



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

2/20
18
ročník XIX.

ISSN 1335-7182

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ



Verejná správa a spoločnosť

Verejná správa a spoločnosť je vedecký časopis fakulty, ktorý uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej správy a príbuzných disciplín súvisiacich so študijným profilom a vedeckým zameraním fakulty. Časopis vychádza v printovej aj elektronickej verzii (www.vsas.fvs.upjs.sk)

Public Administration and Society

Public Administration and Society is a scientific journal publishing scientific academic articles, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scientific scholarly researches regarding the area of public administration and related disciplines which are connected with the study profile and scientific bias of our Faculty. The Scientific Journal is issued in print and an electronic version. (www.vsas.fvs.upjs.sk)

Vedecký redaktor:	doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.
Výkonný redaktor:	prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Redakčná rada:	prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc. doc. Ing. Anna Čepelová, PhD. prof. Ivan Halász, Ph.D. doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. doc. PhDr. Peter Horváth, PhD. prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab. doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD. prof. PhDr. Ján Lidák, CSc. doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc. prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. dr. hab. Adam Sosnowski, prof. TWP prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
Adresa redakcie:	Verejná správa a spoločnosť Fakulta verejnej správy UPJŠ Popradská 66, P.O.BOX C-2 041 32 Košice Tel.: 055 / 788 36 17 Fax: 055 / 788 36 65
Registračné číslo:	EV 4754/13 ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie) ISSN 2453-9236 (online)

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

**2/2018
ročník XIX.**

Obsah

Vedecké práce	
<i>Verejná politika ako proces a ako cyklus</i> Stanislav Konečný	5
<i>Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb – kolize či vzájemné soužití?</i> Miroslav Pilát	22
<i>Syndróm vyhorenia u pracovníkov štátnej správy</i> Lenka Lachytová	40
<i>Územná samospráva jako „štvrtá moc“ v štáte?</i> Lívía Trellová	53
<i>Public Policy as a Tool to Decrease Regional Disparities</i> Anna Čepelová, Milan Douša	64
Diskusia	
<i>Samospráva ako hlavný aktér kreovania miestnych komunit (komunitnej práce) prostredníctvom neformálneho vzdelávania</i> Gizela Brutovská, Daniela Hrehová	82
<i>Príčetateľnosť v právnej úprave zodpovednosti právnických osôb za daňové trestné činy</i> Veronika Nováková	92
<i>Typy kontrol vykonávaných najvyššími kontrolnými úradmi v krajinách V4</i> Lenka Hudáková Stašová	103
<i>Analýza verejného dlhu na Slovensku</i> Lucia Rožová	118
Rezenzie	
<i>Sociálne kompetentnosti starostov obcí na Slovensku od Elišky Župovej</i> Ivana Butoracová Šindleriová	133
<i>Sociológia sociálnych problémov od Gabriely Lubelcovej</i> Stanislav Konečný	136
<i>Kapitoly z metodológie výskumu v sociálnych vedách od Petra Ondrejoviča</i> Stanislav Konečný	139
Register autorov	142

VEDECKÉ PRÁCE

Verejná politika ako proces a ako cyklus*

Public policy as a process and as a cycle

Stanislav Konečný

Abstract

The article provides an overview of the development of two classic methods of public policy theory - method approaching public policy as a process and method approaching public policy as a cycle. It points to the political roots of both these methods and to their development in the context of public policy theory. Particular attention is paid to changes in the nature of public policy research in the context of the development of evaluation approaches and techniques.

Keywords: public policy - public policy process - public policy cycle

Úvod

Teória verejnej politiky, nadväzujúc na tradíciu politológie a všeobecne politických vied, v prostredí ktorých sa sformovala, niekedy spontánne preberá z tohto prostredia aj niektoré svoje metódy a metodologické postupy. Metodológia je aj v prípade teórie verejnej politiky „systematická teória metód. Jej funkciou je vytvoriť všeobecné filozofické predpoklady, logické, noetické, prípadne axiologické základy použitia výskumných metód... Každý metodológii sú vlastné charakteristické metódy“ (Nekola - Veselý – Ochrana 2007, s. 142).

K vlastným metódam teórie verejnej politiky patria v súčasnosti najmä tie, ktorými sa táto veda snaží modelovo uchopiť konkrétnu verejnopolitickú aktivitu v jej komplexnosti alebo z určitého aspektu, rešpektujúc pritom nomotetické východiskové kritérium tejto vedy, spočívajúce v odhaľovaní tých skutočností, ktoré sú kľúčové pre vysvetlenie všeobecnejších charakteristík celej triedy verejnopolitických skutočností (Kay 2006, s. 18). Vzhľadom k vyššie uvedenému sa nám javí ako účelné a aj vedecky odôvodnené budovať všeobecnú metodológiu teórie verejnej politiky hierarchicky ako sústavu modelov, celostne interpretujúcich verejnú politiku z hľadiska základných „teoreticky zosťruňujúcich zobrazení reality“ (Fiala – Schubert 2000, s. 42), resp teoreticky vyjadrujúcich empirické dáta, čím

* Štúdiá vznikla ako súčasť teoretickej prípravy riešenia úlohy VEGA 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike.

umožňujú lepšie porozumieť veciam tak, že upozorňujú na dôležité vzťahy a súvislosti (Heywood 2008, s. 39). F. Ochrana píše: „Vedeckou metódou je aj modelovanie, ktoré prostredníctvom formulácie problému, vytvárania modelu a výskumu modelu prenáša znalosť o modele (ako zjednodušeného obrazu skutočnosti) späť na realitu“ (Ochrana 2009, s. 33), čo je podľa nášho názoru prístup, overený už aj v metodológii politickej ako jeden z jej základných metodologických prístupov, umožňujúcich celostné vnímanie politických procesov (Heywood 2008, s. 486 – 491).

Takýmito modelmi pre teóriu verejnej politiky sú okrem iných aj model (metóda) procesu verejnej politiky, cyklu verejnej politiky (porovnaj Karagiannis – Radaelli 2007), model (metóda) A-A-A, model (metóda) politických sietí a pod., ktoré aj kritériálne vyhovujú klasifikácii metód uplatniteľných v analýze tvorby verejnej politiky a ku ktorým patrí spôsob poznávania a výpovedí, charakter skúmajúceho objektu určujúca stránka predmetu skúmania, stupeň všeobecnosti prístupu ku skúmaniu a miera normativity (Nekola – Veselý – Ochrana 2007, s. 146).

Ako konštatujú autori z postupimskej univerzity (Jann – Wegrich 2007, s. 43), od počiatku formovania teórie verejnej politiky v 50. rokoch minulého storočia bola táto oblasť úzko spätá s perspektívou, ktorá považuje politický proces za postupnosť určitých krokov alebo z nich vytváraných etáp (fáz)^{*}, ktorá slúžila ako základná šablóna, umožňujúca systematizovať dosiahnuté poznatky, porovnávať rôzne prístupy v tejto oblasti a hodnotiť aj prínos jednotlivých prístupov k tejto disciplíne. Podľa nášho názoru tým spĺňala požiadavky, kladené na metódu vznikajúcej vedy, okrem iného tiež tým, že odpočiatku bola predmetom metodologickej kritiky tak z hľadiska svojej teoretickej konštrukcie, ako aj z hľadiska empirickej platnosti. Ako uvádzajú vyššie uvedení autori, dochádzalo k paradoxnej situácii: Na jednej strane sa výskum v oblasti politických vied naďalej spoliehal na identifikáciu príslušného kroku alebo bol spojený s určitou etapou (fázou) procesu verejnej politiky, na druhej strane bola samotná koncepcia krokov, etáp či fáz spochybňovaná rôznymi kritikmi najmä z hľadiska jej teoretického rozpracovania. V literatúre sa pre koncept verejnej politiky ako procesu zaužívalo označenie etapovitý alebo tiež viacstupňový model (*stages model*).

Pritom nie všetci autori striktné rozlišujú medzi modelmi, ktoré interpretujú verejnú politiku ako proces za sebou nasledujúcich krokov a ako cyklus krokov (potenciálne) sa opakujúcich (napr. Anderson 1984, s. 26, Tresch - Sciarini - Varone 2011, DeMarchi – Lucertini – Tsoukiàs 2012), čo podľa nášho názoru – ako to zdôvodníme v závere našej štúdie – má v

* Pri terminologickej nejednotnosti sa snažíme v tejto štúdii dodržiavať hierarchiu pojmov "krok" ako vyjadrenie elementárnej úrovne základnej jednotky členenia procesu či cyklu, a pojmu "etapa" resp. "fáza" pre určitý stupeň agregovania jednotlivých "krokov".

skutočnosti význam nielen z hľadiska pochopenia genézy metodologických postupov formujúcej sa teórie verejnej politiky. Navyše – ako upozorňuje Paul A. Sabatier (2007, s. 7) – predpoklad, že sa verejná politika uskutoční len v jednom cykle (čo by aj podľa nášho názoru v konečnom dôsledku plne legitimizovalo ako univerzálny aj model verejnej politiky ako procesu) je zjednodušujúci, lebo verejná politika sa spravidla naplňa vo viacerých cykloch, prinášajúcich nové návrhy na viacerých úrovniach rozhodovania.

Napriek tomu však politologická inšpirácia politikou ako procesom bola veľmi užitočná a empirickejšie orientovaná teória verejnej politiky tento model vo svojom vývoji prirodzene prekonala.

Verejná politika ako proces

S myšlienkou modelovania politického procesu ako postupnosti niekoľkých krokov prišiel už na začiatku 50. rokov H. Lasswell, ktorý ho rozčlenil do siedmich krokov: porozumenie (*intelligence*), presadenie (*promotion*), vymedzenie (*prescription*), uplatnenie (*invocation*), využívanie (*application*), ukončenie (*termination*) a hodnotenie (*appraisal*) (Lasswell 1951). Hoci táto postupnosť krokov bola kritizovaná (najmä pokiaľ išlo o krok ukončenia pred krokom hodnotenia), samotný model bol veľmi úspešný a ako základný rámec pre politické štúdie sa stal východiskom mnohých typológií politických procesov. Ešte v 60. a 70. rokoch minulého storočia slúžila táto etapizácia ako základná schéma pre usporiadanie stále viac sa rozrastajúceho súboru výskumov a publikácií z oblasti verejnej politiky (Jann – Wegrich 2007, s. 43).

Ďalšie pokusy o celostné uchopenie politickej reality ako procesu, nachádzame už v 60. a 70. rokoch minulého storočia u takých autorov akými boli D. Easton a W. I. Jenkins – ich známe schémy politiky sú dodnes obligatórnou súčasťou učebníc politológie ale aj učebníc verejnej politiky. U početných autorov nachádzame pritom celý rad modifikácií tohto modelu, vzájomne sa líšiacich počtom krokov (etáp) na ktoré sa tento proces člení, niekedy aj proporciou rôznych etáp (fáz) a veľmi špecificky potom charakteristikami záverečných krokov a v nich obsiahnutých aspektov hodnotenia, resp. prípadne už aj náznakov zacyklovania.

V Eastonovom modeli s jeho známou a často reprodukovanou schémou (Easton 1957, Easton 1965, s. 32) je vzťah medzi politickým systémom a okolitým prostredím definovaný procesom vstup > konverzia > výstup, vďaka ktorému je tiež známy ako „input-output model“ (Fiala – Schubert 2000, s. 55 - 59). „Požiadavky aktérov a podpora pod vplyvom prostredia vstupujú do politického systému, vyvolávajú akciu, ktorá vyústi do rozhodnutí a do následnej politiky. Výstup spätne ponúka zadania pre vstup v podobe novej požiadavky pre politický systém. Je to kybernetická reťaz, uzatvorená spätnou väzbou. Nedostatkom tohto modelu je,

že v ňom chýba analýza alebo aspoň opis procesov vnútri prostredia politického systému. Súčasne dáva podnet na ďalšie pokusy o rozpracovanie, s cieľom odhaliť vnútorné vzťahy, ktoré sa odohrávajú v tejto »čiernej skrínke« politického procesu“ (Malíková 2003, s. 20). Základnou myšlienkou Eastonovho prístupu bolo „presvedčenie, že politická aktivita môže byť analyzovaná ako systém procesov, ktoré musia ostávať v rovnováhe, ak má byť táto aktivita zachovaná. Jeho paradigma pripomína biologický organizmus, ktorého životné procesy interagujú medzi sebou navzájom a s prostredím tak, aby ho zachovali v zodpovedajúcom, hoci aj meniacom sa telesnom stave. Politické systémy sa podobajú biologickým“ (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 34). Tento model zohral svoju významnú funkciu v rozvoji teórie predovšetkým v 70. rokoch minulého storočia (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45).

V prvom z početných vydání svojej publikácie Tvorba verejnej politiky James E. Anderson (bývalý prezident americkej Organizácie pre politický výskum a tajomník Americkej politologickej organizácie - APSA) ešte v roku 1975 napríklad vymedzil päť krokov procesu tvorby verejnej politiky: 1) identifikácia problému a tvorba agendy (*problem identification and agenda formation*), 2) formulácia (*formulation*), 3) prijatie (*adoption*), 4) implementácia (*implementation*) a 5) evaluácia (*evaluation*) (Anderson 1984, s. 19).

Podobne formuloval päť štádií procesu tvorby verejnej politiky v tom istom čase aj Charles O. Jones (profesor politických vied na univerzite vo Wisconsin) vo svojom Úvode do štúdia verejnej politiky (Jones 1977).

V závere 70. rokov plynule nahradil najmä eastonovské prístupy prepracovanejší Jenkinsov model, ktorý uvádza, že najlepší spôsob akým je možné uchopiť verejnú politiku, je analyzovať politický systém v jeho štruktúrovanom prostredí a zistiť jeho schopnosť stabilizovať vzťahy v meniacom sa čase: politický systém teda odlišuje od jeho okolia, prostredia (Jenkins 1978). „Vstupy (inputs) vychádzajú zo štruktúrovaného prostredia (sociálno-ekonomického, materiálneho, politického, kultúrneho) a môžu sa meniť, modifikovať podľa aktuálnej situácie. Sociálno-ekonomické, materiálne a politické premenné prostredia sú dôležitým východiskom pri štúdiu každej politiky. Proces výberu témy (*issue*), ktorý sa dostane do politickej agendy vlády, ovplyvňujú sprostredkujúce premenné (*mediating variables*). Sprostredkovateľmi týchto tém môžu byť politické strany, mimovládne organizácie, zájmové skupiny. Každá z nich má možnosť formulovať politické úlohy a predkladať ich na rozhodovanie legitímnym autoritám vlády. Sprostredkujúce premenné vyjadrujú vzájomné komunikačné väzby medzi požiadavkami a správaním sa jednotlivcov, prípadne skupín v rozhodovacom procese. Jenkinsova »čierna skrínka« konverzie už obsahuje jednak rozhodovací systém a jednak organizačnú sieť vzťahov, v ktorých sa vstupy spracovávajú. Ponúka spôsob ako hľadať súvislosti medzi premennými a analyzovať ich fungovanie v

konkrétnych podmienkach. Tento model zároveň upozorňuje na vzťahy medzi organizačnou sieťou vlády a jej rozhodovacím systémom, medzi spôsobom prijatia rozhodnutí a ich účinnosťou, medzi motiváciou pre isté rozhodnutie a jej výsledkom" (Malíková 2003, s. 21 – 22).

Nemožno pritom povedať, že by sa tieto metódy naďalej aj v rámci politológie nerozvíjali, ako to možno ilustrovať napríklad na Jenkinsovom koncepte politického procesu, prezentovanému v jeho neskorších prácach. Niekedy sa síce – najmä pre jeho vnútorné členenie do siedmich krokov (iniciácia, informácia, rozvaha, rozhodnutie, implementácia, hodnotenie a ukončenie) zaraďuje do modelu verejnopolitického cyklu (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 36), ale jeho necyklický charakter ho predsa len robí skôr príbuzným s modelom vnímania verejnej politiky ako jednosmerného politického procesu, ktorý má svoj začiatok a svoj koniec.

Koncom 70. rokov ponúkol aj D. Easton prepracovanejší model dynamickej reakcie politického systému, v ktorom detailnejšie rozpracoval najmä stranu vstupov svojho pôvodného modelu, v rámci čoho rozlíšil vplyv intrasocietálneho prostredia (ekologického, biologického personálneho a sociálneho systému) a extrasocietálneho prostredia (medzinárodného ekologického, politického a sociálneho systému), ale ani tu sa podrobnejšie nezaoberal procesom konverzie vstupov na výstupy (Fiala – Schubert 2000, s. 56 – 57).

"Približne od počiatku 80. rokov začal byť lineárny a časovo vymedzený fázový model chápaný ako znázornenie cyklicky sa opakujúceho postupu fáz" (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45), hoci v politologických textoch niekedy ešte stále pojmy proces a cyklus splývajú. Práve empirické analýzy skúmania politických procesov poukazovali stále častejšie na ich väčšiu komplexnosť, osobitne v tom aspekte, ktorý Easton i Jenkins vnímali len ako spätnú väzbu, a ktorému bolo potrebné v celostnom pohľade na politický proces venovať väčšiu pozornosť.

Garry D. Brewer a Peter DeLeon vo svojich Základoch politickej analýzy následne rozdelili verejnopolitický proces do šiestich krokov: 1) iniciácia: stanovenie cieľov a vytvorenie schémy, 2) predbežný odhad: diskusia o probléme, nájdenie jedného alebo viacerých možných riešení, 3) výber: diskusia o riešeniach, výber najlepšieho, 4) implementácia: prijatie vykonávacích predpisov a monitorovanie realizačných podmienok, 5) hodnotenie, založené na štandardoch porovnávania výkonnosti, 6) ukončenie: analýza efektívnosti nákladov a podľa výsledku rozhodnutie o zdokonalení alebo ukončení politiky (Brewer – DeLeon 1983). Formulácia "podľa výsledku..." otvárala variantné riešenie – buď ukončenie, alebo už aj iné, neukončujúce zdokonaľovanie procesu.

Modely, analyzujúce verejnú politiku ako proces, sa v osemdesiatych rokoch stávajú všeobecne stále viac analytickejšími, členia sa na stále väčšie množstvo krokov a tie sa dostávajú do stále komplexnejších väzieb.

B. Hogwood a L. A. Gunn následne vymedzili deväť krokov politického cyklu (1984, s. 6 - 11): 1) rozhodnutie o tom, o čom sa bude rozhodovať – hľadanie témy alebo nastolenie agendy (*deciding to decide – issue search or agenda setting*); 2) rozhodnutie o tom, ako sa bude rozhodovať – generovanie alternatív (*deciding how to decide – issue Alteration*); 3) definícia problému (*issue definition*); 4) predvídanie (*forecasting*); 5) určenie cieľov a priorít (*setting objectives and priorities*); 6) analýza možností (*options analysis*); 7) implementácia politiky, monitorovanie a kontrola (*policy implementation, monitoring and control*); 8) hodnotenie a posúdenie (*evaluation and review*); 9) udržiavanie politiky, pokračovanie a ukončenie (*policy maintenance, succession and termination*). Práve tento deviaty krok definitívne zacyklil všetky predchádzajúce kroky.

Kritika modelu verejnej politiky ako procesu za sebou nasledujúcich krokov z nášho pohľadu sa týkala predovšetkým skutočnosti, že model nedával dostatočnú odpoveď na otázku, ako sa proces posúva z jedného kroku do druhého, neidentifikoval faktory, ktoré sú zdrojom tohto pohybu od jeho začiatku do konca, na základe čoho niektorí autori hovoria, že išlo skôr o "turbulentný tok" (Monnier 1987) ako o jasne nasmerovaný proces.

Input-output schémy a policy-making schémy

Už od šesťdesiatych rokov však paralelne začala byť pozornosť venovaná aj tomu, čo sa deje v politickom systéme pri premene vstupov na výstupy: prevažne štrukturálny prístup bol stále viac dopĺňaný o funkcionálnu dimenziu. Modely, ktoré v tom čase vznikali, nepredstavovali tradičné input-output schémy, ale sú interpretované ako systémy (mechanizmy) tvorby (verejnej) politiky (policy-making system). Za osnoveľa týchto prístupov zvykne byť považovaný Y. Dror (1969).

Súčasťou týchto prístupov bolo aj hlbšie rozpracovanie samotného inputu a outputu. G. A. Almond a J. S. Coleman už v roku 1960 charakterizovali nasledovné štyri funkcie inputu 1) politickú socializáciu a nábor, 2) artikulácia záujmov (najmä prostredníctvom tlakových skupín), 3) kolektivizovanie záujmov (najmä prostredníctvom strán), 4) politická komunikácia. Zároveň charakterizovali aj tri funkcie outputu: 1) vytváranie pravidiel, 2) uplatňovanie pravidiel, 3) rozhodovanie podľa pravidiel (Almond – Coleman 1960).

Na túto štúdiu nadväzuje práca G. A. Almonda a J. C. Powella, ktorá rozpracovávala funkcie politického systému pri premene vstupov na výstupy, ktoré znamenajú, že „ (1) sú artikulované záujmy (*interest articulation*), (2) záujmy sú agregované vo forme alternatívnych

návrhov správanía (*interest aggregation*), (3) sú formulované autoritatívne pravidlá (*rule making*), ktoré sú (4) zavedené a presadené (*rule application*), táto aplikácia je (5) prispôbená individuálnym prípadom (*rule adjudication*), pričom (6) tieto rozličné aktivity sú vymieňané vonvútri politického systému a odovzdávané jeho okoliu (*communication*) (Almond – Powell 1966, cit. podľa Fiala – Schubert 2000, s. 60). Bol to najmä oproti starším podobám modelu procesu verejnej politiky, ktoré boli nekomparatívnou a empirickou analýzou často zmiešanou s normatívnymi úsudkami, významná zmena.

Pôvodný input – output model sa viac začínal orientovať na model, ktorého ťažiskom sa stáva pôsobenie funkcií politického systému, preto sa niekedy spájal – osobitne v horizonte 90. rokov – s prístupmi tzv. nového inštitucionalizmu. Keď sa tieto prístupy rozvinuli, stali sa viac analytickými, viac „pozitívnymi“ (oproti predchádzajúcej „normatívnosti“) a komparatívnymi. Podobne sa zmenila aj škála aktérov, zapojených do procesov tvorby verejnej politiky z hľadiska času, priestoru aj typu problémov (Karagiannis – Radaelli 2007), čiže z hľadiska konkrétneho obsahu sledovanej politiky (sociálnej, poľnohospodárskej, vzdelávacej a pod.), ako tomu bolo v systémoch, navrhovaných napríklad nemeckými autormi (J. Schmidt, W. Jaan a ďalší). Systém tvorby politiky ako prístup teda posunul model procesu tvorby verejnej politiky viac k otázkam vnútornej štruktúry politického systému, ktoré mali na celý proces tvorby verejnej politiky zásadný vplyv (Fiala – Schubert 2000, s. 64).

V línii modelov, ktoré stavali na analýze politického procesu ako input-output schémy, pokračoval ešte v osemdesiatych rokoch svojim modelom organizačnej a komunikačnej štruktúry politického systému nemecký politológ Franz Lehner (1989), o ktorom P. Fiala a K. Schubert píšú, že „predstavuje zjednodušenú organizačnú štruktúru politického systému s jeho podstatnými prvkami a komunikačnými kanálmi, pričom zámerne vynecháva niektoré dôležité inštitúcie (právny subsystém, médiá) rovnako ako iné roviny (komunálnu, regionálnu) politického systému. Model ukazuje, že problémy, požiadavky, záujmy, konflikty (*inputs*) sú v moderných demokraciách sprostredkované najrôznejšími spôsobmi a následne premieňané na rozhodnutia štátu a jeho správanie (*outputs*)“ (Fiala – Schubert 2000, s. 58).

Sociálno-politická realita však môže byť vyjadrená aj inou modelovou abstraktnou predstavou politického procesu – ďalšiu ponúkol na začiatku 70. rokov nemecký politológ Carl Offe, príslušník druhej generácie frankfurtskej školy. Ide o ďalší klasický model, vyjadrujúci vzájomný vzťah jednotlivých spoločenských subsystémov, ktoré Offe vymedzil ako trojuholník, skladajúci sa z ekonomického systému, politicko-administratívneho systému a socio-kultúrneho systému a zo vzťahov medzi nimi: ekonomický systém pôsobí na politicko-administratívny systém fiškálnymi prostriedkami a na sociálno-kultúrny systém sociálnym odškodnením; politicko-administratívny systém pôsobí na ekonomický systém a na socio-

kultúrny systém riadiacimi výkonmi, socio-kultúrny systém pôsobí na politicko-administratívny systém lojalitou más a na ekonomický systém pracovnou motiváciou a schopnosťami. „Jednoducho povedané politicko-administratívny systém musí plniť určité úlohy a riadiace funkcie a vykonávať tzv. krízový manažment v hospodárskych procesoch a k tomu musí súčasne získavať politickú legitimitu“ (Fiala – Schubert 2000, s. 57). Táto legitimita sa však musí podľa Offeho zakladať ešte aj na inom vnútornom pojme: "Potreba dôvery a demokratickej kultúry je vnímaná ako výhoda uzavretých systémov dvoma rôznymi, ale prepojenými spôsobmi. Po prvé, väčšinové rozhodnutia sú prijateľné iba v podmienkach dôvery, čo znamená, že občania sú dostatočne prospešní a rozumní, aby nezneužívali menšiny. Dôvera je historicky spojená s formou politickej integrácie národného štátu" (Offe 1998, s. 105).

Verejná politika ako cyklus

Za najrozpracovanejší metodologický koncept môžeme považovať metódu, prostredníctvom ktorej je – od 80. rokov – reflektovaná verejná politika ako cyklus, pozostávajúci z niekoľkých po sebe nasledujúcich a vzájomne odlišiteľných krokov, prinajmenšom potenciálne aj cyklicky sa opakujúcich. Išlo vlastne o transformáciu pôvodného vstupno-výstupného Eastonovho modelu na cyklický model zdôraznením významu spätnej väzby medzi vstupmi a výstupmi, čo viedlo ku zacyklovaniu procesu, vytvoreniu slučky, premenu modelu procesuálneho na model cyklický. Dnes ide nielen o najčastejšie uvádzaný koncept (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45), čo má svoju príčinu predovšetkým v tom, že ide nielen o model vyjadrujúci metódu celostného prístupu teórie verejnej politiky k uchopeniu predmetu svojho záujmu, ale zároveň ide o koncept, ktorý je prakticky využívaný, aplikovateľný v praxi verejnej politiky (vtedy hovoríme o cykle tvorby verejnej politiky). „Cyklus zachytáva politiku ako dynamický, fázový proces, postupujúci od formulovania problému (iniciácie) k implementácii a k vyhodnoteniu (evaluácii) účinnosti politických riešení. Vyhodnotenie môže viesť buď k ukončeniu pôsobenia istej politiky, alebo v prevažnej väčšine prípadov k reformulovaniu už implementovanej politiky. Každá z týchto fáz obsahuje rad konkrétnych krokov, ktoré možno analyzovať ako samostatné dielčie etapy“ (Malíková 2003, s. 53). Je paradoxné, že model cyklu verejnej politiky je považovaný za zjednodušenie modelu procesu verejnej politiky (Jann – Wegrich 2007, s. 43).

Prvenstvo v popise tohto prístupu sa niekedy takisto pripisuje Y. Drorovi a jeho štúdiu z roku 1968 (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 35), Dror rozčlenil verejnopolitický cyklus až do osemnástich krokov, prezentovaných v troch relatívne uzavretých etapách:

– etapa pred tvorbou verejných politík (*meta policy-making stage*), zahŕňajúca kroky 1)

analýza hodnôt (*processing values*), 2) analýza skutočnosti (*processing reality*), 3) analýza problémov na riešenie (*processing problems*), 4) analýza a vývoj zdrojov (*surveying, processing and developing resources*), 5) analýza, hodnotenie a návrh zmien v systéme navrhovania politik (designing, evaluation and redesigning the policy making system), 6) alokácia problémov, hodnôt a zdrojov (*allocating problems, values and resources*), 7) stanovenie stratégie politiky (*determining policy-making strategy*)

– etapa navrhovania verejnej politiky (*policy-making stage*): 8) sub-alokácia zdrojov (*sub-allocating resources*), 9) určenie operacionálnych cieľov vrátane ich usporiadania podľa priority (*establishing operational goals, with some order of priority*), 10) určenie ďalších významných hodnôt vrátane výberu "tých najlepších" (*establishing a set of major alternative policies including some 'good ones'*), 11) príprava súboru hlavných alternatívnych politik, vrátane výberu "tých najlepších" (*preparing a set of major alternative policies, including some 'good ones'*), 12) príprava reálnych odhadov výnosov a nákladov rôznych alternatív (*preparing reliable predictions of the significant benefits and cost of the various alternatives*), 13) porovnanie odhadnutých výnosov a nákladov rôznych alternatív a identifikácia "najlepších z nich" (*Comparing the predicted benefit and cost of the various alternatives and identifying the 'best' ones*), 14) Hodnotenie výnosov a nákladov "najlepších" alternatív a rozhodnutí a rozhodnutí, či bude niektorá z nich vybraná (*evaluating the benefit and cost of the 'best' alternatives and deciding whether they are 'good' or not*),

– následná etapa tvorby verejnej politiky (*post policy-making stage*): 15) motivácia pre realizáciu politiky (*motivating the execution of policy*), 16) realizácia politiky (*executing the policy*), 17) hodnotenie politiky po jej realizácii (*evaluating policy making after executing the policy*), 18) komunikačné a spätnoväzobné kanály prepájajúce všetky fázy (*communication and feedback channels interconnecting all phases*) (Dror 1968, s. 163 – 164).

Práve význam, ktorý Dror pripísal finálnemu 18. kroku svojho modelu a ktorý je niekedy (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 35) vyjadrený (nahradený) len grafickým symbolom spätnoväzobnej šípky, posúva tento pokus do skupiny modelov spojitého politického cyklu, pri ktorom koniec jedného procesu znamená začiatok nového a – ako neskôr upozornili Howlett, Ramesh a Pearl (2009, s. 11) – každá ďalšia iterácia prináša zlepšenie výsledkov politiky. Jednotlivé fázy, ktoré model politického cyklu preberá z modelu politického procesu, predstavujú aktivity, ktoré v jednotlivých cykloch prinášajú nové relevantné vedomosti, priamo ovplyvňujúce predpoklady, vytvárané v jednom cykle a ovplyvňujúce výkon v nasledovných cykloch (Dunn 1994: 15,16). Preto, ako uvádza aj Bardach (1996), proces by sa mal vnímať ako inherentne iteračný, t. j. s potrebou recyklovania prvkov každého z krokov, kým nedosiahnete príslušný výsledok.

Po Drorovi ale vzniklo postupne množstvo podôb tohto modelu, líšiacich sa na prvý pohľad počtom fáz (etáp), na ktoré sa cyklus člení, ktoré sa často členia na ďalšie podfázy (podetapy, kroky). Zatiaľ čo pri predchádzajúcom modele verejnej politiky ako procesu sa presadzovala skôr analytická tendencia, prejavujúca sa v identifikovaní stále väčšieho počtu krokov, etáp a fáz, na ktoré sa proces členil, pri modele verejnej politiky ako cyklu badáme skôr tendenciu k viac syntetizujúcemu pohľadu, prejavujúcemu sa skôr v poklese počtu etáp, na ktoré sa tento cyklus člení.

Michael Howlett so spoluautormi už v prvom vydaní svojej publikácie v roku 1995 rozdelil politický cyklus na päť hlavných etáp: stanovenie agendy, formulovanie politiky, rozhodovanie verejnej politiky, implementáciu politiky a hodnotenie politiky (Howlett – Ramesh – Pearl 2009: 13).

A. Heywood už v prvom pôvodnom vydaní svojej Politológie z roku 1997 rozčlenil cyklus tvorby politiky na štyri „zreteľne odlišné“ štádiá:

- iniciáciu, ktorej ešte predsula „rozhodnutie o rozhodnutí“ že sa niečo musí urobiť, ale za jej podstatu považuje určenie politickej agendy, spočívajúce na definovaní problémov a na následnom štruktúrovaní politickej diskusie vykonávaním kontroly nad tým, o ktorých problémoch sa bude rokovať;
- formuláciu, spočívajúcu v starostlivej analýze, vyúsťujúcej do systematického politického návrhu; dochádza pritom zároveň k redukcii škály aktérov, zapojených do politického procesu;
- implementáciu, ktorej dôležitou súčasťou je kontrola (predovšetkým zhora nadol) nad hospodárnosťou a efektívnosťou aplikácie výsledkov predchádzajúcich štádií;
- evaluáciu, hodnotenie, ktoré vedie k rozhodovaniu, či danú politiku sledovať ďalej alebo ju ukončiť; získané informácie sa môžu opätovne využiť v štádiách iniciácie a formulácie (Heywood 2008, s. 491 – 498)

K. H. Colebatch v prvom vydaní Úvodu do politiky v roku 1998 síce nazval svoj model "etapovým" alebo "cyklickým", ale nešlo o celkom uzavretý cyklus, pozostávajúci z nasledovných etáp: existuje problém – problém je uznaný tvorcami politiky – alternatívne reakcie na zistený problém – porovnanie alternatívnych reakcií – rozhodnutie (je vybraná preferovaná alternatíva = politika) – implementácia politiky – vyhodnotenie dopadov politiky – možné dodatky k politike (Colebatch 2005, s. 54).

Y. Karagiannis a C. M. Radaelli (2007) členia cyklus tvorby verejnej politiky na sedem krokov: definíciu problému (problem definition) – nastavenie agendy (agenda setting) – zvažovanie (deliberation) – prijatie rozhodnutia (decision making) – implementácia

(implementation) – evaluácia (evaluation) – ukončenie (termination), ktoré môže alteratívne znamenať novú definíciu problému.

Najjednoduchšie je členenie cyklu verejnej politiky na tri etapy, ktoré L. Malíková stručne charakterizuje takto:

- „Formulácia politiky predstavuje tú časť politického procesu, ktorý sa týka predstavenia a výberu politickej agendy vlády, teda toho, čo a akým spôsobom bude vláda riešiť ... Formulácia je proces definovania problémov, sformulovania obsahu a alternatívnych riešení, mobilizácie potrebných zdrojov na realizáciu sledovaných kolektívnych cieľov“ (Malíková 2003, s. 22, 54).
- „Realizácia politiky predstavuje proces, v ktorom sa politické rozhodnutia o predmetnej agende uvádzajú do praktického života... Implementácia je proces premeny už sformulovaných politických zámerov (stratégií, programov) na merateľné aktivity v záujme dosiahnutia stanovených cieľov“ (tamže, s. 23, 57).
- „Účinnosť politiky predstavuje tú etapu politického procesu, v ktorej meriame hodnotu výsledku realizovanej politiky v jednotlivých oblastiach verejného života ... Evaluácia je proces vyhodnotenia výsledkov, ktoré boli dosiahnuté v záujme naplnenia stanoveného cieľa“ (tamže, s. 23, 59). „Vyhodnotenie môže viesť buď k ukončeniu pôsobenia istej politiky, alebo v prevažnej väčšine prípadov k reformulovaniu už implementovanej politiky“ (tamže, s. 53).

Hoci ide o na prvý pohľad veľmi zjednodušené vymedzenia, predsa len v nich nachádzame početné významné elementy, pomocou ktorých môžeme tieto tri čiastkové procesy, spoluvytvárajúce cyklus, charakterizovať. U rôznych autorov nachádzame pritom rôzne podoby členenia tohto cyklu – aj prosté vymenovanie etáp, fáz či krokov, s ktorými sa takto v pohľadoch početných autorov stretávame, nám umožňuje začať vnímať bohatstvo prvkov, z ktorých sa cyklus verejnej politiky skladá, resp ktorých význam si jednotliví autori uvedomili.

Ak by sme už akceptovali ktorékoľvek členenie cyklu, treba si zakaždým uvedomiť skutočnosť, že reálny cyklus tvorby verejnej politiky nemožno rozdeliť na kúsky ako keď sa krája salám (Sabatier 2007, s. 83) a medzi jednotlivými fázami či etapami sú zväčša plynulé prechody a vzťahy m nového politického cyklu medzi jednotlivými fázami nemajú kauzálny charakter, čiže predchádzajúcu fázu nemožno považovať za príčinu ale skôr len za predpoklad fázy nasledujúcej.

Evaluácia a verejno politický cyklus

Ako je zrejmé z predchádzajúceho textu, až do konca 90. rokov bola evaluácia považovaná len za finálnu fázu verejnopolitického cyklu, ktorá bola zároveň východiskom nového politického cyklu. Najmä v modele verejnej politiky ako procesu výrazne dominovalo vnútorné členenie etapy formulácie a až oveľa neskôr došlo k doceneniu ďalších etáp, osobitne potom evaluácie. „Evaluáciu vo verejnej politike možno všeobecne vymedziť ako analytický nástroj a postup, prostredníctvom ktorého možno dosiahnuť dve veci. Po prvé: evaluačný výskum ako analytický nástroj zahŕňa skúmanie politických programov s cieľom získať všetky informácie, týkajúce sa hodnotenia jeho výkonnosti a to ako procesu tak aj výsledku. Po druhé: evaluácia ako fáza politického cyklu vo všeobecnosti vracia tieto informácie do procesu tvorby politiky“ (Wollmann 2007, s. 393).

Niekedy je preto evaluácia považovaná za samostatný hodnotiaci cyklus, prebiehajúci paralelne s cyklami politickými a programovými s nasledujúcimi fázami:

Cyklus politický	Formulácia politiky	Realizácia politiky	Posúdenie politiky
Cyklus programový	Návrh programu	Realizácia programu	Záver programu
Cyklus hodnotiaci	Evaluácia ex-ante (uskutočiteľnosť)	Ongoing/midterm evaluácia	Evaluácia ex-post/ výsledku

(Prameň: MRR ČR 2005, s. 16)

Obdobne v kruhovom grafickom zobrazení člení väzby medzi cyklom verejnej politiky a informačným cyklom (ktorý môžeme považovať za východisko evaluačného cyklu) aj W. Parsons. Vychádzajúc z verejnopolitického cyklu ako ho členil do siedmich fáz D. J. Palumbo (1987) ide o toto prepojenie:

Verejnopolitický cyklus	Vymedzenie problému	Návrh politiky	Legitimita politiky	Implementácia	Dopady	Ukončenie	Vytýčenie agendy
Informačný cyklus	Odhad potrieb, vymedzenie cieľov	Analýza rozhodnutí	Prieskumy verejnej mienky	Formatívne hodnotenie	Sumatívne hodnotenie	Analýza politickej uskutočiteľnosti	Vymedzenie charakteru veľkosti a rozšírenia problému

(Prameň: Parsons 1975, s. 546)

Pôvodný koncept evaluácie, ktorý vznikol ako zacyklovanie spätnej väzby z pôvodného eastonovsko-jenkinsovského lineárneho modelu, znamenal len evaluáciu ex-post. Vnímanie evaluácie ako samostatného cyklu, zahŕňajúceho aj evaluáciu ex-ante (najmä vo vzťahu k fáze formulácie) i evaluáciu mid-term (najmä vo vzťahu k fáze implementácie) sa stáva výzvou pre hľadanie nového metodologického rámca celostnej reflexie procesu verejnej politiky. Stále

častejšie sa tiež dnes rozlišuje monitorovanie, prelínajúce sa všetkými fázami cyklu, a samotná evaluácia. „Monitorovanie ... je kontinuálny a systematický proces vykonávaný počas celej doby realizácie intervencie, t.j. projektu, programu či politiky, so zámerom identifikovať a upraviť akékoľvek odchýlky od plánu tak, aby boli splnené pôvodne stanovené ciele. Monitorovanie priebežne sleduje dosahovanie výstupov programu (odhliadnuc od toho, či sú to výrobky, služby alebo výstupy inej povahy). Evaluácia sa na rozdiel od monitorovania realizuje v určitom bode programového cyklu a môže sa uskutočniť aj pred samotnou realizáciou alebo po jej ukončení“ (Gombitová 2007, s. 19). Monitorovaním sa rozumie vytváranie systému zberu dát a informácií a vykonávanie zberu dát a informácií. Pre adekvátne nastavenie monitoringu je nevyhnutná väzba na ciele a merateľné indikátory a vytvorenie zodpovedajúceho systému sledovania a priebežného záznamu sledovaných dát a informácií. Evaluácia je procesom, založeným na dôkladnom zbere primárnych a sekundárnych dát a na ich odbornom vyhodnocovaní s cieľom získať spoľahlivé podklady pre strategické riadenie a riadenie implementácie.

Evaluáciu sa teda rozumie spracovanie informácií, získaných v rámci monitoringu aj mimo neho, interpretácia informácií a formulácia záverov a odporúčaní na zlepšenie implementácie programu. Evaluácia si vyžaduje predchádzajúci monitoring, stanovenie jasného účelu hodnotenia a relevantné nastavenie pre poskytnutie spätnej väzby (MMR ČR 2014, s. 11).

Rast významu evaluácie najmä v kontexte väčšiemu sklonu k empirickému skúmaniu v prostredí teórie verejnej politiky ako aj v dôsledku požiadaviek praxe pri realizácii verejnopolitických programov potvrdili potrebu špecifického pohľadu na verejnopolitický proces a na verejnopolitický cyklus.

Záver

Aj keď by sme ťažko mohli odtajiť politologickú skúsenosť, ktorá stála pri ich zrode, ale rozpracovaním jednotlivých fáz cyklu, najmä fázy implementačnej a ešte viac fázy evaluačnej teória verejnej politiky už zreteľne metodologicky opustila priestor, ktorý spoločne zdieľala s politológiou. Súvisí to okrem iného práve s enormnou pluralitou aktérov, vstupujúcich do verejnej politiky, čo oproti relatívne menšiemu počtu politických elit vstupujúcich do politiky najčastejšie s ideologicky zdôvodňovanými problémami, mnohonásobne komplikuje otázku identifikácie problémov, ktorými sa má verejná politika zaoberať, resp. ktoré má riešiť.

Vnútorne rozčlenenie cyklu verejnej politiky do etáp či krokov je pritom samo osebe veľmi inšpiratívnym príkladom rozvoja metódy verejnej politiky, aj keď treba zároveň rešpektovať skutočnosť, že „žiadnu fázu tvorby politiky nemožno chápať ako definitívne

ukončenú“ (Veselý – Nekola 2007, s. 9) a že ide o cyklus, ktorý obyčajne nemá jednoznačný začiatok ani koniec a pri ktorom dochádza k neustálej reformulácii (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 49), čím sa zásadne líši od procesuálne chápaného prístupu k verejnej politike ako sme ho popisovali vyššie.

Literatúra

- ALMOND, Gabriel A. - COLEMAN, James C. (1960) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: University Press 1960. 610 p. ISBN 978-06-91621-01-2
- ANDERSON, James E. (1984) *Public Policy Making*, 3rd edition, New York: Holt Rinehart, 1984, 352 p. ISBN 978-00-30623-94-3
- BARDACH, Eugene (1996) *The eight step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkeley: Berkeley Academic Press, 1996. 126 p. ISBN 978-09-65290-30-2
- BREWER, Garry D. - DeLEON, Peter (1983) *The foundations of policy analysis*. Monterey, CA: Peter Brooks/Cole Pub. Co., 1983. 474 p. ISBN 978-05-34104-91-7
- BRIŠKA, František a kol. (2010) *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: UMB 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8
- COLEBATCH, Hal K. (2005) *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal 2005. 141 s. ISBN 80-85598-79-9
- DeMARCHI, Giada – LUCERTINI, Giulia – TSOUKIÀS Alexis (2012) *From Evidence-Based Policy-Making to Policy Analytics*. Paris: Université Dauphine 2012, 32 p. Dostupné na <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01510889/document>
- DROR, Yehezkel (1969) Technological forecasting and policymaking reform. In: *Technological Forecasting*. Volume 1, Issue 2, Autumn 1969, Pages 109-111
- DROR, Yehezkel (1968) *Public Policy Making Re-examined*. San Francisco, CA: Chandler 1968. XIII + 370 p. ISBN 978-08-10200-86-9
- DUNN, William N. (1994) *Public policy analysis: An introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1994, 480 p. ISBN 9780137385508
- EASTON, David (1957) An Approach to the Analysis of Policy Streams. In: *World Politics*, 1957, Vol. 9, p. 383-400.
- EASTON, David (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley 1965. 507 p.

- FIALA, Petr – SCHUBERT, Klaus (2000) *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- GOMBITOVÁ, Dagmar (2007) *Úvod do monitorovania a evaluácie*. [Bratislava]: Slovenská evaluačná spoločnosť 2007. 96 s. ISBN 978-80-969860-9-5
- HEYWOOD, Andrew (2008) *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1
- HOGWOOD, Brian W. - GUNN, Lewis A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press 1984. 289 p. ISBN 0198761-84-8
- HOWLETT, Michael – RAMESH, M. - PEARL, Anthony (2009) *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy*. Toronto: Oxford University Press, 2009. 308 p. ISBN 978-01-95428-02-5
- JANN, Werner – WEGRICH, Kai (2007) Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank – MILLER, Gerald, J. - SIDNEY, Mara, S. (eds.) (2007) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, FL.: CRC Press 2007, pp. 43 – 62. 32. ISBN 1-57444-561-8
- JENKINS, William I. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson 1978. 288 p. ISBN 978-08-55202-01-9
- JONES, Charles O. (1977) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Pacific Grove CA: Duxbury Press 1977. 258 p. ISBN 978-08-78721-30-6
- KARAGIANNIS, Yannis – RADAELLI, Claudio, M. (2007) Policy.Making, In: CARAMANI, Daniele (ed.) *Comparative Politics*. 1st Ed. Oxford: Oxford University press 2008 , 188 pp. ISBN 978-0-19-929841-9.
- KAY, Adrian (2006) *The dynamics of public policy : theory and evidence*. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar 2006, 149 p., ISBN 978-1-84542-105-2
- KLUS, Martin (2007) *Verejná politika. Priestor. Efektívnosť. Nástroje. Nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-10-1.
- KLUS, Martin (2008) *Aktéri verejnej politiky: štrukturalizácia, voľba*. Banská Bystrica: UMB 2008. 145 s. ISBN 978-80-8083-548-4.
- LASSWELL, Harold D. (1951) The Policy Orientation. In LERNER, Daniel – LASSWELL, Harold D. (eds.), *The Policy Sciences*. Palo Alto, CA: Stanford University Press

- LASSWELL, Harold D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Baltimore: University of Maryland, 1956, 28 p.
- LEHNER, Franz (1989) *Vergleichende Regierungslehre (Grundwissen Politik)*. Opladen: Leske+Budrich 1989. 180 S. ISBN 978-3-372-95533-3
- MALÍKOVÁ, Ludmila (2003) *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0.
- MMR ČR (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR) (2014) *Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014 – 2020*. Praha: MMR ČR 2014, 48 s. Dostupné na https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/a1e40780-9529-4464-91e1-d2b60c543bd6/MP-evaluace_v3.pdf?ext=.pdf
- MONNIER, Eric (1987): *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris : Economica 1987. 189 p. ISBN 978-2717813-14-2
- NEKOLA, Martin – VESELÝ, Arnošt – OCHRANA, František (2007) Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5, s. 141 – 156
- OCHRANA, František (2009) *Metodologie vědy: Úvod do problému*. Praha: Karolinum, 2009. 156 s. ISBN 978-80-246-1609-4.
- PARSONS, Wayne (1995) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. London: Edward Elgar. 704 p. ISBN 978-1852785543
- PALUMBO, Dennis J. (1987) *The Politics of Program Evaluation*. London: SAGE Publications, 1987, 309 p. ISBN 978-0803927-36-0
- POTŮČEK, Martin – VASS, László – KOTLAS, Petr (2005): Veřejná politika jako proces. In: POTŮČEK, Martin a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005, s. 33 – 60. ISBN 80-86429-50-4
- SABATIER, Paul A. (2007) The Need for Better Theories. In SABATIER, Paul A. (ed.) (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press 2007. 350 s. ISBN 978-0-8133-4359-4 , pp. 2 – 17.
- TRESCH, Anke – SCIARINI, Pascal – VARONE, Frédéric (2011) *A policy cycle perspective on the media's political agenda-setting power. Paper proposal*. Reykjavik: University of

Iceland, 6th ECPR General Conference, August 25-27, 2011 (dostupné na <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/ecb69629-cf1c-400e-b9c2-12b9331af6ba.pdf>).

VESELÝ, Arnošt – DRHOVÁ, Zuzana – NACHTMANNOVÁ, Marta (2007) „Vědění o politice“: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5, s. 43 – 66

VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.) (2007) *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5. 407 s.

WOLLMANN, Hellmut (2007) Policy Evaluation and Evaluation Research. n: FISCHER, Frank – MILLER, Gerald, J. - SIDNEY, Mara, S. (eds.) (2007) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, Fl.: CRC Press 2007, pp. 393 – 402.

Adresa autora

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, P.O.Box C-2
041 32 Košice
E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb – kolize či vzájemné soužití?

Organizational culture of public administration and community planning of social services - collision or coexistence?

Miroslav Pilát

Abstract

The paper deals with the issue of community planning of social services at municipal level with an emphasis on the possible center of two different organizational cultures. The paper describes the differences between organizational culture of public administration and community planning of social services, including critical points, which can lead to conflict of both organizational cultures. At the end of the paper are presented possibilities of coexistence of both cultures.

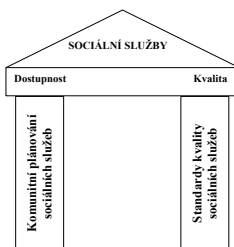
Keywords: community planning, organizational culture, conflict of organizational cultures

Úvod

Zajišťování dostupnosti sociálních služeb je jedním z klíčových požadavků EU na poskytování služeb ve veřejném zájmu, ke kterým řadíme i sociální služby.

Zjednodušeně můžeme konstatovat, že zlepšováním dostupnosti sociálních služeb lze dosáhnout toho, že lidé budou mít k dispozici takové služby, které opravdu potřebují a zároveň lze transformovat, reformovat nebo zrušit takové služby, které jsou na daném území neefektivní nebo nadbytečné.

Vedle standardů kvality sociálních služeb, jejichž naplňování má za úkol zajistit kvalitu poskytovaných služeb, je komunitní plánování sociálních služeb účinným nástrojem k zajištění kvalitních a dostupných sociálních služeb. Jak je z níže uvedeného schématu zřejmé, kvalita a dostupnost tak tvoří pomyslné pilíře, na kterých by měl systém poskytování sociálních služeb v ČR spočívat.



Zdroj: Zatloukal, 2006, s. 8.

1 Společenská a legislativní východiska komunitního plánování sociálních služeb v ČR

Sociální politika a sociální zabezpečení a její legislativní ukotvení je výhradně v kompetenci členských zemí EU. Evropská unie v tomto kontextu hovoří o službách ve veřejném zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou kladeny tři klíčové požadavky. Prvním je **kvalita sociálních služeb**, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, které souvisejí s jejich schopnostmi uspokojit známé či předpokládané potřeby uživatelů služeb. Druhým požadavkem je **dostupnost sociálních služeb**, a to jak fyzická, tak ekonomická, sociální, informační a psychologická. Třetím požadavkem je **ochrana uživatelů služeb**, která je zabezpečována transparentností a bezpečností při poskytování sociálních služeb a aktivní účastí uživatelů při plánování i poskytování sociálních služeb (Skřičková, 2007).

Zajišťování dostupnosti sociálních služeb je tedy jedním z klíčových požadavků EU na poskytování služeb ve veřejném zájmu, ke kterým řadíme i sociální služby.

Přestože poskytování sociálních služeb je Evropskou unií vnímáno především jako předmět národních politik členských států, stála Česká republika na začátku nového tisíciletí před úkolem vydefinovat pojmy kvalita a dostupnost v sociálních službách s ohledem na ochranu práv uživatelů sociálních služeb a připravit pro jejich aplikaci do praxe legislativní a formální prostředí. Z tohoto důvodu se MPSV ČR koncem devadesátých let minulého století rozhodlo uskutečnit rozsáhlou reformu sociálních služeb, kterou podporovala navázaná spolupráce s britským Ministerstvem pro mezinárodní rozvoj, která poskytovala možnost využít zahraničních zkušeností a dosáhnout souladu s požadavky na regulaci sociálních služeb a praxí v zemích EU. Tato spolupráce byla realizována formou česko-britského projektu s názvem Podpora MPSV při reformě sociálních služeb, který probíhal v naší republice v letech 2000-2003.

1.1 Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb

Strategie projektu byla strukturována do tří vzájemně propojených modulů – pilotních projektů, jejichž výstupy byly testovány ve vybraných regionech.

První modul se zabýval analýzou potřeb a plánováním služeb na místní úrovni a zavedením postupů pro komunitní plánování a probíhal na území bývalého okresu Písek. Cílem tohoto modulu byl rozvoj inovativních sociálních služeb ve zmíněné lokalitě a zavedení postupů komunitního plánování sociálních služeb.

Druhý modul, který pokrýval oblast standardů kvality, systému jejich účinné kontroly a zavádění systémů udělování licencí, probíhal na území bývalého okresu Olomouc u vybraných poskytovatelů, uživatelů a zadavatelů sociálních služeb.

Třetí modul se zabýval analýzou činností MPSV ČR, vytvářením strategií a s nimi souvisejících podpůrných metodických postupů. Tento modul směřoval k vytvoření modelu tvorby politiky a rozvoji informační strategie pro interní a externí jednání Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, k ověření procedur, které podporují dosažení politických cílů, které budou konzistentní se zásadami reformy veřejné správy, a to na všech úrovních veřejné správy (Česko-britský projekt, 2001; Janák a Pilát, 2012).

Jedním z předpokládaných výstupů této reformy bylo rovněž vypracování a přijetí nové legislativní úpravy, týkající se poskytování sociálních služeb a souvisejících činností v České republice, která byla schválena Parlamentem České republiky usnesením č. 2263 ze dne 14. března 2006 a 31. března 2006 byla vyhlášena jako **zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a to s účinností od 1. ledna 2007** (dále jen zákon o sociálních službách).

2 Komunitní plánování sociálních služeb

2.1 Komunita

Dříve než se začneme podrobněji zabývat charakteristikami a definicemi komunitního plánování sociálních služeb (dále KPSS), považujeme za nutné se alespoň marginálně dotknout problematiky definice pojmu komunita.

V České republice pojem komunita legislativně definován není a v intencích komunitního plánování v našich podmínkách je pojímán spíše z geografického hlediska. V kontextu komunitního plánování lze totiž jen velmi obtížně připustit to, že lidé žijící v uměle a účelově vytvořených mikroregionech či na území správního obvodu obce s rozšířenou působností či dokonce regionů, zakládají vzájemné sociální a emoční vazby. Naopak se domníváme, že proces komunitního plánování je možno ve svých důsledcích chápat jako proces budování komunity.

Brueggemann (2002, s. 115) na otázku, co je to komunita odpovídá, že *„...komunity jsou přirozená lidská společenství založená na vztazích a sdílených zážitcích, ve kterých si*

navzájem dáváme smysl našich životů, naplňujeme naše potřeby a dosahujeme společenských cílů. Náš sklon k vytváření komunit zajišťuje, že se staneme lidmi, jakými se máme stát, objevíme smysl života, vytvoříme etické hodnoty a rozvineme kulturu, což by osamělí izolovaní jedinci nemohli. Když mluvíme o komunitě, mluvíme zároveň o dvou věcech. Komunita je určena v místě a čase a zároveň čas i místo přesahuje. Komunita je zakotvena v určitém místě, strukturuje a přítomnosti, ale sama přesahuje své umístění; nemůže být svázaná strukturou nebo pouhou historií.“

Keller (1996, s. 512) definuje komunitu obecně jako „...sociální útvar charakterizovaný jednak zvláštním typem sociálních vazeb uvnitř, mezi členy, jednak specifickým postavením navenek, v rámci širšího společenského prostředí.“

V současné době dominují postmoderní přístupy ke studiu komunit, které akcentují vzájemnou interakci a sdílené významy, nikoliv tedy struktury či místa. Komunita je tedy pojímána jako subjekt konstruovaný komunikací. K tomu, abychom se mohli cítit součástí nějaké komunity, je potřeba vymezit i prostor, kam nepatříme, to znamená rozlišit hranice „uvnitř“ a „vně“, které jsou konstruovány zejména pomocí symbolů a rituálů (Zatloukal, 2006).

Zjednodušeně můžeme tedy konstatovat, že jakékoli veřejné označení a potvrzení hranic komunity zvyšuje uvědomění lidí, že náleží do komunity.

Podle Wilmotta (in Přítodová, 2004) existují tři hlavní kategorie vymezení komunity:

- a) komunita definovaná lokalitou či teritoriem,
- b) komunita zájmů,
- c) komunita lidí spojených společnými podmínkami či problémem.

Provedeme-li komparaci zmíněných definic pojmu komunita z pohledu komunitního plánování sociálních služeb, docházíme k názoru, že za nejpřípadnější a nejjednodušší se jeví **definovat komunitu pomocí lokality, i když nemůžeme opomenout aspekty vztahové a ani symbolické hranice komunity.**

2.2 Komunitní práce

Metodu komunitní práce, mezi jejíž základní modely patří i komunitní plánování, popisuje Kinkor (2013) jako proces, díky kterému můžeme lidem pomoci, aby společnou aktivitou účinně řešili problémy celé komunity, a zkusili tak zkvalitnit životní podmínky, ve kterých se nacházejí. Tento proces potřebuje profesionálního pracovníka, který bude v průběhu tohoto snažení v komunitě přítomen a bude jí v jejím snažení nápomocen.

V průběhu komunitní práce musí být stále přítomny dva základní principy. Prvním je vnímání potřeb celé komunity a zaměření aktivit (které reagují na společné potřeby) na celou komunitu, ne pouze na jednotlivce nebo rodiny. Druhým principem jsou kolektivní (komunitní) akce, které jsou ukazatelem kolektivního úsilí celé komunity (Zatloukal, 2008).

2.3 Komunitní plánování sociálních služeb

V současné době se můžeme v oblasti teorie i praxe komunitního plánování setkat s řadou různých definic tohoto pojmu. Mezi nejčastěji užívané patří následující, která vymezuje komunitní plánování sociálních služeb jako „...metodu, která umožňuje zpracovávat rozvojové materiály pro různé oblasti veřejného života na úrovni obce i kraje. Postupy a techniky komunitního plánování lze použít pro všechny oblasti veřejného života, protože slouží k tomu, aby se dotčené cílové skupiny a široká veřejnost mohly vyjádřit a zapojit do přípravy podkladů pro strategická rozhodnutí obce“ (Oriniaková a Rosecký, 2003, s. 1).

Pojem komunitního plánování bývá rovněž často v podmínkách České republiky definován jako:

- „Metoda, kterou lze na úrovni obcí nebo krajů plánovat sociální služby tak, aby odpovídaly místním specifickým i potřebám jednotlivých občanů.
- Otevřený proces zjišťování potřeb a zdrojů a hledání nejlepších řešení v oblasti sociálních služeb“ (Vasková a Žežula 2002, s. 4).

Tato definice vychází z řady zahraničních zkušeností a její platnost byla potvrzena mnohaletou praxí v řadě demokratických zemí, ve kterých se zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů v oblasti veřejného života stalo samozřejmostí.

Podle Vaskové a Žežuly (2002) se kromě jiného jedná rovněž o metodu, která výrazně posiluje principy zastupitelské demokracie.¹

Pomocí komunitního plánování lze plánovat sociální služby v komunitě tak, aby zejména odpovídaly místním potřebám, aby byly poskytovány efektivně a na plánování sociálních služeb participovali (nebo měli možnost participovat) všichni, kterých se to týká.

2.4 Komunitní plánování sociálních služeb z pohledu právního řádu České republiky

Komunitní plánování sociálních služeb je pojem užívaný v ČR běžně pro „plánování rozvoje sociálních služeb“, které je legislativně zakotveno v zákoně o sociálních službách v § 3, písm. h), kdy za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb se „...považuje strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů...“. Jeho obsahem je souhrn a výsledky podkladových analýz a dat, popis způsobu zpracování plánu včetně vymezení spolupráce s obcemi, s poskytovateli sociálních

¹ Die našeho názoru a zkušeností se zaváděním metody komunitního plánování sociálních služeb v některých městech v České republice se může z pohledu politické reprezentace toto tvrzení zdát poněkud kontroverzní, protože bývá často ze strany politiků mylně interpretováno jako zpochybňování legitimacy zastupitelského mandátu získaného na základě voleb do obecních zastupitelstev. Značný podíl na zmíněné desinterpretaci má skutečnost, že metoda komunitního plánování v postkomunistických zemích je metodou v podstatě revoluční a politické reprezentace na všech úrovních nejsou zvyklé a možná ani necítí stále potřebu veřejnost do rozhodovacích procesů v oblasti správy věcí veřejných zapojovat.

služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, popis a analýza dostupných zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb obsahující popis budoucího žádoucího stavu a opatření, jejichž prostřednictvím by mělo být tohoto stavu dosaženo. Dále jsou v něm obsaženy povinnosti zúčastněných subjektů, postup sledování a vyhodnocování plnění plánu včetně způsobu, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb a způsob zajištění sítě sociálních služeb na území kraje. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb může být doplněn akčními plány zpracovanými na období jednoho roku, které vycházejí ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb.

3 Metoda komunitního plánování sociálních služeb

3.1 Cíle, poslání a přínosy komunitního plánování sociálních služeb

Cílem komunitního plánování sociálních služeb je zejména posilování sociální soudržnosti komunity, podpora sociálního začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení jednotlivců a skupin (Vasková a Žežula, 2002).

Cílem komunitního plánování sociálních služeb je rovněž vytvořit systém sociálních služeb na místní úrovni, který odpovídá zjištěným místním potřebám, reaguje na lokální odlišnosti a zajišťuje, že finanční prostředky vynakládané na služby jsou využívány efektivně.

„Posláním komunitního plánování je zajišťování dostupnosti sociálních služeb. Prakticky se jedná o zjištění stavu poskytování sociálních služeb v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Srovnáním těchto dvou základních parametrů a v souladu s množstvím finančních prostředků, které obec na sociální služby vynakládá, vzniká v procesu vzájemných konzultací komunitní plán“ (MPSV, 2004, s. 7).

3.2 Účastníci komunitního plánování sociálních služeb

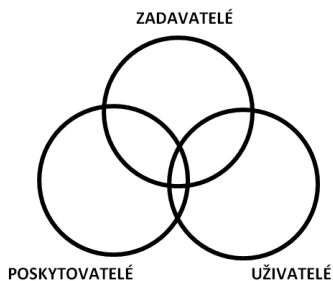
Již ze samotného obsahu pojmu komunitní lze předpokládat, že celé komunitní plánování ve všech jeho fázích probíhá za účasti komunity, tedy zejména zástupců uživatelů, poskytovatelů, zadavatelů sociálních služeb a veřejnosti. Základním principem komunitního plánování sociálních služeb je **princip triády**, který deklaruje podmínku, že v rámci metody a procesu komunitního plánování sociálních služeb spolu plánují a spolupracují minimálně tři strany:

- uživatelé sociálních služeb,
- zadavatelé sociálních služeb,
- poskytovatelé sociálních služeb.

Krbcová Mašíňová a Polesný (2008) zdůrazňují, že z pohledu managementu se komunitní plánování uskutečňuje ve třech vzájemně propojených rovinách, ve kterých účastníci komunitního plánování pracují:

- politická rovina – zde pracují zadavatelé plánů,
- odborná rovina – zde pracují poskytovatelé služeb a jiní odborníci,
- uživatelská rovina – zde pracují uživatelé služeb a veřejnost.

Představíme-li si situaci jako tři propojené kruhy, tak v prvním kruhu jsou místní samosprávy a obce, mikroregiony či svazky obcí, které jsou nositeli veřejných prostředků, prostřednictvím kterých financují sociální služby v rozsahu řádově stamilionů korun ročně. Ve druhém kruhu jsou znázorněny subjekty, které vykonávají sociální službu cílové skupiny znevýhodněné na trhu práce. Jedná se především o neziskové organizace, organizace zřizované institucemi či soukromými subjekty, které souhrnně vystupují pod názvem poskytovatelé. Mezi nestandardní poskytovatele zahrnout i zaměstnavatele, kteří vytvářejí nové pracovní příležitosti pro sociálně znevýhodněné osoby na trhu práce. Ve třetím kruhu se objevují uživatelé jako koneční příjemci pomoci, tedy skupiny znevýhodněné na trhu práce (Krbcová Mašíňová a Polesný, 2008).



Zdroj: Krbcová Mašíňová a Polesný, M1 s. 10

Není výjimkou, že v pracovních skupinách, které jsou základním kamenem organizační struktury komunitního plánování, najdeme jedince, kteří jsou zároveň poskytovateli a uživateli sociální služby. Považujeme za užitečné, aby oni sami definovali svoji roli v procesu komunitního plánování sociálních služeb. Tato identifikace je nutná pro ostatní účastníky komunitního plánování z důvodu vyjasnění rolí a postojů v procesu plánování.

Uživatelé sociálních služeb

Za nejdůležitější účastníky procesu komunitního plánování sociálních služeb jsou bezesporu považováni uživatelé sociálních služeb. Pod pojmem uživatel sociálních služeb rozumíme osoby v nepříznivé nebo tíživé sociální situaci, které sociální služby využívají a pro které jsou tyto služby určeny. Jejich zastoupení a pohled je v komunitním plánování nepostradatelný,

protože jedině oni mohou vyjádřit svůj názor, zviditelnit své zájmy a přímo se vyjádřit k tomu, co vnímají za nejlepší a nejpotebnější. Právě tímto způsobem se mohou aktivně podílet na utváření podoby sociálních služeb v dané komunitě (MPSV, 2004).

Vyhledávání, oslovování a zapojování uživatelů do práce na komunitním plánu je nenahraditelná možnost, jak zjistit potřeby v oblasti poskytování sociálních služeb, jak získat informace o kvalitě poskytovaných služeb, jak objevit existující mezery v jejich nabídce a jak objevit nové zdroje pro uspokojování jejich potřeb. Díky zapojení se do procesu komunitního plánování sociálních služeb mají uživatelé ojedinělou možnost aktivně prosazovat své zájmy a práva, ovlivnit plánování nabídky služeb podle potřeb uživatelů, což může ve svém důsledku vést ke zmírnění sociálního znevýhodnění jednotlivých skupin uživatelů sociálních služeb.

Poskytovatelé sociálních služeb

Poskytovatelé sociálních služeb jsou v podstatě subjekty, které služby nabízejí a poskytují, a to bez ohledu na jejich právní formu existence. Poskytovatel sociálních služeb může být jak fyzická osoba, tak nestátní nezisková organizace, organizace zřízená obcí organizace zřízená krajem, či organizace zřízená státem.

Tím, že se poskytovatelé sociálních služeb aktivně zapojí do procesu komunitního plánování, mají možnost přímé účasti na tvorbě místní sociální politiky a na zmapování aktuálních potřeb uživatelů sociálních služeb v komunitě. Významným prvkem je rovněž navázání užší spolupráce se zadavatelem a jednotlivými poskytovateli sociálních služeb a možnost nabídky poskytovaných sociálních služeb prostřednictvím katalogu poskytovatelů sociálních služeb, který patří žádaným výstupům procesu komunitního plánování.

Zadavatelé sociálních služeb

Zadavatelem sociálních služeb je ten subjekt, který je odpovědný za zajištění sociálních služeb, které odpovídají místním potřebám, v našem případě zadavatelem rozumíme zejména obce a kraje. Zastupitelé jako volení reprezentanti veřejnosti by měli vytvářet podpůrné politické klima pro realizaci komunitního plánu. Je velmi důležité, aby obec usnesením zastupitelstva deklarovala své odhodlání rozvíjet sociální služby, které se tak stane jak projevem politické vůle v obci, tak potvrzením legitimacy komunitního plánování a zárukou pro zapojení dalších účastníků (Vasková a Žezula, 2002).

Pro všechny účastníky procesu komunitního plánování, ale především pro zadavatele sociálních služeb je důležité, aby systém sociálních služeb odpovídal zjištěným potřebám a aby byl schopen pružně reagovat na změny. Dalším a velmi významným přínosem pro zadavatele sociálních služeb je ta skutečnost, že finanční prostředky vynakládané na poskytování sociálních služeb jsou vynakládány efektivněji, protože jsou poskytovány jen na ty služby, které jsou v komunitě potřebné. Skutečnost, že politická reprezentace obce je vnímána v komunitním plánování jako partner, výrazně zvyšuje identifikaci veřejnosti s obcí. Naopak prostřednictvím zapojení uživatelů, zadavatelů a poskytovatelů sociálních služeb

a veřejnosti se zvyšuje podíl občanů na rozhodovacích procesech v obci, konkrétně na podobě sociálních služeb v komunitě.

Veřejnost

Jak z předchozího vyplývá, posilování pocitu sounáležitosti, motivace a zvýšení zájmů občanů a cílových skupin uživatelů o proces komunitního plánování je bezesporu pro obec přínosem. Dlouhodobá a koncepční spolupráce se zástupci rozličných zájmových skupin při přípravě různých rozvojových dokumentů v obci je nezbytnou podmínkou pro vznik partnerství a následně i pro jejich realizaci. U náročných integrovaných a komunitních projektů je zároveň nezbytným předpokladem pro jejich vícezdrojové financování. Získávání názorů příslušníků komunity se stává zároveň zpětnou vazbou pro celý proces komunitního plánování. Takto vytvořené partnerství je jedinou správnou cestou, jak zjistit aktuální potřeby občanů v komunitě.

3.3 Fáze komunitního plánování sociálních služeb

Komunitní plánování sociálních služeb se realizuje v jednotlivých fázích, které na sebe navazují. V odborných publikacích, metodikách komunitního plánování a praxi se můžeme setkat s různým členěním procesu plánování a jeho modifikacemi.

Brueggemann (2002) rozlišuje například celkem jedenáct na sebe navazujících fází, od vytváření vazeb, struktur a sítí, až po monitoring a hodnocení plánu.

V některých teoretických pracích, metodických doporučeních a následně i v praxi se můžeme často setkat s následujícími, a dle našeho názoru nejčastějším, členěním.

Přípravná fáze je úvodní částí celého procesu KPSS. Na počátku jde o získávání zdrojů potřebných pro zajištění procesu komunitního plánování, a to zejména o získání a vzdělávání lidí, neboť ti jsou hybnou silou celého komunitního plánování. V přípravné fázi je důležité především zpracovat základní zadání a harmonogram KPSS, zajistit finanční zdroje pro realizaci KPSS, zapojit do procesu KPSS účastníky (viz výše), dohodnout se na základních principech a pravidlech a vytvořit udržitelnou organizační strukturu pro KPSS. Neopomenutelným krokem v přípravné fázi je získání podpory pro zahájení a realizaci komunitního plánování ze strany politické reprezentace.

Analyticko-popisná fáze v rámci procesu komunitního plánování sociálních služeb je spojena s postupy vedoucími k získání popisu aktuální situace v regionu v sociální oblasti, s důrazem na mapování sociálních služeb. Analýzy vznikají v procesu komunitního plánování postupně. Zatímco demografické údaje se shromažďují a zpracovávají na začátku procesu, tak údaje pro analýzy prioritních oblastí se doplňují ve fázi plánování, a to po formulaci priorit. Mezi základní vstupy analytické fáze patří popis aktuální situace v obci (regionu), sociálně demografická analýza, analýza potřeb uživatelů a poskytovatelů, analýza finančních toků v sociálních

službách na daném území, SWOT analýza a mapy služeb za jednotlivé pracovní skupiny a analýza již existujících dat a dokumentů.

Prvním úkolem ve **fázi plánování** je zpracování vize, jak mají sociální služby v dané komunitě vypadat. Je tedy třeba se dohodnout na společné představě, jak bude vypadat systém sociálních služeb a jak budou naplňovány všechny cíle a opatření komunitního plánu. Je tedy důležité, aby si účastníci procesu komunitního plánování vzájemně vyjasnili, jaká je společná představa o systému poskytování sociálních služeb v komunitě a čeho chtějí komunitní plánovači v daném období společně dosáhnout.

Hlavním cílem fáze plánování je vyjednávání a společná dohoda o návrcích priorit do komunitního plánu sociálních služeb. Převážná část práce spočívá na pracovních skupinách komunitního plánování či vytvořených týmech k dané problematice, jejichž členové diskutují o prioritách ve změnách v sociálních službách pro konkrétní cílovou skupinu. Finální verze komunitního plánu, do které byly zapracovány připomínky získané v procesu veřejného projednávání návrhu komunitního plánu, musí být předložena k projednání a schválení politické reprezentaci obce.

Realizační (implementační) fáze je naplněním a uskutečněním dohodnutých a schválených plánů. Zároveň s řízením realizace komunitního plánu probíhá i kontrola a monitorování průběhu naplňování jednotlivých cílů a opatření komunitního plánování sociálních služeb. Výsledky monitoringu jsou velmi důležitým pokladem pro úvodní – hodnotící fázi nového cyklu KPSS pro další plánovací období. Při implementační fázi musíme klást důraz na naplňování a hodnocení jednotlivých cílů a opatření, vytváření systému podpory pro implementaci a využívání a upevňování organizační struktury, která byla v rámci komunitního plánování vytvořena.

Správně zvolený systém monitoringu může přispět k včasnému rozpoznání případných ohrožení procesu realizace jednotlivých cílů a opatření a může být rovněž cenný pro případné korekce celého procesu a jeho zkvalitňování. Komunitní plánování tvoří spirálu, v níž se fáze, témata a mnohé problémy cyklicky opakují a je nutné se jimi znovu zabývat na nové úrovni vývoje, výsledky monitoringu se tak stávají podkladem pro úvodní (hodnotící) fázi nového cyklu komunitního plánování sociálních služeb.

4. Organizační kultura

Kultura organizace (či organizační kultura) je nesmírně důležitou složkou zkoumání organizací přinejmenším od 30. let minulého století, kdy Elton Mayo se spolupracovníky při svých experimentech v Hawthornských závodech odhalili význam lidských vztahů v organizaci ve vztahu (nejen) k pracovnímu výkonu (Keller, 2007) a dotkli se při svých výzkumech toho, co bychom s Bergerem a Luckmannem (in Zatloukal, 2006) mohli označit jako „společně

konstruovanou realitu“ (a v širším slova smyslu „kulturu“) pracovních týmů. Armstrong definuje kulturu organizace jako „soustavu hodnot, norem, přesvědčení, postojů a domněnek, která sice nebyla nikde výslovně zformulována, ale formuje způsob chování a jednání lidí a způsoby vykonávání práce“ (Armstrong, in Zatloukal, 2006, s. 85). Eldridge a Crombie definují organizační kulturu podobně: „Kultura nějaké organizace se vztahuje k jedinečné konfiguraci norem, hodnot, přesvědčení a způsobů chování, které charakterizují styl, na němž se skupiny a jedinci shodují za účelem splnění nějakých úkolů“ (Armstrong, in Zatloukal, 2006, s. 85). Schein (in Zatloukal, 2006, s. 85), klasik v oblasti výzkumu kultur organizací, definoval organizační kulturu takto: „Podniková kultura je vzorec základních a rozhodujících představ, které určitá skupina nalezla či vytvořila, odkryla a rozvinula, v rámci nichž se naučila zvládat problémy vnější adaptace a vnitřní integrace a které se tak osvědčily, že jsou chápány jako všeobecně platné. Noví členové organizace je mají pokud možno zvládat, ztotožnit se s nimi a jednat podle nich.“

Všechny zmíněné definice upozorňují na několik podstatných rysů organizační kultury. Jde o soubor předpokladů široce sdílených v organizaci, Organizační kultura je převážně neuvědomovaná a nereflektovaná, ovlivňuje chování jednotlivých lidí v organizaci a stmeluje pracovní týmy. Nově příchozí pracovníci se organizační kultuře přizpůsobují.

V několika ohledech podobnou typologii organizačních kultur představil Handy (in Bělohlávek, Košťan a Šuleř, 2006), když rozlišil:

- 1. Kulturu moci** – organizační kultura, v níž moc pramení z centra, existuje relativně málo pravidel a procedur a je zde silná soutěživost a politikaření.
- 2. Kulturu rolí** – organizační kultura, v níž se práce řídí především procedurami a pravidly a popis role (očekávání) je důležitější než osoba, která roli zastává (typické ve velkých komerčních organizacích a organizacích veřejné správy).
- 3. Kulturu výkonu (úkolovou kulturu)** – zaměřuje se především na úkoly, které mají být splněny, mocenský vliv je založen spíše na odbornosti než na funkci či osobní moci, důraz na přizpůsobivost a týmovou práci (typické u menších podniků).
- 4. Kulturu osoby (podporující kulturu)** – středem zájmu organizace jsou potřeby jedinců, organizace existuje proto, aby pomáhala jedincům v ní (občanská sdružení apod.).

5. Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb

Každá organizace má svou kulturu. Při procesu komunitního plánování sociálních služeb v jednotlivých obcích se podle našeho názoru střetávají dvě výrazně odlišné organizační kultury. Protože komunitní plánování sociálních služeb nezbytně potřebuje politickou legitimitu, je zde na jedné straně vždy organizační kultura veřejné správy. Na straně druhé se však v

rámci procesu komunitního plánování sociálních služeb utváří specifická organizace lidí zapojených do tohoto procesu. Činnost těchto lidí je organizována, vzniká jednoduchá nebo i složitější organizační struktura a také se utváří organizační kultura, která je založena na partnerství, spolupráci, ochotě vyjednávat, zapojení veřejnosti, transparentci a podobných principů.

Organizační kultura veřejné správy by mohla být popsána v rámci Handyho typologie jako **kultura rolí**. Práce se řídí především procedurami a pravidly a popis role (očekávání) je důležitější než osoba, která roli zastává. Příléhavé by bylo i označení „byrokratická kultura“. Byrokracie je, přes různé právním vytykané iracionality (Keller, 2007), chápána jako nástroj racionalizace činností v organizacích. Ve veřejné správě se počítá s tím, že veškerá rozhodnutí jsou vydávána v souladu s platnými předpisy, že všechny úřední postupy jsou dodrženy, a že osobní invence úředníků se nijak do výstupů nepromítá. Ve veřejné správě, zejména v nejvyšších politických úrovních, lze také sledovat **aspekty kultury moci** (Zatloukal, 2006).

Organizační kultury v rámci KPSS jsou velmi rozmanité, ale většinou je možné je popsat v rámci zbývajících dvou Handyho typů kultur organizace. **Kultura výkonu** (podle Handyho dělení) je charakteristická zejména pro KPSS, kde je důraz položen spíše na dosahování cílů, odbornost a dobře facilitovanou týmovou práci. V rámci KPSS lze takovou kulturu označit jako „manažerskou“. Ke **kultuře podpory** (podle Handyho dělení) má blíže spíše KPSS, kde je důraz položen na potřeby jednotlivců, zapojení a podporu znevýhodněných, širokou spolupráci a na proces plánování. Takovou kulturu lze označit v rámci KPSS jako „občanskou“. Manažerská a občanská kultura KPSS jsou určité ideální typy, které bychom ale v praxi hledali těžko (Zatloukal, 2006).

Dojde-li ke střetu různých kultur, lze očekávat napětí, nedorozumění i konflikty. A to i přesto, že pohnutky jednotlivých aktérů mohou být ryzí a jejich snahy ušlechtilé a jejich stížnosti v rámci jejich vidění světa zcela opodstatněné.

5. 1 Organizovanost a kontrola

Kultura veřejné správy má obvykle vysokou potřebu kontroly nad vším, co se děje. Kontrola je zajištěna tím, že úředníci jsou vázáni množstvím předpisů, které jasně definují jejich kompetence a výrazně zužují možnosti vlastních kreativních zásahů úředníka do rozhodování. Moc je soustředěna do rukou demokraticky zvolených politiků, kteří pokud mají dostát své politické zodpovědnosti, musí také mít kontrolu nad tím, jak se jejich rozhodnutí realizují, a naopak, zda není realizováno něco, co by odporovalo jejich programu, případně něco, co by mohlo oslabit jejich kontrolu nad různými procesy na daném území anebo co by mohlo způsobit, že by v případě neúspěchu byli voláni k odpovědnosti i za něco, co neměli možnost ovlivnit. Důraz je kladen na **vertikální rozměr politiky** (Colebatch, in Zatloukal, 2006), tedy na přenos autoritativních rozhodnutí směrem dolů a na implementaci.

Manažerská kultura KPSS klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Na rozdíl od veřejné správy se zaměřuje na **horizontální rovinu politiky** (Colebatch, in Zatloukal, 2006), tedy na koordinaci různých organizací mimo hierarchickou linii moci (tj. na stejné úrovni, partnerů) a společné dosahování cílů. V horizontální rovině je klíčové jednání a nalezení shody, protože neexistují žádné „mocenské páky“. Klíčovou úlohu zde má řízení a koordinace subjektů a jedinců s různými potřebami tak, aby se shodli na realizovatelných cílech a aby se dohodnuté cíle realizovaly. Tato koordinace za účelem dosahování dohodnutých cílů je hlavním smyslem organizační struktury manažersky orientovaného KPSS. **Občanská kultura KPSS** klade podobně jako manažerská důraz na **horizontální rovinu politiky** s tím rozdílem, že **akcentuje potřeby a přání jedinců** a klade zvýšený **důraz na samotný proces** organizování a vyjednávání i implementace. Důležité je, zda existuje někdo, kdo je znevýhodněn nebo dokonce vyloučen od jednacího stolu, zdůrazňuje se neustálé zapojování veřejnosti do rozhodování, transparentnost a intenzivní informování občanů. Je tedy logické, že dochází k určitým napětím v oblasti organizace a kontroly procesů plánování a implementace plánů v obcích (Zatloukal, 2006).

5.2 Propojení organizační struktury KPSS na organizační strukturu veřejné správy

Napojení organizační struktury KPSS na organizační strukturu veřejné správy (řízení obce) je klíčovou podmínkou efektivity, udržitelnosti a realizovatelnosti procesu komunitního plánování. *„Napojení organizačních struktur se však většinou neobejde bez jistého napětí. Toto napětí lze popsat jako **střet různých organizačních kultur**“* (Zatloukal, 2008, s. 83).

Budeme-li tento model aplikovat na problematiku komunitního plánování, můžeme říci, že na jedné straně vždy stojí organizační kultura veřejné správy, na straně druhé pak organizační kultura KPSS, která je většinou značně odlišná. Na základě zkušenosti z různých obcí, které zpracovávají komunitní plány sociálních služeb, byly popsány dva typy organizačních kultur KPSS, manažerská a občanská. Manažerská kultura klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Občanská kultura KPSS spíše akcentuje potřeby a přání jedinců a klade zvýšený důraz na samotný proces organizování a vyjednávání i implementace (Zatloukal, 2006).

Politická reprezentace obce je zvyklá na strategické plánování, které má jasně nastavená pravidla, za která po jeho schválení nese spolu s dotčenými úředníky politickou i věcnou zodpovědnost. Komunitní plány sociálních služeb však vznikají v diskusi se zainteresovanými subjekty v pracovních skupinách, kde se místo autoritativních rozhodnutí či hlasování hledá konsensus a kde ani implementace cílů a opatření není věcí jediného subjektu. Je případné, že se nabízí otázka, jaká bude zodpovědnost místních politiků v případě schválení komunitního plánu za jeho obsah a implementaci a zejména financování. Tyto obavy většinou pramení z nedostatečné informovanosti lokálních politiků o metodě

komunitního plánování a politici na obcích mají tendenci tomuto riziku předcházet i tím, že zvyšují kontrolu nad procesy komunitního plánování sociálních služeb

5. 3 Formy soužití veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb

Soužití veřejné správy (obcí) a komunitního plánování sociálních služeb může mít různou podobu, kterou Zatloukal (2006; 2008) popisuje následujícím způsobem:

a) Konfliktní soužití

„Konfliktní soužití obou organizačních kultur je tou nejhorší možnou variantou pro obě strany. Pro realizátory KPSS je v takovém případě problematické, že jim chybí politická podpora, jejich plány se stávají obtížně realizovatelnými, lidé, kteří jsou zapojeni v komunitním plánování, mají velmi slabé vyhlídky na to, že jejich úsilí přinese výsledky (Twelvetrees, 1982), což vede k odlivu odborníků a oslabení motivace se komunitním plánováním vůbec zabývat“ (Zatloukal, 2008, s. 89). Ke konfliktnímu soužití většinou dochází kvůli bariérám v komunikaci. Odstraňování bariér a jejich předcházení však leží především na realizátorech KPSS, zásadní chybou z jejich strany je nerefluktování potřeb a přání politiků a představitelů dalších vlivných skupin („stakeholders“)² a neschopnost přizpůsobit se jim i ve formě a způsobu komunikace.

b) Paralelní soužití

„O paralelním soužití mluvíme v případech, kdy se komunitní plánování v obci odehrává sice s jakýmsi pozhárnáním politiků, ale pouze v rovině „my si děláme svoje, vy si děláte zase svoje – hlavně nás tím nezatežujte“. Výstupy práce skupin v rámci KPSS jsou ale nakonec stejně předloženy politikům ke schválení“ (Zatloukal, 2006, s. 91). Paralelní uspořádání má tu výhodu, že pracovní skupiny v rámci KPSS pracují relativně svobodně bez politických tlaků a mohou skutečně vytvořit dostatečný prostor pro jednání. Na druhé straně je zde značné riziko, že výstupy z práce pracovních skupin nebudou pro politiky přijatelné a politici komunitní plán neschválí a nevezmou za svůj. Riziko, že práce mnoha angažovaných lidí může přijít vniveč, je poměrně velké.

c) Kontrolní soužití

„V případech, kdy dochází k silné tendenci kontrolovat proces KPSS ze strany místních politiků, mluvíme o kontrolním soužití. Nadměrná kontrola sice zajišťuje hladší postup schvalování, ale zároveň dusí spontánnost a kreativitu, výrazně omezuje prostor pro vyjednávání a frustruje účastníky – partnery v horizontální rovině“ (Zatloukal, 2006, s. 91). Problém je v tom, že se místní politici pokoušejí uplatnit vertikální politiku i tam, kde je

² Z angličtiny: stake = hmotný zájem, holder = držitel

přípustná pouze politika horizontální.³ Výstupy procesu KPSS v obci, kde panuje silně kontrolní soužití, se nakonec bohužel příliš neliší od strategických plánů. Navíc se může stát, že naplánované služby nebudou dostatečně reflektovat potřeby uživatelů služeb, protože jakmile je „dušena“ spontánnost v KPSS, první hlas, který přestává být slyšet, je hlas uživatelů.

d) Kooperativní soužití

„Ideálním, a bohužel spíše vzácným, je soužití kooperativní. V takovém případě obě strany participují na dosahování cílů, které jsou pro ně přijatelné a atraktivní. Komunitní plány sociálních služeb vznikají bez zbytečných tlaků s tím, že jednání pracovních skupin jsou vedena kvalitními manažery a facilitátory...“ (Zatloukat, 2008, s. 91). V tomto optimálním modelu se jednání pracovních skupin se rovněž účastní i politici, kteří respektují pravidla jednání, všichni zúčastnění jsou srozumitelně seznámeni s možnostmi financování a garance sociálních služeb ze strany obce a společně se snaží nalézt co nejefektivnější řešení tak, aby byly uživatelům zajištěny služby, které potřebují, aby tyto služby bylo možné zaplatit a aby tyto služby skutečně někdo v obci nabízel a poskytoval. V tomto případě se často stává, že politici využívají komunitní plány sociálních služeb pro své politické a volební programy, čímž se komunitní plány sociálních služeb stávají velmi důležitým instrumentem sociální politiky na lokální úrovni. Pro kooperativní soužití platí jedna klíčová zásada: obě strany musí mít co nabídnout. Avšak první krok je musí být na realizátorech KPSS, jejichž úkolem je místní politiky přesvědčit, že jim mají co nabídnout a zároveň, že místní politici mohou něco nabídnout pro podporu procesu KPSS.

Závěr

Postupné zavádění komunitního plánování jako metody plánování rozvoje sociálních služeb v obcích s sebou většinou přináší určité napětí či střety mezi rozdílnými organizačními kulturami, a to organizační kulturou veřejné správy a organizační kulturou KPSS. Optimální je dle našeho názoru dosáhnout co nejvyšší míry kooperativního soužití, pro které je charakteristické zřetelné rozdělení kompetencí a odpovědností doprovázené respektem a efektivitou. Dosáhnout tohoto cíle je většinou dlouhodobý proces a je možné, že v některých případech to nebude reálné. Skutečnost, že komunitní plánování sociálních služeb v obci se pozvolna institucionalizuje a stane se nedílnou složkou sociální politiky města, je ideální stav,

³ Příkladem kontrolního soužití je autorova zkušenost, kterou získal při metodické podpoře v jednom nejmenovaném statutárním městě. Členka rady města písemně navrhovala zakotvit do organizačního řádu komunitního plánování ustanovení, ve kterém bylo explicitně vymezeno, že orgány města „...z titulu postavení zadavatele delegují úkoly a zadání, které souvisí s naplňováním cílů a opatření komunitního plánu a rovněž s plněním dílčích částí volebních programů souvisejících s poskytováním sociálních a souvisejících služeb na území statutárního města.“

který je výsledkem dlouhodobého snažení všech zainteresovaných subjektů, ve kterém hrají v rámci propojení a vytvoření kooperativního soužití komunitního plánování sociálních služeb a veřejné správy významnou roli i neformální kontakty na politiky a na další vlivné „hráče“ („stakeholders“).

Seznam bibliografických odkazů

Předkládaný text je původní autorský (není-li uvedeno jinak), který případně rozpracovává témata či teze obsažené již v publikovaných pracích autora v níže uvedeném seznamu literatury.

Výchozí autorovy práce

PILÁT, Miroslav. 2015. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál. ISBN 978-80-262-0932-4.

JANÁK, Dušan a Miroslav PILÁT. 2012. Vývoj právních norem k sociální péči a sociálním službám v Československu a v České republice od roku 1956. In: KRAJČÍK, Vladimír, Dušan JANÁK ml. a kol. *Mikropodnikání v sociálních službách*. Ostrava-Opava: Vysoká škola podnikání a. s. a Slezská univerzita v Opavě, s. 13-64. ISBN 978-80-72-48-766-0.

PILÁT, Miroslav. *Metoda komunitního plánování v novém systému sociálních služeb*. Olomouc, 2008, s. 286. Disertační práce. Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Katedra speciální pedagogiky. Vedoucí disertační práce Jan Michalík.

PILÁT, Miroslav. 2014. Metoda komunitního plánování jako nástroj k zajištění dostupnosti sociálních služeb prostřednictvím komunitní sociální práce. *Speciální pedagogika*, ročník 24, č. 2, s. 104-124, ISSN 121-2720.

PILÁT, Miroslav. 2009. Příklad zapojování uživatelů sociálních služeb do procesu komunitního plánování. *Sociální práce/Sociální práce*, ročník 9, č. 1, s. 147-149. ISSN: 1213-6204.

Další použitá literatura

Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb [online]. Praha: MPSV, c2001 [cit. 2001-6-11]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/mhtml:file:///E:\Česko britský projekt na podporu reformy sociálních služeb\Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb.htm](http://www.mpsv.cz/mhtml:file:///E:\Česko%20britsk%C3%BD%20projekt%20na%20podporu%20reformy%20soci%C3%A1ln%C3%BD%20slu%C5%BEn%C3%BD%20slu%C5%BEn%20.htm)

BĚLOHLÁVEK, František, Pavol KOŠŤAN a Oldřich ŠULEŘ. 2006. *Management*. Praha: Computer Press. ISBN 80-7261-029-5.

BRUEGGEMANN, G. William. 2002. *The Practice of Macro Social Work*. Sekond Edition. Belmont, Kalifornia: BROOKS/COLE Thomson Learning. ISBN 0-534-57322-3.

KELLER, Jan. 1996. Komunita. In: *Velky sociologicky slovník*. Praha: Karolinum, s. 512–514. ISBN 80-7184-310-5.

KELLER, Jan. 2007. *Sociologie byrokracie a organizace*. 2. přepracované vydání. Praha: SLON. ISBN 80-86429-74-1.

KINKOR, Milan. 2013. Komunitní práce. In: MATOUŠEK, Oldřich et al. *Metody a řízení sociální práce*. 3. aktual. a dopl. vydání. Praha: Portál, s. 265-281. ISBN 948-80-262-0213-4.

KRBICOVÁ MAŠÍNOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. 2008. *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem. ISBN 978-80-254-2800-9.

MPSV. 2004. *Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. ISBN 80-86878-03-1.

ORINIÁKOVÁ, Pavla a Daniel ROSECKÝ. 2003. *Komunitní plánování sociálních služeb*. Plzeň: CpkP ČR.

PŘÍHODOVÁ, Alice. 2004. Koncept komunity v komunitní sociální práci. *Sociální práce/ Sociální práce*, č. 3. s. 44-56. ISSN 1213-6204.

SKŘIČKOVÁ, Zuzana (ed.). 2007. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. 1. vydání. Praha: Centrum pro komunitní práci. ISBN 978-80-86902-44-9.

VASKOVÁ, Vladana a Ondřej ŽEŽULA. 2002. *Komunitní plánování – věc veřejná*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. ISBN 80-86552-30-6.

ZATLOUKAL, Leoš. 2006. Komunitní plánování sociálních služeb v obcích – střet organizačních kultur? *Sociální práce/ Sociální práce*, č. 3, s. 82 – 94

ZATLOUKAL, Leoš. 2008. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-2128.

Citované právní předpisy ČR

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Adresa autora

PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a regionální politiky

Bezručovo nám. 14

746 01 Opava

Syndróm vyhorenia u pracovníkov štátnej správy

Burnout Syndrome in State Administration Staff

Lenka Lachytová

Abstract

The aim of the paper is to point out the problem of burnout syndrome among state administration staff. Based on various research studies, the contribution reveals the various factors that cause excessive workload which precipitates burnout syndrome by government workers in the practise of their profession. The work also deals with the impact of stress and the assessment of the impact of workload risks on the mental and physical health of a state administration worker. By comparing the results and analyzing the data of domestic and foreign studies in accordance with legislation, we try to propose individual preventive and intervention measures to mitigate the effects of mental and physical workload, which negatively affects the performance of state administration staff.

Keywords: burnout syndrome, stress, prevention and intervention of burnout syndrome.

Úvod

Mediálne proklamovanému syndrómu vyhorenia sa v skutočnosti nevenuje dostatočná pozornosť aj napriek jednoznačným symptómom, ktorými ho dokážeme diagnostikovať. Na základe výskumných skúseností a v rámci chápania komplexnosti problému je nutná percepcia a kooperácia mnohých vedných disciplín v implementácii intervencií a teoretických modelov k lepšiemu pochopeniu kauzality a dôsledkov tejto dysfórie špecifickej pre pracovnú činnosť.

O syndróme vyhorenia sa vedú rôzne diskurzy v rôznych súvislostiach a v rozličných konotáciách, ale literatúra je nepostačujúca, hlavne čo sa týka dôsledkov, ktoré prinášajú nové šetrenia a konštrukty ohľadom kritérií vyhorenia a organizačných výsledkov v štátnej správe. Globálny kontext profesie štátneho úradníka sa v posledných rokoch vyznačoval zmenami v modeloch zamestnanosti, zintenzívnením práce a zvyšovaním flexibility pracovnej sily.

Prácu ako jednu z najdôležitejších priorít človeka interferuje množstvo situácií a stavov. Nepredstavuje len pozitívne vplyvy na človeka, ale často krátko sa diskutuje o tom, že samotné zamestnanie je zdrojom rizikových faktorov (Kozoň a kol., 2012).

Výskumy poukazujú na prevalenciu tejto problematiky hlavne u zdravotníckych pracovníkov, ale je potrebné nebyť indiferentný ani v iných profesiách. V prostredí štátnej správy podceňovaním symptómov vyhorenia môže dôjsť k ohrozeniu klientov, príbuzných i samotných pracovníkov. Vzhľadom na dôsledky týkajúce sa fyzického a duševného zdravia by sa syndróm vyhorenia mal považovať za problém verejného zdravia a kvality života.

1. Empirický exkurz syndrómu vyhorenia

Syndróm vyhorenia je syndrómom emocionálneho vyčerpania, depersonalizácie a zníženého osobného výkonu. Kvantitatívne sa týka hlavne profesií s interpersonálnymi kontaktmi (Maslach a Jacksons 1981). Teoretické vymedzenia syndrómu vyhorenia je rôznorodé. Niektoré definície sú orientované na konečný stav, iné na stav emocionálneho, fyzického a mentálneho vyčerpania a ďalšie sú definované ako proces, ktorý má svoj vlastný vývoj.

Prvýkrát definíciu syndrómu vyhorenia použil psychológ H. J. Freudenberger vo svojej knihe *Burnout: The Cost of High Achievement*, kde starostlivosť o jedinca a neuspokojivý vzťah sú príčinou, že práca prináša neočakávané výsledky. Syndróm je spájaný s psychickým a fyzickým vyčerpaním a dlhodobým stresom. „*Burnout je konečným štádiom procesu, pri ktorom ľudia, ktorí sa dlhodobo emocionálne niečím zaoberajú, strácajú svoje pôvodné nadšenie a svoju motiváciu*“ (Jeklová a Reitmayerová s. 7, 2006).

Kebza a Šolcová (2003) tvrdia, že všetky známe definície syndrómu vyhorenia majú spoločné charakteristiky:

- ide predovšetkým o psychický stav, prežívanie vyčerpania. Vyskytuje sa hlavne pri profesiách, ktoré si vyžadujú prácu s ľuďmi alebo aspoň kontakt s nimi,
- tvorí ho rad symptómov predovšetkým v oblasti psychickej, čiastočne aj v oblasti fyzickej a emocionálnej,
- kľúčovou zložkou syndrómu vyhorenia je emocionálne a kognitívne vyčerpanie a z časti aj celková únava,
- všetky hlavné zložky toho syndrómu vychádzajú z chronického stresu.

Presná a všeobecne platná definícia neexistuje, ale jestvujú znaky, ktoré sú pre väčšinu definícií spoločné:

- prítomnosť negatívnych emocionálnych príznakov ako depresia, vyčerpanie...,
- syndróm vyhorenia je najčastejšie spájaný s určitými druhmi povolania, ktoré sú uvádzané ako rizikové,
- znížená výkonnosť pri burnout syndróme úzko súvisí s negatívnymi postojmi a z ich vyplývajúceho správania,

- dôraz je kladený na príznaky a správanie ľudí v súvislosti s výkonom určitého povolania (Jeklová a Reitmayerová 2006).

V mnohých krajinách Európskej únie sa dlhšiu dobu diskutuje o závažnostiach vplyvu negatívnych faktorov na zdravie človeka, čo zapríčinilo realizáciu množstva výskumov týkajúcich sa hlavne psychosociálnych faktorov, ktoré podľa výsledkov prinášajú alarmujúce závery.

Empirický výskum tohto fenoménu začal vzrastať na počiatku osemdesiatych rokov. Podľa rešerše vykonanej v databáze MEDLINE sa ukázalo, že od počiatku až do druhej polovice osemdesiatych rokov (konkrétne v rokoch 1982-1987), vzniklo celkom 207 psychologicko-medicínsky orientovaných štúdií, zatiaľ čo v sedemdesiatych a následne v deväťdesiatych rokoch je ich registrovaných iba 5-10 ročne (Kebza a Šolcová, 1998). Autori ďalej uvádzajú, že v súčasnej dobe je k dispozícii viac než päť tisíc anglicky písaných publikácií k tejto téme.

Dimunová a kol. (2013) realizovali výskum s názvom Syndróm vyhorenia u pracovníkov v Košickom regióne v roku 2012. Hlavným výskumným zámerom bolo zistiť, či má vek, vzdelanie a dĺžka praxe vplyv na výskyt syndrómu vyhorenia u 322 pracovníkov ÚPSVaR v Košickom regióne, ktorí boli zamestnaní na pracoviskách ÚPSVaR v Košiciach, Spišskej Novej Vsi, Rožňave, Michalovciach a Trebišove. Autori výskumu na splnenie stanoveného cieľa výskumu vybrali a použili štandardne používaný dotazník Maslach Burnout Inventory – MBI. Skúmaný súbor podľa pohlavia tvorilo 233 žien (76,30 %) a 89 mužov (27,70 %). Priemerný vek respondentov bol 40.71 ± 9.15 pričom rozpätie bolo od 19 do 58 rokov. Vzhľadom na to, že zber dát prebiehal vo viacerých pracoviskách ÚPSVaR ako výsledok výskumu uvádzajú autori aj rozloženie súboru podľa geografického členenia. Prvou premennou, ktorú skúmali bol vek respondentov. Autori výskumu vyslovujú názor, že pracovníci so stredoškolským vzdelaním majú vyššiu mieru syndrómu vyhorenia v subškále emocionálneho vyčerpania ako pracovníci s vysokoškolským vzdelaním. V subškálach depersonalizácie a osobného uspokojenia sa nepreukázal štatisticky významný vzťah medzi dosiahnutým vzdelaním respondentov a syndrómom vyhorenia. Ďalšou premennou výskumu bola dĺžka odbornej praxe zamestnancov ÚPSVaR. Výsledky v nimi sledovanom súbore naznačujú, že sa vyskytuje vyššia miera syndrómu vyhorenia v oblasti depersonalizácie u zamestnancov, ktorí majú dĺžku odbornej praxe vyššiu v porovnaní so služobne mladšími zamestnancami. V subškálach emocionálneho vyčerpania a osobného uspokojenia sa nepreukázal štatisticky významný vzťah medzi dĺžkou praxe a syndrómom vyhorenia týchto zamestnancov. V rámci výskytu syndrómu vyhorenia u pracovníkov ÚPSVR bol potvrdený vplyv veku na výskyt syndrómu vyhorenia v subškále emocionálneho vyhorenia. Ako uvádzajú autori výskumu, stupeň dosiahnutého vzdelania by mohol mať vplyv na výskyt syndrómu vyhorenia. Tento ich predpoklad sa štatisticky potvrdil. Pracovníci v sledovanom súbore so

stredoškolským vzdelaním mali vyššiu mieru syndrómu vyhorenia v subškále emocionálneho vyčerpania ako pracovníci s vysokoškolským vzdelaním. Dĺžka výkonu odbornej praxe je ďalším prediktorom výskytu syndrómu vyhorenia u daného pracovníka. V sledovanom súbore sa štatisticky potvrdil výskyt syndrómu vyhorenia v oblasti depersonalizácie, so stúpajúcou dĺžkou praxe sa miera syndrómu vyhorenia stupňuje.

Profesia pracovníka, ktorý prichádza do kontaktu s klientmi ako pomáhajúca profesia bola podľa Európskej agentúry pre ochranu zdravia a bezpečnosť práce (ďalej len EASHW) zaradená medzi jednu z najrizikovejších skupín povolání, ktoré sú vystavované nadmernému pôsobeniu psychických záťažových situácií počas výkonu pracovnej činnosti. Za posledných 10 rokov sa ukazuje, že predchodcom mnohých negatívnych dopadov na zdravotný stav človeka je vplyv faktorov, vyvolávaný a podmienený práve prácou. Tieto závery boli vyvodené na základe niekoľkých výskumov, mapujúcich problematiku vplyvu nadmernej záťaže počas pracovnej doby v určitých profesiách. Prostredníctvom týchto šetrení sa dospelo k záveru, že značný vplyv na zdravotný stav zamestnancov má práve nadmerná psychická a fyzická záťaž. Hlavnou úlohou kampane výboru vrchných inšpektorov práce (ďalej len SLIC) bolo navrhnúť a prezentovať súbor nástrojov pre kontrolu a elimináciu rizík, vyplývajúcich z nadmerných záťaží. V súvislosti s touto kampaňou sa konala aj štúdia, ktorej záverom je, že stres pôsobiaci v práci je druhým najčastejšie vyskytujúcim sa problémom, ktorý postihuje 28% zamestnancov. Prieskum pracovných podmienok EASHW ukázal, že až 40% zamestnancov Európskej únie je presvedčených o tom, že ich zdravie ohrozuje pracovný stres (In: Psychosocial risks at work 2011).

Ďalšie výskumné šetrenie (Lachytová 2018) identifikovalo prejavy a preventívne opatrenia syndrómu vyhorenia u 49 pracovníkov pracujúcich v mimovládnych organizáciách Košického a Prešovského samosprávneho kraja, podľa korelácií veku, stupňa vzdelania, dĺžky profesnej praxe a miesta výkonu povolania. Za účelom spracovania získaných údajov autorka použila „Inventár prejavov syndrómu vyhorenia“ autorov T. a J. Tošnerových.

Táto štúdia potvrdila súvislosť vplyvu veku, dĺžky praxe a miesta výkonu práce na vznik syndrómu vyhorenia. Výsledky dokazujú, že najvyššia priemerná hodnota ohrozenia syndrómom vyhorenia je vo vekovej hranici 40-49 rokov a najnižšia priemerná hodnota bola vo vekovej hranici 30-39 rokov. Podľa indikátora dĺžky praxe bola najviac ohrozená skupina nad 20 rokov praxe, nasledovala skupina s praxou 6-10 rokov a skupina začínajúcich zamestnancov s praxou do 5 rokov. Najmenej ohrozenou skupinou daného výskumu bola skupina respondentov s praxou 11-19 rokov. Podľa indikátora miesta výkonu práce na predpoklad vzniku syndrómu vyhorenia, boli viac ohrození pracovníci pracujúci v meste v porovnaní s pracovníkmi pracujúcimi na vidieku. Výsledky v tomto prípade poukazujú na nízku mieru náchylnosti syndrómom vyhorenia, ktorú vykazuje 63,27 % respondentov, 26,53 % dosiahlo strednú mieru náchylnosti a 10,20 % sú v hranici vysokého ohrozenia syndrómom

vyhorenia. Vyššie hodnoty u týchto participantov boli zistené vo všetkých štyroch skúmaných rovinách, ktoré preukázali rozdielne hodnoty miery náchylnosti vyhorenia vo vekových skupinách a v jednotlivých skúmaných rovinách (emocionálna, rozumová, sociálna a telesná).

Na základe štúdií a výskumov, ktoré už boli realizované vo viacerých krajinách, môžeme konštatovať, že vek, dĺžka praxe, ale aj stupeň vzdelania ako demografické premenné majú vplyv na vyhorenie jednotlivca. Je nutné však zdôrazniť, že realizované štúdie a výskumy sú vo svojich výsledkoch divergentné. Ako uvádza Maroon (2012) náchylnosť k syndrómu vyhorenia sa môže prejavovať na začiatku pracovnej kariéry, avšak aj v neskoršom profesnom živote pracovníkov štátnej správy. Demografické premenné, pohlavie a rodinný stav, ale aj premenné špecifické pre osobnosť jednotlivca (psychika človeka, jeho nároky a požiadavky, ale aj očakávania, či motivácia) môžu byť determinantami náchylnosti k syndrómu vyhorenia.

Na vzorke okolo 130 pracovníkov pracujúcich na Úradoch práce sociálnych vecí a rodiny Prešovského samosprávneho kraja boli identifikované stresové faktory a techniky zvládania stresu a záťažových situácií (Lachytová a Kalanin 2016).

Pearsonov korelačný koeficient 0,439 vyjadroval kladnú závislosť (priamu) vzťahu medzi pracovným prostredím a mierou spokojnosti. Ak u zamestnanca narastá spokojnosť s pracovným prostredím, tak tiež rastie miera spokojnosti s prácou (zamestnanci pociťujú výzvu a motiváciu na využitie svojho potenciálu). Veľkosť Pearsonovho korelačného koeficientu ďalej vyjadruje, že medzi psychickou záťažou a príznakmi vyhorenia je stredne veľká závislosť, medzi emocionálnym vyčerpaním a depersonalizáciou a tiež medzi emocionálnym vyčerpaním a osobným uspokojením je pozitívny vzťah. Hodnoty Pearsonovho korelačného koeficientu poukazujú, že v oboch prípadoch ide o veľkú závislosť. Príznaky syndrómu vyhorenia v dimenzii emocionálneho vyčerpania sa prejavovali výraznejšie ako v dimenzii osobného uspokojenia a depersonalizácie. Najvýraznejšie prejavy vyčerpania boli v emocionálnej oblasti, následne v rovine depersonalizácie a v rovine osobného uspokojenia boli najmenej výrazné. Až 96,85 % zamestnancov výskumnej vzorky si uvedomuje existenciu stresu vo svojej práci a zároveň sa mu dokážu prispôsobiť bez väčších problémov. Zdravý životný štýl pomáhal zamestnancom zbaviť sa stresu a eliminovať stavy vyhorenia, aj napriek vysokej pracovnej záťaži zamestnanci prezentovali osobné záujmy a optimisticky pristupovali k výkonu povolania, disponujúc nižšou mierou príznakov syndrómu vyhorenia, ako pracovníci s opačnými postojmi.

Výsledky ukázali, že psychická záťaž na pracovisku súvisí s príznakmi vyhorenia a zároveň platí, že čím väčšiu psychickú záťaž zamestnanec pociťuje, tým väčšie sú príznaky vyhorenia (Lachytová a Kalanin 2016).

2. Stres ako precipitor syndrómu vyhorenia

Viacerí autori definujú jednu z najdôležitejších kauzálit syndrómu vyhorenia dlhodobou pôsobiaci stres, ktorý je označovaný ako chronický stres. V súvislosti s príčinami syndrómu vyhorenia sa v súbore negatívnych vplyvov, často stretávame s frustráciou. Jednou z potrieb, ktoré vedú najčastejšie k psychickému vyhoreniu je potreba uvedomovania si zmysluplnosti vlastnej činnosti, práce a života (Křivohlavý 1998; Lim 2010; Siegrist 2008).

Stres ako jeden z rizikových externých faktorov syndrómu vyhorenia a záťaž pochádzajúca z vonkajšieho a vnútorného prostredia, narušuje rovnováhu organizmu a prostredia a uvádza ho do akútneho alebo chronického napätia. Ovplyvňuje ho množstvo vonkajších ako aj vnútorných faktorov.

K vonkajším faktorom patria:

- traumatizujúce zážitky,
- stresujúce udalosti,
- každodenné frustrácie,
- životné a sociálne podmienky,
- hluk,
- životný a osobný priestor.

K vnútorným zaradujeme:

- vnútorné konflikty,
- zhon a neistota,
- nekontrolovateľné udalosti,
- frustračná tolerancia.

Stres prebieha ako špecifický a adaptačný syndróm, charakteristický pre stresovú situáciu bez ohľadu na typ vyvolávajúceho podnetu a je nešpecifickou odpoveďou organizmu. Hoci je prirodzenou súčasťou ľudského života jeho pôsobenie a dosah závisí primárne od osobnostnej štruktúry jedinca a jeho schopnosti vyrovnáť sa so stresom. Obdobne je to aj v zamestnaní pracovníka štátnej správy, pretože každý človek má inú schopnosť dosahovať rovnováhu medzi požiadavkami, ktoré vyplývajú z jeho povolania a medzi osobnými dispozíciami. Osobná vybavenosť, ktorá je získaná alebo vrodená obsahuje tri kapacitné zložky (fyzická, psychická a zmyslová), ktoré spolu tvoria takzvanú celkovú kapacitu jedinca. Základom eliminácie psychickej záťaže vyplývajúcej z práce je snaha optimálne vyrovnáť celkovú kapacitu jedinca s požiadavkami, ktoré sa naňho kladú počas práce (Richter 2008). Stresory, ktoré vplývajú na zamestnanca a posudzujú sa vo vzťahu k práci môžeme rozdeliť na stresové faktory vyplývajúce z organizácie práce, z pracovného prostredia a psychosociálne stresové faktory (Tuček 2005).

Aj na pracovníka štátnej správy pôsobí súbor vonkajších a vnútorných vplyvov, ktoré sú súčasťou každého pracovného prostredia. Osobnostný profil zamestnanca má obrovský vplyv na intenzitu vnímania faktorov pracovného prostredia. Ako to vyplýva aj z predchádzajúcich výskumov, pracovné prostredie a jeho podmienky majú vplyv na výkonnosťnú zložku zamestnanca a pracovný proces môže pracovné prostredie ovplyvňovať priamo alebo nepriamo. Stresory, alebo spúšťače reakcie na podnet delíme z hľadiska pôsobenia na vnútorné a vonkajšie. Medzi vonkajšie stresory pracovného prostredia môžeme zaradiť fyzikálne, chemické, fyziologické, psychologické, sociologické a iné faktory (Kollárik 2002).

Psychosociálne faktory, podľa EASHW (2007) sú v ostatnom období najčastejšou príčinou vzniku pracovného stresu. Do skupiny týchto faktorov zaradzujeme:

- medziľudské vzťahy na pracovisku,
- systém organizácie práce,
- plnenie úloh,
- stav ekonomického zabezpečenia,
- úroveň ohodnotenia za vykonanú prácu.

Vnútorne pôsobiace psychosociálne faktory sa posudzujú najmä:

- z hľadiska osobnostných predpokladov a jeho sociálnej podmienenosti - spočíva v tom, ako človek pozná vlastnú osobnosť a svoje osobnostné črty. Tento faktor hrá v práci úradníka štátnej správy dôležitú úlohu nakoľko sa jedná o prácu s ľuďmi a o jedinečnosť ich osobnosti,
- z hľadiska interpersonálnych vzťahov - ktoré v sebe zahŕňajú vzájomnú toleranciu, rešpektovanie iných, sociálnu interakciu, poznávanie a medzi-osobnú komunikáciu,
- z hľadiska malých sociálnych skupín v ktorých sa človek nachádza - patria sem pracovné skupiny, sociálne a antisociálne skupiny...,
- z hľadiska makrosociálnych procesov, ktoré sú spájané so sociálnou štruktúrou a kultúrou - do sociálnej štruktúry v tomto prípade môžeme zaradiť organizácie, inštitúcie, sociálne hnutia, kým do kultúrnej štruktúry patria rôzne hodnoty, ideológie, zvyky a pod. (Psychosocial risk at work 2011).

Podľa EASHW (2013) až 28 % pracovníkov EÚ je vystavených nadmernej psychickej záťaži, ktorá ovplyvňuje ich psychické zdravie a výkonnosť v práci. Podľa ich nedávnej celoeurópskej štúdie 66 % pracovníkov pripisuje vznik profesionálneho stresu, ako nadmernej psychickej záťaži, počtu odpracovaných hodín a s tým súvisiacim preťažovaním počas pracovnej doby (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013). Tiež sa apeluje na príčiny vzniku profesionálneho stresu pre zľú organizáciu práce a neprimerané pracovné požiadavky, a to až v 41 % prípadoch. Na základe týchto a iných psychosociálnych faktorov pôsobiacich na pracovníkov počas práce sa profesionálny stres považuje za druhý

najčastejšie hlásený zdravotný problém pracovníkov (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

Podľa výskumu EU-OSHA (2013) je v Rakúsku hlavným dôvodom poklesu výkonnosti v práci práve nešpecifický faktor nadmernej psychickej záťaže. V 44 % prípadoch bolo pôsobenie psychosociálnych rizík, hlavne v profesiách zahŕňajúcich administratívnu činnosť a kontakt s ľuďmi, príčinou ich predčasného odchodu do dôchodku. V Spojenom kráľovstve počas rokov 2009 – 2010, bol výkon a chod organizácií obmedzovaný časťami absenciami v práci z dôvodu pracovného stresu. Z dôvodu práceneschopnosti sa stratilo približne 9,8 milióna pracovných dní počas 3 rokov (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

V roku 2005 výskum organizovaný členskými štátmi Európskej únie zistil, že 20 % pracovníkov z 25 členských štátov je presvedčených, že ich výkon ohrozuje zlá organizácia a riadenie v práci, ako aj psychosociálne riziká v podobe neistoty zo zamestnania, nárazovej práce a časovo zdĺhavej práce (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2007).

Výsledky výskumu poukazujú aj na to, že v 16 z 22 prípadoch sa stres stal výsledkom nerovnováhy medzi požiadavkami kladenými na pracovníka a ohodnotením jeho výkonu, ktoré sú súčasťou faktoru nešpecifickej záťaže vnímanej z pohľadu sociálno-ekonomického statusu (Siegrist 2008).

Lim et al. (2010) počas svojho výskumu závažnosti pôsobenia nadmernej psychickej záťaže na zdravotný stav pracovníkov z hľadiska subjektívneho vnímania záťaže a stresu zistil, že pracovníci s vyššou odolnosťou voči nadmernej záťaži sú menej náchylní k ochoreniam, ktoré sú zapríčinené dlhodobým pôsobením stresorov v práci. Pracovníci s nízkym ohodnotením svojej práce, majú tendenciu ťažko zvládať požiadavky kladené z prostredia. Z celkového počtu 174 respondentov sa v dôsledku nadmernej psychickej záťaže až v 13 % prípadoch podpísalo na zvýšenej absencii v práci. Z výskumu vyplynulo, že pracovníci, na ktorých pôsobí akýkoľvek faktor vyplývajúci z práce negatívne, sú ohrozovaní poruchami kardiovaskulárneho systému, obezitou a chronickými chorobami chrbtice dvakrát viac ako pracovníci, ktorí nadmernú pracovnú záťaž zvládajú primerane. Záver výskumu psychosociálnych faktorov pôsobiacich na zdravie pracovníkov dokazuje nárast negatívneho vplyvu pôsobenia nadmernej psychickej záťaže z hľadiska subjektívnej odozvy pracovníkov na záťaž.

V Nemecku sa v roku 2011 až 11,4 % pracovníkov stalo práceneschopnými z dôvodu duševného poškodenia zdravia na základe čoho označil Portuné (2012) psychosociálne riziká ako jeden z najväznejších rizík, ktoré ohrozujú zdravie pracovníkov a sú následkom vzniku rôznych diagnóz (ako napríklad depresia, úzkosť, vyhorenie).

V decembri 2012 sa prostredníctvom EU-OSHA organizoval prieskum ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci na Slovensku. Pri snahe identifikovať hlavné zdroje záťaže 8 z 10 opýtaných odpovedalo, že príčinou ich pracovnej záťaže je reorganizácia v práci a časová tieseň. V 51 % prípadoch sa pracovníci zhodli, že je pre nich stresujúci faktorom nedostatočná podpora zo strany nadriadených či kolegov. Až 46 % opýtaných si myslí, že faktor negatívne ovplyvňujúci ich psychiku je nejasnosť rolí a zodpovedností v práci, obmedzená možnosť riadenia tempa vlastnej práce. Napriek týmto zisteniam sa zistili rozdiely v úrovni zvládania záťaže u Slovákov a iných zahraničných pracovníkov. Úroveň zvládania stresu a nadmernej psychickej záťaže u slovenských pracovníkov je lepšia a 75 % z nich považuje psychickú záťaž v práci za bežnú (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

Celkové náklady vyplývajúce z porúch duševného zdravia (súvisiacich aj nesúvisiacich s prácou) sa v Európe odhadujú na 240 miliárd EUR ročne. Menej ako polovicu tejto sumy predstavujú priame náklady napríklad na liečbu a 136 miliárd EUR predstavuje strata produktivity vrátane práceneschopnosti v dôsledku ochorenia. V Európe má menej ako 30 % organizácií zavedené postupy riešenia stresu na pracovisku. Na základe prieskumu ESENER sa ukázalo, že kým 40 – 50 % väčších organizácií (250 a viac zamestnancov) má zavedené opatrenia na riešenie psychosociálnych rizík, iba 20 – 30 % menších organizácií (10 – 49 zamestnancov) má zavedené takéto opatrenia. Informácie o nedostatku podpory, usmernení a odborných znalostí boli časté predovšetkým medzi menšími organizáciami (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

Samek (2013) tiež uvádza faktor časovej tiesne ako nepriaznivo pôsobiaci na výkon pracovníka v štátnej sfére. Medzi ďalšie riziká patriace do faktora nešpecifickej záťaže zaraďuje nepríjemné jednanie a nespokojnosť s prácou pracovníka zo strany klienta.

V roku 2004 Európski sociálni partneri uzavreli Rámcovú dohodu o pracovnom strese. Je to vyústenie zásadného konsenzu medzi sociálnymi partnermi. Podľa článku 4 tejto dohody môže analýza problémov stresu spojeného s prácou zahŕňať nasledujúce faktory, ktoré súvisia:

- s organizáciou práce a pracovnými procesmi,
- s pracovnými podmienkami a prostredím,
- s komunikáciou a subjektívnymi faktormi (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

3. Prevencia a intervencia syndrómu vyhorenia u pracovníka štátnej správy

Pri riešení životných situácií v práci úradníka štátnej správy má dôležitý význam vlastný prístup k životu a schopnosť čeliť problémom. Pracovníci s vysokou úrovňou pozitívnych

sociálnych vzťahov často nepodliehajú stresovým faktorom a dokážu sa efektívnejšie adaptovať na meniace sa podmienky pracovného prostredia (Kebza 2005).

Pracovné prostredie a vzťahy taktiež ovplyvňujú príznaky syndrómu vyhorenia. Práca úradníka štátnej správy ako práca s klientom je veľmi emocionálne náročná, vyžadujúca podporu kolegov a pracovné prostredie, ktoré je čo najmenej konfliktné. Dôležité je preto apelovať na tímovú prácu, spoluprácu a pozitívne interakcie na pracovisku. Na základe rôznych výskumov, môžeme pozitívne vzťahy na pracovisku považovať za významný prvok prevencie a intervencie vyhorenia pracovníka v štátnej správe.

Článok 4 Rámcovej dohody o pracovnom strese stanovuje, že pri zistení problému so stresom spojeným s prácou musia byť prijaté opatrenia na jeho prevenciu, odstránenie alebo oslabenie. Zodpovednosť za určenie vhodných opatrení je v kompetencii zamestnávateľa. Podľa článku 6 tejto dohody môžu opatrenia zahŕňať aj riadiace a komunikačné opatrenia, školenia vedúcich a pracovníkov a poskytovanie informácií (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

Psychosociálne riziká sa dajú posudzovať a riadiť rovnako systematicky ako ostatné riziká bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a to použitím modelu posudzovania rizík a uplatnením participatívneho prístupu. Preto je potrebné:

- Identifikovať hrozby a určiť, ktoré z nich predstavujú potenciálne riziko. Kľúčová je informovanosť: zabezpečiť, aby manažéri a zamestnanci poznali psychosociálne riziká a varovné príznaky začínajúceho pracovného stresu a aby sa jedni aj druhí podieľali na posudzovaní rizík.
- Vyhodnotiť riziká a stanoviť ich priority.
- Plánovať preventívne opatrenia: ak sú riziká neodvratné, ako sa dajú minimalizovať?
- Realizovať plán: špecifikovať opatrenia, ktoré sa majú prijať, požadované zdroje, zapojenie ľudí a časový rámec.
- Priebežne monitorovať a preskúmať realizáciu plánu a meniť plán na základe výsledkov monitorovania (Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci 2013).

V súlade s platnou legislatívou Slovenskej republiky (ďalej len SR) sa aj SR prostredníctvom Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len MZSR) a jeho príslušných kontrolných orgánov, zaoberá a dohliada na elimináciu vzniku pracovnej záťaž, podľa povahy jej pôsobenia na zamestnanca. Prostredníctvom právnych nariadení ukladá povinnosť všetkým zamestnávateľom, zabezpečovať vhodné pracovné prostredie, pracovné podmienky a dbať o zdravie všetkých svojich zamestnancov v súvislosti s vykonávanou prácou. V súlade so zákonom č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov je dôležité:

- motivovanie a dostatočné odmeňovanie za vykonanú prácu,

- umožnenie zamestnancom sťažovať sa a namietat voči namáhavej práci,
- zodpovedný prístup organizácie a nadriadených k sťažnostiam,
- prihliadať na kompetencie pracovníkov, umožniť im samostatného rozhodovania,
- umožnenie zamestnancom podieľať sa na rozhodnutiach, ktoré ich ovplyvňujú,
- zosúladenie pracovnej záťaže a schopností každého pracovníka,
- rozvrhnutie úloh tak, aby boli stimulujúce a záživné, vyhýbať sa jednostrannej a monotónnej práci,
- poskytovanie príležitostí na sociálnu interakciu,
- vyhýbať sa nejednoznačnosti z hľadiska záležitostí pracovnej istoty a kariérneho postupu,
- iné opatrenia, ktoré znižujú mieru nepriaznivých účinkov nadmernej psychickej a fyzickej pracovnej záťaže na zdravotný stav, pracovnú pohodu a celkový výkon pracovníkov štátnej správy.

Záver

Na základe výskumov domácich aj zahraničných je zrejmé, že existuje množstvo prevenčných aj intervenčných programov, ktoré sú zamerané na danú problematiku. Nie všetky je však možné implementovať do konkrétneho prostredia.

Empirické overenie stresových faktorov a techník zvládania stresu a záťažových situácií preukázalo ich opodstatnenosť v práci pracovníka štátnej správy. Hoci k duševnému zdraviu a pohode prispieva veľa faktorov, je dokázané, že prínos pracovného prostredia je výrazný. V prostredí štátnej správy, pri práci úradníka je dôležité upriamiť pozornosť na správnu implementáciu optimalizácie self manažmentu a time manažmentu, ktorá ako jedna z možností pôsobí preventívne proti syndrómu vyhorenia na čo by mal samozrejme akceptovať aj manažment orgánov štátnej správy.

Literatúra

DIMUNOVÁ, L., ŠVIDA, M., & BARKOVÁ, B. 2013. Syndróm vyhorenia u sociálnych pracovníkov v košickom regióne. In *Zdravotníctvo a sociálna práca*. Bratislava: SAMOSATO.

EURÓPSKA AGENTÚRA PRE BEZPEČNOSŤ A OCHRANU ZDRAVIA. 2007. Výskum stresu spôsobovaného prácou. In: Facts. Belgicko.

EURÓPSKA AGENTÚRA PRE BEZPEČNOSŤ A OCHRANU ZDRAVIA. 2007. Praktické rady pre pracovníkov týkajúce sa riešenia problematiky stresu súvisiaceho s prácou a jeho príčin. In: Facts. Belgicko

EURÓPSKA AGENTÚRA PRE BEZPEČNOSŤ A OCHRANU ZDRAVIA. 2007. Prognóza expertovo vznikajúcich psychosociálnych rizikách súvisiacich s bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci. In: Facts. Belgicko.

EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK. 2013. European opinion poll on occupational safety and health. Luxemburg: publications office of the European union.

EURÓPSKA AGENTÚRA PRE BEZPEČNOSŤ A OCHRANU ZDRAVIA. 2013. Sprievodca kampaňou: Riadenie stresu a psychosociálnych rizik pri práci. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie.

JEKLOVÁ, M., & REITMAYEROVÁ, E. 2006. Syndrom vyhošení. Praha: Vzdělávací institut ochrany dětí.

KEBZA, V., & ŠOLCOVÁ, I. 2003. Syndrom vyhošení. Praha: Státní zdravotní ústav.

KEBZA, V. 2005. *Psychosociální determinanty zdraví*. Praha: Academia.

KOLLÁRIK, T. 2002. Sociálna psychológia práce. Bratislava: Univerzita J. A. Komenského.

KOZOŇ, A., a kol. 2012. Etické otázky (ne)slobody. Trenčín: Ústav rómskych európskych štúdií sv. Sára de Marseille VŠZaSP sv. Alžbety, Banská Bystrica.

KŘÍVOHLAVÝ, J. 1998. Jak neztratit nadšení. Praha: Grada.

LIN, N., et al. 2010. Individual and work-related factors influencing burnout of mental health professionals: A meta-analysis. In *Journal of Employment Counseling* 47(2).

LACHYTOVÁ, L. 2018. Prevention and intervention of the state administration social worker burnout syndrome. In *Обрії - Науково-педагогічний журнал* nr 1 (46), 25-30 p. Івано-Франківськ: HAIP.

LACHYTOVÁ, L., & KALANIN, P. 2016. Burnout as a Selected Aspect Affecting the Work Performance of a Social Worker. In: *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. Volume 3. Number 2-3., 50-57 p.

MAROON, I. 2012. Syndrom vyhošení u sociálních pracovníku. Teorie, praxe, kazuistiky. Praha: Portal.

MASLACH, CH., & JACKONS, S. 1981. *Joufnar of Organizational Behavior*. Berkeley.

PORTUNÉ, R. 2012. Psychosocial risk in the workplace: An increasing challenge for German and international health protection. In: *Arh Hig Rada Toksikol*. Warsaw, 123-131 p.

PSYCHSOCIAL RISK ASSESSMENTS. 2011. Psychosocial risk at work. Workshop in Luxemburg, November 2011 dostupné na internete:
http://www.av.se/dokument/inenglish/European_Work/Slic%202012/Slovak_3.pdf

SAMEK, V. 2013. Sociálna práca ako rizikové povolanie. In: LOVAŠOVÁ, S. a kol. 2013. *Násilie v sociálnej práci*. Košice: Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach

SIEGRIST, J. 2008. Chronic psychosocial stress at work and risk of depression: evindece from prospective studies. In: *Eur Arch Psychiatry Clin Neurosci*. Düsseldorf, 115-119 p.

TUČEK, M. a kol. 2005. Pracovní lékařství pro praxi. Praha: GRADA.

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Adresa autorky

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66

041 32 Košice

E-mail: lenka.lachytova@upjs.sk

Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? Local Self-government as „fourth power“ in a state?

Lívia Trellová

Abstract

As part of this contribution, the author aims to refer to the important role of local self-government in a modern democratic state. The local self-government is an autonomous kind of power, as the extent of its power exceeds its administration and covers all local public affairs, including the exercise of public authority. The very specific nature of local self-government leads the author to consider whether it can be a part of a separation of powers in the state. Can it be considered to overcome the classic model of separation of powers and to grant the role as "fourth power" to the local self-government? The article attempts to argue in favor of such an idea, but also to point out the possible practical impact of such an idea in the conditions of the Slovak Republic.

Keywords: local self-government, constitutional principles, the separation of powers, democracy

Úvod

Jednotlivec ako ľudská bytosť uspokojuje svoje potreby pre život a prácu predovšetkým vo svojej miestnej komunite. V sociologickej teórii je miestnou komunitou špecifická sociálna skupina žijúca v konkrétnej oblasti, ktorej členovia sú prepojení územnou blízkosťou a podľa toho vzájomnými potrebami a aktivitami. Podľa Eugena Pusića je miestna komunita špecifickým sociálnym systémom s vlastnými prvkami v interakcii s oblasťou, ľuďmi v oblasti, potrebami ľudí, vzájomnými aktivitami pri plnení ich potrieb a povedomia o príslušnosti k miestnej komunite (PUSIĆ, 1963, s. 21-23). V záujme splnenia spoločných potrieb ľudí v miestnej komunite sa formujú rôzne inštitúcie, prostredníctvom ktorých sa organizujú rôzne spoločenské aktivity. Jednou z tých inštitúcií, ktoré v priebehu historického vývoja spoločnosti sa zorganizovali a potvrdili ako demokratická inštitúcia občanov v miestnej komunite, čiže v miestnom spoločenstve, je miestna (územná) samospráva (PEJANOVIĆ, 2005, s. 188). V súčasnosti sa miestnou samosprávou označuje v širšom slova zmysle zverenie správy miestnych záležitostí reprezentatívnym orgánom spoločenstva, ktorých sa priamo dotýkajú tieto záležitosti, funkcie, ktoré vykonávajú na vlastnú zodpovednosť a preto zvyčajne bez inštrukcií a príkazov od vyšších miestnych autorít. Miestna samospráva ako politická a právna inštitúcia sa vytvára v podobe obce ako základnej jednotky územnej samosprávy. Základným

subjektom územnej samosprávy sú ľudia, ktorí žijú v miestnych komunitách a ich spoločné záujmy vyplývajúce zo spoločného života na tom istom území.

Územné spoločenstvá existovali ako pôvodná forma organizácie v spoločnosti mnoho storočí predtým ako sa štát začal venovať ich správe. Pri územnej samospráve je špecifikom to, že rozsah jej moci presahuje správu, a pokrýva všetky miestne verejné záležitosti vrátane výkonu verejnej moci. (RUANO, J.M., PROFIROIU, M., 2017, s. 422). Miestna samospráva býva spravidla charakterizovaná ako najnižšia úroveň verejnej správy v štáte. Miestna samospráva má za cieľ priviesť vládu ku jej základom, akoby koreňom a umožniť občanom efektívne sa zúčastňovať na rozhodovaní, ktoré ovplyvňuje ich každodenný život. Ako úroveň, ktorá je najbližšie k občanom, má miestna samospráva v zásade omnoho lepšiu východiskovú pozíciu ako ústredná vláda pokiaľ sa má zaoberať záležitosťami, ktoré vyžadujú miestne vedomosti a reguláciu na základe miestnych potrieb a priorít.

Ideál územnej samosprávy implikoval demokratickú účasť občanov na rozhodovacích procesoch, pokiaľ ide o ich záujem o miestne komunity. Jedným z najdôležitejších záujmov občanov je vytvorenie podmienok pre zamestnanosť a priemysel. Z tohto hľadiska miestne orgány: obecné zastupiteľstvo, starosta obce a obecná administratíva majú nenahraditeľnú rozvojovú funkciu v najširšom kontexte miestneho hospodárskeho rozvoja a rozvoja demokracie v celej spoločnosti. Špecifikom orgánov územných samosprávnych celkov je to, že nesledujú vo svojej činnosti celospoločenský záujem, ale sa sústreďujú na napĺňanie potrieb a realizáciu úloh miestneho, resp. regionálneho charakteru. Existencia rôznych záujmov na miestnej, resp. regionálnej úrovni je len potvrdením výskytu pluralizmu záujmov, ktorý sa dlhodobo diskutuje v odborných kruhoch. Územná samospráva má schopnosť rozvíjať a podporovať úlohu občanov v participatívnej a zastupiteľskej demokracii.

Deľba moci v štáte

V západnej politickej teórii je myšlienka deľby moci v štáte spravidla spájaná s prácou Montesquieu, i keď vo všeobecnosti sa akceptuje, že príbuzné idey sa objavili už v skorších prácach iných autorov. Myšlienka deľby moci a obmedzenia moci je jeden z najstarších a vo svetovom meradle uznávaných princípov právneho štátu. Cieľom tejto myšlienky je zabrániť koncentrácii a zneužitiu moci v štáte a zabezpečiť vyvažovanie mocí a účinnú kontrolu moci a jej výkonu. Existujú názory, že touto myšlienkou sa zaoberal vo svojom diele už Aristoteles (konceptcia trojdelenia moci medzi poradnou mocou, úradníkmi a súdmi). Isté však je, že do popredia sa dostala táto otázka v predrevolučnej politickej spisbe, najvýraznejšie v tejto oblasti pôsobí odkaz z diela J. Locka a Ch. Montesquieu. Prínos Montesquieu bol predovšetkým v rozpracovaní funkčnej deľby moci v štáte, a to i keď sa v minulosti zaoberal konceptom zmiešanej vlády a systémom bŕzd a protiváh. Moderní autori preto typicky pripisujú tripartitnú

kategorizáciu funkčnej delby moci na legislatívnu, exekutívnu a súdnu moc priamo Montesquieu. Jeho model uznal nevyhnutné prekryvanie právomocí a naozaj ho požadoval určitým spôsobom (ako napr. s právom veta voči zákonom) ako mechanizmus, pomocou ktorého by moci mohli navzájom kontrolovať svoje činnosti. Napriek tomu sa Montesquieu domnieval, že jadro každej funkcie by malo byť malo ponechané pre to dezignovanej, určenej zložky moci, trochu esenciálna myšlienka, pre ktorú bol kritizovaný. (ROSENFELD, M., SAJÓ, A., 2013, s. 550).

Rozdelenie moci v ústavnom štáte ho neoslabuje, ale naopak posilňuje. Puristická a do značnej miery veľmi zjednodušená delba moci na tri zložky, kde každá zložka sa obmedzuje na zodpovedajúce funkcie, a každá má vlastné personálne obsadenie, sa stala „čistou doktrínou“. Karikatúra rozdelenia moci sa stala súčasťou všeobecnej znalosti, a to napriek tomu, že žiaden zo seriózných teoretikov ju výslovne v takejto striktnnej podobe neformuloval, ani v praxi v takejto podobe nefunguje.

Ústavy vytvárajú "vnútorné rezervy súdržnosti, povinnosti a legitímnosti" (THORNHILL, 2011, s. 2), ktoré robia štáty viac, nie menej, silné; umožňujú štátom toľko, ako ich obmedzujú. Vývoj priniesol potrebu zdôrazniť čiastočnú delbu moci, kde významnú úlohu zohráva systém bŕzd a protiváh zakotvených v ústavnej úprave štátu, čo sa prejavuje v podobe pozitívnej kontroly medzi jednotlivými zložkami moci. Každá zložka moci realizuje priamu kontrolu nad ostatnými zložkami moci v štáte. Právomoci, ktoré sú obsahom jednotlivých zložiek moci sú zámerne vytvorené tak, aby sa v určenej miere vzájomne prekryvali. Koncept delby moci si výslovne žiada určité presahy nad rámec hraníc zásadnej právomoci. Slovom A. Bröstla prelomenie klasického modelu znamená aj to, že jedna moc nielenže pôsobí na druhú, ale dokonca preberá výkon jej funkcií (právomocí). Dochádza k tomu napríklad tak, že vláda tvorí svojimi nariadeniami všeobecne záväzné právo alebo, že si v rámci voľnej jurisdikcie prisvojuje určité formy správy. Z iného pohľadu (napr. v dôsledku schvaľovania tzv. vykonávacích zákonov - *Massnahmegesetze; measure laws*) sa zdá, že práve rýchla zmena spoločenských pomerov vyžaduje pružnejšie reakcie a relativizuje hodnotu pôvodných pilierov koncepcie delby moci. (BRÖSTL, A., 2013, s. 182-183).

Princíp delby moci v štáte sa môže naplno uplatniť len vo vzťahu k princípu demokracie v štáte, nakoľko jeho realizácia je plnohodnotne možná len v pluralitnej demokratickej spoločnosti. Fínsky ústavný právnik Kaarlo Tuori tvrdí, že v demokratickom právnom štáte sa ľud „ľud známy z osvietenieckého princípu suverenity ľudu zmenil na aktívnu a diskutujúcu pluralistickú občiansku spoločnosť“. Realizácia myšlienky demokratického právneho štátu si zreteľne žiada aj nové inštitucionálne, právne upravené riešenia. Mali by sa týkať decentralizácie a delegovania moci. (TUORI, K., 2015, s. 78-108). Pretože princíp demokracie

a delby moci istým spôsobom obhajuje primárnu, či dokonca exkluzívnu, kompetenciu zákonodarcu. Princiálne sa ústavne musí venovať náležitá pozornosť riadnemu naplneniu princípov demokracie, delby moci a miestnej samosprávy. (TUORI, K, 2011, časť II, s. 6) Delba moci v štáte z inštitucionálneho hľadiska sa zvykne chápať aj ako tzv. horizontálna delba moci. (napr. CIBULKA, L., s. 47 a nasl.). Podľa J. Drgonca horizontálna delba moci vyjadruje delbu moci vo vnútri štátnej moci a vnútri samosprávnej moci podľa povahy činnosti, ktorú jednotlivé orgány vykonávajú. (DRGONEC, J., 2018, s. 267). Zároveň charakterizuje delbu moci v tom zmysle, že jej podstatou je vytvorenie takej organizačnej štruktúry štátu, v ktorej sa vytvoria inštitúcie spôsobilé efektívne uplatňovať vymedzený podiel na všetkej moci existujúcej v spoločnosti pri zachovaní rovnováhy medzi zriadenými inštitúciami tak, aby ani jedna z moci v spoločnosti nemohla strhnúť na seba rozhodujúci podiel na verejnej moci, aby nemohla koncentrovať (absolutizovať) moc v štáte vo svojich rukách, a preto aby nemohla ostatným zložkám moci diktovať ako budú uplatňovať zverenú pôsobnosť. Pre tento cieľ sa vytvárajú brzdy a protiváhy medzi jednotlivými zložkami. (DRGONEC, J., 2018, s. 278). V európskych kontinentálnych modeloch sa hovorí o oddelení moci alebo oddelení funkcií, ktorého účelom je ochrana základných práv a slobôd občanov.

V ústave štátu je delba moci v štáte vyjadrená, či už výslovne alebo v podobe implikovanej delby moci tak, ako je to v prípade Slovenskej republiky. Myšlienky Montesquieu o delbe moci mali bezprostredné, hlboké a trvalé pôsobenie. Spoločenský a politický vývoj však dlhodobo naznačuje, že v právnej teórii nastal čas uvažovať o prekonaní trojdelenia moci v štandardnej podobe. Jednou z možných alternatív, ktorá prichádza v úvahu, je usporiadanie štátnej moci na štyri zložky, kde na pozíciu „štvrtej moci“ umiestnime územnú samosprávu. Dôvodom pre takéto úvahy je úloha, pozícia a vzrastajúci význam tejto v podstate autonómnej zložky verejnej moci, i keď čiastočne podlieha výkonnej moci. Je na zváženie, či práve táto koncepcia by neumožnila prekonať podstatu nedostatkov, ktorú sú logickým dôsledkom „prežívania“ a lipnutia na zachovávaní trojdelenia moci v modernom štáte.

Právni teoretici dlhodobo diskutujú o možných spôsoboch usporiadania moci v modernom ústavnom štáte. V slovenskej teórii sa v ostatnom čase podrobnejšie alternatívami o možných spôsoboch prekonania trojdelenia moci v štáte zaoberal vo svojej práci J. Drgonec. (DRGONEC, J., 2018, s. 276-286), ten však neuvažoval o prisúdení pozície „štvrtej moci“ územnej samospráve. V celosvetovom meradle výraznejší ohlas zaznamenala práca B. Ackermana, kde sa tento uznávaný predstaviteľ angloamerickej ústavnej teórie zaoberal kritériami na základe akých by prichádzalo v úvahu usporiadať moc v štáte. Vo svojej práci nastolil otázku ohľadne troch legitimizujúcich ideálov, ktoré môžu pomôcť pri hľadaní odpovede na otázku: "Oddelenie moci v mene čoho, resp. na akom základe?".

Podľa B. Ackermana je prvým ideálom *demokracia*. Jedným alebo druhým spôsobom môže oddelenie slúžiť (alebo brániť) projektu samosprávy. Druhým ideálom je *odborná spôsobilosť*. Demokratické zákony zostávajú čisto symbolické, ak ich súdne orgány a byrokracie nemôžu implementovať relatívne nestranným spôsobom. Tretím ideálom je *ochrana a posilnenie základných práv*. Bez nich sa demokratické pravidlo a odborná administratíva môžu ľahko stať motormi tyranie. Možno stačí набраť odvahu pri predstavovaní nových spôsobov oddelenia moci. Sme len v počiatočnom štádiu zvládania troch veľkých výziev moderného veku: urobiť z ideálov zvrchovanosti ľudu dôveryhodnú realitu v modernej vláde, neustále prehodnocovať ideál byrokratických odborných znalostí a integrity a chrániť základné liberálne práva prostredníctvom zabezpečenia základných zdrojov na osobnostný rozvoj každého, či každého občana. Uctíme si Montesquieua a Madisona najlepšie tým, že budeme hľadať nové ústavné formy, ktoré zvládnu tieto výzvy, dokonca aj za cenu prekonania známych trinitárnych formulácií. (ACKERMANN, B., s. 639-640, 725).

Vychádzajúc z týchto legitimizujúcich ideálov sa snažím poukázať na možnosti odôvodnenia územnej samosprávy ako samostatnej zložky moci v štáte. Demokracia je ponímaná ako schopnosť spoločnosti slobodne si stanoviť formu štátu, v ktorom bude žiť, ktorá bude vyjadrená v ústave, teda demokracia je schopnosť spoločnosti slobodne si dať ústavu. Demokracia v najvyššobecnejšej rovine ako demokratická forma realizácie štátnej moci- ústavný systém reprezentatívnej demokracie, inštitúty priamej demokracie, základy volebného systému a postavenie politických strán v spoločnosti a štáte. Legitimita orgánov miestnej samosprávy je z tohto pohľadu na najvyššej možnej úrovni, nakoľko orgány obecnej samosprávy sú priamo volené obyvateľmi obce. Pri druhom ideáli, odbornej spôsobilosti, je vhodné vzhľadom na špecifický charakter tejto súčasti verejnej správy, ponechať na zabezpečovanie miestnej štátnej správy. Do tretice je kritériom zabezpečovanie a posilnenie základných práv. Miestni predstavitelia sú teda v každodennej práci zodpovední za širokú škálu otázok ľudských práv. Táto práca je však zriedka vnímaná ako realizácia ľudských práv, a to aj orgánmi, aj zo strany verejnosti. Z toho vyplýva, že ľudské práva sú vo väčšine politik a postupov na miestnej úrovni naďalej vzdialené ako referenčný rámec alebo analýza, zatiaľ čo v praxi môžu byť v skutočnosti ľudskými právami. V tejto súvislosti je potrebné mať na pamäti, že skutočný účinok ľudských práv sa prejavuje na miestnej úrovni.

Povinnosti miestnej samosprávy v oblasti ľudských práv sledujú klasickú tripartitnú typológiu záväzkov štátov v oblasti ľudských práv, konkrétne povinnosť rešpektovať, povinnosť chrániť a povinnosť plniť. Povinnosť rešpektovať znamená, že miestni úradníci nesmú porušovať ľudské práva prostredníctvom svojej vlastnej činnosti. Vyžaduje sa, aby sa miestna vláda zdržala zasahovania do využívania práv a slobôd všetkých osôb v rámci svojej jurisdikcie. Napríklad v súvislosti so slobodou náboženského vyznania nemôže miestna

samospráva zakázať náboženským spoločenstvám, aby za povolenými obmedzeniami používali verejné námestie alebo mestské budovy na náboženské oslavy. Pokiaľ ide o právo na zdravie, miestna vláda nesmie zbaviť určité komunity alebo skupiny prístupu k zdravotníckym zariadeniam. Povinnosť chrániť vyžaduje opatrenia, ktoré zabezpečia, aby tretie strany neporušovali práva a slobody jednotlivca. Napríklad od miestnych úradov sa vyžaduje, aby prijali opatrenia na zabezpečenie toho, aby študenti nebránili iným študentom navštevovať školu. Povinnosť chrániť môže vyžadovať vytvorenie bezpečnejšieho mestského prostredia, ktoré znižuje riziko násillia, napríklad voči ženám. Povinnosť plniť znamená, že miestna samospráva musí podniknúť pozitívne kroky na uľahčenie využívania práv a slobôd. Miestne orgány sú napríklad povinné naplniť právo na vzdelanie prostredníctvom udržiavania dobrého vzdelávacieho systému. Aby sa splnila povinnosť dodržiavať právo jednotlivcov na to, aby neboli diskriminovaní, môžu sa vytvoriť miestne mechanizmy v oblasti ľudských práv, ako sú ombudsmani alebo špecializované antidiskriminačné agentúry (Správa Poradného výboru Rady pre ľudské práva).

Územná samospráva vychádza z troch základných myšlienok: miestne authority si majú prijať svoju vlastnú administratívnu štruktúru, ktorej zveria vlastné oprávnenia, moc, a majú si slobodne spravovať vlastné záležitosti, čo vylučuje subordináciu voči iným orgánom a použitie metód spojených s princípom hierarchie (PASTOR, J.S., NEMERY, J., 1999, s. 15-16). Nadväzujúc na to, usporiadanie štátnej moci do štyroch zložiek, by sme mohli tiež založiť na rozvinutí dvoch základných zásad vo všeobecnosti platných pre delbu moci. Pre teóriu delby moci sú rozhodujúce dve zásady: zásada nezávislosti moci (ich oddelenosť a samostatnosť) a zásada rovnováhy moci a vzájomných brzd medzi nimi. Ak by sme v tomto duchu zvažovali územnú samosprávu ako štvrtú zložku moci v Slovenskej republike, pokúsím sa poukázať na praktický aspekt zabezpečovania konkrétnych aspektov uvedených základných zásad na slovenskej komunálnej úrovni. Ak vychádzame z definovania nezávislosti moci ako

- i) výkon jednotlivých moci osobitnými orgánmi, navzájom nepodriadenými; na úrovni obce sa to prejavuje v podobe existencie zastupiteľského zboru v podobe obecného zastupiteľstva a starostu obce ako výkonného orgánu obce;
- ii) nezlučiteľnosť týchto moci v rukách jedného štátneho orgánu, resp. ich predstaviteľov (inkompatibilita); je zabezpečená inštitútom nezlučiteľnosti funkcií, kde legislatíva vyslovene predpokladá inkompatibilitu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s úradom starostu obce;
- iii) nezávislé nadobúdanie moci (presnejšie právomocí a pôsobnosti) orgánmi (resp. nositeľmi) jednotlivých moci od orgánov (resp. nositeľov) druhej moci; v tomto smere je spôsob ustanovovania osôb do funkcie starostu aj poslancov obecného

zastupiteľstva ponechaný na priamu voľbu obyvateľov obce, čiže ich kreácia nie je vzájomne podmienená.

- iv) vzájomná nezodpovednosť orgánov reprezentujúcich jednotlivé moci. Dôsledkom nezávislosti moci a ich *vzájomnej právnej nezodpovednosti* je, že orgán jednej moci nemôže privodiť odvolanie predstaviteľa druhej moci (konkrétne starosta nemôže privodiť odvolanie obecného zastupiteľstva a platí to aj obrátene).

Zásada nezávislosti moci je možná len na základe rovnováhy moci a vzájomných bŕzd (jedna moc pôsobí tak, aby bola brzdou vo sfére druhej moci). Koncept samosprávy je založený na myšlienke, že moc má byť limitovaná a nie absolútnej povahy. Systém kontroly existuje s cieľom zabezpečiť prekročenie limitov a garancií zachovania rovnováhy medzi verejným záujmom, záujmom spoločenstva a individuálnymi právami, stanovených autormi ústavy a práva. Za mechanizmy, ktoré by sa dali označiť ako brzdy moci v rámci systému územnej samosprávy, možno považovať existenciu sistačného práva starostu obce voči uzneseniam obecného zastupiteľstva; existenciu orgánu obecného kontrolóra. Tento systém dopĺňajú ďalšie brzdy a protiváhy vo vzťahu k ústavným orgánom a súdnej moci, a to v podobe protestu prokurátora, veľmi významne tu pôsobia správne súdnictvo, a rovnako významne tu funguje tzv. komunálna ústavná sťažnosť podľa čl. 127a Ústavy SR (ústavná sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy).

Priznať územnej samospráve pozíciu štvrtej moci predstavuje narušenie klasickej tripartície moci v štáte, avšak možno to chápať ako nevyhnutný dôsledok vývoja demokratickej spoločnosti. Inšpiratívne pôsobí v tomto kontexte názor E. Barányi, podľa ktorého na úrovni národných štátov uvedené trojdelenie moci pretrváva, ale objavujú sa subjekty verejnej, ba i štátnej moci, ktoré z neho vybočujú. Snahy zaradiť nezávislé orgány pre reguláciu sieťových odvetví, prokuratúru, ombudsmana, či orgány typu slovenského Najvyššieho kontrolného úradu do jeho rámca sú náročnými a nepresvedčivými rovnako ako pokusy o štvor či viacdelenie štátnej moci. Signalizujú však novú situáciu, kedy sa trojdelenie štátnej moci stáva už „iba“ jadrom horizontálnej delby štátnej moci a táto predstavuje časť delby moci verejnej. Stáva sa zjavným, že „Delba moci však nemusí znamenať jej trojdelenie“. (BARÁNY, E., 2015, s. 31).

Myšlienka delby moci je od počiatku nepochybne považovaná za zmysluplnú koncepciu, avšak klasickí autori túto koncepciu v dobrom slova zmysle nevyčerpali. V súčasnosti zrejme musíme chápať delbu moci aj v zmysle ako podporu slobody, autonómie a (právnej) istoty jednotlivca (BARÁNY, E., 2015, s. 33). Štát je produktom vývoja a jeho zmien, ktorý sa premieta aj do konceptu liberálneho demokratického konštitucionalizmu, ktorý

je priestorom rôznych hodnôt, ktoré koexistujú v hlbokom napätí. Stručne povedané, rozdelenie moci prispieva k politickému poriadku tak pozitívne, ako aj negatívne. Negatívny argument je známy: porušovanie delby moci, hoci jemné a zdánlivo rozumné, môže otvoriť dvere nielen svojvoľnému fyzickému zlému zaobchádzaniu a zneužívaniu. Pozitívny argument je menej známy: porušovanie delby moci môže tiež brzdiť zámerné zlepšenia a adaptačné stratégie, ktoré sú možné len v rámci pružného a vyvíjajúceho sa právneho politického poriadku. Politický poriadok znamená nielen definitívne modely súladu a presadzovania, ale aj vzájomne závislý systém znakov a významov, v rámci ktorých sú politicky riešené problémy autorského úmyslu, pravdy alebo platnosti a kontextu aplikácie právnych textov. (CAMERON, M.A., 2013, s. 9)

Úvahy smerujúce k podpore myšlienky o štvrtej moci v štáte (podrobnejšie TRELLOVÁ, L., 2018) majú aj ďalší mimoprávny aspekt, ktorým je problém elektonizácie verejnej správy, či nesmierne progresívny vývoj umelej inteligencie. Spoločnosť rýchlo napreduje, nedokáže sledovať tempo vývoja technológií, čo môže vyústiť v stav nespokojnosti v spoločnosti, snahe centralizovať moc, zneužívať moc a informácie, príkladom veľkej hrozby je šírenie a ochrana osobných údajov (reakcia prijatie GDPR). Šírenie nových komunikačných technológií podkopáva monopoly vedomostí a prispieva k centralizácii moci podporovanej globalizáciou. (CAMERON, M.A., 2013, s. 165 a nasl.). Spoločnosť sa zrejme nevyhnutne bude musieť vrátiť k overeným hodnotám a jednou z nich je časom overené miestne spoločenstvo, ktoré dokáže práve pre svoju blízkosť k miestnemu obyvateľstvu nastoliť postupy a mechanizmy pre riadenie územnej jednotky, zvládnutie takýchto situácií, a to v záujme tohto spoločenstva.

Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v Slovenskej republike by sa v tomto postavení nemohla vyhnúť viacerým konotáciám a konzekvenciám. Slovenský ústavodarca vyhradil úprave otázok územnej samosprávy a jej postaveniu v spoločnosti samostatnú štvrtú hlavu Ústavy SR, ktorá predchádza úprave zákonodarnej, výkonnej aj súdnej moci (piata, šiesta a siedma hlava). Ak si uvedomíme, že hlava druhá upravuje základné práva a slobody občana (jednotlivca), tak sa len potvrdzujú slová I. Palúša, že z hľadiska systematiky a štruktúry ústavného textu ide o netradičné, skôr výnimočné, avšak trefné riešenie vytvárajúce ústavnú triádu: občan- obec (samosprávny kraj)- štát, teda trojstupnovosť verejnej moci konformnú s princípom subsidiarity. (PALÚŠ, I., 2010, s. 7). Na jednej strane teda ústavodarcom priznané exkluzívne postavenie moci územnej samosprávy v ústavnom systéme, na strane druhej množstvo otázok súvisiacich s jej postavením a rozsahom jej pôsobnosti.

V Slovenskej republike nie sme legislatívne nepripravení pre zavedenie delby moci v zmysle analyzovanej koncepcie, nakoľko legislatíva oddeľuje pri územnej samospráve originálnu moc od moci pri tzv. prenesenej štátnej správe. Legislatíva upravujúca originálnu

právomoc potencionálne vystupuje ako štvrtá moc, resp. takýmto spôsobom sa vytvoril jej potencionálny základ. Zákonodarca by vedel aj mohol pokračovať v rozvoji originálnej právomoci (štvrtej moci), v tomto smere už urobil prvé kroky v zákone Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a podobne aj v niektorých osobitných zákonoch. Existuje skôr pochybnosť o pripravenosti slovenskej spoločnosti na úplnú a bezprostrednú realizáciu štvrtej moci v štáte. Jedným z dôvodov môže byť, že časť slovenskej spoločnosti je odborne nepripravená a nespôsobilá pre bezprostrednú realizáciu moci. Zároveň druhým dôvodom je, že iná časť spoločnosti nemá dokonale rozvinuté morálne atribúty pre takto spravovanú spoločnosť. Na zváženie je odpoveď na otázku, či to vieme nahradiť, či vyriešiť rozvojom elektronizácie verejnej správy a umelej inteligencie, pričom však nemožno zabúdať na skutočnosť, že celý tento rozvoj originálnej právomoci (ako potencionálny základ štvrtej moci v štáte) je naviazaný a vo všetkých aspektoch prepojený s finančným zabezpečením, ktoré však dlhodobu nie je na požadovanej úrovni.

Záver

Existencia územnej samosprávy je dôsledok sebalimitácie štátu v prospech územnej korporácie. Zamyslenie sa nad uznaním resp. neuznaním existencie „štvrtej moci“ v štáte nemusí vyústiť do prijatia názoru, že územná samospráva tvorí samostatnú moc v štáte, ale minimálne je všeobecne akceptovateľné tvrdenie, že sa vyčlenila v rámci systému trojdelenia moci ako osobitný typ moci, ktorý presahuje do ostatných zložiek moci. Ide o autonómny mocenský fenomén. Potvrzuje to etablovanie tohto inštitútu do ústavných systémov demokratických štátov, kde sa kladie dôraz v podmienkach reprezentatívnej demokracie na ponechanie možnosti rozhodovať o prostriedkoch a o formách realizácie moci, a to aj prostredníctvom územnej samosprávy. Na druhej strane, keď uvažíme formálne ústavnoprávne vyjadrenie samosprávy (predovšetkým územnej), právne a demokraticko - mocenské dôvody, možno však súhlasiť so slovami Karla Klímu, že „je to osobitná oddelená moc ústavná“ (KLÍMA, K., 2012, s. 108).

Samotný princíp delby moci, tak aby jeho vyjadrenie napĺňalo predovšetkým atribút funkčnosti a faktickej realizácie, si vyžaduje existenciu mechanizmu vzájomných bŕzd a protiváh s cieľom zabezpečiť rovnováhu moci v štáte. Pri územnej samospráve pritom vidieť korelácie s mocou zákonodarnou, a predovšetkým vo vzťahu k súdnej moci, ktoré majú v prevažujúcom rozsahu ústavnoprávne vyjadrenie. Delba moci sa vyznačuje mechanizmami, ktoré majú zabezpečiť oddelenie moci, ich nezávislosť v rámci jednotlivých odvetví moci. Delba moci v tom klasickom ponímaní chcela prispieť k efektívnosti výkonu verejnej moci, ale tiež k slobode, právnej istote ako aj uspokojeniu záujmov jednotlivcov.

Literatúra

ACKERMAN, B.. 2000. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, Vol. 113, No. 3, s. 633-729

BARÁNY, E... 2015. Dôvod (y) zmien del'by moci. JIRÁSEK, J., WITKOWSKI, Z. (eds.): Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. česko-polského právníckého semináře. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, ISBN 978-80-87382-73-8

BRÖSTL, A. a kol.. 2013. Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, ISBN 978-807-3804-541

CAMERON, M.A.. 2013. Strong constitutions : social-cognitive origins of the separation of powers. New York: Oxford University Press, ISBN-13: 9780199987443

CIBULKA, L. a kol.. 2017. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-8168-7334

DRGONEC, J..2018. Ústavné právo hmotné. Bratislava: C.H.Beck, ISBN 978-80-89603-57-2

KLÍMA, K.. 2012. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-757-5

PALÚŠ, I., JESENKO, M., KRUNKOVÁ, A..2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8129-003-9

PASTOR, J.S., NEMERY, J.. 1999. Council of Europe Steering Committee on Local and Regional Authorities : Supervission and Auditing of Local Authority's Action: Report. Strasbourg: Council of Europe Publishing

PEJANOVIĆ, M. 2013. Constitutional and legal role of local authorities in economic and infrastructural development of municipalities and cities in Bosnia and Herzegovina.

Akademija Nauka i Umjetnosti Bosne i Hercegovine. Dostupné na:

www.anubih.ba/.../Pejanovic%20Constitutional%20and%20legal...

PUSIĆ, EUGEN. 1963. Lokalna zajednica (Local Community),Zagreb: Narodne novine

ROSENFELD, M., SAJÓ, A.. 2013. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. New York: Oxford University Press

Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee zo 7. augusta 2015 (Správa Poradného výboru Rady pre ľudské práva) dostupné na:

https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/.../a_hrc_30_49_eng.docx

RUANO, J.M., PROFIROIU, M.. 2017. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, ISBN 3319324365

THORNHILL, CH.. 2011. Political Legitimacy: A Theoretical Approach Between Facts and Norms. Constellations Volume 18, No.2, Oxford: Blackwell Publishing, s.135-169

TRELLOVÁ, L.. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-842-3

TUORI, K.. 2011. Ratio and Voluntas: The Tension Between Reason and Will in Law. New York: Routledge, ISBN 9781409420132

TUORI, K..2015.European Constitutionalism. Cambridge: Cambridge University Press, ISBN 978-1-107-08709-5

Adresa autora

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
E-mail: livia.trellova@flaw.uniba.sk

Verejná politika ako nástroj znižovaní regionálnych disparít

Public Policy as a Tool to Decrease Regional Disparities

Anna Čepelová, Milan Douša

Abstract

Scope of this article is content analysis of regional disparities in Hungary in regions at NUTS 2 and NUTS 3 level with main focus on social disparities, as well as evaluation of possible solutions of regional disparities by national regional policies and by Cohesion Policy of the European Union in Programming Period 2014-2020. General part of the article clarifies functioning of regional structure of Hungary and regional disparities as recognized by Cohesion Policy. Second part of this article is dedicated to differences among regions at NUTS 2 and NUTS 3 levels in Hungary based on analysis of unemployment rate and in consideration of their development. Presented contribution is part of solution of Project VEGA č.1/00302/18 „Smart cities as a possibility for implementation of the concept of sustainable urban development in the Slovak Republic“.

Keywords: european regional cooperation, nuts nomenclature, cohesion policy, regional policy, regional disparities

Introduction

As well as there are economic, social and territorial differences between the Member States of the European Union, there are also differences in each Member State at regional level. These differences are also apparent in Hungary and Slovakia, as both countries have regions whose overall socio-economic level does not correspond to the national average. These differences are known as regional disparities which are defined as "unjustified regional differences in level of economic, social and ecological development of the regions". In case of Hungary, the largest disparities are apparent among the region with the capital city and eastern peripheral regions, and among the regions bordering with southern and eastern regions of Slovakia. We can observe significant economic, social and territorial disparities in these less developed regions. On one hand, territorial disparities cannot be eliminated because they are not the result of human activity. Regional policies can only mitigate these disparities. On the other hand, economic and social disparities can be eliminated. National regional policies and Cohesion Policy of the European Union can influence negative impacts of disparities on regions by their regulatory competencies.

The aim of this paper is to content analysis social disparities within unemployment rate indicator at NUTS 2 level in Hungary and at NUTS 3 level in comparison with Slovakian regions. Based on the standard deviation, level of this disparity is herein measured in particular regions in Slovakia and Hungary. This analysis aims to examine this level of unemployment rate as a social disparity, as unemployment is significant negative phenomenon that greatly accounts for the economic situation in the region. It is one of adverse effects requiring adequate attention in order to reduce its impact. Such disparities can be also reduced both by national regional policies as well as by regional policies of the European Union.

As this matter is very broad and multidisciplinary in nature, it is not possible to include it only in one public policy. Disparities between different regions of one country arise from various reasons and are often mutually connected. Therefore, key areas of disparities must be identified and, consequently, individual public policies must be implemented in order to prevent or decrease negative impacts, such as:

- **employment policies** (higher disparities in regional GDP may be related to disparities in unemployment rates in particular areas)
- **education policies** (higher disparities in education structure may be related to disparities in unemployment rates in particular areas)
- **security policies** (higher disparities in unemployment rate may be related to criminality rate in particular areas)
- **transport policies** (better transport infrastructure may be related to regional GDP)
- **healthcare policies** (easier access to healthcare may be related to regional GDP). (Pavlík, Hruža, Godarová, Matějová 2014)

Priorities and general principles arisen of public policies are usually specified in particular tools created on their basis, mainly in program documents of strategies of regional development or regional development programs.

More than one third of the budget of the European Union is dedicated to Cohesion Policy aimed to eliminate economic, social and territorial inequalities in the European Union. Regional policy of the European Union efforts to engage regions to become more competitive, to strengthen their economic growth and to create new jobs. Based on Cohesion Policy, eligibility of regions for financial aid of the European Union is divided into three types of regions according indicator GDP per capita in purchasing power parity (PPP) to the EU-28's average. Based on that, this typology distinguishes between developed regions, transition regions and less developed regions. Except of the region with the capital city, all Hungarian regions at NUTS 2 level fall into the category of less developed regions (the same as in Slovakia) and

are eligible for aid from the European Union for their development, elimination of their economic and social disparities, and mitigation of effects of their territorial disparities.

According current Programming Period of Cohesion Policy, regions at NUTS 3 level can benefit from aid provided within Objective 2 - European Territorial Cooperation. This cooperation involves cross-border cooperation, transnational cooperation and interregional cooperation, through which the regions can cooperate in various projects (environmental protection, increase of accessibility to regions, building infrastructure, etc.), programs and exchanges of experience. The European Union has dedicated 8,948 billion euros to this objective in the current Programming Period of the European Regional Development Fund, allocated for different categories of cooperation. Regional disparities are being decreased by various projects funded by the European Union which help to alleviate the disadvantages emerging from the borders, to overcome consequences of national peripheries and to improve living standards of population in regions. Besides analysis of regional disparities of Hungary with focus on analysis of social disparities (especially from prospective of unemployment rate) of regions at NUTS 2 and NUTS 3 levels.

1. Regional Disparities and Regional Policy in Hungary

This chapter provides by explanation of regional classification of NUTS and identification of individual regions falling into these levels. Following hypothesis have been defined for purposes of this paper:

Hypothesis 1: There is indirect dependency between development of national economy during economic crisis and unemployment rate on NUTS 3 level in Hungary and Slovakia.

Hypothesis 2: There is indirect dependency between development of national economy during economic crisis and unemployment rate on NUTS 2 level in Hungary and Slovakia.

Furthermore, this chapter identifies regional differences that affect development of particular regions. In addition, it points to the settlement structure within Hungary, which is considerably unbalanced and is concentrated in central areas.

1.1 Regional Structure of Hungary

As in other Member States of the European Union, territorial classification of Hungary is based on nomenclature of territorial units for statistics – NUTS according Regulation (EC)

No. 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). **Territorial level NUTS 1 in Hungary** is represented by three statistical large regions (Statisztikai nagyrégiók) - Dunántúl "Transdanubia" (industrial area in West), Észak és Alföld (Alfold and Northern Area) and Közép-Magyarország (Central Hungary – most visited area of the country) (Melecký 2008).

Region Közép-Magyarország (Central Hungary) includes capital city Budapest and Pest County, and belongs to the most developed regions in Hungary. Population density of Central Hungary is the highest in the country, as almost 31% of population, i.e. 2,925 millions of people has lived here in 2016 (Eurostat 2017). This area has also the lowest unemployment rate in Hungary. Economic situation of this region is influenced mainly by its central location and domination of the capital city with its agglomeration. This area generates high percentage of contribution to GDP of Hungary (45%) and represents almost 40% of all economic activities of the country (Hungarian Central Statistical Office 2014). In 2015, decentralization of this region was initiated, as Budapest area is much more developed than Pest County (its GDP is 2,5 times higher than in Pest County). The proposal was unanimously adopted by regional representatives and by 187 municipalities. Based on approval of the European Union and Eurostat, new territorial borders are in effect from 2018 when Budapest and Pest County have become separate NUTS 2 territorial units. Starting from 2021, each of them will become eligible to apply for aid from development funds of the European Union independently. This is not a single case within the European Union, as other capital cities such as Prague, Vienna, Berlin and others are also individual territorial units at NUTS 2 level (Origo 2016). As Pest County became separate region of NUTS 2 category, number of Hungarian regions at that level increased from 7 to 8. However, this region at NUTS 2 level has not been taken into account by elaboration of this paper, as it is new region, and there is not enough sufficient statistic data for the analysis (Módosítás 2016).

Region Észak és Alföld is located in the north-eastern part of the country. City Debrecen is the center of the region as well as it is the most developed city of the region. Eastern Hungary belongs to the lowest developed parts of the country, considering overall development, development of transport infrastructure, population density and regional economy. There are substantial economic, social and territorial disparities arisen of its location and geography (Térport 2017).

Region Dunántúl (Transdanubia). The borders of Transdanubia are the Danube River (north and east), the Drava and Mura rivers (south), and the foothills of the Alps roughly along the border between Hungary and Austria (west). The territory of the region is 38,000

km², and it comprises almost half of the whole territory of Hungary. The terrain is very varied with gentle hills, valleys, basins, mountains and plains. The main geographical formations are the Transdanubian Mountains, the southern half of the Little Alföld, the Alpokalja, the Transdanubian Hills, and the Mezőföld (part of the Great Alföld). The main rivers are the Danube, Drava, Rába, Zala, and Kapos. In the middle of Transdanubia lies the biggest freshwater lake of Central Europe, the Lake Balaton. After 1989 were new industrial cities built at Tatabánya, Dunaújváros, Ajka and Komló, and new industries and factories were established, for example Hungary's only atomic power plant at Paks. In Pécs uranium was mined and big industrial suburbs were built. One of the most famous plant of Socialist Hungary, the Ikarus Bus was established in Székesfehérvár. After the fall of Socialism, northern Transdanubia was more successful at adapting to the new economic situation than other parts of Hungary (except Budapest) and most of the foreign investment came here to help the radical economic renewal. In the 1990s Székesfehérvár was counted as probably the economically most successful Hungarian town. Esztergom, Győr and Szentgotthárd became centers of the automobile industry with the establishment of the Suzuki, Audi and Opel factories. On the other hand, some rural regions remained impoverished, especially in Southern Transdanubia and along the River Drave (OECD 2001).

Territorial units for statistics NUTS 2 in Hungary are represented by planning and statistical regions (Tervezési-statisztikai régiók). They are not administrative districts of the country sui generis. NUTS 2 regions were created by purpose of regulation, as required from Hungary in process of joining the European Union. Regions NUTS 2 were created as a connection of 14 areas with relatively same or similar economic, social and environmental characteristics. These 8 regions at NUTS 2 level differ from each other by their area, population, population density and by economic performance and social structure (OECD Territorial Reviews Hungary 2001). Funds of the European Union are distributed between these NUTS 2 regions (Központi statisztikai hivatal 2008).

Table 1: Datasheet of NUTS 2 Regions in Hungary in 2014

NUTS 2	Area (in thousands of sq. km)	Population	Population density (in sq. km)	GDP per capita v. PPP, Index EU28=100
Közép Magyarország/Central Hungary	6 919	2 925 500	423	107
Közép-Dunántúl/Central	11 237	1 104 841	98	61

Transdanubia				
Nyugat-Dunántúl/Western Transdanubia	11 209	998 187	89	71
Dél-Dunántúl/Southern Transdanubia	14 169	952 982	67	45
Észak-Magyarország/Northern Hungary	13 428	1 209 142	90	42
Észak-Alföld/Northern Great Plain/	17 749	1 502 409	85	43
Dél-Alföld/Southern Great Plain	18 339	1 325 527	72	47

Source: Own research, Eurostat 2017

Territorial units for statistics NUTS 3 are represented by counties (megyék) as base self-government units in administrative classification of the country. The capital city Budapest also belongs to NUTS 3 regions. Currently there are 20 territorial units for statistics at this level. (Központi statisztikai hivatal 2008). Classification of NUTS 1, NUTS 2 and NUTS 3 is summarized as follows:

Table 2: New NUTS Classification in Hungary from 1.1.2018

NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Statistical large regions (Országrészt)	Code	Region	Code	Counties (Megye)	Code
Közep-Magyarország (Central Hungary)	HU1	Budapest	HHU 11	Capital city Budapest	HU110
		Pest	HHU 12	Pest	HU120
Dunántúl (Transdanubia)	HU2	Közep-Dunántúl (Central Transdanubia)	HU21	Fejér	HU211
				Komárom-Esztergom	HU212
				Veszprém	HU213
		Nyugat-Dunántúl (Western Transdanubia)	HHU 22	Gyor-Moson-Sopron	HU221
				Vas	HU222
				Zala	HU223

		Dél-Dunántúl (Southern Transdanubia)	HHU 23	Baranya	HU231
				Somogy	HU232
				Tolna	HU233
Észak es Alföld (Great Plain and North)	HU3	Észak-Magyarország (Northern Hungary)	HHU 31	Borsod-Abaúj-Zemplén	HU311
				Heves	HU312
				Nograd	HU313
	Észak- Alföld (Northern Great Plain)	HHU 32	Hajdú-Bihar	HU321	
			Jász-Nagykun-Szolnok	HU322	
			Szabolcs-Szatmár-Bereg	HU323	
	Dél-Alföld (Southern Great Plain)	HU33	Bács-Kiskun	HU331	
			Békés	HU332	
			Csongrád	HU333	

Source: Own research in 2018

Local administrative unit in nomenclature of territorial units for statistics includes LAU 1 and LAU 2 units. Local units LAU 1 are represented by statistical sub-regions (kirtárségek). There are 168 sub-regions in total, and each county is comprised of these sub-regions. Units LAU 2 are represented by municipalities, out of which there is 252 cities and 2 893 villages (Központi statisztikai hivatal 2008). As of the above mentioned description of territorial units for statistics, it is apparent that scales of large areas, such as NUTS 1 or NUTS 2 are too general for analysis and evaluation of regional disparities. On one hand, LAU 1 level (168 sub-regions) can be considered as the most appropriate level for evaluation of regional disparities. On the other hand, relevant statistics data which are comparable with level of the European Union are mainly available for NUTS 2 or NUTS 3 level. Therefore, further elaboration of this matter will focus on base characteristics of the regions at NUTS 2 and NUTS 3 levels.

1.2 Regional Disparities according Cohesion Policy

More than one third of the budget of the European Union is dedicated to Cohesion Policy which focuses on elimination of economic, social and territorial disparities in the European Union. Regional Policy of the European Union is investment policy which supports creation of new jobs, competitiveness, economic growth, improved quality of life and sustainable development (Eurostat 2016). In the Programming Period 2014 - 2020, Cohesion Policy has continued in its aim to maximize its influence to development and employment. The amount of 351 billion euros is being invested to the regions of the European Union within this period. Investments are targeting all regions, however certain political reforms were adopted in order to adjust extent of aid provided to respective region according following classification:

- **less developed regions** (GDP < 75 % of the EU-27 average) – all NUTS 2 regions in Hungary, except of the region with capital city
- **transition regions** (GDP 75 % – 90 % of the EU-27 average) – nowadays no region of Hungary falls into this category. Western Danubian Region is closest to this category
- **more developed regions** (GDP > 90 % of the EU-27 average) – region with capital city

2. RESULTS and DISCUSSION - Regions of Hungary from point of view of social disparities according unemployment rate indicator

Following part of this article is dedicated to problems of unemployment within category of social disparities in Hungary at NUTS 2 and NUTS 3 levels. Level of social disparities according unemployment rate indicator was measured with standard deviation. At NUTS 2 level, regions of Hungary at this level were measured and compared. At NUTS 3 level, regions in Hungary and in Slovakia at NUTS 3 level were measured and compared according unemployment rate in period of 2000-2015. Based on that, it was possible to identify the intensity of social disparities within unemployment rate indicator at NUTS 2 and NUTS 3 levels.

2.1 Regional Disparities according Unemployment Rate at NUTS 2 Level

Unemployment rate at NUTS 2 level is one of the main indicators to measure regional disparities in the European Union. According presented available data on development of unemployment rate at NUTS 2 level in the relevant period, it was observed that regional disparities have been decreasing before Hungary joined the European Union. After Hungary

joined the European Union, regional disparities have been increasing (Skokan 2008). The main cause of the increase in the unemployment rate was, above all, the introduction of a government measure to increase the retirement rate for women from the age of 55 to the age of 62, thereby automatically increasing the share of unemployed women. Graduates who were unable to apply to the labor market were also added to this figure. Another factor contributing to these figures was also the low level of domestic consumption and the decrease of exports.

Table 3: Unemployment rate in NUTS 2 regions in Hungary

Region	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Közep-Magyarország	55,3	44,3	54	44	44,5	55,1	55,1	44,7	44,6	66,6	88,9	88,8	99,5	88,7	66,2	55,3	33,8	22,7
Közep Dunántúl	44,9	44,3	55	44,6	55,6	66,3	66	65	55,8	99,3	110,3	99,3	99,9	88,7	55,6	44,4	33,0	22,2
Nyugat Dunántúl	44,2	44,2	44	44,6	44,6	55,9	55,7	55	44,9	88,6	99,2	77,4	77,5	77,7	44,6	3,3,8	2,7	22,4
Del Dunántúl	77,8	77,8	77,9	77,9	77,3	88,8	99	110	110,3	111	112,1	112,7	112,1	99,3	77,8	88,1	66,2	66,3
Észak-Magyarország	110,2	88,5	88,9	99,7	99,7	110,6	111	112,3	113,4	115,2	116	116,7	116,1	112,6	110,4	88,7	66,3	55,8
Észak-Alföld	99,2	77,8	77,8	66,8	77,2	99	111	110,8	112	114,2	114,5	114,5	113,9	114,2	111,8	110,9	99,3	77,4
Del- Alföld	66,4	55,7	55,8	55,9	66,1	77,2	77,5	77,4	77,8	110	111,2	110,9	110,3	111	99	77,9	5,5,6	44,1
HUNGARY	66,3	55,6	55,6	55,8	66,1	77,2	77,5	77,4	77,8	110	111,2	111	111	110,2	77,7	66,8	55,1	44,2

Source: Own research according Eurostat 2017

In general, differences can be better observed at lower NUTS level than at higher level, and it was also confirmed for Hungary. It can be seen that join of the European Union and access to funds of the European Union have not caused immediate effect to the country. Current unemployment rate in the region with the capital city is 2,7%, and it brings this region to third place in ranking of the regions with the lowest unemployment rates in the country. The lowest unemployment rate at 2,2% is in region Közep Dunántúl (Central Transdanubia). The

region Nyugat – Dunántúl (Western Transdanubia) is the region with the second lowest unemployment rate of 2,4%. This is mainly given by investments of automotive companies (Opel, Audi, and Mercedes) in locations within these two regions. On the other hand, the highest unemployment rate in the country (7,4%), is in region Észak - Alföld (The Northern Great Plain) and in the region Észak-Magyarország (Northern Hungary) which directly border with regions of the Eastern Slovakia (these are also regions with the highest unemployment rates in Slovakia). Therefore, cross-border cooperation of these regions means an opportunity to adapt to changing circumstances in these regions and to react on changes in areas of regional needs. Mutual cooperation of the regions with the same problems can highly contribute to overcome economic and social disparities, as well as to maximize effects of synergies in attracting new investors, for example by building of transport infrastructure between bordering regions and by creation of stimulating environment for the investors on both sides of the borders.

Social disparities within unemployment rate indicator at NUTS 2 level in Hungary can be measured through standard deviation as follows:

Table 4: Standard deviation of unemployment rate indicator of NUTS 2 regions in Hungary

Year	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Regions NUTS 2 standard deviation	1,85	1,91	11,69	1	1,83	2,30	2,92	3,28	2,83	2,47
Regions NUTS 2 dispersion	3,43	3,65	2,84	3,34	5,27	8,50	10,77	8,04	6,11	
	2011	2012	2013	2014	2015					
Regions NUTS 2 standard deviation	3,09	2,70	22,20	2,44	2,40					
Regions NUTS 2 dispersion	9,54	7,30	4,84	5,96	5,72					

Source: Own research according EUROSTAT

Until 2004, standard deviation was on the lowest level; therefore disparities in unemployment rate among NUTS 2 regions were also the lowest before Hungary joined the European Union in 2004. From 2005 on, standard deviation has been increasing, i.e. dispersion of values around middle value is higher. It means that disparities within unemployment rate among NUTS 2 regions have been increasing as well. The highest disparities in terms of unemployment rate have appeared among NUTS 2 regions during

economic crisis in period 2007 – 2009. In period between 2010 and 2015, including, the standard deviation shows variable tendency, i.e. it increases or decreases from one year to another. This variable tendency of unemployment rate in the regions is mainly caused by private investments to particular regions in respective years. These investors have been offering new jobs to local population. It has led to decrease of the unemployment rate in the affected region. In the same time, the difference of unemployment rate comparing to other regions has increased. Example may be given in comparison of year 2013 (companies Audi and Daimler opened their factories in Hungary), year 2014 (new factory of company LEGO) and 2015 (company Michelin left Hungarian job market; company Samsung closed its factory).

2.2 Regional Disparities according Unemployment Rate at NUTS 3 Level

This part of the article is dedicated to comparison of unemployment rate indicator between particular regions at NUTS 3 level in Hungary and in Slovakia. It deals with percentage rate of unemployment rate between years 2000 – 2015 at NUTS 3 level in Hungary and in Slovakia. Percentage rate of social disparity (unemployment rate) is measured according standard deviation at that level. Based on achieved results, it is possible to identify differences in unemployment rate between Hungarian and Slovak regions in last ten years.

Dispersion of unemployment rate at NUTS 3 level has been increasing from 2013 from initial 25,3%, then 36,4% in 2014. Dispersion of unemployment rate at NUTS 3 level in 2015 was 37,2% in Hungary, while in Slovakia it was 31,0% and in the Czech Republic it was 33,4%. It means that dispersion of regional (NUTS 3) unemployment rate shows the highest differences, and increase of differences in unemployment rate among regions continues since economic crisis from 2009. On the other hand, there is opposite trend in Slovakia, which reports continuous decrease of dispersion of unemployment rate among the regions. Dispersion of unemployment rate in Slovakia has been decreasing from 33,4% in 2011, to 33,0% in 2012, 30,9% in 2013, 30,1% in 2014, until slight increase to 31,0% in 2015 and to 33,2% in 2016.

We can also observe high increase of dispersion of unemployment rate during economic crisis between 2008 – 2009 both in Hungary and in Slovakia. There was higher dispersion of unemployment rate in Slovakia than in Hungary. It means that economic crisis has impacted Slovakian regions more than those in Hungary. High increase of dispersion of unemployment rate in regions at NUTS 3 level in Hungary (higher than during economic crisis) is apparent again in 2017 with 50,6% in Hungary and 41,9% in Slovakia. This effect of increase of dispersion of unemployment rate at NUTS 3 level in both Hungary and Slovakia, despite the

economic growth of both countries, is mainly caused by increasing rate of moving of population to cities and suburbs, as well as by negative demographic development. It leads to depopulation of impacted regional areas and to increase of unemployment rate in these areas. Youth unemployment and long-term unemployment also becomes an issue which is subject of special attention of European Social Fund. In long-term period, difference among regions is increasing (diverging) within this indicator in both. Highest increase of differences among regions within this indicator is observable mainly in Hungary.

Table 5: Dispersion of regional unemployment rate in Hungary at NUTS 3 level

TIME ▶	2000	2001	2002	2003	2004
GEO ▼					
Hungary	34.8	35.2	36.0	37.2	33.1
Slovakia	29.4	29.3	30.9	35.4	37.2

TIME ▶	2005	2006	2007	2008	2009
GEO ▼					
Hungary	29.9	35.5	44.9	48.9	36.1
Slovakia	42.3	43.4	46.1	50.5	37.6

TIME ▶	2010	2011	2012	2013	2014
GEO ▼					
Hungary	28.3	30.2	26.7	25.3	36.2
Slovakia	29.4	33.4	33.0	30.9	30.1

TIME ▶	2015	2016	2017
GEO ▼			
Hungary	37.2	46.5	50.6
Slovakia	31.0	33.2	41.9

Source: Eurostat 2017

Graph 1: Dispersion of regional unemployment rate in Hungary at NUTS 3 level

Source: Eurostat 2017

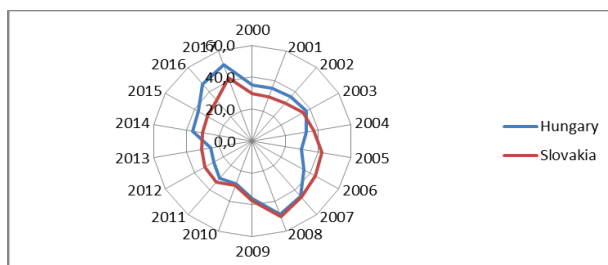


Table 6: Standard deviation of unemployment rate indicator at NUTS 3 level in Hungary and in Slovakia in period 2006 – 2015

Period / GEO	Regions NUTS 3 Slovakia	Regions NUTS 3 Hungary
2006 - 2015	7,15 %	7,28 %

Source: Own research

Standard deviation between regions at NUTS 3 level in Hungary and in Slovakia in period 2006 – 2015 is very similar. Therefore, differences in unemployment rate among regions in Hungary and in Slovakia have been almost identical in the observed period. Slight differences in unemployment rate among regions are more apparent in Slovakia by 0,13%. Highest differences in unemployment rate among regions in Hungary and Slovakia appear mainly after 2004 when Hungary and Slovakia joined the European Union, especially in 2005 and 2006. Furthermore, Slovakian regions have reported even higher differences in unemployment rate indicator than Hungarian regions. This evolution has changed from 2014, and Slovakian regions report lower differences in unemployment rate than Hungarian regions. Both hypothesis have been confirmed, i.e. if national economy decreases, it will lead to increase of unemployment rate, and regional disparities increase in both countries, too.

One of the factors contributing to the large differences in the unemployment rate between the different levels of NUTS 2 and NUTS 3 in Hungary is the unbalanced settlement structure. Population is concentrated mainly in the central areas where most investors and jobs are also concentrated. In Slovakia, according to Eurostat, there is a development of both urban and rural areas. Hungary is experiencing urban development and declining rural areas (Eurostat 2014). This phenomenon of migrating into big cities is typical for recent years, and has not remained unnoticed at the EU level, from point of view of Cohesion Policy. In view of the growing number of people living in cities and the fact that cities are often the source of many of today's economic, social and environmental challenges, 11 thematic objectives have been put in place to support the growth of cities and urban peripheral areas, with around 10 billion euros from the European Regional Development Fund.

These objectives include areas such as urban mobility, the regeneration of deprived communities, the improvement of research and innovation capacities, or the fight against climate change. In 2016, the Amsterdam pact on the establishment of an operational framework for urban agendas was signed and 4 thematic partner projects on environment, migration, housing and urban poverty were adopted (Eurostat 2016).

Currently, individual businesses realize the advantage of the least developed regions in Hungary, mainly as of cheaper labor factor, and because of government investment

incentives, based on which they decide to invest in these regions. For example, this option was used by Deloitte, which decided to invest in Debrecen. They try to exploit the potential of the region, for example in the sphere of spa services, wellness, tourism, agriculture, etc. Despite the possibilities of assistance and certain advantages for companies that decide to invest in less attractive regions in Hungary, large companies often concentrate spatially on catchment areas within the capital city or within industrial parks to be connected to the main transport corridor (TEN-T) such as Sony, Mercedes, and others.

One possible form of solution, mitigation or elimination of social disparities in Hungary is sufficient use of the EU structural funds, mainly by their proper allocation (investment) to areas and sectors that would help to reduce them, for example in the Program area of cross-border cooperation between Hungary and Slovakia. In Hungary, almost 95% of public investment is co-financed from the EU funds, indicating low national contribution to regional development and eliminating disparities in terms of financing from national sources.

In the case of Hungary and Slovakia, it will be very important to monitor the process of approving the EU budget for the programming period 2021-2027, particularly in the area of cohesion policy financial allocations. It is already foreseen that the financial resources will be allocated less for the new programming period due to departure of the United Kingdom from the EU. We can therefore expect that pressure on national regional policies in Hungary and Slovakia and their functional involvement in development of the region will be more important.

Conclusion

According NUTS classification of territorial units, Hungary is divided into 3 statistical large regions at NUTS 1 level: Dunántúl (Western Transdanubia), Közép-Magyarország (Central Hungary) and Észak és Alföld (Great Plain and North), 8 planning and statistical regions at NUTS 2 level and 20 counties at NUTS 3 level. Northern and South Alföld and Northern Hungary belong to the poorest and the least developed regions in Hungary based on unemployment rate and indicator GDP per capita v. PPP to EU-28's average. These regions, especially Northern Hungary, are facing high unemployment, underdeveloped infrastructure, structural problems and lowest GDP per capita within whole Hungary. These regions border with regions of Eastern Slovakia, therefore these regions on both side of border have opportunities for further development by national regional polices and Cohesion Policy of the European Union, for instance by investment aid, access to funds, cross-border, supranational or national cooperation, and other available forms, in order to increase attractiveness of these underdeveloped regions for their citizens, to increase their living standards, and to decrease emigration from these regions.

Hungary still belongs to those Member States of European Union which report unemployment rate above the average. Unemployment rate indicator is one of key indicators to observe social disparities (differences) at level of NUTS 2 regions. Until Hungary joined the European Union, the disparities have been decreasing. After Hungary joined the European Union, unemployment rate has increased, and so the regional differences among regions have. The lowest unemployment rate within NUTS 2 regions in Hungary is in metropolitan region with the capital city and in industrial Western Transdanubia with high concentration of industrial corporations. In contrary to it, the highest unemployment rate is in the Northern Great Plain region (Észak – Alföld) with unemployment rate 7,4% and in Northern Hungary region (Észak -Magyarország) with 5,8% and (Del Dunántúl 6,3%).

In current Programming Period by cohesion policy, (primarily) regions NUTS 2 and NUTS 3 are eligible for aid in Objective 2 – European Territorial Cooperation. All regions in Hungary, except of the region with the capital city, fall into category of less developed regions. Therefore, their GDP per capita is lower than EU-27's 75% of average GDP v. PPP per capita for years 2007 – 2009. Aid is available also within Objective 1 – investments in area of growth and jobs. Aid is available from structural funds of European Regional Development Fund and European Social Fund (Objective 2 is available only for ERDF).

We can observe substantial economic, social and territorial disparities in these less developed regions, which have negative impact on development of the regions. Result of particular cooperation and synergies available within referred framework may lead to decrease of economic and social disparities in underdeveloped regions and to mitigate negatives of territorial disparities. Amount of 15,3 billion euros has been allocated for achievement of objectives and solution of development needs have been allocated for Slovakian regions in programming period 2014 – 2020 for Cohesion Policy, out of which 1,53 billion euros have been allocated for Objective 2 – European Territorial Cooperation. Amount of 21,9 billion euros has been allocated for Hungary within Cohesion Policy in this programming period, out of which 361 million euros is dedicated to European Territorial Cooperation. IT means that Hungary disposes with higher amount of allocated financial contributions for Cohesion Policy than Slovakia does. On the other hand, it is important to mention that Slovakia has allocated more than four times higher amount for Objective 2 – European Territorial Cooperation than the amount that has been allocated by Hungary.

At first place, regional disparities need to be identified and measures, in order to explore their extent and to address appropriate solutions for particular region with that respect. As can be seen, regional disparities are not only the matter of one Member States, as the regions of bordering Member State may face the same problems arisen of the same disparities.

Therefore, solutions available by Cohesion Policy and by European Territorial Cooperation as its part are much more efficient than solutions provided by national regional policies. Solutions on level of the European Union are able to better connect regions across the Member States with similar problems and similar disparities. This effort will help to build synergies in more efficient development and in sharing of advantages given by access to funds of the European Union as of Cohesion Policy. If this activity is transferred from national level to the regions which consider their own development as their highest priorities, the regions may maximize the use of tools available to the regions. On the other hand, there are still some differences, e.g. those given by historical circumstances, which cannot be overcome by one project in one programming period. We are talking about solutions of complex problems, as disadvantaged regions usually contain economic, social and also territorial disparities. Even though it is very important to pay attention to this matter not only on the European Union level, but also on level of the Member States, as growth and development of the regions highly contributes also to growth and development of the Member States and also of the whole European Union.

References

- EUROSTAT. Urban Europe statistics on cities, towns and suburbs and Population density 2016, 2017 [online]. [cit. 12.2.2017] Available on WWW: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7596823/KS-01-16-691-ENN.pdf/0abf140c-ccc7-4a7f-b236-682effcde10f>, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00003>
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. 2008. Atlas of Regions [online]. Available on WWW: <http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,566760&_dad=portal&_schema=PORTAL>.
- MELECKÝ, L. 2008. Regional Disparities and Cohesion Policy in Hungary. In Regional Disparities n.3, p. 56-85 Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2008. Available on WWW: <http://disparity.vsb.cz/dokumenty2/RD_0803.pdf>.
- MÓDOSÍTÁS. 2016. Pest megye önálló NUTS 2 régióvá válása. [online]. 5.2.2016 [cit. 9.10.2018]. Available on WWW: <http://www.pestmegye.hu/2-uncategorised/3306-nuts2>
- OECD. 2001. Territorial Reviews: Hungary [online]. [cit. 9.1.2017]. Available WWW: [WWW:https://books.google.sk/books?id=vqnWAgAAQBAJ&pg=PA201&lpg=PA201&dq=Hungarian+office+for+Territorial+and+Regional+Development&source=bl&ots=ljev3jVxgC&sig](https://books.google.sk/books?id=vqnWAgAAQBAJ&pg=PA201&lpg=PA201&dq=Hungarian+office+for+Territorial+and+Regional+Development&source=bl&ots=ljev3jVxgC&sig)
- ORIGO. Pest megye kikiáltotta a függetlenségét [online]. 29.1.2016 [cit. 9.2.2017]. Available on WWW: <http://www.origo.hu/gazdasag/20160128-pest-megye-budapest-nuts-kmr-kozep-magyarorszag-regio-unios-fejlesztes.html>
- PAVLÍK, M., HRŪZA, F., GODAROVÁ, J., MATĚJOVÁ, L. 2014. Public policy. Workbook. Masaryk University Brno, p. 111-119.

SKOKAN, K. 2008. Regional disparities in international comparison. Research study. 4. WD-55-07-1. Ostrava: VŠB-TUO.

TÉRPORT. 2017. Észak-Alföld [online]. [cit. 9.2.2017]. Available on WWW:
<http://www.terport.hu/regiok/magyarorszag-regioi/eszak-alfoldi-regio>

Contact information

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD, Mgr. Milan Douša

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration

Popradská 66, 041 32 Košice 1

Email: anna.cepelova@upjs.sk, mil.dousa@gmail.com

DISKUSIE

Samospráva ako hlavný aktér kreovania miestnych komunití (komunitnej práce) prostredníctvom neformálneho vzdelávania

Local government as a major actor of creating the local communities (community work) through non-formal education

Gizela Brutovská, Daniela Hrehová

Abstract

The aim of the article is to illustrate the context of the interdisciplinary approach which is related to the intervention in local communities through non-formal form of education and its approaches, methods and skills used in it. The emphasis is placed on a systematic approach to help the community by self-government to become a major part of the regeneration of their neighborhood. It includes aspects of training, organizational and personal development, resource planning, while they are planned and knowingly organized with the help of information and communication technologies. These technologies help to create network capital – they stimulate connections between people, which can lead to social transactions – sharing of information, instrumental and emotional support and so on.

Keywords: local communities, social networks, partnerships, non-formal education, community audit

Úvod

Tradičné komunity v obciach a malých mestách na Slovensku v súčasnosti, zvlášť s vysokou koncentráciou sociálne exkludovaných skupín, sú zvyčajne charakterizované hierarchickými a autoritatívnymi spoločenskými a politickými vzťahmi, „amorálnym individualizmom“ medzi ľuďmi, ktorí si navzájom nedôverujú a závidia. Absentujú vzťahy s väčším množstvom dobrovoľnej občianskej participácie na báze osobnej slobody a solidarity voči ostatným. Vzájomná dôvera, spolupráca a komunikácia sú však najdôležitejšími prvkami sociálneho kapitálu, ktorý môže samospráva využiť na rozvoj miestnej komunity bez potreby

zásahu zhora. Charakteristickým rysom štruktúry slovenských sídel je, že najpočetnejšiu skupinu tvoria malé obce, ktorých štruktúra a charakter sa postupne mení pod vplyvom nástupu globálnej transformácie spoločnosti. Dochádza k odchodu mladých ľudí za prácou, vymieraníu populácie a prehlbovaniu nezamestnanosti. Slovenský vidiek je charakteristický okrem vysokého podielu vekovo staršej generácie aj početným zastúpením etnických minorít, hlavne Rómov na východe a juhovýchode Slovenska, v dôsledku čoho dochádza k rastúcej sociálnej nerovnosti úzko sporej s chudobou. Sociálne väzby a vzťahy v miestnych komunitách sa rozkladajú. Vytrácajú sa také fenomény ako susedské vzťahy, spolunažívanie, pohostinnosť a aktivita. Sociálne siete sa prerušujú a sociálna izolácia vyúsťuje do rodinnej uzavretosti (Gajdoš, Pašiak 2009). Rodina predstavuje veľmi dôležitý zdroj podpory pre domácnosti, špeciálne pre chudobné. Pomáhajú si nielen finančne a materiálne, prácou, ale tiež morálne (Rochovská, Majo, Káčerová 2014). Je však zjavná tendencia slabnutia foriem sociálnej solidarity mimo rodín. Táto situácia nepriaznivo ovplyvňuje formovanie miestnych komunit a ich ochotu akýmkoľvek spôsobom participovať pri riešení spoločných problémov. Ak k tomu pridáme vplyv informačno-komunikačných technológií a médií, ktoré v roztrúsených a oddelených komunitách znižujú neformálny kontakt a prehlbujú vzájomnú nedôveru medzi komunitami rôznymi nepravdivými a ničím nepodloženými informáciami, dokonca môžeme hovoriť až o "dehumanizácii" sociálneho prostredia. Príkladov, ako sa môže znovu obnoviť sociálny kapitál miestnych komunit pomocou mobilizácie vnútorných kapacít komunit, je na Slovensku niekoľko. Sú to predovšetkým niektorí starostovia obcí a primátori malých miest, ktorí vďaka svojej osobnej autorite a charizme sporej s efektívnym využívaním sociálneho kapitálu dokážu vhodne kreovať miestne komunity a komunitnú prácu. Príspevok reflektuje ďalšiu možnosť, a to v podobe kreovania siete miestnych komunit realizáciou komunitného auditu, kde hlavnú úlohu neformálneho edukátora zohráva miestna samospráva, a to buď volení zástupcovia (starostovia a poslanci) alebo zamestnanci obce.

1. Miestne komunity a komunitná práca

Výrazom miestna komunita, v kontexte tohto príspevku, je myslené miestne spoločenstvo spojené priamymi väzbami obyvateľov navzájom a obyvateľov s miestom, kde žijú a trávia väčšinu svojho voľného času. Takéto miesto je spravované miestnou/lokálnou samosprávou, ktorá by mala najlepšie poznať svoju komunitu, keďže má k nej najbližšie.

O zmenenej pozícii miestnej samosprávy v súvislosti s priamou podporou komunitnej angažovanosti diskutuje Cochrane (1994). Hovorí o ich novej role – tzv. strategickom manažmente, ktorého úlohou je splnomocňovanie komunit, ktoré miestna samospráva spravuje, k podielu na moci. Dôraz je sústredený na potreby artikulované členmi komunity. Podľa Phillipsa a Bermána (2001) významná časť sociálnych, kultúrnych a politických práv

a povinností sa uskutočňuje vo vzťahu jednotlivec – komunita, môžeme tak hovoriť o tzv. komunitnom občianstve. To sa však nerealizuje automaticky, ale sú potrebné investície do stimulovania záujmu občanov komunity na participácii, tiež do schopností kompetentne a efektívne participovať. Zásadnou podmienkou úspechu je miera sociálneho kapitálu prítomného v miestnej komunite, resp. investície (časovej, priestorovej, finančnej, informačnej a pod.) do procesu jeho vytvárania. Sociálnym kapitálom Putnam (1995) rozumie prvky spoločenskej organizácie, ako sú sociálne siete, normy a vzájomná dôvera (medzi ľuďmi a medzi ľuďmi a inštitúciami), ktoré zlepšujú koordináciu a kooperáciu pre spoločný prospech. Investície do sociálneho kapitálu sú podľa neho rovnako dôležité ako investície do lokálnej infraštruktúry a ľudského kapitálu, pretože zvyšujú prínos týchto investícií. Môžu byť veľmi dôležité pri budovaní silných komunit, v boji proti sociálnemu vylúčeniu a hľadaniu základu pre dlhodobý ekonomický rozvoj. Pre vzostup sociálneho kapitálu obsiahnutého v sociálnych sieťach občianskej angažovanosti sú podľa Putnama (1995) dôležité tieto prvky: určitý typ organizácií prítomných v komunite, konkrétna existencia združení a organizovaného života, určitý typ sociálnej štruktúry, konkrétne horizontálne nie však vertikálne siete, priestor pre využívanie sociálneho kapitálu komunity, pretože ten sa vďaka investovaniu množí, ale naopak „depozitovaním“ postupne zaniká. Putnam (1995) konštatuje, že siete občianskej angažovanosti zintenzívňujú normu generalizovanej reciprocity a podporujú vznik vzájomnej dôvery. Tieto siete tiež zlepšujú koordináciu a komunikáciu medzi členmi a inštitúciami komunity, a tak umožňujú jednoduchšie riešiť dilemy kolektívnej akcie a súčasne znižujú šance pre rôzne formy oportunistiky. Môžu slúžiť ako príklady dobrej praxe, pretože obsahujú skúsenosti minulých úspechov pri spolupráci. Upevňujú kolektívnu identitu a zoslabujú individualizmus a egoizmus.

Prepojenie medzi sociálnym kapitálom a prácou v miestnych komunitách a s miestnymi komunitami zahŕňa nasledujúce (Henderson, Thomas 2007):

- Práca v miestnych komunitách sa dá robiť len vtedy, ak miestni obyvatelia majú motiváciu dobrovoľne jej venovať svoj čas a energiu. Pri vysokej miere nedôvery a nedostatočnej spolupráci je komunitná práca praktikovaná výrazne selektívne a izolovane jedným subjektom. V prípade, že ide znevýhodnenej komunity, je to na Slovensku vo väčšine prípadov len samospráva a štátna správa, kto participuje na riešení problémov danej komunity, napr. komunitné centrá sú prevažne navštevované len členmi znevýhodnenej skupiny pod kontrolou obce, neziskového sektora poprípade štátnej správy. Ak by však mala komunitná práca byť efektívna, musí existovať aspoň minimálna miera dôvery a záujmu všetkých zúčastnených, ako aj potenciál pre spoluprácu.

- Komunitná práca začína stavať na slabom, či zanedbávanom sociálnom kapitále. Hlavným záujmom práce v miestnych komunitách je spojiť ľudí do neformálnych skupín a formálnejších organizácií. Objavujú sa slová ako „umožňovať“, „uľahčovať“ a „povzbudzovať“, pretože vždy hľadá spôsoby, ako primáť ľudí k spoločnému konaniu. Práve s tým súvisia pojmy ako „svojpomoc“ či „komunitné konanie“.
- Práca v komunitách závisí od jednotlivcov (ktorí sa môžu stať lídrami komunity), ktorí dokážu presvedčiť ostatných, jednotlivcov alebo skupiny, že sa oplatí dať komunite a riešeniu jej problémov šancu. Sú to kľúčoví členovia miestnych neformálnych sietí.
- Zamestnanci a volení zástupcovia miestnej samosprávy musia byť v komunitách veľmi aktívni, lebo práve tam môžu budovať záujem, odhodlanie a vôľu kooperovať, vytvárať mechanizmy na vyjednávanie a presadzovanie dohôd, zakladať formálne aj neformálne organizácie v lokalite a pod. Zároveň však musia udržiavať prepojenia s verejnými a súkromnými držiteľmi zdrojov, ktoré môžu komunitu podporovať.

Adamson a Bromiley (2008) vo svojej práci uvádzajú bariéry, ktoré môžu zamedziť vytvoreniu partnerstva. Sú to:

- Schopnosť aktérov podieľať sa efektívne na aktivitách partnerstva – tzv. kapacita komunity. Tu by sme mohli zaradiť napr. nedostatok vzdelaných ľudí v miestnych komunitách, ktorí budú schopní flexibilne reagovať na potreby objavujúce sa pri realizácii aktivít.
- Kompetentnosť miestnej samosprávy - zamestnancov, ktorí sú organizátormi partnerstva, citlivo pristupovať ku komunitným záležitostiam. Nevhodné je paternalistické chápanie vzájomného vzťahu, v ktorom členovia komunity nie sú skutočnými partnermi. To môže viesť na jednej strane k rešpektu, ktorý môže vyústiť až do deprivácie.
- Externé faktory ovplyvňujú prispôsobovanie miestnym podmienkam. Neformálnosť partnerov v komunite môže byť prekážkou v prípade, že je potrebné podrobiť partnerstvo formálnemu postupu – napr. auditu, meraniu výkonu a efektivity a pod.
- Nejasnosť v zadaní a v pokynoch pre komunitné aktivity. Ukazuje sa, že neurčitost' a nejasnosť dokumentov môže viesť k rozdrobeniu aktivít, ktoré v konečnom dôsledku nevedú k žiaducej zmene.

- Inštitucionálne rezistencia. Zo strany municipality môže byť prekážkou neschopnosť vymaniť sa zo stereotypu poskytovateľa verejných služieb a s tým súvisiace odmietanie participácie, odmietanie výhod, ktoré partnerstvo poskytuje.

Informačno-komunikačné technológie pomáhajú vytvárať sieťový kapitál. Zvyšujú možnosti nachádzania spoločného. Pre znevýhodnené komunity, ktoré komunikujú s inými, nezávisle od miesta, je to nový sociálny kapitál, ktorý predtým neexistoval. Pre miestnu samosprávu predstavujú vhodný nástroj napr. na budovanie „virtuálnych komunít“, podporu a pomoc existujúcim miestnym komunitám pri neformálnom vzdelávaní, posilňovaní komunikácie, organizovaní a motivovaní ľudí vzájomne sa stretávať. Ako ukazujú viaceré výskumy (Matthews 2016, Dabinett 2000) IKT prispievajú k budovaniu nových sociálnych sietí, kreovaniu zručnosti a angažovanosti širšieho okruhu ľudí, vrátane silnejších väzieb medzi zainteresovanými. Musia však byť už zavedené správne kontextové podmienky, najmä prepojenia na existujúce aktivity. Napr. internetová alebo facebooková stránka, založená komunitou, umožní ľuďom s podobnými názormi zdieľať novinky, propagovať akcie v komunite, vytvárať adresár miestnych kontaktov a dávať dokopy nápady. Použitie videa ako informačného nástroja o udalostiach a aktivitách, ktoré sa v komunite konajú, alebo priame on-line zdieľanie udalostí, môže pritiahnúť k aktivite aj doposiaľ pasívnych členov komunity. Môže zároveň slúžiť ako spojovací nástroj pre jednotlivcov alebo skupiny, ktorí majú spoločné starosti, resp. riešia podobné situácie. Na druhú stranu však využívanie IKT pri vytváraní partnerstiev môžu so sebou prinášať aj určité negatíva, prípadne riziká. K využívaniu internetu je potrebné splniť dve základné podmienky: musí byť k nemu prístup a musíme s ním vedieť pracovať. Prístup a potrebné znalosti môžu byť ovplyvnené ako finančnou nedostupnosťou, tak aj nezáujmom využívať ho. Niektoré komunity, napr. sociálne exkludované, ale aj napr. seniari, s tým však môžu mať problém.

2. Neformálne vzdelávanie pre komunitu a v komunite - príklad komunitný audit

Neformálne vzdelávanie je súčasťou celoživotného vzdelávania a jednou z možností kde môže organizovane, dobrovoľne a bezplatne prebiehať je miestna samospráva. Zahŕňa učenie sa konaním, rast a rozvoj človeka prostredníctvom seberealizácie, uspokojovania individuálnych a skupinových (komunitných) záujmov. Medzi základné princípy neformálneho vzdelávania pre komunitu a v komunite patrí občianska angažovanosť v prostredí a v prospech miestnej komunity, prepojenie sa učenia s reálnym životom v miestnej komunite a snaha premeniť vlastnú aktívnu skúsenosť v podnet pre učenie sa. Podľa Carol Packham (1998) princípy neformálneho vzdelávania pre komunitu a v komunite je možné uplatniť pri vypracovaní, napr. komunitného auditu. Ten môžeme definovať ako participatívny prístup

umožňujúci zhodnotenie potrieb a zdrojov miestnych komunít, s miestnymi komunitami a pre miestne komunity. Podlieha piatim základným princípom: princíp triády, princíp rovnosti (jednotliví účastníci sú voči sebe v rovnoprávnom postavení, nikto nesmie byť vylúčený), princíp dohody (preferencia konsenzuálneho spôsobu rozhodovania), princíp transparentnosti (všetko je verejné) a princíp priamej úmery (veľký význam majú procesuálne charakteristiky, ktoré samy o sebe majú byť prínosom pre miestnu komunitu). Henderson a Thomas (2007) popisujú na základe príkladu Ruth Stewart (Rural Community Network) tento prístup vo svojej monografii *Zručnosti komunitnej práce v susedstvách*. Podľa nich vykonanie komunitného auditu je dôležité k tomu, aby bolo možné identifikovať potreby a otázky, ktoré trápia komunitu, aby tiež bolo možné poskytnúť dôkazy o vnímaných potrebách, tam kde predtým existovali len neoficiálne dôkazy, a tiež k uľahčitéj integrovanej a zameranej reakcii na potrebu. Na Slovensku by komunitný audit mal byť súčasťou každého komunitného plánu sociálnych služieb, ktorý je zo zákona povinná vypracovať každá miestna a regionálna samospráva. Vo väčšine prípadov však ide o formálne dokumenty, na príprave ktorých sa podieľali konzultantské externé firmy, čo znemožňuje podľa Hendersona a Thomasa (2007) okrem iného správnu identifikáciu potrieb komunity a odpovedí na ne, zvýšiť počet členov komunity zúčastnených na živote komunity, nájsť dodatočné zdroje a služby nasmerované do komunity, vznik produktívnych vzťahov s dobrovoľníkmi, rozpočtovými a súkromnými inštitúciami, ktorých práca má dosah na komunitu a pod.

Procesy vytvárania komunitného auditu predpokladajú účasť edukátora. Podľa Šeráka (2009) môžeme identifikovať tieto roly edukátora: facilitátor (jeho úlohou je uľahčovať priebeh učenia, motivovať učiaceho sa, odstraňovať prekážky a bariéry alebo napomáhať pri orientácii v informačných zdrojoch), inštruktor (uplatní sa pri nácviku konkrétnych postupov), moderátor (organizuje stretnutia, aktivizuje a motivuje), tútor (metodik a poradca, ktorý je v kontakte s učiacimi sa, poskytuje spätnú väzbu a pomáha riešiť problémy), tréner (vedie praktický nácvik konkrétnych zručností), konzultant (poradca, ktorý poskytuje základné informácie, návody k štúdiu alebo odborné stanoviská) a animátor (ponúka pozitívnu motiváciu, predkladá kvalitné a atraktívne možnosti. Tieto úlohy môže pri vytváraní komunitného auditu vykonávať v prípade Slovenska napr. zamestnanec miestnej samosprávy, poslanec, člen komunity, a pod., ktorý musí byť podľa Hendersona a Thomasa (2007) optimistický a otvorený, pokiaľ ide o ich hodnoty a ciele a musí dať jasne najavo presvedčenie, že pomáhanie komunite žiť a rásť, bojovať s tendenciou komunity, obracať sa do seba a riskovať tak jej roztrieštenie. Umožňuje obyčajným ľuďom, aby sa stali aktívnymi v komunite a kladie dôraz na motiváciu, hlavne demotivovaných ľudí, ktorí sú na pokraji chudoby. Najvhodnejší je zamestnanec miestnej samosprávy, keďže medzi jeho hlavnú úlohu podľa Hendersona a Thomasa (2007) bude patriť:

- facilitovanie stretnutí, tvorivých dielní a cvičení,
- motivovanie a povzbudzovanie,
- zabezpečovanie, aby sa dospievalo k rozhodnutiam, ktoré budú následne aplikované v praxi,
- zabezpečovanie, aby sa proces držal stanovených termínov,
- poskytovanie informácií pre ostatných členov participujúcich na vytváraní komunitného auditu,
- poskytovanie kontaktov pre akýkoľvek vyžadovaný tréning,
- prepojenie s inými ľuďmi v akejkolvek časti auditu.

Základné zdroje, ktoré sú potrebné na realizáciu komunitného auditu sú: sekretárska a úradná pomoc, telefón, počítač, papier na poznámky, kopírovací stroj, fascikle, projektor a pod. Okrem nich môžu byť potrebné ďalšie zdroje, ako doprava, rôzna „aparátúra“, ktorá je potrebná na konkrétne akcie. Ďalej sú to priestory na organizovanie stretnutí a na poskytovanie rôznych služieb, napr. poradenských.

Naopak nemal by zodpovedať za prijímanie rozhodnutí vo vzťahu k auditu (to môžu len všetci členovia komunity), plnenie úloh v mene či na miesto členov komunity, vykonávanie terénnej práce, zbieranie a analyzovanie výsledkov prieskumu (táto činnosť je vhodná pre experta), písanie správ a zastupovanie komunity na stretnutiach. Jeho prvoradou úlohou vo vzťahu ku komunitnému auditu má byť uľahčovanie auditnej skupine, aby dokázala iniciovať, vykonávať a ukončiť tento proces.

Auditná skupina je zložená z členov komunity, ale aj z ľudí mimo aktuálnej komunity, ktorí sú však oddaní myšlienke a disponujú nadšením. Optimálny počet členov takejto skupiny je okolo dvanásť. Už na začiatku je dobré, aby boli ľudia zo širšej komunity informovaní prostredníctvom čo najväčšieho počtu kanálov (tu svoju úlohu zohrávajú aj nové IKT, predovšetkým sociálne siete), že sa bude realizovať komunitný audit, tiež že môžu byť jeho súčasťou (napr. cez lokálne médiá, informačné brožúry, obecný rozhlas, verejnú oznamovňu, listy, ale tiež osobné oslovenia a pozvania). Je dobré mať v skupine osoby rôzneho veku, oboch pohlaví a s rôznym sociálnym postavením – komunita sa skladá aj z mladých, aj seniorov, žien i mužov, podnikateľov a matiek na materskej dovolenke. Je dobré mať v skupine ľudí rôznorodých, to napomôže nielen lepšie formulovať ciele a záujmy tejto komunity, ale zároveň aj viac zistiť o spôsobe ich oslovenia v širšom rozsahu. Taktiež to pomôže k zblížovaniu záujmov rôznych vrstiev obyvateľstva. Ak je v lokalite početná rómska komunita, prípadne vyšší podiel obyvateľov inej národnosti ako väčšina, je žiaduce, aby zástupca takejto komunity bol členom skupiny. Dôležité je, aby tam boli zástupcovia organizácií, napr. miestnej základnej školy, rôznych spolkov a občianskych združení, ktorí v danej lokalite vyvíjajú svoju

činnosť a tiež zástupcovia súkromného sektora a štátnych organizácií. Základom je, aby skupina vytvorila partnerstvo. Partnerstvo je zväčša definované ako spoločenstvo ľudí z rôznych sfér, najčastejšie zo všetkých troch sektorov (verejného, súkromného a tretieho), ktoré môže mať aj vlastnú právnu subjektivitu a ktoré je vytvorené za účelom dosahovania spoločných cieľov. Miestne partnerstvá sú také verejné rodiny. Ak dvaja ľudia plánujú spoločný život, nie je to len zo vzájomnej lásky, ale aj z túžby zdieľať život spoločne, spoločne vytvoriť rodinu, spoločne finančne hospodáriť, spoločne si vybudovať domov, mať niekoho, na koho sa dá oprieť v čase núdze a mať niekoho, s kým zdieľať radostné okamihy. To je zmyslom rodiny. Všetky tieto atribúty rodiny môžeme premietnuť do verejnej rodiny, do miestneho partnerstva. Úcta a rešpekt ku všetkým obyvateľom v rámci verejnej rodiny je prvým základným predpokladom tvorby partnerstva. Len z tejto úcty a rešpektu môže vzniknúť dlhodobé partnerstvo, ktoré nebude mať za cieľ len dosiahnutie určitých krátkodobých cieľov – komunitný audit, ale tiež vybudovanie silnej miestnej komunity s množstvom sociálnych vzťahov a väzieb. Auditná skupina musí určiť, či má potrebné kompetencie a zdroje na realizáciu auditu, napr. písanie správ, terénny výskum a pod. Možno bude musieť zainteresovať nových členov, ktorí tieto kompetencie majú alebo sa rozhodne zamestnať expertov. Pre skupinu bude užitočné sieťovanie s inými komunitami, ktoré audit realizovali, na výmenu informácií a nápadov.

Prvým krokom v komunitnom audite je časový a obsahový plán. Nasleduje hľadanie vhodných metód zhromažďovania informácií. Auditná skupina by mala mať na pamäti, že množstvo informácií už môže existovať (sekundárne údaje), čo zníži jej pracovnú záťaž. V teréne bude skupina získavať primárne dáta, a to napr. prieskumom verejnej mienky formou dotazníka, štruktúrovaného rozhovoru, skupinovej diskusie a pod. Po spracovaní výsledkov ich predstavia členom komunity, aby ich mohli zväziť. Jednou z možností prezentovania výsledkov auditu je písaná správa. Všetky domácnosti v komunite by mali, ak je to možné, dostať kópiu komunitného auditu, aspoň v skrátenej verzii. To sa dá dosiahnuť kombináciou rôznych metód (Henderson, Thomas 2007):

- verejné stretnutie, či spoločenská udalosť na uvedenie správy;
- doručenie kópie do každej domácnosti v komunite;
- sprístupnenie kópií v miestnych obchodoch, miestach stretávania sa komunity a pod.;
- zabezpečenie, že každá organizácia, inštitúcia či služba v komunite dostane jednu kópiu;
- informovanie o tom, kde je správa dostupná, v miestnych médiách a na webových stránkach;
- sprístupnenie správy na komunitných a spoločenských udalostiach.

Po zavŕšení procesu komunitného auditu ba sa malo konať akčné plánovanie pre komunitu, ktoré by vychádzalo z jeho zistení. Vytvorená auditná skupina, spojená partnerstvom, sa bude aj do procesu plánovania s určitosťou zapájať. Je tak veľmi pravdepodobné, že sa budú v plnom rozsahu reflektovať potreby komunity a v konečnom dôsledku dôjde k ich naplneniu.

Záver

Renesancia miestnych komunít pripravuje inštitucionálny základ pre vznik a podporu občianskej angažovanosti a teda aj pre rozvoj sociálneho kapitálu, ktorý potom opačne zvyšuje efektivitu miestnej samosprávy. V podmienkach Slovenska, kedy v dôsledku globálnych zmien spoločnosti, došlo k individualizácii sociálnych vzťahov, ktorá vyústila až do sociálnej izolácie členov komunity, sa ukazuje jediná cesta. Tou je zvýšená aktivita zo strany samosprávy s priamou podporou angažovanosti miestnej komunity. Potrebná je stimulácia komunity na participácii formou investícií do jej sociálneho kapitálu t.j. sociálnych sietí a vzájomnej dôvery. Dôležitú úlohu pri tom môžu zohrávať vhodne využité informačno-komunikačné technológie. Ako príklad vhodne zvolenej stratégie podpory vzniku a fungovania miestnej komunity, prostredníctvom neformálneho vzdelávania zo strany miestnej samosprávy, môže byť pripravovaný komunitný audit. Vytvorenie auditnej skupiny, jej podpora s cieľom vytvorenie partnerstva v komunite, ktoré bude trvať dlhšie ako len počas spracovania komunitného auditu, sa zdá vhodnou alternatívou k silnému a charizmatickému starostovi, po odchode ktorého z funkcie hrozí, že sa komunita opäť rozpadne.

Poznámka

Príspevok vznikol vďaka grantu MŠVVaŠ SR Vega 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike.

Literatúra

ADAMSON, D., BROMILEY, R., 2008. *Comunity Empowerment in Practice: Lessons from Communities First*. York: Joseph Rowntree Foundation.

COCHRANE, A., 1994. Managing Change in Local Government. In *Managing social policy*. London: SAGE Publications, s. 141-162. ISBN 978-0-8039-7768-6.

DABINETT, G., 2000. Regenerating communities in the UK: getting plugged into the information society? In *Community Development Journal*. Vol. 35, no. 2, s. 157-165. ISSN 0010-3802.

GAJDOŠ, P., PAŠIAK, J., 2008. *Sociálne zdroje lokálneho a regionálneho rozvoja*. Bratislava: VEDA, ISBN 978-80-8554-453-4.

HENDERSON, P., THOMAS, N.D., 2007. *Zručnosti komunitnej práce v susedstvách*. Nitra: Centrum komunitného rozvoja. ISBN 978-80-969638-4-3.

MATTHEWS, P., 2016. Social media, community development and social capital. In: *Community Development Journal*, Vol. 51, no 3, s. 419–435. ISSN 0010-3802.

PACKHAM, C., 1998. Community auditing as community development. In *Community Development Journal*. Vol. 33, no. 3, s. 128-146. ISSN 0010-3802.

PHILLIPS, D., BERMAN, J., 2001. Social quality and community citizenship. In *European Journal of Social Work*. Vol. 4, no. 1, s. 17-28. ISSN 1468-2664.

PUTNAM, R.D., 1995. Bowling Alone: Americas Declining Social Capital. In *Journal of Democracy*. Vol. 6, no. 1, s. 65-78. ISSN 378-9700.

ROCHOVSKÁ, A., MAJO, J., KÁČEROVÁ, M., 2014. Súčasná realita vzťahov na slovenskom vidieku: Vidiecke komunity v ohrození alebo kapitalizmus pretvára sociálne vzťahy na dedine. In *Miestne komunity. Odras spoločenského vývoja po roku 1918 na charaktere a štruktúre miestnych komunit na Slovensku*. Banská Bystrica: Centrum vedy a výskumu UMB, s. 39-55. ISBN 978-80-557-0231-5.

ŠERÁK, M., 2009. *Zájemové vzdělávání dospělých*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-551-6.

Adresa autoriek

Mgr. Gizela Brutovská, PhD.
Technická univerzita v Košiciach
Katedra spoločenských vied
Vysokoškolská 4
042 00 Košice
E-mail: gizela.brutovska@tuke.sk

PhDr. Daniela Hrehová, PhD., MBA
Technická univerzita v Košiciach
Katedra spoločenských vied
Vysokoškolská 4
042 00 Košice
E-mail: daniela.hrehova@tuke.sk

Pričitateľnosť v právnej úprave zodpovednosti právnických osôb za daňové trestné činy

Attributability in legislation the liability of legal persons for tax offenses

Veronika Nováková

Abstract

By adopting the new Act no. 91/2016 on Criminal Liability of Legal Entities as amended, the legal liability of legal persons has been legally enshrined in the Slovak Republic. In order for this institute to be fully functional, it was necessary to resolve the issue of how the legal liability of legal persons should be demonstrated, since the legal person is only a legal constructor and is not also capable of acting as a natural person. The aim of the contribution is a detailed analysis of the legal instigation law, following the factual nature of tax offenses. We will compare the institute under review with the legislation of other countries where there is a longer-term legal framework, which has resulted in practical application problems. The answer is to answer the question whether this imputation institute is fully functional in terms of its current state and whether there is no other way to define the "culpable conduct" of a legal entity. At the same time, we would like to focus on the aforementioned negation of the culpability of criminal liability of legal entities, and thus to confirm or refute the author's statements.

Keywords: tax offenses, strict liability of legal persons

Úvod

Prijatím nového zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov¹ sa v Slovenskej republike legislatívne zakotvila pravá zodpovednosť právnických osôb. Na to, aby tento inštitút bol plne funkčný, bolo potrebné vyriešiť otázku, akým spôsobom sa bude pravá trestná zodpovednosť právnických osôb prejavovať, keďže právnická osoba je len právny konštrukt a nie je schopná takého samostatného konania ako fyzická osoba. Preto teoretici trestného práva vyvinuli významný inštitút, ktorý má preklenúť priepasť medzi spáchaným trestným činom a páchatelom - právnickou osobou. Trestná zodpovednosť právnických osôb je založená na teórii pričítateľnosti. Zákon vymedzuje presný okruh subjektov (§4 TZPO), ktorých protiprávne konanie sa môže na základe explicitne stanovených podmienok pričítať právnickej osobe.

¹ Ďalej TZPO

Teda ide o zohľadnenie tej skutočnosti, že právnická osoba nedisponuje vôľovou zložkou, čo v konečnom dôsledku znemožňuje skúmať zavinenie.

Bouzat negatíva zavinenia trestnej zodpovednosti právnických osôb zhrnul nasledovne:

1. „*právnické osoby nemajú vlastnú vôľu, a bez vôle nemôže existovať vina, a bez viny trestná zodpovednosť,*
2. *právnické osoby existujú a sú spôsobilé len pokiaľ to je nevyhnutné na plnenie ich poslania, pričom k takému poslaniu nenáleží páchanie deliktov, a preto nie sú právnické osoby schopné páchať delikty (tzv. princíp špeciality),*
3. *pripustenie zodpovednosti právnických osôb je v rozpore so zásadou personality trestov , pretože by trest uložený právnickej osobe zasiahol všetkých členov právnickej osoby, t.j. aj tých, ktorí nemajú s trestným činom nič spoločné,*
4. *trestný systém je zameraný len na fyzické osoby,*
5. *nie je možné popri trestnom stíhaní zodpovedného člena právnickej osoby postihnúť aj samotnú právnickú osobu, pretože by to bolo v rozpore so zásadou ne bis in idem.“* (MADLIAK a kol., 2011. s. 169)

Cieľom príspevku je podrobná analýza právneho inštitútu pričítateľnosti a to v nadväznosti na skutkovú podstatu daňových trestných činov. Skúmaný inštitút budeme porovnávať i s právnou úpravou iných štátov, v ktorých je už dlhobojšie zakotvenie v právnej úprave, v dôsledku čoho vznikli i aplikačné problémy v praxi. Príspevok má odpovedať na otázku, či je tento inštitút pričítateľnosti plne funkčný z hľadiska aktuálneho stavu a či neexistuje iný spôsob, ako vymedziť „zavinené konanie“ právnickej osoby. Zároveň by sme sa chceli zamerať na vyššie spomenuté negatíva zavinenia trestnej zodpovednosti právnických osôb, a teda autorove výroky buď potvrdiť alebo vyvrátiť.

1 Vymedzenie pojmu

V osobitnej časti dôvodovej správy k ustanoveniu §4 TZPO je explicitne uvedené, že „*ustanovenie ods. 1 definuje trestný čin spáchaný právnickou osobou a upravuje podmienky vyvodenia trestnej zodpovednosti voči právnickej osobe za jeho spáchanie prostredníctvom tzv. pričítateľnosti trestného činu právnickej osobe. Uvedený koncept pričítateľnosti spáchania trestného činu právnickej osobe upravený v ods. 2 vychádza zo skutočnosti, že právnické osoby sú subjektom práva odlišným od fyzickej osoby, pričom ide o subjekty, ktoré sú právom umelo vytvorené s priznaním spôsobilosti k právam a povinnostiam, právnym a protiprávnym úkonom a zodpovednosti v právnych vzťahoch.*“ Teda z uvedeného je jasné, že inštitút pričítateľnosti je esenciálnym prvkom trestnej zodpovednosti právnických osôb a hoci je umelo vytvorený právom, nepopiera zásady kontinentálneho práva. (Ivor, Polák, Záhora, 2016, s.501)

Z hľadiska trestného práva je nevyhnutné, aby fyzická osoba, ktorá svojim konaním alebo opomenutím porušuje alebo ohrozuje záujem chránený Trestným zákonom, konala zavinené. Je rovnako nevyhnutné, aby i u právnickej osoby sme mohli identifikovať takýto znak zavineného konania. Avšak z hľadiska toho, že právnická osoba, je akýsi konštrukt práva, zamedzuje akékoľvek zohľadnenie psychického stavu páchatela. Z tohto dôvodu vzniká v trestnom práve pomerne nová kategória, ktorú doteraz kontinentálne trestné právo nepoznalo, tzv. pričítateľnosť trestného činu právnickej osobe. Z uvedeného dôvodu právny poriadok ustanovuje, že vlastné konanie právnickej osoby predstavujú tie prejavy vôle, ktoré v mene právnickej osoby konajú ňou určené orgány alebo zástupcovia právnickej osoby, teda v konečnom dôsledku ide o fyzické osoby. Právne následky spojené s týmito prejavmi sa tak pričítajú priamo právnickej osobe ako subjektu práva. Z toho vyplýva, že za právnickú osobu konajú fyzické osoby, a teda nemožno vylúčiť, že suma summarum právnická osoba nie je spôsobilá na zavinené konanie. (Ivor, Polák, Záhora, 2016, s.501)

Šámal vo všeobecnosti rozlišuje tri základné koncepcie pričítateľnosti právnickej osoby

- a) stotožnenie právnickej osoby s fyzickou osobou, teda ak páchatel pôsobí v rozhodovacích orgánoch právnickej osoby alebo je člen riadiaceho orgánu;
- b) právnická osoba vôbec nedohliada alebo nedohliadala dostatočne na činnosť fyzických osôb, ktoré pôsobia v okruhu právnickej osoby;
- c) princíp anonymnej viny, kedy nie je možné individualizovať fyzickú osobu, no znaky trestného činu boli naplnené v rámci činnosti právnickej osoby. (Šámal, 2012, s.7)

Heine tvrdí, že prostredníctvom pričítateľnosti sa pričítava konanie určitého okruhu fyzických osôb, ktoré sú v požadovanom vzťahu k právnickej osobe, čo Čentéš a Lorko dopĺňa, že nielen konanie, resp. protiprávne konanie, ale všetky obligatórne stránky spáchaného trestného činu. Teda v danom prípade by mal byť vyvrátený argument, že by právnická osoba nemohla samostatne zavinené konať najmä kvôli absencii vlastnej vôľovej zložky. (Čentéš, Lorko, 2016, s. 26)

Tento obligatórne dôležitý inštitút pre vyvodenie zodpovednosti právnických osôb možno jednoducho odvodiť z nasledujúceho vzorca:



(Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Čentéša a Lorka, 2016, s. 27)

1.1 Je potrebný inštitút pričítateľnosti?

Koncept pričítateľnosti slúži aj na preklopenie rozdielov medzi angloamerickým a kontinentálnym právnym systémom pri otázke riešenia právnej úpravy pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb. (Čentéš, Lorko, 2016, s.26)

Dôležité je sa zamyslieť, či by nebolo jednoduchšie zodpovednosť právnickej osoby vymedziť ako objektívnu zodpovednosť, teda, že pri trestných činoch, ktoré spácha právnická osoba sa nebude prihliadať na zavinenie. Argumentov je však niekoľko. Mnoho teoretikov trestného práva hneď namieťa, že je to v akomkoľvek rozpore s trestnoprávnou požiadavkou zodpovednosti, ktorá akcentuje na zavinenie.

Ďalší argument vychádza z konceptu právnej úpravy, keďže u právnických osôb nedošlo k špeciálnemu katalogizovaniu skutkových podstát trestných činov pre právnické osoby. Vzhľadom na to, že § 3 TZPO obsahuje taxatívny výpočet trestných činov podľa Trestného poriadku, ktorých sa môže dopustiť fyzická osoba - *nullum crimen sine culpa*, nie je možné pripustiť myšlienku objektívnej zodpovednosti.

Pričítateľnosť je možné obhájiť i na základe tzv. rizikového manažmentu právnickej osoby. Šámal (2012, s. 170) tvrdí, že tento rizikový manažment predstavuje istý druh vnútornej kontroly, ktorý vystupuje buď priamo pri protiprávnom konaní fyzickej osoby (disciplinárne konanie) alebo pri chybnom zvládnutí prevádzkovania podniku, čo de facto znamená, že právnická osoba si sama vyberá svojich zamestnancov, za ktorých v konečnom dôsledku nesie plnú zodpovednosť, a tiež za kontrolu a riadenie podniku vykonávanú prostredníctvom vedenia, resp. zamestnancov širšom zmysle slova.

Autori ako Jelínek, Šámal, Eliáš, sa zhodujú na tom, že v prípade právnickej osoby možno identifikovať zvláštnu subjektívnu stránku konania právnickej osoby, a to v súvislosti s chybným zvládnutím zvýšeného rizika vyplývajúceho z prevádzky podniku, hoci konkrétne

je už potrebné upriamiť pozornosť na konanie fyzickej osoby taxatívne vymedzené zákonom. Teda za vhodné možno považovať označenie „vina vedenia podniku“ ako pojem „zavinenie“, ktoré sa vyznačuje buď úmyslom alebo nedbanlivosťou.

Česká republika sa koncepcne stala inšpiráciou pre slovenskú úpravu trestnej zodpovednosti právnických osôb. Zákonodarca možno i prihladal na to, že česká úprava je platná už šiestym rokom a existujú už aj výsledky z aplikačnej praxe, ako aj široký diapazón názorov viacerých právnych teoretikov zhodnocujúcich danú problematiku.

Z textu dôvodovej správy zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v znení neskorších predpisov², jasne vyplýva, že nemožno stotožňovať ustanovenie o zavinení pri fyzickej osobe s ustanovením o pričítateľnosti, ktoré tvorí fundamentálny základ trestnej zodpovednosti právnických osôb. Zákonodarca naopak počíta, že s činnosťou právnickej osoby je nevyhnutné pri vyvodzovaní zodpovednosti zohľadňovať rolu ľudského faktoru, teda prepojenie medzi fyzickou osobou a právnickou osobou s trestným činom. Zákonodarca pričítateľnosť definuje skôr ako „*zvláštnu zodpovednosť za zavinenie právnickej osoby*.“ Dôvodová správa však razantne odmieta akékoľvek stotožňovanie sa s názorom objektívnej zodpovednosti, pretože musí dôjsť k naplneniu všetkých znakov skutkovej podstaty trestného činu, čo v konečnom dôsledku sa prejaví ako deficit v riadiacej alebo kontrolnej rovine právnickej osoby. (Čentěš, L'orko, 2016, s.28)

V rámci českej právnej úpravy je možné rozlišovať dva typy pričítateľnosti trestného činu právnickej osobe. Prvý typ pričítateľnosti možno identifikovať v §8 ods.1 písm. a) a ž c) ZoTOPO, ktorý zároveň predstavuje koncepciu stotožnenia právnickej osoby s fyzickou osobou s určitou riadiacou alebo kontrolnou právomocou. Mnohí autori však namietajú, že na organizačnú zložku právnickej osoby sa kladie veľké, ba priam neúnosné bremeno, pretože postačí, že akákoľvek osoba konajúca v mene právnickej osoby spácha taxatívne vymedzený trestný čin, ktorý sa automaticky musí pričítať právnickej osobe. Čo znamená, že právnická osoba nemá možnosť exkulpácie pri excesoch fyzických osôb, ktoré disponujú riadiacou alebo kontrolnou právomocou. Teda zákonodarca opäť apeluje, že právnická osoba má byť obozretná pri výbere fyzických osôb, najmä ak ide o pozície do riadiacich a kontrolných orgánov. Autori nemajú na to, či je potrebná exkulpácia alebo nie, veľmi jednotný názor, pretože na jednej strane sa prejavuje názor, že v rámci konkurenčného boja by sa mohlo stať, že konkurent podplatí fyzickú osobu v riadiacej funkcii, čo sa v konečnom dôsledku prejaví tým, že jeho konkurent bude odstránený v dôsledku spáchania trestného činu. Na druhej strane však je možné uvažovať i o možnosti, že ak by bola prípustná exkulpácia, tak právnická osoba by mohla svoju fyzickú osobu pôsobiacu v riadiacej funkcii podplatiť, aby v rámci zachovania reputácie prevzala vinu na seba. Riešenie poskytuje napríklad belgická právna

² Ďalej ZoTOPO

úprava, ktorá uplatňuje pravidlo, že v prípade, že sa trestného činu dopustí štatutárny orgán právnickej osoby, pričom právnickej osobe je známa fyzická osoba a ona prispeje k odhaleniu konkrétnej fyzickej osoby, je prípustná exkulpácia. (Rohr, In: Čentéš, Lorko, 2016, s.28)

Tak ako v predchádzajúcom odseku je zdôraznené, že trestný čin sa pričíta najmä vtedy, ak právnická osoba zanedbala riadiacu a kontrolnú činnosť, tak § 8 ods.2 ZoTOPO zdôrazňuje, že ak sa „*neprovedly taková opatření, která měly provést podle jiného právního předpisu nebo která po nich lze spravedlivě požadovat, zejména neprovedly povinnou nebo potřebnou kontrolu nad činností zaměstnanců nebo jiných osob, jimž jsou nadřizeny, anebo neučinily nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení následků spáchaného trestného činu*“, je možné právnickej osobe trestný čin pričítať. Doplnené o §8 ods. 5 ZoTOPO „*právnická osoba se trestní odpovědnosti podle odstavců 1 až 4 zproští, pokud vynaložila veškeré úsilí, které na ni bylo možno spravedlivě požadovat, aby spáchání protiprávního činu osobami uvedenými v odstavci 1 zabránila.*“

Jelínek (2017, 23-24) zdôrazňuje tri námietky, ktoré sú spojené týmto vyššie uvedeným ustanovením, pričom všetky stotožňuje s nesprávnou právnickou terminológiou. Po prvé, je nevhodné použiť výraz „zprostit se“ trestnej zodpovednosti, ale vhodnejšie je vyviníť sa, pretože paradoxne to môže viesť k myšlienkam, že zodpovednosť právnickej osoby možno považovať za zodpovednosť objektívnu. Keďže ide o vecne i legislatívne nesprávnú formuláciu, najvhodnejšie by bolo ju preformulovať na „*právnické osobě nelze jednání určitých osob přičítat*“, čo by plnohodnotne zodpovedalo i terminológii použitej v zákone. Druhá námietka je voči tomu, „*kde začíná a končí veškeré úsilí*“ a čo je možné si predstaviť pod pojmom „*spravedlivě požadovat*“, pretože trestnému právu sú tieto pojmy absolútne nejasné, ba priam zavádzajúce a teda vzniká požiadavka na zákonodarcu, tieto pojmy náležite vyložiť. Na druhej strane súhlasíme s tým, že každá právnická osoba je osobitá, či už vzhľadom na predmet záujmu (podnikania), formu, alebo charakter. Teda nie je možné taxatívne vymedziť v zákone, o aké vnútorné predpisy, kódexy a iné kontrolné a riadiace mechanizmy pôjde, avšak ani právna formulácia v zákone bez výkladu nie je správna a žiaduca. Poslednou námietkou je, že ani formulácia „na právnické osobě“ nie je zvolená správne. Ide o nesprávnú personalizáciu právnickej osoby, pretože ako je už z celej tejto kapitoly práce zrejme, nemôže byť konanie „*na právnickej osobe*“, pretože ona sama nekoná. Teda najvhodnejšia by bola formulácia v znení „*právnická osoba se vyviní z trestní odpovědnosti, jestliže prokáže, že vynaložila potřebné úsilí, aby porušení právní povinnosti osobami zabránila.*“

Čep zdôrazňuje, že toto ustanovenie malo slúžiť na podrobnejšiu úpravu materiálnych podmienok trestnej zodpovednosti právnických osôb, avšak prinieslo len akúsi nekoncepcnosť, nesystematickosť a neurčitosť právnej úpravy, ktorá vyvoláva celý rad otázok, na ktoré nie je známa exaktná odpoveď, čo konečnom dôsledku môže do značnej miery sťažiť objasňovanie trestnej činnosti právnických osôb. (2017, s17;20)

Možno súhlasiť s autormi, ktorí si kladú otázku, čo teda v konečnom dôsledku reálne predstavujú takéto opatrenia, ktoré možno od právnickej osoby spravodlivo požadovať. Zväčša by malo ísť o opatrenia, na ktoré je právnická osoba povinná podľa osobitných predpisov, čo však možno skonštatovať, že nie vždy je zrejmé, aké opatrenia má prijať. Bohuslav (2014) zdôrazňuje, že právnická osoba musí mať dobre nastavený tzv. compliance program, ktorý zahŕňa všetky riadiace a kontrolné mechanizmy, ako aj etický kódex zamestnancov, pričom nevyhnutné sú školenia zamestnancov v oblasti trestnej zodpovednosti, verejného obstarávania, či správy cudzieho majetku. Ďalej, že je potrebné informovať zamestnancov o tzv. whistleblowing, čo predpokladá, že zamestnanec má možnosť upozorniť na protiprávne konania v rámci právnickej osoby. Za efektívne možno považovať aj fungovanie oddelenia vnútorného auditu, či interného alebo externého ombudsmana, na ktorého sa zamestnanci môžu kedykoľvek obrátiť. Ak má právnická osoba takto nastavený compliance program, niet pochyb, aby právnická osoba netradične sama dokázala, že je prípustná exkulpácia. Viacerí autori (Bohuslav, Čentéš, Lorko, Šámal) sa zhodujú na tom, že ide o rozpor s princípom prezumpcie neviny, pretože celé dôkazné bremeno leží na pleciach právnickej osoby. Šámal dodáva, že je potrebné vytvoriť firemnú kultúru (corporate culture), ktorá má zabezpečiť akési správne „podnebie“ na komplexné fungovanie organizácie. Schein (1989) za podnikovú, resp. organizačnú kultúru považuje „*vzorec základných a rozhodujúcich predstáv, ktoré si určitá skupina vytvorila, odkryla a rozvinula, v rámci ktorých sa naučila zvládať problémy vonkajšej adaptácie, a vnútornej integrácie a ktoré sa tak osvedčili, že sú ponímané ako všeobecne platné*“ Tu sa do určitej miery dostávame do bodu, kedy mnohé zabezpečujúce mechanizmy fungovania spoločnosti nadobúdajú podobu takých reálií, ktoré sú právu ako takému cudzie a možnosť ich postihu je veľmi zložitá, ba priam nemožná.

Jelínek tiež stotožňuje tieto opatrenia s compliance systémom, teda dokumentom, resp. súborom dokumentov, ktoré by mali slúžiť právnickej osobe na to, aby sa zodpovedne bez „výčítiek“ mohla exkulpovať. No zároveň zdôrazňuje, že tento celý diapazón dokumentov nielenže právnická osoba musí mať, ale zároveň je bezprecedentnou podmienkou aj to ako tento celý systém funguje, ako právnická osoba dozerá na ich dodržiavanie. No nevyhnutné je i sledovanie indikátorov, napr. „*korupčný indikátor u konkrétnej fyzickej osoby (nákladný život nad rámce legálnych príjmov, závislosť na návykových látkach, obchádzanie aj prehliadanie predpisov, či dôležitých postupov, etc.)*.“ Teda vinu právnickej osoby možno stotožniť s zanedbaním povinnej odbornej starostlivosti, čo opäť potvrdzuje osobitosť subjektívnej stránky trestného činu u právnickej osoby. (Jelínek, 2017, s.21)

Zhodujúc sa s názorom Šámala možno za predpoklady spáchania trestného činu právnickou osobou pokladať nasledujúce:

- musí ísť o čin protiprávny, t. j . právom zakázaný,

- protiprávny čin je spáchaný buď v záujme právnickej osoby alebo v rámci jej činnosti,
- protiprávny čin musí byť spáchaný osobou uvedenou podľa TZPO,
- musí byť pričítateľný právnickej osobe v zmysle TZPO. (2016, s.2)

2 Pričítateľnosť daňových trestných činov

Jednou z hlavných pohnútok a teda aj dôvodov zmeny prístupu k zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb v kontinentálnom právnom systéme bolo aj to, že právna zodpovednosť právnických osôb má slúžiť ako efektívny prostriedok v boji proti narastajúcej ekonomickej kriminalite, ktorá je páchaná jednotlivcami v rámci organizačne veľmi zložitých štruktúr právnických osôb, pričom reálne odhalenie konkrétnych osôb v rámci týchto štruktúr je však často takmer nemožné. Aj z výsledkov analýzy Orvinská, Huňady, Ščerba (2017, s.40-56) vyplýva, že Slovenskú republiku tento načrtnutý problém neopomína. Práve v týchto prípadoch, keď nie je možné vyvodit' individuálnu trestnú zodpovednosť, nastupuje trestná zodpovednosť právnických osôb ako účinný prostriedok na ochranu záujmov chránených zákonom č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov³.

Z hľadiska zameranie príspevku sú dôležité najmä trestné činy v rámci Piatej hlavy „*Trestné činy hospodárske*“, tretieho oddielu „*Trestné činy proti mene a trestné činy daňové*“, v dĺžke § 276 až §278a Trestného zákona. V širšom slova zmysle sú za daňové trestné činy označované aj trestné činy podľa § 275 Falšovanie a pozmeňovanie kontrolných technických opatrení na označenie tovaru a §279 Porušenie predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru. Pritom túto kategóriu dopĺňajú trestné činy, kde sa nepriamo konanie páchatela spája s pojmom „*daň*“, napr. §259 a §260 Skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie.

Ďalej je potrebné na tieto vyššie spomenuté skutkové podstaty daňových trestných činov nazrieť cez optiku §3 TZPO, ktorý taxatívne vymedzuje trestné činy pripúšťajúce pričítateľnosť právnickej osobe. Toto ustanovenie pripúšťa trestnú zodpovednosť právnickej osoby len v prípade § 276 až §278a a §259 a §260 Skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie Trestného zákona. Ustanovenia §275 a §279 boli vylúčené. Tu sa naskytuje otázka, či časom aj skutkové podstaty trestného činu podľa §275 a §279 nepribudnú prostredníctvom ďalšej novelizácie.

Aplikačná prax ukazuje, že tento inštitút pričítateľnosti by mal najmä v daňových veciach štátu pomôcť, aby spravodlivosti bolo učinené za dosť. Keďže pred účinnosťou TZPO bolo možné vyvodit' len nepravú trestnú zodpovednosť, bolo potrebné dohľadať fyzickú osobu, ktorá konala v mene právnickej osoby v rámci uplatnenia individuálnej trestnej zodpovednosti.

³ ďalej Trestný zákon/ TZ

To znamená, že Trestný zákon pripúšťal len ochranné opatrenie v dikcii § 83a a 83b, čo v konečnom dôsledku znamenalo v prípade dopustenia sa trestného činu skrátenia dane podľa § 276 ods.2, uloženie právnickej osobe ochranného opatrenia v podobe zhabania majetku, ak právnická osoba nadobudla majetok alebo jeho časť trestnou činnosťou alebo príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti, v opačnom prípade bolo možné právnickej osobe uložiť ochranné opatrenie v zmysle §83a, teda uloženie zhabania peňažnej čiastky.

Sporná otázka sa vždy viedla, kto je subjektom dane a či je možné subjekt dane stotožniť s páchatelom trestného činu. Avšak na druhej strane vždy môžu existovať i rôzne excesy vo vzťahu k právnickej osobe. Napríklad ak člen predstavenstva akciovej spoločnosti s disponujúci právom konať v mene právnickej osoby, podpíše fiktívne kúpne zmluvy o kúpe a predaji neexistujúceho tovaru s cieľom vylákať nadmerný odpočet DPH a neskorší výťažok z tejto trestnej činnosti si prostredníctvom účtovných machinácií prevedie na svoj účet. Preto pokladáme za prípustné zohľadniť i možnosť exkulpácie právnickej osoby. (Šamko, 2015, s.156)

V neposlednom rade je potrebné poznamenať, že hoci prvotným cieľom TZPO bolo aj zníženie ekonomickej kriminality, ktorej sa zväčša dopúšťajú právnické osoby, otázka efektívnosti právnej úpravy v praxi je len „hudbou budúcnosti“. Prvé lastovičky v podobe trestných oznámení sa objavili, v prípade porušenia autorského práva, resp. legalizácie príjmov z trestnej činnosti. Daňové ekonomicke trestné činy by sa podľa odhadov mohli objaviť až koncom roka 2018, resp. začiatkom roka 2019, a to najmä z toho dôvodu, že najčastejšie podnety na začatie trestného stíhania prichádzajú od daňových úradov, ktoré vykonávajú daňové kontroly.

Záver

Právnické osoby vystupujú ako možné nástroje na spáchanie trestnej činnosti, najmä ekonomickej povahy. Nie je ojedinelé, že v rámci svetových trendov dochádza k zlučovaniu rôznych hospodárskych subjektov, čím nadobúdajú nielen hospodársku, ale aj spoločenskú a v konečnom dôsledku i politickú moc na miestnej, národnej, no i celosvetovej úrovni. Preto i slovenské trestné právo neopomína túto skutočnosť a reflektuje potreby súčasnosti v nadväznosti na plnenie medzinárodných záväzkov. Práve práva trestná zodpovednosť právnických osôb je odpoveďou na tieto problémy. Na túto problematiku sú rôzne názory, pozitívne i negatívne. Hoci sme sa vydali po vzore českej úpravy, v snahe odstrániť nedostatky ich úpravy, vždy je potrebné však konštatovať a súhlasiť s názorom Medelského (2016, s.13) „*sa jedná zatiaľ len o teoretickú rovinu bez praktických skúseností*“. Zákonodarca možno i prihliadal na to, že česká úprava je platná už piatym rokom a existujú už aj výsledky z aplikačnej praxe, ako aj široký diapazón názorov viacerých právnych teoretikov zhodnocujúcich danú problematiku. Už teraz však možno skonštatovať, že formulácia §3

TZPO nebola zakotvená po vzore českej úpravy v zmysle najnovšej novelizácie, ale vydala sa cestou katalogizovania, teda taxatívny pozitívny výpočet trestných činov, ktorý do budúcnosti bude predstavovať neustálu potrebu dopĺňania. Za vhodnejšie by bolo zvoliť negatívne vymedzenie súhlasiac s názorom Šámala (2016, s.248), ktorý hovorí o zásade, že „*právnická osoba zodpovedá zásadne za všetky trestné činy s výnimkami (v zákone) uvedených trestných činov, ktorých sa právnická osoba nemôže dopustiť.*“

Pokiaľ ide o pričítateľnosť hlavný nedostatok pričítateľnosti je ten, že nepostačí len skutočnosť, že je známa objektívna stránka spáchaného trestného činu a aj spôsobený následok, ale je nevyhnutné poznať subjektívnu stránku, a teda k jej preukázaniu je nevyhnutné vedieť, ktorá fyzická osoba ten konkrétny trestný čin spáchala, i keď v konečnom dôsledku sama nemusí byť odsúdená. Preto existujú námietky z praxe, že ak sa nezistí konkrétne konanie fyzickej osoby, znamená to, že sa nevyklučuje trestná zodpovednosť právnickej osoby, ale vyvstáva otázka, podľa akých kritérií sa bude odvodzovať príslušná forma zavinenia právnickej osoby. Na túto otázku je nevyhnutné vedieť odpovedať, pretože má dôležitý význam pri obhajobe právnickej osoby. (Forejt, Habarta, Trešová, 2012, s.67; Pergl, Vidrna, 2012, s.18)

Čo sa týka daňovej trestnej činnosti, tento inštitút by mal napomôcť k lepšiemu potrestaniu páchatela, avšak len aplikačná prax ukáže, či zakotvenie pravej trestnej zodpovednosti a inštitútu pričítateľnosti podľa vzoru českej právnej úpravy bol správny krok.

Zoznam použitej literatúry

BOHUSLAV, Lukáš. 2014. *Trestní odpovědnost právnických osob*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 9788073804732.

ČENTĚŠ, Jozef a LORKO, Jakub. 2016. *Právna úprava konceptu pričítateľnosti v modele tzv. pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb v Česku a na Slovensku*. In: *Trestní právo*. Roč. 20, č. 4(2016), s. 26-33. ISSN 1211-2860

ČEP, Dávid. 2017. *Nad současným stavem právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob a k §8 ods. 5 TOPOZ*. In: *DNY PRÁVA 2016- Část X. Meze a možnosti inspirace trestního řízení angloamerickými prvky*, Brno: Masarykova univerzita. ISBN 9788021085619.

DURKOŠOVÁ, Mária. 2011. *Zakotvenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb: Formálne splnenie diktátu alebo skutočná snaha o efektívny postup proti nadnárodnému organizovanému zločinu*. In: *Justičná revue*. č. 3, s. 370- 381. ISSN 1335-6461

FOREJT, Peter a kol. 2012. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim s komentářem*. Praha: Linde, ISBN 9788072018758.

IVOR, Jaroslav; POLÁK, Peter; ZÁHORA, Jozef. 2016. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition). ISBN 9788081685095.

JELÍNEK, Jiří. 2017. *Koncepcie trestní odpovědnosti právnických osob*. In: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE-JURIDICA 2, Praha: UNIVERSITA KARLOVA V PRAZE NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM. S. 7-24. ISSN 0323-0619

MADLIAK, Jozef. et al. 2011. *Trestné právo hmotné. I. časť*. UPJŠ. Košice, s. 169, ISBN 978-80-7097-825-2.

ORVINSKÁ, Marta; HUŇADY, Ján; ŠČERBA, Kamil. 2017. *Význam správy dani v boji proti daňovým únikom*. In: Verejná správa a spoločnosť. Košice: Equilibria, s.r.o. Roč. XVIII., č. 1/2017, s. 40-56. ISSN 1335-7182.

ŠÁMAL, Pavel. a kol. 2012. *Trestní odpovědnosti právnických osob. Kometář*. Praha: C.H. Beck, ISBN 9788074001161.

ŠAMKO, Peter. 2015. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 9788081682629.

TURAYOVÁ, Yveta, Lýdia TOBIÁŠOVÁ a Jozef ČENTĚŠ. 2016. *Trestná zodpovednosť právnických osôb: vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 9788081683282.

VIDRNA, Jan. 2012. *Dvě poznámky k trestní odpovědnosti právnických osob*. In: Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora v Praze, č. 10. 35 s., ISSN 1210-6348.

Právne predpisy

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

Zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v znení neskorších predpisov

Zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov

Adresa autora

PhDr. Veronika Nováková

Interná doktorandka

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 04011 Košice

E-mail: veronika.novakova@student.upjs.sk

Typy kontrol vykonávaných najvyššími kontrolnými úradmi v krajinách V4

Types of Controls Carried out by Supreme Audit Offices in the V4 Countries

Lenka Hudáková Stašová

Abstract

In the article we evaluate the control activity in the public administration carried out by the Supreme Audit Office. We are focusing on four countries – the Slovak Republic, the Czech Republic, Poland and Hungary. In the article, we define the concept of control in the public administration as a necessary element of public administration. We also describe the work of the Supreme Audit Offices in the analyzed countries. We describe the types of controls performed in the public administration and we analyze the number of controls by types carried out in the reference period of the years 2014-2016. We analyze the number of controllers assigned to the control in each country and we assess their burdens, compare them and specify possible risks.

Keywords: control action, Supreme Audit Office, the Slovak Republic, the Czech Republic, Poland, Hungary, controllers

Úvod

Vo všeobecnosti možno pojem kontrola považovať za proces spĺňajúci požiadavky racionálnosti, komplexnosti a kompaktnosti, v rámci ktorého sa vykonávajú osobitné kontrolné činnosti kvalifikovaného charakteru za účelom porovnávania existujúceho skutkového stavu so žiaducim stavom. Kontrola predstavuje systém spätnej väzby a dáva jasnú odpoveď na otázku či skutočný stav zodpovedá stavu žiaducemu.

Kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných. Vo verejnej správe musí existovať ucelený systém spätnej kontroly, ktorý predstavuje kontrolný systém verejnej správy. Zmyslom kontroly je kritické posúdenie stavu a odstránenie nedostatkov, ktoré vplývajú na výkon a poslanie organizácie verejnej správy (Tej, 2002).

V prípade kontrolou zistených rozdielov medzi plánom (predpokladom) a stavom (faktom) je potom aktivita orgánov realizujúcich kontrolu sústredená na vyslovenie záveru, prečo a z akých dôvodov existuje tento nesúlad medzi hypotézou a realitou, aké sú možnosti odstránenia identifikovaných defektov (nesúládov) vo vzťahu k týmto dvom veličinám charakterizovateľným ako očakávanie aj skutočnosť, kto je zodpovedný za rozdiel medzi

predpokladaným stavom a jestvujúcim stavom, aké opatrenia je potrebné prijať na konvalidovanie tohto stavu a akými prostriedkami a nástrojmi je možné zabezpečiť ich realizáciu (Králik, Kútik, 2013).

1 Formulácia problematiky

1.1. Význam kontroly

Kontrola je nevyhnutným prvkom činnosti verejnej správy, ako každá sociálna organizácia i verejná správa v sebe obsahuje zdroje chýb a byrokratické štruktúry. Kontrolou verejnej správy zvonka aj zvnútra usilujeme aj o to, ako zabrániť degenerácii moci jej zneužívaním. Preto jedným zo základných predpokladov dobrej a úspešnej kontroly je nezávislosť kontrolujúceho na kontrolovanom (Hendrych, 2009).

Pod kontrolou, ako pojmom správneho práva, sa rozumie činnosť, ktorou sa zisťuje a hodnotí, či a ako činnosť právnických a fyzických osôb podliehajúcich kontrole, zodpovedá určitým požiadavkám, ktoré sú určené v právnych normách, alebo aktoch vydaných na ich vykonanie (Nikodým, 1969).

Výraz kontrola sa považuje aj za zložené slovo francúzskeho pôvodu prameniaceho v latinskom jazyku, ktoré v súčasnej slovenčine vyjadruje jav, resp. činnosť, ktorú môžeme nazvať: prehliadka, porovnanie, skúmanie, dohľad, dozor alebo internacionalizmom: revízia. Kontrola, francúzsky „contrôle“, znamená vlastne rola proti roli alebo prenesene úloha proti úlohe, či listina proti listine, podľa nášho názoru najvýstižnejšie (jeden) stav oproti (druhému, inému) stavu (Králik, Kútik, 2013), (Klierová, Kútik, 2017).

V súvislosti s uvedeným je potrebné ešte poukázať na definovanie kontroly Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, ktorá na svojom IX. Kongrese (1977) v Lime prijala deklaráciu o základných zásadách nezávislej kontroly. V zmysle Limskej deklarácie kontrola nie je samoúčelná, ale je neoddeliteľnou súčasťou hospodárenia s verejnými prostriedkami a jeho regulačného systému. Úlohou kontroly je ďalej v zmysle Limskej deklarácie včasná signalizácia odchýlenia od noriem, porušenie právnych predpisov alebo neplnenie požiadaviek kladených na hospodárnosť a účelnosť tak, aby bolo v jednotlivých prípadoch možné uplatniť korekčné opatrenia, náhradu spôsobených škôd alebo prijatie opatrení potrebných na zamedzenie opakovania zistených nedostatkov v budúcnosti.

Pre vymedzenie a činnosť kontroly je Limská deklarácia dôležitá. Definuje, že kontrola je prirodzenou súčasťou riadenia verejných financií, pretože riadenie verejných financií je riadenie verejných zdrojov. Kontrola sa nepoužíva sama osebe - je neoddeliteľnou súčasťou systému riadenia, ktorého cieľom je včas odhaliť odchýlky od prijatých noriem a porušenie princípov efektívnosti a hospodárnosti finančného riadenia, aby bolo možné prijať nápravné

opatrenia v jednotlivých prípadoch, ktoré by zabránili takýmto porušeniam, alebo by aspoň sťažili ich vznik (Oláh, 2005, 2009), (Nemec a kol., 2010), (Matějová a kol., 2017).

Kontrola je neoddeliteľnou súčasťou riadiacích a rozhodovacích procesov. Predstavuje akt a proces, ktorý prostredníctvom spätnej väzby poskytuje informácie o dosiahnutí cieľov. Kontrola ako podsystém riadiacej činnosti môže byť definovaná aj na základe jej konkrétnych funkcií, ktoré chápeme ako reguláciu, negáciu, motivačné, vzdelávacie a inštitucionálne nástroje (Benčo et al., 2001), (Iacovino et al., 2017).

Kontrola vykonávaná vo verejnej správe by mala zabezpečovať uskutočňovanie všetkých potrebných činností v zodpovedajúcom rozsahu a čase. Mala by sa zamerať na poznávanie skutočností ako predpoklad predvídania kontrolovaného javu a správneho určenia budúcich cieľov. Mala by umožňovať identifikovanie a následne odstraňovať negatívne odchýlky zistené v priebehu kontroly, celkovo aplikovať výsledky kontrolovanej aktivity (Maličká, 2017), (Rakšnys, Valickas, 2016), (Halásková, 2017).

Verejná správa sama osebe obsahuje kontrolu ako súčasť svojej vlastnej činnosti a zároveň podlieha kontrole inými subjektmi. Kontrola verejnej správy vo svojom všeobecnom zmysle zabezpečuje vykonávanie všetkých potrebných činností v zodpovedajúcom rozsahu, smere a čase (Škultéty, 2008), (Medved' et al., 2011).

Rešpektujúc rôzne teoretické prístupy k definovaniu pojmu kontrola alebo kontrolná činnosť, môžeme kontrolu alebo kontrolnú činnosť charakterizovať ako súhrn činností, ktorými sa zisťuje skutočný stav kontrolou posudzovaného javu, činnosti alebo veci, pričom ten je potrebné následne porovnať so stavom žiaducim (vyžadovaným napr. príslušnými právnymi predpismi), zisťujú sa príčiny nesúladu skutočného stavu s požadovaným, navrhujú sa opatrenia na odstránenie nesúladného stavu a na príčiny, ktoré k nemu viedli a na zamedzenie opakovania sa týchto nedostatkov v budúcnosti.

Vzhľadom na uvedené prístupy k definovaniu pojmu kontroly vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že jednotlivé aktivity vykonávané v rámci kontroly predstavujúcej dynamický proces prierezového a univerzálneho charakteru majú vždy rovnaký cieľ, ktorým je preverenie skutkového stavu.

1.2. Kontrola vykonávaná NKÚ

Dôležitým predpokladom dobrého fungovania moderného demokratického štátu je kontrola jeho hospodárenia nezávislým orgánom. Každý štát, ktorý chce efektívne fungovať, potrebuje príslušnú kontrolnú inštitúciu, nezávislú od výkonnej moci, na ochranu verejných financií. V demokratickom svete sú takéto inštitúcie štandardom. Vo všetkých nami hodnotených krajinách túto úlohu zastávajú obdobné kontrolné inštitúcie - najvyššie kontrolné úrady (NKÚ).

Konštituovanie Najvyššieho kontrolného úradu v Slovenskej republike je upravené v druhom oddiele tretej hlavy Ústavy SR. V zmysle článku 63 Ústavy SR je vymedzenie postavenia, pôsobnosti, organizačného členenia, ako aj pravidiel kontrolnej činnosti, ponechané na ďalšej úprave, ktorú ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý vymedzuje NKÚ ako štátny orgán, ktorý je pri svojej kontrolnej činnosti nezávislý a viazaný výlučne zákonom. NKÚ SR postupuje pri výkone kontrolnej činnosti v súlade s týmto zákonom, s medzinárodnými kontrolnými štandardami ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), ktoré boli vydané Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií INTOSAI, ako aj v súlade s Európskymi vykonávacími smernicami pre kontrolné štandardy INTOSAI, cieľom ktorých je podrobnejšie rozpracovanie štandardov INTOSAI a poskytnutie návodu na ich aplikáciu v praxi.

NKÚ SR vykonáva kontrolnú činnosť na základe plánu kontrolnej činnosti na príslušný rok. Plán kontrolnej činnosti na príslušný rok vychádza z trojročného plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR, v ktorom sú stanovené strategické ciele a zámery kontrolnej činnosti na obdobie troch rokov. NKÚ SR je okrem toho povinný vykonať kontroly, o ktoré ho môže uznesením požiadať aj Národná rada Slovenskej republiky.

Kontrolná pôsobnosť NKÚ v Slovenskej republike sa vzťahuje na vládu, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a orgány im podriadené, štátne orgány ako aj právnické osoby, ku ktorým vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, právnické osoby s majetkovou účasťou štátu, fyzické osoby a právnické osoby. Okrem toho do kontrolnej pôsobnosti NKÚ patria aj obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami, právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov.

V Českej republike je existencia NKÚ (Nejvyšší kontrolní úřad) zakotvená v Ústave ČR a jeho činnosť a právomoci upravuje zákon č. 166/1993 Sb. o Najvyššom kontrolnom úrade. NKÚ plní svoju funkciu samostatne a je nezávislý na zákonodarnej moci, a taktiež na moci výkonnej a súdnej. Na to nadväzuje aj primeraná finančná nezávislosť. Jediným určujúcim orgánom v tomto smere je Poslanecká snemovňa Parlamentu ČR, ktorá tiež kontroluje hospodárenie NKÚ. NKÚ preveruje hospodárenie štátu so štátnym majetkom a s prostriedkami zo zahraničia. NKÚ v Českej republike nemá vo svojej pôsobnosti kontrolu prostriedkov obcí, miest a krajov, ani spoločnosti s majetkovou účasťou štátu či samosprávy. Plán kontrolnej činnosti a výsledky kontrol schvaľuje kolektívny orgán – Kolegium a senáty NKÚ. NKÚ naplňa základné princípy a odporúčania Limskej deklarácie INTOSAI. Limská

deklarácia smerníc o princípoch auditu je základným dokumentom zahŕňajúcim princípy nezávislej kontrolnej činnosti a postavenia najvyšších kontrolných inštitúcií.

Najvyšší kontrolný úrad v Maďarsku (Állami Számvevőszék) je najvyššou finančnou a ekonomickou kontrolnou organizáciou. Prijatie zákona o NKÚ znamenalo veľkú zmenu, lebo NKÚ si tak upevnil svoju nezávislosť, čo znamenalo aj významný pokrok, pokiaľ ide o transparentnosť. Maďarsko tak spĺňa medzinárodné požiadavky na nezávislosť NKÚ. Cieľom NKÚ ako najvyššieho orgánu verejného auditu je zabezpečiť bezpečné, vyvážené a efektívne fungovanie verejných financií a podporu ich rozvoja, zvýšiť transparentnosť procesov súvisiacich s verejnými finančnými prostriedkami a zodpovednosť za riadenie verejných financií. Prioritou NKÚ v Maďarska je boj proti korupcii. To je tiež v súlade so strednodobou stratégiou NKÚ. Vytvorenie transparentného a zodpovedného využívania verejných prostriedkov je príspevkom NKÚ k boju proti korupcii a podvodom. Strategickou úlohou je podporovať transparentnosť verejných financií, efektívne a účelné využitie verejných prostriedkov a majetku, využívaním metodiky a cieľov medzinárodných profesijných organizácií INTOSAI a EUROSAI. Kontrolná pôsobnosť NKÚ v Maďarsku sa vzťahuje na štátnu správu a rovnako aj na orgány samosprávy, tak ako je to v Slovenskej republike a Poľsku.

Najvyšší kontrolný úrad v Poľsku (Najwyższa Izba Kontroli) je najvyšším nezávislým orgánom štátneho auditu, ktorého úlohou je chrániť verejné výdavky. Jeho poslaním je podporovať zdravé riadenie a efektívnosť vo verejnej službe v prospech Poľskej republiky. Je všeobecne uznávanou najvyššou audítorskou inštitúciou, ktorej správy budú pre štátne orgány a verejnost' dlhodobou potrebným a vyhľadávaným zdrojom informácií. Najvyšší kontrolný úrad bol založený ako jedna z prvých inštitúcií v obnovenom, nezávislom Poľsku. Je podriadený Sejmu (nižšia komora poľského parlamentu). Najvyšší kontrolný úrad predkladá Sejmu analýzu vykonávania štátneho rozpočtu a usmernení menovej politiky, stanovisko k hlasovaniu vlády o jeho schválení, vyhlásenia o výsledkoch auditov a výročné správy o svojej činnosti. NKÚ kontroluje všetky oblasti štátnej činnosti, v ktorých sú zapojené verejné peniaze alebo majetok štátu. NKÚ tiež kontroluje, či verejné inštitúcie vykonávajú svoju prácu efektívne a ekonomicky. Každý rok NKÚ kontroluje niekoľko tisíc subjektov a na tomto základe vypracuje správu, ktorá prezentuje celkový obraz fungovania štátu. Vyhlásenia o výsledkoch kontroly sa predkladajú Sejmu a inštitúciám zodpovedným za riadne fungovanie kontrolovaných subjektov. Najdôležitejšou kontrolou vykonanou NKÚ je audit štátneho rozpočtu. Táto povinnosť bola uložená NKÚ poľskou ústavou a zákonom o NKÚ. Každá kontrolná činnosť prebieha v súlade s kontrolnými štandardmi NKÚ. To umožňuje udržať kontrolnú činnosť NKÚ na uznávanej medzinárodnej úrovni. Aplikácia noriem poskytla homogénnu platformu na plánovanie a vykonávanie kontrol, ako aj hodnotenie ich výsledkov. Do kontrolnej pôsobnosti NKÚ v Poľsku patrí okrem štátnej správy aj samospráva.

2 Cieľ a metódy

Cieľom príspevku je zhodnotiť činnosť Najvyšších kontrolných úradov (NKÚ) v štyroch krajinách – v Slovenskej republike, v Českej republike, v Poľsku a v Maďarsku a to na základe analýzy počtu vykonaných kontrolných akcií v jednotlivých rokoch za obdobie 2014-2016. Analyzujeme aj počty kontrolórov NKÚ dostavajúcich poverenie na výkon kontroly v jednotlivých krajinách a hodnotíme počet kontrolných akcií pripadajúcich na jedného kontrolóra.

Údaje pre analýzu sme získali čiastočne z výročných správ úradov a prevažne formou riadeného rozhovoru s pracovníkmi najvyšších kontrolných úradov v každej analyzovanej krajine. Hodnotenými údajmi sú údaje o počte vykonaných kontrolných akcií, členení na základné typy kontrol a údaje o počte kontrolórov NKÚ.

Najvyššie kontrolné úrady všetkých nami hodnotených krajín vykonávajú kontrolnú činnosť na základe plánu kontrolnej činnosti na príslušný rok. Úlohou NKÚ je poskytovať parlamentu, vláde a verejnosti spoľahlivé a objektívne informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami a majetkom štátu. Cieľom je prispievať k správne a transparentnému hospodáreniu.

Za účelom splnenia cieľov kontroly sa realizujú rôzne typy kontroly. V rámci výkonu kontrolnej činnosti NKÚ existujú tri základné typy kontrol: kontrola súladu (zhody, legality), kontrola výkonnosti a finančná kontrola.

Základným cieľom kontroly súladu je preverovanie, či sú stanovené pravidlá a postupy vykonávané príslušnými orgánmi v súlade s príslušnými zákonmi a predpismi. Pri kontrolách súladu sa uskutočňuje aj preskúmanie vecnej a formálnej správnosti v rozsahu potrebnom pre dosiahnutie cieľov kontroly. Kontroly súladu prispievajú k zvyšovaniu právneho vedomia a k vytváraniu prostredia, ktoré by zaručovalo, že porušovanie právnych predpisov bude minimalizované a v prípade jeho výskytu bude včas odhalené.

Kontrola výkonnosti je označovaná ako 3E audit (Economy, Efficiency, Effectiveness). Hlavným cieľom kontroly výkonnosti je vyhodnotiť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť, s akou kontrolované osoby nakladajú s prostriedkami štátneho rozpočtu a zvereným majetkom štátu alebo inými prostriedkami majetkom, ktoré NKÚ kontroluje v rámci svojej pôsobnosti. Pri kontrole výkonnosti sa na každý faktor kladie iný dôraz podľa konkrétnych charakteristík kontroly. Hospodárnosť je potrebné zohľadniť vtedy, keď by sa pre nejaký subjekt alebo činnosť mohli pri danej úrovni výstupov alebo výsledkov významne znížiť náklady na vstupy. Medzi všeobecné riziká v tejto oblasti patria napr. plytvanie, preplácanie, predražovanie a pod. Efektívnosť je potrebné zohľadniť vtedy, keď by bolo možné zvýšiť kvantitu alebo kvalitu výstupov alebo výsledkov subjektu alebo pomoci, pričom čerpanie prostriedkov by sa nezvýšilo. Medzi riziká v tejto oblasti patria napr. straty, neoptimálny pomer vstupov a výstupov, pomalá implementácia a pod. Účinnosť je potrebné zohľadniť vtedy, keď

subjekt alebo pomoc netvorí očakávané výstupy, výsledky alebo dosah. Medzi riziká v tejto oblasti napr. patria chyby v riadení, nedostatky v návrhu politiky, nedostatočne ohodnotené potreby, nejasné alebo nesúrodé ciele a pod.

Hospodárnosť (Economy) znamená použitie finančných prostriedkov, ktoré zabezpečia stanovené výsledky s čo najnižšími nákladmi pri dodržaní požadovanej kvality. Hospodárnosť je možné chápať aj ako súhrn riadiacich a organizačných opatrení, ktoré zabezpečia racionálne využívanie finančných, materiálových a ľudských zdrojov.

Efektívnosť (Efficiency) znamená použitie finančných prostriedkov pri dosiahnutí čo najlepších výsledkov v porovnaní s vynaloženými nákladmi na ich dosiahnutie.

Účelnosť (Effectiveness) je vzťah medzi plánovaným a skutočným výsledkom sledovanej činnosti.

Finančná kontrola je preskúmanie účtovnej závierky, systému účtovníctva, účtovných dokladov, transakcií, vrátane dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, vyhodnotenia spoľahlivosti vnútorného systému riadenia a kontroly a interného auditu, vyjadrenie stanoviska k účtovnej závierke, posúdenia plnenia povinností správcu kapitoly štátneho rozpočtu predložiť záverečný účet, podanie správy o všetkých ďalších významných skutočnostiach, ktoré z auditu vyplývajú alebo s ním súvisia a ktoré podľa názoru NKÚ majú byť zverejnené. Cieľom je získať dostatočné a spoľahlivé informácie o tom, či vykazované údaje najmä v jednotlivých záverečných účtoch kapitol štátneho rozpočtu majú zodpovedajúcu vypovedaciu schopnosť a je možné ich považovať za vierohodné pre vyjadrenie stanoviska NKÚ k štátnemu záverečnému účtu.

Proces kontroly (kontrolnej akcie) pozostáva z troch fáz – predbežná príprava kontroly (plánovanie), výkon kontroly (preskúmanie) a realizácia výsledkov kontroly (vypracovanie protokolov a správ). Cieľom predbežnej prípravy kontroly je zhromažďovanie a analyzovanie základných informácií o kontrolovanom subjekte potrebných pre prípravu podkladov pre začatie kontroly. Základné informácie sa získavajú najmä z verejne dostupných informačných zdrojov, poznatkov z predchádzajúcich kontrol vykonaných NKÚ a ďalších zdrojov. Výkon kontroly sa člení na etapy - príprava kontroly, výkon kontroly na kontrolovanom subjekte a preverenie opodstatnenosti námietok, pokiaľ boli vznesené kontrolovaným subjektom. Príprava kontroly začína oznámením začiatku kontroly štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu alebo ním písomne poverenému zástupcovi a končí sa vypracovaním programu kontroly a kontrolného postupu. Výkon kontroly na kontrolovanom subjekte zahŕňa samotný výkon kontroly, ktorý je ukončený vypracovaním protokolu o výsledku kontroly, resp. záznamu o výsledku kontroly. V prípade, vznesenia námietok proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení, sú tieto námietky preverované a výsledok je písomne oznámený štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu. V prípade potreby zmien protokolov

je vypracovaný dodatok k protokolu o výsledku kontroly. Etapa výkonu kontroly je ukončená prerokovaním protokolu o výsledku kontroly, resp. odovzdaním záznamu o výsledku kontroly.

Poslednou fázou kontrolnej akcie je fáza realizácie výsledkov kontroly, ktorej cieľom je vypracovanie správy o výsledku kontroly, oznámenie nedostatkov a zaslanie materiálov príslušným orgánom a informovanie verejnosti v súlade so zákonom o NKÚ.

Od začiatku až po koniec kontroly je kontrolór povinný konať tak, aby zabezpečil, že počas kontroly sa používa dobrý úsudok; používa sa kombinácia vhodných metódik tak, aby zahŕňali celý súbor údajov; otázky sú formulované tak, aby sa na ich základe mohli vyvodiť závery; riziká, ktoré by mohli ovplyvniť vypracovanie správy sa analyzujú a riadia; používané nástroje prispievajú k úspešnému vykonaniu kontroly; dôkazy na podporu zistení sú dostatočné, relevantné a spoľahlivé; štruktúra konečného protokolu a správy sa zohľadňuje od fázy plánovania kontroly; prístup vo vzťahu ku kontrolovanému subjektu je transparentný, t. j. „prístup bez prekvapení“.

3 Analýza vykonaných kontrol podľa ich typov

V tejto kapitole analyzujeme počty vykonaných kontrolných akcií (KA) v jednotlivých rokoch obdobia 2014-2016, hodnotíme počty kontrolórov NKÚ dostávajúcich poverenie ku kontrole a posudzujeme ich zaťaženosť.

Tabuľka 1: Typy kontrol vykonaných NKÚ SR a počty kontrolórov NKÚ SR v rokoch 2014-2016

Rok	2014		2015		2016	
	Počet KA	%	Počet KA	%	Počet KA	%
Kontrola súladu	32	59	25	60	18	45
Kontrola výkonnosti	1	2	1	2	1	3
Kontrola výkonnosti a súladu	12	22	7	17	6	15
Kontrola súladu a finančná	9	17	9	21	11	27
Kontrola výkonnosti, súladu a finančná	-	-	-	-	4	10
SPOLU	54	100%	42	100%	40	100%

Počet kontrolórov NKÚ	228	-	233	-	235	-
Počet KA na 1 kontrolóra	0,2368	-	0,1803	-	0,1702	-

Zdroj: vlastná tabuľka

Pozn. KA – kontrolná akcia

Celkový počet kontrolných akcií vykonaných NKÚ SR v sledovanom období má klesajúci charakter. NKÚ SR vykonáva najviac kontrol súladu zo všetkých typov vykonávaných kontrol. Zameriava sa tiež na kombinované kontroly – kontroly súladu kombinované s kontrolou výkonnosti alebo s finančnou kontrolou. Počet kontrolórov má mierne rastúci trend. Naopak, počet kontrol pripadajúcich na jedného kontrolóra má klesajúci trend, keď v roku 2016 jeden kontrolór vykonal 0,1702 kontrolných akcií. Tento trend je možné vnímať pozitívne, nakoľko pri nižšom počte kontrol na jedného kontrolóra má tento viac času venovať sa kontrole do hĺbky a tiež bližšie sa špecializovať na užšiu oblasť.

Tabuľka 2: Typy kontrol vykonaných NKÚ ČR a počty kontrolórov NKÚ ČR v rokoch 2014-2016

Rok	2014		2015		2016	
	Počet KA	%	Počet KA	%	Počet KA	%
Kontrola výkonnosti	25	61	24	60	20	50
Kontrola súladu	12	29	12	30	12	30
Kontrola finančná	4	10	4	10	8	20
SPOLU	41	100%	40	100%	40	100%
Počet kontrolórov NKÚ	284	-	285	-	283	-
Počet KA na 1 kontrolóra	0,1444	-	0,1404	-	0,1413	-

Zdroj: vlastná tabuľka

Pozn. KA – kontrolná akcia

Celkový počet vykonaných kontrolných akcií má v sledovanom období klesajúci charakter, rovnako ako je to v SR. V porovnaní so SR je počet kontrolných akcií nižší v každom roku. Počet kontrolórov je v porovnaní so SR vyšší, a tým je nižší aj údaj o počte kontrolných akcií na jedného kontrolóra. To je však možné vnímať len pozitívne. Keďže jeden kontrolór sa

venuje menšiemu množstvu kontrolnej práce, má vyššiu možnosť sa špecializovať. Čo sa týka typov kontrol, NKÚ ČR vykonala najviac kontrol výkonnosti, až 60% zo všetkých typov v prvých dvoch sledovaných rokoch. V roku 2016 vykonala najvyšší počet finančných kontrol v sledovanom období.

Tabuľka 3: Typy kontrol vykonaných NKÚ v Poľsku a počty kontrolórov NKÚ v Poľsku v rokoch 2014-2016

Rok	2014		2015		2016	
	Počet KA	%	Počet KA	%	Počet KA	%
Kontrola výkonnosti	76	69	74	64	67	64
Kontrola súladu	31	28	36	31	34	32
Kontrola finančná	3	3	7	5	4	4
SPOLU	110	100%	117	100%	105	100%
Počet kontrolórov NKÚ	1 194	-	1 156	-	1 109	-
Počet KA na 1 kontrolóra	0,0921	-	0,1012	-	0,0947	-

Zdroj: vlastná tabuľka

Pozn. KA – kontrolná akcia

V sledovanom období bolo najviac kontrolných akcií vykonaných v roku 2015, najmenej v roku 2016. V každom roku predstavovali kontroly výkonnosti viac ako 60% všetkých vykonaných kontrolných akcií. Počet kontrolórov dostávajúcich poverenie ku kontrole je v Poľsku viac ako 1 100, počet kontrolných akcií pripadajúcich na jedného kontrolóra je okolo 0,1 v každom sledovanom roku.

Tabuľka 4: Typy kontrol vykonaných NKÚ v Maďarsku a počty kontrolórov NKÚ v Maďarsku v rokoch 2014-2016

Rok	2014		2015		2016	
	Počet KA	%	Počet KA	%	Počet KA	%
Kontrola výkonnosti	0	0	26	12	24	9

Kontrola súladu	233	100	186	84	221	85
Kontrola finančná	0	0	9	4	15	6
SPOLU	233	100%	221	100%	260	100%
Počet kontrolórov NKÚ	514	-	519	-	545	-
Počet KA na 1 kontrolóra	0,4533	-	0,4258	-	0,4771	-

Zdroj: vlastná tabuľka
Pozn. KA – kontrolná akcia

V roku 2016 bolo vykonaných Maďarsku až 260 kontrolných akcií. NKÚ v Maďarsku sa v najväčšej miere zameriava na kontroly súladu. Počet kontrolórov NKÚ má mierne rastúci trend, pričom na jedného pripadá viac ako 0,4 vykonaných kontrolných akcií. Jeden kontrolór sa venuje väčšiemu množstvu kontrolnej práce, má tak nižšiu možnosť sa špecializovať, v porovnaní s ostatnými krajinami.

4 Diskusia

V každej zo štyroch krajín každá z kontrol zahrnutých do pracovného plánu bola zaradená do jednej z troch kategórií definujúcich dominantný typ kontroly.

V absolútnom vyjadrení počtu vykonaných kontrolných akcií najviac kontrol bolo vykonaných v Maďarsku. Tu je možné na základe toho konštatovať najvyššiu produktivitu práce kontrolórov, vzniká tu však riziko ich nižšej špecializácie.

Najvyšší počet kontrolórov dostávajúci poverenie ku kontrole má NKÚ v Poľsku. Tu sme zistili najnižší počet kontrolných akcií pripadajúcich na jedného kontrolóra - okolo 0,1 v každom sledovanom roku. V tejto krajine majú kontrolóri najväčší priestor pre budovanie svojej špecializácie na konkrétne oblasti kontroly. Naopak najvyšší počet kontrolných akcií pripadajúcich na jedného kontrolóra zisťujeme v Maďarsku – viac ako 0,4 v každom roku. V Českej republike je tento údaj okolo 0,14 a v Slovenskej republike okolo 0,2.

Všeobecne môžeme zhodnotiť, že pozitívom vyššieho počtu kontrolných akcií na kontrolóra je vyššia produktivita práce kontrolórov, rizikovou oblasťou je však nízka špecializácia kontrolórov na konkrétne oblasti kontroly (finančná kontrola, verejné obstarávanie, personalistika, majetok). To považujeme za slabú stránku kontrolnej činnosti NKÚ, keď relatívne malý počet kontrolórov ovláda v plnom rozsahu aplikáciu princípov kontroly v kontrolnej praxi.

Pričom, NKÚ vo všetkých krajinách, okrem Českej republiky má v kontrolnej pôsobnosti celý verejný sektor (všetky subjekty verejnej správy). V ČR je v kontrolnej pôsobnosti NKÚ len štátna správa (čiže NKÚ ČR nekontroluje subjekty v samospráve).

V roku 2016 ukončili kontrolóri NKÚ na Slovensku 40 kontrolných akcií, kontrolou preverili 360 subjektov. Našli 2 619 kontrolných zistení. Zistení bola celá škála – od porušení zákona, ktoré však nemali podstatný vplyv na vynakladanie verejných zdrojov, až po systémové nedostatky, ktoré spôsobujú, že v organizáciách verejnej správy sa stále vyskytujú nedostatky v hospodárení, vynaložené zdroje neprinášajú očakávané výsledky. K ich náprave subjekty prijali 1 656 opatrení. Okrem toho NKÚ SR formuloval 620 odporúčaní, ktorých prijatím by bolo možné predchádzať vzniku obdobných problémov v budúcnosti.

V Českej republike ukončili kontrolóri NKÚ v roku 2016 40 kontrolných akcií, v ktorých bol preverený majetok a finančné prostriedky u 230 kontrolovaných osôb. NKÚ ČR s cieľom napomôcť riešeniu najväčších problémov a zavedeniu dobrej praxe v hospodárení štátu formuloval 104 odporúčaní systémového charakteru (napríklad v oblasti riadenia a kontroly programov a projektov, koncepčného a strategického riadenia). NKÚ hodnotí veľmi pozitívne, že v prevažnej väčšine prípadov boli prijaté opatrenia dostatočné a v plnom rozsahu reagovali na zistené nedostatky. Miera spokojnosti s prijatými opatreniami, ktorú NKÚ vyhodnocuje, tak presiahla 82%.

Kontroly v Maďarsku vykonané v subjektoch verejnej správy boli doplnené aj činnosťami poradenstva. Cieľom je využitie skúseností, poskytovanie informácií, zachovanie a udržanie dosiahnutých výsledkov. Rekordný počet ukončených kontrol bol v roku 2016, NKÚ v nich vydal 2 222 odporúčaní. NKÚ následne vyhodnotil 471 plánov pripravených kontrolovanými subjektmi, na základe uvedených odporúčaní, čím sa zvýšila účinnosť využitia odporúčaní.

Z 260 kontrol v roku 2016 bolo vykonaných 15 kontrol ako finančná kontrola a 245 kontrol ako individuálne alebo tematické kontroly (24 kontrol výkonnosti, 221 kontrol súladu).

NKÚ pokračuje a má v úmysle pokračovať nasledujúce tri roky vykonávať tematické kontroly, ktoré sú osobitne vhodné na efektívne kontroly veľkého počtu organizácií.

V roku 2014 bolo v Poľsku dokončených 110 zo 123 plánovaných kontrol. Okrem toho bolo vykonaných 150 kontrol ad hoc. V roku 2015 bolo dokončených v Poľsku 117 zo 131 plánovaných kontrol, okrem toho bolo vykonaných ešte 144 kontrol ad hoc. Tieto majú rôzny charakter. Sú nástrojom rýchlej reakcie na signály nezrovnalostí, kedy je potrebné okamžite preskúmať špecifický problém. Tieto kontroly uskutočňuje NKÚ na základe sťažností, potvrdzuje alebo vylučuje ich opodstatnenosť.

Záver

Posúdili sme vykonávanie kontrolnej činnosti Najvyššími kontrolnými úradmi v štyroch krajinách na základe analýzy počtu vykonávaných kontrolných akcií podľa ich typov, zhodnotili sme zaťaženosť kontrolórov NKÚ. Z dosiahnutých výsledkov zisťujeme, že najviac kontrolných akcií v absolútnom vyjadrení bolo vykonaných v Maďarsku. Najnižšiu zaťaženosť kontrolórov má NKÚ v Poľsku. Naopak najvyššiu zaťaženosť má NKÚ v Maďarsku. Vyššiu zaťaženosť kontrolórov a tým menší priestor na ich špecializáciu na konkrétne oblasti kontroly (finančná kontrola, verejné obstarávanie, personalistika, majetok) špecifikujeme ako rizikovú oblasť kontroly vykonávanej NKÚ.

Existencia NKÚ vo všetkých štyroch posudzovaných krajinách je zakotvená v ústave príslušnej krajiny a jeho činnosť je upravená zákonom o NKÚ. Výsledky kontrol NKÚ vo všeobecnosti podporujú zlepšenie fungovania štátu. Chybné mechanizmy identifikované NKÚ sa systematicky zlepšujú a právne systémy sú regulované tak, aby sa zaistilo, že rovnaké chyby - vyplývajúce z nezrovnalostí identifikovaných NKÚ - sa znova nevykonávajú. Podľa názoru NKÚ transparentné využívanie verejných prostriedkov, manažment verejného majetku a kontrola efektívnej metódy fungovania sú nesmierne dôležité oblasti, ktoré zohrávajú rozhodujúcu úlohu v budúcnosti krajiny.

V príspevku sme sa zamerali na posúdenie krajín Vyšehradskej štvorky. Hodnotili sme tieto štyri krajiny s bývalou tranzitívnou ekonomikou, ktoré vždy vyznávali rovnaké kultúrne a intelektuálne hodnoty. Posudzovali sme ako majú riešenú kontrolu v oblasti verejných financií v súčasnosti (za ostatné tri aktuálne roky), keďže ako bývalé tranzitívne ekonomiky vychádzali z rovnakej pozície, z rovnakých základov, a to aj v oblasti verejných financií a ich kontroly. Výsledkom nášho skúmania je, že ani v dnešnej dobe sa tieto krajiny veľmi nelíšia, v nami hodnotenej oblasti pracujú na obdobných princípoch.

V závere je možné zosumarizovať podobnosti a rozdielnosti takto: činnosť najvyšších kontrolných úradov vo všetkých štyroch krajinách je upravená samostatným zákonom o NKÚ; vykonávané kontroly sú členené do obdobných typov – kontrola výkonnosti, kontrola súladu, kontrola finančná; špecifikum nachádzame v Slovenskej republike, ktorá okrem týchto základných typov vykonáva aj kontroly kombinované – kontrola výkonnosti a súladu, kontrola súladu a finančná kontrola, kontrola výkonnosti, súladu a finančná. Podstata a zameranie týchto typov kontrol je vo všetkých krajinách rovnaká, čo vyplýva aj z dodržiavania medzinárodných kontrolných štandardov v týchto krajinách. Pri hodnotení kontrolnej pôsobnosti najvyšších kontrolných úradov nachádzame odlišnosť v Českej republike – kontrolná pôsobnosť NKÚ na Slovensku, v Maďarsku aj v Poľsku zahŕňa všetky subjekty verejnej správy, špecifikom je Česká republika, kde v kontrolnej pôsobnosti NKÚ sú len subjekty štátnej správy.

Literatúra

BENČO, J., KAMOĎA, J., NEMEC, J. (2001). Kontrola vo verejnom sektore. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta. ISBN 80-8055-517-6.

HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R. (2017). Public expenditures in areas of public sector: analysis and evaluation in EU countries. Scientific Papers of the University of Pardubice – Series D, 40 (2/2017), Vol. XXIV, s. 49-60.

HENDRYCH, D. (2009). Správni věda teorie veřejné správy. ISBN 978- 80-7357-458-1.

IACOVINO, N.M., BARSANTI, S., CINQUINI, L. (2017). Public Organizations between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. Public Organization Review, 17 (1), s.61-82. ISSN 15667170.

INTOSAI. Limská deklarácia smerníc o zásadách nezávislej kontroly.

KLIEROVA, M., KUTIK, J. (2017). One Stop Government – Strategy of Public Services for Citizens and Businesses in Slovakia. Administratie si Management Public, 2017 (28), s. 66-80. ISSN 15839583.

KOČIŠ, E. (2007). Postavenie NKÚ SR v systéme kontroly a niektoré výsledky z kontrolnej činnosti úradu. Konferencia NKÚ SR: Prístup k spravodlivosti – bariéry a východiská.

KRÁLIK J., KÚTIK J. (2013). Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe. Plzeň: vyd. Aleš Čeněk, s.r.o.

MALIČKÁ, L. (2017). Determinanty zadĺženosti miestnych samospráv Slovenskej republiky. Politická ekonomie, 65(3), s.301–315, <https://doi.org/10.18267/j.polek.1145>

MATĚJOVÁ, L., NEMEC, J., KRÁPEK, M., KLIMOVSKÝ, D. (2017). Economies of Scale on the Municipal Level: Fact or Fiction in the Czech Republic? NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 10 (1), s.39-59. ISSN 13379038.

MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. (2011). Verejné financie. Bratislava : Sprint dva. ISBN 978-80-89393-46-6.

NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. (2010) Kontrola ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-558-8.

NIKODÝM, D. (1969). Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR. Bratislava: SAV.

OLÁH, M. (2005) Interný audit vo verejnej správe. Bratislava.

OLÁH, M., ŠIDELSKÝ, Ľ., CIBÁK, Ľ. (2009). Finančná kontrola. Bratislava: Merkury s.r.o. ISBN 978-80-89143-98-6.

RAKŠNYS, A.V., VALICKAS, A. (2016). Transformations of Public Sector Managers'role and Organizational Culture in the Context of Modernization Traditions. [Viešojo sektorius instituciju vadovu vaidmens ir organizacinės kultūros transformacijos modernizavimo tradiciju kon-tekste]. Public Policy and Administration, 15 (4), ISSN 16482603.

ŠKULTÉTY, P. (2008). Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA. ISBN: 978-80-224-1023-6.

TEJ, J. (2002). Ekonomika a manažment verejnej správy. Prešov: Prešovská univerzita.

Ústava Slovenskej republiky

Ústava Českej republiky

Výročné správy NKÚ SR za roky 2014-2016

Výročné správy NKÚ ČR za roky 2014-2016

Výročné správy NKÚ v Maďarsku za roky 2014-2016

Výročné správy NKÚ v Poľsku za roky 2014-2016

Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu České republiky ve znění pozdějších předpisů

Adresa autorky

Ing. Lenka Hudáková Stašová, PhD.

Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach

Katedra financií

Němcovej 32

040 01 Košice

E-mail: lenka.hudakova.stasova@tuke.sk

Analýza verejného dlhu na Slovensku

Analysis of public debt in Slovakia

Lucia Rožová

Abstract

The main aim of this thesis was to analyze the gross debt of the public administration in Slovakia in years 2012-2016, to identify the factors that positively or negatively influenced the final amount of the debt. In this thesis, we also focused on the important changes at national level were the establishment of the 2012 Budget Accountability Council, or the adoption of Constitutional Act No. 493/2011 on budgetary responsibility, which defines so called the depth brake.

Keywords: fiscal imbalance, Maastricht's debt, debt crisis

Úvod

K závažným ekonomických problémom mnohých európskych ekonomík, nielen krajín známych neslávnou skratkou PIIIGS, patrí verejný dlh, ktorý je prejavom dlhodobej fiškálnej nerovnováhy. Ten sa v poslednom období stal významným ekonomickým problémom, najmä v spojitosti s dlhovou krízou, ktorá bola v eurozóne donedávna najviac diskutovanou ekonomicko-politickou témou. Problémy niektorých členských štátov súviseli najmä s plnením požiadaviek Paktu stability a rastu, ktorého primárnym cieľom je zabezpečenie stabilného ekonomického prostredia a jedným z jeho kľúčových pravidiel je udržať verejný dlh členov Európskej únie pod hranicou 60% HDP. Slovensko sa pohybuje v dlhových ukazovateľoch v tej lepšej polovici európskych krajín a počas vymedzeného obdobia nepresiahlo 60%-nú hranicu určenú maastrichtskými kritériami.

1. Výsledky práce a diskusia

„Prejavom dlhodobej fiškálnej nerovnováhy je verejný dlh. Je to súhrn záväzkov verejného sektora z minulých rokov. Záväzky vznikli v dôsledku financovania rozpočtových schodkov verejného sektora. Ďalšou príčinou vzniku verejného dlhu sú rozsiahle verejné investície, či rôzne mimorozpočtové príčiny. Dôsledky verejného dlhu sa môžu prejavíť krátkodobo pozitívne. Môžu napomáhať eliminácii negatívnych následkov šokov. Výraznejšie sú však makroekonomické dôsledky dlhu, kedy verejný dlh zužuje priestor na aktívnu fiškálnu politiku vlády v dôsledku nedostatku zdrojov“ (Bobáková 2011, s. 102).

Slovensko v snahe predísť možným problémom, ktoré sa týkali budúceho financovania dlhu, prijalo v roku 2011 ústavný zákon č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti, v ktorom bol jednoznačne definovaný limit pre výšku dlhu verejnej správy- tzv. dlhová brzda, ktorej primárnym cieľom je pomôcť prostredníctvom sankčných a korekčných mechanizmov zamedziť nárastu dlhu Slovenska. Snaží sa predísť situácii, kedy by dlh dosiahol takú vysokú úroveň, že by už vláde nechcel nikto požičať a krajina by bola nútená vyhlásiť bankrot. Ak by takáto situácia nastala, muselo by sa pristúpiť k drastickým úsporným opatreniam, čo by značne znížilo životnú úroveň obyvateľstva. Tento limit má zlepšiť disciplínu vlády, aby sa takýmto situáciám predchádzalo s dostatočnou rezervou. Na nadnárodnej úrovni je dlhová brzda zahrnutá v Pakte stability a rastu, ktorého súčasťou sú všetky členské krajiny Európskej únie. Táto dohoda v nápravnej časti ukladá členským krajinám povinnosť udržiavať verejný dlh pod úrovňou 60% HDP. Pri opakovanom porušovaní tohto pravidla môžu byť na krajinu uvalené sankcie zo strany Európskej komisie a Rady Európskej únie.

Aj keď Pakt stability a rastu hovorí o pravidle, že horný strop dlhu môže dosahovať hodnotu 60% HDP, v prípade malých a veľmi otvorených ekonomík (ktoré sú závislé od výkyvov na finančných trhoch), sa stanovil u nás horný limit na úrovni 50% HDP. Do konca roka 2017 platia sankcie pre pásmo 50 až 60% HDP, avšak od roku 2018 až do 2027 sa hranice posúvajú dole k úrovni 40-50% HDP (Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť 2017).

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje päť sankčných pásiem podľa výšky dlhu:

- 50 (vrátane) – 53% HDP: Ministerstvo financií posieľa NR SR písomné odôvodnenie výšky dlhu a k tomu prikladá návrh opatrení na jeho zníženie (prijaté opatrenia vyhodnocuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť každý rok v Správe o plnení pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti),
- 53 (vrátane) – 55% HDP: vláda predloží na rokovanie NR SR návrh opatrení, ktorými by malo dôjsť k zníženiu dlhu a zároveň sa znížia platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka,
- 55 (vrátane) – 57% HDP: Ministerstvo financií viaže 3% výdavkov aktuálneho štátneho rozpočtu, vláda a samosprávy schvaľujú rozpočty na budúci rok bez medziročného nárastu výdavkov,
- 57 (vrátane) – 60% HDP: vláda nesmie predložiť NR SR rozpočet verejnej správy s deficitom a samosprávy sú povinné schváliť tiež len vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet,
- 60% HDP a viac: vláda SR požiada NR SR o vyslovenie dôvery (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2013).

Tabuľka 1 obsahuje prezentáciu údajov o dlhu verejnej správy podľa metodiky tzv. maastrichtský dlh. Podľa ESA 2010 príručky vládneho deficitu a dlhu je maastrichtský dlh zadefinovaný ako konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov verejnej správy ku koncu roka v nominálnej hodnote, ktoré sa vytvorili či už na základe emitovaných cenných papierov iných ako akcie, prijatých vkladov, prijatých pôžičiek, ale zásadne bez záväzkov z nesplatených úrokov. Nominálnou (menovitou) hodnotou sa rozumie suma, ktorá je zmluvne dohodnutá a ktorú bude musieť verejná správa zaplatiť veriteľom v deň splatnosti. Do položky obchodné spoločnosti štátu boli zaradené MH Invest, MH Invest II., MH Manažment, JAVYS, Železnice SR, Železničnú spoločnosť Slovenska a Národnú diaľničnú spoločnosť (Ministerstvo financií SR 2016).

Tabuľka 1 Štruktúru maastrichtského dlhu podľa jednotlivých subjektov VS (v tis. eur)

Subjekt verejnej správy	2012	2013	2014	2015	2016
Štátny dlh	36 166 600	38 177 343	39 288 509	39 847 296	40 643 814
FNM	15 693	15 543	15 415	15 313	0
Verejné vysoké školy	3	1	0	3 666	7 731
RTVS	36	0	0	12	85
Obchodné spoločnosti štátu*	0	398 318	363 212	641 332	648 656
Prísp.org. vo VS	2 499	1 962	1 764	2 979	4 680
Agentúra pre núdzové zásoby ropy	0	520 000	520 000	521 097	521 212
Exportno- importná banka SR	0	26 204	87 381	22 725	25 644
Zdravotnícke zariadenia vo VS	0	36 206	28 012	26 912	23 028
Územná samospráva spolu (obce + VÚC + rozp.org.)	1 682 008	1 635 813	1 600 598	1 744 044	1 682 354
Dopravné podniky	0	0	84 731	105 165	82 153
Verejné zdravotné poistenie	0	0	0	368	265
Sociálna poisťovňa	0	0	0	422	146

Ostatné jednotky VS	0	0	8 517	2 705	526 382
Verejná správa spolu	37 866 873	40 178 391	41 931 518	42 932 519	43 644 853
Konsolidácia	622 350	633 048	1 634 645	1 639 204	1 591 610
% maastrichtský dlh	52,1	55,4	53,6	52,5	51,9

Zdroj: vlastné spracovanie podľa MF SR. Súhrnné výročné správy SR za roky 2012-2016.

Rok 2012 bol na Slovensku rokom pokračujúcej konsolidácie verejných financií. V dôsledku vplyvov dlhovej krízy v Európskej únii museli byť v priebehu roku 2012 prijímané opatrenia na strane príjmov aj výdavkov. V tomto roku mnohé európske ekonomiky prechádzali druhou vlnou krízy, avšak ekonomika SR ňou prešla bez zaznamenania poklesu HDP, vďaka priaznivému vývoju exportu (Morvay et al. 2013).

Hrubý dlh verejnej správy (maastrichtský dlh) dosahoval k 31.12.2012 výšku 37 244 523 tis. eur (52,4% HDP), čo predstavuje najvyššiu hodnotu v histórii samostatnej SR. Medzi najdôležitejšie činitele, ktoré spôsobili nárast dlhu bola najmä výška hotovostného schodku štátneho rozpočtu vo výške 5,4% HDP. Rast bol ovplyvnený aj zvýšením hotovostnej rezervy v rámci systému štátnej pokladnice a záväzky SR, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny. Vplyv podielu Slovenska na záväzkoch Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) dosiahol v roku 2012 výšku 1 321 395 tis. eur (1,9% HDP). Ide o záväzky vzniknuté v súvislosti s poskytnutím finančnej pomoci Írsku, Portugalsku a Grécku. Na konečnej výške dlhu sa podieľali aj vklady Slovenska do Európskeho mechanizmu pre stabilitu (ESM) vo výške 263 680 tis. eur (0,4% HDP). Na základe rozhodnutia Eurostatu nie sú záväzky ESM, na rozdiel od EFSF, priamo presmerované do dlhu verejnej správy členských štátov, pretože ESM spĺňa kritéria inštitucionálnej finančnej jednotky. Samotné vklady Slovenska do ESM sú však faktorom, ktorý zhoršuje dlh. Vklady totiž znižujú disponibilné prostriedky využiteľné pre financovanie potrieb štátu, čím prispievajú k nárastu hrubého dlhu. Naopak, k medziročnému zníženiu podielu dlhu na HDP prispel najmä rast nominálneho HDP (Súhrnná výročná správa za rok 2012).

Hrubý dlh verejnej správy je konsolidovaným ukazovateľom, celková výška konsolidácie v roku 2012 bola 622 350 tis. eur a pozostávala z návratných finančných výpomocí poskytnutých zo štátnych finančných aktív mestu Žilina (17 573 tis. eur), Bratislavskému samosprávnemu kraju (4 813 tis. eur) a obciam (853 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Agentúre pre rozvoj vidieka (810 tis. eur) a pôžičky zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (598 301 tis. eur) (Súhrnná výročná správa za rok 2012).

Dlh štátnych rozpočtových organizácií, ktorý je v správe Ministerstva financií SR na konci roka 2012 dosahoval hodnotu 36 166 600 tis. eur, v porovnaní s minulým rokom predstavuje nárast o 7 394 902 tis. eur. Základným faktorom tohto zvýšenia bol schodok štátneho rozpočtu. Ostatné subjekty prispeli do konečného dlhu v hodnote 1 077 923 tis. eur. Oproti minulému roku došlo k zníženiu dlhu Fondu národného majetku (v dôsledku vyplatenia časti záväzkov, ktoré vyplývali z dlhopisov FNM). Znížil sa aj dlh verejných vysokých škôl (o 7 tis. eur), dlh Rozhlasu a televízie Slovenska (o 68 tis. eur) aj dlh VÚC klesol o 3 466 tis. eur, čo bolo spôsobené znížením stavu investičných dodávateľských úverov, avšak na druhej strane stav ich bankových úverov vzrástol. Aj dlh obcí sa znížil a dosahoval hodnotu 1 258 627 tis. eur. Prevažnú časť dlhu tvoria bankové úvery a pôžičky, pričom 598 301 tis. eur poskytol Štátny fond rozvoja bývania a 17 573 tis. eur štátny rozpočet mestu Žilina vo forme návratnej finančnej výpomoci v súvislosti s výstavbou automobilky KIA. Zvyšnú časť tvoria krátkodobé a dlhodobé zmenky. Úvery, ktoré sú poskytnuté zo štátneho rozpočtu a Štátneho fondu rozvoja podliehajú konsolidácii. Pokles dlhu zaznamenali a príspevkové organizácie VÚC, obcí a neziskové organizácie, naopak dlh štátnych príspevkových organizácií evidoval nárast o 453 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2012).

Úroveň dlhu v tomto roku bola vyššia ako prvá hranica definovaná ústavným zákonom vo výške 50% HDP a zároveň nižšia ako druhá hranica – 53% HDP, preto sa aktivovala procedúra, ktorá mala viesť k zníženiu dlhu pod hranicu 50% HDP. Prekročenie prvého limitu si vyžaduje písomné odôvodnenie ministerstva financií, ktoré je adresované národnej rade s objasnením dôvodov prekročenia verejného dlhu a zároveň predloženie návrhu opatrení na jeho zníženie. Takýto medziročný nárast ministerstvo zdôvodňovalo predovšetkým negatívnym vplyvom príspevkov v rámci európskych stabilizačných mechanizmov (EFSF a ESM). Navrhované opatrenia, ktoré majú znížiť dlh spočívajú najmä v pokračovaní znižovania deficitu verejnej správy a okrem opatrení, ktoré boli zahrnuté už vo východiskách rozpočtu (zmrazenie výdavkov na mzdy a tovary, či odpredaj ropných zásob), išlo hlavne o zefektívnenie fungovania verejnej správy, zdravotníctva či zamedzenie daňových únikov (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2013).

V roku 2013 slovenská ekonomika evidovala medziročné spomalenie rastu, avšak aj napriek pokračujúcej recesii v eurozóne dokázala rásť, a to na úrovni 0,9%. Za takýmto nižším rastom bolo zhoršovanie sa vývoja na trhu práce, ktoré je spojené s utlmeným domácim dopytom a taktiež nepriaznivá situácia u našich obchodných partnerov. Ku koncu roka sa prejavili známky stabilizácie a oživenia domácej spotreby či investícií a pokračujúce snahy o konsolidáciu verejných financií (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

Maastrichtský dlh verejnej správy k 31.12.2013 bol evidovaný vo výške 40 178 391 tis. eur (55,4% HDP). Celková výška konsolidácie dosiahla v tomto roku výšku 633 048 tis. eur a pozostávala z návratných finančných výpomoci poskytnutých zo štátnych finančných aktivít mestu Žilina (17 573 tis. eur) a ostatným obciam (537 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (610 tis. eur), pôžičiek zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (614 328 tis. eur) (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

Oproti stavu dlhu z roku 2012, ktorý bol z dôvodu zaradenia ŽSR do sektora verejnej správy vyplývajúceho z rozhodnutia Eurostatu revidovaný, dlh narástol o 2 536 465 tis. eur a jeho pomer k HDP o 2,8 p.b. Na navýšení dlhu sa v najväčšej miere podieľal hotovostný schodok štátneho rozpočtu vo výške 2 023 259 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

Taktiež na raste dlhu sa v značnej miere podieľal špecifický faktor, ktorý nesúvisel s rozpočtovou politikou vlády. Rozhodnutím Eurostatu bola pôžička Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov vykazovaná ako súčasť verejného dlhu. Naopak, systém štátnej pokladnice prispel k poklesu dlhu o 0,6% HDP, prostredníctvom ktorého Ministerstvo financií v zastúpení Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity (ARDaL) efektívnejšie zabezpečuje riadenie štátneho dlhu. Takýto pokles bol zapríčinený znížením hotovostnej rezervy, ktorá slúžila pre účely riadenia likvidity (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

K nárastu dlhu vo výške 0,9% HDP prispeli záväzky Slovenskej republiky, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny. Vplyv podielu Slovenska na záväzkoch Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) bol 0,5% HDP, vplyv vkladov Slovenska do Európskeho mechanizmu pre stabilitu (ESM) bol 0,4% HDP. Záväzky ESM, na rozdiel od ESFS, nie sú priamo presmerované do dlhu verejnej správy členských štátov, pretože ESM spĺňa kritéria inštitucionálnej finančnej jednotky (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

Dlh štátnych rozpočtových organizácií v roku 2013 dosiahol hodnotu 38 891 171 tis. eur (vzrástol o 2 724 571 tis. eur). K celkovému dlhu prispeli ostatné subjekty verejnej správy sumou 1 084 005 tis. eur, ktorá je znížená o 633 048 tis. eur z dôvodu konsolidácie. Kvôli rekvalifikácii boli do sektora verejnej správy začlenené v roku 2011 Železnice SR. Dlh tohto subjektu dosiahol v roku 2013 výšku 63 685 tis. eur. VÚC vykazovali dlh vo výške 401 982 tis. eur, oproti minulému roku tak klesol o 5,1%. Tento pokles bol spôsobený znížením stavu investičných dodávateľských úverov a bankových úverov. Dlh obcí dosahoval hodnotu 1 233 831 tis. eur (nárast o 24 796 tis. eur). Dlh štátnych príspevkových organizácií vo výške 1 091 tis. eur (pokles o 165 tis. eur), dlh príspevkových organizácií VÚC vo výške 32 tis. eur

(pokles o 50 tis. eur), dlh príspevkových organizácií obcí vo výške 839 tis. eur (poklesol o 322 tis. eur), dlh neziskových organizácií obcí v sume 47 tis. eur (vzrástol o 13 tis. eur) (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

V roku 2013 úroveň hrubého dlhu verejnej správy dosahovala výšku 55,4%, čo znamená, že došlo k súčasnému prekročeniu druhej a tretej hranice dlhu, ktorá je spojená so sankciami. V porovnaní s prekročením prvej hranice dlhu v roku 2012 boli sankcie v roku 2013 prísnejšie a vo väčšej miere znižovali priestor vlády v oblasti fiškálnej politiky. Jednotlivé sankcie:

- povinnosť predložiť návrh opatrení zo strany vlády na rokovanie NR SR, ktorými navrhuje zníženie dlhu,
- zníženie plátov členov vlády na úroveň ich plátov v roku 2013 od začiatku mája 2014,
- ministerstvo financií je povinné viazať 3% definovaných výdavkov štátneho rozpočtu od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu (t.j. od mája). Celková suma takto viazaných výdavkov mala dosiahnuť hodnotu 305 mil. eur,
- vláda nesmie predložiť NR SR taký návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017, ktorý by obsahoval medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na rok 2014,
- jednotlivé obce a VÚC sú povinné schváliť rozpočet na rok 2015 s výdavkami v maximálnej výške schváleného rozpočtu roku 2014 (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2014).

31.12.2014 dosahoval maastrichtský dlh verejnej správy na Slovensku hodnotu 40 296 873 tis. eur (53,6% HDP). Celková výška konsolidácie (len pôžičky medzi skupinami týchto subjektov) dosahovala v roku 2014 hodnotu 1 634 645 tis. eur. Konsolidácia pozostávala najmä z návratných finančných výpomocí, ktoré boli poskytnuté zo štátnych finančných aktív mestu Žilina (11 733 tis. eur), obciam (3 164 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (610 tis. eur), pôžičky zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (626 783 tis. eur), návratných finančných výpomocí poskytnutých zdravotníckym zariadeniam (4 402 tis. eur), návratnej finančnej výpomoci príspevkovej organizácii obce Plešivec z rozpočtu obce (25 tis. eur), návratnej finančnej výpomoci poskytnutej zo štátneho rozpočtu spoločnosti MH Invest, s.r.o. (2 720 tis. eur), návratných finančných výpomocí poskytnutých zo štátneho rozpočtu Agentúre pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (520 000 tis. eur) a vylúčenie vplyvu imputovanej pôžičky Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (465 208 tis. eur) (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Maastrichtský dlh verejnej správy bol v roku 2013 revidovaný kvôli zaradeniu Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s., Exportno- importnej banky SR, Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov a zdravotníckych zariadení do sektora verejnej správy. Oproti revidovanému maastrichtskému dlhu v roku 2013 (40 174 256 tis. eur) maastrichtský dlh v roku 2014 vzrástol na 40 296 873 tis. eur, avšak jeho pomer k HDP klesol o 1 p.b. (zmena rastu HDP mala za následok zníženie dlhu verejnej správy medziročne o 1,2%) (Súhrnná výročná správa SR za rok 2014).

Štátny dlh, ktorého nositeľom sú štátne rozpočtové organizácie a ktorý spravuje Ministerstvo financií SR, dosiahol na konci roka 2014 menovitú hodnotu 39 288 509 tis. eur. Dlh štátnych rozpočtových organizácií predstavuje až 97,5% dlhu celej verejnej správy. Ostatné subjekty (okrem štátnych príspevkových organizácií) navýšili konsolidovaný dlh verejnej správy o 1 008 364 tis. eur). Z dôvodu rekvifikácie bola do sektora verejnej správy opätovne zaradená Národná diaľničná spoločnosť, a.s. Dlh tohto subjektu dosahoval na konci roka 2014 výšku 297 418 tis. eur. Ďalším priradeným subjektom bola aj Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, ktorej bola poskytnutá zo štátnych finančných aktív návratná finančná výpomoc v hodnote 520 000 tis. eur, ďalej aj Exportno- importná banka SR. Negatívne pôsobilo na celkovú výšku dlhu aj preradenie zdravotníckych zariadení do sektora verejnej správy (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Dlh Železníc SR dosiahol v roku 2014 hodnotu 63 074 tis. eur, čo je o 611 tis. eur menej ako v roku 2013. Dlh Kancelárie rady pre rozpočtovú zodpovednosť vo forme domácich bankových úverov splatných do jedného roka dosiahol výšku 3 tis. eur. VÚC vykazovali dlh v hodnote 363 586 tis. eur. Oproti minulému roku, ich dlh poklesol o 38 396 tis. eur. Tento pokles spôsobilo zníženie stavu investičných dodávateľských úverov a bankových úverov. Konsolidovaný dlh obcí v rámci sektora miestnej samosprávy dosahoval hodnotu 1 236 742 tis. eur a oproti minulému roku bol tak zaznamenaný nárast. Dlh obcí tvoria najmä bankové úvery a iné pôžičky vo výške 1 229 078 tis. eur, pričom 626 783 tis. eur poskytol Štátny fond rozvoja bývania. Suma návratnej finančnej výpomoci, ktorá bola poskytnutá mestu Žilina zo štátneho rozpočtu (v súvislosti s výstavbou automobilky KIA) a podporou vlády pri budovaní infraštruktúry v celkovej hodnote 17 573 tis. eur, predstavuje v súčasnosti po prehodnotení reálneho stavu pohľadávok mesta Žilina voči spoločnosti Obytný súbor Krasňany, s.r.o. 11 733 tis. eur.

Dlh štátnych príspevkových organizácií, ktorého výška dosahovala v tomto roku 1 038 tis. eur, bol tvorený najmä návratnými finančnými výpomocami, ktoré im boli poskytnuté zo štátneho rozpočtu a finančným prenájmom. Dlh týchto organizácií sa oproti roku 2013 znížil o 53 tis. eur. Ďalej dlh príspevkových organizácií VÚC dosahoval výšku 12 tis. eur (pokles o 20

tis. eur oproti minulému roku) bol tvorený finančným prenájmom, a na dlhu príspevkových organizácií obcí vo výške 661 tis. eur sa v podstatnej miere podieľal predovšetkým finančný prenájom, zvyšok tvorili dlhodobé zmenky a návratné finančné výpomoci (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Hrubý dlh verejnej správy ku koncu roka 2014 dosahoval výšku 53,6%, čo znamená, že dlh zostal nad druhou hranicou spojenou so sankciami:

- povinnosť vlády predložiť na rokovanie Národnej rady návrh opatrení, ktorými zabezpečí zníženie dlhu,
- zníženie plátov členov vlády na úroveň ich plátov v roku 2014, na základe zákona, ktorý rieši odmeňovanie členov vlády (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2015).

Rast slovenskej ekonomiky sa v roku 2015 značne zrýchlil. V tomto roku bol rozpočet verejnej správy na Slovensku ovplyvnený niekoľkými činiteľmi. Na príjmovú stránku rozpočtu mal pozitívny účinok rast ekonomiky s čím súvisí aj rast zamestnanosti, čerpanie európskych fondov či lepší výber daní. Negatívne rozpočet verejnej správy poznamenalo predovšetkým rozhodnutie Eurostatu, ktorý neuznal príjmy splátok návratnej finančnej výpomoci od Železničnej spoločnosť Cargo, a.s. a príjmy ŠFRB, ktoré pochádzali z prostriedkov Európskej únie.

Maastrichtský dlh dosahoval v tomto roku hodnotu 41 293 315 tis. eur (52,5% HDP), podiel dlhu na HDP sa však medziročne znížil o 1,1 p.b., kvôli rastu HDP. V tomto roku došlo k zníženiu podielu Slovenska na pôžičkách Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) o 116 367 tis. eur. K poklesu dlhu o 1,6% prispelo vyššie použitie prostriedkov systému štátnej pokladnice na financovanie dlhu, čo znížilo hotovostnú rezervu štátu o 1 262 265 tis. eur. Ministerstvo financií SR v zastúpení ARDaL zefektívňuje riadenia štátneho dlhu aktívnym využívaním prostriedkov systému štátnej pokladnice. Rast nominálneho HDP prispel k medziročnému zníženiu podielu dlhu na HDP o 1,9 p.b. (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2015).

Slovensko hospodáril s nižším hotovostným schodkom, čo umožnilo Agentúre pre riadenie dlhu a likvidity (ARDaL) znížiť potrebu nových emisií na financovanie dlhu. Na základe rozhodnutia Eurostatu došlo k zaradeniu Železničnej spoločnosti Slovenska, a.s. do sektora verejnej správy, čo spôsobilo rast dlhu verejnej správy o sumu celkového dlhu ZSSK vo výške 311 792 tis. eur.

V roku 2015 hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP dosahoval úroveň 52,5% HDP, dlh sa nachádzal v prvom sankčnom pásme, s ktorým je spojená sankcia:

- ministerstvo financií zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.

16. novembra 2016 vláda na svojom zasadnutí schválila materiál s názvom „Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie“. Potom bol predložený na rokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorý ho 29.11.2016 vzal na vedomie. Táto požiadavka bola splnená (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2016).

Vývoj verejných financií v roku 2016 bol v porovnaní s minulými rokmi do značnej miery poznačený končiacim volebným cyklom, formovaním novej vládnej väčšiny, dlhodobými záväzkami SR s cieľom nasmerovať verejné financie k vyrovnanému rozpočtu na štrukturálnej báze. V tomto roku sa diskutovalo o potrebe uvoľniť tzv. dlhovú brzdu, ktorá bola ustanovená Ústavným zákonom č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú naštartovalo Ministerstvo financií SR. Ministerstvo zároveň zdôvodňuje potrebu jej uvoľnenia, najmä kvôli potrebe zvýšiť intenzitu výstavby dopravnej infraštruktúry. V tomto roku sa hrubý verejný dlh nachádzal v prvom sankčnom pásme (50-53% v pomere k HDP) a dosahoval výšku 51,9% HDP a postupne klesal. Prispieva k tomu predovšetkým ekonomický rast a s ním spojený rast daňových príjmov, ale aj opatrenia vlády v oblasti príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy (Morvay et al. 2017).

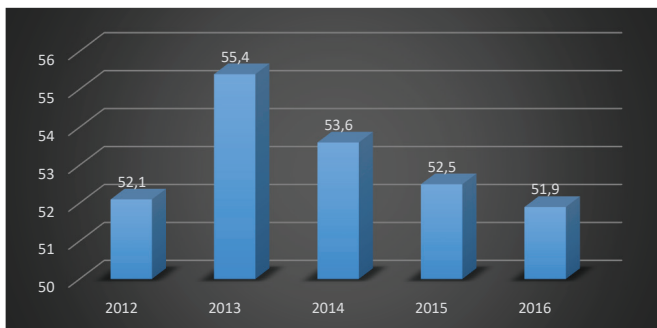
Maastrichtský dlh verejnej správy v tomto roku dosiahol výšku 42 053 243 tis. eur, hodnota konsolidácie bola 1 591 610 tis. eur. V najvyššej miere sa podieľal na dlhu hotovostný schodok štátneho rozpočtu vo výške 980 255 tis. eur. Dlh štátnych rozpočtových organizácií dosahoval koncom roka 2016 výšku 40 643 814 tis. eur. V porovnaní s minulým rokom vzrástol o 2,1%. Hlavnou príčinou zvyšovania štátneho dlhu je najmä hotovostný schodok štátneho rozpočtu, ktorý je potrebné v prípade nesúladu medzi príjmami a výdavkami v priebehu roka financovať externými zdrojmi. V prevažnej miere je štátny dlh tvorený záväzkami z emisie štátnych dlhopisov (87,3%), úverov (5,5%), záväzkami z EFSF (4,6%) a štátnymi pokladničnými poukážkami (1,0%). Na podporu národných projektov v oblasti či už budovania cestnej infraštruktúry, životného prostredia, poľnohospodárstva, prijíma Ministerstvo financií SR úvery od medzinárodných finančných inštitúcií. Z prostriedkov sa spolufinancujú aj projekty z európskych štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Úvery od EIB v sume 1 911 997 tis. eur, úvery od Rozvojovej banky Rady Európy 302 711 tis. eur. V roku 2016 bolo z ďalších úverových tranží prijatých 105 000 tis. eur od EIB a od Rozvojovej banky Rady Európy 225 000 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

K 31.12.2016 ostatné subjekty dosahovali konsolidovaný maastrichtský dlh v hodnote 1 409 429 tis. eur. Dlh štátnych príspevkových organizácií dosahoval výšku 2 704 tis. eur, pričom podstatnú časť tvorili najmä návratné finančné výpomoci, ktoré poskytlo Ministerstvo

pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (430 tis. eur) a Národnému lesníckemu centru (1 150 tis. eur), dlh týchto organizácii oproti minulému roku vzrástol. K navýšeniu dlhu prispela exportno- importná banka SR sumou 25 644 tis. eur, ďalej obchodné spoločnosti, ktoré patria do ústrednej správy majú po štátnom dlhu druhý najväčší podiel na dlhu verejnej správy (1,56%), do tejto skupiny zaraďujeme spoločnosti ako MH Manažment, a.s., MH Invest, s.r.o., MH Invest II, s.r.o., Jadrová a vyraďovacia spoločnosť, a.s., Železnice Slovenskej republiky, Železničná spoločnosť, a.s. a Národná diaľničná spoločnosť, a.s. Dlh verejných vysokých škôl narástol oproti minulému roku o 4 065 tis. eur, dlh ústredných zdravotníckych zariadení zaznamenal medziročný pokles o 2 737 tis. eur. Ostatné subjekty ústrednej správy vykazovali v tomto roku dlh v hodnote 521 300 tis. eur, pričom takmer celú časť tvoril dlh Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov v podobe návratnej finančnej výpomoci zo štátnych finančných aktív v hodnote 520 000 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

Dlh obcí vrátane ich rozpočtových organizácií v roku 2016 dosiahol výšku 1 334 719 tis. eur a oproti minulému roku bol zaznamenaný pokles o 40 166 tis. eur, najväčšiu časť dlhu obcí tvorili bankové úvery a iné pôžičky v hodnote 1 331 873 tis. eur, ktoré poskytol Štátny fond rozvoja bývania, Environmentálny fond. Mestám Košice, Bratislava, Martin a Ľubotice boli poskytnuté návratné finančné výpomoci vo výške 32 155 tis. eur. Dlh príspevkových organizácií obcí sa medziročne zvýšil o 4 tis. eur a dosahoval v roku 2016 vo výške 936 tis. eur. Dlh VÚC (vrátane ich rozpočtových organizácií) sa podieľal na dlhu verejnej správy v hodnote 347 635 tis. eur, čo je o 21 524 tis. eur menej oproti roku 2015. Dopravné podniky miestnej samosprávy v roku 2016 vykazovali dlh vo výške 82 153 tis. eur, oproti minulému roku pokles o 23 012 tis. eur. Dlh ostatných subjektov miestnej samosprávy (napr. neziskové organizácie) dosahoval výšku 5 082 tis. eur (navýšenie o 2 377 tis. eur). Dlh verejnej časti zdravotného poistenia a dlh Sociálnej poisťovne súhrnne dosahoval hodnotu 411 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

Úroveň hrubého dlhu verejnej správy na konci roka 2016 dosahovala hodnotu 51,9% HDP, čo znamená, že dlh sa nachádzal v prvom sankčnom pásme dlhového pravidla. Ministerstvo financií zaslalo národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. V roku 2016, rovnako ako v rokoch 2014 a 2015, pokračoval trend poklesu pomeru hrubého dlhu verejnej správy k HDP. Keďže dlh je v sankčných pásmach ústavného zákona neustále od roku 2013, vláda každý rok predstavovala opatrenia na jeho zníženie v súlade so zákonom. Od najvyššej hodnoty 55,4% HDP na konci roka 2013 poklesol už tretí rok po sebe, celkovo o 2,8 p.b. (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2017).



Graf 1 Maastrihtský dlh VS na SR za sledované obdobie v % (2012-2016)

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Súhrmných výročných správ SR za roky 2012- 2016

Z vyššie uvedenej analýzy dlhov verejnej správy na Slovensku možno konštatovať, že najhoršie sa verejnej správe darilo v roku 2013, kedy dlh dosahoval úroveň až 55,4 % HDP. Na raste dlhu sa vo veľkej miere podieľalo zaradenie ŽSR do sektora verejnej správy, ktoré vyplývalo z rozhodnutia Eurostatu, ďalej z jeho rozhodnutia bola pôžička Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov priradená do verejného dlhu. K vzostupu dlhu prispeli aj záväzky Slovenska, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny (EFSF a ESM). Na druhej strane, najlepšie hospodárenie verejná správa zaznamenala na konci sledovaného obdobia v roku 2016 (51,9% HDP).

Oficiálna prognóza Ministerstva financií SR predpokladá, že hrubý dlh verejnej správy bude v pomere k HDP klesať až na hodnotu 49,1% HDP v roku 2019. Vývoj dlhu bude ovplyvnený najmä očakávaným dosahovaním prebytku primárneho salda v dôsledku pokračujúcej konsolidácie verejných financií (Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019).

Záver

Cieľom príspevku bola analýza verejných dlhov Slovenska počas obdobia rokov 2012-2016, pričom sme dospeli k záveru, že na vývoj dlhu vplývalo viacero najmä externých faktorov, ktoré pôsobili na slovenské verejné financie, ako napr. rozhodnutia Eurostatu či vplyv dlhovej krízy. V roku 2012 došlo k nárastu maastrihtského dlhu na výšku 52,4% HDP, výrazný vplyv mali záväzky, ktoré súviseli s poskytnutím finančnej pomoci Grécku, Portugalsku a Írsku a taktiež vklady Slovenska do ESM. V tomto roku úroveň dlhu prekročila prvú hranicu definovanú ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (50% HDP) a zároveň došlo k aktivácii procedúry, ktorá mala viesť k zníženiu dlhu pod stanovenú hranicu. Nasledujúci rok, dlh dosahoval ešte vyššiu hodnotu a vzrástol o 3,0 p.b. (55,4 % HDP). Došlo k prekročeniu 2.

a 3. hranice dlhu, a to hlavne na základe rozhodnutia Eurostatu, ktorým boli do sektora verejnej správy zaradené Železnice SR (spôsobilo nárast dlhu o 16 734 tis. eur) a taktiež aj inputovanie pôžičky Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov. Od roku 2014 je možné vidieť klesajúci trend maastrichtského dlhu. V tomto roku sa podarilo verejný dlh znížiť na úroveň 53,6% HDP, k čomu prispelo znižovanie konsolidovaného dlhu obcí aj VÚC, či odstránenie prevzatých záväzkov nemocníc do dlhu verejnej správy. Ku koncu roka 2015 dosiahol dlh výšku 52,5% HDP, k poklesu došlo aj napriek skutočnosti, že na základe rozhodnutia Eurostatu bola do sektora verejnej správy priradená aj ŽSSK. Na pokles však vplývali viaceré pozitívne faktory, najmä zníženie podielu Slovenska na pôžičkách EFSF, dosiahnutie nižšieho hotovostného schodku štátneho rozpočtu, ako aj skutonosť, že slovenská ekonomika bola na vzostupe. Aj v roku 2016 prispel k poklesu dlhu hlavne rast ekonomiky Slovenska a očakáva sa aj naďalej pokles hrubého dlhu verejnej správy až na výšku 45,5% HDP v roku 2020.

Literatúra

BOBÁKOVÁ, V., 2011. Fiškálna nerovnováha a cyklický vývoj ekonomiky. In: Verejná správa a spoločnosť, Roč. 12, č. 1, s. 99-105. ISSN 1335-7182.

MORVAY, K. et al., 2013. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2012 a výhľad do roku 2014. Bratislava: VEDA. ISBN 978-80-7144-207-3.

MORVAY, K. et al., 2017. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2016 a výhľad do roku 2018. Bratislava: VEDA. ISBN 978-80-224-1601-6.

Internetové zdroje

KANCELÁRIA RADY PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ, 2017. Dlhová brzda [online]. [cit. 05.októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.rozpocctovarada.sk/dlhovabrzda/>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR, 2016. Maastrichtský dlh verejnej správy [online]. [cit. 27.septembra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7949>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Návrh štátneho záverečného účtu SR za roky 2012-2016 [online]. [cit. 18.októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019-schválený NR SR [online]. [cit. 19. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11224>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Súhrnné výročné správy SR za rok 2012 - 2015 [online]. [cit. 17. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8800>

RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ. Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za roky 2013-2017 [online]. [cit. 20. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.rozpoctovarada.sk/svk/rozpocet/130/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodp>

Adresa autora

Mgr. Lucia Rožová

Interná doktorandka

Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: luciarozova12@gmail.com

RECENZIE

Sociálne kompetentnosti starostov obcí na Slovensku

Eliška Župová

Predkladané dielo má charakter vedeckej monografie, čo do rozsahu i obsahu plne zodpovedá štandardom na tento typ publikácií kladeným. Obsahové členenie je logicky štruktúrované do štyroch kľúčových kapitol, ako to u týchto typov publikácií býva štandardom: Súčasný stav teoretického poznania, Metodológia skúmania a metódy, cieľ výskumu, Výsledky výskumu a ich interpretácia, Diskusia a návrh socio-technických opatrení. Meno profesora JUDr. Igora Palúša ako vedeckého redaktora monografie nasvedčuje kvalite tejto publikácie. Predložená publikácia predstavuje tematicky fenomén konceptu rozvoja implementácie princípov teórie manažmentu v praxi výkonu funkcie v oblasti verejnej správy. Slovenská republika i napriek značne dynamickému rozvoju manažérsko-marketingových metód podstatne stagnuje pri začlenení ich dominantných nástrojov do praxe úradov verejnej správy.

Autorka pristupuje k téme z dvoch pohľadov – na jednej strane vychádzajúc z konceptu práce a postavenia starostu v obecnej samospráve hodnotí jeho pozíciu v zmysle požadovaných manažérskych zručností, na strane druhej na základe vymedzenia kompetencií manažérskej praxe plynule identifikuje problematiku interpersonálnej a sociálno-emocionálnej inteligencie. Rešerš literatúry v ponímaní budovania teoretického základu pre kapitolu 1 zodpovedá očakávaniam, avšak autorka v kapitole 1.2 a 1.3 pracuje viac menej s poznatkami všeobecnými, čitateľovi chýba teoretické vymedzenie pojmoslovia v priamej aplikácii na zvolenú tému, autorka sa snaží primárne o úvod do témy pre čitateľa tematiky neznalého.

V druhej kapitole predstavuje autorka publikácie design skúmania a metodológiu zvolenú pre predmetný výskum realizovaný ako podklad pre spracovanie záverov a návrhov tejto monografie. Ponímajúc starostu obce ako jej predstaviteľa a najvyšší orgán zároveň, autorka zdôrazňuje nevyhnutnosť implementácie manažérskych zásad a princípov do každodennej praxe a nastoľuje otázku reálnych schopností a spôsobilostí daných jednotlivcov v daných pozíciách v kontexte požiadaviek na výkon tejto funkcie. Otázkou skúmania sa stáva samotná spôsobilosť a zvládnutie interpersonálnych kompetentností starostami obcí v Slovenskej republike. Výskum pomerne neštandardný, možno trochu rozpačitý vzhľadom na charakter kultúry daného prostredia a mentalitu či konvencie v krajine. Avšak práve to robí publikáciu zaujímavou nielen pre odbornú či výskumnú verejnosť, ale aj pre bežných náhodných čitateľov. Metódy spracovania zvolila autorka s ohľadom na stanovené ciele, výskumné otázky a hypotézy. Pozitívne možno hodnotiť spracovanie kvalitatívneho aj kvantitatívneho výskumu, spracovanie je na úrovni adekvátnej vedeckovýskumným kritériám

kladeným na tento typ publikácií pri označení monografia. Vzhľadom na veľkosť výskumnej vzorky prezentovanej v kapitole 2.2 naozaj možno považovať skúmanie za relevantné a jeho výstupy za povšimnutiahodné. Zvláštny pohľad prináša autorka v rámci hypotézy č. 4, kde konštatuje možnosť existencie rozdielov medzi vybranými interpersonálnymi kompetentnosťami a funkčným obdobím starostov – vzhľadom na všeobecnú verejnú mienku je skôr paradoxom, že hypotéza nebola potvrdená, a to i vzhľadom na predpokladanú realitu na základe môjho subjektívneho vnímania skutočností. Oceňujem komplexnosť výskumnej vzorky zabezpečujúcu objektivnosť a relevantnosť uvažovaných výstupov skúmania. Zaujímavým poznáním je i samotná identifikácia osôb vykonávajúcich post starostu z pohľadu kritéria veku, pohlavia a podobne (s. 46). Autorka v rámci jednotlivých parciálnych zistení v kapitole 3 prináša prehľady a štatistické dáta oceneľné ako podkladové piliere ďalších výskumov v ucelenom a jasnom logickom kontexte. Zvlášť do popredia staviam kapitolu 3.1 a deskriptívnu analýzu v nej prezentovanú ako aj kapitolu 3.2 prinášajúcu komparatívny pohľad na zistené skutočnosti. Zohľadňujúc objektivnosť výstupov skúmania sú dané dáta veľmi zaujímavým zistením odhaľujúcim realitu skúmaného prostredia (komparácia komunikatívnych schopností, miery manipulácie, miery empatie a iných faktorov z pohľadu veku či pohlavia starostu obce a pod.).

Téma a obsahová oblasť tejto monografie nesporne má potenciál na ďalšie spracovanie vzhľadom na jej širokospektrálnosť a komplexnosť, kvantitatívny výskum realizovaný autorkou rozsahovo pokrýva značnú časť problematiky (viď kapitola 4), avšak vzhľadom na limity rozsahu samotnej publikácie ako i pravdepodobne možností skúmania na individuálnej báze bolo pre autorku nereálne pokryť komplexne danú oblasť skúmania, či nahliadnuť do nej z viacerých smerov a pohľadov. Autorka načrtáva možnosť pokračovať vo výskumnej aktivite a v riešení predmetnej témy v budúcnosti, čo možno hodnotiť veľmi pozitívne a monografia predstavuje prínos pre prax i teóriu rôznych vedných disciplín vzhľadom na komplexný sociálno-demografický charakter identifikovaných výstupov. V rámci rozvoja teórie verejnej správy predstavuje publikácia objektivný pohľad dovnútra, na organizáciu ako takú so zameraním na koncept riadenia verejnej správy z pozície výkonu funkcie starostu ako „manažéra“ v miestnom hierarchickom aparáte riadenia.

Autor:

PhDr. Eliška Župová, PhD.

Sociálne kompetentnosti starostov obcí na Slovensku

Vydavateľstvo: ŠafárikPress UPJŠ v Košiciach

Rok vydania: 2018, počet strán: 113

Jazyk: slovenský

ISBN 80-8152-620-6

E-mail: eliska.zupova@upjs.sk

Recenzent:

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleriová, PhD.

Fakulta sociálnych vied, UCM v Trnave

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

E-mail: ivana.butoracova@ucm.sk

Sociológia sociálnych problémov

Gabriela Lubelcová

Otázka vymedzenia podstaty "problému" je považovaná v teórii verejnej politiky za jednu z najložitejších. Takmer v každej publikácii z tejto oblasti sa stretávame so zdôrazňovaním kľúčového významu dostatočne presného vymedzenia, čo je, resp. má byť ako "problém" nástrojmi verejnej politiky riešené, niekedy aj s upozornením, že nesprávne alebo nedostatočné stanovenie problému vedie spravidla k plytvaniu s vynaloženými zdrojmi, jednako však metodologickým otázkam vymedzenia problému je skutočná pozornosť venovaná skôr zriedkavo (Potůček, Bestužev-Lada, Veselý...).

Práve preto je vzácny každý príspevok, venovaný tejto téme – a to platí aj pre recenzovanú publikáciu Gabriely Lubelcovej, docentky na Katedre sociológie FF UK v Bratislave. Aj keď v publikácii nejde o pohľad na problém zo zorného uhla teórie verejnej politiky či politológie, autorka ako zakladateľka problémovo orientovanej sociológie na Slovensku, v nej prináša celý rad pohľadov, inšpiratívnych aj pre našu vednú oblasť.

Patrí k nim už chápanie podstaty problému (s. 7), ktorý nie je len akýmsi nepriaznivým vybočením zo spoločenského poriadku, ktoré je možné "opraviť" či odstrániť (v čom možno autorkin prístup konfrontovať napr. s prístupom M. Beblavého), ale sú to skôr prirodzené, hoci nežiadúce a nepriaznivé dôsledky fungovania spoločnosti, ktorá je vnútorne štruktúrovaná a rôznorodá a preto jej nastavenia dopadajú na rôzne skupiny ľudí odlišným spôsobom (čo zase korešponduje s prístupmi I. Bestuževa-Ladu).

Patria k nim tiež napríklad kritériá vymedzenia problému (s. 36 - 40), za ktoré autorka (syntetizujúc pohľady viacerých svetových sociológov) považuje

- 1) vonkajškosť, objektivnosť tejto situácie, jej pôvod vo vonkajšom kontexte, čo vedie k požiadavke na nadindividuálnosť riešenia problému;
- 2) hromadný charakter, čo dáva mnohým verejno-politickým problémom zároveň charakter sociálnych problémov (ako na to často upozorňuje aj M. Potůček);
- 3) subjektívne vnímanie problému ako nežiadúceho, čo vyvoláva pocity napätia a nespokojnosti, frustrácie, neistoty a odcudzenia, narušenia sociálneho poriadku;
- 4) objektivne vnímanie problému, ako spôsobujúceho ťažkosti, s reálnymi negatívnymi či škodlivými dôsledkami;
- 5) potreba kolektívnym úsilím dosiahnuteľnej zmeny situácie, ktorá je reálne napravitelná.

V súvislosti s druhým kritériom v nadväznosti na pohľady Ch. W. Millsa upozorňuje, že "individuálne ťažkosti sú zväčša osobnou záležitosťou, vyvierajú z povahy jednotlivca a jeho bezprostredných vzťahov s inými ľuďmi v jeho bezprostrednom prostredí, obmedzených sférach jeho života (v komunite či na pracovisku). Naproti tomu verejné problémy (ktoré sa

dotýkajú signifikantného počtu jednotlivcov) vyplývajú z takých okolností, ktoré presahujú obmedzené prostredie jednotlivca a hranice jeho vnútorného života. Súvisia s usporiadaním mnohých takýchto prostredí do inštitúcií určitej historickej spoločnosti ako celku, so spôsobmi akými sa rôzne prostredia prekrývajú a prelínajú a vytvárajú tak rozsiahlejšiu štruktúru spoločensko-historického života. Problém sa tak stáva verejnou záležitosťou" (s. 38), čo je veľmi produktívne aj z hľadiska rozlišovania rôznych foriem individuálnych záujmov a následne záujmov kolektívizovaných, vrátane záujmov verejných.

Pri treťom kritériu zase upozorňuje, že "prítomnosť negatívneho subjektívneho vnímania sociálneho problému má nielen kľúčový význam pri definovaní problému, ale má významné dôsledky aj pri jeho riešení. Prítomnosť tohto rozmeru je predpokladom zainteresovanosti a mobilizácie aktéra v tejto nepriaznivej situácii a predpokladom legitimizácie zásahu (intervencie) do sociálneho problému, a teda aj efektívneho vynakladania prostriedkov na jeho riešenie" (s. 39).

Ak by aj v celej práci nebolo iných miest, inšpiratívnych pre teóriu verejnej politiky, tak už vyššie zmienené časti publikácie nás upozorňujú na jej prínos aj pre našu vedu. Ale v práci je takýchto miest celý rad, ako napríklad tiež autorkina charakteristika "prirodzenej histórie sociálneho problému", zahŕňajúca jeho objavenie, oficiálne uznanie a vyhodnotenie tejto oficiálnej odpovede a napokon stanovenie alternatívnych riešení (s. 25) a pod.

Takto sociologicky chápaný problém vyúsťuje v práci G. Lubelcovej celkom prirodzene do záverečnej podkapitoly, venovanej explicitne verejnej politike ako nástroju riešenia sociálnych problémov. Jej škála činností, ktoré zahŕňa do procesu tvorby verejnej politiky (s. 108 - 109), je znovu inšpiratívna, pretože obsahuje • deskripciu a monitoring ako zber dát a informácií o určitom probléme; • explanáciu ako vysvetlenie, tvorbu modelov príčin a dôsledkov sociálnych javov; • komparáciu; • evaluáciu ako vyhodnotenie; • tvorbu odporúčaní; • legislatívu a • tvorbu stratégií a plánov. Pohľad, ktorý akoby "od konca" usporiadal doteraz bežné členenie fáz procesu tvorby verejnej politiky, vlastne len potvrdzuje stále častejšie sa objavujúce kritiky cyklického modelu (napr. Pierre Muller).

Aj keď je recenzovaná publikácia určená predovšetkým sociológom, predstavuje takto zaujímavé a inšpiratívne čítanie aj pre odborníkov, venujúcich sa verejnej politike a jej teórii.

Autor

doc. PhDr. Gabriela Lubelcová, CSc.

Vydavateľ: Stimul Bratislava

Rok vydania: 2017, počet strán: 120

Jazyk: slovenský

ISBN: 978-80-81271-76-2

E-mail: gabriela.lubelcova@uniba.sk

Recenzent

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Kapitoly z metodológie výskumu v sociálnych vedách

Peter Ondrejko

Aj keď od vydania prelomových prác prof. Filkorna, ktorými sa konštituovala moderná metodológia vedy na Slovensku, už uplynulo vyše polstoročie, a jeho dielo našlo celý rad významných pokračovateľov (profesori Václav Černík, Jozef Viceník, Pavol Cmorej, František Gahér a ďalší), predsa je to oblasť, do ktorej sa stále vstupuje len cez veľmi vysoký prah poznania, zrelosti a odbornosti. Preto je tu skutočne rozsiahlejších a hlbšie prepracovaných prác ako šafranu a každá z nich je vzácnym prínosom.

Platí to aj o publikácii prof. Petra Ondrejko, významného slovenského sociológa, aktuálne pôsobiaceho na Palackého univerzite v Olomouci, aj keď venovanej o čosi užšej tematickej oblasti metodológie výskumu v sociálnych vedách. Svojim rozsahom však predčí v tejto oblasti pokusy iných autorov, či už napr. I. Hanzela (ako pokračovateľ černíkovej línie), alebo autorov, venujúcim sa parciálne metodológii (resp. metodológii výskumu) pedagogických vied, psychologických vied, sociálnej práce a pod. Recenzovaná práca si v tomto smere kladie širšie ambície, aj keď jej hlavnou doménou ostáva sociológia.

Nebýva pritom častým zvykom, aby v nefilozofických sociálnych vedách sa okrem obligátnej úvodnej kapitoly ich autori vracali k základným východiskám, ktoré v tejto oblasti núka filozofia – v recenzovanej práci sa však v celom texte autor vracia ku svojim filozofickým koreňom, hoci ich explicitne nevymedzuje. Z odkazov a kontextu je však zrejmé jeho zakotvenie v nemeckej filozofii 20. storočia, najmä vo fenomenológii (Husserl, Schütz, Heidegger, Gadamer, Ricoeur) a novopozitívizme Viedenského krúžku (Carnap, Schlick, Feigl, Hahn, Tarski), ale i inšpirácie filozofickou postmodernou (Popper, Polanyi, Feyerabend, Luhman, Kuhn), rovnako i fundamentálnu znalosť starších (Durkheim) i novších (Lazarsfeld, Habermas, Garfinkel) sociologických teórií, ale aj relevantných teórií prírodovedných (Einstein, Bohr, Prirogine, Heisenberg) atď., čo vyúsťuje do autorovej orientácie na metódy, ktoré majú svoj pôvod v symbolickom interakcionizme ako interpretatívnej paradigme a osobitne v hermeneutike.

Prítom – hoci autor sám uvádza, že existuje "všeobecná nechuť (napr. u študentov, ale i vysokoškolských učiteľov) venovať sa metodologickým problémom vedy a výskumu" (s. 11), čo sa nám každoročne potvrdzuje v chabom spracovaní kapitoly o použitých metódach vo väčšine záverečných prác (nielen bakalárskych a magisterských...) - recenzovaná práca nám ponúka ohromné množstvo podrobne, kvalifikovane a najmä prístupne rozpracovaných pojmov a kategórií, tvoriach základné metodologické inštrumentárium sociálnych vied, akými sú napríklad pojmy veda, výskum, metóda, indukcia, dedukcia, technika, heuristika,

metodológia, zákon, teória, validita, reliabilita, klasifikácia, kategorizácia, explikácia, presnosť, jednoznačnosť, axiomatizácia a axioma, postulát, definícia, formalizácia, konzistencia, kontrolovateľnosť, verifikovateľnosť, nomologickosť, predikcia, operacionalizácia (a jej etapy), pravdepodobnosť, znak, premenná, konštrukt, indikátor, kategória, štandardizácia, explorácia, triangulácia, teoréma, model, systém, atď., ktoré môžu byť vítanou podporou práve pre tých, ktorým chýba chuť ku prekonaniu "mechanickej aplikácie postupov podľa osvedčených »receptov«, bez reflektovania a následného rešpektovania povahy skúmanej veci, bez skúšania viacerých ciest poznania, alebo dokonca s bagatelizáciou metodologických problémov" (tamže).

Čítanie takéhoto textu niekedy priam otvára oči nad "známym neznámym", nad skutočným a inšpiratívnym obsahom pojmov, ktoré v našom bežnom jazyku už skĺzli do podoby ničnehovoriacich floskúl. A nepochybné čítanie takéhoto textu by sa nám vrátilo nielen v úrovni kapitol o použitých metódach v záverečných prácach.

Osobitnú pozornosť, hoci skromne uvádzanú len ako "rekapitulácia známych poznatkov, ktoré sú pravdepodobne známe už i študentom spoločenskovedných disciplín bakalárskeho štúdia" (s. 142) – kiež by to tak bolo – venuje autor stratégii kvantitatívnych metód výskumu. Člení ju do desiatich krokov: 1) formulácia problému; 2) heuristická fáza; 3) formulovanie hypotéz; 4) výber metód a konštrukcia nástrojov merania; 5) pilotáž, sondáž, predvýskum; 6) stanovenie výberového súboru; 7) terénny zber dát; 8) predspracovanie a spracovanie dát; 9) interpretácia nameraných a vypočítaných hodnôt, verifikácia a falzifikácia hypotéz; 10) závery výskumu. Každému z týchto krokov venuje potom detailnú pozornosť. Možno by v súvislosti s meraním bolo vhodné doplnenie textu o problematiku kontrafaktuálnych prístupov, presadzujúcich sa napríklad v praktickej aplikácii evaluačných hodnotení.

Recenzovaná publikácia vďaka svojej šírke prináša takto podnety pre celú oblasť sociálnych vied, ale dokonca – hoci to nebol zrejme autorom priamy zámer – aj pre teóriu verejnej politiky. Aj v tejto recenzovanej publikácii nachádzame podkapitolu o formulácii problému. Aj keď ide o otázku formulácie výskumného problému (ktorá nie je identická s otázkou problému vo verejnej politike), predsa aj tu nachádzame inšpiráciu v podobe vymedzenia troch kritérií vedeckosti problémov: 1) Problém musí vyjadrovať vzťah medzi dvoma alebo viacerými premennými. 2) Problém by mal byť formulovaný jasne a jednoznačne, najlepšie v opytovacej forme. 3) Problém a jeho formulácia musí implikovať možnosť empirického overovania (s. 145 – 146).

Zaujímavé sú však aj exkurzy o autopoietických systémoch v spoločenských vedách (s. 105 -108), s ktorými s stretávame aj pri hľadaní legitimacy záujmov či aktérov vo verejnej politike,

K vedeckému aparátu publikácie patrí nielen anglické resumé, zoznam takmer troch

stoviek citovaných prameňov, menný index a niekoľko ďalších príloh, ale aj slovník vybraných pojmov a takmer tridsať medailónikov významných osobností svetovej vedy posledných storočí, ktorí sa zaslúžili o rozvoj metodológie výskumu (v sociálnych vedách).

Pokiaľ teda recenzovanej práci možno (a aj treba) niečo vytknúť, je slabá až nulové úroveň jej redakčného spracovania.

Autor

prof. PhDr. Peter Ondrejkovič, DrSc.

Vydavateľ: Client Service, Levice

Rok vydania: 2017, počet strán: 300

Jazyk: slovenský

ISBN: 978-80-972661-0-3

E-mail: peter.ondrejkoVIC@upol.cz

Recenzent

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Register autorov

B	
Butoracová - Šindleryová Ivana	133
Brutovská Gizela	82

Č	
Čepelová Anna	64

D	
Douša Milan	64

H	
Hrehová Daniela	82
Hudáková Stašová Lenka	103

K	
Konečný Stanislav	5,136,139

L	
Lachytová Lenka	40

N	
Nováková Veronika	92

P	
Pilát Miroslav	22

R	
Rožová Lucia	118

T	
Trellová Lívia	53

POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

Časopis **Verejná správa a spoločnosť** je recenzovaný vedecký časopis Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, v ktorom sa uverejňujú pôvodné vedecké práce, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej politiky a verejnej správy, sociálnych vied, verejnoprávných disciplín a ekonomiky a riadenia verejnej správy.

Akceptujú sa len originálne príspevky, ktoré doposiaľ neboli publikované, ani prijaté na publikovanie v inom časopise, resp. publikácii.

Autor je zodpovedný za odbornú a formálnu správnosť príspevku.

O uverejnení príspevku rozhoduje redakčná rada časopisu na základe oponentských posudkov so zreteľom na vedecký význam, prínos a kvalitu práce.

Abstrakty zverejnených príspevkov sú dostupné na webovej stránke FVS UPJŠ.

Časopis v tlačenej forme je k dispozícii v knižnici Fakulty verejnej správy a v Univerzitnej knižnici UPJŠ.

Formát príspevku

Veľkosť papiera	A4, úprava MS Word vo formáte .doc
Okraje	horný, dolný, ľavý a pravý okraj 2,5 cm
Písmo	Arial 11b.
Riadkovanie	1,5
Rozsah príspevku	vedecké príspevky 10 – 20 strán príspevky do diskusie 10 – 15 strán recenzie 2 - strany

Citácie a bibliografické odkazy podľa normy ISO STN 690, použitie metódy údaja a dátumu

Poznámky pod čiarou je možné použiť v prípade detailnejšieho upresnenia použitého pojmu. Vzorce, matematické výrazy a odkazy na použitú literatúru do poznámky neuvádzať!

Štruktúra príspevku

Názov

- stručná a jasná informácia o obsahu príspevku
- ako prvý v poradí sa uvádza názov práce v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 16 b., tučné

Meno a priezvisko autora

- uvádza sa meno a priezvisko každého autora, ktorý sa podieľal na príprave príspevku
- vedecké a pedagogické hodnosti autorov sa neuvádzajú
- veľkosť písma Arial 14 b., tučné

Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámčeku
- rozsah max. 10 riadkov
- veľkosť písma Arial 11 b.

Kľúčové slová

- uvádzajú sa v anglickom jazyku
- max. 5 kľúčových slov
- s malým začiatočným písmenom

Tabuľky, grafy a obrázky

- zrozumiteľné označenie spôsobom uvedeným v šablóne príspevku
- môžu byť použité rôzne grafické zobrazenia, obrázky, diagramy, mapy a pod., avšak musia byť dodané v pôvodnom súbore (napr. *.xls, *.jpg).

Literatúra

- za presnosť a úplnosť údajov o použitej literatúre zodpovedá autor
- zoznam použitej literatúry podľa normy ISO STN 690
- usporiadanie v abecednom poradí
- zoznam použitej literatúry sa nečísluje

Kontaktná adresa

- uvádza sa meno a priezvisko prvého autora, vrátane titulov (akademická a pedagogická hodnosť), názov pracoviska, korešpondenčná adresa, e-mailový kontakt

Jazyk príspevku

- možnosť publikovania príspevku v slovenskom, českom a anglickom jazyku
- v prípade publikovania v anglickom jazyku je potrebné vychádzať z pravidiel britskej angličtiny

V prípade nedodržania formálnej štruktúry príspevku, ako aj pokynov jeho formátovania nebudú príspevky uverejnené.

Autori príspevku doručia príspevok v tlačenej verzii + elektronicky na adresu:

PhDr. Viera Bačiková
referát pre rozvoj a doktorandské štúdium
Tel. č. ++421-55-788 36 17
Email: viera.bacikova@upjs.sk

INSTRUCTION FOR AUTHORS

Public Administration and Society is a scientific reviewed Journal of the Faculty of Public Administration University of Pavol Jozef Šafárik in Kosice publishing the original scholarly and science works, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scholarly researches regarding the area of public policy and administration, social sciences, public legal disciplines, economics and management of the public administration.

Only the original contributions are accepted which have not been so far published or accepted for publishing by other journals, respectively by any other publications. The author is responsible for the scholarly and formal accuracy and correctness. The Body of Editors decide on the publishing of an article based on the assessment by the experts' reports who evaluate the scholarly significance and the contribution of the presented work as well as its quality.

Abstracts of the published contributions are available on the web side of our Faculty. Journal in its print form is obtainable in the faculty library or UPJS University library.

Contribution Layout

Demy	A4, layout MS Word format.doc
Page Margins	top margin, bottom margin, left and right margin 2,5 cm
Font Size	Arial 11b.
Line-spacing	1,5
Size of Contribution	Scientific contributions 10 – 20 pages Contributions to discussion 10 – 15 pages Reviews 2 - pages

Citation and bibliographical references according the norm ISO STN 690, the use of datum and date.

Notes under the line can be used in case of the more detailed specification of the used concept. Formulas, mathematic expressions and references on the used literature are not acceptable to be itemized here !

Contribution Structure

Title

- Brief and clear information regarding the contribution content
- Font size Arial 16 b., block letter

Author's First name and Surname

- as well as co-authors' name and surname
- academic and pedagogical titles are not introduced here
- Font size Arial 14 b. ,block letter

Abstract

- in English, in a frame
- Extent max. 10 lines
- Font size Arial 11 b.

Key Words

- In English language
- Max. 5 key words
- with small letters

Schedules, Charts and Figures

- must be clearly designated as it is stated by the contribution lay out
- The various graphic models, patterns, diagrams, maps, etc. might be used, but they must be presented in an original filling, e.g. *.xls, *.jpg.

Bibliography

- the author is responsible for the correct data of the used literature
- list of the used literature must be presented according the norm ISO STN 690
- the list of literature must be itemized in an alphabetic order
- list of the used literature has to be without numbers

Contact Address

- name and surname of the first author including his/her titles, academic and pedagogical must be given together with the designation and address of his/her employment and e-mail contact

Contribution Language

- Slovak, Check and English languages
- In case of the English language use the standard British English

Please observe the stated formal structure requirements of your contribution and follow the instructions regarding the contribution formatter.

Authors will send their contribution in print version+ an electronic version at the address:

PhDr. Viera Bačiková
referát pre rozvoj a doktorandské štúdium
Tel. č. ++421-55-788 36 17
Email: viera.bacikova@upjs.sk

Zoznam recenzentov:

doc. Ing. Anna Bánociová, PhD.
doc. Ing. MVDr. Ján Buleca, PhD.
doc. PhDr. Lenka Lachytová, Ph.D. MBA
prof. PhDr. Jozef Lysý, CSc.
doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný, PhD., MPA
doc. JUDr. Ingrid Mencerová, PhD.
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Dr.h.c. doc. ThDr. PaedDr. Marek Storoška, PhD.

Verejná správa a spoločnosť vychádza 2x ročne ako vedecký časopis. Časopis je možné objednať v redakcii. Požiadavky na inzeráty zasielajte do redakcie.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Šrobárova 2, 041 80 Košice
IČO: 00 397 768

Sídlo vydavateľa: Šrobárova 2, 041 80 Košice

Tlač: Equilibria, s. r. o.

Adresa:

Redakcia časopisu
Verejná správa a spoločnosť
Popradská 66
P. O. BOX C-2
041 32 Košice

Kontakt:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
E-mail: igor.palus@upjs.sk
telefón: 055/788 36 36

PhDr. Viera Bačíková
E-mail: viera.bacikova@upjs.sk
telefón: 055/ 788 36 17

Nepredajná publikácia

Vydanie periodickej tlače: január 2019

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)
ISSN 2453-9236 (online)



www.vsas.fvs.upjs.sk

ISSN 1335-7182