

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach**  
**Fakulta verejnej správy**  
**Katedra sociálnych štúdií**

**BYROKRACIA VERZUS VEDOMOSTNÁ  
ORGANIZÁCIA V PROSTREDÍ VEREJNEJ SPRÁVY**

Denisa Rovenská, Eliška Župová (Eds.)

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie  
konanej 14.11.2019

Košice 2019

# **Byrokracia verzus vedomostná organizácia v prostredí verejnej správy**

*Zborník z vedeckej konferencie*

## **Zostavovateľky**

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.

PhDr. Eliška Župová, PhD.

## **Organizátori konferencie**

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,  
Východoslovenská pobočka Slovenskej sociologickej spoločnosti pri SAV a Katedra  
spoločenských vied Technickej univerzity v Košiciach

## **Recenzenti**

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

prof. PhDr. Beáta Balogová, PhD.

prof. PhDr. Viera Bilasová, PhD.

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová,  
PhD.

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.

Mgr. Radka Čopková, PhD.

doc. PhDr. Vladimír Frk, CSc.

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

Mgr. Viera Kleinová, PhD.

PhDr. Darina Koreňová, PhD.

Ing. Renáta Madzinová, PhD.

PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

doc. PaedDr. Lenka Pasternáková, PhD.

doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.

doc. Ing. Ladislav Sojka, PhD.

prof. PhDr. Zuzana Stanislavová, CSc.

doc. Ing. Juraj Tej, PhD.

## **Vedecký výbor konferencie**

prof. PhDr. Beáta Balogová, PhD.

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

prof. Ing. Emília Sičáková-Beblavá, Ph.D.

prof. UEK dr hab. Bogusz Miķuła

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

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

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD. MBA

## **Organizačný výbor konferencie**

PhDr. Eliška Župová, PhD.

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.

Mgr. Iveta Jeleňová, PhD.

Mgr. Gizela Brutovská, PhD.

PhDr. Daniela Hrehová, PhD.

© 2019 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv. Za odbornú a jazykovú stránku publikácie zodpovedajú autori/autorky jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: [www.unibook.upjs.sk](http://www.unibook.upjs.sk)

Dostupné od: 18.12.2019

DOI: <https://doi.org/10.33542/BVV2019-822-4>

ISBN 978-80-8152-822-4 (e-publikácia)

## **OBSAH**

<b>Generácia Y a ochota pracovať vo verejnej správe</b> <i>Dominika Bernátová</i>	9
<b>Druhošancové vzdelávanie v podmienkach vedomostnej spoločnosti v perspektíve ideovej bázy byrokracie</b> <i>Eva Bolfíková</i>	21
<b>Participatívne rozpočtovanie na lokálnej úrovni (prípadové štúdie)</b> <i>Gizela Brutovská, Daniela Hrehová</i>	29
<b>Prejavy ageizmu vo verejnej správe v priereze troch generácií zamestnancov</b> <i>Tatjana Búgelová, Lena Čupková</i>	50
<b>Problematika akademického podvádzania vo vysokoškolskom prostredí</b> <i>Radka Čopková, Františka Semanová, Janka Wencelová</i>	62
<b>Administratívna záťaž v procese implementácie fondov EÚ</b> <i>Matúš Drotár</i>	75
<b>Marketingové riadenie a komunikácia vo verejnom sektore</b> <i>Adriána Gogová, Andrea Čajková</i>	86
<b>Transformácia a kvalita vlády v Slovenskej republike</b> <i>Yevheniy Haydanka</i>	107
<b>Globálni aktéri pri formovaní vedomostnej spoločnosti</b> <i>Stanislav Konečný, Dominika Vincová</i>	114
<b>Všeobecné verzus odborné vzdelávanie a trh práce</b> <i>Stanislav Konečný</i>	125
<b>Identifikácia vzdelávacích potrieb úradníkov verejnej správy</b> <i>Gabriela Kravčáková</i>	135
<b>Manažérske rozhodovanie vo verejnej správe</b> <i>Adriana Martošová</i>	150
<b>Racionalizácia byrokratického systému riadenia bezpečnosti v prostredí verejnej správy</b> <i>Karol Murdza</i>	160

<b>Systémové myslenie ako nástroj riešenia súčasných výziev pre štátnu službu v oblasti manažmentu ľudských zdrojov</b>	
<i>Maroš Paulini</i>	169
<b>Premeny organizácie a vzdelávanie v kontexte Ozbrojených síl Slovenskej republiky</b>	
<i>Mária Petrufová, Mária Martinská</i>	178
<b>“Commons” and “co-creation” ako kultúrne inovácie v samospráve</b>	
<i>Zuzana Révészová</i>	194
<b>Situácie nespravodlivosti v pracovnom prostredí</b>	
<i>Denisa Rovenská, Veronika Fedorová</i>	203
<b>Ekonomika divadiel: ako boli efektívne slovenské divadlá v roku 2017?</b>	
<i>Miriám Šebová, Erika Liptáková</i>	215
<b>Koncepty byrokracie pri realizácii nového človeka a iného človeka v umeleckom texte</b>	
<i>Viera Žemberová</i>	224
<b>Vzdelanie a odbornosť lídrov samospráv</b>	
<i>Eliška Župová</i>	232

## **CONTENT**

<b>Generation Y and willingness to work in public administration</b> <i>Dominika Bernátová</i>	9
<b>The second chance school in condition of knowledge society in perspective of bureaucracy ideal basis</b> <i>Eva Bolfíková</i>	21
<b>Participative budgeting at local level (case studies)</b> <i>Gizela Brutovská, Daniela Hrehová</i>	29
<b>The manifestations of ageism in public administration in the cross-section of three generations of employees</b> <i>Tatjana Búgelová, Lena Čupková</i>	50
<b>Academic dishonesty in the higher education environment</b> <i>Radka Čopková, Františka Semanová, Janka Wencelová</i>	62
<b>Administrative burden in the EU funds implementation process</b> <i>Matúš Drotár</i>	75
<b>Marketing management and communication in public sector</b> <i>Adriána Gogová, Andrea Čajková</i>	86
<b>Transformation and quality of the government in the Slovak republic</b> <i>Yevheniy Haydanka</i>	107
<b>Global actors in shaping the knowledge society</b> <i>Stanislav Konečný, Dominika Vincová</i>	114
<b>General versus vocational training and labor market</b> <i>Stanislav Konečný</i>	125
<b>Identification of educational needs of public administration officers</b> <i>Gabriela Kravčáková</i>	135
<b>Managerial decision-making in public administration</b> <i>Adriana Martošová</i>	150
<b>Rationalization of the bureaucratic security management system in the public administration environment</b> <i>Karol Murdza</i>	160

<b>Systems thinking as an instrument for solving the current challenges in HRM in civil service</b>	
<i>Maroš Paulini</i>	169
<b>Transformation of the organization and education in the context of the armed forces of the Slovak republic</b>	
<i>Mária Petrufová, Mária Martinská</i>	178
<b>“Commons” and “co-creation” as cultural innovations in local governance</b>	
<i>Zuzana Révészová</i>	194
<b>Events of injustice in the workplace</b>	
<i>Denisa Rovenská, Veronika Fedorová</i>	203
<b>Economy of the theaters: how effective were the Slovak theaters in 2017?</b>	
<i>Miriám Šebová, Erika Liptáková</i>	215
<b>Concepts of bureaucracy in the realization of a new person and another person in artistic text</b>	
<i>Viera Žemberová</i>	224
<b>Education and expertise of local self-government leaders</b>	
<i>Eliška Župová</i>	232

## PREDHOVOR

Rok 2019 priniesol na pôdu Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach mnohé významné podujatia. Jedným z nich bola vedecká konferencia *Byrokracia verzus vedomostná organizácia v prostredí verejnej správy*, ktorá sa konala 14. novembra. Zámerom jej organizátorov, t. j. Katedry sociálnych štúdií Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Východoslovenskej pobočky Slovenskej sociologickej spoločnosti pri SAV a Katedry spoločenských vied Technickej univerzity v Košiciach bolo poskytnúť priestor odborníkom z oblasti verejnej správy, sociológie, psychológie, ekonómie, manažmentu a politológie za účelom interdisciplinárneho skúmania procesov byrokracie vs. vedomostnej organizácie v prostredí verejnej správy a transferu poznatkov či skúseností z oblasti behaviorálnej verejnej správy.

Predkladaná publikácia obsahuje príspevky, orientované do prostredia organizácií verejnej správy, ktoré boli autormi prezentované vo forme prednášok. Príspevky boli zamerané na problematiku byrokratických pravidiel uplatňovaných pri rôznych organizačných a politických procesoch a na problematiku vedomostnej organizácie z rôznych uhlov pohľadu. Informácie, ktoré boli diskutované v rámci vedeckej konferencie prispeli k zdôrazneniu potreby zaujímať sa o danú problematiku predovšetkým z interdisciplinárneho rámca. Práve prienik rôznorodých poznatkov a skúseností z mnohých vedných disciplín zaručí komplexnosť poznania skúmanej témy ako v jej šírke, tak i v hĺbke.

Rady by sme touto cestou vyjadrili úprimné poďakovanie celému vedeckému výboru a všetkým recenzentom za ich čas a ochotu podieľať sa na tvorbe a skvalitnení tejto publikácie.

Je nám ct'ou, že môžeme čitateľom ponúknuť zborník, ktorého obsah je zaujímavý a informačne bohatý a zároveň dúfame, že bude tiež inšpiráciou do ďalšieho výskumu a vytvorí prostredie pre budúce podnetné diskusie.

Košice, december 2019

Denisa Rovenská

Eliška Župová

# GENERÁCIA Y A OCHOTA PRACOVAŤ VO VEREJNEJ SPRÁVE

## GENERATION Y AND WILLINGNESS TO WORK IN PUBLIC ADMINISTRATION

Dominika Bernátová

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií*

dominika.bernatova1@student.upjs.sk

### **Abstrakt**

Generácia Y, sú ľudia narodení medzi rokmi 1982 až 1996. Do roku 2025 budú tvoriť prevažnú časť populácie v produktívnom veku. Majú odlišné potreby a požiadavky ako predchádzajúca generácia a na to sa musia organizácie adekvátne pripraviť. Príspevok charakterizuje ľudí patriacich do tejto demografickej kohorty, zisťuje aká je ich ochota pracovať a aké sú dôvody, pre ktoré by sa rozhodli pracovať/nepracovať vo verejnej správe. Výskumom realizovanom v roku 2019 bolo zistené hrubé skóre pracovitosti u študentov v magisterskom stupni štúdia na vybranej vysokej škole a boli zistené najčastejšie dôvody ochoty respondentov pracovať vo verejnej správe (napr. stály príjem a s tým spojené povinnosti zamestnávateľa) a najčastejšie dôvody neochoty respondentov pracovať vo verejnej správe (napr. demotivačné prostredie).

**Kľúčové slová:** generácia Y, motivácia pre prácu vo verejnej správe, ochota pracovať, verejná správa

### **Abstract**

Gen Generation Y, or Millennials, are people born between 1982 and 1996. They will create most of the population at a productive age until the year 2025 with different requirements and needs as the previous generation what organizations need to be adequately prepared for. The article characterizes people belonging to this demographic cohort and examines what is their willingness to work and what are the reasons for which they will be willing or not willing to work in the public sector. Research (realized in the year 2019) has shown a rough score of degree of diligence among students in a Master's degree study at a selected college and was found the most common reasons for willingness to work in the public sector (for example: stable income and the employer's responsibilities that come with it) and most often reasons for students' unwillingness to work in the public sector (for example: demotivating environment).

Key words: generation Y, motivation for work in public administration, willingness to work, public administration

## ÚVOD

Blaho každej spoločnosti závisí aj od schopností každej nasledujúcej generácie prispievať k spoločnému dobru. Aká je však pracovitosť ľudí, od ktorých bude závisieť naša spoločnosť? Budú sa zaujímať o všeobecné blaho? Má nastupujúca generácia záujem participovať na zabezpečovaní verejných služieb a spravovaní vecí verejných? Príspevok prezentuje zistenia o pracovnosti a ochote ľudí označovaných ako generácia Y.

## GENERÁCIA Y A OCHOTA PRACOVAŤ VO VEREJNEJ SPRÁVE

Každá generácia má svoje špecifiká, ktoré sa odlišujú predstavami o živote, spôsobom života, jednaním, predstavami o kariére atď. Prvou výraznejšou generáciou sú baby boomers. Ide o ľudí narodených medzi rokmi 1946-1964. Po nich nasleduje generácia X, kde sa zaraďujú ľudia narodení medzi rokmi 1965-1981 (niekde sa uvádza rozpätie rokov 1961 až 1982). Generácia Y je demografická kohorta, do ktorej sa zaraďujú všetci narodení ľudia medzi rokmi 1982-1996. Ľudí narodených po roku 2000 radíme už do generácie Z. Intervaly rokov sú v literatúre uvádzané trochu rozlične, pretože na vymedzenie doby ich narodenia nejestvuje jednotný názor. (Horváthová, 2016)

Generácii Y sa hovorí aj mileniáli a v poslednej dobe sú témou, ktorá čoraz viac fascinuje spoločnosť. Deklaruje to tisíce článkov vo vyhľadávači, v ktorých sú často charakterizovaní ako apatickí, angažovaní, sebeckí, netrpezliví, optimistickí, či ambiciózni.

Správne rady podnikov uvažujú a navrhujú ako osloviť túto generáciu, pretože ide o jeden zo segmentov spotrebiteľov. Manažéri rozmýšľajú ako ich prilákať, využiť ich potenciál a ako ich udržať ako zamestnancov. V druhom prípade sa to prejavuje viac v súkromnom sektore, pretože ten verejný, si ako keby ešte neuvedomil, že nastupuje nová generácia zamestnancov, ktorá uprednostňuje odlišné potreby a preto im nemožno ponúkať rovnaké benefity, motivovať ich rovnakými nástrojmi a očakávať od nich pri tom rovnaký záujem ako u starších zamestnancov.

“Generácia Y je výrazne ekonomicky aktívna, vyžaduje vyššiu životnú úroveň a cíti väčšiu zodpovednosť za svoju sociálnu istotu. Stredobodom záujmu sa stáva osobný život, rodina a partnerské vzťahy” (Kocianová, 2009, s. 108). Aj keď sa snažia využiť všetky pracovné možnosti, ktoré sú im k dispozícii, osobný život je pre nich prioritou a nechcú ho obetovať práci. Z tohto následne vychádzajú ich požiadavky, ktoré sa týkajú pracovnej doby, miesta

výkonu práce, komunikačných prostriedkov a pod. Už teraz sa mnoho zamestnávateľov vyjadruje, že požiadavky mileniálov ich obťažujú, pričom si ale uvedomujú množstvo a rozsah potenciálu, ktorí mileniáli ponúkajú. Sklíbiť, či zladit' pracovný a osobný život síce nie je ľahké, ale Rezlerová tvrdí, že "ak im zamestnávateľ vyjde v ústrety, získa lojálnych, flexibilných zamestnancov, ktorí sa chcú rozvíjať a získavať nové skúsenosti. Dôraz kladú na dlhodobý efekt v práci, v osobnom živote, vo vzdelaní, alebo napríklad v investíciách a na efektivitu využitia pracovného času a prostriedkov" (In Kocianová, 2009, s. 108).

Práca, ktorú mileniáli vykonávajú, musí byť zmysluplná, vyžadujú možnosť poradiť sa so svojimi skúsenejšími spolupracovníkmi a preferujú individuálne vzdelávanie. To sú dôvody, aby organizácie v priebehu adaptačného procesu mileniálov využívali tútorov (mentorov).

Podľa Kazdovej je pre mileniálov "dôležité pracovať v tímoch, využívať moderné technológie, pracovať vo svojom vlastnom prostredí (Home Office) a vlastným spôsobom (čiastočné úväzky, zdieľanie miesta), komunikovať globálne a fungovať interkultúrne" (In Horvátová, 2016, s. 145).

Mileniáli vďaka informačným a sieťovým technológiám vyriešia pracovné úlohy z pohodlia domova, z reštaurácie, či z vlaku. Svoj osobný čas si však veľmi vážia, preto ich zamestnávatelia zaujmú pružným pracovným časom a naopak odradia prácou nadčas. Je potrebné poznamenať, že v každej generácii sa nájdu aj takí, ktorí do nej až tak úplne nepasujú. Pri niektorých mileniáloch, ktorým bude umožnená práca z domu, môžu nastať problémy súvisiace najmä so zvládaním pracovnej záťaže, s ich riadením, so samostatnosťou, s riešením neprogramových problémov alebo s časovým manažmentom. (Horváthová, 2016)

## **MOTIVÁCIA PRE PRÁCU VO VEREJNEJ SPRÁVE**

Motivácia je "intrapyschický proces vyjadrujúci dôvody správania sa a konania človeka v subjektívne hodnotenej situácii, kedy usiluje o dosiahnutie cieľa, vyhnutie sa diskomfortu, resp. uspokojuje pociťovaný nedostatok prameniáci z neuspokojených potrieb, návykov, záujmov, hodnôt a ideálov" (Kravčáková, 2015, s. 131).

Motivácia sa v praxi často zamieňa s pojmom stimulácia. Ak ochotu pracovať, resp. splniť úlohu vyvoláme pomocou vonkajších podnetov, hovoríme o stimulácii. Ak na to využijeme už existujúce vnútorné motívy jednotlivca, hovoríme o motivácii. Pozitívny vzťah k nejakej úlohe máme buď preto, že jej splnenie je späté so získaním nejakej hodnoty z vonku (napríklad finančnej odmeny), alebo preto, že je to v súlade s naším vnútorným naladením. Úlohu teda splníme buď kvôli nejakým vonkajším podnetom (stimulom), alebo na základe nejakých vnútorných pohnútok (motívom). (Plamínek, 2010)

Herzberg zistil, že existujú dva typy motivácie, a to vonkajšia a vnútorná. Vnútorná motivácia predstavuje faktory (motivátory), ktoré si človek vytvára sám. Tieto faktory ovplyvňujú jeho správanie, konanie a smerovanie. Patrí sem "zodpovednosť (pocit, že práca je dôležitá a že máme kontrolu nad svojimi vlastnými možnosťami), autonómia (voľnosť konať), príležitosť využívať a rozvíjať znalosti a schopnosti, zaujímavá a podnetná práca a príležitosti k funkčnému postupu" (Armstrong, 2002, s. 161). Vonkajšiu motiváciu ovplyvňujú faktory (dissatisfaktory), ako napr. plat, istota pracovného miesta, status a personálna politika. (Armstrong, 2002)

V roku 2015 bol zrealizovaný výskum angažovanosti pracovníkov generácie Y, ktorým boli, okrem iného, zistené hlavné motivátory pracovného výkonu väčšiny mileniálov. Týmito motivátormi sú:

- čo najviac zaujímavá, podnetná a zmysluplná práca,
- efektívne vytvorené pracovné miesta, umožňujúce prejsť schopnosti, znalosti jednotlivcov, ktoré im zároveň umožnia vykonávať rozmanité úlohy,
- možnosť niesť zodpovednosť za rozhodovanie o pracovnom postupe, o potrebných zdrojoch a o načasovaní pracovného postupu,
- zodpovednosť za vykonanú prácu. (Horváthová, 2016)

Ak sú zamestnanci nespokojní, ich ochota pracovať je nízka. Zaujímavé sú výsledky výskumu Grotha z roku 2014 o nespokojných zamestnancoch, ktorí v zásade nepracujú bez motivácie. Zistil, že väčšina ľudí by chcela pracovať, aj keby finančné prostriedky nepotrebovala. Chcú si udržiavať svoje znalosti a zručnosti na potrebnej úrovni a hľadajú príležitosti, aby mohli vykonávať prácu s radosťou. Respondenti zaujali kritický postoj najmä voči pracovným podmienkam a zamestnávateľovi. Výskumom bolo zistené, že viac nespokojných zamestnancov má akademické vzdelanie a ide prevažne o mladých ľudí vo veku do 40 rokov. Z uvedeného vyplýva, že pri motivovaní mladých zamestnancov sa musia manažéri v prvom rade zamerať na pracovné podmienky, pracovné prostredie, organizačnú kultúru, či hodnoty organizácie.

Schopnosť manažérov motivovať je považovaná za jednu zo základných manažérskych zručností aj vo verejnej správe. O to viac, ak si uvedomíme jej špecifiká. Administratívna a výkonná voľnosť manažérov je vo verejnej správe obmedzená legislatívou, byrokratickými pravidlami a kontrolou zo strany zákonodarných orgánov. Manažéri verejnej správy disponujú menšou rozhodovacou autonómiou, menšou flexibilitou. Obmedzené sú aj jednotlivé postupy a činnosti. Výber, získavanie, preradenie a prepúšťanie zamestnancov je ovplyvnené zákonmi,

kolektívnymi zmluvami a ďalšími reguláciami. Stupeň voľnosti manažérov je ovplyvnený aj dôrazom na hodnotové princípy a transparentnosť. Napríklad, pri odmeňovaní v súkromnom sektore na rozdiel od verejného, manažér nemusí zdôvodňovať pridelenie odmien zamestnancom. Podľa Wrighta "právne prostredie vo verejnej správe určuje zameranie personálneho manažmentu. Komplexnosť zákonov, ovplyvňujúcich pracovné podmienky štátnych zamestnancov, môže viesť k pasivite personálnych manažérov, ktorí postupujú presne podľa pravidiel miesto toho, aby boli aktívni pri vývoji personálnej politiky a pri jej uplatňovaní" (2002, s.161).

Mileniáli sú nasledujúcou generáciou verejných správcov. Personálni manažéri pri pozitívnom ovplyvňovaní ich motivácie by sa mali inšpirovať aj výskumnými zisteniami. Napr. Groth (2014) zistil, že pracovníci považujú svoju prácu za zmysluplnú vtedy, ak organizácia, v ktorej pracujú robí aj niečo pre spoločnosť, prispieva k životnému prostrediu. Niektoré štúdie (In YairRe'em, 2011) presadzujú názor, že zamestnanci verejnej správy sú omnoho menej motivovaní vonkajšími peňažnými odmenami, než zamestnanci v súkromnom sektore. Iné štúdie naopak tvrdia, že pre verejných zamestnancov sú finančné stimuly vysoko motivačné. Weibel, Rost a Osterloh (In YairRe'em, 2011) zistili, že systém odmeňovania za výkon, je vzhľadom na správne okolnosti a správne vykonávanie schopný zvýšiť snahu a výkon zamestnancov. Znamená to, že nástrojom na zvýšenie záujmu o prácu vo verejnom sektore u mileniálov by mohlo byť aj zavedenie systému odmeňovania za výkon. Samozrejme v rámci možností, vzhľadom na to, že to nie je možné, pri každom pracovnom mieste. Wright (In YairRe'em, 2011) tvrdí, že hodnoty typické pre verejný sektor, ako je napríklad pomoc iným a spoločenský prospech neprevažujú ani vo verejnom, ani v súkromnom sektore. V oboch sférach možno nájsť zaujímavé pracovné miesta, ktoré umožňujú pomáhať druhým, čo motivuje zamestnancov k väčšej snahe a vyššiemu výkonu. Pre verejnú správu sa tak stávajú konkurenciou súkromné a neziskové organizácie, pretože čoraz viac z nich poskytuje verejné služby. Absolventom to rozširuje príležitosti, majú väčšie možnosti ako pracovať pre blaho spoločnosti. Pre verejnú správu, to však môže znamenať nižší počet najlepších kandidátov. Organizácie verejnej správy, by sa preto mali zamerať, na zdôrazňovanie sociálneho vplyvu, tvorivosti a inovácií. Môže to byť jeden zo spôsobov, ako prilákať a udržať takto verejne orientovaných mladých ľudí na pracovných miestach vo verejnej správe.

Organizácie si musia uvedomiť, že mileniáli vyrastali spolu s technológiami a rôznymi aplikáciami. Tomuto faktoru sa musí prispôbiť aj manažment ľudských zdrojov. V oblasti získavania, výberu a prijímania mileniálov, by sa okrem tradičných postupov mala viac využívať spolupráca s univerzitami, pracovné veľtrhy, sociálne siete (LinkedIn, Twitter,

Facebook a.i.), videovizitky, online assessment center a ďalšie. V dnešnej dobe by už malo byť samozrejmosťou, že aktuálne pracovné ponuky majú byť zverejňované na web stránke organizácie, resp. na rôznych pracovných portáloch. Ak chce organizácia prilákať týchto mladých ľudí, musí ich v prvom rade hľadať tam, kde trávajú najviac času, a to na internete. Potom si musí na základe vyššie spomínaných charakteristík premyslieť a sformulovať takú pracovnú ponuku, ktorá pre nich bude dostatočne zaujímavá a dodržať sľuby dané uchádzačovi o prácu, pretože náročné je prilákať, no náročnejšie je udržať kvalitného zamestnanca v organizácii.

## VÝSKUMNÁ METÓDA

V kontexte teoretickej časti boli zisťované odpovede na výskumné otázky: Aká je ochota pracovať u mileniálov? Aké sú ich dôvody pre prácu vo verejnej správe?

Hlavným cieľom výskumu bolo zistiť mieru pracovitosti u študentov v magisterskom stupni štúdia v dennej forme na vybranej vysokej škole a zistiť ich ochotu pracovať vo verejnej správe. Hlavný cieľ je rozčlenený na čiastkové ciele práce:

C1: Zistiť mieru pracovitosti u študentov magisterského študijného programu verejná správa v dennej forme štúdia na vybranej vysokej škole.

C2: Zistiť existenciu vzťahu medzi pracovitosťou, resp. vzťahom vyjadrujúcim ochotu pracovať a vybranými sociálno-demografickými charakteristikami (bydlisko a pohlavie) u študentov magisterského študijného programu verejná správa v dennej forme štúdia na vybranej vysokej škole.

C3: Zistiť dôvody, pre ktoré by študenti magisterského študijného programu verejná správa v dennej forme štúdia na vybranej vysokej škole chceli pracovať vo verejnej správe a dôvody, pre ktoré by vo verejnej správe pracovať nechceli.

V súvislosti s cieľmi boli stanovené nasledujúce hypotézy:

H1: Predpokladáme vysokú mieru pracovitosti u študentov magisterského študijného programu verejná správa v dennej forme štúdia na vybranej vysokej škole.

H2: Predpokladáme existenciu signifikantného vzťahu medzi ochotou pracovať a pohlavím respondentov.

H3: Predpokladáme existenciu signifikantného vzťahu medzi ochotou pracovať a bydliskom respondentov.

H4: Predpokladáme, že respondenti sú ochotní pracovať vo verejnej správe.

*Charakteristika výskumnej vzorky.* Výber výskumnej vzorky bol realizovaný ako príležitostný výber. Oslovení boli študenti v 2. roku magisterského štúdia študijného programu verejná správa v dennej forme štúdia na vybranej verejnej vysokej škole. Dobrovoľne sa výskumu zúčastnilo 55 študentov. Ide o študentov, ktorí si pravdepodobne budú onedlho hľadať zamestnanie a rozhodovať sa pri tom medzi verejným a súkromným sektorom. Výskumná vzorka je popísaná podľa vybraných sociálno-demografických charakteristík. Sledovanými znakmi boli pohlavie a bydlisko.

Z hľadiska pohlavia vzorku tvorilo 44 žien (80 %) a 11 (20 %) mužov. Z hľadiska bydliska 18 (33 %) respondentov žije v meste a 37 respondentov (67 %) žije na vidieku.

*Popis výskumného nástroja.* Na získanie údajov boli použité tri dotazníky. Prvý bol zameraný na pracovitosť študentov, druhý na ich ochotu pracovať vo verejnej správe a tretí zisťoval sociálno-demografické údaje.

Na zistenie pracovitosti bol použitý Dotazník o ochote pracovať vytvorený Búgelovou. Dotazník tvorí 27 výrokov o práci v jej najvšeobecnejšom zmysle. Týkajú sa akejkolvek zmysluplnej činnosti, nielen práce, ako zamestnania. Respondenti vyjadrovali súhlas, resp. nesúhlas s daným výrokom. Skóre vyjadrujúce pracovitosť sa získalo spočítaním všetkých odpovedí "nie". Čím vyššie je výsledné číslo, tým je vyššia miera pracovitosti. Výsledné číslo je považované za hrubé skóre respondenta v teste. Príklady položiek dotazníka, na ktoré respondenti odpovedali: "Pracujem iba vtedy, keď musím."; "Pri práci sa obvykle nudím."; "Je mi jedno, akú prácu robím, najdôležitejšie je, že za ňu dostanem nejaké výhody."; "Ak niekto tvrdí, že mu práca prináša radosť, tak klame."; "Čudujem sa ľuďom, ktorí majú dostatok peňazí a napriek tomu pracujú."; "Pravidelné pracovné povinnosti mi pripadajú veľmi nudné."; "Nikdy som sa nevenoval/a takej práci, ktorá by ma neskutočne zaujímala."; "V detstve som sa veľmi zriedka zaoberal/a myšlienkou čím budem."; "Mám vo svojom okolí známych, ktorí sú zamestnaní a veľmi si to pochvaľujú."; "Nepracovať je oveľa príjemnejšie ako pracovať."; "Myslím si, že keby ľudia neboli odkázaní na peniaze, ktoré zarobia, hneď by do práce prestali chodiť."

Na zistenie dôvodov, pre ktoré by respondenti chceli a pre ktoré by nechceli pracovať vo verejnej správe bol použitý Dotazník o ochote pracovať vo verejnej správe vytvorený Kravčakovou (2019). Dotazník tvorí 10 výrokov zdôvodňujúcich ochotu a 13 výrokov zdôvodňujúcich neochotu pracovať vo verejnej správe. Príklady dôvodov pre prácu vo verejnej správe: stály plat, voľné víkendy, možnosť profesionálneho vzdelávania, istota zamestnania.

Príklady dôvodov nechcenia pracovať vo verejnej správe: plytvanie finančných prostriedkov, demotivačné prostredie, nízky plat, netvorivá práca.

Tretí dotazník zisťoval sociálno-demografické údaje o respondentoch, a to o ich pohlaví a mieste bydliska.

Pri spracovaní získaných dát boli využité metódy deskriptívnej štatistiky (aritmetický priemer, korelácia) a metódy induktívnej štatistiky.

## VÝSLEDKY VÝSKUMU

Prvým čiastkovým cieľom bolo zistiť mieru pracovitosti u študentov v magisterskom stupni štúdia v dennej forme na vybranej vysokej škole, pričom sme predpokladali vysokú mieru pracovitosti u respondentov – mileniálov (H1).

Priemerné skóre miery pracovitosti všetkých respondentov je 17,9. Z 27 možných získaných bodov, to tvorí 66,30 %. Na základe výsledku konštatujeme, že pracovitost' respondentov je mierne nad stredom. Vzhľadom na to, že bola očakávaná vysoká miera pracovitosti, H1 nebola potvrdená.

Druhým čiastkovým cieľom bola zisťovaná existencia vzťahu medzi pracovitost'ou, resp. vzťahom vyjadrujúcim ochotu pracovať a vybranými sociálno-demografickými charakteristikami (pohlavie a bydlisko), pričom sme predpokladali existenciu signifikantného vzťahu medzi ochotou pracovať a pohlavím respondenta (H2) a medzi ochotou pracovať a bydliskom respondenta (H3). Hypotézy boli overené štatistickým softvérom SPSS, s využitím korelačného koeficientu Eta. Priemerné dosiahnuté skóre bolo u mužov 15,09 (58,89 %) a u žien 18,61 (68,92 %). Vzťah medzi ochotou pracovať a pohlavím vypočítaným korelačným koeficientom Eta dosiahol hodnotu 0,34. Pohlavie vysvetľuje 11,8 % variácie u respondentov, z hľadiska ich pracovitosti. Priemerné dosiahnuté skóre u respondentov žijúcich v meste, bolo 16,39 (60,70 %) a u respondentov žijúcich na vidieku 18,65 (69,07 %). Korelačný koeficient Eta pre vzťah ochoty pracovať a bydliska bol 0,26, čo znamená skôr slabý vzťah, preto nie je štatisticky významný. Na základe výsledkov konštatujeme, že hypotéza 2 a hypotéza 3 boli vyvrátené. V tomto prípade je potrebné uviesť limity štatistických zistení z dôvodu nevyváženej vzorky z hľadiska pohlavia a bydliska.

Tretím čiastkovým cieľom bola zisťovaná ochota pracovať vo verejnej správe u študentov študijného programu verejná správa, pričom bol formulovaný predpoklad, že väčšina respondentov sú ochotní pracovať vo verejnej správe (H4). Každá položka dotazníka bola vyhodnocovaná osobitne a dôležitosť každého výroku, bola určená percentuálnym

vyhodnotením. Dôvody ochoty pracovať vo verejnej správe uvádza tabuľka 1 a dôvody neochoty pracovať vo verejnej správe uvádza tabuľka 2.

Tabuľka 1 Dôvody, pre ktoré by respondenti chceli pracovať vo verejnej správe

Položka	%
<b>Chcem pracovať vo verejnej správe, pretože:</b>	
zamestnanci majú istotu, že zamestnávateľ si plní všetky zákonné povinnosti (napr. uhrádza odvody do sociálnej a zdravotnej poisťovne, daň, zamestnanci využívajú prostriedky sociálneho fondu)	96,4
zamestnanci majú stály / každomesačný príjem (plat)	92,7
zamestnanci majú voľné víkendy	92,7
jasné pravidlá práce (zákony, smernice, metodické pokyny)	89,1
zamestnanci okrem platu dostávajú aj benefity (zamestnanecké výhody)	83,6
zamestnanci majú možnosť profesionálneho vzdelávania a rozvoja	83,6
zamestnanci majú stálu pracovnú dobu, pracujú 8 hodín denne (ako to stanovuje Zákonník práce)	80,0
zamestnanci majú istotu zamestnania (nemôže sa stať, že zamestnávateľ "skrachuje")	76,4
zamestnanci pracujú pre občanov – je to služba vo verejnom záujme	76,4
pracovné úlohy a postupy sú flexibilné, dochádza k častým zmenám napr. kvôli zmenám legislatívy, zmenám v štruktúre verejnej správy, ...	58,2
iné (uved'te)	0

Dôvodom pre prácu vo verejnej správe u 96,4 % respondentov bolo presvedčenie, že zamestnávateľ si splní všetky zákonné povinnosti (platí odvody a dane). Pre 92,7 % je dôvodom stály príjem a voľné víkendy, čo korešponduje s názormi autorov, že mileniáli si obzvlášť cenia svoj voľný čas. Voľné víkendy sú pre respondentov dôležitejšie ako stála 8-hodinová pracovná doba (80 %). Pre jasné pravidlá práce by si zvolilo prácu vo verejnom sektore 89,1 % respondentov, čo môže poukazovať, resp. čo možno spájať s neochotou úradníkov – byrokratov preberať zodpovednosť. Formulovať túto dedukciu ovplyvnilo aj zistenie, že najmenej prítlačlivým dôvodom pre prácu vo verejnej správe je flexibilita a časté zmeny napr. kvôli zmenám legislatívy (58, 2 %). Medzi dôvody o odmeňovaní patria aj benefity, ktoré označilo 83,6 % respondentov. Na základe toho možno konštatovať, že najsilnejšími dôvodmi u respondentov pre prácu vo verejnej správe sú finančné dôvody.

Profesionálne vzdelávanie a rozvoj uprednostňuje 83,6 % respondentov. Očakávali sme, že práca vo verejnej správe v zmysle služby pre občana bude silným dôvodom pre prácu vo verejnej správe študentov študijného programu verejná správa. Tento dôvod uviedlo 76,4 % respondentov.

Tabuľka 2 Dôvody neochoty pracovať vo verejnej správe

Položka	%
<b>Nechcem pracovať vo verejnej správe, pretože:</b>	
vo verejnej správe sa plytvá finančnými prostriedkami daňových poplatníkov	81,8
pracovné prostredie vo verejnej správe je demotivačné (korupcia, klientelizmus, rodinkárstvo, politické krytie, ...)	80,0
manažéri (vedúci pracovníci) sú politickí nominanti	78,2
plat nie je závislý od skutočného výkonu	76,4
prestíž zamestnancov verejnej správy je nízka, resp. negatívna v "očiach" občanov (napr. že úradníci sú nečestní, neprofesionálni, ...)	74,5
hrozba znižovania počtu pracovníkov, prepúšťanie z dôvodu napr. reforiem	70,9
zamestnanci verejnej správy majú nízky plat	70,9
nedostatočné možnosti kariérneho rastu (postup vo funkciách)	65,5
netvorivá, neinovatívna práca	63,6
častá zmena legislatívy ovplyvňujúca pracovné návyky (nutné neustále štúdium)	61,8
zamestnanci majú povinnosť sa vzdelávať	45,5
práca s ľuďmi	41,8
náročná práca, vysoká pracovná záťaž	27,3
iné (uved'te)	0

Pre prácu vo verejnej správe by sa respondenti nerozhodli, hlavne kvôli plytvaniu financiami daňových poplatníkov (81,8 %) a demotivačnému prostrediu, ktoré vytvára korupcia, klientelizmus, rodinkárstvo atď. (80 %). Respondentom vadí, že vedúci pracovníci sú do funkcií politicky nominovaní. Predpokladáme, že respondentov v tomto prípade ovplyvnili medializované vládne a politické škandály, preto nepovažujeme za zarážajúcu vysokú nedôveru voči fungovaniu a hospodáreniu verejnej správy. Uvedené dopĺňa aj dôvod o nízkej prestíži úradníkov pre nečestnosť, neprofesionálnosť a pod. (74,5 %).

Respondenti predstavujúci generáciu Y nechcú pracovať vo verejnej správe aj kvôli tomu, že odmeňovanie nie je závislé od skutočného výkonu zamestnanca (76,4 %) a pre nízky plat (70,9 %). Autori Weibel, Rost a Osterloh (In YairRe'em, 2011) zistili, že systém odmeňovania za výkon, je vzhľadom na správne okolnosti a správne vykonávanie schopný zvýšiť snahu a výkon zamestnancov. Nástrojom na zvýšenie záujmu o prácu vo verejnom sektore u mileniálov by mohlo byť zavedenie systému odmeňovania za výkon.

V menšej miere (70,9 %) sa obávajú znižovania počtu pracovníkov, napríklad z dôvodov reforiem. Vzhľadom na to, že momentálne je snaha znižovať počty pracovníkov verejnej správy a na to, že ak by nastúpili do funkcie, napríklad štátneho zamestnanca, mali by vzhľadom na nulový počet rokov praxe nízky plat, je zaujímavé, že im to neprekáža viac, ako predošlé výroky. Je zjavné, že nedôvera vo vládu zo strany tejto generácie (respondentov) je tak silná,

že prevýšila aj nízke finančné ohodnotenie, či možnosť straty zamestnania. Stala sa tak hlavnou príčinou nezájmu týchto mladých ľudí, pracovať vo verejnom sektore.

Na druhej strane, ako veľké pozitívum sa javí fakt, že viac než polovici študentov nevadí práca s ľuďmi (41,8 %), ani povinnosť sa vzdelávať (45,5 %). Záujem tejto generácie o vzdelávanie potvrdzuje aj zamestnávateľský prieskum, ktorý v roku 2015 vydalo Centrum vedecko-technických informácií SR. Zúčastnilo sa ho 672 organizácií, ktoré za ostatné dva roky zamestnali mladých ľudí bezprostredne po ukončení štúdia. Organizácie odpovedali na otázku, aký majú absolventi vysokých škôl prístup k ďalšiemu vzdelávaniu a odbornému rastu. "Podľa zamestnávateľov absolventi vysokých škôl v ich podniku alebo organizácii majú záujem o ďalšie vzdelávanie a odborný rast (priemer: 5,01). Otázka bola meraná na vzostupnej škále od 1 do 7 (1 = nereagujú takmer na žiadne príležitosti/7 = sami vyvíjajú iniciatívu vzdelávať sa) a vyhodnocovaná pomocou váženého aritmetického priemeru" (Janková, 2015, s. 39).

Respondenti sa mohli vyjadrovať ku každému uvedenému dôvodu pre, resp. proti zamestnaniu sa vo verejnej správe a mali možnosť uviesť vlastné dôvody. Túto možnosť ale nevyužil žiaden z respondentov. Dôvody pre prácu vo verejnej správe vykázali častejšiu frekvenciu ako dôvody, pre ktoré by respondenti vo verejnej správe pracovať nechceli. Je preto možné dedukovať, že väčšina respondentov by sa v niektorej z organizácií, či inštitúcii verejnej správy zamestnali. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že hypotéza 4 bola potvrdená. Z uvedeného vyplýva, že študenti (respondenti) sú ochotní pracovať vo verejnej správe. Hypotéza 4 bola potvrdená.

## **ZÁVER**

Generácia Y, ktorú tvoria ľudia narodení medzi rokmi 1982 až 1996, bude do roku 2025 tvoriť prevažnú časť populácie v produktívnom veku. Postupne obsadia väčšinu pracovných miest v organizáciách, stanú sa z nich riadení a možno aj riadiaci zamestnanci, resp. mnohí ľudia generácie Y zamestnaní už sú. Budú to zamestnanci, od ktorých práce a angažovanosti bude závisieť (už závisí) úspešnosť organizácie a spokojnosť klientov. Personálna politika organizácií by mala reagovať na hodnoty, požiadavky a očakávania generácie Y, aby potenciál týchto mladých ambiciózných ľudí bol využitý.

Výskumom sme zistili, že respondentom predstavujúcim generáciu Y najviac prekáža plytvanie verejnými financiami, politické nominácie do vedúcich funkcií, korupcia, klientelizmus a rodinkárstvo vo verejnej správe. Napriek tomu majú veľa dôvodov pracovať vo verejnej správe. Motivuje ich k tomu najmä istota zamestnania, viac voľného času, stály príjem a možnosti profesionálneho vzdelávania a rozvoja.

Nastupujúca generácia verejných správcov prichádza s inými požiadavkami, ako ich predchodcovia. Dôležitá je pre nich hlavne zmysluplná práca, možnosť sebarealizácie, práca na projektoch, zaujímavé pracovné úlohy a výzvy, hodnoty a správanie organizácie. Organizácie ich zaujmú napríklad flexibilnými pracovnými režimami, odmeňovaním na základe výkonu, benefitmi podľa vlastného výberu, inováciami, alebo moderným technickým vybavením.

Napriek limitom (predovšetkým veľkosť vzorky), ktoré vykazuje prezentovaný výskum, výsledky korešpondujú so zisteniami porovnateľných výskumov. Týka sa to najmä odmeňovania za výkon a možnosti profesionálneho vzdelávania a rozvoja. Verejné organizácie napĺňajú požiadavku celoživotného vzdelávania, problémom je odmeňovanie za výkon. Mali by sa zamerať na hľadanie alternatív ako motivovať zamestnancov a ako prilákať a udržať mladých kvalifikovaných ľudí vo verejnej správe.

## LITERATÚRA

- Armstrong, A. (2002). *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing a. s.
- Búgelová, T. *Dotazník o ochote pracovať*. Prešov: Prešovská univerzita, Filozofická fakulta. (Nepublikovaný zdroj).
- Groth, A. (2014). *Skvělý šéf: Jak získat loajalitu a respekt svého týmu*. Praha: Grada Publishing a. s.
- Horváthová, P. (2016). *Řízení lidských zdrojů: Nové trendy*. Praha: Management Press.
- Janková, M. (2015). *Zamestnávateľský prieskum*. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR. Dostupné z:  
<https://www.cvtisr.sk/buxus/docs//VS/absolvent/zamestnavatelia.pdf>
- Kocianová, R. (2012). *Personální řízení: Východiská a vývoj. 2. přepracované a rozšířené vydání*. Praha: GradaPublishinga.s.
- Kravčáková, G. a kol. (2015). *Organizačné správanie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Kravčáková, G. (2019). *Dotazník o ochote pracovať vo verejnej správe*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Katedra sociálnych štúdií. (Nepublikovaný zdroj).
- Plamínek, J. (2010). *Tajemství motivace: Jak zařídit, aby pro vás lidé rádi pracovali. 2. doplnené vydání*. Praha: GradaPublishing a. s.
- Wright, G. (2002). *Management verejnej správy: Teorie a praxe*. Bratislava: Ekopress, s. r. o.
- YairRe'em, Y. (2011). *Motivating public sector employees*. (Dizertačná práca). Herties School of Governance in Berlin. Nepublikovaný zdroj. Dostupné z:  
<https://pdfs.semanticscholar.org/d364/8f7a3d4021ea00a92cf5f2d2f9cdbc643ca7.pdf>

# DRUHOŠANCOVÉ VZDELÁVANIE V PODMIENKACH VEDOMOSTNEJ SPOLOČNOSTI V PERSPEKTÍVE IDEOVEJ BÁZY BYROKRACIE

## THE SECOND CHANCE SCHOOL IN CONDITION OF KNOWLEDGE SOCIETY IN PERSPECTIVE OF BUREAUCRACY IDEAL BASIS

Eva Bolfiková

*Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta humanitných a prírodných vied, Ústav pedagogiky,  
andragogiky a psychológie, Katedra andragogiky*

eva.bolfikova@unipo.sk

### **Abstrakt**

Špecifiká modelu vedomostnej spoločnosti predkladajú rôzne okruhy potencialít vo vzťahu ku všetkým oblastiam života spoločnosti a v základných účeloch smerujú k integrácii nástrojov a metód kvalitatívne progresívnych prístupov. Príklad „vedomosti“ takto predstavuje celý komplex „návodov“ na dosiahnutie žiadúcich výstupov – pre rozvoj spoločnosti ako celku i jednotlivých subjektov, zvlášť v období aktuálne prežívaných zmien. Druhošancové vzdelávanie je tou sférou, ktorá smeruje k vitalizácii umŕtvnených potenciálov, bez adekvátnej podpory odkázaných na rolu problematických a potláčaných. Príspevok je v syntéze venovaný analýze vybraných atribútov vedomostnej spoločnosti v konfrontácií s ideami klasického modelu byrokracie s ohľadom na jedinečnosti druhošancového vzdelávania.

Kľúčové slová: vedomostná spoločnosť; klasický model byrokracie; druhošancové vzdelávanie; moc a vláda

### **Abstract**

The model of Knowledge Society specifications is giving a various fields of potentialities in relation with all of society life spheres and directing towards integration of tools and methods of qualitatively progressive approaches in basic intentions. The example of „knowledge“ can be viewed as a complex „directions for use“ to desirable outcomes achieving – for development of society as a whole and individual subjects as well, especially in time of changes, actually experienced. The second chance school is such of sphere, which is directing towards a vitalization of cooled potentials, stated in role of problematic and corporate-backed without adequate support. The article is aimed at analysis of selected

attributes of Knowledge Society in confrontation with classical model of bureaucracy ideas in regard with second chance schools uniques.

Key words: knowledge society; classical model of bureaucracy; second chance school; power and governance

## ÚVOD

Vedomostná spoločnosť je v terminológii vedy i praxe definovaná vždy s ohľadom na klasickú podstatu tohto modelu, v rôznych variáciách, v zdôrazňovaní rôznych špecifik. Karpov (2018, s.172) zdôrazňuje najmä, že ide o spoločnosť vedeckého poznania... nie len o tvorbu „informačných agregátov“, keď práve vedecké poznanie je zárukou kvality a schopnosti generovať nové poznanie. Polyakov a kol. (2018, s.42) a mnohí ďalší kladú dôraz na informačný a technologický pokrok vo vedomostnej spoločnosti v zmysle priestoru „informačného fenoménu“.

Celkovo, koncept vedomostnej spoločnosti zahŕňa sociálne, kultúrne, ekonomické, politické a inštitucionálne transformácie v perspektíve pluralistického vývoja v smere – identifikovať spoločné problémy a hľadať spoločné riešenia v iniciácii kapacít pre identifikovanie, tvorbu, proces, dissemináciu a využitie informácií a vedomostí v línii trvalého rozvoja, ekonomického rastu, konkurencieschopnosti a schopnosti čeliť novým výzvam milénia (Săvulescu & Antonovici, 2014).

## HLAVNÉ A VEDĽAJŠIE

Zámer využiť vedecké poznanie a pokrok v duchu „moci vedomostí“ (Drucker, 1969, s. 371) je súčasťou stratégií verejných politík na národnej úrovni, komunikovaných v pluralisticko-participatívnych diskurzoch (Cummings et al., 2018). Sú určované globálnym vývojom (Agenda 2030 a piliere trvalo udržateľného rozvoja), ktorého kľúčové atribúty sú zakotvené v medzinárodných dokumentoch (najmä Lisabonská zmluva a ďalšie). Vedomostná spoločnosť je v týchto stratégiách konceptom, ktorý určujúcim spôsobom definuje charakter tvorby vízií žiadúcich procesov a stavov v spoločenskom živote a ako taká je súčasťou mocenských mechanizmov, resp. z pozície chápania vedomostí a poznania ako kľúčového zdroja moci, je jej plnohodnotným nástrojom. Významné sú tu konotácie konštruktu „politika vedomostí“ (Grundmann, 2017).

Poznanie, vedomosť, vzdelanie ako potenciál, ako najcennejší kapitál na trhu, je v procesoch distribúcie determinovaný pravidlami ponuky a dopytu. Ilúzia o možnostiach spoločenského

a individuálneho rozvoja s maximálnym využitím informačných technológií v nadšení z dostupnosti poznania (rôznych obsahov a foriem) naráža na požiadavky „použitelnosti“ (v termínoch uplatniteľnosti na trhu), čo veľmi prirodzene korešponduje s charakterom byrokracie ako účelovo-racionálneho modelu usporiadania moci a vlády. Atribúty tohto modelu sú postavené na pojmoch účel, zámer a cieľ (v podstate Weberovej teórie sociálneho konania) a racionality ako maximalizácie úžitku (efektivity) subjektu, ktorý v tomto zmysle určuje stratégie trhu. Čo nie je pre systém (subjekt moci) žiadúce, to nie je v repertoári trhu ako dopyt, a to bez ohľadu na potenciály v ponuke. Čo nie je žiadúce a nie je súčasťou dopytu, nie je opatrené zdrojmi, ktorých distribúcia je v rozhodovacej kompetencii systému. Problémové v akomkoľvek zmysle sú potom všetky „prípady“, ktoré „vypadnú“ z hlavného prúdu účelov a stanú sa súčasťou priestoru marginalizácií, v ktorých systém „na istotu“ zobrazuje všetky svoje slabé miesta. Celok je tak silný, ako silný je jeho najslabší článok. Čím viac slabých článkov (slabých podľa pravidiel systému), tým menej stabilný je systém v začarovanom kruhu – podmienky spôsobov prežitia definuje systém (a kontroluje), aj „problémy“, vzniknuté v stanovených podmienkach (resp. vďaka nim) definuje systém, aj riešenia problémov definuje systém, všetko vždy v záujme udržania systému (moci a vlády), s výdatnou oporou v kľúčových atribútoch vedomostnej spoločnosti, ktorú prijal ako nástroj na svoje udržiavanie.

Pozitívne konotácie konceptu vedomostnej spoločnosti možno nachádzať v mnohých určeníach, kde si zaslúži intenzívnu podporu a prijatie. Vo väzbe na mechanizmy moci však účinne plní rolu služobníka.

## **ÁNO, ALE...**

Výkonnosť a efektívnosť (Drucker, 1968) sú kľúčovými pojmami a ideovými oporami „vedomostného pracovníka“ (teda každého aktívneho člena vedomostnej spoločnosti) a jeho pozície v podmienkach (trhu), kde informáciou je čokoľvek, čo sa stáva súčasťou nových foriem usporiadania v aktívnom priestore systému. Výkonnosť a maximalizácia účinnosti systému (organizácie, spoločnosti ako celku...) je aj hlavnou ideovou základňou klasického modelu byrokracie v podmienkach industriálnej praxe (Taylor, Fayol) i v podmienkach teórie legitimizácie moci a vlády (Weber) ako spôsobu usporiadania asymetrických sociálnych vzťahov (vládnci a ovládaní, resp. riadiaci a podriadení). V súčasných podmienkach sú mechanizmy oveľa sofistikovanejšie, ale v základe obdobné.

Nahliadnutie do logiky a ideovej podstaty byrokracie neúprosne smeruje k nutnosti pomenovať mechanizmy a väzby, vitálne v aktuálnych stratégiách globálneho vývoja. Ideálny typ byrokracie, teda základná definícia jej podstaty a znakov bola Weberom predložená ako

jeden zo spôsobov získania, prevádzkovania a udržiavania moci, legálno-rationálny model, ako spôsob legitimizácie moci, ktorý je na rozdiel od ostatných (tradičný a charizmatický) charakterizovaný existenciou a fungovaním neosobných pravidiel, platných pre všetky zúčastnené subjekty. Racionalita tohto modelu je spojená s ekonomickým prístupom v reflexii podmienok nastupujúceho kapitalizmu a trhu (maximalizácia úžitku subjektu, napr. subjektu moci). Takto definovaná byrokracia v základe je oporou pre demokraciu ako mocenský systém, poskytuje jej kľúčovú ideovú výbavu k vzniku, udržiavaniu i reprezentácii. Inými slovami, demokracia je reprezentáciou racionálneho modelu byrokracie v mocenskej praxi. Odlišnou cestou usporiadania vzťahov a štruktúrovania sociálnych systémov sú kooperatívne modely (smer – postbyrokracia), charakterizované symetrickými vzťahmi vzájomnej reciprocity a skutočnej (nie iluzórnej) solidarity. Aj kolaboratívne, participatívne platformy však v princípe väčšinou slúžia účelom mocenského systému (Moreno-Jiménez et al., 2012). Keďže maximalizácia úžitku pre mocenské systémy v racionalite znamená predovšetkým vlastné udržiavanie, všetko, čo mocenský systém podniká na rôznych úrovniach svojej štruktúry, cieľové zamerania, distribúcie zdrojov, nástroje (vrátane vedomostnej spoločnosti – kognokracia...) je v konečnom dôsledku „posvätené“ týmto účelom.

Uvedené spôsoby usporiadania sociálnych systémov – mocenský a kooperatívny – sú definované ako ideálne typy v abstrakcii. Sociálna prax je priestorom, kde sa obidva modely aktualizujú v rôznej miere intenzity, či sýtenia (napr. čisto mocenské usporiadanie, bez akýchkoľvek kooperatívnych mechanizmov, by veľmi rýchlo spôsobilo rozpad systému v hlbokoj nerovnováhe). Významným indikátorom pre sledovanie miery mocenských, resp. kooperatívnych mechanizmov je miera formálnej kontroly a umelej regulácie v systéme, ale tiež miera toho, čo Crozier nazýva zablokovanou spoločnosťou a čo súvisí s charakterom informovania a komunikácie, skresľovaním, manipuláciou a vzájomným „ne-zdieľaním“ v pravde.

Takže – vedomostná spoločnosť vo všetkých progresívnych, vývinovo pozitívnych aspektoch – áno, ale – ako nástroj udržiavania moci systému – s mnohými, veľmi vážnymi otáznikmi.

## **DIFERENCIÁCIE A „SLABÉ ČLÁNKY“, ISTOTY A NEISTOTY SYSTÉMU**

Dôraz na vedomosť a vzdelanie kladie zvýšené nároky na tvorbu a udržiavanie potenciálov v dynamizujúcom a progresívnom móde všetkých procesov. Skupiny, ktoré v tomto „zaostávajú“, sú pre systém veľkou výzvou, zvlášť vo vzťahu k tým, ktorí z rôznych objektívnych i subjektívnych dôvodov nespĺňajú ani minimálne požiadavky, nemajú ukončené

riadne formálne vzdelanie a sú tak pre trhovú systém umŕtveným potenciálom. Miesto pozície prispievateľa, sú v roli záťaže pre systém. Školy druhej šance sú tu nástrojom, ktorý umožňuje nepriaznivú situáciu riešiť. Ako sa to však prejavuje v programoch verejných politík, administratívnych postupoch, praktických podmienkach?

Cieľovými skupinami druhošancového vzdelávania sú hlavne: 1. členovia sociálne vylúčených rómskych komunít, 2. nezamestnaní, evidovaní na úradoch práce, 3. odsúdení vo výkone trestu odňatia slobody (Lukáčová, 2014), keď príčiny i podmienky pre ich postavenie sú zvyčajne veľmi komplexné v objektívnych i subjektívnych konotáciách, vzdelávanie, resp. možnosť dokončenia a získania formálneho vzdelania sú nevyhnutne spojené s intenzívnymi resocializačnými postupmi s ohľadom na špecifiká dospelých učiacich sa.

V priereze poznania k problému druhošancového vzdelávania s oporou v zdrojoch, venovaných tomuto problému v teórii i praxi, na niektorých príkladoch možno veľmi zreteľne čítať ideovú mriežku klasickej byrokracie v podmienkach vedomostnej spoločnosti.

Veľká miera formalizácie, zvyčajne spojená s veľkou mierou kontroly a regulácie tu spôsobuje, že pre uplatnenie na trhu je stále dôležitejšie potvrdené ukončenie formálneho vzdelania, než ostatné formy, ktoré môžu byť pre dospelých učiacich sa oveľa prijateľnejšie, aj pestrejšie v ponuke. Na druhej strane, tam kde by bola potrebná a vhodná formálna podpora systému na rôznych úrovniach, zvlášť vo vzťahu k najviac zasiahnutým lokalitám, nie sú k dispozícii žiadne presnejšie smerovania a stratégie vo vzťahu k umŕtveným potenciálom v záujme rozvoja lokality, regiónu. Napr. v dokumentoch o ďalšom rozvoji v Prešovskom kraji nie je o probléme práce s občanmi, ktorí nemajú dokončenú školskú dochádzku ani zmienka. Ale – ani v centrálnych dokumentoch v tomto smere nemožno nájsť žiadne zámery a ciele, vychádzať možno len z princípov celoživotného vzdelávania a celkovo vízií vzdelávania dospelých (Lukáč, 2018). Znamená to, že formálna podpora zo strany centrálnej i lokálnych politík nie je opatrená pre systém vhodnými nástrojmi (formálnymi). Celkovo formalizácia vzdelania spôsobuje vážne znehodnocovanie kvalitatívnej úrovne vzdelania (mnohí študujú len kvôli papieru, aj odbory, v ktorých sa neuplatnia).

Uniformita (v ponuke vzdelávania, ale aj v inštrumentálnom a personálnom zabezpečení) a jej nepriaznivé dôsledky (Lukáčová, 2014) sa najviac prejavujú práve v marginalizovanom prostredí, ktoré je zvlášť citlivé na individualizovaný, vnímavý a chápací prístup (vrátane diagnostiky príčin neukončenia školskej dochádzky a ich prekonanie) a potrebu variability dostupných možností vzdelávania v obsahu a formách. Miera prispôsobivosti v cieľových skupinách je limitovaná motivačnými a inými faktormi, objektívnymi, ale najmä subjektívnymi. Celková proklamácia výraznej individualizácie vo vzdelanostnej spoločnosti je

v značnej miere determinovaná podmienkami na trhu práce, potrebou zabezpečiť si životné podmienky a ďalšími faktormi.

Ritualizácia a tzv. premiestňovanie cieľov, kedy sa z pravidiel stávajú ciele a dôležitejšie je dodržiavať pravidlá, než vyriešiť problém. Napr. úrady práce nemajú v ponuke vzdelávacích aktivít možnosti druhošancového vzdelávania (toto pravidlo musia dodržiavať) napriek tomu, že mnohí z nezamestnaných majú práve problém s neukončeným formálnym vzdelaním a ponúkané rekvalifikačné kurzy nie sú v tomto vhodnou náhradou.

Špecializácia v nevyhnutnosti dostatku odborných a kompetentných pracovníkov, vhodne pripravených na účinné pôsobenie v určených aktivitách, sa v oblasti druhošancového vzdelávania úplne vymyká požiadavkám na kvalifikované potenciály. V prostredí formálneho vzdelávania pôsobia učitelia, ktorí nie sú adekvátne pripravení na prácu s dospelými učiacimi sa a na špecifiká práce s cieľovými skupinami. Sú zväčša nútení postupovať intuitívne, pokusom a omylom, je pre nich náročnejšie vyhodnocovať výsledky vzdelávania a vyrovnávať sa so špecifikami sociálno – ekonomického pozadia učiacich sa, v spojení vzdelávania s resocializáciou, kompletnou rekonštrukciou hodnotových a motivačných rámcov, aktívnych vzorcov prístupu k práci na sebe i svojmu postaveniu v spoločnosti a pod. (Lukáčová, 2017, 2019). Definovanie druhošancového vzdelávania ako súčasť formálneho vzdelávania vychádza z pedagogických dokumentov (formálne), nie z princípov penitenciárnej pedagogiky (odborne) v prípade odsúdených na výkon trestu. (Lukáčová, 2017)

K ďalším typickým príznakom klasickej byrokracie tu patrí aj nízka miera poznania toho, k čomu smerujú rozhodovania zodpovedných na jednej strane a obmedzenia tých, o ktorých sa rozhoduje ohľadne znalosti pravidiel na druhej strane (konflikt s verejnosťou), rozhodovanie v plošných zásahoch, bez zohľadnenia špecifik, nízka miera pružnosti a flexibility, nízka miera sebareflexie subjektov rozhodovania vo vzťahu k riešeniu a vyriešeniu problémov, vrátane spätnej väzby v množstve dezinformácií, skreslených optík, prílišného zovšeobecňovania, neustále vznikanie množstva nepredpokladaných výsledkov (nezámerné dôsledky byrokracie) a dezorientácie, atď.

## **ZÁVER**

Problematika, uvedená ako téma príspevku, je v množstve súvislostí, prepojeností, reflexií v rôznych optikách a pod. veľmi rozsiahla. Rozsah príspevku umožňuje nahliadnuť na kľúčové idey dominantnej témy (byrokracia a vedomostná spoločnosť) a poznanie niektorých špecifik vybraného priestoru - druhošancového vzdelávania v interpretácii aspoň zlomku dostupných poznatkov, keď aj pozícia tejto problematiky v tematických okruhoch vedecko-výskumných

zameraní patrí k okrajovým. Mnohé otázky však predznamenávajú aktívne procesy poznávania a tam, kde sú sformulované otázky, otvárajú sa cesty k odpovediam.

*Príspevok je výstupom projektu APVV-18-0018 Vyučovanie v školách druhej šance z perspektívy učiteľov a dospelých učiacich sa.*

## LITERATÚRA

- Cummings, S., Regeer, B., de Haan, L., Zweekhorst, M. & Bunders, J. (2018). Critical discourse analysis of perspectives on knowledge and the knowledge society within the Sustainable Development Goals. *Development Policy Review*, 36(6), 727-742.
- Drucker, P. F. (1968). Decision-making and Effective Executive. *The bulletin of the National Association of Secondary School Principals*, 52(328), 24-39.
- Drucker, P. F. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. Butterworth-Heinemann
- Grundmann, R. (2017). The Problem of Expertise in Knowledge Societies. *Minerva* 55(1), 25-48
- Karpov, A. O. Fundamentals of Education in Knowledge Society: Theoretical Forecast. *Revista Romaneasca pentru Educatie Multidimansionala*, 10(1), 171-182.
- Lukáč, M. (2018). Marginalizovaní dospelí ako učitelia sa. In M. Krystoň (Ed.). *Andragogické štúdie*(ss. 323-337). Banská Bystrica: Belianum.
- Lukáč, M. (2018). Poradenské činnosti v edukácii dospelých Rómov z marginalizovaných komunit. *Kariérové poradenstvo v teórii a praxi* 13, 152-163.
- Lukáčová, S. (2014). Dostupnosť druhošancového vzdelávania z pohľadu vybraných cieľových skupín. In K. Mayerová (Ed.). *Vzdelávanie a sociálna stratifikácia* (ss. 72-84). Prešov: Prešovská univerzita v Prešove.
- Lukáčová, S. (2017). Učiteľ ako vzdelávateľ dospelých v druhošancovom vzdelávaní odsúdených. In I. Pavlov (Ed.). *Kontexty podpory profesijného rozvoja učiteľstva* (ss. 129-144). B. Bystrica: Belianum.
- Lukáčová, S. (2019). Teoretické a praktické vyučovanie dospelých odsúdených z pohľadu ich učiteľov. In K. Mayer (Ed.). *Teória a prax edukácie dospelých. Andragogické vedecké štúdie* (ss. 196-209). Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, FHPV.
- Moreno-Jiménez, J. M., Aguarón, J., Cardeñosa, J., Escobar, M. T., Salazar, J. L., Toncovich, A. & Turón, A. (2012). A collaborative platform for cognitive decisionmaking in the Knowledge Society. *Computers in Human behavior*, 28(5), 1921-1928.

- Polyakov, M., Bormatenko, N. & Kosenchuk, S. (2018). Ontology of Sign: A Key to Information and Technological Advancement of the Knowledge Society. *The International Journal of Technology, Knowledge, and Society*, 14(3), 27-45.
- Săvulescu, C. & Antonovici (LAZAR), C. G. (2014). Knowledge Society Development in the EU 28. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 28(6), 74-90.

# PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE NA LOKÁLNEJ ÚROVNI (PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE)

## PARTICIPATIVE BUDGETING AT LOCAL LEVEL (CASE STUDIES)

Gizela Brutovská, Daniela Hrehová

*Katedra spoločenských vied TUKE, Katedra spoločenských vied TUKE*

gizela.brutovska@tuke.sk, daniela.hrehova@tuke.sk

### **Abstrakt**

Participatívne rozpočtovanie sa rozvíja ako dôležitý nástroj inkluzívnej a zodpovednej správy vecí verejných na lokálnej úrovni v mnohých krajinách po celom svete. Pri jeho implementácii sú využívané tak prvky byrokratickej ako aj vedomostnej organizácie. Prostredníctvom participatívneho rozpočtovania majú občania okrem iného možnosť priamo získať informácie o opatreniach prijímaných na riešenie lokálnych problémov, ovplyvňovať ich a tiež niesť zodpovednosť za výsledné rozhodnutia. Cieľom príspevku je analyzovať realizované prístupy v oblasti participatívneho rozpočtovania v dvoch samosprávach na Slovensku, a to Prievidza a Rožňava. Zdrojom informácií sú prípadové štúdie uskutočnené v týchto mestách v roku 2019. Ako ukazujú výsledky výskumu neexistuje jeden základný prístup procesu implementácie participatívneho rozpočtovania. Odlišnosť sa prejavuje v mnohých ohľadoch od realizátorov, cez postup až po samotné ciele. Výsledné „produkty“ sú v konečnej podobe zdrojom (ne)uspokojenia požiadaviek občanov, neziskových organizácií ako aj samotných samosprávnych úradov.

Kľúčové slová: participatívny rozpočet; samospráva; občianska angažovanosť; učenie sa

### **Abstract**

Participatory budgeting is developing as an important tool for inclusive and responsible local governance in many countries around the world. Its implementation requires elements of both bureaucratic and knowledge-based organization. Through participatory budgeting, citizens have the opportunity, among other things, to directly obtain information on measures taken to address local problems, to influence them and also take responsibility to be responsible for the resulting decisions. The aim of the paper is to analyse the implemented approaches in the field of participatory budgeting in two municipalities in Slovakia, namely Prievidza and Rožňava. The source of information is data are provided by the case studies conducted in these cities in 2019. As the research results show, there is no

primary fundamental approach to the process of implementing participatory budgeting. Differences manifest in many ways starting with the implementers, through the process itself and the given the objectives. The resulting “products” are ultimately a source of (dis) satisfaction of the demands of citizens, non-profit organizations as well as the self-governing authorities themselves.

Key words: participatory budget; government; civic engagement; learning

## ÚVOD

Jednou zo základných charakteristík participatívneho rozpočtu na lokálnej úrovni je aktivita spojená s ochotou učiť sa tak na úrovni jednotlivcov (občanov a zamestnancov samospráv), tímov (neziskových organizácií a útvarov samospráv) ako aj na úrovni celej samosprávy a komunity. Len v procese „učenia sa“ zainteresovaných aktérov sa participatívny rozpočet môže rozvíjať ako nástroj priamej demokracie, ktorý dáva obyvateľom obce/mesta možnosť porozumieť, diskutovať a rozhodovať o alokácii časti verejných zdrojov a samosprávam pomáha zvyšovať ich transparentnosť a zodpovednosť. Učenie sa je hlavnou cestou k stálemu zdokonaľovaniu participatívneho rozpočtovania a dosahovaniu výsledkov v podobe inovatívnych riešení lokálnych problémov a často aj prínosu nových tém zlepšujúcich kvalitu života obyvateľov. Je to spôsob účelového pretvárania byrokratického spôsobu riešenia problémov na lokálnej úrovni, ktoré vychádza nielen z úspechov, ale aj ich omylov, prehier a chýb. Podstatné je teda učenie sa zo skúseností a vlastných zážitkov. Výsledkom je potom partnerstvo založené na vzájomnej dôvere a rešpekte, zvýšená efektivita vynakladania verejných zdrojov, odstránenie klientelizmu a korupcie vo verejných systémoch samospráv. „Kvalita“ partnerstva závisí od ochoty, kreativity a aktivity zúčastnených pracovať spoločne na riešení lokálnych problémov, bez kompromisov vo vzťahu k svojmu vlastnému vkladu (myšlienkovému, názorovému, finančnému a pod.), ale naopak s dosiahnutím synergií, ktoré prinesú výsledky. Využívajú sa pri tom také inovatívne metódy, ako verejné stretnutia (diskusie), verejné zvažovanie a hlasovanie.

Participatívne rozpočtovanie na Slovensku je relatívne novou reformnou iniciatívou experimentovania so systémom miestnej správy. Podľa správy Transparency International Slovensko (2018) *Otvorená samospráva 2018* nástroje participatívneho rozpočtovania v roku 2018 využívalo 17 zo 100 najväčších samospráv. Významnú úlohu pri ich zavádzaní na Slovensku zohralo Občianske združenie Utópia. Cieľom príspevku je analyzovať mechanizmy a formy, prostredníctvom ktorých sa občania, neziskové organizácie a dve samosprávy, Rožňava a Prievidza, zapájali do procesu participatívneho rozpočtovania a diskutovať

o výzvach a problémoch, s ktorými bol proces spojený. Zdrojom informácií sú prípadové štúdie uskutočnené v týchto mestách vo februári a v marci roku 2019 v rámci Národného projektu Občianska participácia na lokálnej úrovni, ktoré jedna z autoriek príspevku realizovala pod gesciou Občianskeho združenia WellGiving.

## **METÓDA**

Za metódu vhodnú k skúmaniu problému aktivizácie obyvateľov samospráv na verejnom živote prostredníctvom participatívneho rozpočtovania bola zvolená prípadová štúdia. Boli využité dve výskumné techniky – kvalitatívna obsahová analýza na internete zverejnených dokumentov a dát súvisiacich s procesom participatívneho rozpočtu v konkrétnom meste (v prvej fáze výskumu) a hĺbkové rozhovory s kľúčovými aktérmi participatívneho rozpočtovania. Konkrétne v Rožňave boli realizované 2 hĺbkové rozhovory vždy len s jedným z kľúčových aktérov a v Prievidzi jeden hĺbkový rozhovor s 2 kľúčovými aktérmi zároveň. Výpovede respondentov sú zahrnuté do výsledkov výskumu v podobe parafráz, okrem iného aj za účelom zachovania anonymity respondentov.

Hĺbkové rozhovory s jedným, resp. dvomi kľúčovými aktérmi bolo zamerané na hľadanie odpovedí na nasledujúce oblasti:

Aké formy (metódy) aktivizácie obyvateľov samosprávy boli využívané pred realizáciou participatívneho rozpočtu?

Aká je história participatívneho rozpočtovania? Aké boli dôvody jeho implementácie? Aké boli očakávania spojené so zavedením participatívneho rozpočtu? Kto bol jeho iniciátorom? Aká bola podpora (ako sa prejavovala) zo strany mesta, neziskových organizácií, aktívnych obyvateľov, a pod.? Ktoré fázy participatívneho rozpočtovania boli realizované a ako? (informovanie, konzultovanie, verejné hlasovanie, verejné zvažovanie, realizácia a pod.)

Aká bola výška určená pre participatívne rozpočtovanie a kto ju určoval? Aké sú skúsenosti s nastavenou výškou pre participatívne rozpočtovanie?

Ktoré konkrétne oblasti sa podporujú a čo určite nie – dôvody?

Koľko obyvateľov sa zapája a akým spôsobom? Kto ich motivuje k aktivite? Majú zabezpečenú podporu – od koho a ako?

Kto financuje realizáciu projektov? Akým spôsobom – refundácia, grant...? Aké sú pozitíva, a aké negatíva takého to financovania?

Koho realizácia participatívneho rozpočtovania nahnevala alebo naopak potešila? Komu prospela?

Ako je v celom procese participatívneho rozpočtovania zahrnuté dobrovoľníctvo?

Ako je zabezpečená transparentnosť celého procesu?

Aké sú pozitíva participatívneho rozpočtovania a aké sú jeho limity, príp. negatíva?

Aké zmeny sú pripravené v procese po prvých ročníkoch? Kto je autorom týchto zmien?

## **VÝSLEDKY VÝSKUMU PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA (ĎALEJ LEN PAROZ)**

### **Rožňava - Prenesenie časti zodpovednosti za vzhľad mesta na občanov (Príležitosť zanechať kúsok seba vo svojom meste)**

Mesto s realizáciou PAROZ začalo v roku 2018, ako najmenšie mesto v SR (Podolinský, 2018), ktoré ho zaviedlo. Samotná myšlienka však bola pertraktovaná na MÚ už v roku 2014. Iniciatíva vzišla z vedenia mesta (prednostkou a vedúcou ekonomického oddelenia) a partnerom sa stalo jedno z občianskych združení v meste Otvor dvor. /paraf. 1/<sup>1</sup> *To sa tu na mestskom úrade začalo riešiť. Čítali sme o tom. Popozerali sme si niektoré mestá, kde PAROZ fungoval.* /paraf. 2/<sup>2</sup> *Celý nultý ročník bol postavený na dobrovoľnosti všetkých - občanov, zamestnancov mesta, ľudí z OZ Otvor dvor, ich entuziazme a odhodlaní.* Významnú úlohu, ako prezentuje prvá zápisnica zo stretnutia (Zápisnica 1, 2018, s. 2), (veľmi podrobná ako aj ostatné zápisnice zverejnené na webovej stránke mesta) k PAROZ zohralo Občianske združenie (OZ) Otvor dvor, ktoré „sa rozhodlo pomôcť mestu Rožňava, pretože PAROZ považuje za pozitívnu vec a spolupráca na ňom znamená napredovanie mesta samotného“. Zástupca OZ Otvor dvor ďalej na prvom stretnutí oboznámil všetkých (vrátane vedenia mesta) s tým, čo je PAROZ, predstavil jeho harmonogram na rok 2018 a popísal skúsenosti z iných miest. Na úvodnej strane k PAROZ bolo OZ Otvorený dvor uvedené ako partner projektu a predseda OZ bol členom Výkonného výboru PAROZ 2018, ako jeden z troch volených zástupcov obyvateľov. /paraf. 1/ *V meste je OZ Otvor dvor a oni sa do toho zapojili. Oni sa zapojili cez nejaký projekt a mesto muselo byť tiež účastníkom toho projektu. Ale vtedy projekt asi ešte nemali schválený až neskôr, robili to bez nároku na honorár.* /paraf. 2/ *Od propagácie, cez administráciu, prípravu tlačí, plagátov, edukačnú činnosť – nejaké prednášky, besedy, kontrolnú činnosť pri realizácii, pri vyhodnocovaní bolo OZ aktívne. Boli vysunutými propagátormi myšlienky PAROZ.*

---

<sup>1</sup> /paraf. 1/- parafrázované vyjadrenia z rozhovoru s vyšším úradníkom mesta, ktorý sa podieľal na PAROZ a bol členom Výkonného výboru

<sup>2</sup> /paraf. 2/ - parafrázované vyjadrenia z rozhovoru s aktívnym zamestnancom mesta, ktorý zabezpečoval proces PAROZ a bol súčasťou Výkonného výboru

Formálne nastavenie pravidiel PAROZ prebehlo v roku 2017, kedy boli vypracované Štatút PAROZ (Štatút, 2017), Zásady PAROZ (Zásady, 2017) a zostavený Výkonný výbor (Výbor). /paraf. 1/ *Mesto vedelo, že najprv si musí vypracovať nejaký štatút. Vzorom boli Bystrica, Mikuláš, Bratislava. Potom mesto pripravilo Zásady PAROZ. Aby to mesto malo ľahšie, tak do Výboru boli navrhnutí vedúci odborov, rozpočtárka a pod. tak, aby si to zamestnanci mesta vedeli podeliť a viac pomôcť ľuďom, keď budú vo Výkonnom výbore. Členmi Výkonného výboru PAROZ 2018 sa okrem vedúcich odborov MÚ stali aj riaditeľ technických služieb a náčelník mestskej polície. Predsedom Výboru a koordinátorom PAROZ sa stal jeden z poslancov, ktorý bol zároveň viceprimátorom MÚ. „Mestské zastupiteľstvo si volí svojho hlavného koordinátora z poslancov MZ nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov. Mestské zastupiteľstvo prostredníctvom hlavného koordinátora: komunikuje s jednotlivými odborami v zmysle platnej organizačnej štruktúry MÚ, sprostredkováva komunikáciu medzi jednotlivými tematickými skupinami, môže kontrolovať realizáciu projektov, schvaľuje návrh PAROZ na nasledujúci rok, prerokováva predloženú správu o realizácii PAROZ, rešpektuje výsledky verejného zvažovania alebo verejného hlasovania“ (Zásady, 2018, s. 2). Koordinátor je teda okrem iného akási predĺžená ruka poslancov MZ, ktorí si tak nad procesom PAROZ ponechávajú určitú kontrolu a moc, keďže môžu koordinátora nadpolovičnou väčšinou odvolať.*

Koncom roka 2017 boli Zásady (2017) PAROZ prijaté mestským zastupiteľstvom. Cieľmi PAROZ, ktoré boli uvedené v Zásadách (2017), bolo okrem iného „vytváranie nového vzťahu medzi zastupiteľstvom a občanmi“, teda nie mestom (úradom) a občanmi (pozn. aut.), „zvyšovanie záujmu o veci verejné, presmerovanie verejných zdrojov, opätovné obnovovanie narušených sociálnych väzieb a postupné zvyšovanie transparentnosti mestskej správy“. Ako však vyplynulo z rozhovoru s vyšším úradníkom mesta, dôvodom zavedenia PAROZ malo byť priblíženie sa mesta k občanovi, resp. priblíženie občana k mestu: /paraf. 1/ *Aby mesto dalo občanom väčšiu možnosť podieľať sa na činnosti samosprávy, ako keby preniesť na nich, že nie všetko mesto ale aj oni. Panuje na úrade dojem, že občania sa nezapájajú do verejného života, ako keby prestali javiť záujem. Upozorňovať budú, kritizovať áno to budú, ale žiadne prilož ruku k dielu nie je. Ďalšie ciele PAROZ, boli prezentované na webovej stránke mesta, v časti PAROZ, a to, že „obyvatelia mesta rozhodujú o týchto typoch výdavkov: občianske projekty 2018, oprava mestských komunikácií a chodníkov a investičné zadania na nasledujúci kalendárny rok“. Občianske projekty tak boli len jednou zo súčastí PAROZ. Ďalšími dvoma súčasťami si mesto v podstate zisťovalo priority potrieb zo strany občanov (tak, že ich podrobilo*

hlasovaniu zo strany občanov) t.j. napr. identifikovanie mestských chodníkov a komunikácií, ktoré si vyžadujú prioritne opravu, alebo, ktoré investičné zadania majú byť zrealizované v nasledujúcom roku.

Štatút (2018) PAROZ bol mestským zastupiteľstvom schválený vo februári 2018, teda až po 1. diskusnom fóre (pozostávalo z 1. a 2. stretnutia s občanmi), ktoré bolo realizované v januári a februári, a kde bola väčšina skutočností v ňom uvedených prezentovaných ako nemenné, hoci nakoniec zaznamenali určitú zmenu. „R. Kováč, člen Výboru skonštatoval, že MZ schválilo podmienky a tému PR na rok 2018, je potrebné dodržať harmonogram, na konci roka sa to vyhodnotí, 3 kroky späť by neboli vhodné, pretože by sa stratil celý rok“ (Zápisnica 1, 2018, s. 3). Predmetom Štatútu bola „úprava jednotlivých etáp a priebehu PAROZ a postavenia jednotlivých účastníkov PAROZ“ (Štatút, 2018, s. 1). /parafr. 1 / Štatút bol vypracovaný vtedy, keď sme sa stretli s občanmi a aj oni mohli dávať zmeny do toho. Vtedy, ale už bol pripravený.

O PAROZ boli informovaní občania. Ako sa však ukázalo, informovanie nebolo veľmi účinné. Bolo zvolané I. diskusné fórum, na ktorom k prerokovávaniu PAROZ bol schválený Rokovací poriadok (2018, s. 1), ktorý „upravil pravidlá, spôsob a priebeh komunikácie diskusného fóra... a určil, že rokovanie vedie predsedajúci, koordinátor alebo ním poverený moderátor“. /parafr. 1/ Dali sa široké možnosti, no na prvé stretnutie prišlo asi 40 až 60 ľudí. /parafr. 2/ V porovnaní s predchádzajúcimi stretnutiami s občanmi, kde prišli maximálne 10-ti, to bolo veľmi dobré. Účasť na druhom stretnutí I. diskusného fóra bola 46 ľudí. /parafr. 1/ Boli to občania, ktorí chceli prísť. Bola to nízka účasť s tým čo bolo očakávané po prvom stretnutí. Ďalej tam za mesto bol celý Výbor a boli tam aj poslanci, ktorí mali záujem a mohli prísť, keďže stretnutie bolo vo večerných hodinách. Tí sa však o PAROZ dozvedeli už skôr /parafr. 1/ na neformálnom stretnutí s mestom, kde im bol vysvetlený celý proces PAROZ. Oni to prijali a mali k tomu pozitívny postoj. Boli tam aj kolegovia z MÚ, ako občania, ktorí majú záujem. /parafr. 2/ Bola to vlna pozitívnej energie, ktorá z ľudí sálala.

Cieľom I. diskusného fóra v zmysle Štatútu (2018) bolo: „na prvom verejnom stretnutí majú účastníci možnosť vysloviť svoje nápady a myšlienky, môžu sa rozdeliť do pracovných skupín (čo sa neudialo – pozn. aut.) – komunit napr. podľa lokalít mesta a navzájom diskutujú o svojich návrhoch a o kritériách na hodnotenie občianskych projektov“ (Štatút, 2018, s. 2). I. diskusné fórum (1. stretnutie) však malo skôr informatívny charakter. /parafr. 1/ Bolo predstavené čo je PAROZ, čo by mal spĺňať, aký je rozpočet, čo by mesto chcelo od občanov. Ďalej bolo prezentované, ako by mal projekt vyzeráť, čo by mal obsahovať, že sa potom bude hlasovať a to

aj o témach na ďalší rok. Bolo dohodnuté ďalšie stretnutie na február. Dovtedy boli občania vyzvaní, aby si pozreli dokumenty a pripomienkovali ich, resp. dali návrhy. Ale otázka znie, ktoré, keďže prvá verzia Zásad bola už v tom čase schválená MZ, hoci vo februári bolo schválené ich doplnenie, a Štatút bol na fóre už prezentovaný, ako viac-menej nemenný. „E. Mihaliková, prednostka MÚ: do piatku bude zverejnená zápisnica z toho diskusného fóra, budú uvedené mená členov výkonného výboru s mailovými adresami, budú zverejnené návrhy na projekty aj na témy na budúce roky...“ (Zápisnica 1, 2018, s. 3), zaznelo na stretnutí v januári. „D. Kemény uviedol: karty sú hodené, aj téma a výška finančných prostriedkov, budú stretnutia, ľudia budú hlasovať o všetkom, budúci rok aj o téme na r. 2019, a zamestnanci MÚ budú nápomocní“ (Zápisnica 1, 2018, s. 3). Vo februári (2. stretnutie), pri „pokračovaní“ I. diskusného fóra, ktoré už moderoval koordinátor PAROZ - viceprimátor MÚ, boli občanom predstavení členovia Výboru za mesto (spolu 8 ľudí), a zároveň prebehlo hlasovanie o 3 členoch Výboru z radov občanov. Následne prebehlo hlasovanie za členov Výboru ako celok. Podľa Zásad (2018, s. 2) je však Výkonný výbor „zriadený osobitným štatútom primátora, ktorého cieľom je koordinovať proces fungovania PAROZ. Skladá sa z predsedu – hlavného koordinátora, poslancov, prednostky, vedúcich jednotlivých odborov mestského úradu a riaditeľov organizácií zriadených mestom, volených zástupcov obyvateľov s trvalým a prechodným pobytom na území mesta Rožňava, neziskových organizácií, občianskych združení so sídlom na území mesta Rožňava“. Mesto si tak prostredníctvom Výboru vzhľadom k PAROZ ponechalo značné kompetencie, keďže Výbor „komunikuje s predkladateľmi projektov, realizuje zadania vyplývajúce z PAROZ na aktuálny rok, predkladá návrh PAROZ do mestského zastupiteľstva, podieľa sa na organizácii verejných podujatí v kontexte s PAROZ, v súlade so zákonnými ustanoveniami zverejňuje objednávky, faktúry a čerpanie rozpočtu na schválené projekty, v súlade so zákonnými ustanoveniami poskytuje všetky potrebné informácie verejnosti, zodpovedá za nastavenie procesov na projekty PAROZ“ (Zásady, 2018, s. 3). Navyše mestský úrad sa stal aj kontrolným orgánom vo vzťahu k PAROZ, „ktorý sa riadi podľa Smernice pre výkon finančnej kontroly v pôsobnosti mesta Rožňava a zákona 357/2015 o finančnej kontrole a audite v znení neskorších predpisov“ (Zásady, 2018, s. 3).

Na druhom stretnutí I. diskusného fóra (po dvoch týždňoch) prebehlo zároveň schvaľovanie kritérií na hodnotenie projektov. Zaujímavé je, že z radov občanov padol návrh (ktorý bol na prvom stretnutí prezentovaný moderátorom z OZ) o tom, že „určitú čiastku na realizáciu projektu dá mesto a 30 % predkladateľ“ (Zápisnica 2, 2018, s. 2). Tých 30 % bolo možné vykázat ako vklad vlastnou prácou predkladateľa projektu alebo kúpou materiálu, úhradou za

požičanie strojov, prístrojov a pod. Návrh bol schválený a stal sa súčasťou Zásad (2018, s. 4) „maximálny finančný podiel zo strany mesta na jeden predložený projekt je 70 % z celkovej hodnoty projektu“. /parafr. 2/ *Mesto prišlo s nápadmi na kritériá a občania si vybrali.*

Témou PAROZ na rok 2018 boli verejné priestranstvá, ktoré schválilo MZ vo februári ako súčasť Štatútu (2018). Na rok 2019 boli témy PAROZ schvaľované na 2. stretnutí I. diskusného fóra a boli schválené všetky navrhnuté: čistota mesta, doprava a parkovanie, komunikácie, mládež, mestská zeleň, detské ihriská, šport a kultúra. Následne to schválilo mestské zastupiteľstvo. /parafr. 1/ *Doprava, parkovanie, komunikácie to neviem prečo si také vymysleli. To sú veľké peniaze, za 5 tis. eur sa toho veľa nedá urobiť.*

Mesto (zamestnanci) pomáhalo zadávateľom projektov hlavne s ich prípravou. /parafr. 1/ *Pomáhalo hlavne v rozpočtoch. Tí, ktorí to vedeli urobiť, hlavne OZ, tak vedeli. Ale občania, ktorí chceli nejaké ihrisko, si síce pozisťovali čo koľko stojí, dohodli sme však koľko bude stáť hodina práce, aby vedeli dodržať max. rozpočet, lebo inak by si museli všetko hrať zo svojho.*

Finančná čiastka vyčlenená na PAROZ v roku 2018 na občianske projekty bola 50 tis. Eur. /parafr. 1/ *Suma bola dohodnutá s poslancami na neformálnom stretnutí a schválená MZ na začiatku roka 2018. Tento rok (2019) dáva mesto nižšiu sumu (30 tis. eur), keďže suma v roku 2018 bola vysoká. Niektorí sú zato, aby bolo viacej ale väčšina sa zhodla na tejto sume, aby bola väčšia súťaživosť medzi ľuďmi. Aj možno väčší záujem, aby sa projekt zrealizoval. Maximálna výška podpory pre jeden projekt bola 5 tis. € vrátane DPH a zahŕňala všetky náklady spojené s realizáciou projektu (napr. náklady spojené s projektovou, príp. inou dokumentáciou). Projekty bolo možné podať do konca februára. V marci sa k podaným projektom stretol Výbor (2018), ktorý sa oboznámil so všetkými podanými projektmi – bolo ich 15 a ku každému formuloval nejaké odporúčania. Zároveň tieto projekty rozdelil do tematických skupín, ktoré boli k tomu účelu vytvorené (celkovo bolo vytvorených 7 skupín). V zmysle Zásad (2018, s. 3) „Doručené návrhy projektov kontroluje hlavný koordinátor s poverenými zástupcami mestského úradu, ktorých určí prednosta mestského úradu. Overuje sa formálna správnosť predložených návrhov. Návrhy projektov postúpi hlavný koordinátor prednostovi mestského úradu, ktorý zabezpečí ich zverejnenie“.*

Výberu a zverejneniu projektov predchádzala verejná prezentácia všetkých návrhov, ktoré prešli obsahovou kontrolou MÚ, a to v rámci druhého diskusného fóra v marci. Tam zároveň

prítomní ohodnotili odprezentované projekty podľa stanovených kritérií pridelením bodov od 0-5. Prítomní odovzdali do urny svoje hodnotenie projektov na základe bodov. Bolo spustené hlasovanie elektronicky a fyzicky. Na elektronické hlasovanie bolo potrebné vyplniť formulár a bolo ho možné zrealizovať len počas dvoch dní v presne časovo stanovenom termíne. Fyzické hlasovanie prostredníctvom hlasovacích lístkov bolo možné zrealizovať tiež len počas dvoch dní na viacerých miestach v meste, ale tiež bolo výrazne časovo obmedzené. Všetky tri druhy hlasovania (verejné zvažovanie, elektronické hlasovanie, fyzické hlasovanie) mali rovnakú váhu. Podmienky pre hlasovanie boli zverejnené v Štatúte (2018).

Koncom apríla sa uskutočnilo pracovné stretnutie členov Výboru, ktorého cieľom bolo vyhodnotenie výsledkov hlasovania. Keďže celková finančná suma, ktorú žiadali predkladatelia na realizáciu projektov v roku 2018 nepresahovala celkovú sumu vyčlenenú na PAROZ v rozpočte mesta na rok 2018 všetky predložené projekty, ktoré sa dostali do verejného hlasovania mali byť zrealizované bez ohľadu na poradie, ktoré určili hlasujúci. /parafr. 2/ *Všetky občianske projekty, ktoré boli podané, celkovo 14 (okrem jedného, ktorý bol v rozpore so zákonom – preloženie pamätníka, čo neumožnili pamiatkári) boli aj schválené. Jeden projekt nebolo možné zrealizovať (neumožnili to vonkajšie okolnosti – pre rozkopanie pozemku nebolo možné vytvoriť chodník), a jeden sa zrealizoval len na polovicu (realizovalo nejaké OZ a chýbali certifikáty). Úspešnosť bola v podstate dobrá.* Na tomto stretnutí sa tiež vyhodnotilo hlasovanie občanov o investičných prioritách mesta na rok 2019 a o prioritách pri úprave chodníkov a komunikácií.

Výkonný výbor sa stretol s realizátormi projektov dvakrát v máji. Oboznámil ich s výsledkom hlasovania a dohodli si postup pri realizácii projektov. Realizácia projektov bola naplánovaná na necelých 5 mesiacov. Bol dohodnutý spôsob pridelenia finančných prostriedkov. *„Realizátorom schválených projektov bolo mesto Rožňava prostredníctvom odborov MÚ a občianske združenia, resp. neziskové organizácie, ako aj obyvatelia mesta“* (Štatút, 2018, s. 4). Projekty obyvateľov zabezpečovali finančne technické služby, OZ bol poskytnutý „grant“ (predchádzal tomu podpis zmluvy o budúcej zmluve o poskytnutí dotácie a po realizácii projektu to bola darovacia zmluva pre mesto) a jeden projekt finančne zabezpečoval MÚ odbor sociálnych vecí. /parafr. 1/ *OZ si projekty realizovali samy, jedine keď potrebovali pomoc tak im pomohli technické služby. Občanom pomáhala mestská príspevková organizácia technické služby. Bolo podelené, čo urobia občania a čo technické služby. Občania sa podieľali na jednej tretine prác formou dobrovoľníckej práce. Ľudia sa zamerali nato, čo im*

*chyba, a videli šancu, že sa to teraz dá zrealizovať. Aj sú spokojní s tým ako si to urobili, lebo to si oni vymysleli, oni si to zrealizovali, formou spoločných brigád. Projekty si na MÚ zamestnanci rozdelili, aby zistili čo je ešte potrebné dopracovať, či to pôjde/nepôjde cez verejné obstarávanie, potom to odstúpili technickým službám. Predkladatelia - obyvatelia, ktorí mali realizáciu projektu s technickými službami potom mali individuálne stretnutia s ľuďmi z technických služieb, ktorí boli nato určení a dohadovali si veci.*

Kontrolu realizácie projektov zabezpečoval koordinátor PAROZ a tiež niektorí poslanci. „Pani prednostka odporúča z realizácie projektov robiť fotodokumentáciu z priebehu prác. Táto bude zverejnená na stránke mesta“ (Zápisnica 3, 2018, s. 2).

Koncom septembra sa stretol Výbor s realizátormi projektov, aby zhodnotil priebeh ich realizácie, popísal zmeny, ktoré počas realizácie nastali a analyzoval technické a finančné zabezpečenie projektov. Zmeny nastali vo viacerých oblastiach. Zmenili sa z časti realizátori projektov pri projektoch, ktoré predkladali občania, a to v troch zo siedmich realizovaných projektov. Ďalej sa ukázalo sa, že nie všetky projekty sa stihnú zrealizovať do konca októbra. Jeden z realizátorov požiadal o predĺženie termínu do konca novembra. Nebola vyčerpaná celá suma schválená na PAROZ, teda na tie projekty, ktoré (napokon napriek schváleniu – pozn. aut.) neboli realizované.

Súčasťou hodnotenia bolo identifikovanie pozitív PAROZ vzhľadom k budúcej vizácii mesta a vnímaniu práce mestského úradu obyvateľmi. /parafr. 1/ *Z dôvodu toho, aby sa občania podieľali na vylepšení svojho okolia alebo tvorbe nejakých projektov, aby videli ako sa to robí, ako sa to financuje. Nie je to len tak, že mesto má, mesto dá. Nie je to len také jednoduché. Kým je samospráva otvorená pre toho občana, a ten občan chce niečo, tak PAROZ nemá negatíva. /parafr. 2/ *Ludia si uvedomili, že majú možnosť aktívne vstúpiť, vyjadriť svoje názory, svoje myšlienky, svoju nespokojnosť, kde sú rezervy, kde vidia možnosti...**

Na základe realizovaného PAROZ v roku 2018 sa v roku 2019 mesto rozhodlo k zmene výšky rozpočtu, zníženiu na 30 tis. Eur a rozdeleniu projektov na veľké a malé, kde maximom pre malé by bola výška 1000 Eur a pre väčšie do 5000 Eur. Tiež by sa malo predĺžiť obdobie PAROZ na dva roky. K zmene by malo dôjsť aj vo Výkonnom výbore. /parafr. 1/ *Teraz má mesto iné zloženie poslancov. Predtým boli tí starší, a teraz má mladších, ktorí majú iný názor. Chcú sa viac zapojiť do PAROZ a viac zapojiť aj občanov. Má sa pripraviť nový Štatút (do*

konca marca), keďže ten sa má každý rok meniť, a tak by sa na aprílovom zastupiteľstve mali schváliť podmienky PAROZ na rok 2019. Mesto bude mať dvojročné obdobie na PAROZ tak, aby čo sa nestihlo zrealizovať v jednom roku, zrealizuje sa v nasledujúcom. Lebo potom to je skoro, skoro, skoro a aj tak sa ukázalo, že nie všetko sa dalo ukončiť. Máme verejné obstarávania, a to sa nedá zo dňa na deň, napr. ak boli v projekte lavičky, tak sa nekúpili len tam, ale aj pre mesto. Zmeny sa uskutočnia aj pokiaľ ide o témy, ktoré budú tri nie jedna. Taktiež by malo dôjsť k zmene kritérií, ktoré by sa mali prispôbiť témam a súťaživosti. Tiež by malo byť viac diskusných fór, tak aby bola zabezpečená lepšia komunikácia a konzultácia. /parafr. 2/ Tím, výkonný výbor, ktorý sa vyformuje a pribudnú tam odborníci, ako bolo doporučené, napr. architekt, odborník na zeleň, aby si skĺbili navzájom názory. Nedá sa naplánovať ako často sa budú musieť stretnúť, ale konštruktívne, krátko k danej problematike, k danej lokalite, aby boli projekty v súlade s územným plánom.

### **Prievidza - nový vzťah medzi úradom a občanom - úrad otvorený pre občana**

Nápad realizovať PAROZ v meste Prievidza bol výsledkom kolegiálneho rozhodnutia niekoľkých mladých a aktívnych pracovníkov z vedenia mesta s cieľom „zapojiť občanov do procesu rozhodovania o prioritách, týkajúcich sa mesta či mestskej časti“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 2). /parafr.<sup>3</sup> Z úrovne primátorky, vedenia mesta sa realizujú strategické porady v rôznych tímoch, konkrétne tím kancelárie primátorky zvažoval kam posunúť mesto a ako jednu z možností sa rozhodol zaviesť participatívny rozpočet.

Samotná myšlienka bola výsledkom určitej nespokojnosti obyvateľov mesta s komunikáciou a rozhodnutiami mesta, ktoré sa na prvý pohľad javili ako pozitívne a prospešné pre občanov. /parafr./ Začalo sa budovať parkovisko na sídlisku, ktoré ľudia chceli a žiadali, a keď začala samotná realizácia ľudia sa postavili na odpor a boli proti parkovisku. To bolo prekvapením, a tak vznikla potreba zmeniť komunikáciu s obyvateľmi od základu. Otázka znela: „Čo im už to mám vybubnovať“?

Informácie a inšpiráciu k PAROZ čerpallo mesto tiež z osobnej skúseností ľudí, ktorí pracovali na MÚ v Trnave. /parafr./ Niežeby sme to priamo odpozorovali od Trnavy, ale priamo tam pracovalo niekoľko našich priateľov (priateľov zamestnancov MÚ v Prievidzi), ktorí pochádzajú z Prievidze a pracujú tam na úrade. Po rozhovoroch a konzultáciách s nimi sme sa rozhodli to vyskúšať aj v našich podmienkach.

---

<sup>3</sup> /parafr./ parafrázované vyjadrenia z rozhovoru s aktívnymi zamestnancami mesta, ktorí zabezpečovali proces PAROZ.

Prvý ročník PAROZ odštartoval v Prievidzi v roku 2017, ale prípravy začali už v roku 2016. /parafr./ *Začalo to poradou na úrovni pána prednostu, ktorý je v štruktúre najvyššie, kde bolo informované finančné oddelenie, kancelária primátorky, oddelenie pre projekty a investície, mestská spoločnosť technické služby, odbor výstavby, ktoré vyslali po jednom zamestnancovi, ktorý bol zodpovedný za riešenie PAROZ na svojom oddelení. Reakcia bola viac-menej pozitívna, keďže to prišlo zastrešené zhora.*

Nebolo prijaté žiadne Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) priamo k PAROZ, ale upravilo sa VZN o dotáciách. Mestská rada v novembri 2016 schválila uznesením zámer mesta Prievidza zapojiť sa do procesu tvorby PROZ a vyčlenila na tento účel 45 tis. EUR, z toho 40 tis. EUR na projekty občanov s tým, že jeden projekt môže stáť max. 5 tis. EUR, a 5 tis. EUR na režijné náklady. Nebolo dôležité, v ktorej časti mesta bude projekt realizovaný. /parafr./ *Dlhá bola debata o tom koľko financií dať do prvého ročníka a zvolili sme si (úradníci MÚ), na základe odporúčania občianskeho združenia Utópia, sumu 40 tis., ktorú sme zatiaľ ponechali aj na ďalšie roky. Suma 5 tis. EUR na jeden projekt bola vyčlenená aj kvôli verejnému obstarávaniu, ale aj preto, že bola možnosť zapojenia sa osobám - jednotlivcom, ktoré nie sú právnickými ani fyzickými osobami a nemajú ani neziskové združenie. Takýmto nadšencom, resp. skupine nadšencov projekt realizovalo mesto cez mestskú spoločnosť – technické služby. Za túto sumu vyjde reálne 8 projektov.*

Mestské zastupiteľstvo v decembri 2016 tento zámer odobrilo. /parafr./ *Poslanci PAROZ fandili, prešiel jednohlasne. Tí aktívnejší zdieľali informáciu o PAROZ na svojich facebookových stránkach. Nenašli sme nikoho, kto by bol proti, veď je to politicky nemožné. Skôr prevládala vôľa dať viac finančných prostriedkov...*

V Dôvodovej správe k PAROZ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 2) sa uvádza, že „PAROZ stojí na týchto zásadách:

- vytváranie nového vzťahu medzi zastupiteľstvom a občanmi, čo v praxi znamená formovanie novej, demokratickejšej formy riadenia a rozhodovania,
- zvyšovanie záujmu o veci verejné, podporovanie aktívneho občianskeho prístupu,
- presmerovanie verejných zdrojov v prospech projektov, ktoré sú prioritou pre samotných obyvateľov mesta,
- opätovné obnovenie narušených sociálnych väzieb,

- postupné zvyšovanie transparentnosti mestskej správy, ľudia môžu osobne a priamo zasahovať do tvorby najdôležitejšieho procesu riadenia samosprávy, ktorým je rozpočet mesta.

*/parafr./ Obavy boli z toho, že PAROZ môže byť zo strany verejnosti vnímané ako niečo čo je politizované, niečo čo môžeme my úradníci MÚ manipulovať, t.j. ktoré projekty budú vybrané a realizované. To bolo eliminované tým, že nad PAROZ malo dohliadať a jeho nestrannosť garantovať občianske združenie Utópia (tretia strana), „ktoré ako jediné združenie na Slovensku zabezpečuje kreovanie a aplikáciu participatívnych rozpočtov v iných mestách Slovenska“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 3). /parafr./ My úradníci sme navyše tiež nechápali dobre čo PAROZ je, a preto sme oslovili občianske združenie Utópia, ktoré zastrešovalo PAROZ v Trnave, a ktoré nám vysvetlilo detaily a dôležité podstatné veci o tom, čo je možné nazývať PAROZom. Stretnutie prebehlo v mesiaci január. Utópia mala navyše pozíciu mediátora, ktorý bude vysvetľovať úradníkom a verejnosti, pri možných stretoch, že je potrebné robiť kompromisy na oboch stranách. Harmonogram procesu prípravy PAROZ v meste prebiehal v niekoľkých fázach od informačnej (január), cez verejné stretnutia (február – máj), rozhodovaciu fázu (máj) až po realizačnú (jún až december) a evaluačnú (október – november). /parafr./ Zámerom mesta bolo, aby verejnosť vnímala, že to bude o nich.*

V prvej fáze sa mesto zameralo na informovanie verejnosti o možnosti zapojenia sa do PAROZ, keďže, ako sa ukázalo, predstava obyvateľov bola iná ako predstava mesta. */parafr./ Na začiatku ani verejnosť nevedela o čom PAROZ je. Myslela si, že stačí prísť s nápadom, ktorý potom niekto spracuje, vyfinancuje a zrealizuje. Participácia je však o tom, že zadávateľ pochopí to ako funguje úrad, ako fungujú procesy ako napr. dotačná schéma, rozpočtová schéma, následne kontrola, ale hlavne, že on je zodpovedný za tvorbu daného podnetu, s ktorým prichádza vrátane dobrovoľníckej práce. /parafr./ Na prvé stretnutia prišli aj ľudia, ktorí si mysleli, že všetko za nich spraví úrad, a že oni nemusia vôbec priložiť ruku k dielu. Obyvatelia museli prísť nato, že je to o spoločnej práci. /parafr./ Je ťažké zmeniť pohľad ľudí nato, že PAROZ je tu pre komunitu a nie pre vlastné záujmy.*

Spustila sa masívna informačná kampaň. */parafr./ Na hlavnej webovej stránke mesta bol obrovský baner spúšťame PAROZ (pred každou aktivitou 2-3 týždne sa baner aktuálne menil), spustili sme facebooku stránku PAROZ pre Prievidzu. Zároveň boli informácie rozposlané novinárom, ktorí vždy korektne informovali, a my sme tiež dávali do miestnych periodík platenú inzerciu-oznámenia a tiež v mestskom rozhlase bežali všetky informácie. Informácie sa objavili*

aj v regionálnej televízii. Bola tiež zriadená samostatná webová stránka pre PAROZ. Do každej schránky v meste Prievidza prišiel leták o tom, čo PAROZ je a tiež anketový lístok s možnosťou výhry (napr. tablety, notebooky, a pod.) – čo by ľudia chceli, investície do ktorej oblasti. Participácia je, že človek vyhľadáva informácie a musí sa zaujímať o verejné dianie. V Prievidzi to boli predovšetkým seniory, u mladých ľudí, to tak nebolo. Keby sme si zobrali štruktúru informovanosti ľudí, tak ľudia vo veku 58 a viac rokov boli na 90 % informovaní, u mladých to bolo veľmi slabé.

Nasledovali verejné stretnutia (celkovo bolo 5 prípravných stretnutí) vždy na rovnakom (známom) mieste v meste a pre všetkých obyvateľov, kde sa dohodli mechanizmy PAROZ. „Zámerom bolo pripraviť portfólio občianskych projektov v tematických okruhoch, o ktoré verejnosť prejaví záujem. Cieľmi bolo: spracovať nápady verejnosti do podoby projektových dokumentácií; informovať občanov o fungovaní a kompetenciách samosprávy; nastaviť formy spolupráce medzi MÚ a verejnosťou; zbierať aj podnety a nápady, ktoré svojou povahou nespádajú do pilotného ročníka PAROZ“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 3). Na stretnutiach sa vždy zúčastnili zástupcovia Utópie (boli facilitátormi) a tiež /parafr./ „skalní“ zamestnanci úradu – dvaja z kancelárie primátorky a tiež zamestnanci technických služieb. Z iných oddelení tam v tom čase neboli zamestnanci potrební.

Na úvodnom stretnutí sa vytvorili tematické komunity – pracovné skupiny, do ktorých sa účastníci rozdelili na základe nápadov. /parafr./ Na každom ďalšom stretnutí sa kreovali projektové dokumentácie – ako má vyzerat' položkový rozpočet a pod. V druhom ročníku, sme na stretnutiach oproti prvému ročníku, dávali najväčší dôraz na projektovú dokumentáciu, hoci bol aj úvod o tom, čo je PAROZ, dohodli sa ďalšie stretnutia, zoznámili sa aj ľudia navzájom a povedali svoje nápady. Stretnutia v prvom ročníku, ich počet, obsah a dĺžka (3-4 hodiny) aj vzhľadom k počtu angažovaných obyvateľov, sa stali súčasťou kritiky, tak zo strany verejnosti ako aj zamestnancov úradu. /parafr./ Bolo to v prvom ročníku zbytočne veľa zdĺhavých stretnutí. Chápeme, že Utópia chcela povzbudiť ľudí, aby sa v čo najväčšej miere sa prejavili. Spätná väzba od ľudí však bola, že táto prvá fáza ich veľmi znechutila a unavovala, dokonca až demotivovala. Ako keby na 5 stretnutiach prebiehalo to isté. Postupne síce na jednotlivé stretnutia prichádzali aj noví ľudia, ale väčšina bola na všetkých, ale ich obsah sa výrazne nemenil. Ďalšie časti PAROZ sme potom museli rýchlo doháňať. Prípravná fáza bola na úkor realizačnej. Navyše to odradilo aj niektoré projekty.

Vyvolalo to aj pochybnosti zástupcov mesta vzhľadom k spolupráci s Utópiou. /parafr./ *Proces cez tretiu stranu je taký ťažkopádny, zdĺhavý. Neskôr, v roku 2018, sme sa ho snažili zjednodušiť, išli sme už bez Utópie. Dvaja zamestnanci MÚ sa stali zodpovední za celý proces PAROZ. Na strane druhej proces PAROZ v meste by sa bez spolupráce s Utópiou nerozbehol a navyše, /parafr./ v prvom ročníku sa snažila Utópia poslancov eliminovať (boli síce informovaní o PAROU a verejných stretnutiach, ale vedeli, že je to hlavne o ľuďoch nie o nich) na verejných stretnutiach. Nechcela, aj to bolo veľmi rozumné, politizovať tento proces. Na úvodné stretnutie prišli dvaja poslanci ale zistili, že to nie je o politike tak odišli. Pani primátorka tiež len prišla, pozdravila, povedala držím palce, participujte a odišla. Ukázala sa reálne až po realizácii projektov. Bez Utópie, v druhom ročníku už do procesu PAROZ reálne určitou mierou zasiahli aj niektorí poslanci. /parafr./ V druhom ročníku, keď už nebola Utópia garantom, prišli dvaja poslanci, a jeden z nich sa stal nositeľom projektu, čo mohlo trochu vyvolať pochybnosti. Nik z mesta však nemohol zasiahnuť a bolo to tolerované, ale panuje názor, že poslanec nezasahuje a ani by nemal zasahovať akýmkoľvek spôsobom do procesu PAROZ.*

Z verejných stretnutí vzišli námety pre projekty. Ukázali sa však prvé problémy s prípravou, prezentáciou a realizáciou projektov hlavne u mladých ľudí. /parafr./ *V prvom aj druhom ročníku sme mali drvivú väčšinu seniorských projektov. Projekty, v ktorých participovali mladí ľudia, sme museli vyhľadávať, resp. pomáhať im. Mladí ľudia, na rozdiel od seniorov, nevedeli ani vyplniť základnú projektovú dokumentáciu, kdežto seniori priniesli ukážkový projekt. Navyše v druhom ročníku, odskočilo viacero mladých ľudí, hoci mali pripravené projekty. Nie je záujem o participáciu vo veciach verejných zo strany mladých ľudí. Dôvodom je nepripravenosť byť zodpovední, majú iné záujmy (chcú žiť, baviť sa), výhovorky na nedostatok času, nechcú riešiť politiku a zjednodušujú aj ťažké témy, čo je veľmi nebezpečné. Keď dokáže urobiť power-pointovú prezentáciu senior, ktorí má nad 60 rokov a mladý človek povie, že to nestihol od januára do apríla...*

Pomoc pri tvorbe projektov zabezpečovali vybraní zamestnanci MÚ, podľa tematického zamerania. /parafr./ *Každý kolega mal pridelenú tematickú skupinu, bol ich mediátorom, teda pomáhal, aby prebiehala komunikácia medzi nimi a úradníkmi na MÚ. Interne sme ich nazvali koučovia. Nebola to len komunikácia na stretnutiach, mali na nás aj e-maily. Chodili aj individuálne osobne a pýtali sa. Vzdelávali sme ľudí, aby boli pri príprave projektov samostatní a aby si sami získavali informácie k projektovej dokumentácii – čo koľko stojí, či je to technicky možné a pod., veď jedným z cieľov PAROZ je aj, aby obyvatelia vedeli ako funguje samospráva.*

*Pripravili sme im formulár k projektovej dokumentácii. Ten obsahoval okrem názvu projektu a jeho stručnej anotácie aj popis súčasného stavu a navrhované riešenia, ďalej aktivity projektu a cieľovú skupinu, ciele a výstupy projektu, jeho udržateľnosť, rozpočet a tiež kontakt na predkladateľov. /parafr./ Upozorňovali sme ich hlavne na anotáciu, ktorá bude rozhodujúca, lebo sa objaví na hlasovacom lístku a je teda dôležitá, keďže aj na základe toho ľudia hlasujú za projekt. Nie všetci to však dobre pochopili. Tvorba projektovej dokumentácie sa v prvom ročníku ukázala ako problémová časť PAROZ.*

Na prípravu projektov nadväzovala ich verejná prezentácia (apríl), ktorej „zámerom bolo prezentovať verejnosti pripravené projekty, získať širšiu spätnú väzbu a návrhy na posledné úpravy“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 3). Autori projektov si pripravili power-pointové prezentácie, ktoré verejne odprezentovali počas 5 minút. Ku každému projektu prebehla diskusia, ktorú v prvom ročníku moderovali zástupcovia z o.z. Utópia.

V máji 2017 po verejnej prezentácii bolo spustené hlasovanie, ktorého „zámerom bolo stanoviť poradie projektov kvalitatívnou a kvantitatívnou formou a zapojiť do hlasovania čo najviac obyvateľov“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 3). Heslom bolo „o všetkom rozhodujú ľudia“. Obyvatelia mohli označiť tri až päť projektov, ktoré považovali za dôležité či zaujímavé. Hlasovať mohol občan s trvalým i prechodným bydliskom v Prievdzi vo veku nad 15 rokov. Musel na hlasovacom lístku vyplniť kontaktné údaje. Hlasovací lístok mohol odovzdať osobne (boli vytvorené zberné miesta), prípadne oskenovaný (odfotený) e-mailom na MÚ, alebo aj elektronicky cez portál Odkaz pre starostu v časti Ankety. Do každej domácnosti prišiel jeden hlasovací lístok, ale ľudia si mohli hlasovacie lístky vyzdvihnúť aj na MÚ. /parafr./ *Zaznamenali sme, že prišiel človek, ktorí chcel 500 lístkov, bol to zadávateľ jedného z projektov, a tak sme nevyhoveli, aby ich nemohol odovzdať všetky. Dostal 10 hlasovacích lístkov, čo vyvolalo istú dávku nedôvery. V druhom ročníku PAROZ sa ukázali problémy pri distribúcií hlasovacích lístkov do domácností /parafr. facebooková komunikácia - <https://www.facebook.com/Participacia.Prievdza/> - Na našu ulicu sa hlasovacie lístky nedostali...do každej domácnosti to dodané nebolo...avizovali sme (písomne e-mailom) nedodanie hlasovacích lístkov do mestských častí, neskôr aj do Prievdze...a odpoveď zo strany zástupcov mesta bola, že /parafr./ hlasovacie lístky sme distribuovali prostredníctvom Slovenskej pošty. Je pochopiteľné ak nastane chyba a niekto nedostane hlasovací lístok priamo do domácnosti. Žiaľ podobné prípady sa stávajú často. Aj preto boli k dispozícii aj ďalšie formy hlasovania. Napríklad formou ankety na portály Odkaz pre starostu. Taktiež boli hlasovacie*

*lístky k dispozícii aj v elektronickej podobe. Takže kto chcel a mal záujem, určite mohol využiť aj iné formy hlasovania.*

Spôsob hlasovania mal v prvom ročníku rôznu váhu. „Rozdiel medzi uvedenými dvomi formami hlasovania bol v ich váhe, pričom fyzické hlasovanie malo pri sčítavaní hlasov väčšiu váhu a to konkrétne 50 percent. Pri elektronickej hlasovaní bola váha hlasovania 10 percent, keďže vyplnenie online ankety bolo menej časovo náročné, zatiaľ čo pri fyzickom hlasovaní bol potrebný aktívny prístup smerom k samospráve, t.j. pri odovzdaní hlasu návštevou zberného miesta“ (Participatívny rozpočet – výsledky, 2017). Tretiu možnosť hlasovania predstavovalo verejné zvažovanie – deliberácia, „ktorá mala na celkovom výsledku podiel 40 percent. Táto forma hlasovania bola určená pre autorov jednotlivých projektov. verejné zvažovanie sa uskutočnilo v máji. Na začiatku verejného zvažovania si jej účastníci dohodli kritériá, na základe ktorých hodnotili jednotlivé projekty. Žiadny autor projektu nemohol hodnotiť vlastný projekt“ (Participatívny rozpočet – výsledky, 2017). Celý proces v prvom ročníku zastrešovali zástupcovia OZ Utópia. V druhom ročníku, sa na základe pripomienok verejnosti, váha elektronickej hlasovania s anketovými lístkami vyrovnala v pomere 40 a 40 percent. Pri verejnom zvažovaní bolo možné získať 20 %. /parafr./ *Prečo by mal mať hlas zaslaný elektronickejšiu hodnotu, ako ten, čo sa odovzdá na mieste.* Do hlasovania sa v prvom ročníku zapojilo 1757 obyvateľov formou hlasovacieho lístku a 360 obyvateľov elektronickejšie, v druhom roku výrazne stúpol počet hlasovacích lístkov, ktorých bolo odovzdaných 5959 a naopak klesol počet obyvateľov hlasujúcich elektronickejšie na 201. /parafr./ *Ludia hlasovanie vnímali ako voľby. Ludia využili hlasovanie najťažším spôsobom, ale je to na nich.*

Samotná realizácia projektov bola naplánovaná od začiatku júna, s tým, že vyúčtovanie projektov muselo prebehnúť do polovice decembra, čo vyvolalo niektoré problémy. /parafr./ *To máte reálne necelých 6 mesiacov na realizáciu projektu. Čo pri niektorých projektoch bolo na hrane, napr. orechy môžete sadiť v októbri, novembri...Alebo sa stalo, že platbu za projekt poslal garant projektu 15.decembra, čo bol víkend, ale platba prišla až 17. decembra a bol problém. Nakoniec sa to vyriešilo, ale...*

Po realizácii projektov prebehla ich evaluácia, ktorej cieľom bola „prezentácia dosiahnutých výsledkov, informovanie o priebehu pilotného ročníka a stave realizácie projektov“ (Materiál MsZ č. 79/2016, s. 4). Výsledky pozitívne hodnotilo aj vedenie mesta. " *Vážime si každý jeden predložený projekt a prácu obyvateľov, ktorí si prešli všetkými fázami participatívneho*

rozpočtu a vyskúšali si tak proces tvorenia projektu, ktorý má pomôcť rozvíjať občianske prostredie v meste. Zároveň chcem poďakovať aj obyvateľom, ktorí sa tento rok (2018) zapojili do hlasovania v oveľa väčšom počte. Víťazné projekty tvoria široké spektrum aktivít pre rôzne vekové skupiny." (Výsledky PAROZ Prievidza, 2018)

Úspešných v prvom ročníku bolo z jedenástich osem projektov. S víťazmi projektov sa uskutočnilo stretnutie na MÚ. /parafr./ *Projekt umeleckej dielne pre seniorov žije do dnešných dní. Našli si aj iný spôsob ako požiadať o zdroje. Prihlásili sa ja do ďalšieho ročníka. Charakterizuje ich zodpovednosť, nadšenie, vedia získať všetky potrebné informácie...Tiež projekt, ktorý prepojil deti so seniormi pri starostlivosti o prírodu (stromy).*

S víťazmi projektov je podpísaná zmluva /parafr./ *kde zistia termíny, do ktorých musia projekt zrealizovať a vyúčtovať. Je im poskytnutá dotácia, ktorú dostanú na účet. Pomáhame s technickou pomocou, marketingom a pod. Ak víťazom projektu nie je nezisková organizácia, tak je dohoda s mestskou organizáciou – technickými službami, kde je dohodnuté so zamestnancami, že tam pôjde transfer. Tí sa dohodnú s realizátormi projektu kedy budú prebiehať aktivity projektu formou dobrovoľníckej práce.*

V druhom ročníku v roku 2018 vyhralo 8 projektov, z celkového počtu 13. Pripravuje sa tretí ročník 2019-2020, ktorý bude podliehať určitým zmenám. Hlavná zmena realizácie PAROZ je hlavne v dĺžke jeho trvania na dva roky. /parafr./ *My máme teraz takú inováciu, keďže nám ide o skutočnú participáciu a prichádzajú tiež noví ľudia, nové projekty. Chystáme sa zaviesť PAROZ na dva roky. V prvom roku bude prípravná fáza. Najdôležitejšie v tejto fáze je príprava projektovej dokumentácie a jej prevzatie, kedy je možné ľudí usmerňovať hlavne pri spracovaní rozpočtu. Ide o akúsi formu edukácie verejnosti ako pripraviť všeobecný a zároveň špecifický položkový rozpočet /parafr./ aby nebol problém pri záverečnom vyúčtovaní. Realizačná fáza môže začať už od začiatku ďalšieho roka, čím sa paradoxne ušetrí čas a prispôbi sa aj vhodným prírodným podmienkam (napr. výstavba včelých úľov je reálna na jar). Zároveň sa poskytne možnosť aj pre projekty, ktoré potrebujú dlhší čas, nie 6 mesiacov, pre realizáciu. Je potrebné zmeniť čas, počet a obsah verejných stretnutí a ich čiastočná premena na viac individuálnu komunikáciu. /parafr./ Navrhujeme, aby hneď na verejných stretnutiach boli ľudia oboznámení s tým, že musia spracovať projektovú dokumentáciu a aj projekt zrealizovať, teda, že nestačí len nápad. Tieto veci je však možné komunikovať aj individuálne, veď ľudia majú na úrad dvere otvorené. O tom predsa participácia je, že ľudia prídu aj na úrad, veď my úradníci*

*sme tu pre nich. Nemusíme sa s nimi verejne stretávať a ťahať z nich informácie, ale oni môžu prísť kedykoľvek. Optimálne sú dve verejné stretnutia a to úvodné je vždy dlhšie vzhľadom k predstaveniu celého procesu PAROZ. Tu sa vyselektujú tí, ktorí majú skutočný záujem niečo urobiť, od tých ktorí majú len nápad, resp. ide iba o ich seba prezentáciu. Stretnutia by mali prebehnúť vo februári, marci nie neskôr a v polovici apríla spustiť hlasovanie. Je radosť spolupracovať s ľuďmi pokiaľ chápú úlohy, termíny a ich plnenie.*

Prínosom bola v prvom ročníku PAROZ aj účasť tretej strany, ktorá mala s celým procesom skúsenosti. (parafr./ *V prvom ročníku sme aj my sami (zástupcovia mesta) potrebovali zistiť o čom PAROZ skutočne je. Zástupcovia Utópie nás v tom vytrénovali. Obyvatelia tiež pochopili, že je to o nich a nie o vôli úradníkov, resp. vedenia mesta a Utópia pre nich bola garantom neustrannosti a odpolitizovania procesu.*

## **DISKUSIA**

Ako ukazujú výsledky výskumu neexistuje jednotný model fungovania participatívneho rozpočtu. Samotný proces sa odlišuje v mnohých ohľadoch od výšky vyčlenených finančných prostriedkov, realizátorov, cez formu až po samotné ciele. Je zdrojom (ne)uspokojenia požiadaviek občanov, neziskových organizácií ako aj samotných lokálnych samosprávnych úradov. Ukazuje sa, že nestačí len občianska aktivita v podobe jedného aktívneho človeka alebo občianskeho združenia je nevyhnutný aj „pro-občiansky“ prístup zo strany lokálnej samosprávy inak celý proces zlyháva. V prípade, že dôjde k synergii medzi lokálnou samosprávou a aktívnou občianskou spoločnosťou participatívne rozpočtovanie prináša množstvo pozitívnych efektov od zlepšenia vzťahov na úrovni obyvateľ - úradník mesta až po zvýšenie transparentnosti pri rozdeľovaní finančných zdrojov z mestského rozpočtu.

## **LITERATÚRA**

Materiál MsZ č. 79/2016. 2016. *Participatívny rozpočet pre mesto Prievidza*. [online]. In

Prievidza.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:

<<http://www.prievidza.sk/upload/wsw/files/file/SAMOSPRAVA/Rokovania%20MsZ/2016/11/Participativny%20rozpocet%20pre%20mesto%20PD.pdf>>

Participatívny rozpočet – výsledky. (2017). [online]. In Prievidza.sk. [cit.13.11.2019].

Dostupné na: <<http://www.prievidza.sk/spravodajstvo/participativny-rozpocet-vysledky/>>

- Podolinský, Peter. (2018). Rožňava ponúka občanom spolurozhodovanie o rozpočte. [online]. In Korzár Gemer. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<https://gemer.korzar.sme.sk/c/20753036/roznava-ponuka-obcanom-spolurozhodovat-o-rozpocte.html>. >
- Rokovací poriadok (2018). *Rokovací poriadok diskusného fóra občanov k participatívne mu rozpočtu mesta Rožňava*. [online]. In Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<https://www.roznava.sk/uploads/files/Rokovac%20poriadok%20PR.pdf>>
- Štatút (2018). *Štatút participatívneho rozpočtu mesta Rožňava na rok 2018*. [online]. In Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<https://www.roznava.sk/uploads/files/%20a0tat%20participat%20ad%20vneho%20rozpo%20dtu%20mesta%20Ro%20be%2088ava%20na%20rok%202018%20uzn.%2010%20z%2020202018.pdf>>
- Transparency International Slovensko (2018). *Otvorená samospráva 2018. Analýza transparentnosti 100 najväčších miestnych samospráv na Slovensku*. Bratislava. [online]. In Samosprava.transparency.sk [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<http://samosprava.transparency.sk/>>
- Výbor (2018). *Zápisnica z pracovného stretnutia výkonného výboru k Participatívne mu rozpočtu 2018 so zameraním na realizáciu projektov konaného dňa 02.05.2018*. [online]. In Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<https://www.roznava.sk/uploads/files/Z%20c3%20a1pisnica%20z%20PR%20d%20c5%2088a%2002.05.2018.pdf>>
- Výsledky PAROZ – Prievidza (2018). [online]. In Prievidza.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na: <<https://www.codnes.sk/spravy/vysledky-participativneho-rozpocetu-2018-prievidza>>
- Zápisnica 1 (2018). *Zápisnica z 1. diskusného fóra k Participatívne mu rozpočtu mesta Rožňava konaného dňa 31.01.2018 o 17.00 hod. v spoločenskej sále MsÚ Rožňava*. [online]. In Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<[https://www.roznava.sk/uploads/files/zapisnica\(1\).pdf](https://www.roznava.sk/uploads/files/zapisnica(1).pdf)>
- Zápisnica 2 (2018). *Zápisnica z pokračovania 1. diskusného fóra k Participatívne mu rozpočtu mesta Rožňava konaného dňa 14.02.2018 o 17.00 hod. v spoločenskej sále MsÚ Rožňava*. [online]. In Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:  
<<https://www.roznava.sk/uploads/files/Z%20C3%20A1pisnica%20k%20pokra%20dovania%201.%20DF%20k%20PR.pdf>>
- Zápisnica 3 (2018). *Zápisnica z pracovného stretnutia výkonného výboru k Participatívne mu rozpočtu 2018 so zameraním na realizáciu projektov konaného dňa 16.5.2018*. [online]. In

Roznava.sk. [cit.13.11.2019]. Dostupné na:

<<https://www.roznava.sk/uploads/files/Z%c3%a1pisnica%20z%20PR%20d%c5%88a%2016.05.2018.pdf>>

Zásady (2017, 2018). *Zásady participatívneho rozpočtu*. [online]. In Roznava.sk.

[cit.13.11.2019]. Dostupné na:

<<https://www.roznava.sk/uploads/files/Z%c3%a1sady%20participat%c3%advneho%20rozpo%c4%8dtu%20schv%c3%alen%c3%a9%20uz.%208%20-2018%202202.pdf>>

# PREJAVY AGEIZMU VO VEREJNEJ SPRÁVE V PRIEREZE TROCH GENERÁCIÍ ZAMESTNANCOV

## THE MANIFESTATIONS OF AGEISM IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CROSS-SECTION OF THREE GENERATIONS OF EMPLOYEES

Tatjana Búgelová, Lena Čupková

*Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Inštitút psychológie*

tatiana.bugelova@unipo.sk, lenacupkova@gmail.com

### **Abstrakt**

V predkladanej štúdií sa autorky zamerali na jeden z kľúčových javov sociálnych vzťahov na pracoviskách, na vzťahujúci sa ageizmus v nevýrobnej sfére. Pracovali s tromi súbormi respondentov, t. j. mladšími pracovníkmi do 40 rokov, pracovníkmi tzv. stredného veku, do 61 rokov a pracujúcimi seniormi vo veku 62+. Výskumnou metódou bol 10 položkový autorský dotazník zameraný na zisťovanie percipovaného ageizmu. Autorkám sa podarilo vytvoriť plastický obraz prežívaného ageizmu vo všetkých vekových kategóriách. Súčasne potvrdili aj recipročný ageizmus vymykajúci sa tradičnej Butlerovej koncepcii. Seniori percipovali ageizmus najviac v oblasti možností karietového rastu, mladší respondenti v oblasti osobného nedocenenia a spochybňovania ich odbornosti.

Kľúčové slová: ageizmus; zamestnanec vo verejnej správe; prejavy ageizmu

### **Abstract**

In the present study, the authors focused on one of the key phenomena of social relations in the workplace, the increasing ageism in the non-productive sphere. They worked with three groups of respondents, with younger workers up to 40 years of age; middle age up to 61 years and working seniors aged 62+. Their search method was a 10-item author's questionnaire focused at identifying perceived ageism. The authors have managed to create a plastic picture of experienced ageism in all ages. At the same time, they also confirmed reciprocal ageism beyond the traditional Butler concept. Seniors perceived ageism most in terms of career growth opportunities, younger respondents in the field of personal under estimation and questioning their expertise.

Key words: ageism; employee in public administration; manifestations of ageism

## TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

V Európskej únii sa v posledných rokoch stáva čoraz výraznejším proces populačného starnutia, ktorý je spôsobený hlavne zvyšujúcou sa dĺžkou života v kombinácii s nízkou mierou pôrodnosti. Prognózy ukazujú, že do roku 2050 vzrastie podiel ľudí vo veku 60 a viac rokov v celosvetovej populácii z 10 % na 21 % a celosvetový podiel detí klesne z 30 % na 21 % (Boriková, 2016). Starnutie populácie je triumfom ľudstva no zároveň veľká výzva pre spoločnosť a zvyšovanie participácie starších pracovníkov v pracovnej sfére sa stáva v posledných rokoch kľúčovým pri udržaní ekonomického rastu krajiny. Možno povedať, že na trhu práce sa v súčasnosti stávajú čoraz dominantnejšie dva trendy: 1) Charakter práce sa neustále mení a vyvíja a tým sa zvyšuje komplexnosť práce. 2) Z dôvodu demografického starnutia slovenskej populácie a za súčasnej snahy o udržanie ekonomického rastu krajiny, narastá potreba zamestnávať aj starších pracovníkov. Súčasný trh práce sa tak stáva vekovo variabilným a skladajúcim sa z rôzne kvalifikovaných aj nekvalifikovaných jedincov (Goldstein & Ford, 2002). Podľa Kravčákovej (2018) prospieva veková diverzita fungovaniu organizácie. Ústrednými témami sa taktiež stávajú investície do vzdelania a zdravia v priebehu života a využívanie zručností a schopností starších jedincov (Bútorová et al., 2013). Vzniká nutnosť zlepšovania kvality pracovného života, motivovania zamestnávateľov, ale aj starších zamestnancov k aktívnemu prístupu pri rozvoji svojich zručností a schopností a flexibility svojej kariéry. Možnosti využitia skúseností a potenciálu starších jedincov sú však často obmedzované a narušované stereotypizujúcim a vekovo predpojatým pohľadom na starších ľudí, ktoré vytvára „podhubie“ pre vekovú diskrimináciu v pracovnom prostredí – ageizmus. Ageizmus sa tradične používa na označenie spoločenských predsudkov voči starnutiu (Butler, 1969). Predsudky a stereotypy starnutia sú negatívne, ale aj pozitívne schematizujúce presvedčenia o populácii starších jedincov, vychádzajúce z rôznych poloprávd, generalizujúce stereotypizované vlastnosti na celú populáciu seniorov. Takéto kognitívne štruktúry, či už pozitívne alebo negatívne znevýhodňujú stigmatizovanú skupinu. Existujú špecifické stereotypy asociované so staršími jedincami, ktoré sa vzťahujú na pracovné prostredie, resp. na starších zamestnancov. Starší zamestnanci sú často stereotypizovaní ako jedinci s menším potenciálom pre rozvoj v porovnaní s mladšími zamestnancami (Gordon & Avey, 2004), ako jedinci, ktorí nie sú schopní dosiahnuť v práci rovnaký výkon ako mladší pracovníci, ako jedinci, ktorí nie sú schopní adaptovať sa na nové, moderné metódy práce, ktorí nespĺňajú požiadavky pre účasť na vzdelávacích programoch a v neposlednom rade existuje mýtus pojednávajúci o neschopnosti staršieho jedinca zapadnúť do kultúry pracovného prostredia.

V nadväznosti na uvedené chceme v príspevku analyzovať pohľad zamestnaných jedincov na svoje pracovné prostredie, na široké spektrum ageistických prejavov, ktoré sú smerované voči osobe opytovaného respondenta. Aj napriek skutočnosti, že sa ageizmus v tradičnom Butlerovom ponímaní chápe ako diskriminácia voči starším jedincom (Butler, 1969), chceli by sme pri analýze respondentom percipovaných prejavov ageizmu zahrnúť širšie vekové kontinuum. Opierame sa pri tom o Iversenovu, Larsenovu & Solemovu (2009) adaptáciu definície ageizmu, ktorí ageizmus chápu ako negatívne alebo pozitívne stereotypy, predsudky a/alebo diskrimináciu (negatívnu alebo pozitívnu), ktorá je založená na báze chronologického veku, alebo na báze vnímania seba ako „starého/starej“, „pristareho/pristarej“, „mladého/mladej“, „primladého/primladej“.

## **CIEĽ A HYPOTÉZY**

K závažným stereotypom viažucim sa k veku patrí obvykle presvedčenie, že starší pracovníci sa postupne stávajú menej flexibilní, forsírujú zaužívané pracovné návyky, sú menej ochotní implementovať do svojej práce nové prvky, zamestnávateľ im upiera možnosti kariérneho rastu, ďalšieho vzdelávania a v neposlednom rade môže dochádzať aj k zníženému finančnému ohodnoteniu. V dôsledku týchto názorov sú postupne vyčleňovaní nielen z pracovného prostredia, ale aj zo sociálnej komunity na pracovisku. Cieľom príspevku, ktorý je parciálnym výstupom širšie koncipovanej grantovej úlohy VEGA, je pokúsiť sa prostredníctvom výskumnej sondy overiť, resp. vyvrátiť tieto tak často v spoločnosti pertraktované názory. Ide o mýty alebo o fakty? Vnímajú starší zamestnanci spomínané prejavy ageizmu na svojom pracovisku? Odlišuje sa miera prijímaného ageizmu v závislosti od rodu a vzdelania starších pracovníkov? Pri snahe nájsť odpovede na stanovené otázky sme si stanovili výskumný cieľ.

Cieľom výskumu bolo zistiť mieru percipovaných prejavov ageizmu zamestnancov územnej samosprávy na Slovensku z hľadiska veku, rodu a vzdelania a identifikovať, tie prejavy ageizmu v pracovnom prostredí, ktoré sa zdajú byť najmarkantnejšie. Na základe nami stanoveného cieľa sme formulovali nasledujúce hypotézy:

H1: Predpokladáme vyššiu mieru percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov v porovnaní s respondentmi vo veku 20-40 rokov.

H2: Predpokladáme rodové rozdiely v miere percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov, presnejšie ženy budú vo vyššej miere pociťovať prejavy ageizmu ako muži.

H3: Predpokladáme rozdiely v miere percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov vzhľadom k vzdelaniu, presnejšie, respondenti s vysokoškolským vzdelaním budú v signifikantne nižšej miere pociťovať prejavy ageizmu ako zamestnanci so stredoškolským vzdelaním.

## **METÓDA**

### **Výskumný súbor**

Výskumný súbor bol tvorený zamestnancami územnej samosprávy, jednej zo zložiek verejnej správy. Výskumná vzorka bola získaná prostredníctvom príležitostného nenáhodného výberu. Za účelom vytvorenia si predstavy o prevalencii percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku dávame do kontrastu 3 vekové skupiny, a to mladších pracovníkov do 40 rokov, pracovníkov tzv. stredného veku, do 61 rokov a pracujúcich seniorov vo veku 62+. Výskumný súbor tvorilo 769 respondentov, z toho 294 respondentov vo veku od 20 – 40 rokov (priemerný vek 31,55, SD = 5,02), 420 respondentov vo veku 50 – 61 rokov (priemerný vek 55,16, SD = 4,21) a 55 respondentov v seniorskom veku, t.j. 62+ rokov, ktorí stále sú v zamestnaneckom pomere (priemerný vek 63,55, SD = 2,4).

Čo sa týka rozdielových analýz miery percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov 50+ z hľadiska rodu a veku, bolo zastúpenie nasledovné: 153 žien a 322 mužov, 177 respondentov so stredoškolským a 298 respondentov s vysokoškolským vzdelaním.

### **Výskumné nástroje**

Pre účely tejto štúdie bol použitý Dotazník percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku (DPPAP, Búgelová & Kravčáková, 2018), ktorý obsahuje 10 položiek zameriavajúcich sa na širokú škálu ageistických prejavov (implicitných aj explicitných) v pracovnom prostredí (napr. narážky a vtipy centrované na vek jedinca, odopieranie možností ďalšieho vzdelávania v rámci organizácie, znemožnenie kariérneho rastu, vyčleňovanie z pracovnej skupiny a organizačnej kultúry,...). Znenia jednotlivých položiek DPPAP uvádzame v časti Výsledky za súčasného prezentovania deskriptívnych údajov. Dotazník obsahoval 6 bodovú odpoveďovú stupnicu, kde 1 znamená rozhodne nesúhlasím a 6 znamená rozhodne súhlasím. Hrubé skóre sa získa spočítaním odpovedí všetkých položiek dotazníka a môže nadobúdať hodnoty od 10 do 60 bodov. Čím vyššie skóre v dotazníku respondent dosiahne, tým väčšmi sa na svojom pracovisku stretáva s prejavmi ageizmu smerovaného voči samotnému respondentovi. Pre potreby overovania H1 prezentovanej štúdie sme pôvodnú 6 bodovú odpoveďovú stupnicu modifikovali

na 2 bodovú odpoveďovú škálu, kde 1 znamená nesúhlas (1., 2. a 3. bod pôvodnej stupnice) a 2 znamená súhlas (4., 5. a 6. bod pôvodnej stupnice). Za účelom overenia reliability sme použili výpočet vnútornej konzistencie – Cronbachovu alfu, ktorej hodnota je  $\alpha = .875$ .

### **Postup zberu údajov a štatistické spracovanie údajov**

Zber dát bol realizovaný od júna do októbra 2018. Jedná sa o kombinovaný zber (elektronické vyplňanie dotazníkov aj vyplňanie dotazníkov pero-papier). Údaje boli spracované pomocou programu IBM SPSS Statistics 21. Výsledky sme spracovali deskriptívnou aj inferenčnou štatistikou, na overenie normálneho rozloženia údajov sme využili skewness, reliabilitu používaného nástroja sme vypočítali za pomoci Cronbachovej alphy a na zisťovanie rozdielov medzi skupinami respondentov sme použili neparametrický t-test pre dva nezávislé výbery.

### **VÝSLEDKY**

H1: Predpokladali sme vyššiu mieru percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov v porovnaní s respondentmi vo veku 20-40 rokov. Za účelom získania odpovede na nami stanovenú výskumnú otázku sme použili deskriptívnu štatistiku. V tabuľke 1 uvádzame priemerné škálové skóre a smerodajné odchýlky percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku. Výsledky sú udávané separátne pre jednotlivé vekové skupiny. Autorkám sa podarilo vytvoriť plastický obraz prežívaného ageizmu

Tabuľka 1 Priemerné škálové skóre percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku

Položka dotazníka	20-40 r. (N = 294)		50-61 r. (N = 419)		62+ (N = 56)	
	M	SD	M	SD	M	SD
Môj vek bol predmetom výsmechu prípadne ponižovania medzi spolupracovníkmi (napr. prezývka, vtip)	2,04	1,46	1,75	1,16	1,68	1,29
S mojim kariérom rastom sa už v organizácii nepočíta.	2,81	1,64	<b>3,56</b>	<b>1,79</b>	<b>4,27</b>	<b>1,83</b>
Napriek môjmu záujmu o účasť na vzdelávaní mi to nebolo umožnené	2,18	1,43	2,02	1,36	2,05	1,57
Myslím si, že moje návrhy v práci neboli akceptované predovšetkým z dôvodu môjho veku.	2,26	1,49	1,81	1,19	1,73	1,51
Bolo mi naznačené, že do kultúry nášho pracovného prostredia už vôbec nezapadám.	1,67	1,14	1,68	1,09	1,71	1,17
Z dôvodu môjho veku bolo so mnou zaobchádzané inak (napr. s menšou dôstojnosťou, s menším rešpektom).	2,33	1,59	1,65	1,08	1,57	1,13
Na mojom pracovisku prevláda mienka, že kvôli môjmu veku nie som schopný zvládať moderné metódy práce.	1,56	0,98	1,71	1,09	1,61	1,22
Výšku odmeny negatívne ovplyvnil môj vek.	2,17	1,53	1,89	1,33	2,09	1,72
Dávajú mi pocit, že zaberám pracovné miesto.	1,56	1,05	1,65	1,14	1,91	1,37
Kvôli môjmu veku ma ostatní zneužívajú na činnosti, ktoré nemám v náplni práce	2,7	1,79	1,89	1,29	1,86	1,55

Škála: 1 – rozhodne nesúhlasím až 6 – rozhodne súhlasím

Na základe analýzy jednotlivých položiek dotazníka (tabuľka 1) sa ukázalo, že v najsilnejšej miere pocítovali skupiny respondentov 50-61 r. a 62+ diskrimináciu v súvislosti s kariérom rastom. V najsilnejšej miere sa vyskytla položka „S mojim kariérom rastom sa už v organizácii nepočíta.“ Pre doplnenie informácií uvádzame v tabuľke 2 percentuálne zastúpenie súhlasných odpovedí na všetky položky dotazníka v rámci 3 analyzovaných skupín.

Tabuľka 2 Percentuálne zastúpenie súhlasných odpovedí v PPAP (%) u všetkých vekových skupín

<b>Položka dotazníka</b>	<b>20-40 r. (N = 294)</b>	<b>50-61 r. (N = 419)</b>	<b>62+ (N = 56)</b>
Môj vek bol predmetom výsmechu prípadne ponižovania medzi spolupracovníkmi (napr. prezývka, vtip)	16,7	8,3	10,9
S mojim kariérnym rastom sa už v organizácii nepočíta.	<b>30,6</b>	<b>50,2</b>	<b>69,1</b>
Napriek môjmu záujmu o účasť na vzdelávaní mi to nebolo umožnené	18,4	15	16,4
Myslím si ,že moje návrhy v práci neboli akceptované predovšetkým z dôvodu môjho veku.	<b>20,4</b>	10,2	12,7
Bolo mi naznačené, že do kultúry nášho pracovného prostredia už vôbec nezapadám.	7,5	7,1	9,1
Z dôvodu môjho veku bolo so mnou zaobchádzané inak (napr. s menšou dôstojnosťou, s menším rešpektom).	<b>24,5</b>	6,9	7,3
Na mojom pracovisku prevláda mienka, že kvôli môjmu veku nie som schopný zvládať moderné metódy práce.	5,8	7,1	9,1
Výšku odmeny negatívne ovplyvnil môj vek.	19	11,9	<b>20</b>
Dávajú mi pocit, že zaberám pracovné miesto.	6,5	8,3	12,7
Kvôli môjmu veku ma ostatní zneužívajú na činnosti, ktoré nemám v náplni práce	<b>35,4</b>	11,4	14,5

H2: Predpokladali sme rodové rozdiely v miere percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov, presnejšie ženy budú vo vyššej miere pociťovať prejavy ageizmu ako muži. Uvedenú hypotézu sme overovali za pomoci neparametrického t-testu pre dva nezávislé výbery. Výsledky analýzy uvádzame v tabuľke 4. Výsledky analýzy nepreukázali signifikantné rozdiely v percipovaných prejavoch ageizmu vzhľadom k rodu respondentov.

Tabuľka 3 Výsledky MannWhitneyho U testu pre rodové rozdiely v percipovaných prejavoch ageizmu

	Muži		Ženy		U	Sig.
	MeanRank	Sum of Ranks	MeanRank	Sum of Ranks		
Percipované prejavy ageizmu	250.25	38288	232.18	74761	22758	.179

Za účelom porovnania priemerných hodnôt skóre DPPAP pri mužoch a ženách separátne uvádzame tabuľku 4.

Tabuľka 4 Priemerné hodnoty respondentov 50+ dosiahnuté v DPPAP z hľadiska rodu

	N	M
Muži	153	19,7
Ženy	322	19,71

H3: Predpokladali sme rozdiely v miere percipovaných prejavov ageizmu na pracovisku u respondentov vo veku 50-61 rokov a u zamestnaných seniorov vzhľadom k vzdelaniu, presnejšie respondenti s vysokoškolským vzdelaním budú v signifikantne nižšej miere pociťovať prejavy ageizmu ako zamestnanci so stredoškolským vzdelaním. Uvedenú hypotézu sme overovali za pomoci neparametrického t-testu pre dva nezávislé výbery. Výsledky analýzy uvádzame v tabuľke 5. Výsledky analýzy nepreukázali signifikantné rozdiely v percipovaných prejavoch ageizmu vzhľadom k dosiahnutému vzdelaniu.

Tabuľka 5 Výsledky MannWhitneyho U testu pre rozdiely v percipovaných prejavoch ageizmu vzhľadom k dosiahnutému vzdelaniu.

	Stredoškolské vzdelanie		Vysokoškolské vzdelanie		U	Sig.
	MeanRank	Sum of Ranks	MeanRank	Sum of Ranks		
Percipované prejavy ageizmu	252.57	44451	228.60	68123	23572	.065

Aj keď neparametrický t-test pre dva nezávislé výbery nepreukázal štatisticky významné rozdiely medzi skupinami respondentov v závislosti od vzdelania, rozhodli sme sa uviesť priemerné hodnoty dosiahnuté v DPPAP. Z tabuľky 6 možno vidieť istú tendenciu. S opatrnosťou tvrdíme, že stredoškolsky vzdelané osoby z našej vzorky v priemere vo vyššej miere vnímali rôzne ageistické a hostilné prejavy voči svojej osobe ako vysokoškolsky vzdelané osoby.

Tabuľka 6 Priemerné hodnoty respondentov 50+ dosiahnuté v DPPAP z hľadiska vzdelania

	N	M
Stredoškolské vzdelanie	176	20,95
Vysokoškolské vzdelanie	298	18,99

## DISKUSIA

V H1 sme si stanovili za cieľ zmapovať úroveň percipovaného ageizmu predovšetkým u zamestnancov v preddôchodkovom veku a zamestnancov, ktorí pokračovali v plnom pracovnom nasadení aj po jeho dosiahnutí. Za účelom vytvorenia kontrastu sme mapovali percipované prejavy ageizmu aj u mladších pracovníkov. Predpokladali sme, že s narastajúcim vekom budú ageistické prejavy stúpať. Pri tvorbe predpokladu sme sa opierali o empirické zistenia preukazujúce, že vnímaná veková diskriminácia bola asociovaná s vyšším vekom (Rippon, Kneale, Oliveira, Demakakos & Steptoe, 2013). Očakávaná vzrastajúca tendencia u zamestnancov v preddôchodkovom a dôchodkovom veku bola preukázaná predovšetkým v oblasti kariérneho rastu, ktorý na základe výsledkov pálčivo začína pociťovať až 50 % respondentov už po 50. roku života a takmer tri štvrtiny zo súboru seniorov. Zatiaľ, čo u seniorov, (aj keď často neoprávnene), nejde o neočakávaný výsledok, u tzv. strednej generácie si môžeme položiť otázku, či k tejto negatívnej percepčii neprispeli aj svojim postojom k práci. Taktiež je potrebné zohľadniť fakt, že človek v priebehu života buduje svoju kariéru prevažne v ranom a strednom produktívnom veku, v období neskorého produktívneho veku a seniorstva ide skôr o stabilizáciu a eventuálne zabránenie poklesu dosiahnutej kariérnej úrovne. Tiež stojí za úvahu aká je vo všeobecnosti dlhá, tzv. vertikálna kariérna cesta pracovníka vo verejnej správe z hľadiska funkčného, resp. pozičného postupu. Pri analýze položiek v zmysle tendencií subjektívne prežívať ageistické prejavy sme zaznamenali aj výsledky, ktoré síce neboli primárne uvedené v hypotézach, ale nemožno ich opomenúť. Zatiaľ čo, v kategórii seniorov bola okrem vyššie spomenutého problému s kariérnym postupom zaznamenaná negatívne aj vnímaná výška finančného ohodnotenia, najmarkantnejšie prejavy ageizmu v populácii mladších zamestnancov boli zaznamenané až v štyroch oblastiach: problémy s kariérnym postupom, neochota akceptovať ich návrhy v práci, neadekvátne, prípadne až devalvujúce zaobchádzanie z dôvodu mladého služobného veku a využívanie mladých pracovníkov na práce, ktoré nesúvisia s pôvodnou náplňou práce. Môžeme teda tvrdiť, že veková diskriminácia v pracovnom prostredí sa týka tak starších, ako aj mladších pracovníkov. Aj napriek skutočnosti, že sa doterajší výskum vekovej diskriminácie zameriaval výlučne na populáciu starších jedincov, existuje malá časť štúdií, ktorá pojednáva o opačnom fenoméne, t.j. diskriminácii mladších jedincov (Zacher, 2014). Výsledky prezentovanej štúdie teda považujeme za podnet pri ďalšom rozšírenom bádani.

V H2 sme si stanovili predpoklad, že ženy budú prežívať ageizmus citlivejšie ako muži. Empirické výskumy poukazujú na skutočnosť, že starší muži a staršie ženy sú vnímaní

odlišným spôsobom. Kite, Stockdale, Whitley a Johnson (2005) preukázali, že rod staršieho jedinca má dopad na postoje iných jedincov voči nemu samotnému, presnejšie staršie ženy sú hodnotené oveľa negatívnejšie ako starší muži. Hovoríme o tzv. „dvojitom štandarde starnutia“ (Sontag, 1979). Narayan (2008) ale poznamenáva, že v súčasnosti existuje len veľmi málo výskumov adresovaných tejto téme. V súvislosti s predchádzajúcim sme sa v H2 zamerali na overenie predpokladu o heterogénnom vnímaní starnúcich mužov a žien. Výsledky analýzy nepotvrdili náš predpoklad.

H3 sa viazala na predpoklad, že zamestnanci kategórie 50+ a seniori s vysokoškolským vzdelaním budú v nižšej miere podliehať ageistickým prejavom ako zamestnanci s nižším vzdelaním. K položeniu tejto hypotézy sme sa dopracovali úvahou založenou na predpoklade, že výška vzdelania je vo všeobecnosti vnímaná ako protektívny faktor, t. j. akási pridaná hodnota, ktorá sa stáva významnou aj v seniorskom veku (Lee, Park & Chey, 2018). Náš predpoklad sa analýzou nepotvrdil. Aj napriek nedosiahnutiu štatisticky významného výsledku naznačili namerané priemerné hodnoty respondentov istý trend, ktorý bol v súlade s našim smerom uvažovania. Dovoľujeme si tvrdiť, že do istej miery zabezpečuje vyššie vzdelanie jedincom vyšší status v spoločnosti. Giasson, Queen, Larkina a Smith (2017) naznačujú, že jedinci patriaci do sociálnych skupín s nižším sociálnym statusom si uvedomujú známky diskriminácie vo vyššej miere, a to z dôvodu vyššej expozície takýmto prejavom. Autori taktiež tvrdia, že jedinci s nižším statusom sú ostražitejší a senzitivnejší na prejavy ageizmu zo sociálneho prostredia.

## **ZÁVER**

Za pozornosť stojí zistenie, že ageizmus nie je výlučne doménou seniorov, ale sa s ním stretávajú aj mladší zamestnanci. Dovoľme si povedať, že neraz aj v hrubšej a bezohľadnejšej forme ako služobne starší zamestnanci. Aj keď samotný výraz ageizmus je tradične spájaný výlučne so seniormi, výsledky naznačujú, že sa vyskytuje na oboch vekových póloch. Domnievame sa, že stojí za úvahu vážnejšie sa zamýšľať nad významom vzdelania a profesionálnej odbornosti aj v tejto súvislosti. Istý trend vo výsledkoch výskumu naznačuje, že výška vzdelania, ktorú je možné spájať aj s profesionálnou odbornosťou je možné považovať za protektívny faktor v zmysle vyššej úcty k staršiemu zamestnancovi, akceptovaniu jeho odbornosti a v konečnom dôsledku aj ako brzdy ageistických prejavov zo strany iných zamestnancov. To naznačuje potrebu permanentne si udržiavať svoju profesionálnu potrebnosť pre zamestnávateľa a obhajovať svoju pracovnú nenahraditeľnosť.

*Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA č. 1/0348/17: Príčiny a dôsledky ageizmu a vzájomnej animozity medzi generáciami v pracovnom i mimopracovnom prostredí.*

## LITERATÚRA

- Butler, R.N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. *The Gerontologist*, 9, 243-246.
- Boriková, L. (2016). *Demografické a zdravotné aspekty starnutia populácie*. Vyhľadané 19.10. 2018, dostupné na file:///C:/Users/Lenka/Downloads/borikova-11-10-2016.pdf
- Bútorová, Z., Cimermanová, K., Dováľová, G., Filadelfiová, J., Košta, J., & Šumšalová, S. (2013). *Odporúčania nástrojov na zmenu postojov a názorov na aktívne starnutie na základe výsledkov empirického prieskumu*. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.
- Giasson, H. L., Queen, T. L., Larkina, M., & Smith, J. (2017). Age Group Differences in Perceived Age Discrimination: Associations With Self-Perceptions of Aging. *Gerontologist*, 57(2). 160-168.
- Goldstein, I., & Ford, J. (2002). *Training in organizations, Fourth Edition*. Belmont, CA: Wadsworth Group.
- Iversen, T. N., Larsen, L. and Solem, P. E. (2009). A conceptual analysis of Ageism. *Nordic Psychology*, 61, 4-22.
- Kite, M. E., Stockdale, G. D., Whitley, B. E. & Johnson, B. T. (2005). Attitudes toward younger and older adults: An updated meta-analytic review. *Journal of Social Issues*, 61(2), 241-266.
- Lee, J., Park, H., & Chey, J. (2018). Education as a Protective Factor Moderating the Effect of Depression on Memory Impairment in Elderly Women. *Psychiatry Investing*, 15(1), 70-77.
- Narayan, C. (2008). Is there a double standard of aging?: Older men and women and ageism. *Educational Gerontology*, 34(9), 782-787.
- Sontag, S. (1979). The double standard of aging. In *Psychology of Women* (J. Williams Ed.) Academic Press, New York, pp. 462-478.
- Kravčáková, G. (2018). Ageizmus vo verejnej správe. *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte – Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, Šafárik Press: Košice, p. 84-95.
- Rippon, I., Kneale, D., Oliveira, C., Demakakos, P., & Oliveira, A. (2013). Perceived age discrimination in older adults. *Age and Ageing*, 43(3).

Zacher, H., & Gielnik, M. M. (2014). Organisational age cultures: The inter play of chief executive officers age and attitudes toward younger and older employees. *Intergenerational Small Business Journal*, 32(3), 327-349.

# PROBLEMATIKA AKADEMICKÉHO PODVÁDZANIA VO VYSOKOŠKOLSKOM PROSTREDÍ

## ACADEMIC DISHONESTY IN THE HIGHER EDUCATION ENVIRONMENT

Radka Čopková<sup>1</sup>, Františka Semanová, Janka Wencelová

<sup>1</sup>*Katedra inžinierskej pedagogiky TUKE*

1 radka.copkova@tuke.sk

### **Abstrakt**

Napriek početným inštitucionálnym opatreniam je fenomén akademického podvádzania v najrôznejších formách stále témou, ktorá rezonuje. Hoci by sa mohlo zdať, že s nástupom modernizácie prístupnosti informácií dochádza k zvýšenému výskytu podvádzania, nie je to celkom tak. Cieľom prezentovanej teoretickej štúdie je poukázať na to, že akademické podvádzanie na vysokých školách a univerzitách je javom, ktorý sa medzi študentami vyskytuje odjakživa. To, čo sa časom mení nie je ani tak prevalencia, ako vynaliezavosť študentov, ktorá je podporovaná práve novými technológiami. Na druhej strane, aj možnosti kontroly sa s rozvíjajúcou dobou menia, no zdá sa, že v porovnaní s kreativitou študentov stále ťahajú za kratší koniec.

**Kľúčové slová:** akademická nepoctivosť, podvádzanie, neetické správanie, plagiátorstvo

### **Abstract**

Despite numerous organizational steps against academic dishonesty in all its forms, the phenomenon still resonates. Although it seems that prevalence of academic dishonesty increases by modernization of information access, it's not pretty like this. The aim of presented theoretical study is to show that academic cheating is phenomenon that exists across all time periods. Not the prevalence, but student's resourcefulness is the thing that is supported by new technologies. On the otherhand, control systems develops by modernization as well, but it seems it's still not enough comparing to student's creativity.

**Key words:** academic dishonesty, cheating, unethical behavior, plagiarism

## ÚVOD

Vysoké školy a univerzity sú verejnoprávnymi inštitúciami spadajúcimi pod orgány ústrednej štátnej správy Slovenskej republiky s vlastnou byrokratickou (organizačnou) štruktúrou. Ich fungovanie je na tej najvyššej úrovni regulované legislatívou Ministerstva školstva SR, každá takáto výchovno-vzdelávacia inštitúcia má však vytvorené aj svoje vlastné vnútorné predpisy a smernice, ktorými riadi svoje fungovanie na nižšej úrovni. V akademickom prostredí je preto nevyhnutné, aby sa nielen študenti, ale aj pedagogickí a vedeckí pracovníci správali podľa pravidiel zakotvených v oficiálnom dokumente v podobe študijného poriadku a ďalších materiálov normatívne určujúcich požadované a nevhodné akademické správanie. Napriek tomu výskyt porušovania noriem a morálnych zásad na akademickej pôde, v akomkoľvek zmysle, resp. forme nie je, žiaľ, vzácnym javom. Odhaduje sa, že motivácia množstva študentov k štúdiu na vysokej škole alebo univerzite má výkonový charakter, t. j. až 85 % študentov študuje len preto, lebo chcú získať akademický titul. Pritom sa ho snažia dosiahnuť prostredníctvom vynakladania čo najmenšieho úsilia, poznávací charakter motivácie teda u väčšiny z nich absentuje alebo je minimálny. Napriek tomu, že nečestné akademické správanie sa netýka bezvýhradne iba študentov, pozornosť vedeckej i laickej spoločnosti je v tomto kontexte venovaná najmä im. Je preto namieste otázka, v akej miere majú vysoké školy a univerzity rozpracované a implementované etické normy, ktoré sa popri právnych normách javia ako efektívny doplnok regulácie správania (Mitaľ, 2018).

Niektoré zdroje uvádzajú, že frekvencia výskytu tohto typu správania má stúpajúci charakter, iné poukazujú na to, že táto frekvencia sa v priebehu času dramaticky nemení (Chapman, Davis, Toy & Wright, 2004; Sariasi & Tisnawijaya, 2018). V každom prípade sa ale zhodujú v tom, že alarmujúce sú predovšetkým zistenia ohľadom prevalencie podvádzania medzi vysokoškolskými študentmi. Niektoré zdroje uvádzajú, že až traja zo štyroch študentov priznali, že porušili normy, napríklad formou podvádzania na teste, opisovania na skúške od spolužiaka alebo dokonca aj plagiátorstva.

## AKADEMICKÁ NEPOCTIVOSŤ

Bricault (2007) hovorí o akademickej nepoctivosti (*academic dishonesty*) ako o širokom spektre zámerných a neakceptovateľných spôsobov konania, ktoré vykonávajú študenti za účelom zisku nespravodlivého zvýhodnenia pri testoch a pri plnení úloh.

Podľa Chapmana a kol. (2004) študenti sú si vedomí, že podvádzanie nie je v súlade s morálnymi zásadami. Dá sa preto predpokladať, že študenti vedia, že sa jedná o nežiadúce

správanie, no na druhej strane, podvádzanie, aj keď je to do určitej miery risk, im môže priniesť nemalý úžitok. Výskumy ukazujú, že študenti, ale aj ľudia vo všeobecnosti sú ochotní podvádzať, ak vedia alebo aspoň predpokladajú, že je vysoká pravdepodobnosť toho, že im to jednoducho „prejde“, teda, že za daný čin nebudú sankcionovaní (Gino, Ayal & Ariely, 2009). Ak aj nejaké sankcie hrozia, študenti jednoducho veria, že aj keď je pár podvodníkov prichytených pri čine, tak tresty voči nim sú vo všeobecnosti veľmi zhovievavé.

Štúdie zamerané na akademické nečestné správanie medzi študentmi sa zvyčajne zameriavajú na vykonávané typy správania, zahŕňajúc podvádzanie na testoch, falšovanie dát, plagiátorstvo, nevhodné využívanie zdrojov, klamanie a zavádzanie, sabotáž výkonu spolužiakov, získavanie kreditov za cudziu prácu a manipuláciu akademických pracovníkov (Jones, 2011; Park, 2003). Podrobnejšie spolu s mierou výskytu informujú o formách akademického podvádzania Sariasi a Tisnawijaya (2018):

1. opisovanie správnych odpovedí počas testu – 67,7 %;
2. radenie správnych odpovedí spolužiakom počas testu – 65 %;
3. kopírovanie úloh od spolužiakov – 58%;
4. umožňovanie spolužiakom, aby si okopírovali úlohu – 46,5 %;
5. použitie materiálu z webu, knihy a iných zdrojov – 45,6 %;
6. disponovanie kľúčom správnych odpovedí k testu – 36,7 %;
7. používanie ťahákov – 34,2 %;
8. okopírovanie niekoľkých viet z internetu bez citovania – 33,6 %;
9. spolupráca so spolužiakmi na vypracovaní individuálnych úloh – 33,6 %;
10. okopírovanie niekoľkých informácií z knihy alebo iných zdrojov bez citovania - 21,2 %.

Jedným z dôkazov, že sa nejedná o novodobý fenomén je aj 55 rokov starý výskum Bowersa a kol. (1964), v ktorom zo vzorky viac ako 5000 vysokoškolských študentov až vyše 80 študentov súhlasilo s výrokom: „*Za určitých okolností, je podvádzanie školy ospravedlňované a oprávnené.*“ Uvedený výskum bol v priebehu nasledujúcich desaťročí niekoľkokrát replikovaný. Kým vo výskume Bowersovho tímu (1964) sa hovorí o 58 % študentoch technického študijného zamerania, ktorí sa priznali k podvádzaniu počas študovania, v roku 1996 (McCabe & Trevino, 1997) počet študentov narástol až na 82 %. V tomto výskume sa tiež zistilo, že falzifikácia literatúry bola preukázaná u 42 % študentov. Študentov, ktorí kopírovali literatúru bez uvedenia zdroja bolo 26 %. Zaujímavé je, že tí istí študenti rozumeli pojmu plagiátorstvo a uvedomovali si, čo znamená. Výskumu sa v uvedenom roku zúčastnilo až 6000

študentov z 31 škôl. Autori zaznamenali nielen mierne zvýšenie celkového podvádzania, signifikantné výsledky sa ukázali najmä v explicitných formách testov (kopírovanie od ostatných študentov, používanie ťahákov na teste, a pod.) a v podvádzaní pri skúškach. Okrem iného zistili autori nárast počtu podvádzajúcich žien a kolaboratívne podvádzanie, čiže študenti si pomáhali aj pri plnení striktné individuálnych písomných prác.

V roku 1963 priznalo 59 % žien, že podvádzalo, no toto číslo však narástlo v opätovnom výskume v roku 1996, kedy sa zistilo, že až 70 % žien podvádzalo v priebehu vysokoškolského štúdia. Zmena v prevalencii podvádzania v mužskej populácii študentov nebola v rámci uvedeného časového rozostupu signifikantná. Kým v roku 1963 podvádzalo 69 % mužov v roku 1996 ich bolo 70 %. Ak teda porovnáme mužov a ženy, výsledky naznačujú, že muži a ženy podvádzajú v priemere rovnako. Zaujímavým sa v súvislosti s uvedeným zdá fakt, že ženy sú odolnejšie voči pokúšeniam, než muži, no v situáciách, ktoré umožňujú podvádzat' (napr. pri školskom teste) sa rozdiely medzi mužmi a ženami nepreukazujú (Silverman, 2003).

Bushway a Nash (1977) sa zamerali na pravdepodobnosť výskytu podvádzania na vysokej škole vzhľadom na výskyt podvádzania na strednej škole. Vo svojom výskume zaznamenali 56 % študentov vysokej školy, ktorí uznali, že počas strednej školy podvádzali tiež, zatiaľ čo Baird (1980) sa dopracoval až k hodnote 75 % študentov.

Charakter podvádzania, resp. zdroje, ktoré pri ňom môžu byť využívané napredujú s dobou, a preto nie je prekvapujúce, že v roku 2013 Stogner, Miller a Marcum už hovoria o 40 % študentov, ktorí sa priznali k tzv. e-podvádzaniu (*E-cheating*). Ešte novšie zistenia potvrdzujú, že napriek opatreniam je stále výskyt podvádzajúcich študentov vysoký, keďže Mustapha a Ali (2017) identifikovali až 54 % študentov, ktorí sa priznali k tomu, že aspoň raz počas svojej študentskej éry podvádzali. Netreba zabúdať, že uvedené hodnoty hovoria len o tých študentoch, ktorí sa k podvádzaniu priznali. Je preto namieste predpokladať, že reálny výskyt podvádzania v školskom prostredí je omnoho vyšší.

## **PRÍČINY AKADEMICKÉJ NEPOCTIVOSTI**

Odpoveďou na otázku prečo študenti podvádzajú v akejkol'vek forme sa zaoberalo viacero výskumníkov.

Podľa autora Joradana (2003) je jedným z mnohých dôvodov, prečo študenti porušujú normy a prečo podvádzajú:

- sociálny tlak;
- perfekcionizmus študentov;

- strach zo zlyhania;
- časová tieseň.

Niektoré ďalšie výskumy (Baird, 1980; Davis et al., 1992; Davis & Ludvigson, 1995; Graham et al. 1994) zaznamenali príčiny podvádzania u študentov ako napríklad:

- potreba získania určitej známky;
- nedostatok času;
- názor, že aj ostatní podvádzajú;
- túžba pomôcť priateľovi;
- neplánované príležitosti;
- vnímaná nespravodlivosť učiteľa.

Novší výskum Sariasihho a Tisnawijaya (2018) uvádza okrem dôvodov podvádzania aj ich frekvenciu výskytu (zoraďené zostupne):

- ťažký predmet – 57 %;
- nedostatok času – 48,2 %;
- neadekvátne informácie o tom, čo je akademická nepoctivosť a jej typoch – 31,5 %;
- nutnosť dosiahnutia vysokého počtu bodov – 25,7 %;
- úspech bol založený na študentovej dlhodobej pamäti – 23 %;
- lenivosť – 21,2 %;
- dozor počas testu nebol veľmi striktný – 20,8 %;
- pomoc priateľovi – 18,6 %;
- lebo každý kopíruje práce iných – 12,8 %;
- medzi študentmi je to bežné – 12,8 %;
- nejasný etický kódex – 7,5 %;
- neprítomnosť sankcií – 6,6 %;
- nie príliš veľké sankcie – 3,1 %;
- nátlak spolužiakov – 2,7 %.

Faktom je, že študenti svoje neetické správanie a porušovanie noriem vo forme podvádzania oveľa častejšie externalizujú, t. j. pripisujú vonkajším faktorom, ako sebe. Svoje konanie ospravedlňujú neprímeranou náročnosťou testov, či pripisovaním viny vyučujúcemu. McCabe

a Trevino (1997) poukazujú na to, že individuálne faktory ovplyvňujú študentov menej ako kontextuálne avšak, aj napriek tomu, sa tu objavujú významné korelácie.

Napriek tomu, že prebieha debata o tom, či podvádzajúci študenti zdieľajú určité spoločné charakteristiky, výskumné dôkazy naznačujú, že niektoré faktory by mohli byť nápomocné v predikcii a vysvetlení podvádzania u študentov. Park (2003) tieto zistenia zhrnul a za spomínané signifikantné faktory považuje:

- rod;
- vek a zrenie;
- akademické schopnosti;
- študentský spoločenský život;
- nesúhlas rovesníkov;
- osobnostné faktory - nízke sebavedomie, pocit nátlaku, osobnostný typ A, nízky záväzok voči úlohe (cieľu), tendencia k racionalizácii, pocit odcudzenia, postoj voči triede a riziko odhalenia.

Ďalšie štúdie, ktoré sa zaoberali hľadaním individuálnych faktorov navádzajúcich k podvádzaniu definovali premenné ako (Baird, 1980; Čopková, 2018; Eisenberger & Shank, 1985; Perry, Kane, Bernesser & Spicker, 1990; Ward & Beck, 1990):

- rod;
- priemer známok;
- pracovná etika;
- súťaživosť;
- sebavedomie;
- machiavelistické a narcistické črty.

Zistilo sa tiež, že mladší študenti, resp. študenti v nižších ročníkoch majú tendenciu porušovať normy viac. Ako už bolo spomínané, staršie zistenia síce poukazujú, že muži podvádzajú častejšie ako ženy (Bowers, 1964) avšak postupom času sa tento rozdiel dorovnal a výskumy preukazujú iba veľmi malé rozdiely (McCabe & Trevino, 1977). Čo sa týka otázky priemeru známok, študenti s lepšími známkami nemajú potrebu podvádzať v takej miere, než študenti s vyššími priemerami známok.

Z uvedeného vyplýva, že veľkú úlohu vo výskyte akademického podvádzania zohráva sociálneobservačné učenie. Pozorované neetické správanie môže ovplyvniť pozorovateľa troma

spôsobmi. Ak je pozorovateľ vystavený nečestnosti ostatných, môže sa uchýliť k rovnakému porušovaniu noriem (napríklad pri opisovaní na skúške). Základom teórie racionálnej trestnej činnosti (Allingham & Sandmo, 1972; Becker, 1968) je súčasné ťaženie z podvádzania, očakávania trestu a pravdepodobnosti pristihnutia. V takomto prípade jedinec kalkuluje náklady a zisky, ktoré môže ťažiť, čo vedie k rozhodnutiu o nečestnosti. Dôsledky takejto analýzy a šance prichytenia pri takomto správaní ovplyvňujú mieru svedomitosti, s ktorou sa jedinec rozhodne zúčastniť na nečestnom akte. Ak jedinec vidí, že podvádzanie prechádza iným ľuďom, podvádzanie z jeho strany je pravdepodobnejšie (Gino, Ayal & Ariely, 2009).

Druhý spôsob, ako zmeniť jedincovu svedomitosť, sa týka percepcie etiky v danom okamihu. Ak je určité správanie nejednoznačne kategorizované, ľudia majú tendenciu vnímať svoje konanie pozitívnym spôsobom, a tým zabránia zmene svojho morálneho sebaobrazu (Baumeister, 1998). Mazar, Amir a Ariely (2008) poukázali na to, že zameranie pozornosti ľudí na morálne pravidlá môže znížiť nepoctivosť.

Treťou možnosťou vplyvu sociálneho učenia na výskyt neetického správania je zmena chápania sociálnych noriem súvisiacich so svedomitosťou, tzv. vytváranie si normatívnych presvedčení, ktoré sú definované ako individuálne kognitívne štandardy o vhodnosti správania, predstavujú kognitívnu zložku sociálnych noriem, nakoľko sa jedná o percepciu noriem jedincom (Babinčák & Ráčová, 2009). Ide teda o jedincovu vlastnú kogníciu o akceptovateľnosti alebo neakceptovateľnosti správania. Normatívne presvedčenia slúžia na reguláciu príslušného správania prostredníctvom predpisovania rozsahu povoleného a zakázaného správania.

## **PLAGIÁTORSTVO**

Jednou z často diskutovaných foriem nečestného akademického správania je plagiátorstvo, ktorého výskyt, ako uvádzajú Salehi a Ghasemzadeh (2018) za posledné dekády rapídne vzrástol a stal sa z neho veľmi vážny problém narušujúci integritu univerzít po celom svete, na čo bolo poukazované aj v posledných dvadsiatich rokoch (Klein, Levenburg, McKendall, Mothersell, 2006; Park, 2003). Pod plagiátorstvom rozumieme opísanie vhodných myšlienok a pasáží z iného diela alebo od iného autora. Zahŕňa literárnu krádež, kradnutie okopírovaním slov alebo myšlienok niekoho iného a ich vydávanie za svoje vlastné bez pripísania zdroja (Hanks in Park, 2003).

V akademickej sfére sa plagiátorstvo vyskytuje v mnohých podobách a rovnako sa týka ako študentov, tak aj supervízorov a iných členov akademickej obce. Plagiátorstvo je súčasťou širokého problému podvádzania, pričom je videné ako záležitosť akademického zneužívania

(Stern, Havlicek, 1986), akademickej nečestnosti (Higbee & Thomas, 2000), akademickej integrity (Cole & McCabe, 1996) a čo je kľúčové, pre niektorých ide jednoducho o vec neetického správania (Buckley, Wiese & Harvey, 1998).

Plagiátorstvo vykonávané študentami je predmetom debát, nakoľko dáva rásť dôležitým morálnym a etickým otázkam o tom, čo je dobré/zlé, správne/nesprávne, akceptovateľné a neakceptovateľné.

Plagiátorstvo je uskutočňované v rôznych podobách (Wilhoit, Brandt, Howard in Park, 2003), ide napríklad o:

- krádež materiálu z iného zdroja a jeho prezentovanie ako vlastného;
- odovzdanie práce napísanej niekým iným a jej vydávanie za svoju vlastnú;
- okopírovanie časti materiálu z jedného alebo viacerých zdrojov s pripojením referencií, ale vynechaním úvodzoviek, čo vyvoláva dojem, že text bol parafrázovaný a nie opísaný;
- parafrázovanie materiálu z jedného alebo viacerých zdrojov bez pridaných referencií.

Veľmi dôležitou je otázka percepcie plagiátorstva samotnými študentmi. Tá je podmienená súhrou viacerých faktorov ako je potreba, provokácia, príležitosť a zámernosť (Roberts & Rabinowitz, 1992). Všeobecne študenti nepovažujú plagiátorstvo za príliš veľký problém. Výskumy naznačujú, že je tu signifikantný rozdiel vo vnímaní do očí bijúceho podvádzania na testoch a iných foriem akademickeho podvádzania, ktoré sú vnímané ako menej závažné priestupky (Payne & Nantz, 1994). Štúdie taktiež poukázali na to, že akademickí pracovníci a študenti majú veľmi rozdielne postoje k podvádzaniu a plagiátorstvu (Higbee, Thomas in Park, 2003). Zaujímavé je, že hoci akademici všeobecne považujú akékoľvek nečestné správanie za závažnejšie ako študenti, tento rozdiel sa znižuje s približovaním sa študentov k ukončeniu štúdia (Sims, 1995). Čo sa týka rozdielov medzi jednotlivými akademickými zameraniami, k plagiátorstvu sa priznalo 87 % študentov ekonomického zamerania, 74 % študentov technického zamerania, 67 % študentov prírodovedného zamerania a 63 % študentov humanitného zamerania (Meade, 1992). Novšie zistenia (Čopková, 2018) poukazujú na skutočnosť, že u študentov navštevujúcich univerzity s technickým zameraním sa ukazuje vyššia pravdepodobnosť sformovania zámeru okopírovať cudziu prácu ako vlastnú v porovnaní so študentami humanitných smerov, čo s výsledkami Meadeho (1992) korešponduje. Tento výsledok je pravdepodobne ovplyvnený aj tým, že na univerzitách s technickým zameraním študuje viac mužov než žien a riziko podvádzania v akademickej prostredí je podľa niektorých

zdrojov vyššie u mužov ako u žien (Buckley et al., 1998; Calabrese & Cochran, 1990; McCabe, 2005; Straw, 2002).

Park (2003) sa pokúsil zhrnúť zistenia od viacerých autorov, z ktorých vyplýva, že študenti môžu spáchať krádež vo forme plagiátorstva:

- nechtiac;
- na základe skutočného nedostatku vedomostí o citovaní, parafrázovaní a pod.;
- konajú tak za účelom znásobenia zisku, t. j. plagiujú za účelom získania lepšej známky a ušetrenia času;
- príčinou tiež býva zlá organizácia času, nakoľko študenti sú pod tlakom rovesníkov, ktorí ich nabádajú k aktívnemu sociálnemu životu;
- športujú, brigádujú a venujú sa rodinným záležitostiam, čo ich dokáže natoľko preťažiť, že sú náchylnejší na podvádzanie;
- úlohu zohrávajú aj osobné hodnoty a postoje, nakoľko študenti často nevidia dôvod prečo by nemali kopírovať cudzie zdroje, sú pod sociálnym tlakom alebo takéto pomôcky považujú za chytrý a akceptovateľný spôsob práce;
- plagiujú, pretože tým chcú preukázať nerešpektovanie autorít;
- pretože majú negatívny postoj k úlohám, učiteľom alebo triede;
- popierajú alebo neutralizujú plagiátorstvo, resp. odmietajú, že by podvádzali alebo nachádzajú cesty ako legitimizovať svoje konanie;
- pre študentov je jednoduchšie a pokúšajúce kopírovať cudzie práce, nakoľko vďaka internetu sú informácie dostupnejšie ako v minulosti a nakoniec, benefity vyplývajúce z plagiátorstva prevažujú risk, najmä v prípade, že je nízka pravdepodobnosť, že plagiát bude odhalený a študent potrestaný.

## ZHRNUTIE

Cieľom prezentovanej prehľadovej štúdie bolo ponúknuť stručný prehľad doterajších výskumných zistení v oblasti akademického podvádzania a to s ohľadom na časovú perspektívu a vysokoškolské prostredie. Venovali sme sa frekvencii výskytu akademickej nečestnosti v priebehu času; identifikácii jednotlivých druhov akademického podvádzania; interným aj externým príčinám jeho výskytu a ich prevalencii; úlohe observačného učenia pri jeho zrode a špeciálnu pozornosť sme venovali problému plagiátorstva, nakoľko tento problém býva študentmi často podceňovaný, pretože v mnohých prípadoch si študenti neuvedomujú, aké všetky formy správania pod neho spadajú.

Napriek tomu, že zo strany učiteľov a škôl celkovo sú robené mnohé opatrenia od osvetvy, čo to vlastne akademické podvádzanie je, ako sa mu vyhnúť cez prezentáciu možných sankcií až po zavedenie nulovej tolerancie pre páchatel'a, problém akademickkej nepoctivosti naberá na intenzite, pričom ide o fenomén, ktorého výskyt môžeme sledovať v akademickom prostredí na celom svete.

Snahy mnohých odborníkov vedú k identifikácii čo najväčšieho počtu možných dôvodov stojacich za výskytom akademického podvádzania. Vypracovanie preventívnych opatrení zabraňujúcich výskytu akademickkej nečestnosti sa javí ako lepšia stratégia, než riešenie dôsledkov v podobe sankcionovania žiakov. Na to, aby bola prevencia efektívna je nutné, aby bola realizovaná systematicky. Zvýšené nároky sú tak v tejto veci kladené na samotné inštitúcie aj jednotlivých pedagógov.

Netreba však zabúdať na to, že diskutovaný jav nie je izolovaným problémom akademického prostredia. Vysoké školy a univerzity ročne produkujú obrovské množstvo absolventov, ktorí by mali reprezentovať hodnoty týchto inštitúcií. V tomto ponímaní teda ide o problém celospoločenského charakteru, nakoľko sa títo absolventi dostávajú do pracovných pozícií či už vo verejnom alebo súkromnom sektore.

## LITERATÚRA

- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of public economics*, 1(3-4), 323-338.
- Baird Jr, J. S. (1980). Current trends in college cheating. *Psychology in the Schools*, 17(4), 515-522.
- Baumeister, R. F. (1998). The self. Gilbert, D. T., Fiske, S. T., & Lindzey, G. (Eds.). (1998). *The handbook of social psychology* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Bowers, W. J. (1964). *Student Dishonesty and its Control in College*. Columbia University: New York.
- Bricault, D. (2007). Legal bases for dealing with academic dishonesty. *College and University*, 82(4), 15-21.
- Buckley, M. R. , Wiese, D. S. & Harvey, M. G. (1998). Identifying factors which ma influence unethical behavior. *Teaching Business Ethics*, 2(1), 71-84.
- Bushway, A. & Nash, W. R. (1977). School cheating behavior. *Review of Education Research*, 47(4), 623-632.

- Calabrese, R. L. & Cochran, J. T. (1990). The Relationship Of Alienation To Cheating Among A Sample Of American Adolescents. *Journal Of Research & Development In Education*, 23(2), 65–72.
- Cole, S. & McCabe, D. L. (1996). *Issues in academic integrity*. New Directions for Student Services, 73, 67-77.
- Čopková, R. (2018). Akademická morálka študentov technického a humanitného zamerania. In D. Hrehová & M. Janošková, *Sociálne a psychologické aspekty globálneho trhu práce* (s. 88-92). Košice: Technická univerzita v Košiciach.
- Čopková, R. (2018). Differences in a dark personality traits among students of technical and humanistic studies. In: *QUAERE 2018: recenzovaný sborník příspěvků interdisciplinární mezinárodní vědecké konference doktorandů a odborných asistentů*, roč. VIII: 27.-29.6.2018, Hradec Králové (s. 1120-1126), Hradec Králové: Magnanimitas, 2018. - ISBN 9788087952269. - s. 1120-1126.
- Davis, S. F., Grover, C. A., Becker, A. H. & McGregor, L. N. (1992). Academic dishonesty: Prevalence, determinants, techniques, and punishments. *Teaching of Psychology*, 19(1), 16-20.
- Davis, S. F. & Ludvigson, H. W. (1995). Additional data on academic dishonesty and a proposal for remediation. *Teaching of Psychology*, 22(2), 119-121.
- Eisenberger, R. & Shank, D. M. (1985). Personal work ethic and effort training affect cheating. *Journal of Personality and Social Psychology*, 49(2), 520–528.
- Gino, F., Ayal, S. & Ariely, D. (2009). Contagion and Differentiation in Unethical Behavior: The Effect of One Bad Apple on the Barrel. *Psychological Science*, 20(3), 393-398.
- Graham, M. A., Moday, J., O'Brien, K. & Steffen, S. (1994). Cheating at small colleges: An examination of student and faculty attitudes and behaviors. *Journal of College Student Development*, 35(4), 225-260.
- Higbee, J. L. & Thomas, P. V. (2000). Preventing academic dishonesty. *Research and Teaching in Developmental Education*, 17(1), 63-66.
- Chapman K. J., Davis, R., Toy, D. & Wright, L. (2004). Academic Integrity in the Business School Environment: I'll Get by with a Little Help from My Friends. *Journal of Marketing Education*, 26(3), 236-249.
- Jones, D. L. (2011). Academic dishonesty: Are more students cheating?. *Business Communication Quarterly*, 74(2), 141-150.
- Jordan, A. E. (2003). Implications of academic dishonesty for teaching in psychology. *Teaching of Psychology*, 30(3) , 216-219.

- Klein, H. A., Levenburg, N. M., Mckendall, M. & Mothersell, W. (2007). Cheating during the college years: How do business school students compare?. *Journal of Business Ethics*, 72(2), 197-206.
- Mazar, N., Amir, O. & Ariely, D. (2008). The dishonesty of honest people: A theory of self concept maintenance. *Journal of Marketing Research*, 45(6), 633–644.
- Mccabe, D. L. & Trevino L.K. (1993). Academic Dishonesty: Honor Codes and Other Contextual Influences. *The Journal of Higher Education*, 64(5), 522-538.
- McCabe, D. L. (2005). Cheating among college and university students: A North American perspective. *International Journal for Educational Integrity*, 1(1).
- Meade, J. (1992). Cheating: Is Academic Dishonesty Par for the Course?. *Prism*, 1(7), 30-32.
- Mital', O. (2018). Komplementárne pôsobenie etického a právneho normatívneho systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 26(2), 259-282.
- Mustapha, R., Ali, N. & Asilah, N. (2017). An empirical survey of an academic dishonesty at a major public universities in recent years: the malaysian evidence. *Asian Journal of Educational Research*, 5(3), 43-49.
- Park, C. (2003). In Other (People's) Words: Plagiarism By University Students-Literature And Lessons. *Assessment & Evaluation In Higher Education*, 28(5), 471-488.
- Payne, S. L. & Nantz, K. S. (1994). Social accounts and metaphors about cheating. *College Teaching*, 42(3), 90-96.
- Perry, A. R., Kane, K. M., Bernesser, K. J. & Spicker, P. T. (1990). Type A behavior, competitive achievement-striving, and cheating among college students. *Psychological Reports*, 66(2), 459–465.
- Ráčová, R., & Babinčák, P. (2009). *Základy psychológie morálky*. Košice: UPJŠ.
- Roberts, D. & Rabinowitz, W. (1992). An investigation of student perceptions of cheating in academic situations. *The Review of Higher Education*, 15(2), 179-190.
- Salehi, L. & Ghasemzadeh, M. (2018). Application of Theory of Planned Behavior in Prediction of Factors Affecting the Intention of Plagiarism. *Journal of Medical Education*, 11(31), 52-62.
- Sariasih, W. & Tisnawijaya, Ch. (2019). Academic Dishonesty: How Students Do the Learning Assessment and Project. *Sixth of International Conference on English Language and Teaching (ICOELT 2018)*. Atlantis Press, 2019.
- Silverman, I. W. (2003). Gender Differences in Resistance to Temptation: Theories and Evidence. *Developmental Review*, 23(2), 219-259.

- Sims, R. L. (1995). The severity of academic dishonesty: A comparison of faculty and student views. *Psychology in the Schools*, 32(3), 233-238.
- Stern, E. B. & Havlicek, L. (1986). Academic misconduct: results of faculty and undergraduate student surveys. *Journal of Allied Health*, 15(2), 129-142.
- Stogner, J. M., Miller, B. L. & Marcum, C. D. (2013). Learning to e-cheat: A criminological test of internet facilitated academic cheating. *Journal of Criminal Justice Education*, 24(2), 175-199.
- Straw, D. (2002). The Plagiarism Of Generation ‘Why Not?’. *Community College Week*, 14(24), 4-7.
- Ward, D. A. & Beck, W. L. (1990). Gender and dishonesty. *Journal of Social Psychology*, 130(3), 333-339.

# ADMINISTRATÍVNA ZÁŤAŽ V PROCESE IMPLEMENTÁCIE FONDOV EÚ

## ADMINISTRATIVE BURDEN IN THE EU FUNDS IMPLEMENTATION PROCESS

Matúš Drotár

*Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu/Právnická fakulta UK*

*v Bratislave, katedra správneho a environmentálneho práva*

*matus.drotar@vicepremier.gov.sk*

### **Abstrakt**

Tento článok sa venuje otázke administratívnej záťaže v procese implementácie fondov EÚ. Osobitne sa venuje dvom kľúčovým procesom – procesu schvaľovania projektov a kontrole verejného obstarávania. Na základe analýzy údajov z informačného systému ITMS sa autor snaží identifikovať mieru zodpovednosti riadiacich a kontrolných orgánov za porušovanie lehôt stanovených v záväzných predpisoch a identifikovať a vyhodnotiť dôsledky takéhoto stavu.

Kľúčové slová: kohézna politika; fondy EÚ; administratívna záťaž

### **Abstract**

The article tackles an issue of administrative burden in the process of the EU funds implementation. Specifically, it concerns two key processes – project approval and public procurement control. Based on an ITMS data analysis, the author attempts to identify accountability of Managing Authorities and control bodies for breaking deadlines set in binding acts as well as for assessing related impacts.

Key words: cohesion policy; EU funds; administrative burden

### **ÚVOD**

Slovenská republika získala svojím vstupom do štruktúr Európskej únie (ďalej len „EÚ“) veľa výhod. Jednou z kľúčových je nepochybne možnosť podieľať sa na implementácii tzv. Kohéznej politiky. Ako jedna z hlavných politík EÚ, je Kohézna politika svojím spôsobom investičným nástrojom, ktorého cieľom je znižovanie disparít medzi regiónmi v rámci celej EÚ. Práve Slovenská republika je jednou z krajín, v ktorých je rozdiel medzi úrovňou rozvoja

regiónov mimoriadne vysoký. Podľa údajov OECD<sup>1</sup> je Slovenská republika štvrtou krajinou s najväčšími regionálnymi rozdielmi, pričom horšie sú na tom len regióny v Turecku, Izraeli a Mexiku (teda krajiny mimo EÚ). Už z tohto pohľadu je zrejmý význam Kohéznej politiky pre Slovensko ako aj potreba efektívneho využívania finančných prostriedkov z fondov EÚ.

Slovenská republika využíva pomoc z Kohéznej politiky EÚ už od roku 2004, v ktorom začala implementovať prvé, hoci skrátené, programové obdobie 2004-2006. Po ňom nasledovalo prvé kompletne programové obdobie 2007-2013, v rámci ktorého malo Slovensko k dispozícii 13,2 mld. EUR<sup>2</sup>. Po jeho skončení nasledovalo druhé kompletne (celkovo tretie) programové obdobie 2014-2020, v ktorom sa na Slovensku implementujú, resp. budú implementovať projekty v celkovej alokácii 15,1 mld. EUR<sup>3</sup>. Aj napriek skutočnosti, že Slovensko nie je súčasťou Kohéznej politiky už od jej vzniku, disponuje viac ako 15 ročnými skúsenosťami s jej implementáciou, ktoré z môjho pohľadu poukázali hneď na niekoľko dôležitých skutočností. Tou prvou je význam Kohéznej politiky pre Slovensko a jej pozitívny vplyv na kľúčové ekonomické ukazovatele. Na základe záverov hodnotení a analýz inštitúcií EÚ, ako aj národných autorít, možno konštatovať, že Kohézna politika mala pozitívny dopad na zvyšovanie úrovne HDP (z 55 % v roku 2003 na dnešných 77 % priemeru EÚ<sup>4</sup>) ako aj znižovanie rozdielov medzi regiónmi (aj napriek stále pretrvávajúcim priepastným rozdielom bolo potvrdené, že bez Kohéznej politiky by sa proces vyrovnávania rozdielov medzi regiónmi zastavil až v 6 z 8 regiónov Slovenska<sup>5</sup>). V neposlednom rade bol význam Kohéznej politiky potvrdený aj v prípade zmierňovania dôsledkov globálnej finančnej krízy, ktorá významným spôsobom zasiahla slovenskú ekonomiku. Samotný proces implementácie Kohéznej politiky však na Slovensku neprebíha úplne bezproblémovo. Okrem dlhodobu nízkej absorpčnej schopnosti riadiacich orgánov využívať potenciál fondov EÚ<sup>6</sup> sa jedná najmä o vysokú administratívnu záťaž, ktorá sa stala poznávacím znakom Kohéznej politiky nielen na Slovensku, ale v rámci celej EÚ.

---

<sup>1</sup> OECD. (2018). *Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC*. Dostupné na <https://www.oecd.org/cfe/SLOVAK%20REPUBLIC-Regions-and-Cities-2018.pdf>;

<sup>2</sup>Centrálny koordinačný orgán. (2007). *Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013*. Dostupné na <http://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>;

<sup>3</sup>Európska komisia. (2019). *Country Datafor: Slovak Republic*. Dostupné na <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SK>;

<sup>4</sup>Európska komisia. (2016). *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*. Dostupné na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_sk\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_sk_report_en.pdf)

<sup>5</sup>RADVANSKÝ, M., *IMPACT OF COHESION POLICY ON REGIONAL DEVELOPMENT OF SLOVAKIA*. Ekonomický ústav SAV, Bratislava, 2016, ISBN 978-80-7144-257-8

<sup>6</sup> Úroveň čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ predstavuje k novembru 2019 úroveň 26 %, či sa Slovenská republika na tretie miesto do konca spomedzi všetkých štátov EÚ – zdroj Európska komisia. (2019). *Country Datafor: Slovak Republic*. Dostupné na <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>;

## METÓDA

Cieľom tejto práce je identifikovať úroveň zodpovednosti subjektov zodpovedných za kľúčové procesy v oblasti implementácie fondov EÚ a jej vplyv na mieru administratívnej záťaže vznikajúcej v tomto procese. Na základe údajov zistených v monitorovacom systéme Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu – ITMS 2014+<sup>7</sup> a ich porovnaním s lehotami stanovenými pre tieto procesy v záväzných predpisoch, identifikujem mieru ich dodržiavania a jej vplyv na celkovú administratívnu záťaž v procese implementácie fondov EÚ.

## VÝSLEDKY

Pohľad do histórie implementácie Kohéznej politiky na Slovensku nám dáva za pravdu, že fenomén administratívnej záťaže nie je javom novým. Objavuje sa už v strategických dokumentoch orgánov EÚ, ktoré hodnotili prvé skúsenosti Slovenskej republiky s čerpaním finančnej pomoci z fondov EÚ. Za jeden z takých dokumentov možno považovať aj tzv. Pozičný dokument<sup>8</sup>, ktorým Európska komisia v roku 2012 zhodnotila skúsenosti Slovenska s implementáciou programového obdobia 2007-2013 a zároveň stanovila zásady pre prípravu programového obdobia 2014-2020. Okrem zhodnotenia oblastí, v ktorých došlo k intervenciám v podobe podpory projektov financovaných z fondov EÚ, sa EK v tomto dokumente pomerne intenzívne venovala aj prierezovým otázkam a kľúčovým nedostatkom v celom procese implementácie. O význame administratívnej záťaže svedčí aj fakt, že Pozičný dokument venoval tejto otázke samostatnú kapitolu<sup>9</sup>, pričom okrem pomenovania kľúčových nedostatkov navrhol aj zoznam opatrení, ktoré by mala Slovenská republika v ďalšej príprave programového obdobia zohľadniť. Za kľúčové považoval Pozičný dokument prijatie najmä opatrenia na:

- a) zjednodušenie procesov výberu projektov spolu so zvýšením ich transparentnosti a objektívnosti;
- b) včasnú prípravu metodických dokumentov umožňujúcich či najskorší začiatok procesu implementácie;
- c) pravidelné hodnotenie administratívnej záťaže na strane žiadateľov a prijímateľov;
- d) elektronizáciu procesov v súlade s princípmi tzv. eKohézie;
- e) zlepšiť finančné riadenie procesu implementácie.

---

<sup>7</sup>Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. (2019). *IT monitorovací systém*. Dostupné na <https://www.itms2014.sk/>;

<sup>8</sup>Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014-2020, ref. Ares (2012)1283774 z 30.10.2012

<sup>9</sup> strana 40 Pozičného dokumentu

Snaha hodnotiť úroveň administratívnej záťaže v procese implementácie fondov EÚ neprestala ani po prijatí novej európskej legislatívy, resp. prijatí Partnerskej dohody a operačných programov, ktoré v sebe obsahovali nové opatrenia na znižovanie administratívnej náročnosti a uľahčenie prístupu žiadateľov k finančným prostriedkom z fondov EÚ. Paradoxne už po uplynutí jedného roku od začiatku implementácie programového obdobia 2014-2020 došlo zo strany EK k rozhodnutiu o vytvorení tzv. Pracovnej skupiny nezávislých expertov pre zjednodušenie<sup>10</sup>, ktorej úlohou bolo napomôcť EK identifikovať opatrenia na zjednodušenie a zníženie administratívnej náročnosti pre prijímateľov finančných prostriedkov z fondov EÚ. Výsledkom dvojročnej činnosti tejto pracovnej skupiny bola identifikácia viacerých opatrení na zjednodušenie procesu implementácie a to tak pre programové obdobia 2014-2020 ako aj pre prípravu nového programového obdobia, pričom viaceré z nich boli pretransformované aj do zmeny existujúcej legislatívy<sup>11</sup>.

Fenomén administratívnej náročnosti procesu implementácie fondov EÚ však nespôsobil reakciu iba na strane orgánov EÚ. Členské štáty EÚ, v súlade ustanoveniami európskej legislatívy, dopĺňali do svojich strategických dokumentov upravujúcich proces implementácie fondov EÚ (najmä Partnerských dohôd), opatrenia na znižovanie administratívnej náročnosti pre žiadateľov a prijímateľov týchto finančných prostriedkov. Výnimkou nebola ani Slovenská republika, ktorá v rámci svojej Partnerskej dohody<sup>12</sup> definovala viacero opatrení, ktorých cieľom bolo proces implementácie fondov EÚ zefektívniť, zjednodušiť a stransparentniť. Na tomto mieste spomeniem najmä opatrenia v oblasti zjednodušenia a sprehl'adnenia formy a obsahu vyhlasovaných výziev, zavedenie dvojkolového výberu projektov, zvýšenie dostupnosti informácií o možnostiach získania podpory z fondov EÚ, štandardizáciu dokumentov a zavedenie princípov tzv. eKohézie. Dôležitým informačným zdrojom o úrovni administratívnej záťaži boli pre slovenské orgány aj dotazníkové prieskumy realizované naprieč programovými obdobiami 2007-2013 a 2014-2020. Na základe nich bolo možné identifikovať vnímanie administratívnej záťaže na strane subjektov, ktorým je táto pomoc primárne určená. Kľúčovými v tejto oblasti boli dva dotazníkové prieskumy realizované Centrálnym

---

<sup>10</sup> COMMISSION DECISION of 10.7.2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds

<sup>11</sup> REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012

<sup>12</sup> Kapitola 2.6 Partnerskej dohody

koordinačným orgánom<sup>13</sup>. Prvý, realizovaný v roku 2013<sup>14</sup> a druhý, realizovaný v roku 2017. Druhý dotazníkový prieskum bol realizovaný v období 6.12.2017 – 2.2. 2018, pričom sa doň zapojilo celovo 903 respondentov zo všetkých krajov Slovenska. Na základe ich záverov možno identifikovať niekoľko zaujímavých zistení. Tým prvým je pretrvávajúce „prvenstvo“ procesu verejného obstarávania ako procesu s najväčšou administratívnou záťažou pre subjekty podieľajúce sa na procese implementácie fondov EÚ<sup>15</sup>. Nasledujú procesy prípravy a predkladania projektov a procesy súvisiace s finančnou implementáciou projektov. Existuje nepochybne mnoho príčin pre ktoré sú tieto procesy hodnotené zo strany žiadateľov a prijímateľov za vôbec administratívne najnáročnejšie. Dôležitým faktom je aj to, že vnímanie administratívnej náročnosti týchto procesov sa v zásade naprieč programovými obdobiami nemení, pričom najmä v prípade procesu verejného obstarávania ostáva stále vysoké. Účelom tohto článku však nie je rozoberať či analyzovať dôvody prečo tomu tak je. Jeho cieľom je posúdiť mieru zodpovednosti orgánov zabezpečujúcich proces implementácie fondov EÚ a to z pohľadu dodržiavania lehôt stanovených záväznými pravidlami pre dva kľúčové procesy v oblasti implementácie fondov EÚ:

- a) lehoty určené pre schvaľovanie projektov,
- b) lehoty určené pre kontrolu verejných obstarávaní.

## **Proces schvaľovania projektov**

Proces schvaľovania projektov predstavuje nepochybne jeden z kľúčových procesov implementácie fondov EÚ. Kompetencia schvaľovať predložené projekty a hodnotiť ich kvalitu prislúcha, v súlade s európskou<sup>16</sup>, resp. národnou legislatívou<sup>17</sup>, tzv. riadiacim orgánom a to v osobitnom type konania, ktoré prebieha medzi riadiacim orgánom ako poskytovateľom príspevku z fondov EÚ a fyzickou a právnickou osobou ako jeho žiadateľom. Úprava tohto procesu sa však okrem všeobecne záväzných právnych predpisov nachádza aj v iných záväzných pravidlách, ktoré síce nemajú podobu zákona, resp. európskej sekundárnej

---

<sup>13</sup> § 6 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku z európskych štrukturálnych a investičných fondov v platnom znení

<sup>14</sup><http://www.nsr.sk/sk/hodnotenie/programove-obdobie-2007---2013/>;

<sup>15</sup> Na stupnici 1 – maximálne náročný až 5 – minimálne náročný získal proces vykonania verejného obstarávania priemernú hodnotu **1,94** v hodnotení z roku 2013 a **1,97** v hodnotení z roku 2017.

<sup>16</sup> Článok 125 NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006

<sup>17</sup> § 19 Zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

legislatívy, avšak napriek tomu záväzným spôsobom definujú pravidlá tohto procesu. Ide najmä o Systém riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „Systém riadenia“), ktorý bol schválený vládou SR uznesením č. 586/2014 z 20.11.2014. Tento dokument upravuje proces schvaľovania projektov na strane riadiacich orgánov, pričom im ukladá viaceré povinnosti ako tento proces efektívne a transparente zabezpečiť. Jednou z kľúčových povinností uložených týmto predpisom je aj povinnosť riadiaceho orgánu rozhodnúť o schválení, resp. neschválení predloženého projektu v lehote 70 pracovných dní<sup>18</sup>. Je potrebné povedať, že táto lehota nebola od začiatku programového obdobia 2014-2020 vždy rovnaká. Prvá verzia Systému riadenia prijatá vyššie citovaným uznesením vlády SR stanovovala túto lehotu na 35 pracovných dní, pričom k jej zmene na terajších 70 pracovných dní došlo až zmenou Systému riadenia z 31.10.2018 - verzia 7. V každom prípade ide o dôležité pravidlo, ktoré zabezpečuje nielen rýchly spôsob informovania žiadateľov o tom, či ich projekt bol alebo nebol schválený, ale tiež o nástroj, ktorým členský štát zabezpečí schválenie dostatočného objemu projektov určených na implementáciu operačných programov a ich adekvátnu absorpciu v súlade s pravidlom N+3.

Z grafu č. 1 možno zreteľne identifikovať, že úroveň dodržiavania lehôt schvaľovacieho procesu nie je v prípade slovesných riadiacich orgánov úplnou samozrejmosťou. V priemere iba niečo menej ako 60 % všetkých projektov bolo schválených v lehote stanovenej Systémom riadenia, pričom priemerný počet dní po lehote dosahuje číslo 70. Je to presne o 100 % dní viac ako Systémom riadenia stanovená lehota na vydanie rozhodnutia o schválení, resp. neschválení projektu. V tejto súvislosti je tiež potrebné poukázať na skutočnosť, že mimoriadne negatívne vychádzajú z analýzy tri riadiace orgány, ktorých objem projektov schválených v stanovenej lehote nedosiahol ani 50 %. Ide o prípady riadiacich orgánov pre Operačný program Výskum a inovácie ďalej len „OP VaI“), Operačný program Efektívna verejná správa a Integrovaný regionálny operačný program (ďalej len „IROP“). Najmä v prípade v prípade operačných programov OP VaI a IROP ide o mimoriadne nepriaznivú situáciu, nakoľko tieto operačné programy disponujú nielen veľkou alokáciou finančných zdrojov z fondov EÚ (v prípade IROP cca 1,7 mld. EUR<sup>19</sup> a v prípade OP VaI cca 2,2 mld. EUR<sup>20</sup>), ale tiež veľkým počtom žiadateľov, ktoré o tieto zdroje žiadajú. Iba tesne nad 50 % projektov schválených v určenej lehote sa dostal ďalší z „veľkých“ operačných programov – Operačný program Kvalita

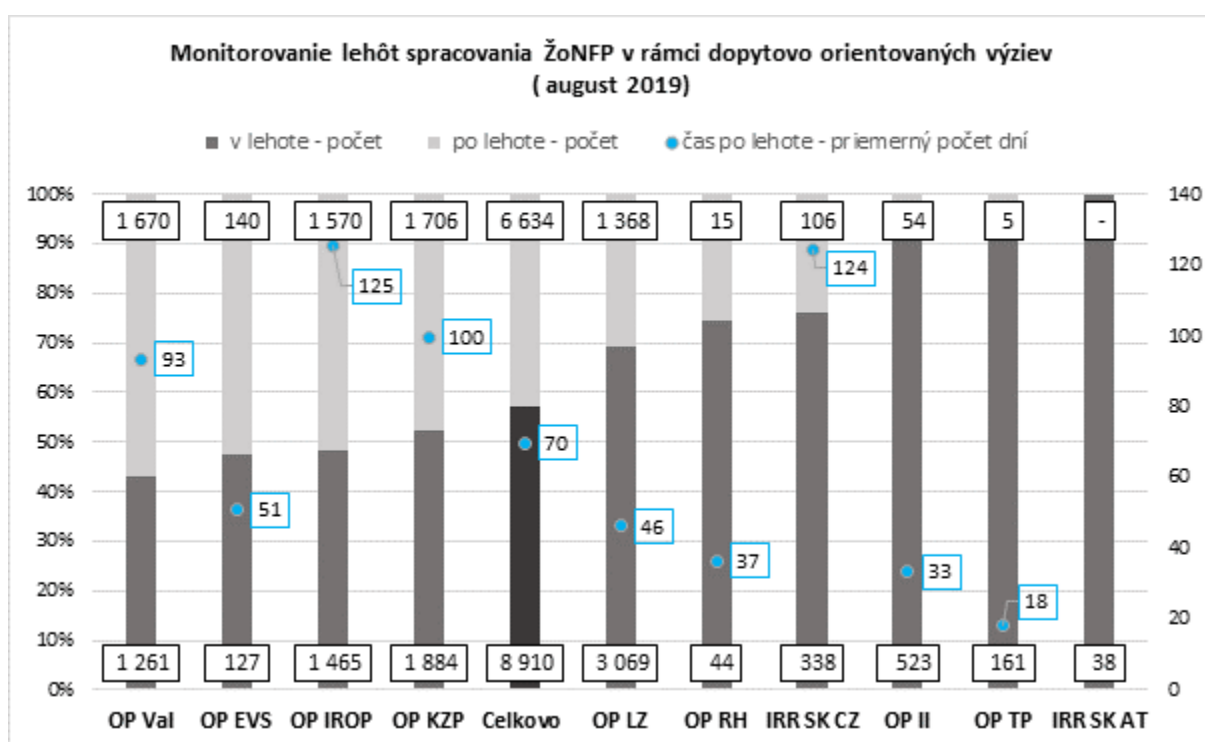
---

<sup>18</sup> Kapitola 3.2.1.3 ods. 10 Systému riadenia Európskych štrukturálnych a investičných fondov verzia 9

<sup>19</sup> Úrad vlády SR. (2019). *Integrovaný regionálny operačný program*. Dostupné na: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/integrovaný-regionálny-operacný-program/>;

<sup>20</sup> Úrad vlády SR. (2019). *Operačný program Výskum a inovácie*. Dostupné na <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/52-sk/operacny-program-vyskum-a-inovacie/>;

životného prostredia (*celková alokácia 3 mld. EUR*<sup>21</sup>). Medzi operačné programy, ktoré prevyšujú slovenský priemer 60 %, patria Operačný program Ľudské zdroje, Operačný program Rybné hospodárstvo, Operačný program Integrovaná infraštruktúra, Operačný program Technická pomoc a operačné programy cezhraničnej spolupráce SR-Česká republika s SR-Rakúsko. Avšak v tomto prípade je potrebné poukázať na fakt, že s výnimkou dvoch operačných programov<sup>22</sup> ide o operačné programy, ktoré tak svojím objemom ako aj počtom žiadateľov patria medzi vôbec najmenšie spomedzi všetkých operačných programov a pomer ich alokácie voči celkovej je zanedbateľný (*ich spoločná celková alokácia je na úrovni 339 mil. EUR za všetky operačné programy*).



Graf 1<sup>23</sup>

## Proces kontroly verejného obstarávania

Verejné obstarávanie predstavuje jeden z najkomplexnejších procesov v celom implementačnom cykle. Jeho náročnosť nespočíva iba v potrebe zabezpečiť jeho dôkladnú prípravu a zákonný priebeh na strane prijímateľov, ale tiež vykonať adekvátnu kontrolu na

<sup>21</sup>Úrad vlády SR. (2019). *Operačný program Kvalita životného prostredia*. Dostupné na: <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/61-sk/operacny-program-kvalita-zivotneho-prostredia/>;

<sup>22</sup> Ide o operačný program Ľudské zdroje s cca 2,2 mld. EUR a Operačný program integrovaná infraštruktúra s takmer 4 mld. EUR

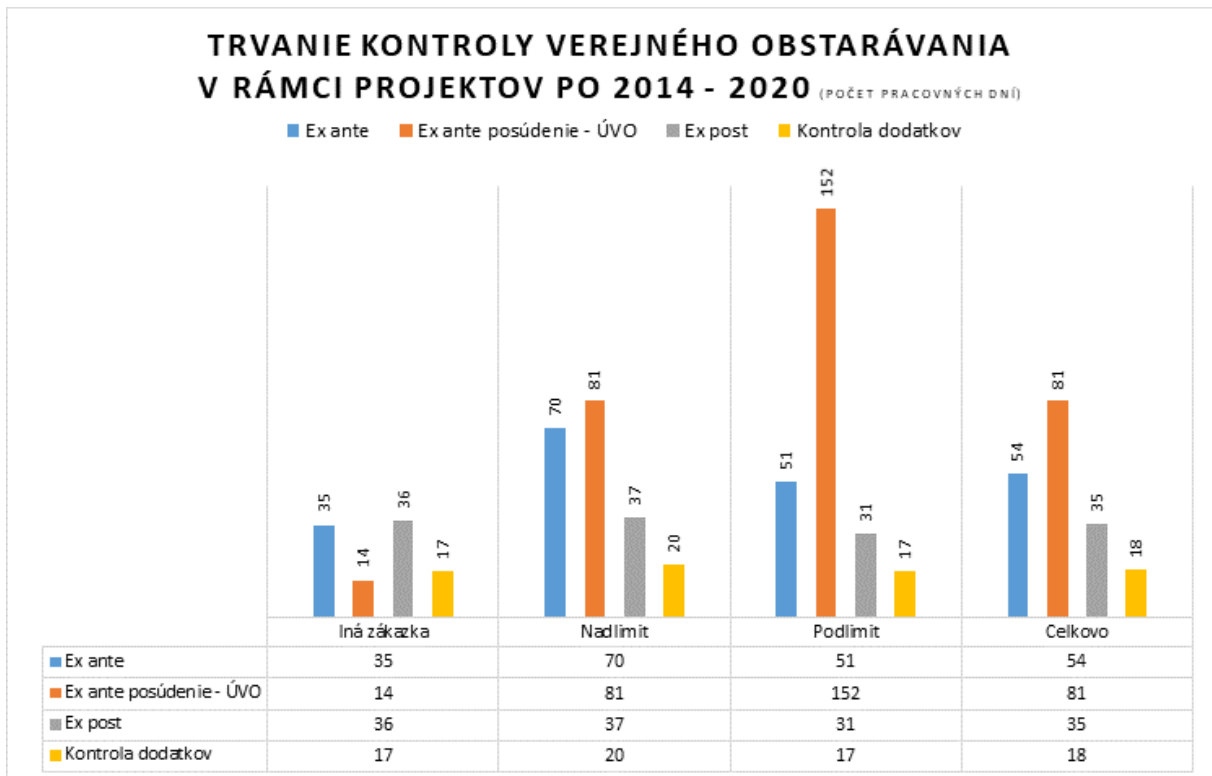
<sup>23</sup> zdroje získané z IT monitorovacieho systému ITMS2014+ - [www.itms2014.sk](http://www.itms2014.sk);

strane poskytovateľov finančných prostriedkov z fondov EÚ - riadiacich orgánov. Spôsob výkonu kontroly procesu verejného obstarávania je upravený vo viacerých predpisoch. Azda najpodrobnejšie je tento proces upravený v kapitole 3.3.7 Systému riadenia, ktorý rozlišuje kontrolu verejného obstarávania na:

- a) *ex ante kontrolu pred vyhlásením verejného obstarávania (uvedený typ kontroly má za úlohu preventívne eliminovať chyby a nedostatky v návrhoch dokumentácie k verejnému obstarávaniu a tým znižovať riziko porušení do budúcnosti. Tento typ kontroly vykonáva riadiaci orgán na základe dokumentácie predloženej prijímateľom vo fáze pred jej zverejnením, pričom lehota na jej vykonanie je 15 pracovných dní);*
- b) *ex ante kontrolu pred podpisom zmluvy s úspešným uchádzačom (špecifikom výkonu tohto druhu kontroly verejného obstarávania je aj fakt, že okrem samotných riadiacich orgánov vykonáva tento typ kontroly aj ďalší orgán - Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“). Ten v súlade s § 169 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov vykonáva kontrolu tzv. nadlimitných zákaziek, ktoré sú aspoň z časti financované z fondov EÚ. Dôsledkom toho je skutočnosť, že v prípade nadlimitných zákaziek financovaných z fondov EÚ dochádza k výkonu kontroly toho istého predmetu dvoma nezávislými orgánmi štátnej správy. Na strane jednej poskytovateľmi pomoci z fondov EÚ a na strane druhej ÚVO. Lehota je stanovená na 20 pracovných dní v prípade výkonu kontroly zo strany riadiaceho orgánu a na 45 kalendárnych dní v prípade výkonu kontroly zo strany ÚVO);*
- c) *následnú (ex post) kontrolu (táto kontrola je vykonávaná vo fáze po podpise zmluvy s úspešným uchádzačom a jej lehota je stanovená na 20 pracovných dní);*
- d) *kontrolu dodatkov (vykonáva sa v prípade dodatkov ktoré majú súvis s výsledkom verejného obstarávania po ich podpise. Lehota na túto kontrolu je stanovená na 15 pracovných dní. V tomto prípade je však potrebné poznamenať, že ide o kontrolu fakultatívnu a nastupuje iba v prípade potreby uzavretia dodatku k realizačnej zmluve);*

Podobne, ako v prípade lehôt schvaľovacieho procesu, možno ich nedodržiavanie identifikovať aj v prípade lehôt kontroly verejného obstarávania. Subjekty, ktoré sú za proces kontroly verejného obstarávania zodpovedné, v priemere prekračujú lehoty stanovené záväznými pravidlami. Ex ante kontrola pred podpisom zmluvy s úspešným uchádzačom, vykonávaná riadiacim orgánom, trvá v priemere 54 pracovných dní (oproti 20 dňom stanoveným v Systéme riadenia). V prípade výkonu tejto kontroly zo strany ÚVO táto trvá v priemere 81 dní (oproti 45 dňom stanoveným v Systéme riadenia). Priemerné trvanie ex post kontroly je 35 pracovných dní oproti 20 pracovným dňom stanoveným v Systéme riadenia) a v prípade kontroly dodatkov

priemerná lehota prekračuje 3 pracovné dni (18 pracovných dní v priemere oproti 15 pracovným dňom stanoveným v Systéme riadenia).



Graf 2<sup>24</sup>

## DISKUSIA

Analýzou dostupných údajov o plnení lehôt schvaľovacieho procesu, resp. procesu kontroly verejného obstarávania možno dospieť k záveru, že ani v jednom z týchto procesov nedochádza k súladu medzi faktickým stavom ich plnenia a stavom, ktorý je vyžadovaný záväznými predpismi. Najmä v prípade nedodržovania lehôt schvaľovacieho procesu možno daný stav hodnotiť ako vysoko rizikový, najmä z dôvodu oneskorenia celého procesu implementácie, ktoré môže dospieť až k vzniku povinnosti členského štátu vrátiť nevyčerpané finančné prostriedky späť do rozpočtu EÚ. Ďalším z negatív súvisiacich s prekračovaním lehôt riadiacimi orgánmi je aj zvyšujúca sa právna neistota žiadateľov, ako účastníkov konania, ktorí nie sú informovaní o skutočnosti, či ich projekt bol, alebo nebol neschválený. S týmto je spojená aj neistota o finančnej podpore aktivít, ktoré sú predmetom predloženej žiadosti (projektu) ako aj neistota spojená s ich realizáciou. V konečnom dôsledku mimoriadne prekračovanie lehôt schvaľovacieho procesu má nepochybne negatívny dopad aj na aktuálnosť

<sup>24</sup> zdroje získané z IT monitorovacieho systému ITMS2014+ - [www.itms2014.sk](http://www.itms2014.sk);

potrieb, ktoré žiadatelia prostredníctvom predloženého projektu plánovali financovať ako aj dopad na výšku finančných prostriedkov investovaných do celej prípravy projektu. Vo vzťahu k náprave existujúceho stavu sa ako jedna z možností javí explicitné zadefinovanie lehoty, v ktorej by bol riadiaci orgán povinný rozhodnúť o predloženej žiadosti, priamo do ustanovení relevantnej legislatívy. Išlo by o opatrenie, ktoré by poskytlo žiadateľom vyššiu mieru právnej istoty a zároveň by vytvorilo adekvátny tlak na zodpovedné orgány, aby túto lehotu dodržiavali.

Rovnako, ako v prípade nedodržiavania lehôt v schvaľovacom procese, možno za rizikové považovať aj nedodržiavanie lehôt v procese kontroly verejného obstarávania. Ako mimoriadne diskutabilné sa okrem samotného faktu nedodržiavania lehôt zo strany kontrolných orgánov javí tiež duplicita vo výkone kontroly, ktorá je v podmienkach Slovenskej republiky realizovaná dvoma ústrednými orgánmi štátnej správy. Táto skutočnosť z môjho pohľadu celý proces nielen predlžuje, ale ho robí tiež neprehľadným a komplikovaným.

## LITERATÚRA

Radvanský, M. (2016). Impact of cohesion policy on regional development of Slovakia.

Bratislava: Ekonomický ústav SAV. ISBN 978-80-7144-257-8.

Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012

Zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku z európskych štrukturálnych a investičných fondov v platnom znení

Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014-2020, ref. Ares (2012)1283774 z 30.10.2012

Systém riadenia európskych štrukturálnych a investičných fondov

OECD. (2018). *Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC*. Dostupné na <https://www.oecd.org/cfe/SLOVAK%20REPUBLIC-Regions-and-Cities-2018.pdf>;

Centrálny koordinačný orgán. (2007). *Národný strategický referenčný rámec 2007 – 2013*. Dostupné na <http://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>;

Európska komisia. (2019). *Country Data for: Slovak Republic*. Dostupné na <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SK>;

Európska komisia. (2016). *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*.

Dostupné na:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_sk\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_sk_report_en.pdf)

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. (2019). *IT monitorovací systém*.

Dostupné na: <https://www.itms2014.sk/>

Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014-2020, ref. Ares (2012)1283774 z 30.10.2012

Úrad vlády SR. (2019). *Integrovaný regionálny operačný program*. Dostupné na:

<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/integrovaný-regionálny-operacný-program/>;

Úrad vlády SR. (2019). *Operačný program Výskum a inovácie*. Dostupné na

<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/52-sk/operacny-program-vyskum-a-inovacie/>;

Úrad vlády SR. (2019). *Operačný program Kvalita životného prostredia*. Dostupné na:

<https://www.partnerskadohoda.gov.sk/61-sk/operacny-program-kvalita-zivotneho-prostredia/>

# MARKETINGOVÉ RIADENIE A KOMUNIKÁCIA VO VEREJNOM SEKTORE

## MARKETING MANAGEMENT AND COMMUNICATION IN PUBLIC SECTOR

Adriána Gogová<sup>1</sup>, Andrea Čajková<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> *Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave*

1 adel6475@gmail.com, 2 andrea.cajkova@ucm.sk

### Abstrakt

Verejný sektor a verejná správa sú významnou súčasťou každej vyspelej ekonomiky. Ich veľkosť a štruktúra neovplyvňuje len stupeň ekonomického rozvoja krajiny, ale aj významné mimoekonomické faktory a politické rozhodnutia, ktoré musia byť založené na vedeckom základe. Špecificky marketingové riadenie a komunikácia vo verejnej správe sa stáva čoraz aktuálnejšou témou. Umožňuje totiž dosahovanie cieľov s maximálnou účinnosťou, rovnako ako aj neoddeliteľnú zodpovednosť za výsledky. Prostredníctvom marketingovej komunikácie verejný sektor informuje o svojej činnosti, o svojich zámeroch, plánoch i výsledkoch, získava spätnú väzbu, názory, i nápady. V období digitalizácie spoločnosti a nástupu Industry 4.0 je hľadanie adekvátneho marketingového riadenia a špecificky komunikácie významnejšie ako obvykle. Článok si kladie za cieľ identifikovať význam primeraného marketingového riadenia pre špecifiká inštitúcií verejnej správy a to najmä v kontexte aktuálnej snahy o racionalizáciu a debyrokratizáciu verejnej správy na Slovensku aj prostredníctvom jej digitalizácie. Získané informácie pochádzajú z analýzy sekundárnych zdrojov. Vzhľadom k tomu, že verejný sektor a špecificky orgány verejnej správy komunikujú s občanmi navzájom prostredníctvom internetu, cieľom predkladaného príspevku je analyzovať aktuálny stav v oblasti elektonickej komunikácie vo verejnom sektore, konkrétne verejnej správe na Slovensku, v komparácii s ostatnými krajinami EÚ, so snahou poukázať na možnosti efektívneho nastavenia s opodstatnením pre budúcnosť.

Kľúčové slová: verejný sektor; verejná politika; marketing; marketingové riadenie; komunikácia, e-government

## Abstract

Public sector and public administration are important part of every advanced economic. Their size and structure noncontrollable only degree economic development of county but also distinguished noneconomic factors and politic decisions, which must be on academic base. The aim of this paper is allow view on public sector environment, analyse actual state of management and communication and mention on alternatives how effective improve it that will have well founded in the future. Marketing management and communication in public sector is still more actual idea. Managing public administration involves administrative also organisations and by them accomplish the objectives with maximum effectivity same as indissoluble responsibility for achievement. By means of communication public sector reports about his activity, goals, arrangements and achievements, get back coupling, opinions and ideas. During the digitization of society period and the onset of Industry 4.0 is finding adequate marketing management and especially communications more important than usual. The aim of the article is to identify the importance of adequate marketing management for the specifics of public administration institutions, especially in the context of the current efforts to rationalize and eliminate bureaucratization of public administration in Slovakia also through its digitization. The obtained information comes from the analysis of secondary sources. Given that the public sector and specific public authorities communicate with citizens via the Internet, the aim of this work is to analyze the current state of electronic communications in the public sector, namely public administration in Slovakia, compared to other EU countries, for efficient setting options with justification for the future.

Key words: public sector; public policy; marketing; marketing management; communication, e Government

## ÚVOD

Verejná správa je činnosť vykonávaná orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi inštitúciami pri zabezpečovaní verejných úloh. Jej hlavným oficiálnym cieľom je prevádzkovanie verejného blahobytu prostredníctvom posilnenia občianskej spoločnosti a sociálnej spravodlivosti. Verejnú správu chápeme ako určitý druh činnosti (riadenie verejných záležitostí) a inštitúcií (organizácie, úrady) vykonávajúcich verejnú správu. Verejnú správu je treba chápať ako službu občanovi, teda nielen ako nariadenie moc štátu. (Kosorín, 1999, s. 73). V komplexnej rovine môžeme verejnú správu chápať ako činnosť, ktorá sleduje určité ciele. Dosahovanie týchto cieľov sa uskutočňuje ľudskou činnosťou, ktorá smeruje k realizácii potrieb a záujmov. Štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom. Štátna správa najviac zasahuje prostredníctvom svojho aparátu do života spoločnosti.

Organizácia verejnej správy znamená určitý poriadok, organizovanosť činností vo verejnej správe. Je to spôsob alebo proces, ktorý vedie k naplneniu určitých stanovených cieľov. Takéto organizovanie sa v súčasnosti využíva vo všetkých sférach verejného, ale aj súkromného života. Možno povedať že je to činnosť usporadúvania prvkov, alebo je to inštitúcia zložená z ľudských a materiálnych zdrojov, prvkov. Logicky pod pojmom organizácia verejnej správy označujeme organizačnú štruktúru a sústavu subjektov verejnej správy. Vo funkčnom chápaní verejnej správy hovoríme o výkonnej činnosti štátu, ako základného verejnoprávneho subjektu zabezpečovanú jeho orgánmi, ako aj o subjektoch, ktoré spravujú verejné záležitosti. V organizačnom zmysle je to štátna činnosť vykonávaná vlastnými orgánmi okrem súdnictva a zákonodarstva. (Škultéty, 2008). Ak chce byť Slovensko modernou, flexibilnou a demokratickou krajinou, ktorá ponúka najkvalitnejšie služby verejnej správy, je potrebné komplexne reformovať verejnú správu.

## **MARKETINGOVÉ RIADENIE VO VEREJNOM SEKTORE**

Riadenie predstavuje osobitne náročný súhrn na seba logicky nadväzujúcich procedúr, zostavu aktivít determinujúceho subjektu voči determinovanému objektu. Ak má byť riadenie účinné a efektívne, musí rozhodne napĺňať určité požiadavky, ktoré determinujú kvalitu i kvantitu riadiaceho vzťahu, pričom si musíme uvedomiť, že riadenie môže pôsobiť konštruktívne, ale i deštruktívne dovnútra riadiaceho subjektu i riadeného objektu, avšak aj navonok, voči širšiemu okruhu doň zainteresovaných i nezainteresovaných príkazcov aj adresátov (Králiková, 2016).

Verejná správa sa zameriava na procesy, postupy a nástroje, avšak riadenie verejnej správy obsahuje omnoho viac. Podľa Hughesa (2018) riadenie verejnej správy zahŕňa správu, ale aj jej organizácie, a nimi dosahovanie cieľov s maximálnou účinnosťou, rovnako ako aj neoddeliteľnú zodpovednosť za výsledky. Tieto dva prvky nie sú vždy obsiahnuté v tradičnom právnom systéme. V posledných dvoch desaťročiach nastali významné zmeny v predstave, akým spôsobom by manažéri vo verejnej správe mali vykonávať svoju činnosť. Namiesto obyčajného sledovania inštrukcií sariadiaci pracovníci verejnej správy zameriavajú na dosahovanie výsledkov a prijímanie zodpovednosti. Farnham a kol. (1996) upozorňuje, že v koncepciách modernej verejnej správy je jej manažér vnímaný ako aktívny agent politického procesu, nie iba ako vykonávateľ daných politik. Filozofia riadenia vo verejnej správe je zameraná:

- nielen na kvantitu a kvalitu poskytovaných služieb, ale aj na ich účinok,
- na občana ako na hlavného zákazníka a spotrebiteľa verejnej služby,

- na efektívnosť vynaložených nákladov,
- na výsledok ako na výstupný efekt poskytnutej služby,
- na komplementaritu poskytovaného verejného produktu. (Viestová, 2010).

Aby mohla inštitúcia správne realizovať stanovené úlohy, musí byť spoluhráčom mnohých prvkov, ktoré tvoria jej súčasť v celom administratívnom i sociálno-ekonomickom priestore. Efektívny a racionálny výkon verejnej správy, a teda aj štátnej správy predpokladá zodpovedajúcu organizačnú štruktúru, prostredníctvom ktorej bude štátna správa vykonávaná. (Schavel, Oláh, Derevjaniková, Zeman, 2008). Každá inštitúcia verejnej správy je charakteristická pevne vymedzenou hierarchicky formalizovanou organizačnou štruktúrou, pričom práve formalizovanosť spôsobuje v mnohých ohľadoch rigidnosť tohto systému a tým mnohé limity. Neoddeliteľnou súčasťou sú presne vytvorené a opísané pracovné miesta v jednotlivých organizačných jednotkách, ktorým sú záväzne pridelené práva, povinnosti ako aj určená zodpovednosť. Význam sa kladie predovšetkým na dodržiavanie kvality od riadiaceho organizačného útvaru až po pracovné miesto nachádzajúce sa na najnižšej hierarchickej úrovni organizačnej štruktúry. Ako uvádza Tej (2011) riadiaci pracovníci vplyvajú na jednotlivé články organizačnej štruktúry, zodpovedajú za tvorbu a realizáciu stratégie, vydávajú príkazy na výkon jednotlivých procesov. Riadenie jednotlivých procesov závisí od individuálnej predispozície, vedomostí, kvalifikácie riadiacich pracovníkov, čo vplyva aj na celkovú kvalitu poskytovaných služieb a vývoj externých aj interných vzťahov s cieľovými zákazníkmi. Organizačná štruktúra musí zabezpečovať plynulú komunikáciu jednak horizontálnu, t. j. medzi jednotlivými zložkami organizačnej štruktúry, ako aj vertikálnu, t. j. medzi externými klientmi počas poskytovania služieb na základe ich požiadaviek.

Stanovenie cieľov verejnej správy v súlade so základnými zákonnými úlohami a s tým spojené uspokojovanie potrieb subjektov a individuálnych potrieb obyvateľov nemá prinášať zisk. Ako organizácia financovaná z rozpočtových zdrojov má využívať finančné zdroje vhodne, transparentne a v rámci stanovených pravidiel. Disponibilné finančné prostriedky rozpočtovej sústavy sú limitujúcim faktorom veľkosti, štruktúry a ďalšieho rozvoja verejného sektora. (Halásek, 2007). Nízka efektívnosť verejnej správy spôsobuje, že prostriedky sa nerozdeľujú efektívnym spôsobom. Oblasť štátnej služby trpí problémom vysokej fluktuácie a neefektívneho riadenia ľudských zdrojov.

Ako uvádza Belajová (2012) hlavné problémy v profesionalizácii verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky sú hlavne časté zmeny v organizačných štruktúrach verejnej správy, v legislatívnych zmenách dotýkajúcich sa výkonu, vo funkciách a postoch pracovníkov zabezpečujúcich výkon štátnej správy z titulu zmien vládnych garnitúr. Pričom

pre efektívny výkon vo verejnej správe sú potrebné práve stabilné inštitucionálne, legislatívne a personálne podmienky. **Fluktuácia** je do značnej miery spôsobená volebnými cyklami, s ktorými súvisí výmena na manažérskych funkciách po zmenách vlád a taktiež slabé finančné ohodnotenie, ktoré nemotivuje zamestnancov dlhodobo kariérne rásť v štátnej službe. Dôvodom je absencia deliacej línie medzi politickými reprezentantmi, tzv. politické nominácie (môže ísť o štátnych tajomníkov, riaditeľa osobného úradu, tím poradcov,...) a odbornými štátnymi zamestnancami (napr. generálni riaditelia odborov, sekcií). Na národnej úrovni je potrebné zadefinovať jasnú deliacu líniu medzi politickými nomináciami a odbornými zamestnancami a týmto prístupom vytvoriť pre verejnosť jasnú predstavu o politickej zodpovednosti konkrétnych ľudí, čím sa zvýši dôveryhodnosť vo verejnú správu a jej výkon. Kým politickí reprezentanti by prichádzali a odchádzali spolu s ministrom a ich životnosť by ovplyvňovali výsledky volieb, odborní zamestnanci by boli vyberaní na základe verejných výberových konaní, po osvedčení odborných znalostí.

Prebyrokratizácia verejnej správy zapríčiňuje ekonomickú neefektívnosť, znehodnocovanie ľudského kapitálu a koniec koncov množstvo nevyužitých príležitostí na celkové zlepšenie Slovenska. Kvalitní, profesionálni a osobnostne vyzretí pracovníci však predstavujú základ kvalitnej verejnej správy a tým predpoklad spokojného občana – klienta. Pri jasne stanovených pravidlách fungovania štátnej správy sa výrazne znižuje priestor pre vznik klientelizmu, korupcie, nepotizmu a byrokracie.

Max Weber (2009) považoval za nevyhnutný základ racionalizácie riadenia byrokratický správny aparát, ktorý sa riadi pevnými pravidlami, záväznými pre riešenie prípadov rovnakého typu. Takáto štandardizácia vysoko znižuje riziko svojvôle rozhodovania úradníkov. Úradníci sú odborne školení, obmedzuje sa ich diletantizmus a zvyšuje ich kvalifikácia.

Väčšina autorov zaoberajúcich sa vysvetľovaním pojmu byrokracie počnúc M. Crozierom (in Keller, 2007) zastáva názor, že byrokracia je akýmsi bezpečnostným systémom, ktorý zabraňuje zneužívanie moci získanú obsadením príslušného úradu na vlastný osobný prospech a vlastné obohatenie. Nezávisle na tom, či je byrokratický systém účinný alebo neschopný, v podstate podľa Croziera chráni podriadených pred nadriadenými, nadriadených pred dôsledkami ich rozhodnutí, avšak v konečnom dôsledku všetkých spoločne taktiež pred zodpovednosťou. Byrokratický mechanizmus zabraňuje, aby si úradníci delegovanú správu privlastnili osobne, ale zároveň obmedzuje ich iniciatívu.

Ako uvádza Tej (2011) vo verejnom sektore je mnoho rozhodnutí verejných, musia sa uskutočniť verejné vypočutia, verejnosť môže vyjadrovať svoj názor. Veľký vplyv na riadenie a rozhodnutia riadiacich pracovníkov vo verejných inštitúciách majú aj tlač a médiá, ktoré pre

verejnosť sledujú a kontrolujú rozhodovanie verejných funkcionárov, ktorí sa musia naučiť s médiami komunikovať. Na manažment verejnej správy mimoriadne silne pôsobia politické faktory, občianska kontrola, verejná voľba a mienka, verejný záujem, správne konanie a iné. Práve verejný záujem je často spochybňovaný, pretože už nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu J. Buchanan poukázal na to, že verejný záujem chápaný ako motív jednotlivca neexistuje. Ide iba o zakrytie individuálneho záujmu a úžitku jednotlivca vo funkcii politického reprezentanta alebo byrokratického úradníka (Jenčíková, 2003).

Postavenie manažmentu verejnej správy v existujúcom systéme spoločenského riadenia, v rámci verejnoprávných a občianskych vzťahov, je však v súčasnom systéme zmiešanej ekonomiky nezastupiteľné. Neustále vznikajú nové aktivity, nová kvalita, nový verejný záujem a občianske iniciatívy, ktoré stabilizujú význam manažmentu správy vo verejných vzťahoch a zvyšujú nároky na kvalitu pôsobenia a rozhodovania.

Odzrazovým mostíkom pre zefektívnenie a zvyšovanie kvality riadenia vo verejnom sektore bola metóda uplatňujúca metódy a techniky súkromného sektora „New Public Management“, predstavujúca celkovo nový prístup k riadeniu verejného sektora, koherentnú teóriu popisujúcu spôsoby zabezpečovania verejných služieb. New Public Management je teda možné definovať ako uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb (Brignal & Modell, 2000).

Základným cieľom New Public Managementu je riadenie organizácie s orientáciou na dopady poskytovaných služieb, resp. podpora služieb verejného sektora, ktoré sa zameriavajú na potreby zákazníka a ich uspokojovanie prostredníctvom poskytovaných služieb. Podľa Calogera (2010) predpokladom na zavedenie systému riadenia organizačnej výkonnosti prostredníctvom uplatňovania princípov New Public Managementu vo verejnom sektore je jednoznačné identifikovanie produktov - služieb poskytovaných občanom. Na základe identifikácie produktu sa môžeme zaoberať jednotlivými procesmi a procesným riadením, ktoré vedie k dosahovaniu výstupov jednotlivých organizácií. Dôležitú úlohu v presadzovaní princípov New Public Managementu a procesného riadenia v organizáciách verejnej správy majú zamestnanci, najmä zamestnanci v riadiacich pozíciách (Brignal & Modell, 2000). Ich úlohou je prostredníctvom najdôležitejšej úlohy manažmentu – vedenia - presadiť tieto princípy vo vnútri organizácií, ale i smerom navonok. Všetky kroky by mali viesť k zvyšovaniu efektívnosti vynakladania verejných výdavkov a rastu kvality poskytovaných verejných služieb. Ďalším pozitívnym efektom je narastanie výkonnosti fungovania verejných inštitúcií a prijatie a zavedenie účinných metód kontroly aparátu verejnej správy. Negatívne môžu na metódy New Public Management vplývať riziká využívania konkurencie, trhových nástrojov a

decentralizácie. Decentralizácia a konkurencia zvyšujú náklady. Pozitívne dosahy môžu byť zásadne limitované nákladmi na realizáciu decentralizačných opatrení, rastom administratívnym nákladov - nedostatok potrebného personálu, finančnej a ďalšej kapacity na výkon zverených funkcií. (Medved' a Nemeč, 2011).

Existuje niekoľko definícií pojmu New Public Management, každý poníma manažment z trocha iného pohľadu s použitím rôznych hľadísk. Prístup New Public Management prináša celý rad nových trendov do riadenia organizácií verejnej správy, možnosti dynamizácie jednotlivých zložiek. Orientácia na občana a jeho prania sú vstupy tohto procesu, výstupom sú prevažne verejné statky a služby. Decentralizačné tendencie môžu podnietiť vyššiu motiváciu pracovníkov verejnej správy k realizácii vlastných konceptov a vyššej kreativitě. Dostatočný prísun finančných prostriedkov môže zásadným spôsobom kvalitatívne ovplyvňovať výkon manažmentu verejných organizácií. Prepožičané spôsoby zo súkromných spoločností ako controlling a benchmarking sú piliermi tohto konceptu manažmentu.

New Public Managementom alebo inak povedané zavádzaním nástrojov a techník riadenia a rozhodovania typických pre súkromný sektor do verejného sektora sa zaoberajú viacerí autori: Pollit, Ch.; Hood, Ch.; Aucoin, P.; Jackson, C. V.; Bouckaert, G.; Lane, J. E.; Walsh K.. Z ich prác vyplýva, že aplikácia manažérskych nástrojov súkromného sektora vo verejnom sektore má na jednej strane mnohé prínosy v oblasti efektívnosti a kvality jeho fungovania, ale rovnako je spojená s určitými rizikami a nemožno ju teda automaticky považovať za všeliek na všetky problémy verejného sektora. Teória New Public Management vychádza z myšlienok teórie verejnej voľby autorov Downs A., Niskanen W. (základom sú myšlienky teórie racionálneho správania) a teórie neotaylorizmu autorov Perry J. L., Kraemer, K. L (vychádza z klasickej teórie riadenia a organizačnej teórie).

Na Slovensku, tak ako aj vo väčšine transformujúcich sa krajinách, zatiaľ nie sú vytvorené dostatočné legislatívno-inštitucionálne predpoklady na ochranu pred politizáciou štátnej správy a z uvedeného dôvodu spomínaný prístup nemôže byť plne akceptovateľný. V súčasnej praxi je vo verejnom sektore na Slovensku možné sledovať závažné nedostatky v pôsobení prokonkurenčných snáh. Napríklad správanie sa viacerých spoločností, ktoré sa uchádzajú vo verejnom obstarávaní o štátne zákazky vykazuje silné znaky porušovania trhovej súťaže, napríklad nerešpektovaním požiadavky dokonalej informovanosti všetkých účastníkov súťaže, prípadne akceptovaním horších zmlúv vplyvom lobingu či priamo korupčným črtám správania sa jednotlivých dodávateľov verejných statkov a služieb. Práve preferencia a glorifikácia pôsobenia konkurencie a trhového mechanizmu v podmienkach verejného sektora má za následok orientáciu verejných programov a opatrení na rast efektívnosti verejného sektora

smerom k individualizácií a racionalizácií rozhodovania verejných organizácií o využití verejných zdrojov. Tento postup sa síce z pohľadu preferencie efektívnosti môže javiť ako zázračný všeliek na nedostatky byrokratickej koncepcie riadenia verejných organizácií, avšak nie je tomu celkom tak. Po zvážení dôsledkov racionalizácie a individualizácie spolu so všetkými s nimi sa viažucimi naratívnyymi javmi vo verejnom sektore, je zrejmé, že prílišná orientácia na trhové riešenia problémov ekonomiky verejného sektora nesie v sebe zárodok deformácie vnímania kolektívneho záujmu a cieľov verejných organizácií. Vo verejných organizáciách potom dochádza k sociálne nežiaducej orientácii na rast individuálnych hodnôt. New public management by sa nemal teda využívať ako integrovaný systém, ale ako súbor systémových nástrojov, z ktorých sa vyberú tie najvhodnejšie pre dosiahnutie požadovaného výsledku. (Siegl, Stejskal a Koťátková, 2011).

## **KOMUNIKÁCIA VO VEREJNOM SEKTORE**

Základný význam pojmu komunikácia je odovzdávanie a porozumenie významu správy. (Robbins,Coulter, 2004). Aby bola komunikácia úspešná, musí byť význam správy interpretovaný a pochopený, a to či už v kontexte riadenia, alebo medzi poskytovateľom služby a klientom.

Manažéri sú prvkom, ktorí rôzne organizačné časti a úrovne organizácie komunikačne spájajú. (Urban, 2003, s. 57). Komunikácia je proces prenášania informácie od jednej osoby (skupiny) k druhej osobe (skupine). Termín komunikácia je odvodený z latinského communis, čo znamená spoločný. (Donnelly a kol., 2002). Dudinská (1996, s. 81) definuje komunikáciu ako proces dorozumievania medzi ľuďmi pomocou výmeny informácií. Je nevyhnutnou podmienkou každej kolektívnej činnosti. Keďže podstatu komunikačného procesu tvorí výmena informácií, komunikovanie v najširšom poňatí je súčasťou informačnej funkcie riadenia. Vzhľadom na to, že informačná činnosť je priebežnou funkciou, aj komunikovanie ako jej súčasť sa prelína všetkými fázami riadiaceho cyklu a funkciami riadenia, kde sa uskutočňuje v rôznych formách. Dudinská (1996, s. 81). Komunikačný proces predstavuje sled postupu informácií od odosielateľa k prijímateľovi. Komunikačný proces v organizácii je nevyhnutný a prebieha neustále. Aby mohol komunikačný proces v organizácii prebiehať, musia sa ho zúčastniť minimálne dvaja aktéri - odosielateľ informácie a prijímateľ. Zvolená komunikačná stratégia je process nikdy nekončiaci a neustále sa vyvíjajúci. Komunikácia je efektívna ak je presná, vplyvná a účinná.

Podľa Holej (2006) hlavné ciele komunikácie v organizácii sú:

- Zaisťiť informačné potreby všetkých zamestnancov organizácie a informačnú

prepojenosť organizácie zohľadňujúcu nadväznosť a koordináciu procesov.

- Zaisťiť vzájomné pochopenie a spoluprácu na základe dosiahnutia porozumenia v rámci spoločných cieľov.
- Ovplyvňovať a viesť k žiaducim postojom a pracovnému správaniu zamestnancov, zaisťiť stabilitu a lojalnosť zamestnancov.
- Neustále realizovať spätnú väzbu a zavádzať zistené poznatky do praxe.

Podľa Foreta (2006) k základným bodom komunikačnej stratégie patrí:

- zameranie na zákazníka,
- rovnosť prístupu ku informáciám a ľahkosť získavania informácií,
- trvalé zlepšovanie.

Vo verejnom sektore prebiehajú dva typy komunikácie: interná a externá, resp. marketingová. Interná komunikácia prebieha v troch smeroch: vertikálne - nadol a nahor, horizontálne a diagonálne.

Pri externej, resp. marketingovej komunikácii, ktorá slúži pre zabezpečenie potrieb týkajúcich sa externého prostredia ide o vzťah občan (klient) – úrad, komunikácia s verejnosťou.

Marketingovú komunikáciu môžeme podľa Kotlera (2007) definovať ako systém oslovovania zákazníkov, prostredníctvom ktorého ich oboznamujeme s produktmi/službami, poukazujeme na ich úžitkové vlastnosti a výhody, vysvetľujeme cesty k ich získaniu a v neposlednej miere posilňujeme dôveru zákazníka po poskytnutí mieste a v akceptovateľnej cene. Kotler napríklad hovorí, že marketingová komunikácia označuje prostriedky, ktorými sa firmy pokúšajú informovať a presvedčovať spotrebiteľov a pripomínať im, priamo alebo nepriamo, výrobky a značky, ktoré predávajú. Predstavuje v istom slova zmysle „hlas“ značky a je prostriedkom, ktorým možno podnieť dialóg a vytvárať tak vzťahy sospotrebiteľmi. (Kotler et al, 2007, s. 574). Podľa Hannagana, T. J. (1996) poslaním marketingu v organizáciách verejného sektora je zabezpečovať neustály kontakt s užívateľmi produktov či služieb organizácie, skúmať a hodnotiť ich potreby, poskytovať služby a výrobky, ktoré uspokojujú tieto potreby a budovať program komunikácie s verejnosťou tak, aby verejnosť bola oboznamovaná s cieľmi organizácie. Je však potrebné si uvedomiť, že o verejnom sektore má marketing špecifické vlastnosti. Hlavným špecifikom je, že produkt predstavuje služba. Podľa Janečkovej L. a Vašítkovej M. (2000) špecifikami sú:

- obmedzenosť, resp. nemožnosť výberu poskytovateľa na základe slobodných rozhodnutí,
- obtiažna kvantifikovateľnosť cieľov v organizáciách verejného sektora,

- obtiažna možnosť identifikácie jediného užívateľa,
- obmedzená možnosť rozhodovania manažérov verejného sektora a to i z dôvodu vplyvu štatutárne stanovených štandard,
- cena vo verejnom sektore neodráža hodnotu pre zákazníka, ale predovšetkým centrálné stanovené spoločenské hodnoty.

Marketingová komunikácia je súčasťou *marketingového mixu*. Základnými veličinami (4P) sú: *produkt* (product), *cena* (price), *miesto* (place) a *propagácia* (promotion). V oblasti služieb a teda primárne vo verejnom sektore sú základné veličiny doplnené o ďalšie a to: ľudia (people), procesy (process) a materiálne prostredie (physical evidence). Cieľom komunikačného mixu vo verejnom sektore je vytváranie priaznivého dojmu, podpora všetkých prostriedkov k získaniu publicity, vytvorenie systému, prostredníctvom ktorého budú jednotlivé ponúkané služby poskytované verejnosti a povzbudzovanie zákazníkov v presvedčení, že službu požadujú (rozhodnutie požadovať).

Cieľom marketingovej komunikácie vo verejnej správe potom je:

- pravdivo, aktuálne informovať,
- motivovať verejnosť k akceptácii rozhodnutí, spolupráci,
- motivovať verejnosť k účasti na správe vecí verejných,
- budovať imidž úradu a jeho predstaviteľov,
- vysvetľovať rozhodnutia,
- ovplyvňovať správanie, názory, postoje, verejnú mienku,
- presviedčať,
- dosiahnuť pochopenie, sympatie a pozitívny vzťah verejnosti.

Keďže produktom vo verejnom sektore je prevažne služba, ide o určitý proces bez hmotných výsledkov. Kľúčovým prvkom definujúcim službu je jej kvalita. Cena vyjadruje hodnotu produktu avšak vo verejnom sektore, kde sa stretávame s nehmotným charakterom služby, ktorá je neoddeliteľná od poskytovateľa sa cena stáva významným ukazovateľom kvality. Služby, ktoré sú poskytované organizáciami verejného sektora nemajú spravidla žiadnu cenu, alebo ju majú dotovanú, a preto musia organizácie venovať zvýšenú pozornosť ponukovej strane stanovenia ceny teda nákladom. I keď bolo použitie marketingu vo verejnom sektore, ktorého primárnym cieľom nie je zisk, ale spoločensky optimálne zabezpečenie statkov, dlho diskutovanou otázkou (Škarabelová, 2007), propagácia je vo verejnom sektore veľmi dôležitá nakoľko o kvalite služby, ktorá má nehmotný charakter a nemáme ju vyskúšanú na vlastnej koži môžeme len komunikovať, t. j. zisťovať aká je spokojnosť iných. Jej súčasťou sú teda

rôzne prezentácie, tlačové konferencie, ale I sponsoring. Miestom sa vo verejnom sektore marketingu služieb rozumie umožnenie prístupu k službe, čiže ide o lokalizáciu (umiestnenie služby) s voľbou prípadného sprostredkovateľa dodávky služby.

Jedným z významných prvkov marketingového komunikačného mixu služieb, majúcim priamy vplyv na ich kvalitu, sú však ľudia.

Služby poskytované rôznymi orgánmi verejnej správy sú denno denne využívané obyvateľmi i organizáciami. Ich pracoviská sú navštevované dobrovoľne za účelom uspokojenia rôznych potrieb. Uspokojenie potrieb je poskytované prostredníctvom bezprostredného kontaktu s úradníkmi, ktorí sú jednou z mnohých súčastí orgánov verejnej správy a podľa ktorých je posudzovaná práca celej inštitúcie. Niekedy sme s ich prácou spokojní, inokedy nie.

Pri každodennom dodržiavaní noriem komunikácie je potrebné brať do úvahy, či každý zamestnanec je zodpovedne pripravený na prijatie a vybavenie klienta a na rozhovor s ním.

Preto je veľmi dôležité zamerať sa na výber, vzdelávanie a motiváciu zamestnancov a tiež určiť pravidlá pre správanie sa k zákazníkom. J. Nemeč (2015) vo svojej štúdiu zaoberajúcej sa vzdelávaním v odbore verejná správa upozorňuje, že i keď univerzity realizujú študijné programy pre oblasť verejnej správy, spolupráca medzi akademickými inštitúciami a inštitúciami verejnej správy pri zabezpečovaní ďalšieho vzdelávania štátnych zamestnancov ešte stále nie je dostatočne rozvinutá. Vo všeobecnosti je to spôsobené nedostatkom ochoty medzi ministerstvami konkurovať odvetvovým školiacim inštitúciami možnosťami poskytovanými univerzitami (personálny manažment je na Slovensku plne decentralizovaný a neexistuje žiadne jediné ministerstvo zodpovedné za personálne riadenie). Niektoré ministerstvá stále neuznávajú ďalšiu odbornú prípravu akademických inštitúcií (napríklad Inštitút verejnej správy na ministerstve vnútra má stále monopol na preškoľovanie štátnych zamestnancov z úradov miestnej štátnej správy). Adekvátne vzdelanie a jeho neustále rozširovanie je nevyhnutné pri tvorbe priaznivých vzťahov medzi zákazníkmi a zamestnancami.

Procesy sa potom zameriavajú na to, akým spôsobom je služba poskytovaná pri interakcii medzi zákazníkom a poskytovateľom počas procesu poskytovania služby. Pokiaľ ľudia nevedia získať požadované informácie, dlho čakajú na odpovede na otázky, nie je im poskytnutá pomoc pri vyplňovaní formulárov, zákazník odchádza nespokojný. Preto je nevyhnutné vykonávať analýzu procesov, klasifikovať ich a postupne zjednodušovať jednotlivé kroky, z ktorých sa skladajú.

Medzi základné komunikačné metódy s trhom – ako asi najvýznamnejší nástroj komunikačného mixu vo verejnom sektore patrí public relations, ktoré vo verejnej správe predstavuje široké možnosti pôsobenia organizácie ako na zákazníka vrátane získania spätnej väzby i na vlastných zamestnancov a to tak, aby bolo v ich vlastnom záujme poskytovať službu kvalitne, rýchlo a kompetentne. Patrí sem i lobbing v zmysle zastupovania organizácie v oblastiach zákonodarných a pri legislatívnych jednaniach teda v zmysle získavania a poskytovania objektívnych a pravdivých informácií na miesta, kde sa o nich rozhoduje (Eeing, 2003).

Z pohľadu efektívnosti riadenia a komunikácie verejnej správy je nevyhnutná jej komunikačná pružnosť a dostupnosť pre občanov. Preto bolo a stále je nevyhnutné prijať opatrenia pre zjednodušenie a zrýchlenie komunikácie občana so štátnou správou a samosprávou zautomatizovaním komunikácie s využitím moderných informačných a komunikačných prostriedkov (napríklad Národná koncepcia informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky, 2016, Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030, 2019). V oblasti verejného sektora a práve na základe jeho špecifik a každodenného významu pre život obyvateľov sa preto v kontexte okamžitej dostupnosti informácií a teda komunikácie práve internet stáva ideálnym komunikačným prostriedkom pre vytváranie a udržiavanie väzieb medzi organizáciami, ich zákazníkmi a medzi jednotlivými inštitúciami. Výhodou je možnosť priamej komunikácie, rýchlosť, globálna pôsobnosť. Verejný sektor má širokú škálu možností jeho využitia v marketingovej komunikácii, či už ako prostriedok individuálnej (e-mail) i masovej komunikácie (www). Vo verejnej správe je potom internet často využívaný aj vo vzťahoch s verejnosťou a médiami. Ide o multimediálne médium, a ako celosvetový trend verejnej správy sa komplexne výkon verejnej moci postupne presúva do elektronickej sféry ako tzv. e-government, pričom na Slovensku tvorí východisko okrem strategických dokumentov zároveň legislatíva prijatá v nedávnom období<sup>1</sup>. E-government je odpoveďou na terajšiu pasívnu, pomalú a komplikovanú verejnú správu, kedy ľudia musia s jednou vecou opakovane chodiť po viacerých úradoch. Informatizovaná verejná správa je naopak rýchla, efektívna a aktívne si všíma a rieši problémy ľudí. Vďaka využitiu informačných technológií a finančných prostriedkov z operačných programov Európskej únie môžeme zásadne transformovať a zjednodušiť fungovanie verejnej správy. Aby sa však mohol efektívne vybudovať e-

---

<sup>1</sup>Najmä zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Výnos Ministerstva financií SR č. 55/2014 Z. z. o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy v znení neskorších predpisov

government, musí sa bezodkladne odstrániť nedôvera občanov voči verejnej správe ako takej a špecificky voči elektronickým službám verejnej správy. Pri naplnení tejto podmienky predstavuje e-government najlepší nástroj na znižovanie byrokracie v celej spoločnosti.

## **METODOLÓGIA**

Vzhľadom k tomu, že mnohé reformy verejnej správy i v kontexte jej riadenia a marketingovej komunikácie prebehli na úrovni zjednodušenia prístupu k službám ich digitalizáciou, pre potreby dosiahnutia cieľa tohto príspevku bolo nevyhnutné zadefinovať situáciu v oblasti komunikácie občanov online s orgánmi verejnej správy na Slovensku analýzou relevantných údajov z Eurostatu (2018) o miere a náraste komunikovania občanov online s orgánmi verejnej správy, v komparácii s ostatnými členskými štátmi EÚ, pričom vzhľadom k poskytovaným službám a ich využívaniu sme pracovali s vekovou skupinou od 18. do 64. rokov. V členských štátoch EÚ28 sa každý rok monitoruje počet občanov, ktorí komunikujú s orgánmi verejnej správy prostredníctvom internetu. Údaje uvedené v tejto oblasti zbierajú každoročne národné štatistické úrady a sú založené na ročných modelových dotazníkoch Eurostatu o využívaní IKT (informačné a komunikačné technológie) v domácnostiach a jednotlivcoch. Vzorový dotazník sa každý rok mení. Naša metodika zahŕňa komparáciu medzi krajinami, pre ktoré využíva dostupné údaje, ako aj grafickú vizualizáciu údajov, ktorá zobrazuje najbežnejšie trendy a ukazuje vzory. Využívame crosstabulačnú empirickú analýzu, ktorá sa potom premieta do grafickej empirickej analýzy a umožňuje nám robiť predpovede a závery, ktoré majú solídnu vedeckú hodnotu.

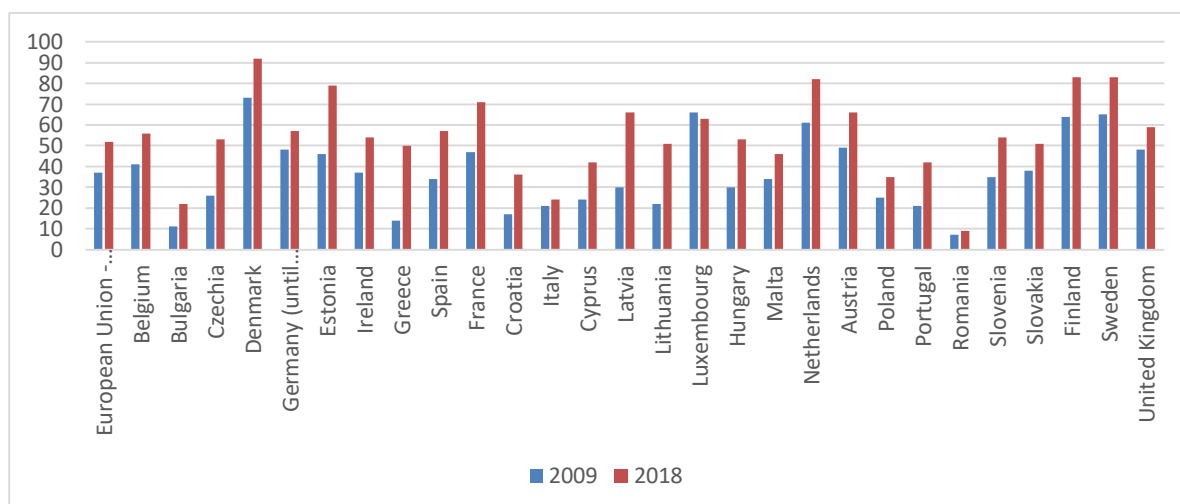
Cieľom príspevku je analyzovať stav marketingového komunikačného procesu prostredníctvom prístupu občanov k elektronickej komunikácii verejnej správy z hľadiska komunikácie so zástupcami verejnej správy na Slovensku v kontexte situácie jednotlivých členských štátov EÚ. V tejto súvislosti sme analyzovali tieto ukazovatele:

- Jednotlivci, ktorí za posledných 12 mesiacov interagujú online s orgánmi verejnej moci
  - tento ukazovateľ predstavuje, že jednotlivci používali internet za posledných 12 mesiacov na komunikáciu s orgánmi verejnej moci. Zahŕňa to získavanie informácií z webových stránok verejných orgánov, alebo sťahovanie oficiálnych formulárov, prípadne zasielanie vyplnených formulárov.
- Komparácia umiestnenia SR v indexe digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI, 2018) Európskej komisie v rokoch 2015-2019, konkrétne v oblasti digitálnych verejných služieb. Európska komisia monitoruje digitálnu konkurencieschopnosť členských štátov podľa indexu digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) v správach, ktoré vydáva od

roku 2015 a ktorých obsah tvoria kvantitatívne údaje získaných pomocou ukazovateľov DESI v piatich oblastiach v rámci indexu a prehľadu politik a osvedčených postupov v jednotlivých krajinách. pričom jednu z týchto piatich oblastí tvorí údaj o digitálnych verejných službách, a teda podľa nami definovaného cieľa významnej zložke racionalizácie a debyrokratizácie verejnej správy na Slovensku.

## VÝSLEDKY

Inštitúcie verejnej správy zvyčajne komunikujú s veľkým počtom zákazníkov na základe vysoko regulovaných a štandardizovaných procesov. Práve digitalizácia tu ponúka obrovské príležitosti na zlepšenie skúseností so službami zákazníkom a uvoľnenie zdrojov spojených s opakovanými úlohami. Verejné orgány tým tiež zbierajú a uchovávajú údaje o poskytovaných službách a občanoch. Využitie tohto pokladu môže viesť k inteligentnejším rozhodnutiam v každodenných činnostiach štátnych orgánov a vlády.



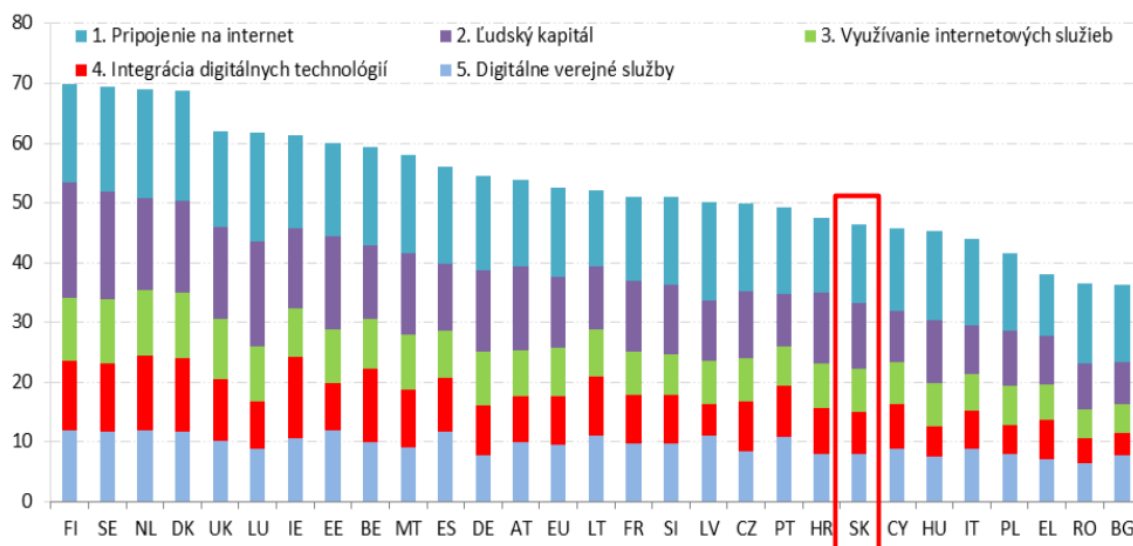
Obr. č. 1 Jednotlivci komunikujúci online s orgánmi verejnej správy za posledných 12 mesiacov  
Zdroj: Eurostat

Uvedený graf 1 zobrazuje grafickú analýzu údajov pomocou grafového formulára pre krajiny EÚ bez ohľadu na pohlavie. Je zrejmé, že elektronická komunikácia je v niektorých krajinách EÚ vyššia ako v iných. Okrem toho je zrejmé, že Dánsko je jediná krajina, ktorá prekročila hodnotu 90 a Holandsko, Fínsko a Švédsko boli jediné ďalšie členské štáty, v ktorých miera komunikácie elektronickou cestou v roku 2018 už prekročila hodnotu 80. Naopak, Rumunsko, Bulharsko, Slovensko, Chorvátsko, Poľsko a Grécko uviedli mieru vzdelávania dospelých 4,0% alebo menej (Eurostat, 2019).

Už Národná koncepcia informatizácie verejnej správy ukazovala cestu pre modernizáciu verejných služieb a predstavuje základ pre budovanie „inovatívneho štátu“ a „štátu fungujúceho na základe využívania znalostí.“

NKÚ (2018) deklaruje, že jedným z kľúčových cieľov rozvoja slovenskej spoločnosti je pokrok v oblasti informatizácie verejnej správy a poskytovania kvalitných elektronických služieb občanom. V podmienkach Slovenskej republiky sa tento cieľ realizuje s využitím európskej finančnej pomoci ako aj z domácich zdrojov. K záveru roku 2017 bolo v dvoch operačných programoch pre rozvoj IT schválených 43 reformných zámerov v celkovej výške takmer 700 miliónov EUR. (OP efektívna verejná správa 161,4 mil. EUR a OP integrovaná infraštruktúra 534,3 mil. EUR). Z pohľadu občana je otázka poskytovania elektronických služieb kľúčová, avšak pre inštitúcie, ktoré prevádzkujú tieto systémy je dôležité tiež poznať, ako bude financovaná modernizácia existujúcej infraštruktúry. To je totiž cesta k tomu, aby mohli byť e-slужby poskytované bezproblémovo a na úrovni dnešných moderných technologických možností.

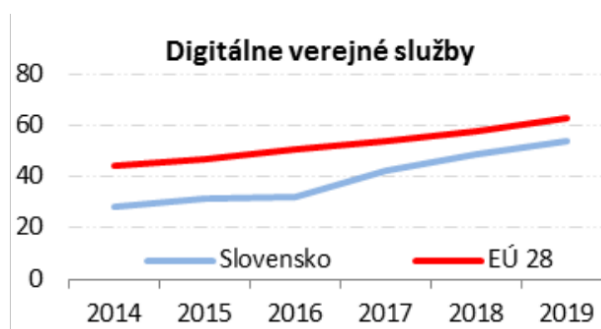
Napriek uvedenému Slovensko v indexe digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI, 2019) Európskej komisie za rok 2019 obsadilo až 21. miestospomedzi 28 členských štátov EÚ (a teda pokleslo z 20. miesta v roku 2018). Slovenskí občania sú priemernými používateľmi internetu a náležite k tomu využívali i rôzne online služby.



Obr. č. 2 Poradie podľa Indexu digitálnej ekonomiky a spoločnosti DESI v roku 2019

Zdroj: Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2019

Digitálne verejné služby	Slovensko		EÚ
	poradie	skóre	skóre
DESI 2019	21	53,6	62,9
DESI 2018	22	48,5	57,9
DESI 2017	24	42,4	54,0
DESI 2016	27	29,0	51,0
DESI 2015	27	27,0	47,0
DESI 2014	26	27,0	45,0



	Slovensko				EÚ
	DESI 2017 hodnota	DESI 2018 hodnota	DESI 2019 hodnota	DESI 2019 poradie	DESI 2019 hodnota
<b>5a1. Používatelia elektronickej verejnej správy</b> % používateľov internetu, ktorí potrebujú odosielať formuláre	65 %	55 %	54 %	19	64 %
	2016	2017	2018		2018
<b>5a2. Vopred vyplnené formuláre</b> Počet (0 až 100)	28	34	35	22	58
	2016	2017	2018		2018
<b>5a3. Poskytnutie služby online</b> Počet (0 až 100)	67	78	79	24	87
	2016	2017	2018		2018
<b>5a4. Digitálne verejné služby pre podniky</b> skóre (od 0 do 100) – vrátane domácich i cezhraničných služieb	57	73	80	21	85
	2016	2017	2018		2018
<b>5a5. Otvorená dáta</b> % maximálneho skóre	neuvádza sa	neuvádza sa	74 %	8	64 %
			2018		2018
<b>5b1. Služby elektronického zdravotníctva</b> % obyvateľov	neuvádza sa	16 %	16 %	15	18 %
		2017	2017		2017
<b>5b2. Výmena zdravotných údajov</b> % všeobecných lekárov	neuvádza sa	neuvádza sa	10 %	28	43 %
			2018		2018
<b>5B3. Elektronické lekárske predpisy<sup>12</sup></b> % všeobecných lekárov	neuvádza sa	neuvádza sa	neuvádza sa		50 %
					2018

Obr. č. 3 Slovensko v indexe DESI – Oblasť 5. Digitálne verejné služby

Zdroj: Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2019

V oblasti digitálnych verejných služieb je Slovensko na 21. mieste spomedzi krajín EÚ, čo je hlboko pod priemerom Únie. Podiel používateľov internetu vyplňujúcich elektronické formuláre určené verejným orgánom sa dokonca znížil na 54 % v porovnaní s priemerom EÚ

na úrovni 64 %. Iba 10 % všeobecných lekárov na Slovensku si vymieňa zdravotné údaje, čo je najhoršie skóre v EÚ, pričom priemer v Únii je štyrikrát vyšší.

V snahe zlepšiť digitálne verejné služby sa Slovensko riadi akčným plánom Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy prijatým v roku 2017, ktorý je priebežne aktualizovaný. V roku 2018 vstúpilo do platnosti niekoľko nových opatrení elektronickej verejnej správy vrátane povinnosti pre všetky verejné orgány komunikovať s podnikmi registrovanými na Slovensku elektronicke. V januári 2018 zaviedlo Slovensko centrálny systém elektronickeho zdravotníctva (tzv. e-Zdravie), ktorého cieľom je umožniť pacientom a poskytovateľom zdravotnej starostlivosti (lekárom, lekárnikom) prístup k údajom o zdraví a liečbe, využívať elektronicke lekárske predpisy alebo si dohodnúť návštevu u lekára online. Od jeho spustenia lekári vypísali viac ako 63 miliónov elektronicke lekárske predpisov a zaregistrovali 19 miliónov vyšetrení. Systém umožňuje uchovávať elektronicke zdravotné karty všetkých občanov a prístup k zdravotným údajom online 3 miliónom Slovákov s elektronicke občianskym preukazom, čo reálne využíva cca 2% obyvateľov ([http://www.nczisk.sk/Documents/aktuality/tlacove\\_spravy/2018/TS\\_eID\\_08102018.pdf](http://www.nczisk.sk/Documents/aktuality/tlacove_spravy/2018/TS_eID_08102018.pdf)).

Oblasť elektronickej služieb verejnej správy (eGovernment) je pritom pravdepodobne najviditeľnejšou formou presahu štvrtej priemyselnej revolúcie do spoločnosti. Na Slovensku je už niekoľko rokov normatívnou súčasťou (a prioritou najmä v proklamatívnej rovine) hospodárskej politiky.

## **ZÁVER**

Keď Max Weber koncom 19. storočia obhajoval byrokráciu ako „vládu úradníkov“, videl ju ako jediný možný a najefektívnejší spôsob spravovania a usporiadania štátu. Hierarchický model mal zabezpečiť dokonalú kontrolu a príkazmi riadený systém za efektívny výkon práce. Elitní a autoritatívne ladení manažéri dozerali na dodržiavanie formálnej správnosti a zákonnosti a viac ako na výsledku či vízii, záležalo na legálnosti a legitimitate. Problém nastal, keď sa byrokratický model začal uplatňovať v praxi. Mnohé prvky byrokracie v spravovaní štátu dodnes pretrvávajú. Vo verejnej správe drieme obrovské množstvo šikovných a talentovaných ľudí, ich potenciál je však v súčasnosti doslova uzamknutý. Byrokrácia sa vyznačuje manažérskym riadením akoby homogénnej hmoty úradníkov, od ktorých sa vyžaduje poslušnosť, dodržiavanie pravidiel a plánu.

Byrokratický systém neosobných pravidiel moderného štátu sa stal neodmysliteľnou súčasťou výkonu jeho moci a administratívnej kontroly ľudí. Akokoľvek je byrokrácia považovaná za najsofistikovanejší a najracionálnejší výtvar riadenia verejnej správy,

predstavuje zároveň aj najväčšiu prekážku a brzdu jej efektívneho rozvoja. Racionalizácia verejnej správy, ako byrokratického útvaru, sa tak pri reformách sústreďuje predovšetkým na znižovanie administratívy a zjednodušovanie vykonávacích procesov. Musíme si však uvedomiť, že nielen odbúravanie byrokratických prekážok vo fungovaní verejnej správy a teda znižovanie administratívy sa rovná racionalizácii. Odbúravanie byrokracie a tým zefektívňovanie riadenia verejnej správy je nutné chápať ako oveľa širší a komplexnejší proces, determinovaný ľuďmi, resp. špecifickými sociálnymi subjektmi.

Ako uvádzame vyššie riadenie verejnej správy zahŕňa správu, ale aj jej organizácie a nimi najmä dosahovanie cieľov s maximálnou účinnosťou, rovnako ako aj neoddeliteľnú zodpovednosť za výsledky. Všetky oblasti verejnej správy sú vystavené výzvam reagujúcim na meniace sa spoločenské a hospodárske vplyvy.

Inštitúcie verejnej správy preto musia vhodne reagovať na nové problémy a výzvy, efektívne nastavovať svoj systém riadenia a poskytovania služieb tak, aby boli riadené prostredníctvom cieľov, orientované na výsledky a nie na náklady, napĺňali požiadavky občanov ako zákazníkov, nie požiadavky byrokracie, sústredili sa na tvorbu finančných zdrojov a nie na ich míňanie, sústredili sa na prevenciu kríz a nie na ich následné riešenie, ale najmä boli schopné flexibilne komunikovať všetky oblasti svojej činnosti ako dovnútra tak aj navonok.

Ak za cieľ modernej verejnej správy berieme deklarovanú snahu aktuálnej vlády vybudovať moderný digitálny štát, v ktorom si jednotlivé úrady medzi sebou už vymieňajú dáta elektronicky a nezaťažujú ľudí, ktorí nerobia poštárov medzi úradnými okienkami, ale práve naopak komunikujú so štátom na diaľku z pohodlia svojho domova a tým bojovať proti byrokracii z administratívnej perspektívy, uvedené analýzy poukazujú na nedostatky, ktoré v porovnaní so zvyškom Európy Slovensko má. Pozitívum však predstavuje pripravená Koncepcia ľudských zdrojov v IT vo verejnej správe, ktorá poukazuje na význam nielen digitalizácie, ale na nevyhnutnosť adekvátneho riadenia ľudských zdrojov v kontexte meniacich sa podmienok na trhu a využívania moderných technológií na výkon verejnej moci.

A práve tu naberá na význame adekvátna marketingová komunikácia ako prvok behaviorálnych inovácií, ktoré sú nevyhnutné v snahe produkovať digitálne služby štátu tak, aby boli používateľsky kvalitné, aby občan o nich hlavne vedel a aby ich rád a s príjemným pocitom používal. Je teda potrebné služby adekvátne nastaviť na cieľový segment – občana, čo v realite znamená porozumieť jeho potrebám, náladám a najmä tomu, ako sa rozhoduje, čo nám umožní nielen identifikovať slabé a silné miesta elektronických služieb štátu, ale aj definovať potenciál zlepšenia služieb a navrhnúť účinné opatrenia na ich zlepšenie z pohľadu občana.

Skúsenosti z praxe ukazujú, že aj malá zmena v komunikácii smerom k občanovi, založená na behaviorálnych inováciách, spôsobí veľký rozdiel za minimálne náklady.

*Príspevok bol vypracovaný s podporou grantu VEGA 1/0720/19.*

## LITERATÚRA

- Belajová, A. (2012). Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. *In Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni, Zborník príspevkov*, Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu.
- Brignal, S., Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector". *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306.
- Calogero, M. (2010). The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 30E, 30-54.
- Donnelly, J. H. (2002). *Management*. Praha: Grada.
- Dudinská, E. (1996). *Manažérska informatika*. Košice: Ibis Publishing Košice.
- Ewing, R. P. (2003) Issues Management: Vývojový cyklus řešení nestandardních situací. In: Caywood, C. L.: *Public Relations*. Brno : Computer Press.
- Farnham, D. et al. (1996). *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Londýn: MacMillan Press Ltd., 1996a.
- Foret, M. (2006). *Marketingová komunikace*. Brno: BizBooks/Computer Press.
- Halásek, D., Lenert, D. (2008). *Ekonomika veřejného sektoru (vybrané kapitoly)*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava.
- Hannagan, T. J. (1996). *Marketing pro neziskový sektor*. Translated by Jana Novotná. 1. vyd. Praha: Management Press.
- Holá, J. (2006). *Interní komunikace ve firmě*. Brno: Computer Press.
- Hughes, O E. (2018). *Public management and administration: An introduction. Fifth edition*. England: Red Globe Press.
- Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2019. [online] dostupné na: <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>>
- Janečková, L., Vašítková, M. (2000). *Marketing služeb*. 1. vyd. Praha: GradaPublishing.
- Jenčíková, Š. (2003). *Podnikateľský a verejný záujem vo výkone verejnej správy*. In *Teória a prax verejnej správy*. Košice: UPJŠ.

- Keller, J. (2007) *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: SLON
- Kotler, P., Armstrong, G. (2004). *Marketing*. Praha: Grada Publishing.
- Kotler, P., Keller, K.L. (2007). *Marketing management*. 12. vyd. Praha: Grada Publishing.
- Králiková, K. (2016). Ľudské zdroje a ich personálna základňa – nezastupiteľný faktor vo verejnej správe. In: Králiková, k., Sabayová, M. a kol. *Aktuálne problémy vo verejnej správe EÚ*. APZ v Bratislave. Centrum polygrafických služieb MV SR.
- Krnáč, J., Kožiak, R., Liptáková, K. (2008). *Verejná správa a regionálny rozvoj*. 1. vydanie. Banská Bystrica: UMB, Ekonomická fakulta v BB a Ekonómia, občianske združenie.
- Medveď, J., Nemeč, J. et al. (2011). *Verejné financie*. Bratislava: Sprint.
- Robbins, S. P. , Coulter, M. (2004). *Management*. Praha:GradaPublishing.
- Schavel, M., Oláh, M., Derevjaniková, Š., Zeman, K. (2008). *Sociálna práca vo verejnej správe* 2. vyd. Bratislava: VŠZaSP sv. Alžbety.
- Siegl, M., Stejskal, J., Stránská Kořátková, P. (2011). *Management veřejného sektoru* 2. díl. Pardubice: Univerzita Pardubice.
- Škarabelová, S. (2007). *Marketing ve veřejném sektoru*. Vyd. 1. Brno : Masarykova univerzita.
- Škultéty, P. (2008). *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied.
- Tej, J. (2011). *Správa a manažment*, Prešovská univerzita v Prešove.
- Urban, J. (2003). *Řízení lidí v organizaci: personální rozměr managementu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s.
- Viestová, K. (2010). *Regionálny a mestský marketing*. Bratislava: Centrum pre rozvoj regiónov.
- Weber, M. (2009). *Metodologie, sociologie a politika*. 2. vyd. Praha: OIKOYMENH.
- Národná koncepcia informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky.
- Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030.
- Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie (2014 – 2020).
- Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.
- Zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 343/2015 Z. z.o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve.

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.

Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii).

Zákon 164/2008 z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov a o doplnení zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Ústava Slovenskej republiky.

Zákon 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

# TRANSFORMÁCIA A KVALITA VLÁDY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

## TRANSFORMATION AND QUALITY OF THE GOVERNMENT IN THE SLOVAK REPUBLIC

Yevheniy Haydanka

*PhD (Political Science), Associate Professor, Department of Political Science, Trnava*

*University in Trnava*

haydankayew@ukr.net

### **Abstrakt**

Reforma inštitúcií verejnej správy je jedným z rozhodujúcich faktorov úspešnej demokratickej transformácie postsocialistickej Slovenskej republiky. V období rokov 2002-2017 sa postavenie Slovenskej republiky vo svetovom hodnotení kvality vlády výrazne zlepšilo. Na základe indexu riadenia, ktorý navrhli odborníci z Bertelsmann Fund sa analyzujú základné riadiace štruktúry v rámci verejnej správy: schopnosť riadenia, efektívnosť využívania zdrojov, budovanie konsenzu, medzinárodná spolupráca a úroveň náročnosti. Úspech v transformácii riadenia verejnej správy na Slovensku má zdroje v decentralizácii verejnej správy a v znížení byrokratických štruktúr. Zároveň však aj faktory ako vznik politických kríz, úroveň hospodárskeho rastu a nedostatok nových politických elít majú významný vplyv na efektívnosť systému riadenia verejnej správy v Slovenskej republike ako na regionálnej tak aj na národnej úrovni.

Kľúčové slová: transformácia; decentralizácia; Slovenská Republika; Index riadenia; Bertelsmann Fund

### **Abstract**

Reforming public administration institutions is one of the most decisive factors in the successful democratic transformation of the post-socialist Slovak Republic. In the period 2002–2007 position of the Slovak Republic in the world quality rating of the government significantly improved. Based on the Governance Index, proposed by the experts of the Bertelsmann Fund, the basic management structures are analyzed: Steering Capability, Resource Efficiency, Consensus Building, International Cooperation and Level of Difficulty. Successes in the transformation of the Slovak governance system have led to decentralization of public administration and reduced levels of bureaucracy in the public service. At the same time, political crises, level of economic growth and deficiency of new political leaders, have a

significant impact on the effectiveness of the governance system in the modern Slovak Republic at the regional and national levels.

Key words: transformation; decentralization; the Slovak Republic; Governance Index; Bertelsmann Fund

## **INTRODUCTION**

The state-building practice in the post-socialist period has served as evidence of the Slovak transformation trajectories complexity. On the one hand, over the late 1990s – early 2000s, the country had long-established a relatively effective model of electoral democracy, which still needed qualitative improvement. An effective public administration reform was supposed to become an indispensable component of increasing the democracy level, since a well-developed and working system of local democracy tests a post-socialist country for the level of democracy consolidation. However, there is a flip side of the coin, as incomplete decentralization reforms have remained a problematic area of the public administration reform for a quite a while. The need for intensifying decentralization processes in the Slovak Republic became even more acute in the light of the country's preparations for the EU accession, and the institutional consolidation of fiscal decentralization, more precisely the extension of the territorial communities financial autonomy.

Upon the establishment and functioning of basic democratic political institutions (renewal of constitutional law, competitive elections, parliamentarism, government structures) in the Slovak Republic in the late 1990s, the country identified the administrative nature of decentralization, determining the priority directions for the transformation of power at a local level: a) delegation of most administrative powers to representative bodies of local communities (local councils), b) creating a competitive environment with the purpose to increase financial revenues to local budgets c) increasing political autonomy at the local level through local electoral cycles (Niznansky, Hamalova, 2013). Simultaneously with the adoption of new regulations for public administration reforming, processes of stabilizing the political and party space are well underway. One of the most important aspects of the overall administration reforms success was supposed to tackle minimization of political influence, and reshuffle of political actors, both at the national and regional levels (Reforma verejnej správy na Slovensku 1998–2002: súvislost, aktéri, voľby, 2002). Although fiscal decentralization has remained a priority in the reform process of the Slovak government model since the mid-1990s, which was

planned to be implemented in the context of deepening European integration processes (Neubauerová, 2003; Nížňanský, 2005).

Moreover, implementation of a large-scale decentralization reform in the Slovak Republic failed to resolve the most difficult administrative issues, especially those pertaining to its accession to the EU economic zone. Also, worth mentioning is the significant financial dependence of the Regional budgets on the governmental fiscal policy. Posterior to its EU accession for a period as long as 15 years (2005–2016), the country maintained little financial autonomy in the regions (Horváth, P., Cívik, L., Švikruha, M., 2018: 67–79). Thus, after the adaptation period in the European Union (2005–2010) the Slovak Republic was characterised by a low level of financial decentralization, i.e. self-financing of the budgets of the Regions comprised a little above 15% across the entire country (Fabianová, 2010: 232).

One of the most holistic approaches to the potential of public administration reform in the present day Slovak Republic has been developed by experts from the Institute of Public Affairs (IVO), enshrined in public administration development strategy of the Slovak Republic up to 2020 (*Vízia vývoja Slovenskej republiky do 2020*). On the whole, there are seven priority structures in the public administration system that need to increase their effectiveness: a) Government, b) Tools for Administrative Modernization, c) Corruption and Fraud, d) Business Start & Licenses, e) Public Procurement, f) Tax Compliance & Tax Administration; g) Civil Justice (Jenčo).

## **METHOD & DATA**

Once post-socialist transformation have been completed, the issues of the quality of management institutions operation are increasingly becoming more relevant in the present day Slovak Republic. Such factors as the fiscal decentralization completion, the ability to apply effective tools in the civil service (for instance, e-Government, New Public Management), involvement of the management system in international and cross-border cooperation processes, etc. should be taken into account. An empirical methodology will enable us to clarify controversies in the public administration reform strategy, as well as the qualitative level of functioning of the authorities. From our perspective, the indexing method, devised by the experts of the Bertelsmann Fund (Transformation index BTI) remains the best empirical toolkit for calculating the dynamics of the management system transformation, and for determining the level of efficiency of individual authorities.

The methodological principle lies in empirical monitoring of public administration in the country, however, given the transformation dynamics. It presupposes that the published

monitoring embraces a period of 2–2.5 years, which allows to determine the peculiarities of the management institutes performance at the national and municipal levels. The experts have identified five basic criteria for calculating the final Management Index; in turn, each criterion consists of several indicators.

Criterion		Index	Management model <sup>1</sup>
1	<b>Steering Capability</b>	<i>Prioritization</i> <i>Implementation</i> <i>Policy learning</i>	<b>Scale</b>   0 → 10   <b>0</b> – non-efficient management model <b>10</b> – successful management
2	<b>Resource Efficiency</b>	<i>Efficient use of assets</i> <i>Policy coordination</i> <i>Anti-corruption policy</i>	
3	<b>Consensus Building</b>	<i>Consensus on goals</i> <i>Anti-democratic actors</i> <i>Cleavage / conflict management</i> <i>Civil society participation</i> <i>Reconciliation</i>	
4	<b>International Cooperation</b>	<i>Effective use of support</i> <i>Credibility</i> <i>Regional cooperation</i>	
5	<b>Level of Difficulty</b>	<i>Structural constraints</i> <i>Civil society traditions</i> <i>Conflict intensity</i>	<b>Scale</b>   10 → 0   <b>0</b> – minimal difficulty <b>10</b> – maximal difficulty

Figure1 Governance Index<sup>2</sup> Calculation Methodology

Source: classified and grouped by the author on the basis of BTI index (BTI 2018 | Slovakia).

## RESULTS

The directions of transformation of the Slovak public administration system can be defined on the grounds of the Governance Index data. Notably, the overall level of governance institutions transformation in the Slovak Republic is insignificant, as supported by the quantitative evidence over the period 2002–2017 (Figure 2). On the one hand, this tendency proves the sustainable nature of the management structures functioning. On the other hand, due to the potentially negative impact of external factors (e.g. hypothetical political and economic crises) it can lead to stagnation of the state and municipal government.

<sup>1</sup>The aggregate index is defined as the average of the numerical data on all five criteria. According to the numerical indices of transformation, countries are grouped into five main types: 1) very good | 10 - 7 |, 2) good | 6,99 - 5,60 |, 3) moderate | 5,59 - 4,30 |, 4) weak | 4,29 - 3,00 |, 5) failed | 2,99 - 0 |.

<sup>2</sup>The methodology for calculating the results of the latest monitoring for 2018 is presented.

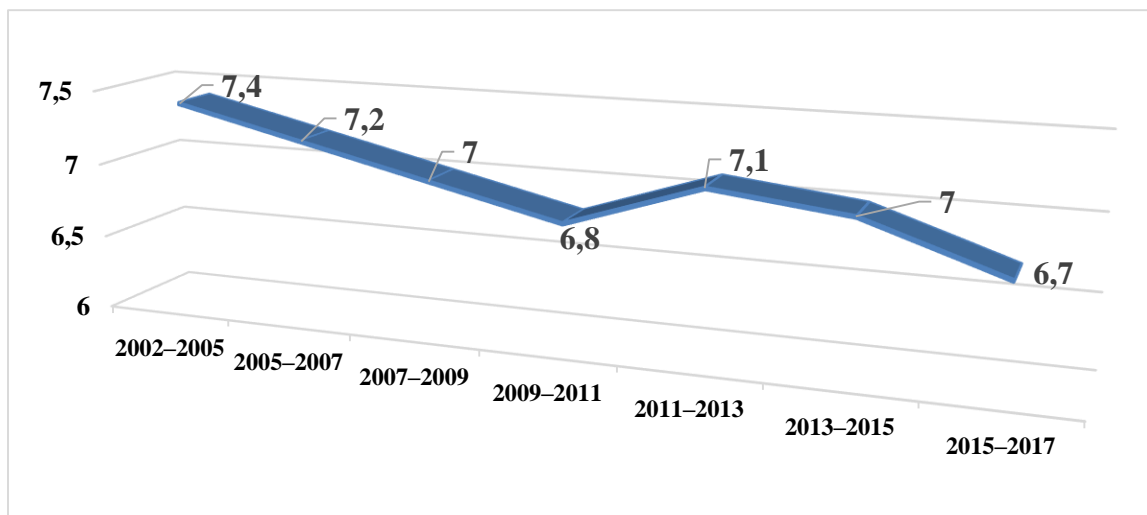


Figure 2 Governance Index Dynamics in the Slovak Republic (2002–2017)

Source: Calculated by the author on the basis of the Bertelsmann Fund (BTI 2018 | Slovakia)

Contemplating the Governance index findings, the following tendencies should be pointed out:

1. The Slovak Republic is characterized by two periods in the transformation of the public administration system: a) ascending (2002–2009; 2011–2015) and b) descending (2009–2011; 2015–2017). The main criterion for identifying the success rate of transformation is the Slovak Republic joining the group of countries with the most successful governance (very good) or, conversely, the group of countries with institutional problems in management systems (good). The period of management progress dominates, but the indicator over the last monitoring period 2015–2017 looks rather alarming. It is during this period that the lowest indicator was recorded 6.7.

2. Empirical monitoring rests on the methodology of world rating of successful or inefficient management systems, determining the position of each country. In the world ranking of the Transformation Index, the Slovak Republic has always ranked high, along with other countries with traditional democratic governance. On average, about experts investigate around 120 countries. The highest position of the Slovak Republic was the fourth place, which occurred in the period 2005–2007; the lowest place was recorded during 2009–2011, i.e. 12th place. According to the most recent monitoring, the Slovak Republic is outside the top 10 countries with the most successful governance (11th place).

3. Among the criteria for calculating the Governance Index, International Cooperation ranked the highest – over 2002–2007 it got a maximum score of 10, never falling below 9. This proves the effective interaction of the structures of the Slovak governance system with the

external environment. Not only international co-operation, but also effective cross-border cooperation programmes, following the Interreg model, play a special role in international co-operation. In general, enhanced cooperation with the European Union, specifically the Visegrad Group Countries and the Eastern Partnership countries, should be considered as priority areas for the implementation of international cooperation in the Slovak Republic.

The lowest index was recorded at the Resource Efficiency level, with an average score of about 8. Among the problematic issues the following should be mentioned: the desire of governments of Vladimír Mečiar (1994–1998) and Robert Fico (2006–2010) to achieve a balanced state budget. In turn, this led to the promotion of a socially oriented state-building, since fiscal centralization has preserved in the country for a quite a while. Management resources have substantially expanded since the implementation of widespread fiscal decentralization by the Mikuláš Dzurinda government in 2005. Simultaneously, Robert Fico's (2012–2018) incumbent government has significantly increased political appointments factor to top government positions. Like in the vast majority of post-socialist countries, the public sector in the fight against corruption remained a long-time problem in the Slovak Republic. In the institutional field, anti-corruption policy was enshrined in the creation of the Special Court and the Special Attorney's Office for corruption in 2005. In the latest period, Robert Fico (2016–2018) has become relevant to another problem: insufficient control over subsidies from European Union funds.

## **CONCLUSIONS**

As a result, it is worth mentioning that the overall level of the governance system efficiency in the Slovak Republic is inextricably linked to the progress or regression of political and economic transformations. For the post-socialist country, the Slovak Republic has achieved considerable success in the effective functioning of national and municipal government, the introduction of fiscal decentralization and involvement in international / cross-border cooperation processes. This is supported by the empirical Governance Index data, according to which, in the period 2002–2017, the Slovak management system is among the top ten countries in the world.

At the same time, the Consensus Building remains the most problematic issue in management. First of all, it is necessary to find a “reasonable balance” between the sphere of central government management and regional councils and minimize the influence of political factors on the public administration system, including the institute of public service. The forthcoming expert monitoring of the Governance Index, to be published in 2020, will testify

to the progress or regression of the Slovak governance system, likewise the most recent monitoring has identified the worst outcome.

## REFERENCES

- BTI 2018 | Slovakia. Country Report. *Transformation index BTI* [online]. Available at: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/svk/ity/2018/itr/ecse/>.
- Fabianová, K. (2010). Finančná samostatnosť vyšších územných celkov na Slovensku. In: *National and Regional Economics VIII* [online]. Ed. by Šoltés, V. (Technical University of Košice, Herľany, 13th–15th October, 2010), Košice. Available at: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2010/zbornik/files/prispevky/FabianovaKatarina.pdf>.
- Horváth, P., Cívik, L., Švikruha, M. (2018). Finančná závislosť územnej samosprávy na Slovensku. *Scientific papers of the University of Pardubice. Series D. Faculty of Economics and Administration*, 42, 67–79.
- Jenčo, A. *Moderná verejná správa v SR. Sekcia verejnej správy* [online]. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Available at: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/mvsr\\_a\\_eu/opevs/uvodna\\_konferencia\\_op\\_evs/prezentacie/Jenco.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/mvsr_a_eu/opevs/uvodna_konferencia_op_evs/prezentacie/Jenco.pdf).
- Neubauerová, E. (2003). *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm.
- Nižňanský, V., Hamalová, M. (2013). *Decentralizacia a Slovensko*. Bratislava: IAM press.
- Nižňanský, V. *Decentralizácia na Slovensku – bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*. Bratislava: Považská tlačiareň s. r. o., 2005.
- Reforma verejnej správy na Slovensku 1998–2002: súvislosti, aktéri, voľby*. Mesežnikov, G., Nižňanský, V. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002.
- Transformation index BTI* [online]. Available at: <https://www.bti-project.org/en/home/>.
- Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020. Inštitút pre verejné otázky [online]. *Úrad vlády Slovenskej republiky*. Available at: <https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/6613/vizia-vyvoja-slovenskej-republiky-do-roku-2020-institut-pre-verejne-otazky.html>.

# GLOBALNÍ AKTÉRI PRI FORMOVANÍ VEDOMOSTNEJ SPOLOČNOSTI

## GLOBAL ACTORS IN SHAPING THE KNOWLEDGE SOCIETY

Stanislav Konečný<sup>1</sup>, Dominika Vincová<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach*, <sup>2</sup> *Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach*

1 stanislav.konecny@upjs.sk, 2 domi.vincova@hotmail.com

### Abstrakt

Vedomostná spoločnosť sa formuje aj v dôsledku zmien vo vzdelávacej politike, na ktorej profilovaní sa významnou mierou podieľajú aj rôzne globálne inštitúcie ako OSN, UNESCO, ILO, OECD, Svetová banka, cirkvi a odborné spoločenstvá z prostredia občianskej spoločnosti. Štúdia prináša prehľad najvýznamnejších aktivít a dokumentov týchto aktérov so vzťahom k formovaniu vedomostnej spoločnosti.

Kľúčové slová: vedomostná spoločnosť; aktéri; vzdelávacia politika; OSN; UNESCO

### Abstract

The knowledge society is formed as a result of changes in the education policy, which also includes various global institutions such as the UN, UNESCO, ILO, OECD, World Bank, churches and scientific communities from the civil Company. The study provides an overview of the most important activities and documents of these actors with a view to shaping the knowledge society.

Key words: knowledge society; actors; education policy; UN; UNESCO

### ÚVOD

V posledných desaťročiach sa stretávame s celým radom pojmov (učiacia sa organizácia, znalostná ekonomika, vedomostná organizácia, vedomostná spoločnosť atď.), ktoré sa snažia zachytiť produktívnu silu vedomostí v širších ekonomických alebo až spoločenských súvislostiach.

"Pod pojmom znalostná spoločnosť rozumieme spoločnosť, v ktorej základ spoločenského a hospodárskeho spolužitia vo zvýšenej miere tvoria individuálne a kolektívne poznatky

organizácií" (Frk, Pirohová, 2010, s. 136). Učiaca sa spoločnosť býva zase vymedzovaná ako spoločnosť investujúca do vedomostí, v ktorej si každý jednotlivец postupne počas svojho života buduje svoju kvalifikáciu a kompetencie (Dudová, 2011, s. 13), ale aj tu by sme mohli aplikovať širší koncept. Tento pojem, uvedený prvýkrát v roku 1995 v Bielej knihe o celoživotnom vzdelávaní, dodnes rezonuje, hoci je stále viac nahrádzaný konceptom vedomostnej spoločnosti, v ktorom ide už nielen len o vplyv vedomostí na rozvoj hospodárskych aktivít, ale ku konceptuálnemu presadeniu sa sily kritického a inovačného myslenia v podmienkach celej spoločnosti a všetkých jej štruktúr (Frk, Pirohová, 2010, s. 137).

V tomto zmysle sa v posledných desaťročiach – minimálne od začiatku sedemdesiatych rokov, keď UNESCO publikovalo prvú rozsiahlu, tzv. Faurého štúdiu o vzdelávaní, sa celosvetovo začal meniť prístup k charakteru učenia, vyučovania, výchovy i vzdelávania. Pochopiteľne, cez železnú oponu len ťažko prenikali tieto myšlienky k nám, kde východiskom prístupu k vzdelávacej politike bol stále viac degenerujúci marxizmus-leninizmus. Ťažšie sa však chápe novšia história: Jedným z najvýznamnejších ak nie vôbec najvýznamnejším medzinárodným dokumentom, ktorý bol v poslednom štvrtstoročí publikovaný, bola správa, ktorú pre UNESCO vypracovala medzinárodná komisia „Vzdelávanie pre 21. storočie“ pod vedením bývalého francúzskeho premiéra Jacquesa Delorsa a ktorá bola v roku 1995 publikovaná pod názvom „Učenie je skryté bohatstvo“. Vysoká autorita tohto dokumentu sa premietla aj do faktu, že bol preložený do viac ako 40 jazykov a je označovaný za novú svetovú chartu vzdelávacej politiky pre 21. storočie (Kotásek 1997, s. xii). V slovenčine sa však tento dokument neobjavil, čo by pri dnešnom rozšírení angličtiny už nemusel byť problém – horším signálom však je, že o jeho existencii nachádzame vo väčšine zásadných koncepčných dokumentov pre oblasť vzdelávania v Slovenskej republike len veľmi zriedkavú zmienku a aj to len v posledných rokoch, čiže s viac ako 15-ročným sklzom.

Prinajmenšom v Európe sa významne zmenil celý rámec vzdelávacej politiky, na čom malo zásluhu nielen UNESCO ale aj ďalší globálni aktéri, generujúci kontinuálne podnety do celej sféry vzdelávania. Tak ako je to žiaľ časté aj v iných oblastiach, niekedy je pre slovenskú vedu kapacitným problémom tieto podnety čo i len monitorovať. Preto sa pokúsime v tejto štúdií aspoň prehľadovo upozorniť na niektoré zdroje podnetov, ktoré do tejto sféry prichádzajú od niektorých významných globálnych aktérov. V bežnej literatúre, venujúcej sa vzdelávaniu, sa zatiaľ s pojmom aktéri zatiaľ nestretávame. Z. Palán (2002, s. 233) však píše o subjektoch verejnej politiky tak, že jeho vymedzenie sa do istej miery s týmto pojmom kryje, pričom medzi nich zaraďuje verejnosť v širokom zmysle slova, verejnosť v užšom zmysle slova, štát, čiže

orgány štátnej správy na jednotlivých úrovniach, zamestnávateľov v štátnych a neštátnych organizáciách a inštitúciách a záujmové a profesijné organizácie a združenia občanov.

Vo verejnej politike si všímame aktérov najmä z hľadiska toho, ktorý zo systémov spoločenskej regulácie ich vygeneroval. Prvú skupinu naďalej reprezentujú aktéri, spojení s verejnou mocou, ktorú reprezentuje štát, druhú reprezentujú jej aktéri z prostredia trhu – presnejšie z prostredia trhu výrobkov, z prostredia trhu práce a z prostredia trhu kapitálu. Tretiu skupinu reprezentujú aktéri z prostredia občianskej spoločnosti. Osobitné postavenie majú aktéri, ktorých reprezentujú tzv. think-tanky, najmä tým, že reprezentujú vysoko organizovanú formu formulovania občianskych (čiže politicky nezávislých) a pritom vysoko odborných (expertných) názorov.

Odhlídnuc od systematiky, ktorá v teórii verejnej politiky považuje za aktérov predovšetkým kolektivizovaných nositeľov nadindividuálnych záujmov (Colebatch 2005, s. 38) môžeme túto štruktúru doplniť a zásadným spôsobom rozšíriť tak, že za nositeľov relevantných verejných záujmov môžeme považovať aktérov globálnych (celosvetových), nadnárodných, národných (štátnych), regionálnych, lokálnych ale aj ďalších skupinových, reprezentujúcich kolektivity v jednotlivých vzdelávacích štruktúrach.

Autori publikácie o verejnej politike (Potůček a kol., 2005, s. 280-281) za reprezentantov aktérov globálnej či medzinárodnej úrovne vzdelávacej politiky považujú OECD, UNESCO a Svetovú banku. Z nášho pohľadu je však zoznam týchto relevantných globálnych resp. celosvetových aktérov širší, tak ako je širšie aj naše chápanie vzdelávania. Medzi nimi pritom majú miesto nielen organizácie, ktorých základňu tvoria úplne alebo prevažne štáty (takými sú napríklad OSN a jej špecializované organizácie, ako aj OECD a pod.), ale aj organizácie hospodárske (napr. už spomínaná Svetová banka), cirkevné, tzv. think-tanky (napr. Rímsky klub) a pod. Pre rozsiahlosť aktivít týchto aktérov ako aj pre ich veľkú početnosť budeme sa im venovať len selektívne.

Je pritom zaujímavé sledovať, ako sa samotná idea vzdelávania v prostredí rôznych globálnych aktérov vzdelávacej politiky postupne rozvíjala a obohacovala až sa dostala do jej súčasných paradigiem.

## **VEREJNÍ AKTÉRI**

### **Organizácia spojených národov**

Na prvom mieste medzi globálnych aktérov vzdelávacej politiky zaraďujeme Organizáciu spojených národov, v ktorej sa najmä prostredníctvom jej Valného zhromaždenia

kolektivizovane vyjadrujú záujmy, na ktorých sa zhodli delegácie, legitímne reprezentujúce záujmy jej členských krajín. OSN od svojho vzniku (1945) sa z hľadiska našej témy zasadila najmä o vnímanie práva na vzdelanie ako základného ľudského práva. Už v zakladajúcom dokumente – v čl. 13 Charty OSN – sa ukladá Valnému zhromaždeniu OSN za úlohu podporovať medzinárodnú spoluprácu na poli výchovy (tiež v čl. 55 a 57) a osobitne deleguje tieto úlohy Hospodárskej a sociálnej rade OSN (čl. 62). Vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948) Valné zhromaždenie OSN potom explicitne zakotvilo ako jedno zo základných ľudských práv aj právo na vzdelanie v čl. 26. Nejde tu pritom len o vznešené formulácie deklarátorného charakteru, ale v celom rade ohľadov (napr. povinnosť základného vzdelávania) aj nastavenie parametrov pre vzdelávaciu politiku pre všetky členské štáty OSN.

Tento charakter pôsobnosti OSN prehĺbili aj ďalšie jej dokumenty, ako napríklad v r. 1959 prijatá Deklarácia práv dieťaťa (v čl. 7 hovorí o práve na bezplatné vzdelávanie), Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (čl. 13 ods. 2), Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien z roku 1979 (čl. 10), v roku 1989 Valným zhromaždením prijatý Dohovor o právach dieťaťa (čl. 28).

Na konferencii v Rio de Janeiro v roku 1992 schválila OSN programový dokument Agenda 21, ktorého kapitola 36 bola venovaná podpore vzdelávania so zameraním na zmenu orientácie vzdelania smerom k trvalo udržateľnému rozvoju, na zvyšovanie uvedomenia verejnosti a na podporu odbornej prípravy.

## **UNESCO**

Možno hneď na začiatok povedať, že celkom určite najvýznamnejším globálnym aktérom, formulujúcim celý rad dôležitých postulátov pre oblasť vzdelávania, je práve UNESCO – špecializovaná Organizácia Spojených národov pre výchovu, vedu a kultúru.

V roku 1949 usporiadalo UNESCO prvú zo svojich významných medzinárodných konferencií o vzdelávaní dospelých v dánskom Elsinore. V nasledujúcom roku uskutočnilo UNESCO v Kreuzsteine pri Salzburgu známy Seminár pri Mondsee, ktorý okrem iného sformuloval postulát, podľa ktorého „s dospelým človekom, ktorý študuje, treba zaobchádzať inak ako so žiakom, ak sa slobodne, na základe svojej životnej skúsenosti – ako dospelý – rozhodol ďalej vzdelávať“ (Palán, 2003, s. 40). Následne v roku 1952 bol v Hamburgu založený Inštitút vzdelávania UNESCO, v súčasnosti pôsobiaci ako Inštitút celoživotného učenia sa (Institute for Lifelong Learning).

Na prelome 60. a 70. rokov pristúpilo UNESCO k prvému pokusu o diagnózu svetového stavu školstva a smeru jeho budúceho rozvoja (Kotásek 1997, s. ix). V roku 1968 publikoval

Philip H. Coombs, riaditeľ Medzinárodného ústavu pre plánovanie vzdelávania pri UNESCO štúdiu Svetová vzdelávacia kríza – systémová analýza (The World Education Crisis. A Systems Analysis).

V roku 1968 založilo UNESCO medzinárodnú komisiu pre rozvoj vzdelávania (Palán, 2002, s. 29). Na konferencii UNESCO v roku 1970 bola prezentovaná správa pod názvom Úvod do celoživotného učenia, na základe ktorej táto komisia expertov pod vedením Edgara Faurého (Celoživotné 2000, s. 6) spracovala pre UNESCO správu „Learning to be: The World of Education Today and Tomorrow“ (Učiť sa byť: Svet výchovy a vzdelávania dnes a zajtra), ktorá okrem iného dospieva k záveru, že pre ďalší rozvoj vzdelávania sú dôležité tri základné princípy: princíp všeobecnosti, princíp elasticity a princíp permanentnosti (Fauré 1972). Správa priniesla výzvu: „Každému jednotlivcovi musí byť umožnené pokračovať vo vzdelávaní počas celého života. Myšlienka celoživotného vzdelávania je základným kameňom spoločnosti, ktorá sa učí“ (Palán, 2002, s. 122). Možno povedať, že z dielne UNESCO tak vyšla prvá zásadná koncepcia celoživotného učenia (lifelong learning) a učiacej sa spoločnosti (learning society).

Tretia medzinárodná konferencia o vzdelávaní dospelých pod záštitou UNESCO sa uskutočnila v roku 1972 v Tokiu a zaoberala sa problematikou vzdelávania dospelých v súčasnom svete, spoločenskými funkciami vzdelávania dospelých a stratégiami rozvoja.

Z hľadiska vzdelávania dospelých bola významná aj generálna konferencia UNESCO, ktorá sa konala v Nairobi (Keňa) v roku 1976 a ktorá prijala Odporúčania pre ďalší rozvoj vzdelávania dospelých (Recommendation on the Development of Adult Education), vnímaného ako súčasť celoživotného vzdelávania a učenia a ako prostriedok myšlienok autonómie, zodpovednosti a dialógu v spoločnosti ako celku, v ktorom napr. uviedla, že „vzdelávanie dospelých je integrálnou súčasťou globálneho konceptu celoživotného vzdelávania a učenia sa“ (Palán, 2002, s. 122; Palán, 2003. s. 40).

Nový pohyb v snahách o dosiahnutie všeobecnej dostupnosti vzdelania priniesla svetová konferencia UNESCO o vzdelávaní v roku 1990 v Jomtien v Thajsku, ktorá aj prijala Svetovú deklaráciu o vzdelaní pre všetkých (Education for All, EFA). Aj na základe tejto iniciatívy vznikla v roku 1993 na pôde UNESCO medzinárodná komisia „Vzdelávanie pre 21. storočie“, ktorá dostala za úlohu hľadať možnosti prispôsobovania národných vzdelávacích systémov požiadavkám globalizujúceho sa sveta.

Výsledkom činnosti komisie, ktorá pracovala pod vedením Jacquesa Delorsa, sa stala správa Učenie ako skryté bohatstvo (Learning: The Treasure Within), publikovaná v roku 1995. Vzdelávanie prezentuje Delorova správa ako celoživotný proces od predškolskej výchovy až po ďalšie vzdelávanie, ktoré je určené pre všetky vekové a profesijné skupiny, v školách aj

mimo nich, čiže je chápané ako komplexné celoživotné utváranie osobnosti – pre ktoré autori považujú za vhodnejší názov „celoživotné učenie“, umožňujúce ľuďom počas celého ich života osvojovať si aktuálne poznatky o svete, iných ľuďoch a o sebe. Je založené na štyroch „pilieroch“, ktorými sú učiť sa poznávať, učiť sa konať, učiť sa žiť spoločne a učiť sa byť, čo vytvára základ tzv. učiacej sa spoločnosti. Na rozdiel od Faurovej správy prioritným odkazom Delorsovej správy nie je pokrok v pracovnom živote. Namiesto toho argumentuje oveľa ambicióznejšou formou - a to rozvojom osobnosti, ktorú môže ľudská bytosť dosiahnuť (Celoživotné 2000, s. 8).

6. medzinárodná konferencia UNESCO o vzdelávaní a výchove, ktorá sa konala v júli 1997 Hamburgu pod názvom „Agenda pre budúcnosť“ už riešila vstup vzdelávania dospelých do 21. storočia. Svetové vzdelávacie fórum v roku 2000 prijalo rámcový plán úloh na roky 2000 – 2015, zaväzujúci vlády štátov naplniť úlohu dosiahnutia základného vzdelania pre všetkých do roku 2015.

### **Medzinárodná organizácia práce**

Medzinárodná organizácia práce (ILO) je trojstranná (tripartitná) agentúra Organizácie Spojených národov, ktorá predkladá súčasne vládam, zamestnávateľom a pracovníkom svojich členských štátov spoločné opatrenia na podporu dôstojnej práce na celom svete. Medzi spoločné opatrenia patrí, najmä tvorba pracovných noriem (dohovorov a odporúčaní), medzi ktorými sa však niektoré týkajú aj oblasti vzdelávania. Posledný a z nášho pohľadu najvýznamnejší je Dohovor č. 142 z roku 1975 o poradenstve pri voľbe povolania a o odbornej príprave v rozvoji ľudských zdrojov.

### **OECD**

Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj združuje najvyspelejšie krajiny sveta. Založená v Paríži v r. 1961 na vzájomnú podporu vo všetkých hospodárskych a sociálnych oblastiach, v tom aj v úsilí členských krajín o poskytovanie kvalitného celoživotného vzdelávania pre všetkých, prispievajúceho k dlhodobému udržateľnému rozvoju, sociálnej kohézii, zlepšeniu ľudského kapitálu, inováciám a udržateľnému hospodárskemu rastu. V tomto ohľade OECD poskytuje komparatívne údaje, vykonáva analýzy politik vzdelávania a vydáva špecifické politické odporúčania s cieľom vybudovať účinné a efektívne vzdelávacie systémy a dosahovať lepšie študijné výsledky.

Už v roku 1973 OECD publikovalo v nadväznosti na Rok vzdelávania a výchovy, za ktorý vyhlásila OSN rok 1970 a v nadväznosti na Faurého správu pre UNESCO (Palán, 2002, s. 29)

správu pod názvom Sústavné vzdelávanie: stratégia pre celoživotné učenie (Recurrent education: a strategy for lifelong learning), ktorá brala do úvahy diskusiu o požiadavkách globálnej ekonomiky a súťažení a zaoberala sa špeciálne učením sa vo vzťahu k profesijnej činnosti a individuálnemu učeniu.

V roku 1994 na stretnutí ministrov školstva krajín OECD bol prijatý dokument Celoživotné učenie pre všetkých (Lifelong learning for all), v ktorom bolo celoživotné učenie vymedzené ako „kontinuálny proces, ktorý stimuluje a splnomocňuje jednotlivca pre získavanie všetkých znalostí, hodnôt, zručností a porozumenia, ktoré potrebuje v priebehu života a k ich prežívaniu so sebadôverou, kreativitou a uspokojením vo všetkých rolách, okolnostiach a prostrediach“ (cit. podľa Palán, 2002, s. 29).

V januári 1996 vydáva OECD správu o celoživotnom učení Učenie v každom veku (Apprendre à tout âge) – podľa tohto dokumentu je cieľom celoživotného učenia získavanie spôsobilostí počas celého života. Presadzuje sa pritom model založený na partnerstve (aj vo financovaní) medzi verejnou správou, podnikmi, sociálnymi partnermi a učiacimi sa (Palán, 2002, s. 30).

K významným aktivitám OECD patria konferencie a semináre na úrovni ministrov školstva, na ktorých sa diskutuje o vopred určených témach a prijímajú sa záverečné dokumenty, obsahujúce hlavné závery a odporúčania. Na takýchto konferenciách sa preberal napríklad témy Investujeme do kompetencií pre všetkých (Paríž 2001), Zvyšovanie kvality učenia pre všetkých (Dublín 2004), Kvalita, ekvita a efektivita (Atény 2006), Investície do ľudského kapitálu – nové výzvy (Paríž 2010) a ďalšie.

K ďalším významným globálnym aktérom s významným vplyvom na celosvetovú politiku vzdelávania patrí v tomto bloku ešte napríklad Skupina G8. Aktuálne ju tvorí sedem najvyspelejších krajín sveta, produkujúcich nadpolovičný objem celosvetového HDP. Vzhľadom k ekonomickej sile tohto zoskupenia sú prijaté dokumenty rešpektované celosvetovo – niektoré z nich sa pritom týkajú v posledných desaťročiach aj otázok vzdelávania, napríklad „Ciele a snahy pre celoživotné učenie“ – Kolínska charta, prijatá Summitom G8 v Kolíne nad Rýnom v júni 1999, „Vzdelávanie v meniacej sa spoločnosti“ – zhrnutie vypracované predsedníctvom schôdze ministrov školstva krajín G8, Tokio, apríl 2000 či závery summitu G8 na Okinawe v roku 2000.

## **CIRKVI**

Napriek stále významnejšiemu ekumenizmu je škála aktivít rôznych cirkví vo vzťahu k našej téme mimoriadne pestrá, preto si v ďalších riadkoch všimneme len niektoré relevantné dokumenty rímskokatolíckej cirkvi<sup>31</sup>.

Z novších dokumentov pripomeňme aspoň apoštolské konštitúcie Jána Pavla II. o katolíckom vzdelávaní *Sapientia christiana* z roku 1979 a o katolíckych univerzitách *Ex corde ecclesiae* z roku 1990. Ale už v apoštolskej exhortácii *Christifideles laici* z roku 1987 tento pápež formuloval veľmi podnetnú myšlienku: "Cieľom výchovy a vzdelávania laikov je objavenie vlastného povolania" (Stanček, 2003, s. 168), ktorá korešponduje s najprogressívnejšími myšlienkami v sekulárnych prístupoch k vzdelávaniu.

## **AKTÉRI Z PROSTREDIA TRHU**

### **Svetová banka**

Vzdelávanie má zaujímavý ekonomický kontext, preto je celkom prirodzené, že do vzdelávacej politiky sa snažia premietat' svoje záujmy aj aktéri z kapitálového trhu, ako napríklad Svetová banka. Od počiatku svojej činnosti sa svetová banka pokúša mnohými spôsobmi zlepšiť postavenie chudobných krajín vo svetovej ekonomike, pričom nedostatok vzdelania považuje za jednu zo štyroch foriem chudoby. To je zároveň jeden z dôvodov, prečo sa o problematiku vzdelávania zaujíma. Svetová banka takto napríklad vytvorila metodiku na posudzovanie pripravenosti jednotlivých krajín na znalostnú ekonomiku KAM (Knowledge Assessment Methodology) (Orbán, Maté, 2010), disponuje a sprístupňuje obrovské množstvá údajov o vzdelávaní v rôznych krajinách sveta a pod.

Trh práce reprezentujú vo verejnej politike kolektivizovaní nositelia záujmov zamestnancov (spravidla odborové organizácie) a zamestnávateľov. Hoci ich dialóg sa primárne dotýka pracovnej agendy, odborný potenciál oboch typov organizácií vedie k tomu, že z ich prostredia vychádzajú podnety aj pre verejnú politiku. V prostredí učiteľských odborov takto na celosvetovej úrovni pôsobí EI - Education International (Medzinárodná celosvetová organizácia odborových zväzov učiteľov a nepedagogických zamestnancov) so sídlom v Bruseli. Do formovania vzdelávacej politiky na globálnej úrovni vstúpila najmä Rezolúciou o partnerstve pri vzdelávaní (Resolution on Partnership within Education), prijatou na svojom 2. svetovom kongrese v júli 1998 vo Washingtone, ktorou sa za odbory prihlásila – spolu s

---

31 Pre úplnosť aspoň touto formou odkazujeme na dokumenty Svetového luteránskeho zväzu

vládami a zamestnávateľskými organizáciami v oblasti vzdelávania k spoluzodpovednosti za vzdelávaciú politiku v globálnom rámci. Na tom istom kongrese prijala tiež Rezolúciu o svetovej ekonomike a vzdelávaní (Resolution on the World Economy and Education). Ale už na svojom prvom svetovom kongrese v zimbabwskom Harare v roku 1995 prijala Rezolúciu o dlhovej kríze, štrukturálnom prispôbení a vzdelávaní. Tretí svetový kongres EI sa uskutočnil v thajskom Jomtien v roku 2001 a prijal Rezolúciu o vzdelávaní v globálnej ekonomike (Resolution on Educating in a global economy). Napokon štvrtý kongres EI v brazílskom Porto Alegre v roku 2004 priniesol Rezolúciu o zapojení komunity do vzdelávania (Resolution on Community Involvement in Education). V súčasnosti je iniciátorom celosvetovej kampane Zjednotíme pre kvalitu vzdelávania (Unite for Quality Education).

## **AKTÉRI Z PROSTREDIA OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI**

### **Think-tanky**

Pravdepodobne najznámejšie a najrenomovanejšie medzinárodné neformálne združenie, spájajúce sto významných predstaviteľov vedy a výskumu (najmä z oblasti ekonomických a politických vied), významných podnikateľov a štátnikov je Rímsky klub. Vznikol v roku 1968 s cieľom skúmať vzájomné súvislosti globálnych hospodárskych, spoločenských a ďalších zmien, podporuje výskum a vydávanie správ, z ktorých najznámejšou sa asi stali Hranice rastu (Limits of Growth), ktorá vyšla v roku 1972 a odvtedy v 37 jazykoch v desiatkach miliónov výtlačkov.

V expertízach Rímskeho klubu sa napríklad prvýkrát začal objavovať pojem "učiaca sa spoločnosť". Pojem bol prevzatý medzinárodnými organizáciami a vyvolal záujem množstva expertov medzi inými aj T. Huséna (1974) autora správy Učiaca sa spoločnosť (The Learning Society) a J. Botkina a kol. (1979) Učenie bez obmedzenia: premostenie medzier medzi ľuďmi (No limits to learning: bridging the human gap) (Celoživotné 2000. s. 6-7).

V roku 1992 D. Meadows, D. Meadowsová a J. Randers ako členovia Rímskeho klubu vydali expertízu Prekročené hranice (Beyond the Limits) s podtitulom Predstava trvalo udržateľnej budúcnosti v konfrontácii s globálnym kolapsom. Predstava trvalo udržateľnej spoločnosti obsahuje viaceré charakteristiky, medzi ktoré patrí aj "väčšie pochopenie celých systémov ako základná súčasť vzdelania každého jednotlivca" (Klinec, 2012, s. 69).

## ZÁVER

Existuje aj celý rad ďalších think-tankov s celosvetovým vplyvom na vzdelávaciu politiku - napríklad libertariánsky CATO institute, založený v roku 1977 vo Washingtone, ktorý sa v rámci svojich sociálno-ekonomických analýz venuje ako jednej zo svojich priorít aj problematike vzdelávania. Ale mohli by sme spomenúť aj ďalšie globálne inštitúcie s relevantnými výstupmi do našej témy. Potenciálne by mohli zohrať úlohy aktérov na celosvetovej úrovni aj niektoré najvýznamnejšie študentské organizácie. Zatiaľ sú prejavy tejto skupiny aktérov pomerne nevýrazné, podobne ako prejavy medzinárodných združení škôl.

Aj prezentovaná šírka aktérov a pestrosť ich prístupov však jednoznačne upozorňujú na relevantnosť potreby sledovať podnety, ktoré prichádzajú z ich strany pre našu vzdelávaciu politiku všeobecne a pre formovanie vzdelanostnej spoločnosti špeciálne.

*Príspevok vznikol v rámci realizácie úlohy VEGA 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v SR.*

## LITERATÚRA

Celoživotné vzdelávanie: príspevok vzdelávacích systémov v členských štátoch Európskej únie (2000). Brussels : Eurydice

Delors, J. et alli. (1997). *Učení je skryté bohatství. Zpráva mezinárodní komise UNESCO „Vzdělávání pro 21. století“*. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání

Colebatch, H. K. (2005). *Úvod do policy*. Brno: Barister & Principal

Dudová, I. (2011). *Ekonomía vzdelávania*. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM

Fauré, E. et alli (1972). *Learning to be. The world of education today and tomorrow*. Paris : UNESCO

Frk, V., Pirohová, I. (2010). Znalostná spoločnosť a človek ako jej prvoradá hodnota. In: Pirohová, I. - Lukáč, E. (Eds.) *Vzdelávanie dospelých v poznatkovo orientovanej spoločnosti*. Prešov : Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, s. 135 – 145

Klinec, I. (2012). Rímsky klub, globálna problematika a globálna rezolutika. In: Rusko, M. (ed.): *Globálne existenciálne riziká*. Žilina: Strix 2012, s. 59 – 106

Kotásek, J. (1997). Předmluva k českému vydání. In: Delors, J. et alli (1997). *Učení je skryté bohatství. Zpráva mezinárodní komise UNESCO „Vzdělávání pro 21. století“*. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání, s. ix – xiii

- Orbán Maté, J. (2010). Analýza procesov formujúcich znalostnú spoločnosť. In: Šoltés, V. (ed.): *Národná a regionálna ekonomika VIII.*, Košice: Technická univerzita
- Palán, Z. (2002). *Lidské zdroje – Výkladový slovník*. Praha : Academia
- Palán, Z. (2003). *Základy andragogiky*. Praha : Vysoká škola J. A. Komenského
- Potůček, M. a kol. (2005) *Veřejná politika*. Praha : Sociologické nakladatelství
- Stanček, L. (2003) *Pastoračné dokumenty Jána Pavla II*. Spišská Kapitula – Spišské Podhradie: Kňazský seminár biskupa Jána Vojtaššáka

# VŠEOBECNÉ VERZUS ODBORNÉ VZDELÁVANIE A TRH PRÁCE

## GENERAL VERSUS VOCATIONAL TRAINING AND LABOR MARKET

Stanislav Konečný

*Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy*

stanislav.konecny@upjs.sk

### **Abstrakt**

Celosvetová diskusia o odbornom vzdelávaní a príprave na báze Agendy 21 nadobudla špecifický charakter v podmienkach Slovenska, kde rýchlá odvetvová transformácia ekonomiky vyvolala disparity medzi štruktúrou a profilmi študijných odborov a požiadavkami trhu práce. Štúdiá prináša prehľad medzinárodných skúsenosti s riešením vzťahu odborného a všeobecného vzdelávania pre trh práce. Osobitnú pozornosť venuje tzv. duálnemu vzdelávaniu, ktoré si zvolilo Slovensko pre riešenie tohto problému, ktorý hodnotí kriticky a odporúča orientovať sa pri riešení na metodiku Európskeho kvalifikačného rámca (EQF) a nadväzujúceho nástroja ECVET.

Kľúčové slová: odborné vzdelanie; všeobecné vzdelanie; trh práce; duálne vzdelávanie; európsky kvalifikačný rámec

### **Abstract**

The global debate on vocational education and training based on Agenda 21 has become specific in Slovakia, where the rapid sectoral transformation of the economy has created disparities between the structure and profiles of fields of study and labor market requirements. The study provides an overview of international experience in dealing with the relationship between vocational training and general education for the labor market. Special attention is paid to the so-called. Dual education chosen by Slovakia for solving this problem, which evaluates critically and recommends focusing on the methodology of the European Qualifications Framework (EQF) and the follow-up ECVET tool.

Key words: vocational education; general education; labor market; dual education; European Qualifications Framework

## ÚVOD

Na konferencii v Rio de Janeiro v roku 1992 schválila OSN programový dokument Agenda 21 (Agenda 21, The Rio Declaration on Environment and Development), ktorého kapitola 36 bola venovaná podpore vzdelávania, osvetu a odbornej prípravy. Východiská opatrení pre oblasť podpory odbornej prípravy boli v Agende 21 vymedzené nasledovne: Odborné školenie je jedným z najdôležitejších nástrojov pre rozvoj ľudských zdrojov a pre uľahčenie prechodu k udržateľnejšiemu svetu. Malo by byť zamerané na jednotlivé druhy zamestnaní, na vyplňanie medzier v poznatkoch a schopnostiach, ktoré by pomohlo jednotlivcom nájsť zamestnanie a zapojiť sa do environmentálnej a rozvojovej práce.

Na Slovensku nadobudla táto výzva osobitnú aktuálnosť v kontexte zmien na našom trhu práce. V podmienkach transformujúcej sa ekonomiky a zmien v jej odvetvovej štruktúre dochádza stále častejšie k disparitám medzi štruktúrou a profilmi študijných odborov a požiadavkami trhu práce. V praxi a zjednodušene sa to premieta do opakujúcich sa politických výziev na posilňovanie odborného, najmä technického vzdelávania a na súčasnú redukciu celkového objemu všeobecného vzdelávania v rozhodujúcich subsystémoch formálneho vzdelávania.

V celej dlhej ľudskej histórii, keď neformálne a informálne učenie sa nebolo považované za legitímnu súčasť vzdelávania, bolo vlastne školské formálne vzdelávanie jediným systémom vzdelávania. Tradične sa sformovalo z hľadiska svojej organizácie a formy ako vzdelávanie prezenčné a denné a z hľadiska svojho obsahu sa od vzdelania univerzálneho, poskytujúceho základ pre akúkoľvek ľudskú činnosť, vyvinulo jednak ku vzdelávaniu všeobecnému, nesmerujúcemu k priamo k určitej profesijnej príprave (Skalková, 2007, s. 47), jednak ku vzdelávaniu špecializovanému, neskôr k vzdelávaniu odbornému. Výkladový slovník ľudských zdrojov vymedzuje špecializáciu ako „činnosť, ktorá je na základe deľby práce, prípravy na povolanie, individuálneho vývoja a požiadaviek trhu práce zameraná na čiastkový úsek, určitú časť odbornej činnosti (vybraných pracovných, učebných, záujmových situácií) s cieľom dosiahnuť čo najvyšší efekt v procese osvojovania týchto činností... Prílišná špecializácia obmedzuje potrebnú disponibilitu pracovnej sily a v prípade zmeny podmienok na trhu práce či podmienok výroby k jej nepotrebnosti. Jednostranná špecializácie obmedzuje flexibilitu pracovnej sily, ktorá je dnes základnou požiadavkou v profesijnej príprave“ (Palán, 2002, s. 201). Špecializované vzdelávanie je pritom prakticky stotožňované so vzdelávaním odborným, ktoré je chápané ako systém vedomostí a zručností, pre určitú oblasť pracovnej činnosti, je teda zamerané na výkon určitej kvalifikovanej práce (Skalková, 2007, s. 48).

V podmienkach industriálnej deľby práce a dlhých inovačných cyklov bolo možné vzdelanie, nadobudnuté v mladosti v školskom systéme, považovať za dostačujúce a vyhovujúce pre väčšinu života alebo dokonca aj pre celý život. Existovalo vlastne len počiatočné vzdelávanie, sporadicky dopĺňané vznikajúcimi prvkami záujmového vzdelávania (akými boli nedeľné školy a pod.).

## **VZŤAH VŠEOBECNÉHO A ODBORNÉHO VZDELÁVANIA**

Popri vertikálnej štruktúre, ktorá charakterizuje tri základné stupne vzdelania (základné, stredné a vysokoškolské) a im zodpovedajúce typy škôl ako to v praxi krajín OECD vyjadruje klasifikácia ISCED, existuje aj viacero horizontálnych členení, z ktorých nás pre účely tejto štúdie zaujíma členenie na druhy vzdelania, teda na vzdelanie:

- všeobecne vzdelávajúce, poskytujúce základné vedomosti, zručnosti a spôsobilosti z jednotlivých vedných odborov, potrebné pre každého človeka,
- odborne vzdelávajúce, pripravujúce na špecializovanú, kvalifikovanú prácu<sup>1</sup>,
- pričom podľa metodiky ISCED je hranicou pre ich vzájomné rozlíšenie (na úrovni ISCED 3) 25 % obsahu, tvoreného odborným obsahom: menej ako túto hranicu dosahuje všeobecné vzdelávanie, viac zase vzdelávanie odborné.

Všeobecné vzdelanie poskytujú základné školy, stredné školy ale aj vysoké školy (aj keď v rôznom pomere) a komplementárne k nemu poskytujú všetky stupne škôl aj vzdelanie odborné. Problém proporcie všeobecného a odborného vzdelania sa však objavuje pri horizontálnej štrukturácii školskej sústavy, osobitne na úrovni stredných škôl (proporcía všeobecného a odborného vzdelávania na gymnáziách a na priemyselných školách) ale čiastočne aj na úrovni základných a vysokých škôl.

O odbornom vzdelávaní však hovoríme až od úrovne vyššieho sekundárneho vzdelávania, ktoré obyčajne začína po ukončení povinnej školskej dochádzky (Šnajdrová, 2014, s. 5). Odborné vzdelávanie je považované za synonymum profesijného vzdelávania a zahŕňa "profesijnú prípravu na povolanie neuniverzitného smeru. Jeho všeobecným cieľom je pripraviť žiakov na konkrétne druhy povolání a v niektorých prípadoch na priamy vstup na trh práce" (Ďurišová, 2011, s. 24).

V odbornej literatúre sa vzťah všeobecného a odborného vzdelávania považuje priam za kultúrny problém. Spor medzi nimi v rôznych variáciách je typickou postindustriálnou témou

---

<sup>1</sup>Niekedy, najmä v staršej literatúre, sa ešte vyčleňovali do osobitnej skupiny aj školy polytechnicky vzdelávajúce, poskytujúce základné pracovné a technické zručnosti (Petlák 1997, s. 36).

a objavuje sa postupne od 50. rokov. V industriálnej ére bolo odborné vzdelávanie spájané skôr a manuálnymi (priemyselnými) profesiami, zatiaľčo všeobecné vzdelávanie s nemanuálnymi profesiami. Obidva prístupy boli pritom značne jednostranné: „Idea všeobecného vzdelania degenerovala pre prílišný tradicionalizmus, pre verbalizmus, odtrhnutosť od praktických potrieb spoločnosti. A odborné vzdelávanie poskytovalo síce praktické technické vedomosti a zručnosti, ale nerozvíjalo dostatočne všeobecné schopnosti žiakov, zanedbávalo širší rozhľad, umožňujúci prispôsovať sa meniacim sa podmienkam doby“ (Skalková, 2007, s. 48-49).

Ako sme už uviedli, v krajinách Európskej únie sa spravidla proporcia medzi všeobecným vzdelávaním a odborným vzdelávaním väčšinou optimalizuje rovnovážne, čo sa aj expertne odporúča: "Argumentuje sa tým, že vzdelanosť populácie a konkurencieschopnosť na trhu práce je závislá najmä od dosiahnutej úrovne všeobecného vzdelania. Sú však aj opačné podložené názory, argumentujúce napríklad tým, že v krajinách s vysokou proporciou profesijnej prípravy učňov (Nemecko, Rakúsko, Švajčiarsko) je dosahovaná vyššia úroveň zamestnanosti mládeže ako v krajinách s vysokou proporciou všeobecného vzdelania (Španielsko)" (Vlčková, 2006, s. 43).

Podľa nášho názoru však dôležitejším aspektom ako vyprofilovať odborné vzdelávanie tak, aby sa dosahovala okamžitá zamestnateľnosť absolventov v súlade s dnešnými požiadavkami trhu práce, je už dnes pripravovať absolventov na povolania, ktoré si ešte nedokážeme ani predstaviť (Delors, 1997, s. 80) a v ktorých sa dnešní úspešní absolventi nielenže nemusia uplatniť, ale stanú sa dlhodobo nezamestnateľnými.

## **DUÁLNE VZDELÁVANIE**

Podľa miesta realizácie sa odborné vzdelávanie (na úrovni stredného odborného vzdelávania) môže realizovať napríklad

- v škole, tak ako je tomu napríklad vo Francúzsku, Rumunsku, Španielsku či Fínsku,
- v špeciálnej odbornej škole, ako je tomu napríklad v Belgicku, Luxembursku, Holandsku,
- priamo na pracovisku, ako je tomu v Taliansku, Írsku, vo Veľkej Británii, v USA či v Izraeli, pričom hlavnými učebnými miestami sú malé podniky a továrne, ktoré v regionálnom stredisku prevádzkujú spoločnú dielňu (ktorú učni navštevujú jeden až tri dni v týždni, zvyšné dni pracujú v podniku),
- ako kombinované odborné vzdelávanie, kde za odborné vzdelávanie zodpovedajú podniky, ale podieľajú sa na ňom aj odborné školy, ako je tomu v duálnom systéme (v

Nemecku, Dánsku, Rakúsku, Švajčiarsku, ale aj v Chorvátsku, Maďarsku, Turecku, Fínsku, Austrálii a Kanade) (Šnajdrová, 2014, s. 7-8).

Výskumníci z Rakúskej federálnej hospodárskej komory vo svojej analýze možností prenosu skúseností z rakúsko-nemecko-švajčiarsko-dánskeho modelu upozorňujú, že existujú minimálne tri základné možnosti, ktorými sa dá spájať všeobecné a odborné vzdelávanie:

- odborné vzdelávanie sa uskutočňuje v plnej miere v rámci školy a môže obsahovať aj prax v rámci školy,
- duálne vzdelávanie, ktoré sa prevažne realizuje v podniku a je dopĺňané vzdelávaním v odbornej škole,
- zmiešané modely, v ktorých oba systémy koexistujú a ktoré môžu byť dvoch typov:
  - pre rovnaký študijný odbor existujú paralelne systém odborného vzdelávania v škole aj systém duálneho vzdelávania a oba systémy medzi sebou súťažia;
  - presne určené študijné odbory sa realizujú výlučne v systéme odborného vzdelávania alebo výlučne v systéme duálneho vzdelávania (Petanovitsch, Schmid, Bliem 2014, s. 6 – 7).

Duálne vzdelávanie teda vlastne nespadá alebo nemusí spadať do systému školského vzdelávania: aj keď sa podnik a škola dopĺňajú, rozhodujúcu úlohu má podnik, okrem iného aj tým, že rozhoduje, koľko učňov prijme (Delors, 1997, s. 65). „Zásadný rozdiel medzi postavením mladého človeka, študujúceho v systéme odborného vzdelávania a prípravy (OVP) u nás a v duálnom systéme OVP vo Švajčiarsku je ten, že kým u nás je až do ukončenia štúdia v strednej odbornej škole žiakom, vo Švajčiarsku je od prvého dňa nástupu na prípravu na povolanie zamestnancom. Po skončení povinnej školskej dochádzky v základnej škole si totiž mladý Švajčiari, ktorý netúži po akademickej dráhe a nepokračuje v štúdiu na gymnáziu, nevyberá školu, do ktorej bude chodiť ďalšie 3-4 roky, ale firmu, ktorá ho na zvolené povolanie pripraví a po absolvovaní prípravy spravidla aj zamestná“ (Zimenová, Blaščák, 2013, s. 2).

Keďže však u nás je chápané predovšetkým ako vzdelávanie učňov, pri ktorom sa pravidelne strieda teoretická výučba v učňovských školách s praktickou prípravou v materských podnikoch (Palán, 2002, s. 53), resp. obdobne na stredných odborných (najmä technických) školách všeobecne, všimneme si ho aj v kontexte školskej sústavy. „Verejná diskusia o duálnom systéme trpí na Slovensku falošnou sentimentalitou – takmer vždy, a to dokonca aj v expertných kruhoch sa zvykne ‚argumentovať‘, že duálny systém sme tu predsa kedysi mali a poukazuje sa pritom na systém odborného školstva, ktorý fungoval do roku 1989. Z hľadiska dnešného stavu poznania ide o omyl a falošnú predstavu. Dôvod je prostý – tzv. socialistická ekonomika, ako vieme, nebola trhová, preto ani odborné vzdelávanie nemohlo byť ‚duálne‘ v tom zmysle,

v akom ho chápeme dnes a v akom je uplatňované napríklad v Nemecku alebo vo Švajčiarsku. Čiže platí, že ak podmienka ‚market driven‘ (‚ťahaný trhom‘) robí z duálneho systému tú ‚správnu vec‘, mechanicky prepájať teóriu s praxou pre hospodársky úspech krajiny nestačí“ (Zimenová, Blaščák, 2013, s. 3).

Celý tento rámec je teda závislý od splnenia viacerých podmienok, z ktorých u nás niektoré nie sú splnené, napríklad:

- počet učebných a študijných odborov, v ktorých sa uskutočňuje duálne vzdelávanie je v Nemecku 340, v Rakúsku 149 a vo Švajčiarsku 230, u nás počet učebných odborov je 360 ale ak k nim pripočítame aj študijné odbory tak celkový počet stúpne na 1059, čo signalizuje ich príliš úzke vymedzenie, ktoré je v rozpore s konceptom povolania;

- všeobecne sa konštatuje že na duálnom systéme vzdelávania sa málo podieľajú (napr. v Nemecku) malé a stredné podniky (Neupauerová 2013, s. 3), podľa Eurostatu podniky do 249 zamestnancov zamestnávajú v rámci Európskej únie 57 % všetkých zamestnancov, ale v SR vyše 71 % (a v podiele mikropodnikov do 10 zamestnancov je oproti 30 % v EÚ ich podiel v SR až 38 %);

- najmä v tomto kontexte hrá významnú úlohu skutočnosť, že obchodné a priemyselné komory, ale aj robotnícke komory, živnostenské komory a pod. (čiže inštitúcie, ktoré nemožno zamieňať ani so zamestnávateľskými zväzmi ani s odbormi, pretože napr. v Rakúsku zastupujú hospodárske a sociálne záujmy svojich členov napríklad aj v systémoch sociálneho postenia a v dôsledku toho musia disponovať aj dlhodobými údajmi o vývoji v jednotlivých profesiách), v tejto podobe u nás absentujú a v dôsledku ešte stále prebiehajúceho formovania novej odvetvovej štruktúry hospodárstva SR početným podnikom chýba predstava o ich perspektíve v horizonte, v ktorom by mohli nájsť v nich uplatnenie súčasných absolventi duálneho vzdelávania.

Že ani duálne vzdelanie nie je zázračným nástrojom sa prejavuje aj v súčasnosti v Nemecku, kde na jednej strane sa počet miest v duálnom vzdelávaní, ktoré ostali neobsadené, blíži k 150 tisícom, zatiaľčo počet neumiestnených absolventov základných škôl súčasne tiež prevýšil už počet 100 tisíc1.

Duálne vzdelávanie je pritom niekedy interpretované veľmi široko: spája sa síce na jednej strane s odborným vzdelávaním a so spájaním teoretických vedomostí získavanými v škole so (súbežným) nadobúdaním praktických skúseností, na druhej strane sa však intenzívne spája so vzdelávaním dospelých, s rekvalifikáciou nezamestnaných, ale aj s písaním diplomových prác s témami z prostredia praxe a pod. (Neupauerová, 2013).

## ALTERNATÍVY DUÁLNEHO VZDELÁVANIA

V Európe sa však stále viac presadzujú iné trendy riešenia kompromisu medzi odborných a všeobecným vzdelaním:

Ťažiskovo takisto mimo školského systému sa realizuje aj tzv. kooperatívne vzdelávanie, ktoré je formou podnikového vzdelávania, zlučujúcim vzdelávanie na pracovisku so vzdelávaním mimo podnik. Takto sa uplatňuje napríklad aj v niektorých štátoch USA (Južná Karolína), kde sa týmto názvom označuje kombinácia vzdelávania v triede s platenou praxou pod dohľadom. „Podstatou je úzka spätosť teórie s praxou. Popri teoretických vedomostiach získavajú účastníci znalosti a zručnosti priamo na pracovisku, väčšinou na mieste ich budúceho pracovného zaradenia, eventuálne formou stáže. ... Štúdium sa skladá obvykle z týždenných cyklov, keď sa strieda vzdelávanie s pobytom na pracovisku, väčšinou v podniku, ktorý poslucháčov sponzoruje“ (Palán, 2002, s. 105). Škola tu vystupuje ako kooperatívny partner podniku a len cez ňu by sme toto vzdelávanie mohli považovať za súčasť školského vzdelávacieho systému.

Opačne zase prevažne v školskom systéme sa realizuje tzv. technologické vzdelávanie, zamerané na synergiu zložiek poznatkovej bázy s kompetenciami, požadovanými najmä od absolventov technických študijných odborov v reálnom pracovnom prostredí. Uplatňuje sa napríklad v Portugalsku, kde sú dostupné dva druhy štúdiá: všeobecné stredné vzdelávanie (CSPOPE) a technologické vzdelávanie (CT). Odlišujú sa predovšetkým rozsahom predmetov zameraných na konkrétne povolanie, pričom prechod medzi nimi je možný (Detko – Gressnerová 2006, s. 98) a v rámci štúdiá, vedúceho k získaniu výučného listu (odbornosti na úrovni kvalifikovaného robotníka alebo zamestnanca) sa uskutočňuje štúdium, skladajúce sa zo všeobecného vzdelávania (výučba väčšiny všeobecnovzdelávacích predmetov ale viac zameraných na profesijnú oblasť, v rozsahu 14-22 hodín týždenne) a technologické vzdelávanie (líšiace sa podľa jednotlivých špecializácií, v rozsahu 16-20 hodín týždenne).

„Spolu s využívaním nových informačných a komunikačných technológií vznikajú nové požiadavky na prácu človeka. Sú to schopnosti abstraktného, systematického teoretického myslenia, chápania zložitých vzťahov, schopnosti plánovať prácu, schopnosť flexibilne reagovať na nové podmienky a pod. V týchto nových kontextoch sa predpokladá, že najlepšou prípravou na budúci neistý pracovný trh je solídne všeobecné vzdelávanie pre všetkých. Tvorí základ pre ďalšiu kvalifikáciu a rekvalifikáciu“ (Skalková, 2007, s. 52).

Ďalšiu významnú možnosť reprezentujú nástroje, ktoré sa v EÚ uplatňujú v rámci tzv. Kodanského procesu. Ide najmä o Európsky kvalifikačný rámec (EQF) a ECVET, čo je metóda

umožňujúca, aby boli kvalifikácie opisované formou prenosných kumulovaných jednotiek výsledkov vzdelávania (vedomosti, zručnosti a kompetencie), ktorým sa priradujú kreditné body. ECVET by mal umožniť transfer a kumuláciu výsledkov vzdelávania nadobudnutých ľuďmi prechádzajúcimi z jedného vzdelávacieho kontextu do druhého, z jedného systému kvalifikácie do druhého.

EQF prenáša ťažisko z objektívneho vzdelávacieho vkladu učiacej sa osoby (napr. dĺžky času stráveného v systéme formálneho vzdelávania) na reálne výsledky učenia sa. Zdôraznenie významu výsledkov učenia prináša významné efekty ako napríklad zabezpečenie lepšieho prispôsobenia vzdelávacích aktivít reálnym potrebám trhu práce, zdôraznenie významu neformálneho vzdelávania a samovzdelávania, ako aj uľahčenie transferu kvalifikácií medzi rôznymi krajinami a rôznymi systémami vzdelávania. Ako nástroj podporujúci celoživotné vzdelávanie zahŕňa EQF celé spektrum vedomostí, počnúc tými, ktoré boli nadobudnuté v rámci povinnej školskej dochádzky až po tie, ktoré boli nadobudnuté v akademickom vzdelávaní, ako aj počas profesijného vzdelávania a rôznych firemných školení. Predpokladalo sa, že všetky členské krajiny Európskej únie si osvoja EQF do r. 2010 a do roku 2012 (Lato, 2011, s. 39 – 40).

## **ZÁVER**

Na Slovensku ako v malej krajine – aj keď sa otvoril európsky trh práce a otvára sa aj európsky trh vzdelávania – predsa je len obtiažne dosiahnuť v školskom vzdelávacom systéme efektívnym spôsobom takú mieru špecializácie, ktorá by dokázala pokryť celý rad špecifických požiadaviek. Základ nášho školského vzdelávacieho systému by mal poskytovať predovšetkým veľmi flexibilnú a na kreatívnych vedomostiach založenom učení sa vybudovanú základňu, ktorá by mala byť potom dotváraná širokým spektrom validizovaných foriem mimoškolského vzdelávania ako základom pre celoživotné učenie sa, ale zároveň by sa cez validizované projekty mimoškolského vzdelávania mohlo reagovať flexibilne na požiadavky trhu práce.

Je preto nevyhnutné nielen integrovať prostredníctvom validizácie významnú časť činnosti mimoškolských vzdelávacích inštitúcií do integrovaného systému školských a mimoškolských vzdelávacích inštitúcií, ale programovo podporovať ich orientáciu na tie aktivity, v ktorých môžu mimoškolské vzdelávacie inštitúcie nadväzovať na vzdelávacie aktivity školských vzdelávacích inštitúcií.

Pohľad na existujúci súbor niekoľkých tisícov akreditovaných vzdelávacích programov v súčasnosti na Slovensku, splňajúce podmienku, že má ísť o školy, právnické alebo fyzické osoby, ktorých predmetom činnosti je vzdelávanie a činnosti priamo súvisiace so

vzdelávaním1, vytvára podmienky na to, aby sa aj u nás začali uplatňovať nástroje v rámci mechanizmov EQF a ECVET. Faktom však je – a v literatúre sa to konštatuje – že nemáme vybudované fungujúce akreditované mimoškolské vzdelávacie ustanovizne (Kilárová, 2007, s. 460) a ako konštatoval aj reprezentatívny prieskum Academie Istropolitany, prepojenie formálneho a neformálneho vzdelávania (za čím stoja inštitúcie školské a mimoškolské) je u nás stále veľmi slabé (Academia, 2007, s. 14).

Vyššie uvedené konštatovania by mohli byť východiskom aj pre konkrétne návrhy zmien v riešení vzťahu všeobecného a odborného vo vzdelávacom systéme Slovenskej republiky.

*Príspevok vznikol v rámci realizácie úlohy VEGA 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v SR.*

## LITERATÚRA

- Academia Istropolitana (2007) *Tvorba, rozvoj a implementácia otvoreného systému celoživotného vzdelávania v SR pre potreby trhu práce*. Svätý Jur\_ Academia Istropolitana.  
Dostupné na: [http://efelse.ku.sk/download/nazorovy\\_prieskumCZV2007.pdf](http://efelse.ku.sk/download/nazorovy_prieskumCZV2007.pdf)
- Delors, J. et al (1997) *Učení je skryté bohatství*. Zpráva mezinárodní komise UNESCO „Vzdělávání pro 21. století“. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání
- Detko, J., Gressnerová, L. (2006) *Štúdium v Európskej únii krok za krokom*. Bratislava: Iuventa
- Ďurišová, L. (2011) Založit profesní vzdělávání na znalostech nebo zkušenostech? *Lifelog Learning - celoživotní vzdělávání*, roč. 1, č. 1, s. 22 - 32
- Kilárová, I. (2007) SNK v systéme ďalšieho vzdelávania knihovníkov na Slovensku. Východiská a perspektívy. In: *Konference Knihovny Současnosti 2007 - sborník*, s. 460-477. Brno: Sdružení knihoven ČR.
- Lato, A. (ed.) (2011) *Kształcenie ustawiczne i jego rola w rozwoju zawodowym człowieka*. Kielce: Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej
- Neupauerová, Z. (2013) Možnosti využitia duálneho systému vzdelávania po vzore rakúskeho a nemeckého úspechu. *Finančné trhy: odborný mesačník pre teóriu a prax finančných trhov*. Bratislava: Derivat, 2013. ISSN 1336-5711, 2013, č. September, s. 1-7. Dostupné na: [http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013\\_sept\\_Neupauerova\\_DualSyst.pdf](http://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_sept_Neupauerova_DualSyst.pdf).
- Palán, Z. (2002) *Lidské zdroje – Výkladový slovník*. Praha: Academia

- Petanovitsch, A., Schmid, K., Bliem, W. (2014) *Erfolgsfaktoren der dualen Ausbildung. Transfermöglichkeiten*. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft 2014
- Petlák, E. (1997) *Všeobecná didaktika*. Bratislava: Iris
- Skalková, J. (2007) *Obecná didaktika*. Praha: Grada
- Šnajdrová, L. (2014) Spolupráce odborných škol a firem. *Moderní vyučování*, roč. 20, s. 14-15
- UN (1992) *The Rio Declaration on Environment and Development*. New York: UN 1992  
Dostupné na: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
- Vlčková, K. (2006) Charakteristika a vývojové trendy školství a vzdělávání v zemích EU. In: *Elportál*, Brno: MU, 2006, roč. 1, č. 1, s. 32-63
- Widmer, J. (2013) *Duálny systém odborného vzdelávania vo Švajčiarsku*. Bratislava: Nové školstvo, 5. 4. 2013. Dostupné na: <http://www.noveskolstvo.sk/article.php?781>
- Zimenová, Z., Blaščák, F. (2013) *Duálny systém odborného vzdelávania vo Švajčiarsku*. Bratislava: *Verejná komisia pre reformu vzdelávacej politiky*, 27.-28. 3. 2013. Dostupné na: [http://www.noveskolstvo.sk/upload/pdf/Verejna\\_komisia-sprava-02\\_2013.pdf](http://www.noveskolstvo.sk/upload/pdf/Verejna_komisia-sprava-02_2013.pdf)

# IDENTIFIKÁCIA VZDELÁVACÍCH POTRIEB ÚRADNÍKOV VEREJNEJ SPRÁVY

## IDENTIFICATION OF EDUCATIONAL NEEDS OF PUBLIC ADMINISTRATION OFFICERS

Gabriela Kravčáková

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy*

*gabriela.kravcakova@upjs.sk*

### **Abstrakt**

Inštitúcie verejnej správy fungujú na základe formálnych pravidiel, ktoré jednak uľahčujú rozhodovanie úradníkom, ale aj zaťažujú klientov (občanov) v zmysle časovej a finančnej náročnosti pri vybavovaní záležitostí. Úradník verejnej správy by mal byť odborne a sociálne kompetentný na vykonávanie pridelenej práce, mal by byť zodpovedný a dôveryhodný. Poznatky, schopnosti a zručnosti môžu byť nadobudnuté učením, vzdelávaním a praxou. Príspevok je zameraný na úradníkov verejnej správy. Cieľom výskumu, ktorého výsledky sú prezentované, bolo zmapovať a analyzovať skúsenosti občanov s byrokraciou, ktorú reprezentovali úradníci verejnej správy, identifikovať nedostatky v profesionálnej oblasti a v oblasti pracovného a sociálneho správania sa úradníkov a na základe zistení identifikovať potreby vzdelávania. Skúsenosti respondentov s vybavovaním žiadostí boli viac negatívne ako pozitívne, pričom poukazovali predovšetkým na nedostatky v profesionálnej oblasti.

Kľúčové slová: vzdelávanie; vzdelávanie vo verejnej správe; ageizmus; úradník verejnej správy

### **Abstract**

Public administration institutions operate on the basis of formal rules, which both facilitate decision-making by officials, but also burden clients (citizens) in terms of time and cost of handling matters. A public official should be professionally and socially competent to carry out the assigned work, be accountable and trustworthy. Knowledge, abilities and skills can be acquired through learning, education and practice. The contribution is aimed at public officials. The aim of the research, the results of which are presented, was to map and analyze citizens' experiences of bureaucracy represented by public officials, to identify shortcomings in the professional field and in the field of work and social behavior of officials, and to identify learning needs. Respondents' experience in dealing with applications was more negative than positive, pointing in particular to shortcomings in the professional field.

## ÚVOD

Vzdelanie – slovo, o ktorom v nejakom kontexte rozmýšľa každý človek. Zamestnávať ľudí, ktorých vzdelanie korešponduje s požadovanou spôsobilosťou chce každá organizácia. Vzdelanosť je cieľom každej spoločnosti. Možno teda tvrdiť, že vzdelanie je dôležité, hodnotné a užitočné na mikro, mezo a tiež makro úrovni.

Vzdelanosť ľudí patrí k základným cieľom spoločností. Je to podmienené súčasným náročným prostredím, ktoré vyžaduje sústavné zdokonaľovanie, prehlbovanie, prispôbovanie a rozvíjanie vzdelanostnej úrovne ľudí. Preto má byť vzdelávanie permanentné, celoživotné a má zohľadňovať všetky aktuálne potreby vyvolané realitou zmien. Mnohé organizácie si túto skutočnosť uvedomujú a investujú do vzdelávania a rozvoja svojich zamestnancov. Aktivity zamerané na formovanie ľudských zdrojov sa odvíjajú od strategických cieľov organizácie, pričom sa predpokladá premyslený a komplexný systém vzdelávania a rozvoja predovšetkým perspektívnych zamestnancov. V praxi to znamená, že organizácie si potrebu kompetentných zamestnancov s vysokou úrovňou potenciálu zabezpečujú nielen systematickým vyhľadávaním schopných, odborne a psychicky pripravených uchádzačov o prácu, ale aj odbornou prípravou a rozvojom vlastných zamestnancov v súlade so svojimi strategickými záujmami a potrebami. Participácia organizácie na vzdelávaní a rozvoji zamestnancov je dôležitá, no každý jedinec musí byť (mal by byť) sám zodpovedný za úroveň a kvalitu svojho poznania.

V procese vzdelávania a rozvoja zamestnancov organizácie je zásadná prvá fáza, a to identifikácia vzdelávacích a rozvojových potrieb jednotlivcov a pracovných kolektívov. V rámci toho je potrebné vymedziť budúcu potrebu vedomostí a zručností, realizovať analýzu pracovných miest za účelom zistenia potrebnej kvantity a kvality vedomostí a vykonať aj analýzu pracovného výkonu a výkonnosti zamestnancov. Dôležité je tiež poznať potreby zamestnancov v oblasti rozvoja. Identifikácia vzdelávacích a rozvojových potrieb je kľúčovou pre profesionálny rozvoj jedinca a kľúčovou pre ďalšie fázy procesu vzdelávania a rozvoja zamestnancov. Má byť preto starostlivo plánovaná, riadená a smerovaná k jasným výsledkom, aby bola zabezpečená efektívnosť vzdelávacích aktivít a viedla k zmysluplným zmenám, napr. v kvalite poskytovaných služieb. Vzdelávacie a rozvojové potreby pracovníkov by mali identifikovať okrem priameho nadriadeného aj iné subjekty, napr. aj odberatelia produkovaných výstupov. Ich zapojenie sa do tohto procesu zaručí, že výsledná identifikácia potrieb bude zohľadňovať pohľady všetkých zainteresovaných strán.

Je nedostatočné "len" vzdelávať. Pre organizáciu je dôležité, aby ten, kto získal nové poznatky ich odovzdal svojim kolegom, tzn. aby došlo k zhmotneniu know-how. Význam uvedeného dokazuje napr. uplatnenie stratégie zoštíhľovania v niektorých organizáciách, čo malo za následok stratu tzv. organizačnej pamäte, vrátane dôležitých neformálnych sietí a vzťahov. Niektoré organizácie si uvedomujú, ako je dôležité, aby znalosti neboli len tak nekoordinovane rozptýlené po pracoviskách a aby sa nestrácali s odchodom ľudí z organizácie.

Na dôležitosť znalostí poukázal už Drucker v diele Vek diskontinuity (The Age of Discontinuity, 1969). Upozorňuje na obdobie zmien a uvádza faktory, ktoré spôsobujú diskontinuitu. Jedným z faktorov sú znalosti, ktoré považuje za kľúčový zdroj ekonomického a sociálneho rozvoja a v tejto súvislosti zavádza pojmy znalostná spoločnosť (knowledge society) a znalostný pracovník (knowledge worker). Identifikoval šesť faktorov, ktoré významnou mierou determinujú produktivitu práce znalostného pracovníka (schopnosť stanoviť si cieľ práce, autonómia a sebariadenie, nepretržité inovácie, neustále učenie sa, kvalita práce top manažmentom objektívne, spravodlivé a uznanlivé percipovanie výsledkov práce znalostných pracovníkov). Hanley (1999) rozlišuje dva typy znalostných pracovníkov. Takých, ktorých cieľom je vlastný rozvoj, získanie pozície experta pre získanie konkurenčnej výhody na trhu práce a pre lepšiu uplatniteľnosť sa na trhu práce. Takíto pracovníci nie sú ochotní znalosti šíriť, zdieľať, ani dokumentovať. Druhým typom sú pracovníci, ktorých miera oddanosti voči organizácii je vyššia, preto je vyššia aj ochota znalosti tvoriť, rozširovať, šíriť, zdieľať a dokumentovať a robia to so zámerom jednak zvýšiť svoju vlastnú hodnotu, ale aj hodnotu svojho zamestnávateľa.

## **VZDELÁVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE**

Profesionalitou úradníka sa zaoberal už Max Weber a považoval ju za jeden zo základných znakov byrokracie. Aj v súčasnosti verejná správa považuje za nutné zamestnávať kvalifikovaných úradníkov. Dôležitosť vzdelania a vzdelávania v zmysle celoživotného vzdelávania deklaruje vo viacerých dokumentoch. Vychádza pri tom z rôznych európskych materiálov a koncepcií. Východiskovým boli Biela kniha Európskej komisie (1995) o vzdelávaní smerujúcom k vzdelanostnej spoločnosti, Celoživotné učenie pre všetkých (OECD 1996), Bolonská charta (1999), Závery Európskej rady v Lisabone (2000), Memorandum o celoživotnom vzdelávaní (Brusel 2000) a ďalšie.

V roku 2000 prijala vláda SR Koncepciu vzdelávania vo verejnej správe, ktorej cieľom bolo zabezpečenie prípravy ľudských zdrojov vo verejnej správe na riešenie náročných úloh a úloh súvisiacich s prípravou SR na vstup do Európskej únie. Realizácia tejto koncepcie bola

hodnotená v správe z roku 2003. Správa pozitívne hodnotí realizáciu koncepcie a o. i. uvádza, že zámery vzdelávania zamestnancov štátnej služby sa stali súčasťou zákona o štátnej službe a novely zákona o ďalšom vzdelávaní.

Úradom vlády SR bola prijatá Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, ktorá na základe analýzy stavu v riadení ľudských zdrojov prezentuje víziu štátnej služby pre jednotlivé oblasti (napr. líderstvo, rozvoj zručností a vzdelávanie, kariérny rast a identifikácia talentov) a uvádza návrh opatrení za účelom zabezpečenia stabilnej, efektívnej, profesionálnej a politicky neutrálnej štátnej služby. Pre vzdelávanie štátnych zamestnancov je strategickým cieľom *"zabezpečenie efektívneho rozvíjania schopností a zručností štátnych zamestnancov v súlade s potrebami služobných úradov"*. Stratégia zdôrazňuje význam ľudských zdrojov v štátnej správe, ktorých profesionalita zabezpečí dosiahnutie efektívneho výkonu štátnej služby vo vzťahu k občanom. Realizácia Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe bola hodnotená v správe v roku 2018. Konštatuje sa, že *"úrad vlády ako centrálny orgán pre koordináciu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe spolu so služobnými úradmi naplňujú ciele stanovené v stratégii"* (s. 18).

V roku 2017 bola prijatá Koncepcia ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy SR, ktorá na základe zhodnotenia doterajšieho stavu formulovala ciele, východiská a princípy ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy, vytvorila systém ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy a navrhla odporúčania pre skvalitnenie ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy. Intervenciou má byť napr. *zriadenie centrálnej vzdelávacej inštitúcie ďalšieho vzdelávania, vzdelávacie aktivity majú byť zabezpečované internými lektormi a zamestnancami tých vysokých škôl, ktoré zabezpečujú študijné programy orientované na verejnú správu, pričom kvalita lektorov má byť dosiahnutá certifikáciou na báze profesijného združenia lektorov. Väčším obciam, mestám a samosprávnym krajom sa odporúča vytvoriť pozíciu manažéra pre ďalšie vzdelávanie.*

Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy upravujú aj ďalšie dokumenty. Pre tento príspevok nie je dôležitý ich výpočet. Dôležité je, že ľudské zdroje sú pre verejnú správu významné a že ich profesionálnemu a osobnostnému rozvoju je venovaná adekvátne pozornosť.

## **AGEIZMUS V OBLASTI VZDELÁVANIA VO VEREJNEJ SPRÁVE**

Každý človek má právo na rovnaké zaobchádzanie. V súlade s touto myšlienkou má byť celoživotné vzdelávanie umožnené každému zamestnancovi verejnej správy. Ak tomu tak nie je pre nerovnaké zaobchádzanie "z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej

orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti" (§ 2 zákona č. 365/2004 Z. z.) dochádza k diskriminácii. V prípade, že dôvodom nerovnakého zaobchádzania je vek, hovoríme o ageizme.

Komplexné teoretické vymedzenie ageizmu prezentuje vo svojej definícii Vidovičová (2008, s. 112), podľa ktorej ide o "ageizmus ideológiu založenú na zdieľanom presvedčení o kvalitatívnej nerovnosti v jednotlivých fázach ľudského životného cyklu, manifestovanú cez proces systematickej, symbolickej a reálnej stereotypizácie a diskriminácie osôb a skupín na základe ich chronologického veku alebo na ich príslušnosti k určitej generácii."

Ageistické naladenie mladších ľudí voči starším v oblasti zaujatosti pracovnej skupiny, manažmentom poskytovaných informácií o práci, potenciálu rozvoja a stereotypov preukázali zistenia meta-analytických testov (Finkelstein a kol. 1995). Veldon (2013) zistil, že aj keď organizácie deklarujú antidiskriminačnú personálnu politiku, ageizmus sa na pracoviskách vyskytuje. Mierny výskyt ageizmu vo verejnej správe potvrdil aj výskum Kravčákovej (2018), ktorá na vzorke 997 zamestnancov územnej samosprávy zistila ageistické naladenie respondentov na úrovni 3,4 bodov (3,5 – stredná miera ageizmu až 6 – najsilnejšia miera ageizmu). Ageistické naladenie sa vo vyššej miere preukázalo u žien a u respondentov bývajúcich na vidieku, pričom ageistické naladenie malo klesajúcu tendenciu k stúpajúcemu veku respondentov.

V prvej polovici roku 2019 boli na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach realizované výskumy zamerané na problematiku ageizmu (Minčíková, 2019; Čontoš, 2019; Kravčáková 2019). Výskumu sa zúčastnilo 218 úradníkov verejnej správy. Dotazníkom bol zisťovaný aj výskyt ageistických situácií. Jednou z položiek, na ktorú respondenti odpovedali bolo: "S kariérnym rastom zamestnancov nad 55+ rokov už organizácia nepočíta". S výrokom súhlasilo až 86,72 % respondentov, pričom silný súhlas vyjadrilo 41 % respondentov. Podľa zistení možno predpokladať diskrimináciu v oblasti vzdelávania vo verejnej správe u ľudí nad 55 rokov veku.

## **ÚRADNÍK VEREJNEJ SPRÁVY – BYROKRAT A BYROKRACIA**

Podľa sociológie je byrokracia snaha o racionálne, na základe formálnych pravidiel fungovanie organizácií (verejných i súkromných) a vládnych systémov. Definovať ju možno ako "hierarchický administratívny systém, zameraný na riešenie veľkého množstva práce

rutinným spôsobom, pričom prevažne dodržiava súbor prísnych a neosobných pravidiel" (Skorková 2017, s. 2). Byrokracia (pravidlá a ľudia, ktorí ich vytvárajú a dodržiavajú a ktorým z nejakého dôvodu vyhovujú) existuje už stáročia a len málo skutočností, napriek kritikám a snahám o vytvorenie alternatívnych systémov k byrokracii, nasvedčuje tomu, že bude prekonaná, resp. že dôjde k jej zániku vo verejnej správe.

Pokusy o vytvorenie nového modelu organizácie sa objavujú od polovice 90-tych rokov 20. storočia. Vedci identifikovali predovšetkým negatívne prvky byrokracie, čo viedlo k hľadaniu alternatívnych možností byrokratickej správy (New Public Management, Štíhla verejná správa, Dobrá verejná správa). Kritizovaný bol Weberov ideálny typ byrokracie a spochybňovaná bola jeho efektívnosť pre "neomylnú" racionalitu v zmysle snahy subjektu o maximalizáciu úžitku, resp. efektívnosť; silnú centralizáciu rozhodovania a vysokú mieru kontroly; legitimizáciu moci (mocenský princíp vo vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti, resp. ovládania a poslušnosti); existenciu veľkého množstva abstraktných pravidiel, ktoré je nutné dodržiavať aj keď nevyhovujú všetkým situáciám a občan im nerozumie; odbornú špecializáciu úradníkov na výkon konkrétnej úlohy, čo viedlo nie k rozumnej deľbe práce, ale k úzkej špecializácii zameranej až na úkony a tým k nevyužívaniu ľudského potenciálu.

Ako tvrdí Bolfiková (2008, s. 41) alternatívny systém k byrokracii predpokladá vytvorenie "novej podstaty spravovania systémov v rovine právnej, politickej, ekonomickej a sociálnej". Vo svojej štúdií považuje výsledky práce Golembiewského za predstupeň postbyrokracie predovšetkým pre dimenziu morálky a etiky v oblasti štúdia a riadenia organizácií a prezentuje jeho koncepciu tzv. morálneho manažmentu.

Fungovanie byrokracie zabezpečujú jej vykonávatelia, tzn. úradníci (byrokrati). Byrokratický aparát predstavuje skupinu ľudí (riadiacich a riadených zamestnancov), ktorí vo svojej práci uplatňujú a dodržiavajú stanovené pravidlá. Keller (1990) považuje byrokratický aparát za špecifickú sociálnu skupinu vykazujúcu znaky sociálnej triedy, ale aj stavovstva a kastovníctva. Z hľadiska uplatňovania moci je významný len byrokratický aparát ako celok. Samotný jedinec je takmer bezmocný a nevýznamný, pretože je nahraditeľný iným.

Pracovné miesto úradníka verejnej správy je tvorené explicitne – úlohy a postupy sú konštruované presne a podrobne. Práca je rutinná, úlohy sa opakujú, sú predvídateľné, množstvo práce je relatívne stabilné. Od úradníka sa vyžaduje odborná špecializácia, dodržiavanie postupov a pravidiel. Miera autonómie (rozhodovacie kompetencie) je nízka, pretože jedinec nerozhoduje o celku.

Členom byrokratického aparátu (úradníkom) sú kompetencie jasne vymedzené a prácu vykonávajú podľa pevne stanovených pravidiel. Úradné jednanie je fixované písomnou formou, pričom dokumentáciu zhotovujú odborne vyškolení úradníci; materiálno-správne prostriedky nie sú vo vlastníctve úradníkov, úradný a súkromný majetok je oddelený práve tak, ako je oddelený úrad od bydliska úradníka. Podobne jednoznačne je ohraničená aj pracovná doba úradníka vo vzťahu k jeho voľnému času.

Dva protichodné pohľady na byrokraciu a byrokrata: pozitívny a negatívny, prezentujú Adler a Borys (1996). Podľa pozitívneho pohľadu byrokratická správa poskytuje potrebné pokyny a objasňuje povinnosti, čím uľahčuje prijímanie rozhodnutí, pomáha jednotlivcom pracovať účinnejšie. Podľa negatívneho názoru byrokratický spôsob riadenia potláča tvorivosť, podporuje nespokojnosť a demotivuje zamestnancov. Na negatíva byrokracie poukázal aj Parkinson (1957), ktorý na základe ekonomických analýz tvrdí, že byrokrati sú neefektívni a nedostatočne aktívni preto, lebo vo svojom úrade slúžia len svojim vlastným záujmom.

Súčasná odborná literatúra (napr. Dalton 2002; Toye 2008; Mayor 2013) uvádza ako najzávažnejšie problémy byrokracie a byrokrata skutočnosti, ako napr. žiadna zodpovednosť voči občanovi; chybné rozhodnutia, za ktoré úradník nenesie zodpovednosť; používanie nerozumných pravidiel; monopol a neexistencia konkurencie, ktorá nemotivuje k znižovaniu nákladov; zvyšovanie počtu úradníkov, čoho dôsledkom je nárast postupov a pravidiel; neprehľadnosť a časová záťaž pre občana; nepružné, stagnujúce a náročné pracovné postupy a systémové nedostatky; zamestnanecká samolúboosť a politické konflikty vnútri organizácie. Vo svojom výskume Culley a Bond (2008) akcentujú na jednotlivé charakteristiky, ktoré by mal mať úradník z pohľadu klienta. Mal by byť: dôveryhodný, úctivý, kompetentný a zodpovedný.

## **METÓDA**

Podľa Medzinárodnej organizácie práce (ILO) pôsobí v SR viac než 40 úradníkov na 1000 obyvateľov (2017). Práca a správanie sa úradníka ovplyvňuje celú interakciu s klientom, ktorý na základe subjektívnej percepcie získava pozitívny, resp. negatívny názor na byrokrata, byrokratické postupy a v konečnom dôsledku na verejnú správu ako takú.

Nedostatky v práci zamestnancov najčastejšie identifikuje priamy nadriadený, ktorý by mal na základe zistení navrhnúť intervenčné opatrenia v podobe napr. vzdelávania pre elimináciu, resp. aspoň redukciu nedostatkov. Identifikovať, resp. upozorniť na nedostatky v práci ľudí môžu ale aj iné subjekty, napr. vyšší manažment, personálny špecialista, kolegovia a tiež klienti.

V druhej polovici roku 2017 a začiatkom roku 2018 bol realizovaný výskum, ktorého zámerom bolo zistiť profesionalitu a správanie sa úradníkov verejnej správy (Harausová, Kravčáková). Zber údajov od ľudí zo svojho okolia zabezpečili študenti Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach a vyššie uvedené autorky výskumu.

*Cieľom výskumu* bolo zmapovať a analyzovať skúsenosti občanov s byrokraciou, ktorú reprezentovali úradníci verejnej správy, identifikovať nedostatky v profesionálnej oblasti a v oblasti pracovného a sociálneho správania sa úradníkov. Na základe zistení identifikovať potreby vzdelávania.

*Výskumnú vzorku* na základe použitia metódy dostupného výberu tvorilo 297 občanov Slovenskej republiky starších ako 18 rokov, ktorí boli ochotní zúčastniť sa výskumu. Z hľadiska pohlavia tvorilo vzorku 183 žien (61,6 %) a 114 mužov (38,4 %). Z hľadiska bydliska 259 respondentov malo trvalé bydlisko na východnom Slovensku (87,2 %), 23 respondentov na strednom Slovensku (7,7 %) a 15 respondentov na západnom Slovensku (5,1 %) a 129 respondentov žilo na vidieku (43,4 %) a v meste žilo 168 respondentov (56,6 %).

*Výskumný nástroj.* Na získanie údajov bola použitá metóda kritických udalostí. Na spracovanie údajov bola použitá obsahová analýza dokumentov.

## **VÝSLEDKY**

Respondenti boli požiadaní o opis vlastnej, ostatnej skúsenosti spojenej s vybavovaním záležitostí na niektorom z úradov verejnej správy (štátna správa, samospráva, verejno-právne korporácie). Opísať mali postup vybavovania, konanie a správanie sa úradníka/úradníčky z hľadiska odbornosti a sociálnej kompetentnosti.

V prvom kroku analýzy bolo zisťované miesto, kde respondenti získali opisovanú skúsenosť. Respondenti svoje záležitosti vybavovali na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny, na daňových úradoch, v sociálnej poisťovni, zdravotnej poisťovni, na okresných súdoch a u notárov, na mestských a obecných úradoch a na polícii. V druhom kroku analýzy bol zisťovaný charakter skúseností respondentov, pričom opisy boli rozdelené na skúsenosti pozitívne a skúsenosti negatívne. Výsledok zobrazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1 Vybavovanie záležitostí občanmi na úradoch – počet a spokojnosť respondentov

Úrad verejnej správy	Skúsenosť občana		Spolu
	pozitívna	negatívna	
Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny	11	64	75
Daňové úrady	9	15	24
Sociálna poisťovňa	12	49	61
Zdravotná poisťovňa	5	18	23
Okresné sudy a notári	3	56	59
Mestské a obecné úrady	9	68	77
Polícia	18	27	45
<b>Spolu</b>	<b>67</b>	<b>230</b>	<b>297</b>

V ďalšom kroku boli analyzované opisy skúseností respondentov, pričom boli vymedzené kategórie. Analyzovaných bolo 297 primárnych dokumentov, v ktorých bolo identifikovaných 730 prejavov konania a správania sa úradníkov verejnej správy. Pozitívne skúsenosti občanov bolo možné triediť do 3 kategórií, a to profesionalita, sociálne a pracovné správanie úradníka. Negatívne skúsenosti občanov boli triedené do 5 kategórií, a to profesionalita úradníka, sociálne a pracovné správanie úradníka, formálne pravidlá neľahčujúce rozhodovanie a organizácie práce. Identifikovaných bolo celkom 157 (21,5 %) pozitívnych prejavov konania a správania sa úradníkov (tab. 2) a 573 (78,5 %) negatívnych prejavov konania a správania sa úradníkov (tab. 3).

Tabuľka 2 Počet výskytu pozitívnych prejavov konania a správania sa úradníkov

Druh skúseností respondentov	Počet výskytu
<b>Profesionalita úradníka</b>	<b>83</b>
Poskytnuté informácie: presné, úplné, jasné, nad rámec povinností	26
Odborné vybavenie požiadavky	23
Vybavenie žiadosti pred zákonnou lehotou (bez zbytočného odkladu)	24
Postup úradníka v súlade s pravidlami	9
Kooperácia úradníka s iným pracoviskom pri vybavovaní žiadosti, zodpovedný prístup	1
<b>Sociálne správanie</b>	<b>16</b>
Empatický personál	9
Slušné jednanie s občanom	7
<b>Pracovné správanie</b>	<b>58</b>
Ochota zo strany úradníkov	41
Ústretovosť úradníka	17
<b>Spolu</b>	<b>157</b>

Z 297 analyzovaných primárnych dokumentov o skúsenostiach respondentov s riešením svojich záležitostí na úradoch verejnej správy bolo 67 pozitívnych (22,56 %). Respondenti takú skúsenosť získali predovšetkým na polícii, sociálnej poisťovni a na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny. V primárnych dokumentoch bolo opísaných 157 pozitívnych skúseností

respondentov. Respondenti oceňovali najčastejšie profesionalitu a pracovné správanie sa úradníka (N 141). Pozitívny výskyt skúseností v oblasti sociálneho správania sa úradníka bol zaznamenaný najmenej často (N 16 zo 157).

Tabuľka 3 Počet výskytu negatívnych prejavov konania a správania sa úradníkov

<b>Druh skúseností respondentov</b>	<b>Počet</b>
<b>Formálne pravidlá</b>	<b>105</b>
Zbytočné formality, požadované dokumenty, ktoré mohol úradník zistiť z oficiálnych informačných serverov	51
Dlhá doba vybavovania	24
Nedostatočné pravidlá na riešenie konkrétneho problému	13
Zbytočné predlžovanie vybavenia žiadosti	8
Finančne náročné poplatky	6
Formálnosť potvrdení o hľadani zamestnania	3
<b>Profesionalita úradníka</b>	<b>181</b>
Neodbornosť, neprofesionalita, nekompetentnosť – nedostatočné vedomosti o riešenej záležitosti	56
Nezamýšľané dôsledky rozhodnutí	39
Chyba úradníka, nepriznanie si chyby (napr. strata dokladov, zámena rozhodnutí, nevrátenie poplatku)	33
Poskytnutie neúplných a nepresných informácií a zavádzajúcich informácií	30
Nezmyselné a neoprávnené požiadavky, duplicita požadovaných údajov	16
Absencia prvotnej odbornej kontroly žiadostí klientov	5
Chaos v dokumentoch	2
<b>Pracovné správanie sa úradníka</b>	<b>100</b>
Neochota poradiť, výhovorky	54
Podmienená ochota úradníka a klientelizmus	17
Prísne dodržiavanie pravidiel, dôsledkom čoho sa predĺžila doba vybavenia žiadosti	16
Klebetenie počas vybavovania klienta	7
Sťažovanie sa na veľa práce	6
<b>Sociálne správanie sa úradníka</b>	<b>102</b>
Podráždenosť, nervozita úradníkov	35
Arogancia, povyšovanie	31
Absencia empatie, ponižovanie klienta	18
Hrubé správanie sa úradníkov voči klientom	16
Ignorovanie klienta	2
<b>Organizácia práce</b>	<b>85</b>
Dlhé čakacie doby na vstup do kancelárie (strata času)	49
Nedodržiavanie úradných hodín a nedodržanie času na prestávku na obed	19
Nedostatočné prepojenie úradov (nedostatočná kooperácia)	11
Preplnenosť priestorov úradu klientmi	6
<b>Spolu</b>	<b>573</b>

Počet negatívnych prejavov konania a správania sa úradníka pri vybavovaní záležitostí respondentov bol oproti pozitívnym prejavom vyšší o 416 zistení. Z celkového počtu opísaných skúseností respondentov (N 730) bolo 573 negatívnych prejavov byrokracie. Miesta získania týchto skúseností boli najčastejšie mestské a obecné úrady (N 68), úrady práce, sociálnych vecí

a rodiny (N 64) a okresné súdy a notári (N 56). Najmenej často boli negatíva opisované na daňových úradoch (N 15). Respondenti sa negatívne vyjadrovali k nekompetentnosti úradníkov (31,6 %), zaťažujúcim formálnym pravidlám (18,3 %), sociálnemu správaniu (17,8 %), pracovnému správaniu (17,4 %) a k organizácii práce (14,9 %).

Podľa Weberovej (2009) predstavy o ideálnom type spravovania organizácií, úradník pri svojej práci používa rutinné spôsoby, uplatňuje formálne pravidlá, ktoré mu zjednodušujú rozhodovanie a minimalizujú možnosti omylov, je odborne špecializovaný na výkon jemu zverených úloh a záležitosti klientov rieši neosobne a vecne, pričom za výsledok nezodpovedá. Je predstaviteľom "neomylnnej" racionality, ktorá zabezpečuje maximálnu efektívnosť pri spravovaní organizácie. Weber ale píše aj o iracionalite racionality keď konanie úradníka prestane byť predvídateľné pre klienta pre množstvo abstraktných a nedokonalých pravidiel. Kritické analýzy byrokratického spravovania organizácií (napr. Crozier 1964, Merton 1966, Simon 1965, Albrow 1970, Mintzberg 1979 a ďalší) poukazujú na problémy, ktorým Weber nevenoval pozornosť. Týka sa to dehumanizácie práce a ľudí, ktorí ju vykonávajú, centralizácie riadenia a nízkej rozhodovacej autonómie úradníkov, nepotreby inovatívnosti a angažovanosti, nepružnosti spôsobujúcej časovú záťaž pre klienta, nízkej až žiadnej zodpovednosti za výsledok práce, vynucovania poslušnosti voči nadriadeným, atď.

*Identifikácia vzdelávacích potrieb úradníkov verejnej správy.* Zistenia prezentované v tabuľkách 2 a 3 korešpondujú s kritickými analýzami Weberovho ideálneho typu spravovania organizácií na základe byrokratických pravidiel vedúcich k "neomylnnej" racionalite. Zistenia poukazujú na nedostatky v konaní a správaní sa úradníkov. V oblasti profesionality dominovala kritika týkajúca sa nedostatočných vedomostí úradníkov riešenej záležitosti a nezamýšľaných dôsledkov rozhodnutí, tzn. nezodpovednosti, resp. vyhýbania sa zodpovednosti. Respondenti uvádzali, že im úradníci poskytli neúplné, nepresné a zavádzajúce informácie. Dôvodom môže byť neznalosť úradníka o vybavovanej záležitosti, ale aj nezáujem o klienta. Respondenti opisovali aj chyby úradníka, ktoré si ale úradník nepriznal.

V oblasti pracovného správania dominovala neochota poradiť klientovi, čo môže vypovedať o neznalosti, ale aj o nadradenom (mocenskom) prístupe voči klientovi. V nízkej miere bolo opisované aj korupčné správanie sa úradníka a klientelizmus.

V oblasti sociálneho správania sa kritika respondentov týkala predovšetkým podráždenosti úradníkov, čo môže poukazovať na náročnosť práce s ľuďmi, ale aj na množstvo práce, resp. zlú organizáciu práce. Približne v rovnakej miere respondenti poukazovali na aroganciu a

povyšovanie úradníkov, čo vypovedá o ich samolúbosti. Negatívne skúsenosti sa týkali aj ponížovania a hrubého správania sa úradníkov.

Poslednou kategóriou, do ktorej boli zaradené negatíva byrokracie bola organizácia práce. Analýza zistila príčiny predovšetkým na strane úradníka. Dlhé čakanie klienta na prijatie úradníkom a dlhá doba vybavovania záležitostí môže byť spôsobená buď pomalosťou úradníka (negatívum), alebo jeho precíznosťou, čo možno interpretovať aj ako pozitívum. Zdlhavosť vybavovania jedného klienta môžu spôsobovať aj predpisy a postupy, ktoré sú v danej organizácii platné a ktoré úradníci musia dodržiavať.

Zistenia ukazujú na možnosť využiť klientov ako zdroj informácií za účelom zlepšenia, tzn. klienti môžu identifikovať potreby smerujúce k zlepšeniu. Okrem už uvedeného, že respondenti opísali pozitívne i negatívne zistenia konania a správania sa úradníkov verejnej správy, je potrebné osobitne reagovať na nedostatky týkajúce sa správania (sociálneho aj pracovného). Je absolútne neprijateľné ak človek poníža človeka. Témou príspevku nie je morálka, preto tomuto problému nie je venovaná ďalšia pozornosť.

Identifikované nedostatky v konaní a správaní sa úradníkov verejnej správy je možné eliminovať, resp. adekvátne odstrániť aj vzdelávaním. Pozitívne je, že verejná správa venuje pozornosť celoživotnému vzdelávaniu. Dokazuje to napr. Konceptia ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy SR (2017), ktorá je výstupom národného projektu "Implementácia systému ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy", Operačného programu Efektívna verejná správa. Konceptia poskytuje kritickú analýzu stavu od prijatia Konceptie vzdelávania vo verejnej správe (2000) a konštatuje, že vzdelávanie zamestnancov v štátnej správe je systematickejšie ako vzdelávanie zamestnancov územnej samosprávy a konštatuje, že "kvôli právnej nezáväznosti koncepcie nedokázala vytvoriť základ pre vybudovanie jednotného systému ďalšieho vzdelávania" (s. 42). Kľúčovou príčinou bola "pretrvávajúca politizácia verejnej správy" (s. 42).

Celoživotné vzdelávanie zamestnancov verejnej správy sa orientuje predovšetkým u zamestnancov územnej samosprávy na odborné vzdelávanie. V štátnej správe sú zamestnanci vzdelávaní aj v oblasti získavania generických kompetentností (kontext úlohový, sociálny a fyzikálny, tzn. pracovné prostredie). Podľa Správy o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020 z roku 2018 sa uvádza, že od júna 2017 do 31.12.2018 bolo preškolených spolu 2143 prevažne vedúcich štátnych zamestnancov (s. 13). Manažérske vzdelávanie, ktoré obsahovalo témy napr. manažérske zručnosti, komunikačné

zručnosti, moderné prístupy k vedeniu ľudí a tímov, efektívne riadenie tímu, a pod. absolvovalo 1141 vedúcich štátnych zamestnancov.

Úradníci pri výkone svojej práce prichádzajú často do priameho kontaktu s klientom. Osobnú interakciu determinuje správanie, preto vzdelávacie aktivity uskutočňované v rámci celoživotného vzdelávania majú byť zamerané aj na problematiku správania, a to nie len pre vedúcich zamestnancov, ale aj pre vedených zamestnancov.

Verejná správa usiluje o zamestnávanie kvalitných ľudí. Pre prácu vo verejnej správe pripravujú študentov stredné školy a vysoké školy poskytujúce vzdelanie v študijnom programe verejná správa. Inštitúcie verejnej správy by mali participovať na tvorbe študijných programov a mali by tiež participovať na výučbe vybraných predmetov, čím by sa zlepšila príprava študentov pre trh verejnej správy.

## **ZÁVER**

Príspevok charakterizuje úradníka verejnej správy – byrokrata cez optiku teoretického poznania a skúseností klientov s konaním a správaním sa úradníkov pri vybavovaní ich žiadostí. Nedostatky byrokracie prejavujúce sa v práci úradníkov uvádza viacero autorov a boli identifikované aj respondentmi prezentovaného výskumu. Nedostatky je možné odstrániť aj vzdelávaním zamestnancov. Vysoká odborná úroveň práce vo verejnej správe má byť dosiahnutá efektívnym systémom celoživotného vzdelávania. Kľúčové postavenie ľudských zdrojov deklaruje Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020, ktorej cieľom je snaha priblížiť sa štandardom krajín EÚ, zlepšiť orientáciu na klienta a profesionálne plnenie úloh modernej verejnej správy v SR.

*Príspevok je čiastkovým výstupom projektu č. 1/0349/17 s názvom Príčiny a dôsledky ageizmu a vzájomnej animozity medzi generáciami v pracovnom a mimopracovnom prostredí, podporený grantovou agentúrou VEGA.*

## **LITERATÚRA**

- Adler, P., Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly* 41.1.
- Becker, G. S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference Education*. Amazon.

- Bolfíková, E. (2008). Byrokracia vs. post-byrokracia v podmienkach verejných organizácií – teoreticko-metodologický diskurz. *Sociálne a politické analýzy*, 2/2008, 40-55.
- Čontoš, M. (2019). Aktuálne situácie zamestnania a zamestnávania starších ľudí. Diplomová práca. Košice: UPJŠ, FVS. Nepochikovaný zdroj.
- Dalton, D. (2002). Ever consider that you maybe at the root of bad bureaucracy? *Security* 39.7 (Sep. 2002): 60-61.
- Drucker, P. (2002). *Věk diskontinuity*. Praha: Management Press.
- Finkelstein, L. M., M. J. Burke, a M. S. Raju. (1995). Age discrimination in simulated employment contexts: an integrative analysis. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 80 No. 6, pp. 652-663.
- Hanley, S. (1999). Knowledge Portals at American. *Knowledge Management Review*, vol. 4, 1999, č. 8, s. 44-45.
- Keller, J. (1990). *Civilizace úředníků : ke genezi a sociální funkci byrokracie*. Praha: Slon.
- Keller, J. (2007). *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Kravčáková, G. (2018). Ageizmus vo verejnej správe. *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte* [online]. Košice: UPJŠ, FVS. Dostupné z: <https://unibook.upjs.sk/sk/fakulta-verejnej-spravy/1117-verejna-sprava-v-sucasnom-demokratickom-a-pravnom-state-cast-2>
- Mayor, T. (2013). It takes on Bureaucracy. *Computerworld*. 47.10. 20 - 26.
- Merton, R. K. (2000). Studie ze sociologickej teórie. Praha. SLON. ISBN 80-85850-92-3.
- Minčíková, K. (2019). Ageizmus v kontexte dopytu na trhu práce. Bakalárska práca. Košice: UPJŠ, FVS. Nepochikovaný zdroj.
- Parkinson, C. N. (1957). *Law and Other Studies in Administration*. Boston, Houghton Mifflin Company. Dostupné z: <http://sas2.elte.hu/tg/ptorv/Parkinson-s-Law.pdf>
- Skorková, Z. (2017). Byrokracia v organizácii – jej minulosť, súčasnosť a budúcnosť. *Slovenská akadémia manažmentu*, 5/2017, roč. XII.(online). Dostupné z: [https://sam-km.sk/\\_files/200000347-2ce692ddd3/Skorkova\\_Byrokracia%20v%20organiza%CC%81cii%20%E2%80%93%20je%20minulost%CC%8C.pdf](https://sam-km.sk/_files/200000347-2ce692ddd3/Skorkova_Byrokracia%20v%20organiza%CC%81cii%20%E2%80%93%20je%20minulost%CC%8C.pdf)
- Tej, J. (2018). Výkonnosť v kontexte inštitúcií miestnej samosprávy. *Vybrané aspekty manažmentu výkonnosti*. Prešov: Bookman.
- Toye, J. (2008). The ambiguity of bureaucracy. WiderAngle. Dostupné na: <http://www.thefreelibrary.com/The+ambiguity+of+bureaucracy.-a0192450101>

Veldon, B. (2013). Ageism and age discrimination in the workplace. *CRIS Bulletin* 2013/02, 10.2478/cris-2013-0008.

Vidovičová, L. (2008). *Stárnutí, věk a diskriminace – nové souvislosti*. Brno: MU.

Weber, M. (2009). *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH. Preklad

Havelka, M. ISBN 9788072983896.

### **Legislatívne dokumenty**

Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe. (2000)

Správa o realizácii koncepcie vzdelávania vo verejnej správe. (2003)

Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe na roky 2015-2020.

Koncepcia ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy Slovenskej republiky. (2017)

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Správa o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na r. 2015-2020.

Centrálny plán vzdelávania administratívnych kapacít EŠIF na programové obdobie 2014-2020. (2018)

Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018. (2019)

Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

# MANAŽÉRSKE ROZHODOVANIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

## MANAGERIAL DECISION-MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Adriana Martošová

*Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických  
vzťahov, Katedra manažmentu a rozvoja ľudských zdrojov*

adriana.martosova@tnuni.sk

### Abstrakt

Manažérske zručnosti sú dôležité ako v súkromnom sektore, tak aj vo verejnej správe. Jednou z dôležitých zručností je manažérske rozhodovanie, ktoré napomáha dosiahnutiu cieľov danej inštitúcie a využitiu potenciálu každého zamestnanca. Kvalita manažérskeho rozhodovania je kľúčová pre úspech inštitúcie, nakoľko nesprávne rozhodnutie môže viesť k jeho ohrozeniu, či dokonca zániku.

Tvorcami rozhodnutí sú manažéri, ktorí musia vedieť správne a vo vhodnom čase rozhodnúť, čomu niekedy môže brániť strach zo zlyhania a z dôsledkov prijatia nesprávneho rozhodnutia. Samotnému rozhodnutiu by mal predchádzať výskum a analýza, ktorých hĺbka a zložitosť sú primerané závažnosti konkrétneho rozhodnutia. Starostlivé plánovanie, ochota, komunikácia a riadenie času sú kľúčovými faktormi kvalitného rozhodovania. Je prirodzené, že niektorí ľudia uprednostňujú prijímanie príkazov od svojich nadriadených a vyhýbajú sa tak prijatiu zodpovednosti za vlastné rozhodnutia. V našom príspevku sme sa zaoberali problematikou manažérskeho rozhodovania, ktorú sme skúmali najskôr teoreticky a následne sme v podmienkach konkrétnej danej inštitúcie uskutočnili vlastný empirický prieskum prostredníctvom dotazníkovej metódy. Výskum objasnil postoj zamestnancov zvolenej inštitúcie k rozhodnutiam manažérov. Platnosť hypotéz sme potvrdzovali Chí kvadrát testom a F-Testom.

Key words: dotazníková metóda; manažér; manažérske rozhodovanie; štatistické metódy; verejná správa

### Abstract

Managerial skills are important both in the private sector and in public administration. One of the important skills is managerial decision making, which helps to achieve the goals of the given institution and exploit the potential of each employee. The quality of managerial decision-making is crucial to the success of an institution, as an incorrect decision can endanger it or even end it. Decision makers are

managers who must know the right and timely decision about what sometimes fear of failure and the consequences of making the wrong decision can prevent it. The decision itself should be preceded by research and analysis whose depth and complexity are proportionate to the gravity of the specific decision. Careful planning, willingness, communication and time management are key factors for quality decision making. It is natural that some people prefer to take orders from their superiors and thus avoid taking responsibility for their own decisions. In our paper, we dealt with the issue of managerial decision-making, which we first examined theoretically and then conducted our own empirical research through the questionnaire method in the conditions of the particular institution. The research clarified the attitude of the employees of the chosen institution towards the decisions of the managers. The validity of the hypotheses was confirmed by Chi square test and F test.

Key words: public administration; questionnaire method; manager; management decisions; statistical methods

## ÚVOD

Niektorí autori považujú manažment iba za teóriu a prax riadenia výrobných podnikov a iných organizácií, ktoré fungujú na princípe komerčnosti a v tomto smere je aj predmetom ich záujmu. Manažment je pojem širší, znamená vykonávať modernú správu v tom najširšom zmysle slova. Znamená spravovanie akýchkoľvek organizácií, firiem, činností. Manažment je aplikovateľný aj na verejnú správu, tak u nás, ako aj v západnej praxi.

Je potrebné nazrieť hlbšie do kompetencií, metód a techník využívania nástrojov manažmentu verejnej správy. Wright a Nemeč (2003) uvádzajú, že moderný manažér vo verejnej správe musí vedieť ako tvoriť strategické vízie a plány pre rozvoj štátu i miestnej samosprávy, ako riadiť disponibilné ľudské zdroje, ako dostatočne financovať programy a služby a spravovať pridelené fondy, mať povedomie o potrebe a využití informácií a plánovať potrebnú úroveň techniky, ktorá zlepší zber a analýzu informácií pre rozhodovanie i bežnú činnosť verejnej správy.

Manažérske rozhodovanie zaraďujeme medzi najdôležitejšiu činnosť v procesoch nielen v súkromnom sektore, ale aj vo sfére verejnej správy. A nielen to. Pokladá sa za jednu z dôležitých zručností manažéra, ktorá napomáha dosiahnutiu cieľov inštitúcie a využitie potenciálu každého zamestnanca vo verejnej správe. Je dôležité si uvedomiť, že manažéri neustále rozhodujú a že kvalita ich rozhodovania má vplyv - niekedy dosť významný - na efektívnosť inštitúcie a jej zainteresovaných strán. Členovia tímu vrcholového manažmentu pravidelne prijímajú rozhodnutia, ktoré majú vplyv na budúcnosť organizácie a všetky jej

zúčastnené strany, napríklad na priame rozhodnutia. Dobré manažérske rozhodnutie vo verejnej správe môže zvyšovať motiváciu u zamestnancov, zatiaľ čo zlé rozhodnutie môže viesť negatívnemu dopadu motivácie a slabému pracovnému výkonu zamestnancov.

Dôležitou súčasťou v manažmente pri rozhodovaní je aj vedenie zamestnancov vo sfére verejnej správy. Vodca má vrodenu schopnosť motivovať zamestnancov, aby pracovali na dobrovoľnej báze s väčšou iniciatívou. Naopak manažér je osoba zodpovedná za dosiahnutie stanovených cieľov, vyjadrujúca pozíciu v rámci organizačnej hierarchie. Tvrdia to aj autori Dedina, J. a Dedinova, K. (2012) a vo svojej štúdií sa práve zaoberali touto problematikou.

## **TEORETICKÉ VÝCHODISKA SKÚMANEJ PROBLEMATIKY**

Rozhodovanie je nevyhnutnou súčasťou každej manažérskej činnosti. Manažéri potrebujú relevantné informácie, poznatky a skúsenosti, o ktorých sa môžu opierať. Manažér musí denne rozhodovať o dôležitých veciach ako i riešiť problémy. V ojedinelých prípadoch sa manažér musí oprieť o súhlas kompetentného orgánu, napr. dozorná rada, valné zhromaždenie a pod. Takto sa potom rozhodovanie predĺži a spomalí. V Japonsku je známy RINGI systém, ktorý manažéri pri rozhodovaní používajú. Veľký podiel na manažérskom rozhodovaní má vek a vzdelanie samotného manažéra.

Schopnosť manažéra viesť organizácie a inštitúcie sa považuje za náročnú úlohu a môže mať výrazný vplyv na potenciál každého zamestnanca.

Cehan, ID a kol. (2019) sa snažili vo svojom výskume prezentovať pohľad manažéra na dôsledky morálnych a psychologických procesov pri rozhodovaní v organizáciách. Takéto dôsledky v manažérskom rozhodovaní sú nevyhnutným predpokladom, ktoré treba sledovať z hľadiska výskumu manažérskeho rozhodovania, ako aj jeho komplexnosti. V skutočnosti, takýto výskum poukazuje na neviditeľnú stránku manažérskeho rozhodovania, ktorá vysvetľuje procesy a správanie, ku ktorým došlo pred, počas a po prijatí rozhodnutia.

Autori Park, H. H. a Faerman, S. (2019) v štúdií skúmali ako manažéri rozvíjajú svoje sociálne a emocionálne kompetencie a potom ich využili na ich osobný rast a kariéru. V prieskume zhromaždili 16 rozhovorov od povýšených manažérov vo veľkej severovýchodnej štátnej agentúre. Po zistení výsledkov zistili, že pri rozhodovaní na manažéra majú veľký vplyv ich sociálne a emocionálne kompetencie.

Jiang, F. a kol. (2018) skúmali v zahraničných dcérskych spoločnostiach vplyv globálneho zmýšľania vedúcich manažérov na ich rozhodnutia týkajúce sa kognitívnych rozhodovacích štýlov a manažérskych skúsenostiach integrujúcich s ich globálnym prístupom a tým ovplyvňujú rozhodnutia. Údaje, ktoré zozbierali boli od 345 pomocných vedúcich pracovníkov

z čínskej národnej spoločnosti. Výsledky preukázali, že manažéri ktorí zmýšľajú globálnejšie, majú tendenciu si zvoliť pre svoje zahraničné dcérske spoločnosti rozhodovanie na nižšej úrovni.

Halden, K. a kol. (2018) vo svojom príspevku skúmali prieskum vo Švédsku z roku 2010, a to analyzovanie vzťahu medzi ženami ako manažérkami a radovými zamestnancami. Preukázalo sa, že ženy ako manažérky, ktoré disponujú určitými vlastnosťami, schopnosťami a kognitívnymi črtami sú lepšie manažérky ako muži na takýchto pozíciách.

Autor Nayak (2018) vo svojej publikácii skúmal ako ženy v manažérskej úlohe vo verejnom a súkromnom sektore v Indii vnímajú kolegovia z hľadiska manažérskej efektívnosti. Vychádzal z primárnej výskumnej štúdií, kde využíva štruktúrovaný dotazník na zhromažďovanie údajov od 1260 manažérov 60 spoločností v Indii a indepth-interview s 30 vedúcimi pracovníkmi firiem. Väčšina z nich si myslela, že pohlavie má vplyv na manažérsku efektívnosť. Zatiaľ čo kompetencie manažérov sa považujú za kľúčový faktor určujúci ich efektívnosť v práci, muži sú uprednostňovaní v určitých životne dôležitých úlohách, ako je vedúce postavenie, strategické rozhodovanie, rokovania, riešenie rizík a výziev, avšak ženy sú považované za efektívnejšie v oblasti riadenia ľudských zdrojov, vzťahov s verejnosťou, medziludských vzťahov a udržiavania rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom. Ďalšia štúdia poukazovala na to, že rozhodnutia manažéra vo sfére verejnej správy sú tvorené na základe stereotypov jeho profesijného postavenia. Touto štúdiou sa zaoberal predstaviteľ Voronov, O. (2016), kde sa v príspevku zameriaval na zváženie prístupov k zavedeniu psychologickéj časovej kategórie do rozhodovacej štruktúry manažérov vo verejnej správy. Cieľom výskumu bolo analyzovanie fungovania fenoménu individuálnej činnosti v oblasti verejnej správy a jej vplyv na prijímanie manažérskych rozhodnutí. Pri analýze vplyvu na manažérsky rozhodovací proces verejnými činiteľmi boli použité tieto metódy: analytická metóda, postup na meranie individuálnej časovej jednotky B. Tsukanovom, dotazník osobnosti G. Eysencka, dotazník J. Rottera. Na základe toho bol predstavený systém a štruktúra časových aspektov ovplyvňujúcich manažérské rozhodovanie vo verejnej správe. Rovnako bol vyvinutý model, rozdelený do troch úrovní, a to individuálna činnosť štátnych zamestnancov, skupinová činnosť (neoddeliteľná od orgánov verejnej správy) a sociálna činnosť ľudí z regiónov Ukrajiny.

Galic, S. a kol. (2018) vo svojej štúdií skúmali do akej miery manažéri v organizáciách verejnej správy implementujú intuíciu do rozhodovacieho procesu. Hlavným cieľom bolo zistiť, či existuje vzájomný vzťah medzi emočnou inteligenciou a implementáciou intuície v procese rozhodovania. Podľa zistení sa vytvorila hypotéza vzťahu medzi kompetenciami,

emočnou inteligenciou a intuitívnym rozhodovaním manažérov. V tejto štúdií sa použila dotazníková metóda rozdelená do šiestich súborov, a to demografické údaje, emocionálna inteligencia, intuitívny potenciál, použitie intuície pri rozhodovaní, intuitívna syntéza a environmentálna škála. Dotazník bol rozdelený medzi 110 respondentov. Po výsledkov zistení sa preukázalo, že respondenti si často zakladajú na dôležitých rozhodnutiach v rámci intuície, a bola i zistená vzájomná súvislosť medzi emočnou inteligenciou a implementáciou intuície do rozhodovacieho procesu.

## VÝSKUMNÁ ČASŤ

V našom príspevku sme realizovali dotazníkový prieskum na Ministerstve spravodlivosti SR, kde sme oslovili 50 respondentov na rôznych pracovných pozíciách, ako sú riaditelia odborov sekcie, ekonómovia, odborní referenti a podobne. Z toho 30 ich tvorilo ženské pohlavie a 20 mužské pohlavie, kde veková kategória tu najviac u ľudí prevažovala cez 18-30 rokov a najmenej cez 41-50 rokov. Dotazníkový prieskum pozostával z 10 otázok. Po vyhodnotení dotazníkového prieskumu sme začali s druhou etapou a to výskumnou časťou.

Pri písaní príspevku sme použili nasledovné vedecké metódy:

- a) **Technika dotazovania** - Z hľadiska metodológie budeme používať exploračnú metódu, konkrétne techniku dotazníka. Keďže je anonymný, predpokladáme úprimnejšie a menej skreslené odpovede respondentov, ktoré nebudú „skrásľovať“ či inak dotvárať výsledky. Vodák uvádza (2012), že prostredníctvom dotazníka vieme dosiahnuť vysoké tempo zhromažďovaných informácií, vysokú mieru formalizácie, štandardizácie a relevantné výsledky, ktoré budú dostatočne vierohodné na navrhnutie riešenia či iných opatrení, ktoré si skúmaná situácia bude vyžadovať.
- b) **Kontingenčná tabuľka** – je tabuľka, ktorá sa používa na prehľadnú vizualizáciu vzájomného vzťahu dvoch štatistických znakov. Riadky kontingenčnej tabuľky zodpovedajú možným hodnotám prvého znaku, stĺpce možným hodnotám druhého znaku. V príslušnej bunke kontingenčnej tabuľky je zaradený počet prípadov, kedy zároveň mal prvý znak hodnotu zodpovedajúcu príslušnému riadku a druhý znak hodnotu zodpovedajúcu príslušnému stĺpcu.
- c) **Chí – kvadrát test** – predstavuje rozšírenie chí-kvadrát testu dobrej zhody a vychádza z kontingenčnej tabuľky pozorovaných početností, kde pozorovaná početnosť  $a_{ij}$  je početnosť (frekvencia) kombinácie  $x_i \wedge y_j$ .

Očakávané početnosti  $e_{ij}$  sú také, ktoré zodpovedajú nulovej hypotéze o nezávislosti dvoch premenných. Očakávaná početnosť príslušnej bunky sa rovná podielu súčinu príslušnej pozorovanej početnosti riadku a stĺpca a celkovému počtu pozorovaní. Chí-kvadrát test overuje, či môžu byť rozdiely skutočných a očakávaných početností iba náhodné (premenné sú nezávislé) alebo štatisticky významné (premenné sú závislé).

Vzorec Chí- kvadrátu pre výpočet hodnôt:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^n \frac{(e-t)^2}{t}$$

(1)

kde:  $n$  = celkový počet fenotypových tried,

$e$  = experimentálna frekvencia  $i$ - tej triedy,

$t$  = teoretická frekvencia  $i$  –tej triedy,

- a) **F- Test** -využíva sa často na odhadovanie výskumnej vzorky. Vyznačuje sa dvoma parametrami a to, počtom stupňom voľnosti čitateľa a počtom stupňom voľnosti menovateľa. Pre výpočet F rozdelenie sa v exceli používajú funkcie FDIST a FINV. Vo funkcii FDIST v poli  $X$  môže byť len nezáporná hodnota  $x_1$ , pre ktorú sa počíta pravdepodobnosť:  $\Pr(X > x) = 1 - \Pr(X \leq x)$ , kde pre zadanú pravdepodobnosť vo funkcii FINV platí nasledovný vzťah:  $\Pr(X > x) = 1 - \Pr(X \leq x)$ . (Chajdiak, 2013)

Po zistení výsledkov dotazníkového prieskumu, sme zozbierané údaje vložili do kontingenčnej tabuľky a výsledok prieskumu sme vyhodnotili na základe štatistických metód, ktoré sme už spomínali aj v abstrakte a popisujeme ich aj v tejto časti príspevku. Z dotazníkového prieskumu sme si vybrali dve otázky v spojitosti s manažérskym rozhodovaním, z ktorých sme stanovili hypotézy pre výpočet Chí- kvadrát testu a F -testu.

**1. Uplatňuje Váš nadriadený motivačné nástroje pri jeho rozhodovaní voči Vám?**

***$H_1$ : Existuje predpoklad, že nadriadený viac uplatňuje motivačné nástroje pri mužoch ako pri ženách.***

***$H_2$ : Nadriadený neuplatňuje viac motivačných nástrojov pri mužoch ako pri ženách.***

**a) Chi- kvadrát test:**

Tabuľka 1 Reakcia, že nadriadený viac uplatňuje motivačné nástroje pri mužoch ako pri ženách

	Muž	Žena	Spolu	Vypočítané hodnoty
Áno uplatňuje	6	10	16	0,32
Čiastočne uplatňuje	4	5	9	0,18
Skôr uplatňuje	2	6	8	0,16
Čiastočne neuplatňuje	2	3	5	0,1
Skôr neuplatňuje	4	5	9	0,18
Nie neuplatňuje	1	2	3	0,06
Spolu	19	31	50	

Zdroj: vlastné spracovanie (2019)

Nasledovne sme vypočítali očakávané hodnoty:

	$=19*0,32= 6,08$	$=31*0,32=9,92$
	$=19*0,18= 3,42$	$=31*0,18=5,58$
	$=19*0,16= 3,04$	$=31*0,16=4,96$
	$=19*0,1=1,9$	$=31*0,1=3,1$
	$=19*0,18=3,42$	$=31*0,18=5,58$
	$=19*0,06=1,14$	$=31*0,06=1,86$

Z aktuálnych hodnôt, ktoré sme vypočítali v tabuľke 1, resp. s počtom respondentov, ktorí nám zodpovedali na danú otázku, a z očakávaných hodnôt, sme vypočítali Chi-test, čo znamená, že na hladinu významnosti 95 % je  $P= 0,96808152$ .

$H_1$ : neexistuje rozdiel     $H_2$ : existuje rozdiel

Môžeme potvrdiť, že  $H_1$  zamietame a  $H_2$  prijímame s hladinou významnosti 95%

**b) F- test:**

F-Test Two-Sample for Variances

	Variable 1	Variable 2
Mean	3,166667	5,166666667
Variance	3,366667	7,766666667
Observations	6	6
Df	5	5
F	0,433476	
P(F<=f) one-tail	0,190108	
F Critical one-tail	0,198007	

Zdroj: vlastné spracovanie (2019)

Vo výskumnej otázke č. 1, nás zaujímalo, či uplatňuje ich nadriadený motivačné nástroje pri rozhodovaní. Predpokladali sme, že zamestnávateľ uplatňuje motivačné nástroje viac pri mužoch ako pri ženách. Po zistení výsledkov dotazníkového prieskumu a výpočtov sme zistili, že zamestnávateľ neuplatňuje motivačné nástroje viac pri mužov ako pri ženách.

Výsledok F-testu: 5,050329. Ak platí vzťah  $P (F<=f)$ , tak nemožno zamietnuť hypotézu  $H_1$ .

## 2. Zohľadňuje Váš nadriadený motivačné faktory pri rozhodovaní?

*H<sub>2</sub>: Existuje predpoklad, že nadriadený zohľadňuje motivačné faktory pri rozhodovaní viac u mužov ako u žien?*

*H<sub>3</sub>: Nadriadený nezohľadňuje motivačné faktory pri rozhodovaní viac u mužov ako u žien.*

### a) Chi-kvadrát test:

Tabuľka 2 Reakcia, že nadriadený zohľadňuje motivačné faktory pri rozhodovaní viac u mužov ako u žien

	Muž	Žena	Spolu	Vypočítané hodnoty
Áno zohľadňuje	3	8	11	0,22
Čiastočne zohľadňuje	4	6	10	0,2
Skôr zohľadňuje	5	9	14	0,28
Čiastočne nezohľadňuje	2	4	6	0,12
Skôr nezohľadňuje	3	4	7	0,14
Nie nezohľadňuje	2	0	2	0,04
Spolu	19	31	50	

Zdroj: vlastné spracovanie (2019)

Nasledovne sme vypočítali očakávané hodnoty:

$=19 \cdot 0,22 = 4,18$	$=31 \cdot 0,22 = 6,82$
$=19 \cdot 0,2 = 3,8$	$=31 \cdot 0,2 = 6,2$
$=19 \cdot 0,28 = 5,32$	$=31 \cdot 0,28 = 8,68$
$=19 \cdot 0,12 = 2,28$	$=31 \cdot 0,12 = 3,72$
$=19 \cdot 0,14 = 2,66$	$=31 \cdot 0,14 = 4,34$
$=19 \cdot 0,04 = 0,76$	$=31 \cdot 0,04 = 1,24$

Z aktuálnych hodnôt, ktoré sme vypočítali v tabuľke 2, resp. s počtom respondentov, ktorí nám zodpovedali na danú otázku, a z očakávaných hodnôt, sme vypočítali Chi-test, čo znamená, že na hladinu významnosti 95 % je  $P = 0,553163746$

H<sub>3</sub>: neexistuje rozdiel H<sub>4</sub>: existuje rozdiel

Môžeme potvrdiť, že H<sub>3</sub> zamietame a H<sub>4</sub> prijímame s hladinou významnosti 95 %.

## b) F-test:

### F-Test Two-Sample for Variances

	Variable 1	Variable 2
Mean	3,166666667	5,166667
Variance	1,366666667	10,56667
Observations	6	6
Df	5	5
F	0,129337539	
P(F<=f) one-tail	0,021221143	
F Critical one-tail	0,1980069	

Zdroj: vlastné spracovanie(2019)

Vo výskumnej otázke č. 2, nás zaujímalo, či zohľadňuje ich nadriadený motivačné faktory pri rozhodovaní. Predpokladali sme, že nadriadený zohľadňuje motivačné faktory pri rozhodovaní viac u mužov ako u žien. Po zistení výsledkov dotazníkového prieskumu a výpočtov, sme zistili, že nadriadený nezohľadňuje motivačné faktory pri rozhodovaní viac u mužov ako u žien.

Výsledok F-testu: 5,050329058. Ak platí vzťah  $P(F \leq f)$ , tak nemožno zamietnuť hypotézu  $H_3$ .

## ZÁVER

Po zistení výsledkov dotazníkového prieskumu môžeme konštatovať, že manažérske rozhodnutie je dôležitou súčasťou verejnej správy, či už v organizáciách štátnej správy alebo samosprávy. Za cieľ sme si stanovili zistiť ako manažér vplýva svojim rozhodovaním a správaním na zamestnancov vo sfére verejnej správy. Vypracovali sme dotazník, ktorý sme rozposlali do inštitúcie Ministerstva spravodlivosti SR medzi rôzne pracovné pozície vo veku od 18-51 rokov a viac. Zaujímalo nás viacero faktorov, ktoré ovplyvňujú zamestnancov pri pracovnej činnosti ale najviac nás zaujímalo, či manažér uplatňuje motivačné nástroje pri svojom rozhodovaní u zamestnancov a či zohľadňuje motivačné faktory pri svojom rozhodovaní. Po návratnosti dotazníkového prieskumu, sme zozbierané údaje vložili do kontingenčnej tabuľky a na výpočet použili štatistické metódy, ako sú Chi-test a F-test. Vo výskumnej časti sme si vybrali z dotazníka dve otázky, z ktorých sme si stanovili hypotézy. V prvej otázke sme predpokladali, že nadriadený uplatňuje motivačné nástroje viac pri mužov ako pri ženách, no zistili sme, že sú viac uplatňované pri ženách. V druhej otázke sme predpokladali, že manažér viac zohľadňuje motivačné nástroje pri mužoch ako pri ženách, no preukázalo sa, že viac ich zohľadňuje pri ženách. Tu môžeme vidieť, že aj ženy sú viac

motivované ako muži v niektorých organizáciách verejnej správy. Všetko to závisí od rozhodovania a správania manažéra, pretože to je dôležitou súčasťou každej organizácie, aby mohla stále napredovať.

## LITERATÚRA

- Cehan, ID., Lupu, LM.(2019). *Talking to directors about the impact of morality and post-psychological decision -making processes* (pp.133-144). Romania.
- Dedina, J., Dedinova, K.(2012). *Use management methods to improve employee performance* (pp.50-54). Czech Republic: Praha. ISBN 978-80-225-3427-7
- Galic, S., Dandan, S.M.M., Zoran, A.G.(2018) *Intuitive decision-making in public public organizations in Slovenia*. (pp.14-25) Ukraine: SUMY STATE UNIV, DEPT MARKETING & MIA. ISSN 2218-4511
- Hallden, K., Save-Soderbergh,J., Rosen,A.(2018). *Immediate manager gender a women 's wages:the importance of managerial status* (pp.115-133). Stockholm: Swedish Inst Social Res. ISSN: 1096-0317
- Chajdiak, J.(2013). *Štatistika jednoducho v exceli*. 341s. Bratislava: Statis. ISBN 978-8085659-740
- Jiang, FM., Ananthram,S., Li, JZ.(2018). *Global Thinking and Entry Mode Decisions: Moderating Tasks of Decision- Making Style and Management Experience* (pp.413-447). Australia: Bentley,WA. ISSN 0938-8249
- Nayak, P.(2018). *Effectiveness of women in managerial roles in corporate sector in India: perceptions of their manager colleagues*. India: The Business and Management Review, Vol.9.(pp.85-94)
- Park,HH., Faerman, S.(2019). *Become a manager: learn the importance of emotional and social competence in managerial transitions* (pp.98-115). South Korea.
- Voronov, O. 2016. *Impact of the action on the quality of management decisions in the area of public management*. (pp.5-10) Ukraine. ISSN 2311-8466
- Wright,G., Nemeč,J.(2003). *Management verejnejsprávy*. 419s. Praha: Ekopress. ISBN 808-611-970-X

# RACIONALIZÁCIA BYROKRATICKÉHO SYSTÉMU RIADENIA BEZPEČNOSTI V PROSTREDÍ VEREJNEJ SPRÁVY

## RATIONALIZATION OF THE BUREAUCRATIC SECURITY MANAGEMENT SYSTEM IN THE PUBLIC ADMINISTRATION ENVIRONMENT

*Karol Murdza*

*Katedra spoločenských vied Akadémia Policajného zboru v Bratislave*

karol.murdza@minv.sk

### **Abstrakt**

Bezpečnosť ako spoločnosťou vytvorený a garantovaný stav je vo svojej podstate byrokratickým systémom, s množstvom typických byrokratických prvkov a komponentov. Zabezpečenie efektívnosti fungovania tohto systému vyžaduje racionálny prístup. Racionalizáciu riadenia bezpečnosti autor chápe ako zložitý sociálny proces. Jeho cieľom je dosiahnutie rozumnej bezpečnosti, vyznačujúcej sa predovšetkým rozumnou dostatočnosťou prijímaných administratívnych, organizačných, finančných, ekonomických i sociálnych opatrení. Okrem pozitívnych prínosov racionalizácie autor upozorňuje aj na niektoré jej negatívne dôsledky v oblasti správy bezpečnosti, ktoré sú typickými znakmi riadenia spoločenských procesov v súčasnej postmodernej spoločnosti.

Kľúčové slová: bezpečnosť; racionalizácia; rozumná bezpečnosť; správa bezpečnosti

### **Abstrakt**

Safety as society created and guaranteed state is essentially a bureaucratic system, with lots of typical bureaucratic elements and components. Ensuring the effectiveness of the scheme requires a rational approach. Rationalisation of security the author understand as a complex social process. Its aim is to achieve a reasonable security which is characterized by a particularly reasonable sufficiency received administrative, organizational, financial, economic and social measures. In addition to the positive benefits of rationalization he also draws attention to some of its negative consequences in the field of security, which are typical features of management of social processes in contemporary postmodern society.

Key words: security; rationalisation; reasonable security; security administration

## ÚVOD

Bezpečnostný systém štátu existuje a funguje ako byrokratický systém. V tomto konštatovaní nie je ničimpertinentné. Je to jednoducho reálny fakt. Byrokracia zasahuje do všetkých oblastí života modernej spoločnosti, bezpečnostnú oblasť nevynímajúc. Akákoľvek reforma bezpečnostného systému preto súvisí s potrebou racionalizácie riadenia bezpečnostného systému ako špecifického byrokratického systému. Štúdia je výsledkom riešenia vedecko-výskumných úloh Katedry spoločenských vied Akadémie PZ v Bratislave: Výsk. 194 a Výsk. 206 (Murdza, 2013; Sabayová, Králiková, 2013). Jej cieľom je analyzovať vybrané teoreticko-metodologické východiská skúmania procesov racionalizácie riadenia bezpečnosti v podmienkach verejnej správy v kontexte súčasnej spoločenskej krízy.

## BYROKRACIA A BYROKRATICKÝ SYSTÉM

*Byrokracia* ako hierarchicky usporiadaný a striktno organizovaný systém riadenia, má množstvo významov. Jej novodobé chápanie sa spája predovšetkým s úsilím nahradiť tradičnú patrimoniálnu správu modernejším systémom riadenia. Nástup modernej spoločnosti, ktorý bol nástupom racionálnej modernity vytvoril ideálne podmienky pre vznik byrokracie, ktorá sa stala neodmysliteľnou súčasťou riadenia spoločnosti a sociálnych procesov. Mnohí sociológovia, najmä M. Weber boli presvedčení, že byrokracia je v modernej spoločnosti nevyhnutná, je nástrojom jej ekonomickej prosperity a efektívneho riadenia. Podstata byrokracie, ako legálne-racionálneho panstva, podľa Webera spočíva na byrokratickom správnom aparáte, ktorý sa riadi pevnými pravidlami, záväznými pre riešenie prípadov rovnakého typu. Takáto štandardizácia vysoko znižuje riziko svojvôle rozhodovania úradníkov. Úradníci sú odborne školení, obmedzuje sa ich diletantizmus a zvyšuje ich kvalifikácia. V tomto zmysle Weber prirovnáva byrokratickú správu k racionálne fungujúcej továrni, ktorá obdobne ako masová strojová výroba môže chrliť svoje unifikované produkty. Tu si však Weber začína uvedomovať aj riziko spojené s dôsledkami masovej byrokracie.

Byrokratické riadenie spoločnosti na jednej strane podľa Webera umožňuje účinnú verejnú správu, ale na strane druhej vytvára tzv. „železnú klietku racionalizácie“. Mnohí členovia spoločnosti sa cítia byť obmedzení prísnyimi byrokratickými pravidlami a hierarchiou neosobných inštitúcií so štandardizovanými postupmi, ktoré obmedzili slobodu jednotlivca. Byrokracia, kvôli administratívnej náročnosti, nezmyselnosti a samoučelnosti prijímaných opatrení sa stáva terčom častej spoločenskej kritiky. Kým Weber považoval byrokraciu za výraz účinnosti, R.K. Merton ju vnímal ako výraz neschopnosti (Keller, 2007).

M. Crozier, na rozdiel od týchto dvoch extrémov spájal byrokráciu s jej najdôležitejšou funkciou, ktorou je ochrana. Nezávisle na tom, či je byrokratický systém účinný alebo neschopný, v podstate chráni podriadených pred nadriadenými, nadriadených pred dôsledkami ich rozhodnutí a v konečnom dôsledku všetkých spoločne pred zodpovednosťou. Byrokratický mechanizmus zabraňuje, aby si úradníci delegovanú správu privlastnili osobne, ale zároveň obmedzuje ich iniciatívu. Každý z účastníkov tohto absurdného systému je zároveň obeťou i komplicom, čo nápadne pripomína typické správanie zamestnancov silových rezortov. Nadriadení, ktorí rozhodujú, nepoznajú realitu a tí, ktorí ju síce dôkladne poznajú, nemajú právomoc rozhodovať. Všetky hlásenia a obehníky slúžia skôr na vlastnú ochranu, než na informáciu iných. Vytvárajú nepreniknuteľnú vrstvu alibisticko-byrokratickej ochrany, ktorá v konečnom dôsledku blokuje akcieschopnosť. Nehľadajú sa dôvody prečo by sa to malo urobiť, ale hľadajú sa skôr spôsoby, prečo to nie je možné urobiť.

## BEZPEČNOSŤ AKO BYROKRATICKÝ SYSTÉM

*Bezpečnosť* ako spoločnosťou vytvorený a garantovaný stav, v ktorom je podľa Ústavného zákona č. 227 „zachovaný mier a bezpečnosť štátu, jeho demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie“, je vo svojej podstate byrokratickým systémom, s množstvom typických byrokratických prvkov a komponentov. Bezpečnosť v uvedenom chápaní predstavuje zložitý sociálny fenomén, ktorý napĺňa všetky *atribúty sociálneho systému*. Tak ako ostatné sociálne systémy má aj bezpečnosť:

- *dynamický a procesuálny charakter* (vyjadruje stav, ktorý vzniká vo vývoji v určitom prostredí a súvisí s aktuálnym fungovaním konkrétneho nositeľa – subjektu nachádzajúceho sa vo väzbách k iným subjektom, subsystémom);
- *subjekto-objektový charakter* (pôsobenie subjektu sa vytvára vo vzťahu rôznych prvkov);
- *prvok usporiadavania – organizačný fenomén* (dialektické vzájomné ovplyvňovanie veľkého množstva bezpečnostných javov a procesov, ako aj rôznosť subjektov, ktoré v nich pôsobia, vyžaduje usporiadanie viac ako v iných oblastiach spoločenského života);
- *relatívny charakter* (bezpečnosť je spravidla vo vzťahu k určitému kritériu vyjadrovaná mierou, na základe ktorej sa stav bezpečnosti hodnotí);
- *nedeliteľný charakter* (bezpečnosť je celostným stavom subjektu, ktorý súvisí vždy s jeho systémovými väzbami);

- *štruktúrovaný* (diferencovaný) charakter (nejde len o vzájomné pôsobenie jednotlivých prvkov a vzťahov medzi nimi, ale aj o to, že bezpečnosť má mnohé podoby – aspekty, dimenzie, stránky, prvky a pod.) (Škvrnda, 2003).

Systémová analýza bezpečnosti a systémový prístup sa najčastejšie aplikuje pri charakteristike bezpečnostného systému štátu. *Bezpečnostný systém štátu* je všeobecne definovaný ako mnohostranný komplex bezpečnostných prvkov, komponentov a ich vzájomných väzieb, ktorého zmyslom je zabezpečiť maximálnu bezpečnosť štátu vo všetkých oblastiach života spoločnosti. V nespočetných definíciách sa jednotliví autori pokúšajú tento systém v prevažnej miere definovať pomocou bezpečnostných aktérov, ktorí sú jeho najdôležitejšou súčasťou a zodpovedajú za plánovanie. Z tohto dôvodu je pozornosť zameraná na inštitucionálne a organizačné formy ich usporiadania, na ich kompetencie a vzájomné väzby pri koordináciách stanovených bezpečnostných úloh.

Pri vymedzovaní bezpečnostného systému sú spravidla charakterizované povinnosti štátnych orgánov, orgánov samosprávy, ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov, záchranných zborov a služieb, ako aj fyzických a právnických osôb, ktoré sa podieľajú na plnení bezpečnostných úloh v rôznych oblastiach života spoločnosti a pri riešení rôznych bezpečnostných situácií. Uvedené kompetencie jednotlivých aktérov bezpečnostného systému sú podrobne rozpracované v príslušných normatívnych aktoch, v konkrétnych zákonoch, smerniciach, vyhláškach, vykonávacích predpisoch atď. Spomínané normatívne akty tvoria široko rozvetvenú *bezpečnostnú agendu*, ktorá vyžaduje dodržiavanie štandardných administratívnych a byrokratických postupov.

Bezpečnostný systém štátu na základe uvedených skutočností v podstate musí fungovať ako byrokratický systém so všetkými typickými atribútmi byrokratickej správy, ku ktorým patrí:

- nepretržité riešenie bezpečnostných úloh na základe pevných a záväzných, formalizovaných pravidiel,
- pevné stanovené kompetencie členov bezpečnostného aparátu,
- existencia princípov úradnej hierarchie umožňujúca kontrolu plnenia úloh a používanie sankcií,
- špecializovaná príprava a riadenie zamestnancov bezpečnostného systému,
- konanie členov bezpečnostného systému je fixované na písomnú formu (záznamy, písomné akty atď.),
- materiálna správa bezpečnostného systému nie je vo vlastníctve úradníkov.

## **RIADENIE BEZPEČNOSTI AKO RIADENIE BYROKRATICKÉHO SYSTÉMU**

Riadenie bezpečnosti, tak ako riadenie spoločnosti vyžaduje určitú štandardizáciu a unifikáciu postupov. *Riadenie bezpečnostného systému* je v podstate riadením byrokratického systému. Byrokratický systém neosobných pravidiel moderného štátu sa stal neodmysliteľnou súčasťou výkonu jeho moci a administratívnej kontroly ľudí aj v bezpečnostnej oblasti. Byrokracia, tak ako v iných oblastiach riadenia, aj v procese riadenia bezpečnosti znižuje riziko svojvôle, improvizácie zamestnancov danej bezpečnostnej organizácie a vytvára normatívny systém konkrétnych úloh, postupov a krokov pri realizácii konkrétnej bezpečnostnej činnosti.

*Byrokratický management* v demokratickej spoločnosti znamená riadenie v súlade so zákonom. Je to riadenie, ktoré spočíva v podriadení sa podrobným pravidlám a regulatívom, ktoré stanovuje nadriadený orgán. Úlohou byrokrata je v tomto systéme riadenia robiť to, čo mu tieto nariadenia a pravidlá prikazujú. Jeho vôľa konať podľa svojho presvedčenia je značne obmedzená, čo je v určitých situáciách dobre, v iných je to problém. Obzvlášť je to v prípadoch výskytu nepredvídateľných bezpečnostných hrozieb. Nie všetky scenáre krízového riadenia dokážu v súčasnej rizikovej spoločnosti vyčerpávajúcim spôsobom štandardizovať postupy bezpečnostných zložiek, resp. záchranných tímov.

Oprávnené je byrokracia v tomto smere považovaná za najracionálnejší nástroj riadenia, ale zároveň je aj kriticky označovaná za najväčšiu prekážku a brzdu jej efektívneho rozvoja. Racionalizácia riadenia bezpečnosti, ako byrokratického systému, sa z tohto dôvodu sústreďuje predovšetkým na znižovanie administratívy a zjednodušovanie vykonávacích procesov. Odbúravanie byrokratických prekážok vo fungovaní bezpečnostného systému je síce dôležitou súčasťou jej racionalizácie, ale nemôžeme stotožňovať racionalizáciu iba so znižovaním administratívy.

## **RACIONALIZÁCIA RIADENIA BEZPEČNOSTI A ROZUMNÁ BEZPEČNOSŤ**

*Racionalizáciu* je nutné chápať ako oveľa širší a komplexnejší proces, ktorý sa odohráva v spoločnosti, týka sa konkrétnych ľudí, je iniciovaný a determinovaný týmito ľuďmi, resp. špecifickými sociálnymi subjektmi, tzn. aj celkový priebeh a výsledok racionalizácie závisí od sociálneho konania týchto ľudí. Z uvedeného vyplýva, že racionalizácia nie je iba jednoduchá byrokraticko-administratívna procedúra, či ekonomická kalkulácia finančných nákladov, ale je to oveľa zložitejší a komplikovanejší proces, ktorý spĺňa všetky charakteristiky a atribúty sociálneho procesu. *Racionalizácia riadenia bezpečnosti*, tak ako každý iný sociálny proces obsahuje:

- *pospolitostnú zložku* (bezpečnostní aktéri, inštitúcie, organizácie, občania atď.),
- *vzťahovú zložku* (sociálne interakcie, sociálne styky, väzby, vzťahy, sociálnu komunikáciu),
- *činnostnú zložku* (konanie, správanie, činnosť, aktivity (ciele, formy, metódy realizácie, prostriedky atď.),
- *zložku vedomia* (individuálne, skupinové, kolektívne formy vedomia (verejná mienka), formy vedomia obsahujúce všedný, prípadne vedecký obraz objektívne fungujúcich sociálnych a prírodných procesov, vzťahov a pod.),
- *zložku prostredia* (vonkajšie, vnútorné, globálne, lokálne atď.).

Zmyslom racionalizácie bezpečnostného systému je kreovanie rozumnej bezpečnosti. *Rozumná bezpečnosť* je výsledkom racionálneho postupu v širšom kontexte a význame uvedeného pojmu. Je výsledkom sofistikovaných bezpečnostných analýz a racionálneho bezpečnostného správania všetkých zainteresovaných aktérov, ktorí sú zodpovední za zaistenie maximálnej bezpečnosti občanov, bez nadbytočných ekonomických výdavkov, či prijímania neprimeraných bezpečnostných, legislatívnych a administratívnych opatrení, ktoré by zbytočne komplikovali prácu bezpečnostných zložiek, resp. by smerovali k neadekvátnemu obmedzovaniu ľudskej slobody a k produkcii nových bezpečnostných rizík.

Rozumná bezpečnosť sa vyznačuje predovšetkým *rozumnou dostatočnosťou*. Týka sa to tak zavádzania administratívnych byrokratických prvkov v rámci existujúcej bezpečnostnej agendy, ako aj aplikácie konkrétnych bezpečnostných opatrení. Najmä v dôsledku masovej migrácie vznikajú vo viacerých krajinách EÚ rôzne populistické iniciatívy a požiadavky, ktoré majú skôr charakter *bezpečnostnej hystérie*. Mnohí bezpečnostní analytici i politici sa predhávajú v návrhoch, ktoré sú zdanlivo racionálne, ale v konečných dôsledkoch sledujú partikulárne politické, finančné a ekonomické ciele.

Racionalizácia nezahŕňa len pozitívne filozoficko-osvietenecké prístupy, ale aj kritické filozoficko-sociologické úvahy, ktoré odrážajú negatívne skúsenosti a trendy z plošného presadzovania racionalizmu v súčasnej postmodernej spoločnosti. Presadzovanie konceptu rozumnej bezpečnosti, okrem pozitívnych aspektov naráža na mnohé *bezpečnostné paradoxy*, ktoré sú sprievodným javom uplatňovania princípu racionality v súčasnej rizikovej spoločnosti. Veľmi pregnantne o tom píše U. Beck, ktorý upozorňuje, že produkcia rizík a ich prehliadanie má svoj základ v tzv. „ekonomickej jednookosti“ prírodovednej a technickej racionality, ktorá je zameraná iba na výhody vyplývajúce z produktivity (Beck, 2004 s. 80).

Obdobný názor zastáva aj J. Keller, ktorý tvrdí, že proces racionalizácie, ktorý sa stal určujúcim rysom modernity, má „dve tváre“, z ktorých každá modernitu zároveň konštituuje

a zároveň ohrozuje. Za najzávažnejšie ohrozenie Keller považuje vydelenie nadvlády tzv. „*inštrumentálneho rozumu*“, čo sa prejavuje znehodnocovaním všetkých hodnôt, ktoré nie je možné vyjadriť peniazmi. Táto účelová racionalita sa zo sektoru ekonomiky šíri do všetkých ostatných sektorov (zdravotníctvo, školstvo, veda, kultúra, sociálna oblasť, atď.) a podriaďuje ich neúprosnému princípu financovateľnosti, ktorý neumožňuje sledovať ich vlastné princípy (Keller, 2007, s. 64). Inými slovami povedané, všetko sa odohráva v týchto sektoroch, vrátane „*bezpečnostného sektora*“ sa musí podriaďiť peniazom. Snaha organizovať výkon práva a ochrany osôb a majetku na báze predaja a nákupu tovaru sleduje najmä presun poskytovaných služieb na súkromné firmy, pokles verejných výdavkov, elimináciu úlohy štátu a verejného sektoru.

Cieľom tohto prieniku, ku ktorému dochádza so stupňovanou razanciou od osemdesiatych rokov 20. storočia je podľa J. Kellera regulovať verejný sektor podľa trhového modelu ponuky a dopytu (Keller, 2007, s. 109). Vo svojej kritickej analýze autor následne poukazuje na vedľajšie dôsledky tohto kolonizačného prístupu aj v poskytovaní bezpečia, obrany a právnej ochrany. V podstate ide o neúprosný proces erózie verejného sektora a jeho postupnú prípravu na privatizáciu poskytovaných služieb vo všetkých spomínaných sektoroch.

*Monopol štátu na výkon práva a ochrany* je radikálnymi liberálmi označovaný za prekážku slobodného trhu a zrušenie štátneho monopolu na výkon práva a násilia je jedinou cestou k slobodnej a prosperujúcej spoločnosti. Vedľajším dôsledkom dôslednej privatizácie ochrany a práva by bol podľa J. Kellera a najmä rozpad solidarity, ktorý je základným tmelom verejného sektora. Takýto rozpad by v podstate znamenal, že cena platená za bezpečie a výkon práva by bola sociálne odstupňovaná. V podstate by to znamenalo, že bohatí ľudia žijúci v bezpečnejších obytných zónach, či dobre strážených rezidenciách by boli zbavení povinnosti doplácať na chudobnejších spoluobčanov v rizikovejších oblastiach (Keller, 2007, s.116-117).

Racionalizácia v bezpečnostnej oblasti nemôže mať iba účelovo-inštrumentálny rozmer. M. Weber vo svojej typológii sociálneho konania rozlišuje aj tzv. *hodnotovo-rationálne konanie*. V hodnotovo-rationálnom bezpečnostnom správaní zohrávajú dôležitú úlohu nielen kvalitné bezpečnostné informácie a racionálne kalkulácie, ale aj pozitívne emócie a spoločenské hodnoty s dôrazom na zodpovednosť za vlastnú bezpečnosť a bezpečnosť iných. Riadenie bezpečnosti zo strany štátu je predovšetkým správou bezpečnosti. Bezpečnosť je vec verejná a verejná správa je správou vecí verejných a teda aj správou bezpečnosti. *Spravovať bezpečnosť občanov* znamená starať sa o to, aby občania žijúci na danom území, v oblasti pôsobenia kompetentných orgánov štátnej a verejnej správy, neboli ohrození na živote a majetku a mali

vytvorené optimálne podmienky rozvoja životných aktivít s adekvátnym pocitom istoty a bezpečia.

Pojem správa nie je totožný s pojmom riadenie, resp. riadiaca činnosť, aj keď realizácia činnosti je nevyhnutným predpokladom výkonu správy. Ak by tomu bolo naopak a obidva pojmy by boli totožné, nepotrebovali by sme pojem verejná správa a vystačili by sme si s pojmom verejná činnosť. Pojem správa je z hľadiska svojho rozsahu významovo širší pojem. Na rozdiel od činnosti má správa taktiež zreteľnejší sociálno-konatívny rozmer. Spravovať znamená predovšetkým *starat' sa, dbat' o niečo*. Vykonávať správu neznamená iba vykonávať mechanické byrokratické úkony, ale spravovanie odzrkadľuje komplexné správanie subjektu verejnej správy, ktorý svojou každodennou aktivitou sa zodpovedne stará o jemu zverené záležitosti.

## ZÁVER

Bezpečnostný systém SR z rôznych dôvodov vyžaduje reformu. Mnohí sa domnievajú, že najlepšou reformou byrokratického systému je zrušenie byrokracie. Takáto radikálna požiadavka vo vzťahu k bezpečnostnému systému je nereálna. Riešením je však jeho racionalizácia smerujúca k správe tzv. rozumnej bezpečnosti bez nadbytočných ekonomických výdavkov, či prijímania neprimeraných bezpečnostných, legislatívnych a administratívnych opatrení, ktoré by zbytočne komplikovali prácu bezpečnostných zložiek, resp. by smerovali k neadekvátnemu obmedzovaniu ľudskej slobody a k produkcii nových bezpečnostných rizík. Zmyslom bezpečnostného systému je predovšetkým ochraňovať občanov a nie byrokraticko-alibistickým spôsobom chrániť kompetentných pred zodpovednosťou. Racionalizácia bezpečnosti prebieha spoločnosti, týka sa konkrétnych ľudí a jej priebeh i výsledok závisia od ich konania. Racionalizácia začína a končí v hlavách ľudí. Racionalizáciu bezpečnosti v tomto kontexte môžeme chápať ako každodenný *boj o víťazstvo zdravého rozumu v praktickom živote, pri zaisťovaní bezpečnosti občanov*.

## LITERATÚRA

Beck, U. (2004). *Riziková spoločnosť. Na ceste k jinej moderně*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-32-6.

Keller, J. (2007). *Sociologie organizace a byrokracie*. Praha: SLON. ISBN 80-85850-15-X.

Keller, J. (2007). *Teorie modernizace*. Praha: SLON. ISBN 978-80-86429-66-3.

- Murdza, K. a kol. (2013). *Súčasná spoločenská kríza a jej prejavy vo vedomí a správaní mladých príslušníkov PZ*. Bratislava: Akadémia PZ. Projekt vedecko výskumnej úlohy. Vysk. 2013.
- Sabayová, M., Králiková K., a kol. (2013). *Aktuálne problémy vo verejnej správe členských štátov EÚ*. Bratislava: Akadémia PZ. Projekt vedecko výskumnej úlohy. Vysk. 206.
- Škvrnda, F. (2003). Sociálny fenomén bezpečnosti v súčasnej spoločnosti. In.: *Policajná teória a prax*, roč. 11, č. 1, s. 72 - 73.
- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

# SYSTÉMOVÉ MYSLLENIE AKO NÁSTROJ RIEŠENIA SÚČASNÝCH VÝZIEV PRE ŠTÁTNU SLUŽBU V OBLASTI MANAŽMENTU ĽUDSKÝCH ZDROJOV

## SYSTEMS THINKING AS AN INSTRUMENT FOR SOLVING THE CURRENT CHALLENGES IN HRM IN CIVIL SERVICE

Maroš Paulini

<sup>1</sup> *Kancelária Rady pre štátnu službu*

1 maros.paulini@vlada.gov.sk

### Abstrakt

V tomto príspevku sa zamyslíme nad vývojom štátnej služby ako podkategórie správy vecí verejných, zmapujeme súčasný stav a výzvy, ktorým štátna správa čelí v oblasti manažmentu ľudských zdrojov. Zistíme, že výzvy sú následkom dynamiky systému štátnej služby, najmä toho, ako súčasne nastavený rámec systému štátnej služby interaguje so zvykmi minulosti, požiadavkami budúcnosti a behaviorálnymi aspektmi ľudskej povahy. Preto ako nástroj riešenia v texte navrhujeme systémový prístup, ktorý pozostáva z mapovania systému a následnej systémovej optimalizácie. Zistíme, že rigidný, byrokraticko-legalistický prístup je pre takéto riešenia vonkoncom nevhodným a situácia si vyžaduje iný prístup, ktorý popisujeme, spoločne s praktickými príkladmi jeho aplikácie.

Kľúčové slová: MLZ, štátna služba; systémové myslenie; byrokracia; verejná reforma

### Abstract

In this paper, we will consider the development of the civil service as a subcategory of public governance; map the current state and challenges that the civil service faces in the area of human resources management. We will find that the challenges are due to the dynamics of the civil service system, in particular how the currently set public service system framework interacts with past customs, future requirements and behavioural aspects of human nature. Therefore, as a solution tool in the text, we propose a system approach consisting of system mapping and subsequent system optimization. We will find that a rigid, bureaucratic-legalistic approach is ultimately inappropriate for such solutions, and the situation requires a different approach that we describe, along with practical examples of its application.

Key words: HRM; civil service; system thinking; red-tape; public reform

## ÚVOD

Príspevok si kladie za cieľ identifikáciu súčasných výziev pre manažment ľudských zdrojov (ďalej len „MLZ“) v štátnej službe a následné hľadanie ich riešení. Zdrojom uvedených výziev je jednak súčasná komparatívna teória a jednak vlastný výskum, ktorý autor realizoval ako člen pracovnej skupiny Kancelárie Rady pre štátnu službu a členov Rady pre štátnu službu. Riešenia na sformulované výzvy ponúkame v diskusii, kde označíme aj oblasti, ktoré považujeme za dôležité z pohľadu zamerania budúceho výskumu. Spoločným menovateľom riešení je vnímanie MLZ ako dynamického systému, ktorý je súčasťou širšieho systému štátnej služby na Slovensku.

## VÝZVY PRE SÚČASNÝ MLZ V ŠTÁTNEJ SLUŽBE - TEORETICKÉ ZDROJE

Súčasná požiadavka na správu vecí verejných sú spojené s potrebami optimalizácie, deštandardizácie, individualizácie, elektronizácie, otvorenosti a transparentie systému (OECD (2017)). Pozostávajú z požiadaviek na otvorenosť, participáciu pri poskytovaní verejných služieb. Jedná sa o štát typu paternalistický rodič, ktorý informovaním, individualizáciou, inkluzivitou, dostupnosťou a behaviorálnymi metódami (OECD, 2017) vedie občana k správne rozhodovaniu a zmysluplnému životu v spoločnosti.

Uvedené zmeny ovplyvňujú výkon MLZ v štátnej službe ako súčasť správy vecí verejných. MLZ sa spája s organizačným správaním (Robbins, Judge, & Campbell, 2017). Treba tiež podotknúť, že v manažmente organizácii a MLZ je silne prítomný etický prvok (Martin et al., 2017). Z uvedeného možno usúdiť, že MLZ je zo svojej podstaty etická činnosť v tom, že jeho základné jadro sa týka zaobchádzania s ľuďmi; preto konceptualizácia MLZ automaticky vyvolávajú etické úvahy“ (Greenwood, 2013, s.35).

Podľa Demmkeho (2019), krajiny OECD využívajú deštandardizáciu, individualizáciu a diverzifikáciu pri širokej škále politík ľudských zdrojov a ich reforiem. Uvedené politiky presúvajú zvýšenú záťaž na vrcholový manažment na stredný manažment, ktorý predstavuje hlavný styčný bod medzi vysokým manažmentom a radovými štátnymi zamestnancami. Úloha stredného manažment v štátnej správe zahŕňa jednak komunikáciu vízie organizácie v zrozumiteľnej forme pre radových zamestnancov, budovanie a posilňovanie hodnôt organizácie ako aj motiváciu zamestnancov. Za ďalšie, v súvislosti s vyššie uvedenými reformnými politikami štátnej služby sa na stredný manažment presúva výkon úloh spojených s individualizáciou a deštandardizáciou MLZ, ako je zber informácií o výkone, potrebách a rozvojovom potenciáli štátnych zamestnancov. V spojení s ďalšími úlohami stredného

manažmentu sa stáva pozícia stredného manažmentu v štátnej správe neúmerne náročnou z pohľadu psychologického tlaku a zvládania kompetencií. Tým vznikajú systematické operačné a etické riziká. Jedným tieto spôsobuje aj skutočnosť, že podľa behaviorálneho výskumu (Mead et al., 2009) vyčerpanie znižuje tendenciu konať prosociálne, či eticky. Neschopnosť manažmentu konať eticky môže mať negatívny dopad na dôveru a vnímanie spravodlivosti v rámci organizácie a napokon aj na úspešnosť samotných politík. Interakcie uvedených politík MLZ štátnej služby a nových nárokov na manažment a zamestnancov sú zatiaľ neznámou veličinou. Etické dopady nie sú známe a podľa Demmkeho (2019) predstavujú čiernu skrinku, teda druh systému, u ktorého poznáme prejavy a reakcie na podnety, ale princípy a vzťahy, na základe ktorých tento systém funguje, sú nám neznáme. Prvou súčasťou výzvou MLZ v štátnej službe, ktorú sme identifikovali z komparatívnej teórie je nedostatok informácií o interakcii súčasných politík MLZ a o ich vplyve na správanie a etiku štátnych zamestnancov, t. j. výzva čiernej skrinky.

## **VÝZVY PRE SÚČASNÝ MLZ V ŠTÁTNEJ SLUŽBE - VÝSKUMNÉ ZDROJE**

Čo sa týka metódy<sup>1</sup>, výskum Rady pre štátnu službu, od ktorého odvodzujeme ďalšie súčasné výzvy pre MLZ v štátnej službe bol výskumom s fixným dizajnom, predstavovali ho dva dotazníkové prieskumy pre štátnych zamestnancov, jeden uskutočnený v roku 2018 a jeden v roku 2019. Dotazníkový zber k Etickému kódexu štátneho zamestnanca bol realizovaný v mesiacoch máj a jún roku 2018 a vyplnilo ho 5828 respondentov, čo zodpovedá zhruba 15 % všetkých štátnych zamestnancov v SR. Na druhý dotazníkový zber odpovedalo 6218 respondentov. To predstavuje 16 % všetkých štátnych zamestnancov v SR.

## **VÝSLEDKY VÝSKUMU - VÝZVY A PROBLÉMY MLZ V ŠTÁTNEJ SLUŽBE NA SLOVENSKU**

Podľa dotazníka pre štátnych zamestnancov z roku 2019 sú najväčšími vnímanými problémami štátnej služby<sup>2</sup>:

- politický vplyv a nestabilitu, teda vonkajšie zásahy do MLZ cez systém politickej patronáže, čo spôsobuje kariérnu nepredvídateľnosť a neistotu,

---

<sup>1</sup> K metodológii a údajom zo správy o stave a vývoji štátnej služby viac na: [https://radaprestatnuszluhu.vlada.gov.sk/data/files/7194\\_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2018.pdf](https://radaprestatnuszluhu.vlada.gov.sk/data/files/7194_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2018.pdf), str. 21 a nasl.

<sup>2</sup> Znenie otázky: „Čo považujete za najväčšie problémy ŠS v SR? (uved'te max. 3)“.

- negatívne vnímanie ŠS a nedôveru verejnosti, pričom však vnímaná nedôvera kontrastuje so skutočným vnímaním verejnosti<sup>3</sup>. Podľa prieskumu väčšina Slovákov úradníkom dôveruje.<sup>4</sup> Čiže dôvera verejnosti v úradnícky stav je vyššia, než ju cítia samotní úradníci. Negatívne vnímanie ŠS predstavuje nepriamu výzvu pre MLZ, keďže znižuje atraktivitu štátnej služby.

Ako ďalší v poradí nasledoval problém motivácie štátnych zamestnancov. Hoci 89 % respondentov uviedlo, že práca, ktorú robia, má pre nich zmysel, len 53 % zo všetkých respondentov je veľmi spokojných alebo skôr spokojných s prejavmi uznania za svoju prácu.

Ako ďalší výrazný problém<sup>5</sup> hodnotili respondenti formalizmus a byrokraciu. Opakom formalizmu a byrokracie v štátnej službe je inovatívna, profesionálna štátna služba, ktorá je založená na hodnotách a dôvere.

Predpokladom pre inovatívnu štátnu službu založená na hodnotách a dôvere je však vízia takéhoto systému, či už na najvyššej strategickej úrovni, alebo na úrovni jednotlivých organizácií. Iba 34 % respondentov však v prieskume z roku 2019 uviedlo, že ich SÚ víziu má a je aj zverejnená. 66 % respondentov má teda sťažnenú alebo znemožnenú možnosť sa oboznámiť s tým, k čomu by mala ich práca smerovať.

Predpokladom budovania profesionálnej služby je tiež dôvera v možnosť v systéme predvídateľne kariérne napredovať. Táto dôvera je oslabená jednak, už spomenutou vnímanou nestabilitou a politickým vplyvom do systému štátnej služby<sup>6</sup>, ale tiež faktom, že samotní štátni zamestnanci vnímajú podľa prieskumu Rady z roku 2018 oblasť personálnej agendy ako 2. najrizikovejšiu z pohľady etiky<sup>7</sup> (*najrizikovejšou oblasťou bolo verejné obstarávanie*).

Štátna služba založená na hodnotách záleží od schopnosti štátnych zamestnancov tieto hodnoty integrovať do správania a rozhodovania. Čo sa týka faktorov podporujúcich etické konanie a rozhodovanie schopnosti zamestnancov, v otázke k tejto téme z prieskumu Rady z roku 2018<sup>8</sup> označili respondenti za 5 najdôležitejších nasledujúce faktory:

---

<sup>3</sup>Prieskum agentúry FOCUS pre iniciatívu Dobrý úradník, 2018.

<sup>4</sup> Reprezentatívny prieskum sa uskutočnil medzi 18. a 25. septembrom 2018 na vzorke 1015 respondentov. Šesť z desiatich (60 percent) obyvateľov Slovenska podľa jeho výsledkov úradníkom vo všeobecnosti úplne alebo skôr dôveruje, 27 percent im skôr nedôveruje a 10 percent nedôveruje vôbec.

<sup>5</sup> 4. v celkovom poradí problémov.

<sup>6</sup> Až 56% respondentov označili politický vplyv a nestabilitu do troch najväčších problémov štátnej služby na Slovensku.

<sup>7</sup> Na Likertovej škále 1 najmenej riziková, 5 najviac riziková získala personálna agenda priemerné hodnotenie 2,9 a medián 3. 27% respondentov ju považuje za veľmi rizikovú a rizikovú; 37% za čiastočne rizikovú.

<sup>8</sup> Nakol'ko považujete uvedené faktory za dôležité pre mieru etického správania/rozhodovania na Vašom pracovisku?

Tabuľka 1 Faktory podporujúce etiku, Zdroj: Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018

<b>Faktory podporujúce etiku<sup>9</sup></b>	<b>priemer</b>	<b>medián</b>
C: etické správanie nadriadených,	4,1	4
K: kultúra dodržiavania etických zásad v celej spoločnosti	4	4
D: etické správanie kolegov	3,9	4
H: možnosť otvorene komunikovať na každej úrovni riadenia o etických problémoch	3,9	4
G: ochrana ľudí upozorňujúcich na neetické alebo nezákonné konanie	3,9	4

Treba podotknúť, že všetkých 5 sa dotýka medziľudských vzťahov, správania alebo hodnôt správania (kultúra dodržiavania etických zásad v celej spoločnosti). Aký je súčasný stav medziľudských vzťahov v štátnej službe? Podľa výsledkov prieskumu Rady pre štátnu službu z roku 2018 problematický. V otázke, ktorá znela „Prípadne uveďte ďalšie etické problémy, s ktorými sa stretávate na pracovisku“ uviedli respondenti ako najväčšiu skupinu problémov, s ktorými sa stretávajú oblasť medziľudských vzťahov, konkrétne ich zlú kvalitu.<sup>10</sup>

Hlavnými priamymi výzvami pre MLZ identifikovanými z výskumu sú:

- politizácia a jej vplyv na (ne)stabilitu personálnej politiky;
- motivácia štátnych zamestnancov;
- formalizmus a byrokracia.

## **DISKUSIA A NAVRHOVANÉ RIEŠENIA**

Prvou výzvou pre MLZ je nedostatok informácií o fungovaní súčasných politik MLZ v štátnej službe t. j. výzva čiernej skrinky. Odpoveďou na výzvu typu čiernej skrinky je zmapovanie daného systému. V praxi štátnej správy sa vyskytuje aj prístup, ktorý pracovne nazveme byrokraticko-legalistický. Ten spočíva v predstave, že samotný zákonný rámec stačí na popísanie, pochopenie a riadenie systému štátnej služby vrátane MLZ. Tento prístup má na Slovensku korene v socialistickom legalizme 70. rokov 20. storočia, ktorý sa podľa názoru autora vyvinul ako deformovaný potomok kultúry právneho pozitivizmu viedenskej právnej školy HansaKelsena<sup>11</sup> a brnenskej právnej školy Františka Weyra<sup>12</sup>. Dôvod, prečo je treba pokračovať v mapovaní systému aj za horizont právnej úpravy je, že zákony predstavujú len

<sup>9</sup> Na 5 stupňovej škále (1= vôbec nemá vplyv, 5= má zásadný vplyv).

<sup>10</sup> Otázka 4a prieskumu z roku 2018, vyhodnotená klastrovaním.

<sup>11</sup> viac v Kelsen, H.: *Ryzínaukaprávní*. Brno-Praha, Orbis 1933

<sup>12</sup> viac v Weyr, F.: *Základy filosofieprávní*. Brno, A. Píša 1920

tvrdý spoločenský konsenzus, to čo má byť, resp. voči čomu smeruje povinnosť, kantovské *sollen*<sup>13</sup>, pričom v praxi zákony koexistujú so zvykmi, kultúrou a hodnotami danej organizácie. Za ďalšie, základným prvkom systému štátnej služby sú štátni zamestnanci, ktorí sa nesprávajú čisto logicky, ale biologicky. Tým pádom ich správanie nemôžeme sledovať len ako prejavy právnych subjektov *strictosensu*, ale ako súčasť dynamického ekosystému tvoreného ľudskými vzťahmi. Preto nemôžeme súhlasiť s byrokraticko-legalistickým prístupom uspokojujúcim sa so sploštenou reprezentáciou systému.

Systémové mapovanie vyžaduje systémové myslenie a tiež údajovú bázu. Z pohľadu mapovania “čiernej skrinky” je požadovaným stavom centrálna databáza údajov, ktorá umožní v rámci MLZ dopyty po údajoch a ich spracovanie v reálnom čase. Na Slovensku sa pripravuje centrálna databáza z personálneho a účtovníckeho software jednotlivých služobných úradov ako súčasť Centrálného informačného systému štátnej služby<sup>14</sup>. Máme za to, že uvedená centrálna databáza je dobrým začiatkom, no jej súčasťou by mali byť aj ďalšie typy údajov, ako osobný spis štátneho zamestnanca s absolvovanými školeniami, či inými rozvojovými aktivitami a požiadavkami, digitalizovaný opis štátnozamestnaneckého miesta s jednotlivými hlavnými činnosťami a tiež dáta osobného charakteru.

## DÁTA OSOBNÉHO CHARAKTERU

Pod dátami osobného charakteru máme na mysli osobnostný, psychometrický profil zamestnanca. Vzhľadom na vysokú citlivosť no aj vysokú pridanú hodnotu kvalitatívnych dát osobného charakteru je potrebná vysoká ochrana týchto dát a ich citlivé spracovanie. Podľa výskumu spoločnosti Accenture s názvom “DecodingOrganizational DNA” z roku 2019<sup>15</sup> až 92 % zamestnancov je otvorených poskytovaniu údajov o sebe, no iba pod podmienkou, že z toho budú mať výhody.

Čo sa týka psychometrických údajov o osobnostných charakteristikách zamestnanca, tieto môžu byť cenným zdrojom pri formulovaní vzdelávacích potrieb štátnych zamestnancov, ale tiež pri identifikácii štátnych zamestnancov s vysokým potenciálom pre potreby rozvoja líderstva alebo osôb s vysokým sociálnym vplyvom v kolektíve pre potreby change

---

<sup>13</sup> Slovenčina na rozdiel od nemčiny pri slovách „je“ a „má byť“ nemá taký etymologický význam ako nemčina, v ktorej „sein“ znamená byť a „sollen“ aj mať povinnosť, viac v I. Kant, *Kritika čistého rozumu*. Praha 2001.

<sup>14</sup> Úrad vlády SR. (2015). *Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015., (s.60).

<sup>15</sup> Accenture plc. (2019). *Decoding Organizational DNA*, *Accenture Strategy Report*. Accenture official site. [vid. 2019-11-01]. Dostupné z: [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/thought-leadership-assets/pdf/accenture-wf-decoding-organizational-dna.pdf](https://www.accenture.com/_acnmedia/thought-leadership-assets/pdf/accenture-wf-decoding-organizational-dna.pdf)

managmentu, ďalej tiež pri identifikácii interných mentorov, školiteľov či expertov. Osobnostné dáta môžu pomôcť aj pri potrebe obsadenia štátnozamestnaneckých miest s určitými požiadavkami na charakterové črty.

Systemové uchopenia dát o štátnej službe a práca s dátami osobného charakteru je odpoveďou na výzvu motivácie štátnych zamestnancov, výzvu kvality medziľudských vzťahov, no aj na výzvy budovania inovatívnej, profesionálnej štátnej služby, ktorá je protikladom k formalizmu a byrokracii.

## **MAPOVANIE ORGANIZAČNEJ ŠTRUKTÚRY A KOMUNIKAČNÝCH TOKOV**

Ďalšia príležitosť mapovania systému štátnej služby cez osobné údaje je mapovanie organizačnej štruktúry a komunikačných tokov. Pri tejto forme analýzy sa používajú štatistické údaje z elektronickej komunikácie na vykreslenie prepojenosti a intenzity komunikačných vzťahov zamestnancov. Za pomoci predpripravených kritérií sa skúma intenzita vzťahov a ich ďalšie parametre<sup>16</sup>. Získané výsledky slúžia na identifikáciu sociálne vplyvných osôb, potencionálnych leadrov, ale aj na zmapovanie kľúčových kontaktov pre osobu na danej pozícii. Systemové mapovanie tohto druhu poskytuje odpoveď na výzvy čiernej skrinky, vďaka údajom o komunikačných tokoch. Pomáha tiež zmierniť následky politizácie a volebných cyklov, vďaka vytváraniu komunikačných máp a zrýchlenému zapojeniu nových štátnych zamestnancov do pracovného procesu. Taktiež pomáha pri change manažmente, keďže identifikuje vplyvné články v rámci systému.

## **ĽUDSKÉ VZŤAHY AKO EKOSYSTÉM**

Ďalšou možnosťou posilňovania ekosystému ľudských vzťahov je vytváranie väzieb medzi strednými manažermi ako ústrednými bodmi systému. Nástrojmi na vytváranie väzieb sú napríklad spoločné rozvojové programy pre manažerov. V Estónsku existuje takýto program s názvom „Newton leadershipoffspring program“.<sup>17</sup> Ďalším nástrojom sú neformálne skupiny podporujúce horizontálne vzťahy medzi manažermi z rozličných organizácií. Výsledkom je zlepšenie kvality horizontálnych vzťahov, výmena dobrej praxi a prevencia proti rezortizmu.

---

<sup>16</sup>Newman, G. (2019, 24.apríla). *Trustsphere: OrganisationalNetworkAnalysis*. Príspevok bol prezentovaný na konferencii PeopleAnalytics&Future of Work 2019. [vid 2019-11-01]. Dostupné tiež z: <https://www.youtube.com/watch?v=RAGGeUMSRhY>

<sup>17</sup>Riigikantselei. (2019). Newton leadership program. Riigikantselei. oficiálna stránka. [vid. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://www.riigikantselei.ee/en/news/government-office-will-launch-fifth-newton-leadership-offspring-programme>

Vytvárajú sa aj podporné kontakty medzi manažérmi, ktoré im môžu pomôcť lepšie zvládať stres.

## **POUŽITIE UMELEJ A POSILNENEJ INTELIGENCIE**

Údaje o vzdelávaní a rozvoji zamestnancov môžu byť agregované a následne sa v nich za pomoci umelej inteligencie (*machinelearning*) môžu vyhľadať vzory, resp. modelové cesty vzdelávania alebo rozvoja pre určitý typ štátneho zamestnanca. Použitie umelej inteligencie môže významným spôsobom odbremeniť stredný manažment a odbory MLZ tým, že poskytnú priamo vykonateľné odporúčania pre rozvoj a postup daného štátneho zamestnanca. Takto pomáha tvorcom rozhodnutí zvýšiť pravdepodobnosť správneho rozhodnutia pri zložitých otázkach. Ďalej využitie umelej inteligencie pomáha bojovať proti stereotypom či nepotizmu v organizácii, teda umožňuje využitie aj tej časti talentového fondu, ktorá býva štandardne prehliadaná. Využitie umelej resp. posilnenej inteligencie však prináša tiež sebe vlastné etické výzvy.

Využitie posilnenej inteligencie v rámci systémového myslenia pomáha obstať vo výzve budovania inovatívnej, profesionálnej štátnej služby.

## **ZÁVER**

Žiadny z nástrojov či riešení, ktoré sme spomenuli nie je všeliakom na výzvy, ktorým čelíme. Treba sa na ne pozeráť cez prizmu systémového myslenia. Výzvy, ktoré sme spomenuli sú komplexné. Riešenie, ktoré sa žiada je preto tiež komplexné. Vidíme ho v spojení kvalitných údajov s teóriou, ktorú treba sústavne testovať v teréne a mapovať ňou spomenuté systémy. Tu vidíme veľký priestor pre spojenie praxe s akademickým sektorom. Podľa autora je najväčšou výzvou MLZ v štátnej správe fakt, že sa jedná o dynamický systém, u ktorého zmeny sa nikdy nezastavia.

## **LITERATÚRA**

- Demmke, C. (2019). Governance Reforms, Individualization of Human Resource Management (HRM), and Impact on Workplace Behavior—A Black Box? Public Integrity. doi.org/10.1080/10999922.2019.1656960
- Greenwood, M. (2013). Ethical analysis of HRM: A review and research agenda. *Journal of Business Ethics*, 114, pp. 355-366.
- Kant, I. (2001). *Kritika čistého rozumu*. Praha: Oikoymenh.

- Kelsen, H. (1933). *Ryzí nauka právní: metoda a základní pojmy*. Praha: Orbis. Sbírkaspisů právnických a národohospodářských.
- Mead, N. L., Baumeister, R. F., Gino, F., Schweitzer, M. E., & Ariely, D. (2009). *Too Tired to Tell the Truth: Self-Control Resource Depletion and Dishonesty*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 45(3), 594–597. doi:10.1016/j.jesp.2009.02.004
- OECD. (2017). *Trust and Public Policy: HOW BETTER GOVERNANCE CAN HELP REBUILD PUBLIC TRUST, OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing.
- Robbins, S., Judge, T., Campbell, T., (2017). *Organizational Behaviour, 2nd Edition*. Harlow: Pearson.
- Úrad vlády SR. (2015). *Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*.
- Weyr, F. *Základy filosofie právní: (nauka o poznávání právnickém)*. Brno: A. Piša, 1920.
- Accenture plc. (2019). *Decoding Organizational DNA, Accenture Strategy Report*. Accenture official site. [vid. 2019-11-01]. Dostupné z: [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/thought-leadership-assets/pdf/accenture-wf-decoding-organizational-dna.pdf](https://www.accenture.com/_acnmedia/thought-leadership-assets/pdf/accenture-wf-decoding-organizational-dna.pdf)
- Newman, G. (2019, 24. apríla). *Trust sphere: Organisational Network Analysis*. Príspevok bol prezentovaný na konferencii People Analytics & Future of Work 2019. [vid 2019-11-01]. Dostupné tiež z: <https://www.youtube.com/watch?v=RAGGeUMSRhY>
- Rada pre štátnu službu. (2019). *Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018*. oficiálna stránka Rady. [vid. 2019-11-01]. Dostupné z: [https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/data/files/7194\\_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2018.pdf](https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/data/files/7194_sprava-o-stave-a-vyvoji-ss-2018.pdf)
- Riigikantselei. (2019). *Newton leadership program*. Riigikantselei. oficiálna stránka Riigikantselei. [vid. 2019-11-01]. Dostupné z: <https://www.riigikantselei.ee/en/news/government-office-will-launch-fifth-newton-leadership-offspring-programme>

# PREMENY ORGANIZÁCIE A VZDELÁVANIE V KONTEXTE OZBROJENÝCH SÍL SLOVENSKEJ REPUBLIKY

## TRANSFORMATION OF THE ORGANIZATION AND EDUCATION IN THE CONTEXT OF THE ARMED FORCES OF THE SLOVAK REPUBLIC

Mária Petrufová, Mária Martinská

*Akadémia ozbrojených síl Slovenskej republiky, Katedra spoločenských vied a jazykov*

maria.petrufova@aos.sk, maria.martinska@aos.sk

### Abstrakt

Celoživotné vzdelávanie má nezastupiteľné miesto v modernizujúcich sa organizáciách. V Ozbrojených silách Slovenskej republiky v dôsledku neustále prebiehajúcich procesov profesionalizácie a potreby skvalitňovania vzdelávania budúcich vojenských profesionálov dochádza k inováciám a premene Ozbrojených síl Slovenskej republiky na učiacu sa organizáciu. V príspevku približujeme proces prípravy a trendy v oblasti budúcnosti vysokého školstva zameraného na bezpečnosť a vojenstvo.

Kľúčové slová: Organizačná kultúra; Celoživotné vzdelávanie; Vedomostná spoločnosť; Profesionalizácia ozbrojených síl

### Abstract

Lifelong learning has an irreplaceable role in modernizing organizations. In the Armed Forces of the Slovak Republic due to ongoing processes of professionalization and the need to improve the education of future military professionals, the Armed Forces of the Slovak Republic are innovated and transformed into a learning organization. In this paper we present the preparation process and trends in the future of higher education focused on security and military.

Key words: Organizational culture; Lifelong learning; Knowledge-based society; Professionalisation of the armed forces of the Slovak republic

### ÚVOD

Spoločnosť a jej ozbrojené sily sa musia vyrovnáť s kvalitatívnou zmenou bezpečnostnej situácie v Európe a vo svete tiež so skončením úlohy veľkých formálnych byrokratických

organizácii. To do značnej miery mení pohľad na základnú funkciu a úlohy profesionálnych ozbrojených síl<sup>1</sup>, ktorých príslušníkov je potrebné neustále vzdelávať pre plnenie čoraz náročnejších pracovných úloh v domácom aj medzinárodnom prostredí, a tiež ich postupne pripraviť na prechod na civilný trh práce. Proces premeny vojenskej organizácie prostredníctvom jej profesionalizácie si vyžaduje systematický prístup a celoživotné vzdelávanie.

## **OZBROJENÉ SILY SLOVENSKEJ REPUBLIKY – PREMENY ORGANIZÁCIE**

V postindustriálnej (postmodernej) spoločnosti postupne dochádza k odklonu chápania armády ako samostatnej profesionálnej podstaty k jej chápaniu ako určitého typu sociálnej formálnej byrokratickej organizácie patriacej medzi totálne inštitúcie. (Keller, 2007) Preto je potrebné, aby ozbrojené sily uskutočnili komplexnú a podrobnú sebareflexiu svojho postavenia v súčasnej spoločnosti a analýzu procesu prerastania formálnych organizácii, dosahujúcich vrchol byrokratizmu, v novú formu a to tzv. siete. Na prelome 20. a 21. storočia začína silnieť kritika byrokracie a organizovanej spoločnosti ako inštitúcií, ktoré zbavujú jednotlivca všetkej nezávislosti, slobody a spontaneity za príslub stále väčšieho zabezpečenia.

Táto kritika spolu s neustálymi výzvami po zoštíhlení, flexibilite, väčšej dynamike a kreativite formálnych organizácii napokon vyvoláva krízu „organizovanej modernity“<sup>2</sup> a snahy po jej riešení debyrokratizáciou formálnych organizácii v ich novú organizačnú formu,

---

<sup>1</sup>Poznámka: Zmena bezpečnostného prostredia bude do značnej miery limitovať zmenu národných ozbrojených síl (ozbrojené sily Slovenskej republiky) do roku 2020, kde je potrebné zobrať do úvahy dva významné limitujúce faktory a to:

- a) Lisabonskú zmluvu (nahrádza Európsku ústavu), ktorá vo svojej podstate od 1.12.2009 odštartovala proces vzniku európskych ozbrojených síl (aj iný názov), ktorý môže pozostávať z niekoľkých etáp:
  - *prvej*, charakterizovanej vznikom bojových skupín (2-3 štáty) na kvótnom princípe (vyčleňovanie dohodnutých počtov vojakov z počtu národných ozbrojených síl), ktorá v súčasnosti už prebieha;
  - *druhej*, charakterizovanej kvótnym dopĺňovaním európskych ozbrojených síl jednotlivcami, ktorých vojenskú profesiu a odbornosť stanoví a bude pripravovať už Európska únia;
  - *tretej*, charakterizovanej dopĺňovaním európskych ozbrojených síl regrutovaním euro občanov (nie euro obyvateľ), ktorí splnia stanovené podmienky vstupu (prijatia) do ozbrojených síl Európskej únie a budú ňou financovaní (národné štáty budú prispievať na zabezpečenie obrany stanovenými percentami z HDP).
- b) Existenciu národných štátov s obmedzenou suverenitou (dobrovoľné odovzdanie časti národnej suverenity Európskej únii), ktorá podstatne ovplyvní kvalitu a počty národných ozbrojených síl, ktoré sa môžu vytvoriť na: profesionálnom (integrácia s policajnými a záchrannými zbormi) alebo miličnom (aktívne zálohy ako domobrana, či národná garda) základe.

<sup>2</sup>Poznámka: Tento výraz spopularizoval nemecký sociológ Peter Wagner v súvislosti s periodizáciou vývoja modernej spoločnosti vo vzťahu k vývoji sociológie. Prvú etapu vývoja súčasnej spoločnosti (modernita), vznikajúcej na prelome 19. a 20. storočia, ktorej jadro tvoria formálne organizácie nazval „organizovanou modernitou“. Súčasnú (modernú) spoločnosť (modernitu) vymedzil ako systém s vysokým stupňom generalizácie (zovšeobecnenie) vzťahov, ako funkčne diferencovaný a vysoko racionalizovaný systém, v rámci ktorého dochádza k výraznej individualizácii jednotlivých členov.

tzv. siete. Tie môžu na prvý pohľad skrývať pretrvávajúce, ba až zvyšujúce sa nerovnosti v distribúcii moci a vplyvu. (Keller, 2007) Z uvedeného vyplýva, že veľmi závažným problémom formálnych organizácii bola a neustále je *byrokratizácia*, vymedzovaná ako nepretržitý proces zavádzania cieľavedomých opatrení k zvýšeniu účinnosti formálnych organizácii, ktoré vytvárajú ako vedľajší produkt brzdiaci účinok znemožňujúci im naplňať stanovené ciele a jej subjekt *byrokracia*. (Weber, 1997) Jej brzdiaci účinok má dve stránky: brzdí nielen tvorivú, ale aj deštruktívnu energiu ľudí. Ako taká nie je produktom zámerného obmedzovania racionality formálnej organizácie, ale je sprievodným javom ľudského úsilia o stále účinnejšiu koordináciu spoločnej činnosti o vytvorenie tzv. ideálneho byrokratického modelu<sup>3</sup>. Moderná byrokracia je teda vedľajším produktom snahy racionalizovať chod veľkých formálnych organizácii a ochrániť administratívno-správny aparát pred sebou samým. Je vedľajším dôsledkom činnosti tých veľkých formálnych organizácii, ktoré umožňujú ľuďom civilizovaný život na dnešnej úrovni. Byrokracia ako zdegenerovaný systém, pracujúci iba pre seba, je emancipovaná (oslobodená) od podstatných úloh, pre ktoré bola byrokracia vytvorená. Byrokrata potom už nezaujímá obsah vybavovanej veci alebo plnenej úlohy, ale jeho úlohou je iba formálna stránka spojená s jej zaradením a klasifikáciou a už vôbec sa nezaujímá o ľudskú stránku danej úlohy. Forma sa tak stáva pre byrokrata a byrokraciu dôležitejšia ako obsah. (Kupkovič. a kol. 2002; Szczepański, 1968)

Každá progresívna organizácia – vojenskú organizáciu akou sú profesionálne ozbrojené sily Slovenskej republiky nevynímajúc, má eminentný záujem na vlastnom poznávaní s cieľom neustále sa zdokonaľovať a vyvíjať. Rozhodujúcu úlohu v tomto procese zohrávajú jej riadiaci pracovníci – velitelia a náčelníci všetkých stupňov, ktorí tendujú k racionalizácii a optimalizácii nielen svojej riadiacej činnosti, ale aj riadiacej činnosti všeobecne – teda k zvýšeniu vedeckosti riadenia organizácie. Ich zvýšený záujem o zvedečťovanie riadiacej práce našiel svoj odraz v obsahu vojenskej reformy a vo vzniku a tvorbe rozličných teórií o pôsobení človeka vo výrobe<sup>4</sup>. V ozbrojených silách nemožno hovoriť o človeku vo výrobe (pracovná činnosť), pretože ich príslušník – profesionálny vojak, nevyrába, ale bojuje. Vojenská

---

<sup>3</sup>Poznámka: Ideálny byrokratický model organizácie vyjadruje skutočnosť, že: 1. rozsah činnosti je presne určený a rozdelený na časti, ktoré sú funkcionálne prepojené; 2. jednotlivé činnosti sú pridelované pracovníkom podľa ich kompetencie (kvalifikácie), pričom je zároveň stanovený aj rozsah ich zodpovednosti; 3. pracovníci majú svoje pracovné pozície stanovené hierarchicky (vertikálne) a ich jednotlivé stupne v tejto hierarchii sú presne vymedzené rozsahom ich právomoci a kompetencií, činnosti sú vykonávané podľa spresne stanovených noriem a predpisov; 4. vzťahy medzi pracovníkmi, podriadenými a nadriadenými, sú jasne vymedzené predpismi a napokon 5. jednotlivé činnosti sú sformalizované a spôsoby ich vykonávania, materiálneho zabezpečenia a kontroly sú tiež jasne a presne vymedzené predpismi. (Podľa: Szczepański: *Spektrum spoločnosti*. Praha: Mladá fronta. 1968. s. 31)

práca vyjadruje obsah činnosti vojaka a je zameraná na dosahovanie politických a vojenských cieľov sociálnych skupín (náboženské, triedne, politické) a štátov osobitými prostriedkami. (Matis, 1995)

Klasická predstava zo začiatku 20. storočia o vojenskej organizácii ako jednom z typov formálnej organizácie, ktorej cieľom je pripraviť svojich príslušníkov (vojakov) na víťaznú vojnu, v ktorej neosobné (formálne) vzťahy prevládajú nad ostatnými, budovaná vertikálne zhora nadol, relatívne sebestačná, no pritom otvorená, plniaca rad nevojenských rol, dynamická, s napätím medzi tendenciou k premenám a zotrvačnosťou nemeniť sa, dostáva na prelome 20. a 21. storočia vážne trhliny. Nové bezpečnostné prostredie, vyznačujúce sa asymetrickým nebezpečenstvom a kombinovaním „mäkkej“ a „tvrdej“ bezpečnosti<sup>5</sup>, stanovuje pred spoločnosť úlohu prehodnotiť platnosť znakov vojenskej organizácie, zabezpečujúcich jej efektívne fungovanie celé 19. a 20. storočie. K základným znakom vojenskej organizácie patrí: prísna centralizácia, hierarchizácia a formalizácia vzťahov a činností, reglementácia (podrobný popis a úprava) konania a správania svojich príslušníkov, prísne vymedzenie svojej kompetencie a vlastné prostriedky kontroly, osobitný hodnotový systém a napokon relatívne samostatný a uzavretý informačný systém. (Polonský, Matis, Malátek, 1994; Matis, Hamaj, Martinská, 2008)

Zároveň musia vojenské organizácie (národné, nadnárodné i medzinárodné), reagovať na snahu najmä ekonomických a štátnych organizácií k zmene svojich štruktúr s dôrazom na ich zoštíhlenie, pri zachovaní efektívnosti a kvality výkonov. Táto ich reakcia musí postupne vyústiť do novej funkčnej, pritom pružnej štruktúry (štandardná), ktorá bude tvorená jej plne profesionalizovaným jadrom (profesionálni vojaci) a perifériou (siete), tvorenou prenajatými službami<sup>6</sup> alebo príslušníkmi vojenskej organizácie, ktorí vykonávajú *dočasné zamestnanie*<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Poznámka: „Mäkká bezpečnosť“ sa často definuje ako inteligentnejšia alternatíva hrubej „tvrdej“ bezpečnosti. Nevystihuje to podstatu, pretože tzv. „inteligentnosť“ je práve v schopnosti kombinovať prvky tvrdej a mäkkej sily pri naplňaní cieľa – dosiahnutia prijateľného stupňa bezpečnosti. Je to teda spôsob vplyvu v medzinárodných záležitostiach, bez použitia vojenskej sily. Tento koncept prevládal v európskej diplomatickej stratégii. Vo všeobecnosti predstavuje „mäkká bezpečnosť“ oblasti, v ktorých štát musí riešiť konflikty a potlačovať negatívne tendencie v záujme udržania svojej stability a bezpečnosti, ale ktoré nie sú priamo viazané na ozbrojené sily a nesúvisia priamo s vojenským ohrozením krajiny inou krajinou. (Podľa: Rühle, M.: Nástroje „mäkkej bezpečnosti“ NATO. In: *Euro-Atlantic Quarterly*, č.: 3 z roku 2006, s. 6 – 7.)

<sup>6</sup>Sú to prenajaté služby civilných organizácií, ktoré zabezpečujú fungovanie vojenskej organizácie buď mimo bojového nasadenia (najmä logistika) alebo tiež v bojovom nasadení a to: *súkromných vojenských spoločností* (SVS) a *súkromných bezpečnostných spoločností* (SBS), ako subjektov, ktoré sú konkurentom alebo aspoň blízkym spolupracovníkom pravidelnej armády. Tieto služby vojenská organizácia iba platí a to fixnou sumou, dohodnutou na trhovom princípe.

<sup>7</sup>Sú to profesionálni vojaci, ktorých kontrakt je dočasný (krátkodobý záväzok 3–6 rokov). U týchto profesionálnych vojakov nie je predpoklad, že výkonom vojenského povolania získajú kvality vojenského profesionála (tzv. poloprofesionáli alebo vojaci na kontrakt). Vojenská organizácia preto môže investície do tejto kategórie vojakov diferencovať na investície do ich výcviku (tam nešetriť) a na investície do komplexného

Jadro novej (štandardnej) vojenskej organizácie musí zmeniť svoju štruktúru, pretože zoštíhľovanie štruktúry ekonomických a štátnych organizácií sa dotýka tiež štruktúry jadra týchto organizácií. Z viacstupňovej štruktúry postupne prechádzajú na iné, ktoré zabezpečia predošlú kvalitu naplnenia funkcií, ale sú omnoho pružnejšie a tým aj efektívnejšie. Je potrebné jasne vymedziť novú filozofiu prístupu k tomuto procesu, ktorú možno vyjadriť pomocou nasledovných úloh:

- zefektívniť a spružniť fungovanie jadra vojenskej organizácie, čo nezabezpečí automaticky iba úsilie o plošné znižovanie počtov, toto úsilie môže mať niekedy skôr opačný efekt (znefunkčenie organizácie), preto musí byť znižovanie počtov jednotlivých prvkov a zložiek danej organizácie v súlade so zmenou jej štruktúry a naplňovaním jednotlivých funkcií organizácie;
- zabezpečiť pružnosť (flexibilitu) vojenskej organizácie zjednodušením jej organizačnej štruktúry, tzn., že medzi bojovou jednotkou a riadiacim (veliacim) aparátom (veliteľstvo) musí byť čo najmenej riadiacich (veliacich) stupňov, čo ale vyžaduje riešiť dva problémy:
  - vymedziť, aký celok tvorí bojovú jednotku – prápor alebo brigáda,<sup>8</sup>
  - jasne definovať riadiaci (veliaci) aparát (veliteľstvo), jeho stupeň a to buď veliteľstvá síl alebo generálny štáb;
- jednoznačnejšie a komplexnejšie riešiť personálnu prácu (riadenie ľudských zdrojov) v danej vojenskej organizácii najmä so zamestnancami jadra (vojenský profesionál).
- jasne diferencovať príslušníkov jadra vojenskej organizácie a príslušníkov periferie, čo presne vyjadriť v diferencovaných privilégiách, kontrole a hodnotení výkonov, lojality, korporatívnosti a napokon zodpovednosti a tomu zodpovedajúcej odmene, v spracovaných popisoch činností (štandardy vojenských profesií) a vzdelávacích štandardov (profily absolventov vojenských škôl a kariérnych kurzov)<sup>9</sup> a v jednotlivých vojenských kariérach.

---

zabezpečenia (tam môže šetriť). Túto skupinu môžu tvoriť aj príslušníci aktívnych záloh a teritoriálneho vojska (napr. domobrana).

<sup>8</sup>*Prápor* ako bojová jednotka možno považovať za najpružnejší a najjednoduchší prvok bojového systému, ktorý môže plniť úlohy buď samostatne alebo v rámci vyšších bojových systémov a to buď na národnej, nadnárodnej alebo medzinárodnej úrovni. Jeho nasadenie však musí byť logisticky zabezpečené, preto vzniká potreba vyššieho veliteľstva (štáb brigády alebo veliteľstvo síl – pozemného vojska, letectva a PVO alebo výcviku a podpory) s prostriedkami logistiky a podpory boja, čo je určitým nedostatkom. *Brigáda* ako bojová jednotka už možno považovať za zložitejší no samostatný prvok bojového systému. Nevyžaduje vytvoriť medzi sebou a integrovaným ministerstvom obrany ďalšie veliteľstvo. Jej pružná štruktúra (štáb, bojové prápory, prápory logistiky a podpory boja) môže nedostatok, vyplývajúci z veľkosti tohto bojového prvku buď zmierniť alebo celkom eliminovať.

<sup>9</sup>Poznámka: *Profil absolventa* je dokument, ktorý stanovuje kvality, akými by sa mal vyznačovať končiaci študent (absolvent) daného inštitucionálneho vzdelávania (škola alebo kurz) po úspešnom dokončení štúdia, súčasťou čoho je aj získanie príslušného dokladu (certifikátu), ktorý môže byť akreditovaný alebo neakreditovaný na národnom stupni (ministerstvo) alebo medzinárodne. Obsahuje presne stanovené vzdelávacie a výchovné ciele. *Vzdelávaci*

Z uvedeného vyplýva, že bolo potrebné nielen reformovať ale aj redefinovať poslanie a úlohy ozbrojených síl Slovenskej republiky, ktoré sú integrálnou súčasťou a zároveň jedným z rozhodujúcich nástrojov suverénneho štátu. Ich hlavnou úlohou je zaručovať bezpečnosť štátu pred vonkajším napadnutím cudzou mocou a plniť záväzky medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Za jeden z hlavných prostriedkov pre splnenie úloh vojenskej reformy sa považuje profesionalizácia ozbrojených síl, ktorá sa realizuje v týchto navzájom sa prelínajúcich rovinách: *všeobecnej, osobitnej a jednotlivej*<sup>10</sup>. Zo sociologického hľadiska je to makro sociálny proces, vedúci k postupnému zániku masových armád, ktoré sú založené na konskripčnom základe. Tento makro sociálny proces kvalitatívne mení staré postavenie armády v súčasnej spoločnosti, charakterizovanej ako postmoderná, globálna spoločnosť.

Táto významná zmena postavenia plne profesionálnej armády v spoločnosti je neoddeliteľne spojená: 1. so zmenou zamerania jej funkcie a úloh; 2. s premenami činnosti, ktoré vykonáva; 3. s usporiadaním vzťahov vo vnútri armády a napokon 4. so zmenou vzťahov spoločnosti a verejnosti k takejto armáde (profesionálne ozbrojené sily).

## PERSONÁLNA PRÁCA VO VOJENSKEJ ORGANIZÁCIÍ

*Personálna práca* sa vo vojenskej organizácii realizuje prostredníctvom celého radu činností (personálne činnosti), ktoré napĺňajú tri základné úlohy: *strategickú, konzultatívnu a servisnú*. Je základným nástrojom plnenia cieľov vojenskej organizácie s dôrazom na: aktívnu a cieľavedomú podporu jej hlavného cieľa, ktorým je:

1. udržanie a rozvoj vojenskej organizácie a zvyšovanie jej bojového potenciálu s dôrazom na kvalitu ľudského potenciálu, ktorá má vplyv na dynamiku vojenskej organizácie;
2. všestranné skvalitňovanie ľudských zdrojov a ich čo najefektívnejšie využitie.

---

*štandard* vyjadruje precíznejšie a jednoznačnejšie vymedzenie obsahu učiva jednotlivých predmetov a je tvorený obsahovým (vymedzenie učebnej látky predmetu a je záväzný pre učiteľa) a výkonovým (stanovuje, čo si má osvojiť žiak aby postúpil do vyššieho ročníka, je normou pre žiaka) štandardom. (Pozri: Janeček kol.: 2007. s. 5. a Janeček, Matis, 2006)

<sup>10</sup>*Poznámka*: Profesionalizácia ozbrojených síl je cyklicko-lineárny, spätivo-väzobný proces, obsahujúci dve neoddeliteľné stránky a to stránku: kvalitatívnu a kvantitatívnu. Uskutočňuje sa buď plošne alebo bodovo. Môže byť aj kombinovaná. Pozostáva, podľa niektorých autorov, z troch fáz (etapy): *regrutácie* (získavanie dobrovoľníkov pre výkon profesionálnej vojenskej služby), *retencie* (schopnosť, udržať najschopnejších ľudí v ozbrojených silách) a napokon *migrácie* (vytvorenie predpokladov pre obojstranný bezporuchový prechod medzi vojenskou a civilnou kariérou). Podľa iných, zdôrazňujúcich jej individuálnu rovinu (utváranie vojenských profesionálov), ktorej výsledkom je profesionálny vojak, formovaný v dvoch navzájom sa prelínajúcich etapách: 1. *prípravnej*, ktorá pozostáva z regrutácie, socio-profesiovej prípravy a napokon teoreticko-praktickej identifikácie s vojenským povoláním a 2. *realizačnej*, tvorenej z prakticko-teoretickej identifikácie s vojenským povoláním a kariéry, súčasťou ktorej je dokvalifikácia a rekvifikácia. Svojím obsahom však obidva pohľady napĺňajú obsah procesu profesionalizácie. (Pozri bližšie prácu: Polonský, 2003; Matis, Hamaj, Martinská, 2008. s. 91–110.)

Má tieto podoby (formy):

- *tvrdú*, v ktorej sa kladie dôraz na kvantitatívne, praktické a ekonomicky strategické stránky riadenia príslušníkov vojenskej organizácie (vojaci a zamestnanci) – ich vedenia, rovnako „racionálne“ ako pri ktoromkoľvek ekonomickom faktore, v tejto forme sa ľudia považujú za ľudský kapitál, ktorý musí prinášať ak nie zisk tak úžitok, teda človek (vojak alebo zamestnanec) sa chápe ako tovar;
- *mäkkú*, ktorá vychádza z tzv. „školy ľudských vzťahov“ a kladie dôraz na komunikáciu, motivovanie a vedenie a celoživotné vzdelávanie svojich príslušníkov (vojakov a zamestnancov), ktoré rozpracujeme podrobnejšie, pritom zdôrazňuje potrebu získať ich oddanosť prostredníctvom zapojenia do rozhodovania a spoluzodpovednosti, komunikácie a ďalších metód vytvárania vysokej miery oddanosti a dôvery v danú organizáciu, kde kľúčovú úlohu zohráva tiež organizačná kultúra danej vojenskej organizácie. (Kupkovič a kol., 2002)

## **Vysokoškolské vzdelávanie na akadémii ozbrojených síl**

Hlavným poslaním Akadémie ozbrojených síl gen. Milana Rastislava Štefánika (AOS GMRŠ) v tomto procese je vzdelávať, vychovávať a cvičiť študentov v rámci vysokoškolského a celoživotného vzdelávania, rozvíjať ich harmonickú osobnosť, poznanie, tvorivosť a posilňovať ich motiváciu pre službu vlasti. Dnes už je známy fakt, že v rámci celoživotného vzdelávania (CŽV) vysokoškolské vzdelávanie vystupuje v tomto systéme čoraz viac pre odbornú, kvalifikovanú a tvorivú prácu manažéra ako vzdelanie *základné*, ktoré sa musí po získaní ďalej rozvíjať. Trvalosť procesu celoživotného vzdelávania znamená, že ponuka vzdelávacích príležitostí je trvalá a nadväzujúca na potreby tých, ktorí ju žiadajú. A je potrebné si uvedomiť aj v podmienkach OS SR.

*Základným princípom celoživotného vzdelávania je potreba vyhýbať sa vnucovaniu vzdelávania niekomu, ktorý ponúkané vzdelávanie nepotrebuje alebo tiež nechce. K vzdelávaniu v 21. storočí je potrebné dnes ľudí motivovať a nie donucovať. Vynútená účasť nestimuluje a znižuje tak účinok zo vzdelávania. Príprava profesionálnych vojakov, bezpečnostných (krízových) manažérov by mala byť krokom k ich vyššej motivácii pre celoživotný proces vzdelávania, ponímaný skôr ako *spôsob života*, než ako kategória výchovy. Mala by vychádzať zo svetovej „charty“ celoživotného vzdelávania, podľa ktorej:*

- všetci občania sa môžu vzdelávať a rozvíjať svoj potenciál;
- všetci občania by mali mať prístup k vzdelávaniu;

- kto sa vzdeláva, je zákazník a zákazník má prioritu číslo 1;
- každý, kto sa vzdeláva, by mal mať prístup k spoločenskej podpore a odbornému vedeniu;
- je potrebné uznávať a umožniť všetky spôsoby vzdelávania;
- každé vzdelávanie – formálne aj neformálne, sa môže uznávať spôsobom, prijateľným pre učiaceho sa;
- kooperatívna (participatívna) a pozitívna podpora pre vzdelávanie by nemala mať žiadne prekážky;
- moderné pomôcky a technológie učenia je potrebné tvorivo uplatňovať v prospech vzdelávajúcich sa;
- vedenie a podpora by mali byť dostupné všetkým učiacim sa bez rozdielu;
- vzdelávanie je potrebné podporovať po celý život. (Trávník, 1994)

Aby súčasní manažéri vo vzdelávaní svoju prípravu na zvládnutie manažérskych činností považovali ako svoje celoživotné vzdelávanie, ako svoj spôsob života, je vhodné budovať systém bezpečnostného (krízového) manažmentu ako *učiacu sa organizáciu* alebo aj vedomosti produkujúcu organizáciu. Učiaca sa organizácia je charakterizovaná ako organizácia, zručná pri tvorbe, získavaní a prenose poznatkov a pri modifikácii svojho správania sa a konania, berúc do úvahy nové poznatky. Získaním poznatkov vzniká potenciál pre zmenu. Táto zmena organizácie sa ale dosiahne až zmenou správania.

*Učiaca (vedomosti produkujúca) organizácia* sa tvorí v týchto činnostiach:

- v systematickom riešení problémov;
- v skúšaní nových postupov;
- v učení sa z vlastnej histórie a skúsenosti;
- v učení sa zo skúseností iných a napokon,
- v rýchlom a efektívnom prenose poznatkov.

Tradičné zaužívané systémy vzdelávania, výchovy a výcviku zlyhali pri vytváraní "učiacej sa organizácie", v ktorej je každý jej člen motivovaný a v ktorej má aj príležitosť *celoživotne sa vzdelávať*. Zatiaľ súčasné systémy vzdelávania podporujú iba "elitu rýchlo sa učiacich", sústreďujú sa skôr na poskytovanie poznatkov ako na vzdelanie a príliš zdôrazňujú prvotné vzdelanie aj na úkor celoživotne získavaného vzdelávania.

V plnej miere sa to dotýka tiež aktuálneho bezpečnostného vzdelávania. V Slovenskej republike sa v súčasnosti bezpečnosť vyučuje na šiestich vysokých školách a to: na troch verejných (Fakulta medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta špeciálneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline), dvoch štátnych (Akadémia ozbrojených síl generála

Milana Rastislava Štefánika v Liptovskom Mikuláši a Akadémia Policajného zboru v Bratislave) a jednej súkromnej vysokej škole (Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach). Absentuje zatiaľ analýza postavenia vysokých škôl zabezpečujúcich výučbu bezpečnosti v spoločnosti a jednotlivých rezortoch, tiež ich funkcií, v národnom, európskom i globálnom pohľade. Chýba analýza vplyvu týchto vysokých škôl a fakúlt na spôsob a kvalitu života, vzdelanostnú úroveň a kultivovanosť nielen manažmentu a celej bezpečnostnej komunity ale aj obyvateľstva.

*Zatiaľ neexistuje komplexná predstava o budúcnosti vysokého školstva zameraného na bezpečnosť (vojenskú i nevojenskú). V oblasti výučby bezpečnosti platí tiež ekonomizácia každodenného života, hodnota každého poznatku v oblasti bezpečnosti, ale tiež ľudí, ktorí sú nositeľmi týchto poznatkov, sa posudzuje podľa skutočného alebo aspoň potenciálneho ekonomického prínosu. Najčastejšie je hodnota poznatku zredukovaná na číslo (počet) a efektívnosť na úžitkovú hodnotu (čo poznatkom možno získať).*

V príprave bezpečnostnej komunity (manažment i realizátor) sa preto spoločenské vedy presadzujú veľmi ťažko. Klasické vzdelanie býva totiž vystavené na posmech, filozofovanie je dnes nadávkou, pretože je potrebné niečo celkom iné a to také vedomosti, ktoré je možné speňažiť alebo využiť pre kariérny postup. Výsledkom takého prístupu, v ktorom sa vzdelanie podriadi kontrole ekonomického pohľadu je nová nevzdelanosť, ktorá „dnes nie je iba individuálnym zlyhaním, ani (iba) výsledkom chybnjej vzdelávacej politiky, ale je nevyhnutným dôsledkom kapitalizácie ducha“. Rezignácia na záväzné duchovné tradície a klasické vzdelanie sa stali cnosťou. S uvedenými myšlienkami sme sa stretli už u Zygmunta Baumana v jeho diele „Tekutá modernita“, v ktorom konštatuje, ako nebezpečne je pre úspech jednotlivca klasické vzdelanie, pretože mu neumožňuje rýchle reagovať na všetko, čo je módne aktuálne a čo podmieňuje úspech v povolani<sup>11</sup>. V diele<sup>12</sup> je uvedené, že je vynikajúcim obrazom toho, ako funguje postmoderná spoločnosť. Mnohí ju považujú doslova za *breviár súčasného človeka*, ktorý sa ocitol v zmätenom (podľa Baumana v tekutom) svete, ktorému navyiac vôbec nerozumie. To vedie človeka k ustavičnej dynamickej zmene názorov, zamestnania, ustavičnému prispôbovaniu sa okolnostiam, bez ohľadu na zásady, etiku, ba i sociálne normy. Dnešná reforma vo vzdelávaní by mala byť zameraná na rozvíjanie ľudského potenciálu.

---

<sup>11</sup>Ondrejko, P.: Bieda vysokého školstva sa nazýva Boloňa. In: Slovenská politika po roku 1993 v sociologickej reflexii. Zborník referátov z Výročnej konferencie Slovenskej sociologickej spoločnosti pri SAV. Bratislava: Slovenska sociologická spoločnosť pri SAV. 2013.

<sup>12</sup>Liessmann, K. P.: Teória nevzdelanosti. Praha: Academy. 2009. s.118.

## Vzdelávanie v ozbrojených silách slovenskej republiky

Osobitné postavenie má *vzdelávanie príslušníkov ozbrojených síl*. Vzdelávanie profesionálnych vojakov ako aj kvalifikačné predpoklady a požiadavky na výkon štátnej služby sú ustanovené v *zákone č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 33 - § 38)*. Rozvojom ľudských zdrojov sa zaoberá aj Biela kniha o obrane Slovenskej republiky, ktorá bola schválená Bezpečnostnou radou Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky dňa 28. septembra 2016. Dokument zhŕňa výsledky implementácie Bielej knihy o obrane Slovenskej republiky z roku 2013 a aktualizuje rozvojové zámery v súlade s prioritami Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky. Zohľadňuje zásadnú zmenu bezpečnostného prostredia a súvisiace opatrenia prijaté vládou Slovenskej republiky, ako aj v rámci NATO a EÚ. V kapitole č. 6 v Bielej knihy o obrane Slovenskej republiky 2016 sa hovorí, že *„cieľom rozvoja ľudských zdrojov v rezorte obrany je zvyšovanie vedomostí, schopností a zručností vojenského i civilného personálu, stabilizácia vysoko kvalifikovaných profesionálnych vojakov, udržiavanie tomu zodpovedajúcich pracovných a sociálnych podmienok, rozvíjanie systému vojenského vysokoškolského, kariérneho a odborného vzdelávania a posilňovanie efektívnosti systému doplňovania OS SR“*.<sup>13</sup>

Profesionálnym vojakom má byť poskytované kvalitné vzdelanie v oblasti obrany štátu, vojenská príprava a výcvik budúcich dôstojníkov ako aj vojenské vysokoškolské vzdelanie vo všetkých troch stupňoch. Zároveň sa má zabezpečovať celoživotné vzdelávanie profesionálnych vojakov počas trvania ich vojenskej kariéry. Nezabúda ani na vzdelávanie a starostlivosť o civilný personál a zabezpečenie zvyšovania vzdelávania v odborných oblastiach v súlade so všeobecnými záväznými právnymi predpismi.<sup>14</sup>

*Podľa služobného predpisu hlavného služobného úradu č. 111/2015 môže požiadavky na výkon štátnej služby profesionálny vojak získať:*

- vo vzdelávacom a výcvikovom zariadení v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky,
- vo vzdelávacích a výcvikových zariadeniach Vojenského spravodajstva, vo vzdelávacích a výcvikových zariadeniach Ministerstva vnútra Slovenskej republiky,
- na civilných vysokých školách alebo v civilných vzdelávacích zariadeniach v Slovenskej republike alebo v zahraničí a vo vzdelávacích a výcvikových zariadeniach členských štátov NATO, členských štátov EÚ, medzinárodných organizácií alebo iných štátov na základe

---

<sup>13</sup>Biela kniha o obrane Slovenskej republiky, str. 49

<sup>14</sup>Biela kniha o obrane Slovenskej republiky 2016, čl. 199, čl.210

bilaterálnej spolupráce s Ministerstvom obrany Slovenskej republiky. Ministerstvo obrany Slovenskej republiky má vo svojej pôsobnosti tieto vzdelávacie a výcvikové zariadenia: (Akadémia ozbrojených síl Slovenskej republiky generála Milana Rastislava Štefánika, - Základňa výcviku a mobilizačného dopĺňovania, - Jazykový inštitút, - Centrum výcviku Lešť, - Národné centrum EOD a RCHBO - Úrad hlavného lekára ozbrojených síl Slovenskej republiky, - 5. pluk špeciálneho určenia, - Vojenská polícia, - vojenský útvar ozbrojených síl Slovenskej republiky) určený výcvikovou smernicou náčelníka Generálneho štábu ozbrojených síl Slovenskej republiky na príslušný výcvikový rok.

### **Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika**

*Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika so sídlom v Liptovskom Mikuláši (ďalej len „Akadémia ozbrojených síl“) je v súčasnosti jedinou vysokoškolskou vzdelávacou inštitúciou v Slovenskej republike, vojenskou vysokou školou univerzitného typu, ktorá pripravuje vysokoškolsky vzdelaných vojenských profesionálov - dôstojníkov vo vojenskej hodnosti poručík pre Ozbrojené sily Slovenskej republiky. Je to škola, ktorej základný kameň ako vojenskej vysokej školy bol symbolicky položený pred 46. rokmi (Vysoká vojenská technická škola). „Poslaním Akadémie ozbrojených síl je poskytovať vysokoškolské vzdelanie budúcim dôstojníkom, ďalšie a kontinuálne vzdelávanie profesionálnym vojakom ozbrojených síl Slovenskej republiky, vychovávať ich v duchu vlastenectva tak, aby sa vyznačovali hodnotami, akými sú zmysel pre povinnosť, zodpovednosť, čestnosť, občianska a spoločenská zodpovednosť, mravnosť a uprednostňovali záujmy vlasti pred osobnými záujmami a boli pripravení na profesionálny rast počas služobnej kariéry.“<sup>15</sup>*

Vzdelávací proces na Akadémii ozbrojených síl je rozdelený na vysokoškolské vzdelávanie a ďalšie vzdelávanie. Vysokoškolské vzdelávanie v Akadémii ozbrojených síl cestou katedier Akadémie ozbrojených síl, Leteckej fakulty Technickej univerzity Košice a Fakulty vojenského zdravotníctva Univerzity obrany Brno a súčasne Lekárskej fakulty Univerzity Karlovej v Hradci Králové. V súlade so zákonom č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov Akadémia ozbrojených síl organizuje krátkodobé odborné kurzy, ktoré slúžia ku skvalitňovaniu odbornej pripravenosti príslušníkov Ozbrojených síl Slovenskej republiky a rezortu Ministerstva obrany Slovenskej

---

<sup>15</sup>Výročná správa o činnosti za rok 2018, str. 9

republiky a umožňujú ich účastníkom rozširovať, prehĺbovať alebo obnovovať si vedomosti a zručnosti a získavať spôsobilosti na vykonávanie činnosti.

## Ďalšie vzdelávanie

Celoživotné vzdelávanie profesionálnych vojakov, zamestnancov rezortu obrany a iných rezortov, zamestnancov verejnej správy v súčasnosti zabezpečuje Centrum vzdelávania v rámci Akadémie ozbrojených síl, ktoré je aj garantom celoživotného vzdelávania.

*Kariérne vzdelávanie* dôstojníkov Ozbrojených síl SR v kurzoch na vojenskú hodnosť „major“ prebieha v Základnom veliteľsko-štábnom kurze (ZVŠK) a na vojenskú hodnosť podplukovník vo Vyššom veliteľsko-štábnom kurze (VVŠK). Vzdelávanie je zabezpečované pedagogickým zborom katedier Akadémie ozbrojených síl a externými lektormi Generálneho štábu Ozbrojených síl Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, ako aj ďalších útvarov a zariadení rezortu. Z dôvodu poskytnutia najnovších informácií a poznatkov v oblasti medzinárodnej bezpečnosti a obrany výučbu v týchto kurzoch zabezpečujú aj zahraniční externí lektori z Univerzity obrany v Brne (ČR), Národnej univerzity verejnej správy z Budapešti (Maďarsko), Centra výnimčnosti pre oblasť velenia a riadenia NATO (NATO C2 COE) v Utrechte (Holandsko) a z Jednotky integrácie ozbrojených síl NATO v Bratislave (NATO Force Integration Unit – Slovakia/NFIU SVK).

Vzdelávanie a výcvik budúcich poručíkov je organizovaný v *Dôstojníckom kurze pre absolventov vysokých škôl (DKAVŠ)*. Je rozdelený na dve časti, všeobecnú vojenskú prípravu a odbornú prípravu. Všeobecná odborná príprava je vedená predovšetkým dôstojníkmi Centra vzdelávania Akadémie ozbrojených síl. Dvojstranné skupinové cvičenia sú vykonávané s podporou simulačných technológií simulačného centra Akadémie ozbrojených síl. Odborná vojenská príprava je realizovaná samostatne pre jednotlivé vojenské odbornosti, resp. špecializácie. Na výcviku odbornej vojenskej prípravy sa v značnej miere podieľajú aj útvary a zariadenia rezortu. Kurz DKAVŠ z dôvodu potreby pre Ozbrojené sily Slovenskej republiky zvyčajne prebieha v dvoch behoch ročne, pričom účastníkmi kurzov sú regrutovaní príslušníci Ozbrojených síl Slovenskej republiky ako aj profesionálni vojaci v dočasnej štátnej službe z Ozbrojených síl Slovenskej republiky.<sup>16</sup>

*Medzinárodné vzdelávanie* je na Akadémii ozbrojených síl realizované prostredníctvom Medzinárodného kurzu pre štábných dôstojníkov (ISOC). Uvedený kurz je ekvivalentom kurzu ZVŠK, resp. Kurzu pre nižších dôstojníkov a ročne prebieha v dvoch behoch a absolventmi

---

<sup>16</sup>Výročná správa o činnosti za rok 2018, str. 33

kurzu sú príslušníci Ozbrojených síl Slovenskej republiky ako aj príslušníci ozbrojených síl členských krajín NATO a partnerov. (Výročná správa o činnosti za rok 2018, s. 33)

*Odborné vzdelávanie* je organizované v krátkodobých kurzoch, doplňujúcim pedagogickým štúdiu a Univerzite tretieho veku. V roku 2018 bolo realizovaných 60 krátkodobých kurzov, ktorých sa zúčastnilo 567 profesionálnych vojakov (z toho 14 zahraničných), 65 zamestnancov Ozbrojených síl SR, 15 zamestnancov štátnej a verejnej správy z ostatných rezortov a 23 účastníkov zo súkromného sektoru. Vzdelávanie a individuálny výcvik boli vedené lektormi a učiteľmi Akadémie ozbrojených síl a prizvanými odborníkmi z útvarov a zložiek rezortu obrany SR<sup>17</sup>.

*Doplňujúce pedagogické štúdium* má akreditované študijné programy „Vojenské spojovacie a informačné systémy“ a „Výzbroj a technika ozbrojených síl“. Vzdelávanie je zabezpečované lektormi a učiteľmi Akadémie ozbrojených síl. Akadémia ozbrojených síl nezabúda ani na seniorov. Poslaním *Univerzity tretieho veku* je prispievať k zabezpečeniu práva na vzdelanie, k rozširovaniu obzoru vedomostí, pomáhať k integrovaniu sa do spoločnosti v nových podmienkach, prispievať k zlepšovaniu psychologickéj kondície a k aktívnemu starnutiu ako aj ku kvalitnému vyplňaniu voľného času. Vzdelávanie je zabezpečované výlučne externými lektormi.

V súčasnosti je z dôvodu *zdokonalenia prípravy našich študentov - kadetov Akadémie ozbrojených síl* a nových príslušníkov Ozbrojených síl zriadená Komisia náčelníka Generálneho štábu ozbrojených síl Slovenskej republiky a rektora Akadémie ozbrojených síl generála M. R. Štefánika pre vzdelávanie a výcvik. Práca komisie sa zaoberá otázkami zadefinovania požiadaviek Ozbrojených síl Slovenskej republiky na kadeta a nových príslušníkov ozbrojených síl, žiadosťou naplnenia týchto požiadaviek Akadémiou ozbrojených síl ako aj zdokonalením systému externých lektorov na príprave študentov. V nasledujúcom období sa bude posilňovať vojenský charakter Akadémie ozbrojených síl s cieľom zabezpečiť dlhodobý rozvoj vysokoškolského a kariérneho vzdelávania a výcviku v súlade s požiadavkami Ozbrojených síl Slovenskej republiky. V nasledujúcich rokoch sa má vedeckopedagogický zbor Akadémie ozbrojených síl dopĺňať a omladzovať profesionálnymi vojakmi<sup>18</sup>.

- z dôvodu skvalitňovania a stabilizácie vojenského personálu stanovuje Biela kniha o obrane Slovenskej republiky 2016 v rámci rozvoja vojenského vzdelávania v čl. 200 tieto úlohy: - *flexibilne aktualizovať profil absolventa vojenskej vysokej školy tak, aby zodpovedal najnovším požiadavkám OS SR a poznatkom vojenskej vedy, - pre vybrané*

<sup>17</sup> Výročná správa o činnosti za rok 2018, str. 41

<sup>18</sup> Biela kniha o obrane Slovenskej republiky, čl. 143

*vojenskej odbornosti a funkcie bude súčasťou systému vzdelávania a prípravy profesionálnych vojakov aj vzdelávanie a príprava na civilných vysokých školách v Slovenskej republike a vo vojenských vzdelávacích inštitúciách v zahraničí,*

- zvýši úroveň odbornej pripravenosti absolventov vojenskej vysokej školy na výkon funkcie v útvaroch a zariadeniach OS SR prepojením teoretického vzdelávania na vojenskej vysokej škole s odbornými stážami v útvaroch a zariadeniach OS SR a praktickým výcvikom vo výcvikových zariadeniach OS SR v rámci študijných programov,
- vykonať inštitucionálnu akreditáciu vojenskej vysokej školy prostredníctvom Veliteľstva NATO pre transformáciu na systém manažmentu kvality poskytovaného vzdelávania a výcviku podľa štandardov NATO,
- vykonať analýzy stavu kariérneho vzdelávania a odborného vzdelávania a na základe ich záverov prijať opatrenia na ich optimalizáciu a vytvoriť podmienky na efektívne plánovanie kariérneho a odborného vzdelávania určené v štruktúre služobnej kariéry garantom vojenskej odbornosti v nadväznosti na personálne zámery v služobnej kariére profesionálnych vojakov budú,
- na zabezpečenie stredoškolsky odborne pripraveného vojenského personálu bude vytvorený zodpovedajúci systém odborného vzdelávania v nedostatkových vojenských odbornostiach.

V súčasnosti v rámci Akadémie ozbrojených síl na Katedre spoločenských vied a jazykov v Liptovskom Mikuláši riešime štúdiu realizovateľnosti zameranú na vzdelávanie a rozvoj veliteľov v rámci OS SR. Cieľom tejto štúdie je analyzovať súčasný stav kariérneho vzdelávania profesionálnych vojakov - veliteľov, porovnať tento systém so systémom vzdelávania vo vybraných zahraničných armádach a navrhnúť inováciu obsahovej procesuálnej stránky prípravy vojakov. Súčasťou je aj ponuka alternatívnych vzdelávacích metód a foriem ako aj návrh na optimalizáciu vzdelávania profesionálnych vojakov.

## **ZÁVER**

Nové bezpečnostné prostredie, vyznačujúce sa asymetrickým nebezpečenstvom stanovuje pred spoločnosť úlohu prehodnotiť platnosť znakov vojenskej organizácie, zabezpečujúcich jej efektívne fungovanie celé 19. a 20. storočie. Vojenské organizácie (národné, nadnárodné i medzinárodné), musia reagovať na snahu najmä ekonomických a štátnych organizácii k zmene svojich štruktúr s dôrazom na ich zoštíhlenie, pri zachovaní efektívnosti a kvality výkonov. Význam vzdelávania, výchovy budúcich vojenských profesionálov zvyrazňuje tiež nástup informačnej spoločnosti, globalizácia ekonomiky a premeny trhu práce ako aj rozvoj

technológií ktoré si vyžadujú neustály proces vzdelávania. V podmienkach Ozbroyených síl Slovenskej republiky je ďalšie vzdelávanie rozhodujúce v kariére každého profesionálneho vojaka. Štúdium v kariérnych kurzoch umožňuje postup profesionálnemu vojakovi v hodnosti a absolvovanie odborných kurzov napomáha k zvyšovaniu kvalifikácie. Podporou celoživotného vzdelávania vojenská organizácia pristupuje zodpovedne k svojmu sociálnemu kapitálu a napomáha profesionálnemu vojakovi k plynulému zaradeniu sa na trh práce v civilnom sektore po ukončení kariéry profesionálneho vojaka.

## LITERATÚRA

- Adamíková, P. (2011). *História vojenského vysokoškolského vzdelávania v Liptove*. Liptovský Mikuláš: Tlačiareň Akadémie ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika.
- Armstrong, M. (2002). *Řízení lidských zdrojů*. Praha: Grada Publishing a.s., . s. 29. ISBN 80-247-0469-2
- Biela kniha o obrane [online]. [cit. 2019-04-30]. Dostupné na internete: <[https://www.mod.gov.sk/data/BKO2016\\_HQ.pdf](https://www.mod.gov.sk/data/BKO2016_HQ.pdf)>.
- Elektronické dokumenty 5. Koncepcia celoživotného vzdelávania v Slovenskej republike [online]. [cit. 2019-04-30]. Dostupné na internete: <<https://www.minedu.sk/9772-sk/dokumenty-a-predpisy/>>.
- Janeček, V. Matis, J. (2006). *Vybrané problémy edukácie vojenského profesionála*. L. Mikuláš: AOS. s. 37. ISBN 978-80-8040-312-6)
- Janeček, V. a kol. (2007). *Výkladový slovník základných pojmov z pedagogiky, psychológie a sociológie*. Bratislava: GŠ OS SR., s. 5. ISBN 978-80-969362-1-2
- Keller, J. (2007). *Sociologie organizace a byrokracie*. 2. vydanie. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON)., s. 117 – 126. ISBN 978-80-86429-74-8
- Kupkovič a kol. (2002): *Podnikové hospodárstvo* Bratislava: Sprint vfra., s. 217, 220-222. ISBN 80-88848-93-8)
- Liessmann, K. P. (2009). *Teória nevzdelanosti*. Praha: Academy., s.118. ISBN 978-80-200-1677-53
- Matis, J., Hamaj, P., Martinská, M. (2008). *Sociológia armády*. L. Mikuláš: AOS., s. 112 – 134. ISBN 978-80-8040-361-4).
- Matis, J. (2007). Profesionalizácia alebo McDonaldizácia ozbrojených síl? In: *Slovensko v nových kontextoch – výzva pre sociologickú vedu. Zborník referátov z výročnej konferencie SSS pri SAV*. Nitra: SSS pri SAV a UKF. ISBN 978-80-85447-14-9
- Matis, J. (1995). *Sociologický pohľad na vojenské povolanie*. L. Mikuláš: VA SNP., s. 20–24;

- Ondrejko, P. (2013). Bieda vysokého školstva sa nazýva Boloňa. In: *Slovenská politika po roku 1993 v sociologickej reflexii*. Zborník referátov z Výročnej konferencie Slovenskej sociologickej spoločnosti pri SAV. Bratislava: Slovenska sociologická spoločnosť pri SAV. ISBN 978-8085447-21-7, EAN 9788085447217
- Polonský, D., Matis, J., Malátek, V. (1994). *Sociologický pohľad na armádu*. L. Mikuláš: VA SNP., s. 24 – 25. ISBN 80-8040-019-9,
- Polonský, D. a kol. (2005). *Profesionalizácia ozbrojených síl* (Komparatívny sociologický výskum v Českej, Maďarskej a Slovenskej republike). Bratislava: MO SR., s. 13 – 37. ISBN 80-8040-267-1.
- Polonský, D., Hamaj, P. (2002). *Úvod do sociológie práce*. L. Mikuláš: LIA., s. 27. ISBN. 80-968746-2-4
- Polonský, D. (2003). K vybraným aspektom profesionalizácie ozbrojených síl. In: *Sociológia* č. 5, ročník 35. Bratislava. Sociologický ústav SAV., s. 465–478. ISSN 0049-1225
- Ritzer, G. (2003). *Mcdonaldizace společnosti*. Praha. Academia, ISBN 80-200-1075-0
- Rühle, M. (2006). Nástroje „mäkkej bezpečnosti“ NATO. In: *Euro-Atlantic Quarterly*, č.: 3, s. 6 – 7.)
- Stratégia celoživotného vzdelávania 2011 [online]. [cit. 2019-04-30]. Dostupné na internete: <<http://www.minedu.sk/data/files/1899.pdf>>. 8. Výročná správa o činnosti za rok 2018 [online]. [cit. 2019-04-30]. Dostupné na internete: <<http://www.aos.sk/dokum/vsoc2018.pdf>>.
- Trávník, I. (1994). "Celoživotné vzdelávanie - koncepcia prežitia pre 21. storočie." In: Informačný bulletin. Bratislava. Asociácia inštitúcií vzdelávania dospelých v SR., č.: 10. s. 13
- Weber, M. (1997). *Autorta, etika a spoločnosť: pohľad sociologa do dejín*. Praha: Mlada fronta., s. 65 – 77. ISBN 80-20406-11-5.
- Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Služobný predpis hlavného služobného úradu č. 111/2015

# “COMMONS” and “CO-CREATION” AKO KULTÚRNE INOVÁCIE V SAMOSPRÁVE

## “COMMONS” and “CO-CREATION” AS CULTURAL INNOVATIONS IN LOCAL GOVERNANCE

Zuzana Révészová

*Katedra regionálnych vied a manažmentu, Ekonomická fakulta, Technická univerzita*

*v Košiciach*

*zuzana.reveszova@tuke.sk*

### **Abstrakt**

Commons ako koncept podľa definície Elinor Ostrom je v súčasnosti čoraz viac prítomný inováciách mestských politík. Práve kultúrne iniciatívy sa na základe globálnej výmeny dostávajú k zmene vlastníckych pravidiel a noriem správy statkov. Zdieľané zdroje, teda statky o ktoré sa spoločne stará viacero jednotlivcov, a generujú výhody pre všetkých, majú materiálne a nemateriálne formy. Digitalizácia a rozšírenie technológií umožnili, aby sa nemateriálne zdieľané statky stali výzvou k obohateniu diskusie o ich potenciálnom dopade a použití v rovine spravovania miest. V diskurze sa objavujú aj požiadavky obyvateľov na inkluzívne vyjednávanie so všetkými zaangažovanými osobami a inštitúciami – čo nadväzuje na literatúru o spolu tvorbe-*co-creation* vo verejnej správe a *good governance*. Článok modeluje teoretickú perspektívu aplikácie commons v meste v samospráve.

Commons, samospráva, inovácia, participácia, good governance.

Kľúčové slová: inovácie v samospráve, zdieľané zdroje, co-creation, good governance, commons

### **Abstract**

Commons as a concept according to the definition of Elinor Ostrom has been currently present in innovation of local policies. Cultural initiatives have been pushing the change of ownership rights and norms of governance of goods. Common pool resources, meaning goods that have been governed together by more than one individual, generate benefits for all and have material and immaterial forms. Digitalization and expansion of technologies enabled the immaterial shared common resources to become a challenge for new discussion about the potential impact and use in the level of urban governance. The discussion also includes the demands of inhabitants for inclusive negotiation with all participating persons and institutions – following the literature on co-creation in public administration,

and good governance theories. The article models a theoretical perspective of commons application in city administration.

Keywords: municipal innovation, shared resources, co-creation, good governance, commons

The discussion of the commons in contemporary societies originates in the symbolic approval of Elinor Ostrom in 2009. In the direct aftermath of the global economic crisis, the discussion of the alternatives of the economic design to the future required more thought provocations. Although, the idea of commons is very old, its gradual emergence has certain political urge in the 21st century. Contemporary neoliberal city governance has been considered undemocratic from the point of view of diverse urban actors (Borch 2015). Therefore, the commons debate in urban structure is being developed on the level of theory, but just as on the level of practical exercises and case studies that engage with the alternatives. Moreover, the digital contributions extend the possibilities of the common pool resources with new ways of sharing and common governance based on providing much more information. This paper is asking a question: what is the contemporary position of commons theory in urban governance? Firstly, the theory of the commons is introduced, as presented in the famous book *Governing the Commons* by Elinor Ostrom (1990). Secondly, the theory of commons is brought to the discussions on urban commons and governance in cities, with the special focus on the discussion of good governance and co-creation. Thirdly, the most discussed research questions on urban commons and governance are presented. This paper argues, that the intellectual innovation that the theory of commons has brought in the aftermath of the financial crisis has been contesting the status quo and inspired innovation in the co-creation in policies also in connection of the information provided to participants through digital technology.

## **GOVERNING THE COMMONS**

Base of Ostrom's theory is in understanding of the rational choice, meaning that the individuals in the group understood as community of individuals, deal with the resources which are further defined as common pool resources, and decide upon the solutions based on the ratio between the efficiency of costs and benefits. The base of her work is conducted as an institutional analysis, the stream in social sciences that tried to analyze the complexity of functioning in institutions. In sociology new institutionalism represented by Paul DiMaggio and Walter Powell, or as new institutional economics by Oliver Williamson and Douglas North. Central paradoxes that Ostrom (1990) discusses are mathematical, rather than sociological. The variables like the mutual trust, mutual surveillance and social capital are included in the matrix,

but rather as the ratio of measurements between the advantages and disadvantages that situational arrangement brings to the individuals. Also the number of participants and the size of the resource is relevant.

In the introductory remarks, Ostrom discusses three central paradoxes to the governance of the commons. The tragedy of the commons, the prisoner's dilemma and the logic of collective action. The core of the tragedy of the commons, as a reaction to the seminal paper by biologist Garrett Hardin (1968), portrays the world as a world of finite resources and the growing number of individuals who use them. The motivation of the people is the unlimited profit, however, the maximalization of the profit for one, decreases the profit of the other – hence the paradox. Second paradox (Ostrom 1990) is the prisoner's dilemma coming from the game theory. People without information might not cooperate even if it was the best solution for their own good, but as Ostrom puts it, information leads to necessary cooperation and profit of all those in contact. Third paradox is the logic of collective action and the way how the group interest can be managed and how the members are bound to care about the collective interest.

From the point of view of Hardin (1968), the solution is the mutual control, similar to tax policy. Such arrangement is not perfect, but for Hardin is the best of the possible universes. Ostrom, however, designs her argument with the empirical examples, that the groups do not privatize (therefore, prevail the private ownership of the common pool resources), nor they use the coercive power of the central government. The solutions for the shared governance of the commons are subdue of specific rules. The individuals who are part of these arrangements are not in a position of the market competition, but have, according to Ostrom, rational desire to reach the most effective solutions.

Common pool resources that the rational actors deal with are specific with the nature of their definition. It is not usually possible to limit these resources for a limited number of people, because just like water, fish in the river or language, are too widely defined. These resources are stable in time, uncertain and complex, and their use depends on mutually connected and mutually dependent individuals. The commons principles serve the sustainability of these resources. The operational rules of the commons governance differ, however Ostrom has defined seven design principles that work as essential condition for successful sustainability of the common pool resources. Therefore, (1) the boundaries of the resources are clearly defined, (2) rules of appropriation and provision are clear, (3) collectively, the rules are modifiable, (4) resources are monitored, (5) sanctions for violations are introduced, (6) mechanisms for conflict resolution exist, (7) there is a minimal recognition of the rights to organize. For larger systems,

the principle of nested enterprises – multiple level governance – is introduced (8). The last one is also relevant for the discussion of urban commons.

## **URBAN COMMONS**

The sphere of urban commons resonates with the characteristic descriptions of the common pool resources as introduced by Ostrom (1990). Even with the growing complexity from rural to urban environments, the principles can be applied for the city commons. Cities offer much more potential for commoning, as cities complex, and it is similarly hard to exclude multi-stakeholder profiting from the urban structures (Foster and Iaione 2015). Forster and Iaione also discuss the cities as constructed commons, where the process of commonification is the resource, where those concerned what to be part of participate (Ibid). Cities are at the same time infrastructures for the negotiations of the governance of other resources taking place in their spacial environment, cities enable co-design and co-creation of the rules and governance (Ibid).

From the point of view of governance, the cities are polycentric, multilevel structures that work in networks (Forsyth and Johnson 2014). These networks need to be created from the diversified epistemic communities, that are defined as groups that share common understanding and are socialized to similar symbolic universes, to help create innovations (Ibid). The commons principle of nested enterprises in the cities call for even more engagement in the multiplicity of participation in the sharing of responsibilities and the co-creation of the rules (Foster and Iaione 2015). Technology plays a large role n the city, therefore Foster and Iaione suggest the innovation of the design principles of Ostrom, more fitting to the urban environment (Ibid). The governance needs to be collective, connecting the cooperation of at least three stakeholders (1), the state needs to enable the commons with basic guarantee (2), there is a cooperation and pooling of resources of at least 5 different actors (3), the legal process is co-designed by adaptive and iterative approach in experimentation (4), and the technological justice and the access to technology and open data is enabled (5) (Ibid).

Legitimacy of public spending in the cities and the contested environmental issues have also made space for the discussions of urban commons (Borch and Kornberger 2016). The public spending in the situation when only a small proportion of the citizens votes is considered illegitimate, while the possibilities of governing the urban issues as commons could enable more transparency and directing to the spaces and issues that are fitting more (Borch and Kornberger 2016). The citizens have been working on the imagination of different distribution of public goods in the cities.

Becker et al. describe the situation of the public heating company and its the citizens revoking the concerns over corruption, environmental responsibility and the transparency in decision making (Becker, Beveridge, and Naumann 2015). The austerity urbanism with the typical feature – concensual depoliticising strategies of its governance – is contested by urban commons that produce commonwealth, are collective and non-commodified in relation to resources and use the conflictual mode of production (which, however, can be co-opted by capital, market-based solutions of urban governance) (Ibid). The participation in these urban forms follows the ideal of the slogan “right to the city” (Lefebvre 2015) where the city is viewed not just as a space, rather as an imperative.

Borch and Kornberger (2016) discuss the example of Ebenezer Howard's classic work about the Garden city. The participation of the multiple persons, rather than protection of what is own and unique for the individual, is what makes the city such a defined cultural value. Shared spacial arrangements of cities, like urban gardens, parks, those are the examples of self-organized initiatives by citizens are currently promoted as examples of emerging contemporary urban commons, which create the atmosphere that is attractive and liveable (Jens Kimmel, Sophie Bloemen, and Till Gentsch 2018).

## **PROBLEM OF INCLUSION– WHO IS SHARING?**

Gielen & Doxks take the issue of commons further, calling the commonism an ideology of reaching and discussing the commons, as an aesthetics of reality. This ideology is human centered and uses culture as a means for reaching the common good of the humans (Dockx and Gielen 2018). Together with other scholars and activists in the field of commons, culture which is understood a common pool resource, is viewed as a social fabric against the alienation of capitalism (Ibid). The condition of shared culture, however, does not comply with the view of Stavrides (2014), who tries to criticize Ostrom for the limitation of openness of the common pool resources. There he sees a necessity to introduce the forms of urban commons that work as “threshold spaces”, open for public control and power distribution (Stavrides 2015). However, it is mentioned that Ostrom herself did not limit the commons to one shared culture or identity of the commoners. Rather, the conflict resolution as a design principle would take care of the potential cultural differences.

## **CO-DESIGN, CO-CREATE, CO-PRODUCE, CO-EVALUATE**

Changes in public policies in contemporary local administration have been pushing the balance between the participation of inhabitants and the classical authority of public

administration. Co-creation culture can be understood as one of the potential models to be applied once we are dealing with the innovation of the power balance between the inhabitant and the authority (Voorberg, Bekkers, Flemig, et al. 2017). The co-creation is built on the proposal for P2P exchange that is also being applied in commons principles, and can be translated to democratic decision-making. Voorberg et al. (Ibid) mention especially the aspect of learning that the co-creation ability brings to those who are in touch with the policy creation. Social innovation that is a by-standing feature of the process of co-creation can help emancipate the whole ecosystem of actors in the city (Voorberg, Bekkers, Timeus, et al. 2017). Connecting the multistakeholder structure and networking is beneficial for efficient communities (Stenvall and Virtanen 2014). Voorberg et al. conclude that policy making process improvements led by innovation in co-creation are especially beneficial for contemporary urban issues like urban exclusion of segregated communities and enabling of the access of participation for those who have lost it. (Baibarac, Petrescu, and Langley 2019; Voorberg, Bekkers, and Tummers 2015). Common values and their distribution through other than market mechanisms is supported by co-production (Osborne, Radnor, and Strokosch 2016). The cases often represent urban regeneration (Baibarac et al. 2019; Rossi 2004; Voorberg et al. 2015) or in the application of open data as a platform to co-create urban policies (Toots et al. 2017).

## **GOOD GOVERNANCE AND COMMONS**

In addition to co-creation as an innovation in urban governance, there is an older urban governance concept that corresponds to several features of commons in urban environment. The concept of „good governance“ comes from international relations and has been conceptualized in the practices of development, with an essence of comparability for donation and control. The essential elements of the concept were „accountability, efficiency and effectiveness, openness and transparency, participation, and rule of law“ (Van Doerven 2014). Since its emergence in 1980s, it has been also accepted widely on local level and municipalism, being used as a toolbox for local governments. The elements has been similar, underlining quality, accountability of the power and transparency (UNDP Oslo Governance Center). The index of Good Governance for Local Development – GOFORGOLD consists of the following elements:

1. Representation
2. Participation
3. Accountability
4. Transparency
5. Effectiveness
6. Security
7. Equity.

The concept of commons may function in the conceptual frame of good governance in the respect of participation and accountability, which is based on the basic design principle –

mutual control, and sanctions and violations. Transparency corresponds together with the informative part of participation to the necessity for information. The complexity of the urban issues and the necessity to provide enough information corresponds to some of the features that the concept of good governance promotes.

## CONCLUSIONS

Rather than being an ideological dream for itself, commons approach can be understood as an innovation and inspiration for contemporary urban struggles. Cities that lack legitimacy in governance, economic weakness and distribution of wealth, or equal participation of the diverse actors, can design their policies based on the multiplicity of stakeholders and networks of cooperation between public actors, private businesses and citizens, in order to reconstitute the governance of the shared goods. Examples of urban commons in Barcelona e.g. emphasize the structure of information that people need to have in disposition for decision making (Decidim Barcelona). Such an innovation, however, can be just a declaration of hidden forces of neoliberal practices, and despite the best intentions privatize the citizens' production. Nevertheless, the inspiration of the commons in the governance can contribute to the unification against the large problems and tragedies in the cities, like environmental problems, as mutual control and negotiations are necessary for the preservation of the fragile areas.

*This work was supported by the grant VEGA 1/0806/1.*

## LITERATURE

Baibarac, Corelia, Doina Petrescu, and Phillip Langley (2019). “*Prototyping Open Digital Tools for Urban Commoning.*” *CoDesign* 0(0):1–18.

Becker, Sören, Ross Beveridge, and Matthias Naumann (2015). “Remunicipalization in German Cities: Contesting Neo-Liberalism and Reimagining Urban Governance?” *Space and Polity* 19(1):76–90.

Borch, Christian and Martin Kornberger. 2016. *Urban Commons: Rethinking the City.* Routledge, Taylor & Francis Group. Decidim Barcelona. Available online: <https://www.decidim.barcelona/>

Dockx, Nico and Pascal Gielen (2018). *Exploring Commonism: A New Aesthetics of the Real.* Amsterdam: Valiz/Antennae Series.

- Forsyth, Tim and Craig Johnson (2014). "Elinor Ostrom's Legacy: Governing the Commons, and the Rational Choice Controversy." *Development and Change* 45:1093–1110.
- Foster, Sheila R. and Christian Iaione (2015). "The City as a Commons." *Yale Law & Policy Review* 34:281.
- Hardin, Garrett (1968). "The Tragedy of the Commons." *Science* 162(3859):1243–48.
- Jens Kimmel, Sophie Bloemen, and Till Gentsch (2018). *Urban Commons Shared Spaces*. Raumlabor.
- Lefebvre, Henri (2015). *Le droit à la ville*. ECONOMICA edition. Paris: Economica.
- Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, and Kirsty Strokosch (2016). "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment?" *Public Management Review* 18(5):639–53.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Rossi, Ugo (2004). "The Multiplex City: The Process Of Urban Change in the Historic Centre Of Naples." *European Urban and Regional Studies* 11(2):156–69.
- Stavrides, Stavros (2014). "Emerging Common Spaces as a Challenge to the City of Crisis." *City* 18(4–5):546–50.
- Stavrides, Stavros (2015). "Common Space as Threshold Space: Urban Commoning in Struggles to Re-Appropriate Public Space." *FOOTPRINT* 9-19 Pages.
- Stenvall, Jari and Petri Virtanen (2014). "The Evolution of Public Services from Co-Production to Co-Creation and beyond: New Public Management's Unfinished Trajectory?" *International Journal of Leadership in Public Services* 10(2):91–107.
- Toots, M., K. McBride, T. Kalvet, and R. Krimmer (2017). "Open Data as Enabler of Public Service Co-Creation: Exploring the Drivers and Barriers." Pp. 102–12 in 2017 *Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM)*.
- UNDP Oslo. *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Available online: <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf>.
- Voorberg, W. H., V. J. J. M. Bekkers, and L. G. Tummers (2015). "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey." *Public Management Review* 17(9):1333–57.

Voorberg, William, Victor Bekkers, Sophie Flemig, Krista Timeus, Piret Tõnurist, and Lars Tummers. (2017). "Does Co-Creation Impact Public Service Delivery? The Importance of State and Governance Traditions." *Public Money & Management* 37(5):365–72.

Voorberg, William, Victor Bekkers, Krista Timeus, Piret Tonurist, and Lars Tummers. (2017). "Changing Public Service Delivery: Learning in Co-Creation." *Policy and Society* 36(2):178–94

# SITUÁCIE NESPRAVODLIVOSTI V PRACOVNOM PROSTREDÍ

## EVENTS OF INJUSTICE IN THE WORKPLACE

Denisa Rovenská<sup>1</sup>, Veronika Fedorová<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,* <sup>2</sup> *Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa*

*Šafárika v Košiciach*

<sup>1</sup>denisa.rovenska@upjs.sk, <sup>2</sup> veronika.fedorova@student.upjs.sk

### Abstrakt

Spravodlivosť by mala byť neodmysliteľnou súčasťou kultúry každej organizácie. V istom zmysle by mala byť jej poslaním, pretože organizácie by sa mali rozvíjať nielen kvantitatívne, ale aj kvalitatívne v prospech úspešných, spokojných a férových zamestnancov. V praktickom živote sa však často stretávame s opakom a mnohí z nás sú priamymi účastníkmi nespravodlivosti a mnohých krívd. V príspevku sú zhrnuté vybrané teoretické poznatky doplnené o zistenia z predchádzajúcich výskumných štúdií. Výskum mal za cieľ zmapovať problematiku nespravodlivosti v pracovnom prostredí. Konkrétne sa sústredil na identifikovanie nespravodlivých situácií v pracovnom prostredí vybraných respondentov. 62 respondentov s priemerným vekom 31,47 rokov sa vyjadrilo k otázkam zameriavajúcim sa na skúsenosti s prežitou nespravodlivosťou v pracovnom prostredí. Výsledky ukázali, že 95,16 % respondentov malo osobnú skúsenosť s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí. Najväčší podiel zastupovali nespravodlivé situácie interaktívnej povahy ako zlé medziľudské vzťahy na pracovisku, nekorektné správanie nadriadeného či žiadna pochvala od nadriadeného.

Kľúčové slová: pracovné prostredie; spravodlivosť; nespravodlivé situácie; zamestnanci

### Abstract

Justice should be a crucial part of organizational culture. It should be a mission, because organizational development should be not only quantitative but qualitative, as well—as a benefit of successful, satisfied and fair employees. However, we often experience the opposite in real life, and many of us are witnesses to injustice. The contribution summarizes selected theoretical knowledge supplemented by findings from previous research studies. The aim of the study was to gain more insight into issue of injustice in the workplace. Specifically, it focused on the identification of unfair situations in the workplace. 62 respondents with the average age of 31.47 years answered the questions focusing on experiences within

justice in the workplace. The results showed that 95.16% of respondents experienced injustice in the workplace. The unfair situations encountered most frequently by the respondents had interactive patterns such as bad relationships in the workplace, boss' disrespectful behavior or lack of appreciation.

Key words: workplace; justice; unfair situations; employees

## TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Jost a Kay (2010) tvrdia, že i keď je sociálna spravodlivosť považovaná za koncept, ktorý má svoje korene vo filozofických diskurzoch, je široko používaný ako v bežnom jazyku, tak aj v iných sociálnych vedách, avšak bez jasnej, jednoznačnej definície. Zhrnutím spoločných elementov rôznorodých odborných pohľadov je podľa nich možné sociálnu spravodlivosť v základnej podstate chápať ako stav, v ktorom:

1. sú vklady a výnosy rozdeľované na základe istých distribučných pravidiel;
2. procedúry, normy a pravidlá regulujú formu a spôsob rozhodovacieho procesu;
3. je s jedincom zaobchádzané s úctou a rešpektom nielen zo strany authority, ale tiež zo strany ostatných v spoločnosti.

Koncept spravodlivosti bol počas celej histórie výskumu aplikovaný na rôznorodé oblasti sociálneho života. Môžeme spomenúť napríklad kontext politickej moci, možnosti vzdelávania, prístup k lekárskej starostlivosti a pod. Neskôr sa záujem začal obracať aj na pracovnú oblasť, avšak v raných štádiách sa jej venovali skôr teoretici z oblasti managementu a do popredia v kontexte sociálnej psychológie (a spravodlivosti zvlášť) sa dostala až v druhej polovici 20. storočia (Greenberg & Colquitt, 2005).

Dôsledkom tejto aktivity bol zavedený pojem „organizačná spravodlivosť“ (z *angl. organizational justice*). Daný termín prvýkrát použil Greenberg (1987), pričom organizačnú spravodlivosť definoval ako vnímanie férovosti v procese rozhodovania a deľby zdrojov v sociálnom prostredí určitej organizácie. Základnými piliermi organizačnej spravodlivosti je distributívna, procedurálna a interaktívna spravodlivosť.

Organizačná spravodlivosť je podľa Coffmana a Gonzalez-Molinu (2002) základným konceptom ľudskej sociálnej interakcie. Organizácie vždy vyvíjajú úsilie na dosiahnutie trvalo udržateľného rastu, rozvoja a udržiavania bezproblémovej sociálnej interakcie so svojimi zamestnancami. Je tiež veľmi dôležité, aby zabezpečili vytvorenie atmosféry prezamestnancov, kde zamestnanci vnímajú spravodlivosť a ich aktivity v organizácii sú pozitívne a konštruktívne.

Ambrose et al. (2002) zastávajú názor, že spravodlivosť na pracovisku má významné postavenie, pretože ako dopĺňa Coetzee (2005) je potrebné zabezpečiť spravodlivosť nielen v prideľovaní úloh zamestnancom, ale aj pri rozdeľovaní odmien a výhod medzi zamestnancami a súčasne aj v sociálnej interakcii medzi nadriadeným a zamestnancami.

Zamestnanci zvyčajne chcú v organizácii spravodlivé a úctivé zaobchádzanie. Uprednostňujú, aby nielen ich odmeny a kompenzácie boli v súlade s ich úsilím, ale tiež, aby postup delegovania týchto odmien bol spravodlivý. Inými slovami, rozdelenie odmien, konzistentné a nestranné postupy pre túto distribúciu a úctyhodná interpersonálna interakcia medzi pracovníkmi a nadriadenými sú podľa mnohých autorov (pozri napríklad Thibaut & Walker, 1975; Greenberg, 1987; Judge & Colquitt, 2004) významnými faktormi vnímania spravodlivosti v organizácii. Vnímanie spravodlivosti v ľudskej interakcii je podľa Cropanzana et al. (2007) dôležitým prvkom efektívneho pracovného stavu na pracovisku.

Fortin (2008) sa domnieva, že zo sociálneho hľadiska miera organizačnej spravodlivosti pramení zo subjektívneho vnímania jednotlivcov, čo znamená, že aktivita alebo čin je spravodlivý alebo nespravodlivý, pretože ho niekto vníma ako taký. Preto sa podľa mnohých autorov (Cropanzano et al., 2001; Hillebrandt & Barclay, 2013) spravodlivosť ako aj nespravodlivosť bežne používajú zameniteľne.

Teória organizačnej spravodlivosti sa podľa Greenberga (1987) zameriava na vnímanie spravodlivosti v organizáciách kategorizáciu názorov a pocitov zamestnancov o starostlivosti o nich v porovnaní s ostatnými v organizácii. V odbornej literatúre boli identifikované tri typy organizačnej spravodlivosti. Vnímanie výsledkov prijatých rozhodnutí je základom distributívnej spravodlivosti (Homans 1961; Leventhal 1976). Vnímanie procesov, ktoré sa používajú na dosiahnutie a vykonávanie týchto rozhodnutí, tvoria základ pre ďalšie dva typy spravodlivosti - procedurálna a interaktívna spravodlivosť (Cropanzano & Greenberg, 1997) Procedurálna spravodlivosť sa podľa Thibauta (1975) zameriava na vnímanie spravodlivosti v postupoch rozhodovania, zatiaľ čo interaktívna spravodlivosť sa podľa Biesa (1987) zameriava na to, ako zamestnanci vnímajú spravodlivosť z hľadiska interpersonálneho zaobchádzania v pracovnom prostredí.

Aj napriek zdôrazňovaniu významu či podstatnosti spravodlivosti v spoločnosti a odporúčaniam ako ju udržiavať, dochádza k jej porušovaniu. Inými slovami teoretická báza spravodlivosti sa neprejavuje v plnej miere v reálnom živote a ľudia sú účastníkmi nespravodlivosti pomerne často.

Mikula, Petri a Tanzer (1990) zostavili na základe uskutočnených výskumov zoznam, ktorý pokrýva širokú škálu rôznych druhov situácií nespravodlivosti. Niektoré z nich sa týkajú

distributívnej spravodlivosti ako napríklad rozdeľovanie benefitov, nedostatok uznania, využitie partnera/partnerky vo vlastný prospech. Iné typy nespravodlivých situácií majú procedurálny charakter ako napríklad svojvoľné či byrokratické zaobchádzanie autority. Z hľadiska interakčnej dimenzie ide o situácie ako nadradovanie vlastných záujmov, nepriateľské, neslušné, agresívne zaobchádzanie alebo nevšímavosť voči citom, potrebám a túžbam druhej osoby. Autori dospeli k 8 typom nespravodlivých situácií, a to (1) sklamanie istou osobou, (2) nedostatok lojality, (3) egoistické správanie, (4) dokazovanie rodičovskej sily a nadradenosti, (5) podvádzanie a kradnutie, (6) nepriateľské a agresívne správanie, (7) byrokracia autorít, (8) rozdeľovanie benefitov.

Štúdia od Nakamuru et al. (2011) poukázala v prvej časti výskumu na základe analýzy 79 nespravodlivých situácií na štyri hlavné typy, konkrétne (1) porušovanie sociálnych noriem, (2) neľudskosť, (3) nedostatok ekonomických benefitov a (4) odklon od interpersonálnych noriem. V druhej časti výskumu analyzovali spolu 124 položiek, pričom zostavili osem druhov nespravodlivých situácií: (1) porušovanie spoločenských pravidiel, (2) porušovanie mravov spoločnosti, (3) násilie, (4) nízke benefity, (5) nezaslúžené benefity iných, (6) agresia voči ostatným (7) nedostatok záujmu voči iným a (8) bieda.

Situácie nespravodlivosti ako byrokracia autorít, rozdeľovanie benefitov alebo porušovanie spoločenských pravidiel sa môžu objavovať aj v prostredí organizácií. Tieto situácie a mnohé ďalšie sú podkladom pre tvorbu negatívnych dôsledkov na organizáciu v podobe vyhorenia, fluktuáciou, absenciou a nízkou produktivitou zamestnancov (Colquitt et al., 2001).

Zamestnanci teda reagujú na organizačnú nespravodlivosť viacerými spôsobmi, ktoré majú zvyčajne nepriaznivý vplyv na organizáciu. Je však nutné podotknúť, že podľa Coetzee (2005) typ reakcie zamestnanca a intenzita ovplyvňovania systému závisí od rozsahu vnímania nespravodlivosti, pravdepodobnosti jej budúceho rozšírenia a osobnej kompetentnosti zamestnanca reagovať na vzniknutú nespravodlivú situáciu.

Od organizácií sa očakáva, že zabezpečia adekvátnu mieru spravodlivosti vo všetkých náležitostiach súvisiacich s odmeňovaním, procesom hodnotenia výkonnosti pri odmeňovaní alebo so vzťahom zamestnancov s nadriadenými.

## **METODOLÓGIA**

### **Cieľ výskumu**

Nakoľko neexistuje uspokojivé množstvo slovenských výskumov zaoberajúcich sa problematikou (ne)spravodlivosti v pracovnom prostredí, cieľom príspevku je zamerať sa

na identifikovanie nespravodlivých situácií, s ktorými sa respondenti stretávajú vo svojom zamestnaní. Pozornosť je teda upriamená na analýzu rôznorodých nespravodlivých situácií a následnú typológiu nespravodlivých situácií v pracovnom prostredí.

### **Výskumný súbor**

Výskumný súbor pozostával zo 62 respondentov, z toho bolo 24 mužov (38,71 %) a 38 žien (61,29 %). Vek respondentov sa pohyboval v rozmedzí 19 - 60 rokov, priemerný vek bol 31,47 rokov. 28 respondentov (45,16 %) malo ukončené vysokoškolské vzdelanie, 33 respondentov (53,23 %) malo najvyššie dosiahnuté vzdelanie stredoškolské a 1 respondent (1,61 %) mal ukončené základné vzdelanie. Vo verejnom sektore pracovalo 19 respondentov (30,65 %), v súkromnom sektore 42 respondentov (67,74 %) a v neziskovom 1 respondent (1,61 %). Čo sa týka druhu pracovného pomeru, 41 respondentov (66,13 %) malo trvalý pracovný pomer, 18 respondentov (29,03 %) malo pracovný pomer uzatvorený na dohodu a 3 respondenti (4,84 %) mali pracovný pomer na čiastočný úväzok. Výskumný súbor bol získaný pomocou príležitostného výberu založeného na dostupnosti osôb a ich ochote podieľať sa na výskume. Účasť na zbere dát bola anonymná.

### **Použité metódy a metodiky**

Výskum bol realizovaný pomocou online dotazníka, ktorý pozostával z dvoch hlavných častí:

1. základné demografické otázky (rod, vek, najvyššie dosiahnuté vzdelanie, druh pracovného pomeru);
2. otázky, ktoré zaznamenávali subjektívne výpovede respondentov o prežitej nespravodlivej situácii v pracovnom prostredí (t. j. čo sa v danej situácii stalo, kvôli čomu ju hodnotili ako nespravodlivú voči sebe, ako často sa stretávajú s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí).

### **Interpretácia výsledkov a diskusia**

Cieľom príspevku bolo zmapovať problematiku (ne)spravodlivosti v kontexte pracovného prostredia. Nedokázali sme sa oprieť o predošlé výskumy, nakoľko doposiaľ neexistuje slovenská štúdia, ktorá by sa zaoberala problematikou nespravodlivých situácií v pracovnom prostredí. Z daného dôvodu, bolo hlavnou snahou zistiť, či sa vôbec respondenti stretávajú s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí, resp. či vnímajú túto nespravodlivosť.

Ako výsledky ukázali, väčšina respondentov (95,16 %) mala osobnú skúsenosť s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí. 19 respondentov (30,65 %) uviedlo, že sa s nespravodlivosťou v ich práci stretáva občas, 16 respondentov (25,81 %) sa s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí stretávalo často a 12 respondentov (19,35 %) odpovedali, že sa s nespravodlivosťou v pracovnom prostredí stretávajú stále. Rovnako 12 respondentov (19,35 %) uviedli, že sa daný typ situácie v ich pracovnom prostredí opakuje veľmi často a len 3 respondenti (4,84 %) uviedli, že sa doposiaľ s nespravodlivosťou v práci nestretli (jednotlivé výpovede boli hodnotené na škále 1 - nikdy, 2 - občas, 3 - často, 4 - veľmi často, 5 - stále).

Identifikácia nespravodlivých situácií dokázala vytvoriť zmysluplnú klasifikáciu s pokrytím majoritnej časti odpovedí týkajúcich sa nespravodlivých situácií. Celkovo bolo skompletizovaných 10 kategórií nespravodlivých situácií, ktoré popísali 95,31 % celkového počtu 62 prípadov nespravodlivých situácií. V 4,69 % (3 prípady) respondenti uviedli, že doposiaľ nemajú skúsenosť s nespravodlivou situáciou. Jednotlivé kategórie nespravodlivých situácií sú uvedené v tab. 1.

Spravodlivosť v pracovnom prostredí, môže nadobúdať rôznorodé podoby z hľadiska distribúcie zdrojov, rozhodovania či spôsobu, s akým je so zamestnancom zaobchádzané.

Jednotlivé výpovede nespravodlivých situácií sme preto analyzovali z hľadiska charakteru, resp. druhu nespravodlivosti. Najväčší podiel zastupovali situácie, ktoré bolo možné zaradiť k spravodlivosti interaktívnej povahy, a to zlé medziľudské vzťahy na pracovisku (*„Keď som mala mať voľný víkend, ale kolegyňa si u šéfa vybavila tiež voľno na úkor môjho, ale za mojím chrbtom.“*), nekorektné správanie nadriadeného (*„Vedúci sa správa k zamestnancom podľa sympatií a ja som pre neho menej sympatická, tak preto má ku mne nevhodné správanie.“*), žiadna pochvala od nadriadeného (*„Nedostatočne ohodnotená práca zo strany nadriadeného. Žiadna pochvala, nič, všetko je samozrejmosť.“*) a i. Druhou najčastejšie vyskytujúcou sa oblasťou bolo porušenie aspektov distributívnej spravodlivosti ako napríklad nespravodlivé rozdeľovanie bonusov a príplatkov (*„Niekol'kokrát som dostal bonus, ktorý bol menší než bonus mojej kolegyne za úplne rovnakú prácu.“*) alebo finančne neohodnotená práca navyše (*„Išlo o vykonávanie práce, ktorá nebola v popise mojej práce. Určité úkony mal urobiť niekto iný, no „vyzul“ sa z toho, a tak som to musela urobiť ja, samozrejme bez akéhokoľvek príplatku“*). Najmenej zastúpené boli situácie vykazujúce procedurálny charakter - neúčast' na rozhodovaní pri rozdeľovaní pracovných zmien (*„Robila som veľa víkendov po sebe aj napriek tomu, že som vedúcu požiadala o menej služieb, absolútne nebrala do úvahy moju prosbu.“*).

Tabuľka 1 Kategórie a frekvencia nespravodlivých situácií v pracovnom prostredí

Kategória nespravodlivej situácie	Frekvencia	
	Počet	%
Zlé medziľudské vzťahy na pracovisku	15	23,44
Nespravodlivé finančné ohodnotenie	11	17,19
Nekorektné správanie nadriadeného	9	14,06
Nespravodlivosť pri rozdeľovaní pracovných zmien	7	10,94
Finančne neohodnotená práca navyše	7	10,94
Povinnosti nad rámec pracovného úväzku	4	6,25
Rovnaké zaobchádzanie s pracovníkmi bez ohľadu na druh ich pracovného pomeru	4	6,25
Nespravodlivé rozdeľovanie bonusov a príplatkov	3	4,69
Žiadna pochvala od nadriadeného	3	4,69
Absencia nespravodlivých situácií	3	4,69
Ukrátenie o prestávky v práci	1	1,56
<b>Spolu</b>	<b>65</b>	<b>107,92</b>

3 prípady boli zaradené do viac ako jednej kategórie, a preto celková frekvencia prekročila viac ako 62 prípadov (100 %).

Výsledky výskumu sa vo vysokej miere prekrývajú so zisteniami Mikulu et al. (1990) a Nakamura et al. (2011). Autori vo svojich štúdiách definovali nespravodlivé situácie, ktoré sa svojím charakterom približujú nami identifikovaným nespravodlivým situáciám. Podobnosť môžeme nájsť v situáciách, ktoré sa dotýkali napríklad otázky benefitov (deľba, nízke či nezaslúžené benefity). Problém benefitov je azda najtypickejším a najčastejšie uvádzaným príkladom distribatívnej spravodlivosti, ktorá nás odkazuje na hodnotenie pomeru vkladov a výnosov. Vklady zahŕňajú všetky faktory, ktoré jednotlivec vníma ako relevantné pre získanie istej návratnosti jeho osobných investícií napríklad ako vzdelanie, úsilie a i. Dôležité je, že človek tieto faktory vníma ako niečo hodnotné, významné, čo do vzťahu vkladá. Naopak, výnosy zahŕňajú všetky faktory, ktoré vníma jedinec ako tie, ktoré mu boli istým spôsobom „vrátené“ zo vzťahu, teda faktory, ktoré majú istý úžitok alebo hodnotu pre neho samého

(Pritchard, 1969). Podobne sa k problematike vyjadrili aj Usmaniová a Jamal (2013), ktorí medzi príklady distributívnej nespravodlivosti vo vnútri organizácie radia nerovnomerné rozdelenie mzdy za rovnako vykonanú prácu alebo ohodnotenie výkonu na základe sympatií.

Aj keď sme dokázali pokryť širokú paletu rozličných nespravodlivých situácií, respondenti uvádzali, že najčastejšie sa stretávajú, resp. vnímajú nespravodlivosť v interaktívnej rovine, predovšetkým zlé medziľudské vzťahy na pracovisku, žiadnu pochvalu od nadriadeného alebo nekorektné správanie nadriadeného. Naše zistenie podporujú viaceré teoretické podklady, ktoré podčiarkujú významnosť interaktívneho rámca medzi jedincami, nakoľko ovplyvňuje nielen charakter a zmysel akéhokoľvek vzťahu, ale tiež pocit vlastnej hodnoty. Dôvodom je, že interaktívna spravodlivosť je predovšetkým dôležitá z hľadiska morálneho princípu, nakoľko súvisí s normami a morálnym správaním (Colquitt, 2001). V dôsledku toho, ak je s osobou zaobchádzané interaktívne nespravodlivo, potom je ohrozený morálny princíp. A následne, k obnoveniu morálneho princípu dochádza cez potvrdzovanie a overovanie si vlastných normatívnych hodnôt (Reb et al., 2006).

Vnímanie interaktívnej nespravodlivosti tak môže viesť k vzniku nedorozumení, nezhôd alebo disharmónie. Na túto skutočnosť poukázala aj Jehnová (1995), ktorá tvrdí, že vnímaný interpersonálny nesúlad často vedie k vzniku osobného konfliktu. Osobný konflikt je obzvlášť ovplyvnený faktormi spravodlivosti, ktoré definujú mieru, s akou je osoba rešpektovaná a oceňovaná, čo sa odráža na úrovni vlastného sebahodnotenia a pocitu Self (Koper et al., 1993).

Nespravodlivosť v pracovnom prostredí môže spôsobiť značný psychologický distress medzi zamestnancami a následne ovplyvniť celkovú kvalitu organizácie. Aby sa predchádzalo týmto situáciám nespravodlivosti, nadriadení by mali vytýčiť jasné hranice medzi rôznymi typmi zamestnancov (Bezrukova et al., 2010). Ako ďalej autori uvádzajú psychologický distress je často spôsobený nespravodlivosťou, či už skutočnou alebo vnímanou a môže viesť k depresii, anxiете, vyhoreniu a zníženej angažovanosti.

Interaktívna nespravodlivosť má najsilnejší efekt na psychologický distress. Hneď za ňou nasleduje distributívna nespravodlivosť. Dôležitosť interaktívnej spravodlivosti zdôrazňujú aj Bezrukova et al. (2010). Autori uvádzajú, že zamestnanci, ktorí vnímajú, že nadriadení ich nepodporujú alebo prehliadajú ich záujmy, potreby, prežívajú distress v najväčšej miere. Ako autori ďalej dodávajú, nespravodlivosť vo všeobecnosti a najmä aktivity spojené s interaktívnou nespravodlivosťou môžu poškodiť jadro organizácie, najmä ak sa táto nespravodlivosť deje pred očami ostatných zamestnancov. Dané neférové zaobchádzanie poznačí zamestnanca v rovine subjektívnej pohody v pracovnom prostredí.

Dôležitosť aspektov spravodlivosti na kvalitu organizácie je možné zhrnúť myšlienkou Shepparda, Lewickeho a Mintonu (1992), ktorí uvádzajú, že férový plat podporuje individuálny výkon, spravodlivé zaobchádzanie vyzdvihuje skupinového ducha a možnosť vyjadriť svoj názor vytvára záväzok voči určitému rozhodnutiu.

Zámerom príspevku bolo spoznať problematiku spravodlivosti v kontexte pracovného prostredia. Z hľadiska veľkosti výskumného súboru a použitých štatistických metód je potrebné zdôrazniť, že tieto informácie mali len mapujúci charakter a nie je možné ich považovať za všeobecné platné. Klasifikačný systém zo 62 výpovedí bol vytvorený na základe intuitívnej klasifikácie dvoch hodnotiteľov, preto by výsledky nemali byť podľa nášho názoru považované za štatisticky relevantné údaje odzrkadľujúce reálny stav problematiky. Identifikácia a následné klasifikovanie nespravodlivých situácií do skupín slúžilo primárne na poukázanie skutočnosti, že ľudia nehodnotia výlučne mieru férovosti distribúcie a procedúry, ale najmä spôsob či kvalitu interpersonálneho zaobchádzania.

## **ZÁVER**

Príspevok sa zaoberal problematikou nespravodlivosti v pracovnom prostredí. Spravodlivosť v akejkoľvek podobe je dôležitou témou v rôznych sociálnych kontextoch. Ľudia vždy hodnotia mieru spravodlivosti a následne, toto hodnotenie ovplyvňuje radu ďalších významných premenných, od kognitívneho zhodnotenia situácie cez afektívne reakcie až po výsledné správanie (Tyler & Blader, 2000). Jedinci sa zameriavajú na rôzne aspekty spravodlivosti, ktoré zažívajú v spoločnosti, sociálnych skupinách, vo vzťahoch; hodnotia to, či sa im dostalo spravodlivej deľby, či procedúry vedúce k výsledku boli spravodlivé a v neposlednom rade, či bol spôsob zaobchádzania s nimi ako s ľudskou bytosťou spravodlivý (deCremer & Blader, 2006).

V súčasnej dobe má smerovanie organizačnej spravodlivosti integratívny rámeček. Snahou odborníkov je vytvárať modely, ktoré skúmajú viacnásobný efekt všetkých dimenzií v rozmanitých kombináciách. Je možné rozlíšiť tri prúdy, konkrétne (1) princíp porovnávania (z angl. counterfactual conceptualizations) (pozri napríklad Folger & Cropanzano, 1998), (2) princíp orientácie na skupinu (z angl. group-oriented conceptualizations) (pozri napríklad Thibaut & Walker, 1975), (3) heuristický princíp (z angl. heuristic conceptualizations) (pozri napríklad VandenBos, Vermut, & Wilke, 1997; VandenBos & Miedema, 2000). Analyzovanie konkrétnych modelov by však presahovalo rámeček a aj zameranie príspevku, preto do pozornosti dávame vyššie uvedené zdroje, kde je možné nájsť informácie k danej problematike.

Spravodlivosť je samostatný motív s vlastnými charakteristikami a vplyvmi na ľudské emócie, myslenie a správanie. Schmitt (1997) tvrdí, že hodnotenie toho, čo je spravodlivé, nezáleží len na osobnej a sociálnej dohode, ale tiež na vzťahoch medzi zainteresovanými jedincami. Ľudia potrebujú mať istotu, že dostanú to, čo si zaslúžia, a že žijú vo svete, kde sú tieto pravidlá rešpektované a plne fungujú. Kedykoľvek sú ľudia konfrontovaní s nespravodlivosťou, ich viera v spravodlivý svet je napádaná a snažia sa uchovať si vlastnú dezilúziu cez obnovenie spravodlivosti v reálnom svete alebo cez reinterpretáciu reality, aby minimalizovali nespravodlivosť.

## LITERATÚRA

- Ambrose, M., Schminke, M., & Seabright, M. (2002). Sabotage in the workplace: The role of organizational justice. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 89(1), 947-965.
- Bezrukova, K., Spell, Ch. S., & Perry, J. L. (2010). Violent splits or healthy divides? Coping with injustice through faultlines. *Personnel Psychology*, 63(3), 719-751.
- Bies, R. J. (1987). The predicament of injustice. The management of moral outrage. In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds.), *Research In Organizational Behavior* (pp. 289-319). Greenwich, CT: JAI Press.
- Coetzee, M. (2005). The fairness of affirmative action: *An organizational perspective: doctoral paper*. University of Pretoria.
- Coffman, C., & Gonzalez-Molina, G. (2002). *Follow this path: How the world's greatest organizations drive growth by unleashing human potential*. New York: Warner books.
- Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 386-400.
- Cropanzano, R., & Greenberg, J. (1997). Progress in organizational justice: Tunneling through the maze. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology* (pp. 317-372). New York: John Wiley & Sons.
- Cropanzano, R., Byrne, Z. S., Bobocel, D. R., & Rupp, D. E. (2001). Moral virtues, fairness heuristics, social entities, and other denizens of organizational justice. *Journal of Vocational Behavior*, 58(2), 164-209.
- Cropanzano, R., Bowen, D. E., & Gilliland, S. W. (2007). *The management of organizational justice. Academy of Management Perspectives*. 21(4).
- De Cremer, D., & Blader, S. L. (2006). Why people care about procedural fairness? The importance of belongingness in responding and attending to procedures. *European Journal*

*of Social Psychology*, 36, 211-228.

Folger, R., & Cropanzano, R. (1998). *Organizational Justice and Human Resource Management*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Fortin, M. (2008). Perspectives on organizational justice: Concept clarification, social context integration, time and links with morality. *International Journal of Management Reviews*, 10(2), 93-126.

Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *The Academy of Management Review*, 12(1), 9-22.

Greenberg, J., & Colquitt, J. (2005). *Handbook Of Organizational Justice*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Hillebrandt, A., & Barclay, L. J. (2013). Integrating organizational justice and affect: New insights, challenges, and opportunities. *Social Justice Research*, 26(4), 513-531.

Homans, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace & World.

Jehn, K. A. (1995). A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict. *Administrative Science Quarterly*, 40, 256-282.

Jost, J. T., & Kay, A. C. (2010). Social justice: History, theory, and research. In S. T. Fiske, D. Gilbert, & G. Lindzey (Eds.), *Handbook of Social Psychology*. (pp. 1122-1165). Hoboken, NJ: Wiley.

Judge, T. A., & Colquitt, J. A. (2004). Organizational justice and stress: The mediating role of work-family conflict. *Journal of Applied Psychology*, 89(3), 395-404.

Koper, G., Van Knippenberg, D., Bouhuijs, F., Vermunt, R., & Wilke, H. (1993). Procedural fairness and self-esteem. *European Journal of Social Psychology*, 23, 313-325.

Leventhal, G. S. (1976). Fairness in social relationships. In J. W. Thibaut, J T. Spence, & R. C. Carson (Eds), *Contemporary Topics in Social Psychology* (pp. 211-239). Morristown: General Learning Press.

Mikula, G., Petri, B., & Tanzer, N. (1990). What people regard as unjust: Types and structures of everyday experiences of injustice. *European Journal of Social Psychology*, 20, 133-149.

Nakamura, S., Morikami, Y., Nishisako, S., & Kuwabara, T. (2011). Judgements and emotional reactions about socially unjust situations. *The Japanese Journal Of Psychology*, 81(6), 585-592.

Pritchard, R. D. (1969). Equity theory: A review and critique. *Organizational Behavior And Human Performance*, 4, 176-211.

- Reb, J., Goldman, B. M., Kray, L. J., & Cropanzano, R. (2006). Different wrongs, different remedies? Reactions to organizational remedies after procedural and interactional injustice. *Personnel Psychology, 59*(1), 31-64.
- Sheppard, B., Lewicki, R. & Minton, J. (1992). *Organizational justice: The search for fairness in the workplace*. New York: Macmillan.
- Schmitt, M. (1997). *Challenges to the construct validity of belief in a just world scales: priebežná správa*. Trier: Universität Trier, 49p.
- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Hillsdale: Erlbaum.
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2000). *Cooperation in groups: Procedural justice, social identity and behavioral engagement*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Usmani, S., & Jamal, S. (2013). Impact of distributive justice, procedural justice, interactional justice, temporal justice, spatial justice on job satisfaction of banking employees. *Review of Integrative Business and Economics Research, 2*(1), 351-383.
- Van Den Bos, K., Vermut, R., Wilke, H. A. M. (1997). Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than what comes next. *Journal of Personality and Social Psychology, 72*(1), 95-104.
- Van Den Bos, K. & Miedema, J. (2000). Toward understanding why fairness matters: The influence of mortality salience on reactions to procedural fairness. *Journal Of Personality And Social Psychology, 79*, 355-66.

# EKONOMIKA DIVADIEL: AKO BOLI EFEKTÍVNE SLOVENSKÉ DIVADLÁ V ROKU 2017?

## ECONOMY OF THE THEATERS: HOW EFFECTIVE WERE THE SLOVAK THEATERS IN 2017?

Miriám Šebová<sup>1</sup>, Erika Liptáková<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Ekonomická fakulta TUKE, Katedra regionálnych vied a manažmentu,*

<sup>2</sup> *Ekonomická fakulta TUKE, Katedra aplikovanej matematiky a hospodárskej informatiky*  
miriam.sebova@tuke.sk, erika.liptakova@tuke.sk

### **Abstrakt**

Výkonové ukazovatele a hodnotenie efektívnosti, ktoré zaviedol nový verejný manažment do verejných politík sa stali súčasťou analýz aj v riadení kultúrnych inštitúcií. Napriek špecifikám kultúrneho sektora je možné aj v divadlách, múzeách, či knižniciach zbierať a hodnotiť ukazovatele, ktoré dokážu popísať kvalitu ich manažmentu. V príspevku uvádzame predbežné výsledky prvej analýzy ekonomickej efektívnosti divadiel na Slovensku. Na základe indikátorov zo štatistického zisťovania analyzujeme statickú technickú efektívnosť divadiel v roku 2017 ako východisko pre ďalšie hlbšie analýzy ich výkonnosti.

Kľúčové slová: ekonomika divadiel; technická efektívnosť; DEA

### **Abstract**

New public management introduced the performance indicators and efficiency measurement into public policies and these trends also become a part of the management of cultural institutions. Despite the specifics of the cultural sector, it is possible to collect and evaluate indicators in the cultural institutions (theatres, museums or libraries) which can describe the quality of their management. The paper focused on the economic efficiency of theatres in Slovakia. It analyzes the static technical efficiency of theatres in 2017 based on the indicators from the statistical survey as the baseline for further analyses of their performance.

Key words: economics of theatres, technical efficiency, DEA

## ÚVOD

Nový verejný manažment (new public management – NPM) ako nosný koncept vo verejnej správe vo vyspelých krajinách od 70. rokov 20. storočia priniesol so sebou metriky a techniky bežné pre súkromný sektor. Na rozdiel od tradičnej verejnej správy sa aplikáciou racionálneho manažmentu a oddelením tvorby politiky od jej realizácie pokúsil zvýšiť efektívnosť a účinnosť poskytovania verejných služieb. (Klijn, E.H., 2012) Jednou z hlavných črt NPM sa stalo zavádzanie výkonových ukazovateľov do riadenia verejných inštitúcií, ktoré otvorili priestor pre ich hodnotenie a strategické plánovanie.

Prístupy NPM sa prejavujú aj v slovenskom prostredí. Identifikácia vhodných výkonových ukazovateľov, ich systematický zber a vyhodnocovanie je už dlhodobo bežnou praxou v mnohých odvetviach verejného sektora ako súčasť štátneho štatistického zisťovania. Analytická úroveň spracovania týchto údajov a formulovanie odporúčaní pre politiky sa v poslednom období zlepšuje spoluprácou s analytickými jednotkami, ktoré postupne vznikali na ministerstvách v súlade s konceptom „hodnoty za peniaze“.

V oblasti kultúry prebieha štátne štatistické zisťovanie na základe ročných výkazov Kult (Kult 1-17), ktoré vyplňajú všetky kultúrne inštitúcie (napr. divadlá, múzeá, knižnice). Údaje z nich sú zväčša publikované formou deskriptívnej štatistiky. Tieto údaje pritom môžu slúžiť ako vstupné dáta aj pre sofistikovanejšie analýzy, ktoré by umožnili objasniť fungovanie inštitúcií v sektore a formulovať odporúčania pre kultúrne politiky. Príkladom môžu byť analýzy zamerané na technickú efektívnosť kultúrnych organizácií. V príspevku uvádzame prvú analýzu efektívnosti divadiel na Slovensku, ktorá využíva dáta zbierané pomocou výkazov Ministerstva kultúry SR pod označením KULT\_9-01 o slovenských divadlách za rok 2017. Ide o pilotnú štúdiu, ktorej cieľom je identifikovať relevantné indikátory pre produkčnú funkciu múzea a vyhodnotiť statickú efektívnosť divadiel v súbore pomocou neparametrickej metódy DEA. V prvej časti príspevku stručne popisujeme teoretické východiská ekonomiky divadiel, následne popíšeme metodiku a výsledky analyzovaných modelov.

## TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Prelomovou analýzou, ktorá prekonala odstup klasických ekonómov ku kultúre, sa stala štúdia „*The Performing Arts – The Economic Dilemma: A Study of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance*“ (1966), ktorú vypracovali americkí ekonómovia Wiliam Baumol a William Bowen na žiadosť filantropa Johna D. Rockefellera. Zámerom štúdie bolo identifikovať príčiny dlhodobého upadajúceho hospodárenia amerických kultúrnych

organizácií v oblasti divadla, opery, tanca a hudby na základe údajov o zamestnanosti, cenách, príjmoch a návštevnosti. Autori v nej priniesli ekonomické vysvetlenie rýchlejšie rastúcich nákladov živých interpretačných umení oproti ich pomalšie rastúcim príjmom, ktoré formulovali ako dôsledok „zaostávania v produktivite“ (angl. productivity lag). Porovnávali produktivitu (output za jednu pracovnú hodinu) v dvoch typoch sektorov – v priemysle (dynamický sektor) a v prezentačnom umení (stagnujúci sektor). Kým priemyselné odvetvia počas industrializácie neustále zvyšovali produktivitu (automatizáciou, robotizáciou, výnosmi z rozsahu a pod.), produktivita v umeleckom prostredí ostávala rovnaká. Ako jeden z príkladov uviedli sláčikové kvarteto, ktoré na nacvičenie a zahratie Beethovenovej skladby stále potrebuje štyroch huslistov rovnako ako v roku 1800, pričom ich mzdy od tej doby rástli podobne ako v iných sektoroch. Kým je umelcova práca zároveň aj „outputom“ (speváci spievajú, tanečníci tancujú), v podstate nie je možné zvyšovať produktivitu predstavenia. (Heilbrun, 2011)

Logika konceptu Baumolovej nákladovej choroby je dodnes všeobecne akceptované vysvetlenie makroekonomických súvislostí trhu práce v odvetví kultúry, aj keď niektorí ekonómovia majú výhrady voči predpokladom, z ktorých Baumol vychádzal. Kritizujú tieto tri predpoklady: kultúra ako stagnujúce odvetvie, ktoré nie je schopné benefitovať z technologického pokroku; živé interpretačné umenie (napr. divadlo, orchester), ktoré nie je schopné meniť produktivitu umeleckého ľudského faktora; pomer nárastu miezd v odvetví kultúry je rovnaký ako v iných odvetviach národného hospodárstva (keďže považuje trh práce za integrovaný). (Towse, 2011) Zároveň trendy komodifikácie kultúrnych statkov ako aj vplyv digitalizácie na ich produkciu a spotrebu výrazne ovplyvnili ekonomickú hodnotu v kultúre a mali vplyv aj na úpravu pohľadu na ich produktivitu.

Hoci efektívnosť kultúrnych inštitúcií sa začala na akademickej úrovni skúmať neskôr ako v iných odvetviach verejného sektora (v porovnaní napr. so zdravotníctvom, školstvom), v súčasnosti narastá počet štúdií, ktoré analyzujú efektívnosť napr. symfonických orchestrov (Boyle & Throsby, 2012), (Flanagan, 2008); divadiel (Zieba, 2013), (Last & Wetzel, 2009); knižníc (Miidla & Kikas, 2009); (Hemmeter, 2006).

Na hodnotenie ekonomickej efektívnosti kultúrnych inštitúcií sú zväčša používané neparametrické metódy a ich ekonomické aplikácie, ktoré nadväzujú na analýzy ich produkčnej funkcie. Produkčná funkcia divadla vyjadruje, aký objem výstupov je možné dosiahnuť pri použitých vstupoch. Pri aplikovaní tejto logiky mikroekonomickej teórie musíme reflektovať špecifiká performatívneho umenia.

Performatívne umenie (divadlo, balet, cirkus a i.) má spoločné črty, ktoré určuje charakter živého predstavenia: jeho produkcia vyžaduje vstup vysoko kvalifikovanej pracovnej sily, ktorej výstup je prezentovaný divákovi v určitom momente a na určitom mieste. Priestory divadiel, ktorými sú zväčša historické budovy, limitujú počet návštevníkov aj použitie moderných technológií pri produkcii divadelného predstavenia. (Towse, 2011)

Každé predstavenie si vyžaduje vloženie špecifického kapitálu – v podobe miesta konania (divadelná alebo koncertná sála), zariadenia, technológie a prácu, ktorá zahŕňa umelcov, producentov, režisérov a ostatný personál, ktorí sa podieľajú na tvorbe divadelného predstavenia. Technológia v mieste predstavenia sa považuje z krátkodobého hľadiska za danú, no v dlhšom období je možné jej zlepšenie a inovovanie technologických zariadení, ktoré môžu zvýšiť produktivitu vstupov. Podobne sa môže zvýšiť aj produktivita ľudského kapitálu v dlhšom období napríklad tým, že skúsenejší umelci potrebujú na dosiahnutie rovnakého umeleckého výkonu menší počet skúšok.

Produktivita vyjadruje pomer medzi vstupom a výstupom na jednotku výkonu. Produktivita práce je meraná počtom hodín práce alebo počtom zamestnancov na jednotku výstupu. Práca a kapitál môžu byť za istých okolností substitútmi v divadelnom predstavení, napríklad zavedením automatizovanej osvetľovacej techniky (osvetľovacie pulty a stmievacie jednotky) sa znížil počet osvetľovačov, ale zároveň sa zvýšili nároky na ich technické zručnosti. (Towse, 2011)

Ekonomická efektívnosť divadiel sa stala predmetom viacerých akademických štúdií. Medzi prvými bola publikovaná analýza efektívnosti fínskych divadiel, ktorá uvažovala nad úsporami z rozsahu a ich alokačnou a technickou efektívnosťou. (Taalas, 1997) Efektívnosť španielskych divadiel a jej vývoj počas rokov 1995-1999 meral pomocou dynamického modelu DEA (Marco-Serrano, 2006). Výsledky štúdie konštatovali zníženie skóra efektívnosti v sledovanom časovom období. Efektívnosť verejných divadiel v Nemecku analyzovali (Last & Wetzel, 2009) na súbore dát zo 124 divadiel, zbieraných pre dve divadelné sezóny (1191/1992 a 2005/2006). V analýze použili na strane outputov indikátor „počet ponúknutých lístkov“ ako „produkovaný output“ (počet predstavení násobený počtom sedadiel v hľadisku). Možným indikátorom by mohol byť naproti tomu „predaný output“ (počet predstavení násobený reálnym počtom predaných lístkov). Na strane inputov merali tri indikátory, ktoré popisovali náklady (mzdové, prevádzkové a i.). V analýze aplikovali rôzne verzie stochastických modelov, s cieľom čo najlepšie vysvetliť rozdiely v efektívnosti skúmaných jednotiek. Analýza potvrdila špecifiká produkčnej funkcie divadiel, pre ktorú je vhodnejšia aplikácia modelov s náhodnými

efektmi v porovnaní s modelom s fixnými efektmi, pre ktorý zistili podhodnotenie efektívnosti sledovaných jednotiek.

## DÁTA A METODIKA

Keďže kultúrne inštitúcie majú rôznorodé ciele, ktoré nie je možné merať len finančnými indikátormi, na ich hodnotenie sú vhodné metódy umožňujúce porovnávať rôznorodé vstupy a výstupy. Ide najmä o neparametrické modely, ktoré sa tradične používajú na meranie relatívnej efektívnosti produkcie služieb v oblastiach, kde by použitie parametrických modelov bolo nevhodné, vzhľadom na potrebu stanoviť matematický pomer medzi vstupmi a výstupmi. Takýmto typom neparametrickej metódy je napr. analýza obalových dát (angl. Data envelopment analysis - DEA), ktorej variácie sú najčastejšie používané pri analýze efektívnosti kultúrnych inštitúcií spolu s analýzou stochastickej hranice (SFA).

DEA analýza umožňuje odhadnúť technickú efektívnosť divadla, ktorá môže byť definovaná ako kapacita divadla maximalizovať outputy pri stanovených inputoch, alebo ako kapacita divadla produkovať ten istý objem outputov pri minimalizovaní inputov. Pri vyhodnocovaní efektívnosti divadiel, môžu byť významné obe formy DEA modelu - input aj output orientované. Pri rozhodovaní o forme DEA zohráva rolu podstatu manažmentu. Pokiaľ nie je možné v krátkej dobe zmeniť objem inputov kultúrnej organizácie, potom je možné použiť aj outputovú formu modelu, keďže v tomto prípade sú rozhodovacie jednotky (angl. Decision making unit – DMU) skúmané s cieľom maximalizovať outputy tak, aby nevyžadovali viac inputov. (Basso & Funari, 2004)

Cieľom príspevku je analyzovať ekonomickú efektívnosť divadiel na Slovensku. Údaje boli získané z výkazov Kult 12 z roku 2017 pre súbor 85 divadiel. V analýze sme skúmali 65 divadiel, pre ktoré boli dostupné všetky potrebné dáta na analýzu. Technickú efektívnosť sme merali pomocou modelu DEA orientovaného na vstupy použitím BCC modelu.

Indikátory do analýzy sme stanovili na základe prehľadu indikátorov, ktoré boli použité v prehľade literatúry v teoretickom úvode príspevku. (Last & Wetzel, 2009) (Marco-Serrano, 2006) (Rödder, 2017) (Taalas, 1997) Skupinu želaných indikátorov sme konfrontovali s dostupnými indikátormi s výkazov Kult. Následne sme stanovili dva indikátory (počet sedadiel a celkové náklady divadiel) na strane vstupov a tri indikátory na strane výstupov (počet vytvorených inscenácií, počet odohratých predstavení a počet návštevníkov divadla).

## VÝSLEDKY

### Deskriptívna analýza divadiel na Slovensku

Na Slovensku bolo v roku 2017 evidovaných 85 divadiel, z ktorých však aktívnu divadelnú činnosť vykonávalo iba 82. V tabuľke 1 sú zobrazené počty divadiel podľa divadelného žánru a podľa zriaďovateľa. Muzikálové druhy divadelníctva neposkytli údaje o svojom počte.

Tabuľka 1 Počet divadiel v SR v roku 2017 podľa divadelného žánru a zriaďovateľa

Divadelné žánre	Počet divadiel	Zriaďovateľ	Počet divadiel
Činoherný	37	Štát	4
Operný	4	VÚC	19
Operetný	1	Obec	4
Muzikálový	-----	Iná právnická alebo fyzická osoba	58
Baletný	2	Spolu	85
Tanečný	7		
Bábkový	11		
Multikultúrny	6		
Iný	7		
Spolu	75		

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z výkazov 2017 Kult\_12

Podľa štruktúry finančných ukazovateľov divadiel celkové náklady divadiel v roku 2017 boli vo výške 78,6 mil. Eur. Najväčšiu časť nákladov tvorili personálne náklady na mzdy (36,3 %), odvody (14,1 %) a honoráre a odmeny z dohôd (14,1 %) spolu až 64,4 %. Nasledovali prevádzkové náklady (18,6 %), kapitálové výdavky (9,2 %) a odpisy (7,7 %).

Príjmy divadiel v roku 2017 boli vo výške 71,3 mil. Eur (tabuľka 2). Divadlá získali najväčšiu časť svojich príjmov z príspevkov určených na ich činnosť, medzi ktoré patria transfery zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov samosprávnych krajov a obcí, z tuzemských alebo zahraničných grantov a iných príspevkov. Vlastné výnosy divadiel (z predaja vstupeniek, výnosy za umeleckú činnosť, z prenájmu) predstavujú takmer 22 % z príjmov.

Tabuľka 2 Štruktúra príjmov v divadlách SR v roku 2017

Príjmové položky	Celková suma	Podiel na celkových príjmoch
Príspevky na činnosť	51 154 529 €	71,7 %
Výnosy	15 515 170 €	21,8 %
Ostatné príjmy	4 659 406 €	6,5 %
Spolu:	71 329 105 €	

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z výkazov 2017 Kult\_12

## Analýza technickej efektívnosti divadiel

Deskriptívnu štatistiku použitých vstupov a výstupov zobrazuje tabuľka 3. V nej máme možnosť vidieť krajné - maximálne a minimálne - hodnoty, ktoré dosahujú skúmané jednotky v jednotlivých indikátoroch. Vstupy a výstupy sme použili na analýzu efektívnosti divadiel pomocou vstupne orientovaného BCC modelu, ktorý je schopný zohľadniť úspory z rozsahu pri rôzne veľkých divadlách.

Tabuľka 3 Deskriptívna štatistika použitých vstupov a výstupov

Počet sedadiel	Celkové náklady	Počet inscenácií	Počet predstavení	Počet návštevníkov	
<b>Maximum</b>	2 349	25 987 679	104	722	264 801
<b>Minimum</b>	30	2 000	1	1	55
<b>Priemer</b>	279	1 093 443	14,9	124,9	24089,7
<b>Medián</b>	200	146 307	12	109	8623
<b>Štandardná odchýlka</b>	6 824 181	726910600426942	17139,012	937110,6154	92282593449

Zdroj: vlastné spracovanie

Výsledky z modelu BCC sumarizuje tabuľka 4. Model identifikoval 10 efektívnych divadiel priemernú mieru efektívnosti na úrovni 0,488.

Vo všeobecnosti môžeme povedať, že BCC model identifikoval potenciálnu úsporu 65 divadiel potrebnú na zvýšenie ich výkonnosti. Priemerná miera efektívnosti naznačuje, že priemerné divadlo by na „produkcii svojich výstupov“ potrebovalo iba 48,8 % jeho súčasne používaných vstupov, aby sa posunulo na hranicu efektívnosti.

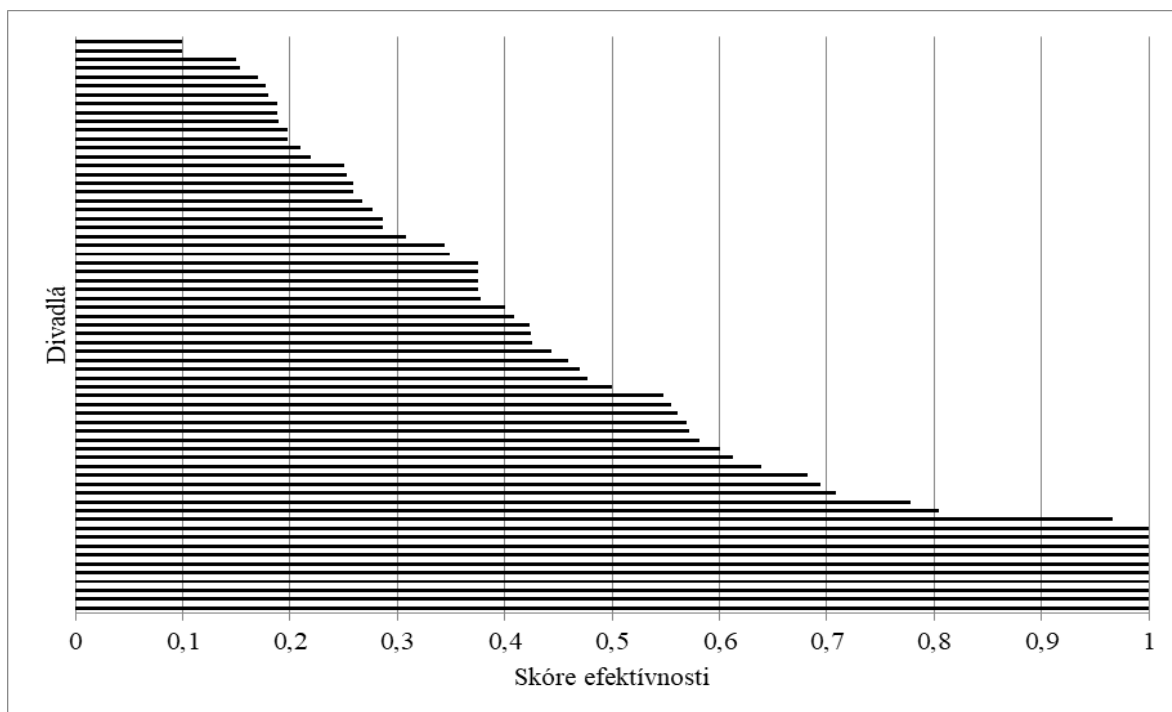
Tabuľka 4 Výsledné hodnoty DEA analýzy

<b>Počet efektívnych divadiel</b>	10
<b>Počet neefektívnych divadiel</b>	55
<b>Najvyššia dosiahnutá efektívnosť</b>	1
<b>Najnižšia dosiahnutá efektívnosť</b>	0,098
<b>Priemerná efektívnosť</b>	0,488

Zdroj: vlastné spracovanie

Medzeru v efektívnosti skúmaných 65 divadiel ukazuje graf 1. Analýzu sme realizovali v softvéri Dea Solver. Najviac divadiel má skóre technickej efektívnosti pod hodnotou 0,5. Patrí sem takmer polovica divadiel, ktoré je možné označiť ako neefektívne.

Výhodou DEA analýzy je, že umožňuje detailnú informáciu pre každú jednotku, o tom ako by mala znížiť hodnoty sledovaných indikátorov na vstupe alebo výstupe pre dosiahnutie hranice efektívnosti, čo by mohla byť užitočná informácia pre manažérov divadiel.



Graf 1: Medzera efektívnosti divadiel na Slovensku v roku 2017

## ZÁVER

Naše predbežné výsledky prvej analýzy efektívnosti divadiel ukazujú na potenciálnu medzeru efektívnosti v slovenských divadlách. Medzera v efektívnosti indikuje potrebu zlepšiť manažment v organizáciách smerom k znižovaniu nákladov resp. vyššiemu výkonu na výstupe. Prínosom našej štúdie je zistenie, že existujú veľké rozdiely v efektívnosti slovenských divadiel, pričom 15 % divadiel funguje na hranici efektívnosti. Je potrebné formulovať, že použité výkonové indikátory nezahŕňajú dimenziu kvality výkonu, ktorá je esenciálna súčasť hodnotenia kultúrnych inštitúcií. Zároveň treba poukázať na ďalšie limity našej štúdie, ktorá poskytuje technický pohľad na výkonnosť divadiel. V ďalšej fáze výskumu by sme sa chceli zamerať na testovanie pokročilejších modelov DEA a analýzu dynamickej efektívnosti divadiel v čase. Technický pohľad bude nutné doplniť o hĺbkovú analýzu kvalitatívnych aspektov manažmentu divadiel, pričom až tie umožnia holistickú interpretáciu zistených výsledkov.

*Príspevok bol podporený projektom VEGA 1/0806/18.*

## LITERATÚRA

- Basso, A. & Funari, S. (2004). A Quantitative Approach to Evaluate the Relative Efficiency of Museums. *Journal of Cultural Economics*, pp. 195-216.
- Baumol, W. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis.. *The American Economic Review*, 57(3), pp. 415-426.
- Boyle, S. & Throsby, D. (2012). *Corporatisation, Economic Efficiency and the Australian Symphony Orchestras*. The Economic Society of Australia: Economic Papers.
- Flanagan, R. (2008). *The Economic Environment of American Symphony Orchestras*. Report to Adrew W. Mellon Foundation: Standford University.
- Heilbrun, J. (2011). Baumol's cost disease. In: *A Handbook of Cultural Economics. 2nd Edition*. s.l.:Edward Elgar, pp. 67-75.
- Hemmeter, J. A. (2006). Estimating Public Library Efficiency Using Stochastic Frontiers. *Public Finance Review vol. 34 no. 3*, pp. 328-348 .
- Klijn, E. H. (2012). Public Management and Governance: a comparison. In: *D. Levi Faur (ed) The handbook of governance*. s.l.:Oxford University Press, pp. 201-214.
- Last, A.-K. & Wetzel, H. (2009). The efficiency of German public theaters: a stochastic frontier analysis approach. Issue 34, 89-110.
- Marco-Serrano, F. (2006). Monitoring managerial efficiency in the performing arts: A regional theaters network perspective.. *Annals of Operations Research*, Issue 145, pp. 167-181.
- Miidla, P. & Kikas, K. (2009). The efficiency of Estonian central public libraries. *Performance Measurement and Metrics, Vol. 10*, pp. pp.49 - 58.
- Rödder, W. K. A. D. A. (2017). *Scaling production and improving efficiency in DEA: an interactive approach*. [Online] [Cit. 26 04 2019]. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40092-017-0233-7>
- Taalas, M., 1997. Generalised cost functions for producers of performing arts—Allocative inefficiencies and scale economies in theatres. *Journal of Cultural Economics* , Issue 21, p. 335–353.
- Towse, R. (2011). Performing Arts. In: *The Handbook of Cultural Economics. 2nd Edition*. s.l.:Edward Elgar, pp. 339-343.
- Zieba, M. (2013). *Is theatre efficiency affected by the legal form type? A case study of German public theatres*. Tafterjournal n. 65: s.n.

# KONCEPTY BYROKRACIE PRI REALIZÁCII NOVÉHO ČLOVEKA A INÉHO ČLOVEKAV UMELECKOM TEXTE

## CONCEPTS OF BUREAUCRACY IN THE REALIZATION OF A NEW PERSON AND ANOTHER PERSON IN ARTISTIC TEXT

Viera Žemberová

*Filozofická fakulta Prešovskej univerzity*

viera.zemberova@unipo.sk

### **Abstrakt**

Príspevok upozorňuje na prozaické literárne texty, v ktorých sa autori sústredili na vyrozprávanie individuálnych príbehov literárnych postáv podrobujúcich sa mocenskému abyrokratickému mechanizmu premeny z individuálneho subjektu na typ nový človek alebo na typ iný človeka. Obsahy týchto literárnych typov priamo súvisia politickou, ideologickou situáciou spoločnosti, v ktorej sa realizujú.

Kľúčové slová: umelecká próza, dejiny, dejiny politiky, spoločnosť, ageizmus, generácia, vzťahy, formy moci

### **Abstract**

The article draws attention to prosaic literary texts in which the authors focused on telling individual stories of literary characters subjected to the power and bureaucratic mechanism of transformation from an individual subject to a new person or another person. The contents of these literary types are directly related to the political, ideological situation of the society in which they are realized.

Key words: art prose, history, history of politics, society, ageism, generation, relationships, forms of power

*Věda a umění jsou paralelní cesty k tomu, aby člověk pochopil svět, v němž se nachází,  
i sebe sama.*

*Zdeněk Stuchlík*

Vztah medzi spoločnosťou a jej nástrojmi na riadenie spoločenstva ako celku majú svoju históriu, atá sa viaže, lebo je nimi podmienená, na reálne plynúci čas a na kvalitu spoločenského života. Kvalita života<sup>68</sup> je termín shorizontálnym aj vertikálnym rozmerom, v ich priesečníku sa stretajú a navzájom sa podmieňujú rozpätie asmerovania poznania o spoločnosti a spoločenskovedné, dôsledne reflektované prejavyvedeckéhohopohybu<sup>69</sup>. Tonimi sa vyjadria formy, obsahy, vo svojej čirej podstate aj hodnota života subjektu a konkrétneho spoločenstva v reálnom dejinnom čase. Časový a dejový kontext vyjadruje napredovanie, jeho mechanizmus, spôsoby a formy vkonkrétnom spoločenstve asexponovanými hodnotami<sup>70</sup>, ktoré sú rešpektované apožadované spoločenstvom v konkrétnom dejinnom (vývinovom, vedomostnom, organizačne uprednostnenom) období a v jeho aplikačnej stratégii.

V historickom časovom a hodnotovom, ale aj vo funkčnom a tendenčnom smerovaní či úžitku vznikali a zostávajú veda a umenie a veda pevným podložíím všetkého, čo obsiahnu vedomostné systémy spoločnosti a ich konkrétna realizácia, ich uplatnenie a zhodnocovanie v systéme a účinku zvolenej mocenskej<sup>71</sup> (organizačnej) formy a v súlade s byrokratickými nástrojmi na jej uplatnenie, upevnenie a funkčnenie. Na otázku „Čím je podľa vás umenie dôležité?“, možno získať aj túto odpoveď, „Tým, že opisuje svet a dáva človeku

---

<sup>68</sup>Kvalita života je výsledkom vzájomného pôsobenia sociálnych, zdravotných, ekonomických a environmentálnych podmienok, týkajúcich sa ľudského a spoločenského rozvoja. Na jednej strane predstavuje objektívne podmienky na dobrý život a na strane druhej subjektívne prežívanie dobrého života. Objektívna stránka kvality života je o napĺňaní sociálnych a kultúrnych potrieb v závislosti od materiálneho dostatku, spoločenskej akceptácie jednotlivca a fyzického zdravia. V rámci zisťovania stavu objektívnej kvality života sa tak uplatňujú indikátory z oblasti demokracie a participatívnosti, ekonomickej spravodlivosti, zdravia a vzdelania a bezpečnosti. Subjektívna kvalita života je o dobrom životnom pociete, pohode a spokojnosti s vecami okolo nás. Na meranie sa používajú tzv. „mäkké dáta“ – získavané prostredníctvom prieskumov verejnej mienky. Bližšie <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kascakova1/subor/3.pdf>

<sup>69</sup> Thomas Campanella využíva termín sebavnímanie, sebazáchova, princíp bytia. „Zmysel ľudského života sa formuje v procese sebapoznania a sebahodnotenia človeka a jeho postavenia v prírode a spoločnosti“. In: Balogová, B. a kolektív (2011). *O zmysle života*. Belehrad. Bližšie Balogová, B. *Zmysel života seniora*, s. 67 – 92.

<sup>70</sup> „Hodnoty se předávají z generace na generaci prakticky v nezměněné podobě. Jelikož jsou hodnoty osvojovány v raném věku, většina hodnot zůstává v podvědomí.“. In: Prudký, L. a kol. (2010). *Studie o hodnotách*, s. 60.

<sup>71</sup> Moc je schopnosť dosiahnuť požadovaný výsledok, najmä ovplyvňovať činnosť a správanie sa ľudí, a to takmer za všetkých okolností. Moc je neoddiskutovateľnou skutočnosťou, možno jej porozumieť ako takej, zriedkakedy existuje bez toho, že by bola vykonávaná. Príklady moci: moc charizmatická, osobnosti, ekonomická moc, politická moc, osobná moc a iné. Bližšie <https://sk.wikipedia.org/wiki/Moc>.

možnosť vyjsť z jeho každodennosti. Môže pochopiť iný kontext, iný pohľad na svet. Okrem umenia to ešte umožňujú veda a filozofia, tie to však nevedia spraviť takou krásnou formou“<sup>72</sup>.

Učebnicovo vývin spoločenstva a spoločnosti v politickom, ekonomickom, sociálnom, etnickom a vedomostnom pohybe možno vyjadriť ako dejiny organizovania vedomostného a humánneho procesu v reálnom živote ľudí, v ktorom sa prirodzene, najskôr spontánne a neskôr ako systém uplatní pri organizovaní života proces riadenej verejnej správy na fungovanie praktického spoločenského kontaktu a ako kontrast napätí vyjadrených opozíciou medzi hore a dole, neskôr medzi vysokým a nízkym tak v praktickom živote, ako aj v umení a vo vede. O účinnosti kontrastných hodnotových, kvalitatívnych a etických opozícií rozhodne prítomnosť mocenských manier, pevnosť byrokratického systému a účinnosť ich prenikania do systému a do výsledkov aktivity verejnej správy. To by znamenalo, že dejiny humanizovania ľudskej spoločnosti vznikajú z reťazca, z utvárania, precizovania a uplatnenia vedomostí získaných vedou, jej výskumom a rozvíjaním ich výrazu a významu v súlade s poetikou zvoleného typu umenia.

Veda<sup>73</sup> a umenie (umenia) sa riadia svojimi funkčnými, metodologickými, estetickými, výrazovými a ďalšími špecifickými systémami, ktoré reagujú na pohyb času a na vývin v každej z týchto jedinečných spoločenských aktivít tak, aby na získané vedomosti zareagovala spoločnosť zastúpená systémom riadiacej moci a jej byrokratickými nástrojmi; ich súčasťou sú nástroje na uplatnenia a následky zaznamenávajú realizácie plynúce z typológie umeleckého výrazu a jeho estetickej hodnoty.

Na javy, akými sú autorita<sup>74</sup>, manipulácia, výchova spontánne reagujú etické normy, nimi sa riadi spoločnosť a realizujú sa nimi vedomostné a byrokratické kompetencie spoločenstva.

---

<sup>72</sup>Dan Bárta v rozhovore s Marekom Hudecom (2015). Vyhorenie? Viem, ako sa mu vyhnúť. *SME*, 23(203), štvrtok 3. 9. 2015. Kultúra, s. 14.

<sup>73</sup> „Tento pojem se používá v mnoha souvislostech a s mnoha výklady, nicméně vždycky se má na mysli něco podstatného pro existenci jevu či procesu, o jehož hodnotách se diskutuje. A vždycky do obsahu toho, co myslíme hodnotami, vstupuje zkušenost asebereflexe. Hodnoty mají řadu rovin [...]. Jde o jeden z rozhodujících zdrojů toho, jak daný jedinec vidí svět. A totéž v jistém smyslu říká i o hodnotách nějaké skupiny, společenství, národa, kultury či civilizace“, s. 7. Enumeračně sa pracuje termínom hodnota (popri ďalších spoločenskovedných výskumoch) v ekonómii, antropológii, kulturológii, psychológii, sociológii, vo filozofii, axiológii, v estetike, literárnej estetike, v literárnej vede. In: Prudký, L. a kol. (2019). *Studie o hodnotách*, s. 7, 9.

<sup>74</sup>Termín autorita saturuje legitímnu moc, moc uplatnenú v súlade s hodnotami tých, ktorí sú ovládaní a im prijateľnou formou uskutočňovania moci nad druhými osobami, je založená na uznaní oprávnenosti, rešpektu či prevahy jej nositeľa. Prax pozná autoritu ako formálnu právomoc, z ktorej plynie zodpovednosť, ďalej ako autoritu spojenú s kvalitou vedenia, čo je jej prirodzená a neformálna prítomnosť napríklad v mravnom a „strhujúcom“ účinku toho, ktosa medzi ostatnými presadí bez donucovania. Autorita je účinný a rešpektovaný sociálny vzťah medzi ľuďmi, ktorí sú nositeľmi vážnosti aucty. Bližšie <https://sk.wikipedia.org/wiki/Štátna.správa>.

## AGEIZMUS A BYROKRACIA, NOVÝ ČLOVEK A INÝ ČLOVEK

Historicky známe mocenské a byrokratické orgány a organizácie na riadenie spoločnosti, ktoré sa k nemu hlásia, prechádzajú v špecifickom vývine ľudskej spoločnosti spontánne predovšetkým v úvodnej časti svojho javového vymedzovania. A tam zvlášť zaväži pôsobenie sociálneho kontrastu bohatý – chudobný, silný – slabý, starý – mladý, vzdelaný – nevzdelaný a iné, čo aj ad hoc uvedené nástroje, tie sa rozvíjaním vzdelanostnej organizácie a získaných vedomostí členov spoločnosti formujú do územnej/štátnej formy. S ňou postupne a normatívne vstupujú do realizácie aktuálneho či akútneho „problému“ spoločnosti ako politologické zákonitosti riadenia spoločnosti. Táto línia vývinu sa viaže na nami využitý termín *iný človek*, ato preto, lebo odkazuje na subjekt, ktorý sa z rozličných osobných podnetov v konkrétnej politickej, ekonomickej, sociálnej, etickej situácii prispôbil zmene, teda inej spoločenskej situácii a jej prispôbil (spontánne, z núdze) osobné/privátne zosúladienie s mocenskými tézami prostredníctvom ambície, možnosti, hodnoty, kvality života a osobnej realizácie. V tejto súvislosti a pri previazanosti súčastí moc, byrokracia, vedomostná organizácia a účinné nástroje verejnej správy treba rozhodne zväžiť dosah existenciálneho rozmeru *novej skutočnosti*.

Termínom *nový človek* rozumieme mocou a jej byrokratickou organizáciou riadenia spoločnosti takú politickú, ideologickú, sociálnu, právnu, mravnú a ďalšie ponúkajúce samocenské zámery, ktorými sa pozornosť sústreďuje ideologickými/mocenskými nástrojmi na akútne potreby moci, ato preto, lebo ony sú vnášané ( násilne, rafinovane) jednostranne do (pre)výchovy dospelého obyvateľstva. Oná tlaku ideológie nemožno pochybovať, cieľ sa prejaví v subjektoch, ktoré, z presvedčenia“/fanatizmu prijali zmenu svojej nazeracej a hodnotovej identity v novej spoločenskej a politickej situácii.

Aktuálnou umeleckou zásobnicou na látku, tematiku, problém a typ literárnej postavy určenej na zobrazenie procesu formovania *iného človeka* sú prozaické typy tých subjektov, ktoré prežili existenciálnu katastrofu (vojna, emigrácia, rodina, subjekt) a hľadajú z nej prijateľné východisko, alebo vypovedajú o tom, ako dokázali akceptovať svoju zmenenú realitu a nestratiť zmysel života, profesijnú zdatnosť a osobnú dôstojnosť v novom, spravidla „odmietajúcom“ cudzom (jazyk, územie, mentalita, kultúra, etika, morálka) spoločnosti<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup>Odkazujeme – za všetky dostupné – na prozaické texty Ireny Brežnej, Márie Bátorovej, Heleny Volanskej, Andreja Bána, Petra Juščáka, Petra Pišťanka a mnohých ďalších. V príbehoch iných postáv sa autori takmer dokumentárne a verifikačne venujú politickým a spoločenským detailom a nimi svojou životnou skúsenosťou obnaženými spôsobmi mocenského a byrokratického organizovania krízy buď nástrojmi ageizmu, alebo rozlične zvolenými formami individuálneho násillia tak, aby sa javili ako vzopretie sa danosťami osobnej nevyhnutnosti,

Prozaička Irena Brežná zhodnotila status *iného človeka* takto: “[...] vyberám si z novej kultúry len to, čo mi pomôže rozvíjať vlastnú osobnosť”<sup>76</sup>. Napokon to, čo ju, ktorá je profesiou novinárka spája s hodnotou *iného človeka* vo svojej osobnosti, našla v empirii aj v čase obrúsenom spojení, „Naším kapitálom je poznanie cudzoty”<sup>77</sup>. No cudzie prostredie status *iného človeka* vidí aj takto: „*Tak oni mi poskytli útočisko v najlepšom zo všetkých svetov a táto nevďačná cudzinka sa vysmieva ich svetonázoru*”<sup>78</sup>.

Sociálny a psychologický, etický a emotívny jav ageizmus sa sprítomňuje v téme, probléme, ale predovšetkým v sujete literárnych postáv vždy, nech už ide o *iného človeka* alebo o *nového človeka*. Prejavom tejto realie je nielen reálne plynúci čas, ktorýbez zábran a povrchne rozčlení spoločnosť na mladých a starých, ato znamená, že takto tematizovaný konflikt využije v príbehu tie podnety, ktoré sú „odpozerané“ zneliterárnej skutočnosti a zo vzťahov členov rodiny alebo na pracovisku. Aj takto poetologickými postupmi pôsobia v spoločenskom (po)vedomí na tých, ktorí si trúfajú vykonať svoj zámer bez ohľadu na svoje okolie a na tých, ktorí z objektívnych životných okolností novej životnej a spoločenskej situácie porozumejú, či na ňu rezignujú a prispôbia sa. Ageizmus v literárnom texte sa „názorne“ prejaví v mravnej, emotívnej, vekovej a existenciálnej „komunikácii“ spoločnosti. A spoločnosť (ne)reaguje na negatívny jav, teda na kolektívne chápanie kvality života, na humanitu existencie, ale aj na tak krehké životné zážitky, aké poskytuje citový vzťah, rodinné súručenstvo, vzťah rodičov v staršom veku a ich dospelých detí, na vzťah muža a ženy, na prejavy úcty a obetavosti voči slabšiemu a prejavovaný rešpekt voči daru žiť svoj život. Genéza ageizmu má prostú schému, „vieková diskriminácia souvisí s vekovou nesnášlivosťou až gerontofobiou”<sup>79</sup>.

Ageizmus ako sociálna realita a mravný davový defekt vyrozprávala v próze *Továrň na nových ľudí* Alja Rachmanovová<sup>80</sup>. Nová politická moc nástrojmi svojej byrokratickej dôslednosti vstúpila do konfliktu s prírodou, dejinami, zákonitostami „normálneho“ života, rozvrátila humánne, morálne, vôľové, talentové a osobnostné danosti jednotlivcov a rozhodla sa sformovať spoločnosť uniformnej a riadenej jednoty v myslení, konaní, v ambíciách, možnostiach ich uplatnení. Ideologický koncept nového človeka zamýšľala mocensky, priamočiaro a prostoducho pripraviť uniformitu spoločnosti a odňať subjektu jeho rodovú,

---

zaľatosti, schopnosti nedat’ sa zlomiť, prežiť a čeliť vnových osobných okolnostiach hodnote a rizikám obsahu pojmov cudzinec či disident.

<sup>76</sup> Z rozhovoru Suchý, V. (2015). Sprievodkyňa cudzinecťvom a porozumením. *Knížná revue*, 25(22).

<sup>77</sup> Brežná, I. (2005). *Tekutý fetiš*. Bratislava: Aspekt.

<sup>78</sup> Brežná, I. (2014). *Nevďačná cudzinka*. Bratislava: Aspekt.

<sup>79</sup> Čevela, R., Kalvach, Z., Čeledová, L. (2012). *Sociální gerontologie*. Praha: Grada.

<sup>80</sup> Alja Rachmanovová (1898 – 1991), vlastné meno autorky Galina Džugarinová, patrí k ruským exilovým autorkám, na ktoré sa neprávom zabudlo.

rodinnú, sociálnu, osobnostnú identitu, teda manipulovať ním nielen ideologicky, ale predovšetkým vôľovo, eticky a mravne. V texte sa kladie dôraz na tézu, podľa ktorej sa zlo neukrýva v bolševikoch, zlo sa ukrýva v ľuďoch. V ľuďoch, ktorí zabudli, že sú ľuďmi. Autorkina téza výchovy nového človeka odhaľuje morálny rozklad a humánnu rozvrat ruského človeka na začiatku minulého storočia<sup>81</sup>.

Na počiatku literárnych projektov venovaných poetologickému zobrazeniu a literárnemu výkladu genézy *nového človeka* a *iného človeka* stojí poznanie uložené do organizovania a vývinu spoločnosti. Ide o staroegyptskú spoločnosť, ktorá svoj systém pripravuje zdola ako funkčný a kauzálny mocenský byrokratický systém upevňovaný vo vedomostnej a právne organizovanej a uvedomenej spoločnosti. Po tomto literárny výklad s historickým kontextom má zmysel sústrediť sa na prózu Jána Lenča *Egyptanka Nitokris*<sup>82</sup>. Vonkajší rámec prozaického rozprávania vytvoril autor z príbehu matky a jej troch úspešných synov. Matka takmer bezmenná už nepotrebná živorí bez záujmu synov, bez ich podpory a kontaktov na okraji mesta zabudnutá, nepoznaná a nepotrebná. Traja synovia svojimi zručnosťami zastupujú tri latentné opory, z ktorých sa formuje fungujúca mocnej nadčasovo fungujúci byrokratický organizmus spoliehajúci sa na zručnosti vojaka, úradníka a umelca.

V próze *Gendúrovci* sústredil Stanislav Rakús dostredivo do rodového a rodinného konfliktu rozvrat v rodine, medzi matkou a jej dvoma synmi, lebo sa to tak na povrchu konfliktu javí, pre majetok. Ageizmus v tomto texte má predovšetkým výrazne mravné a emotívne podložie, hoci sa konflikt postáv zmieta medzi nenávisťou a vášňou, pomstou a trestom.

Napriek tomu, že iba niekoľkými margináliami odkazujeme na prirodzenú funkciu umenia, ktoré vzniká aj preto, aby napomohlo poznať, vedieť, reagovať výrazom a obrazom na to ako, kým, prečo a čo vziđe z koexistencie moci, jej byrokratického nástroja v živote spoločenstva a jednotlivca. Termíny *nový človek* a *iný človek* napovedajú, že kým sa indikácia adjektíva *nový* pri podstatnom mene *človek* stane neprehliadnuteľnou výpovednou hodnotou, ide o príležitosť nájsť jedinečné vyjadrenie pre napätie, nesúlad a súbežne s nimi aj o varovanie, prečo sa nemá či až sa nesmie bez odvety opustiť identita človeka, a to ani vtedy, keď sa na ňu mocensky, existenciálne a existenčne útočí. Vlastne sa ponúka ďalšia otázka, aké úsilie treba, či sa musí vyvinúť, aby sa za akýchkoľvek okolností neporušili a neznehodnotili v náročnom systéme pôsobenia a účinkov spoločnosti ako organizovaného celku hodnotové vedomie a hodnotové svedomie.

---

<sup>81</sup> Zuzana Demjanová v Doslove k vydaniu In Rachmanovová, A. (2011). *Študenti, láska, Čeka a smrť*. Denníky z rokov (1916 – 1920).

<sup>82</sup> Ján Lenčo (1972). *Egyptanka Nitokris*. Bratislava: Slovenský spisovateľ.

*Príspevok je čiastkovým výstupom projektu č. 1/0349/17 s názvom Príčiny a dôsledky ageizmu a vzájomnej animozity medzi generáciami v pracovnom a mimopracovnom prostredí, podporený grantovou agentúrou VEGA.*

## LITERATÚRA

- Balogová, B. (2006). Osamelosť ako dôsledok ageizmu a násilia na senioroch. In J. Kredátus, (Ed.) a B. Balogová (Ed.), *Psychosociálne a zdravotné aspekty nekvality života*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Prešov: Prešovská univerzita, Filozofická fakulta (62–77). Dostupné na:<http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kredatus1/subor/13.pdf>
- Balogová, B. a kolektív (2011). *O zmysle života*. Belehrad: Academy of Serbian Orthodox Church.
- Bátorová, M. (2010). *Stred*. Bratislava: Ikar.
- Bugelová, T., Baník, G. (Eds.) (2014). *Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí*. Prešov: Prešovská univerzita, Filozofická fakulta.
- Brežná, I.(2005). *Tekutý fetiš*. Zostavila a preložila Jana Cviková. Bratislava: Aspekt
- Brežná, I. (2014). *Nevďačná cudzinka*. Preložila Jana Cviková. Bratislava: Aspekt.
- Brežná, I. (2017). *Postrehy emigrantky. Eseje. Prózy. Reportáže*. Bratislava: Aspekt.
- Co je ageismus?* (n.d.).Získané 7. októbra 2019 z: <https://www.ageismus.cz>
- Čevela, R., Kalvach, Z., Čeledová, L. (2012). *Sociální gerontologie*.Praha: Grada.
- Hudec, M. (2015, 3. 9. 2015). Vyhorenie? Viem, ako sa mu vyhnúť. *SME*, 23(203), Kultúra, s. 14.
- Kaščáková, M., Majerníková, E., Obročníková, A. (2014). *Špecifická ošetrovateľskej starostlivosti o pacienta s diabetickou retinopatiou*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta zdravotníckych odborov. Dostupné na:<https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kascakova1/subor/3.pdf>
- Lenčo, J. (1972). *Egypt'anka Nitokris*. Bratislava: Slovenský spisovateľ.
- Migrácia (sociológia). (n.d.).Získané 7. októbra 2019 z: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Migrácia\\_\(sociológia\)](https://sk.wikipedia.org/wiki/Migrácia_(sociológia))
- Moc. (n.d.).Získané 7. októbra 2019 z: <https://sk.wikipedia.org/wiki/Moc>
- Prudký, L. a kol. (2010). *Studie o hodnotách*. Praha: Aleš Čeněk.

- Rachmanovová, A. (2011). *Študenti, láska, Čeka a smrť*. Denníky z rokov (1916–1920). Znem. originálu Rachmanowa, A (1931). *Studenten, Liebe, tcheka und Tod. Tagenbuch einer russischen Studentin*. Salzburg: Anton Pustet. Preklad a Doslov Zuzana Demjánová. Prvé vydanie. Bratislava: Premedia Group.
- Rakús, S. (1979). *Pieseň o studničnej vode*. Bratislava: Smena.
- Suchý, V. (2015). Sprievodkyňa cudzinectvom a porozumením. Rozhovor s Irenou Brežnou. *Knižná revue*, 25(22), 7.
- Štátna správa. (n.d.). Získané 7. októbra 2019 z: [https://sk.wikipedia.org/wiki/Štátna\\_správa](https://sk.wikipedia.org/wiki/Štátna_správa)
- Vidovičová, L. (2008). *Stárnutí, věk a diskriminace – nové souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita.
- Višňovský, E. (2019). Spytovanie sa na (hodnotu) človeka: otvorené otázky. *Tvorba*, XXIX. (XXXVIII.), 3, s. 26 – 34.
- Zelinský, M. (Ed.) (2015). *O umění s rozumem*. Brno: Host.

# VZDELANIE A ODBORNOSŤ LÍDROV SAMOSPRÁV

## EDUCATION AND EXPERTISE OF LOCAL SELF- GOVERNMENT LEADERS

Eliška Župová

*Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v*

*Košiciach*

eliska.zupova@upjs.sk

### **Abstrakt**

Vo všetkých oblastiach územnej samosprávy sa odráža požiadavka konzistentnosti demokracie a odbornosti, ktorá je najvýraznejšia práve v prípade starostu obce. Príspevok poskytuje legislatívne ukotvenie funkcie starostu v územnej samospráve Slovenska a sú v ňom predstavené čiastkové výsledky výskumu. Výsledky prezentujú vzdelanie ako predpoklad odbornosti a odbornej kompetentnosti pre výkon funkcie starostu ako lídra obce. Údaje boli spracované pomocou základnej analýzy a pomocou metód deskriptívnej štatistiky. Oslovení boli všetci starostovia obcí v Slovenskej republike vo funkčnom období 2014 – 2018 a vo funkčnom období 2018 až po súčasnosť. Zistenia preukázali narastajúci trend vysokoškolského vzdelania starostov obcí na Slovensku.

Kľúčové slová: starosta; územná samospráva; odbornosť

### **Abstract**

In all areas of local self-government is reflected the requirement of consistency the democracy and expertise, which is at the level of local self-government most pronounced in the person of the mayor. The aim of contribution is legal definition of local self- government o mayor in Slovakia. The author of the contribution presents the partial results of research aimed at detecting mayor's education. The research results were processed using the primary data analysis by descriptive statistics methods. There had been addressed all mayors of municipalities in the Slovak Republic in the term of office 2014 – 2018 and term of office 2018 until nowadays. Research results showed the increasing trend of university education within the mayors in Slovakia.

Key words: mayor; local self-government; expertise

## ÚVOD

Medzinárodná asociácia miestnych samospráv pre udržateľný rozvoj – Local Governments for Sustainability (ICLEI) v rámci iniciatívy „Lídri miest budúcnosti“ pravidelne vyzýva primátorov/starostov a poslancov mestských/miestnych/obecných zastupiteľstiev o zapojenie sa do globálnej siete a programu budovania kapacít s možnosťou realizovať konkrétne opatrenia na miestnej úrovni. Jedným z cieľov AGENDY 2030 sú trvalo udržateľné mestá a komunity a v nadväznosti na to ICLEI buduje prepojenia medzi miestnymi, regionálnymi, národnými a globálnymi aktérmi a politikami za účelom vytvárania zmien systémov, vyvíjania integrovaných riešení, ktoré transformujú miestne, mestské a obecné oblasti. Zámerom tejto iniciatívy je podľa jej vyhlásení „v kooperácii so vzdelanými, angažovanými, odbornými a kompetentnými lokálnymi aktérmi vytvárať priestor pre inovácie a vedieme zapojených lídrov k budovaniu nových spôsobov podpory rozvoja obce a mesta. Iniciatíva prebieha aj na Slovensku od roku 2012 prostredníctvom Združenia miest a obcí Slovenska. Záväzky Agendy 2030 sú napĺňané a vnútroštátne implementované a viažu Slovenskú republiku k ich napĺňaniu. Na Slovensku je 2751 obcí, napriek tomu Slovenská republika aktuálne nemá zastúpenie v uvedenej inštitúcii. Zámerom príspevku je zistenie miery vzdelania starostov obcí na Slovensku ako lídrov miestnych komunít.

Starosta je bezpochyby manažérom a lídrom. Využíva všetky manažérske funkcie a ako manažér zabezpečuje fungovanie obce. Od tejto funkcie sa vyžaduje profesionálny prístup k výkonu funkcie a zodpovedné plnenie úloh, ktoré vyplývajú z legislatívy. V osobe starostu sa skĺbia všetky požiadavky na starostu po legislatívnej stránke, požiadavky manažéra na výkon manažérskych funkcií, požiadavky na výkonného a administratívneho pracovníka a požiadavky na lídra obce. Do popredia sa tak dostáva osobný profil starostu obce, jeho charakter a narastajú očakávania na osobu starostu ako lídra obce. Starosta pri výkone funkcie by mal dbať na efektívny výkon riadenia samosprávnej jednotky, má mať na zreteli maximalizáciu úžitku pre občanov, má viesť obec s dôrazom na jej ekonomický rozvoj. K tomu, aby to dokázal, má byť starosta nielen lídrom, ale aj spôsobilou osobou s primeraným vzdelaním a odbornosťou.

Podľa **Európskej charty miestnej samosprávy (1985)** je samospráva prirodzenoprávny inštitút, ktorý je výrazom alebo prejavom práva a schopnosti obyvateľstva spravovať tú časť verejných záležitostí, ktorá je im vlastná. Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni sú upravené v čl. 7 Európskej charty miestnej samosprávy. Vyplýva z neho slobodný výkon funkcií miestnych volených zástupcov.

Starosta ako jeden z orgánov obce je upravený v čl. 69 zákona č. **460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky**, ktorý vyjadruje, že „*starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Starosta obce je výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok.*“

Postavenie starostu upravuje aj § 13 zákona č. **369/1990 Zb. o obecnom zriadení**. Podľa ods. 1 tohto ustanovenia je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce starosta. Činnosť starostu je upravená v ods. 4 § 13 uvedeného zákona. Starosta zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce, informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu, rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Podľa ods. 5 tohto ustanovenia je starosta štatutárnym orgánom obce a rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Podmienky volieb na post starostu upravuje § 165 zákona č. **180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva** a vyjadruje, že za starostu obce môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva, má trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje a v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku. Zákonč. **253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest** v § 2 hovorí o tom, že funkcia starostu obce je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere, teda medzi zvoleným starostom a obcou nevzniká pracovnoprávny vzťah. Starosta teda nemá súhrn pracovných povinností, ktoré musí vykonávať. Jeho pozícia je charakteristická výkonom funkcie. Podľa § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa výkon povinností starostu považuje za výkon verejnej funkcie. S tým úzko súvisí aj § 139 a § 128 ods. 1 zákona č. **300/2005 Z. z. Trestný zákon**, kde je starosta definovaný ako verejný činiteľ, je v pozícii voleného funkcionára obce, ktorý sa podieľa na plnení úloh štátu a spoločnosti a využíva pri tom právomoc, ktorá mu bola zákonom zverená. Starosta obce pri výkone svojich právomocí požíva status verejného činiteľa, čo mu zabezpečuje nielen zvýšenú trestnoprávnu ochranu, ale aj špeciálnu trestnoprávnu zodpovednosť (Kantorová 2009).

Na základe uvedeného je zrejmé, že starosta disponuje mnohými právomocami a vykonáva rozsiahlu oblasť povinností, preto sa autorka domnieva, že do tejto funkcie by mal byť zvolený

vhodný kandidát, ktorý disponuje nielen osobnostnými predpokladmi, ale aj manažérskymi zručnosťami, sociálnou a hlavne odbornou kompetentnosťou na výkon takejto funkcie.

Považujeme za nevyhnutné hovoriť o potrebe istých vzdelanostných požiadaviek na výkon funkcie starostu v súvislosti s odbornou kompetentnosťou starostov. Aj keď si uvedomujem, že vedomosti a znalosti získané vzdelávaním ešte nezaručujú schopnosť ich použitia v konkrétnych situáciách, no tvoria predpoklady odbornej kompetentnosti.

Pokiaľ ide o vedomostné predpoklady kladené na starostu, sú upravené v ods. 12 § 13 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý vyjadruje, že *"starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu"*. Ako vidieť, legislatívna úprava kladie minimálne požiadavky na post starostu a teda odbornosť tu je postavená nižšie, uplatňujú sa demokratické prvky. Napriek tomu, z dikcie Ústavy SR, zákonov upravujúcich podmienky výkonu starostu a z Európskej charty miestnej samosprávy nevyplývajú žiadne obmedzujúce prekážky na zákonné zakotvenie vzdelanostných požiadaviek. Takéto konštatovanie komplikuje **Medzinárodný pakt o občianskych právach** z roku 1996. Článok 25 písm. b) tohto paktu vyjadruje, že *"každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku a bez neodôvodnených obmedzení voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania"*.

Vyjadrenie *každý* má síce široký rozsah, avšak toto ustanovenie ďalej vysvetľuje, že v odôvodnených prípadoch môže byť toto právo obmedzené. Nie je predmetom príspevku diskutovať o tom, čo sú odôvodnené obmedzenia, ale požiadavka vzdelania u verejného činiteľa je odôvodniteľná.

## **METÓDA**

Verejná správa je správa vecí verejných, vo verejnom záujme, ktorú realizujú orgány štátnej správy a územnej samosprávy ako svoju povinnosť. Verejná správa je formou verejnej moci. Štátna správa je výkonná, nariadená a podzákonná činnosť, ktorú vykonáva štát prostredníctvom svojich orgánov. Samospráva je samostatný druh organizujúcej činnosti štátu, ktorú vykonáva subjekt od štátu odlišný, ale zároveň štátom aprobovaný. Je to samostatná, slobodná seba správa. Územná samospráva je na Slovensku vykonávaná na dvoch úrovniach, a to obcami a vyššími územnými celkami. Na Slovensku je dnes 2751 obcí a 140 miest. Na čele obce stojí občanmi v priamych komunálnych voľbách volený starosta obce na štvorročné funkčné obdobie.

Výskumný súbor tvoril základný súbor objektov. Oslovení boli starostovia všetkých obcí na území Slovenskej republiky. Dotazník obsahoval základné socio-demografické charakteristiky respondentov (rod, vek, vzdelanie, veľkosť obce a funkčné obdobie výkonu funkcie). Úvodom boli respondenti informovaní o výskumnom zámere a anonymite. Autorku príspevku zaujímalo vzdelanie starostov obcí na Slovensku vo funkčnom období 2014 – 2018 (v tom čase 2753 obcí) a vo funkčnom období 2018 – súčasnosť (2751 obcí). Respondentmi výskumu (výskumná vzorka) boli starostovia obcí Slovenskej republiky. Respondentom bol zaslaný dotazník elektronickou formou z dôvodu finančnej a časovej nenáročnosti. Zber údajov a spôsob získavania dát bol zabezpečený IT špecialistom. S výskumnou účasťou súhlasilo a výskumu sa ho zúčastnilo 787 respondentov, čo predstavuje 28,5 % návratnosť (funkčné obdobie 2014 – 2018) a 916 respondentov, čo predstavuje 33,3 % návratnosť (funkčné obdobie 2018 – súčasnosť), čo autorka príspevku hodnotí pozitívne.

## VÝSLEDKY A DISKUSIA

Výsledky výskumu (Palúš, Hencovská 2013; Gecíková 2012; Belajová 2012, Papcunová 2012) zisťujúceho odbornosť starostov obcí vo funkčnom období 2010 - 2014 preukázali, že väčšina respondentov dosiahla stredoškolské vzdelanie. Samotní starostovia presadzovali myšlienku a pokladajú za dôležité podmieniť kandidatúru na starostu zavedením istého stupňa vzdelania, a to z dôvodu náročnosti štúdia a implementácie legislatívnych predpisov - podľa výskumu Palúša a Hencovskej (2013) okolo 60 legislatívnych predpisov, s ktorými sa starosta musí oboznámiť pre účely zvládania nielen originálnych kompetencií pri výkone funkcie, ale tiež prenesených kompetencií zo štátu na obce, pri ktorých práve starostovia uviedli potrebu pomoci formou vzdelávacích kurzov a školení.

Súčasná legislatíva neumožňuje vyžadovať od starostu žiadne minimálne vzdelanie, či akékoľvek preukázanie odborných vedomostí pre výkon jeho funkcie. Aj keď snaha o zavedenie inštitútu vzdelanostného minima pri funkcii starostu existovala v roku 2014, Ústavný súd pozastavil účinnosť časti zákona, ktorý pre kandidátov na túto funkciu stanovil podmienku minimálne stredoškolského vzdelania. Paradoxne samotní starostovia so zavedením vzdelanostného cenzu súhlasili. Slovenská samosprávna spoločnosť je teda v stave, kde proti sebe stojí odbornosť starostov na strane jednej a zásady demokratických prvkov v zmysle práva byť volený na strane druhej.

V porovnaní s výsledkami výskumov z funkčného obdobia 2010-2014 (Palúš, Hencovská 2013; Gecíková 2012; Belajová 2012, Papcunová 2012) sa vzdelanostná úroveň **starostov zvýšila**. Vo volebnom období od 2010 do 2014 bola prevaha starostov stredoškolsky

vzdelaných, vo volebnom období od 2014 – 2018 a 2018 až po súčasnosť je prevaha vysokoškolsky vzdelaných starostov.

Tabuľka 1: Vzdelanie starostov obcí vo funkčnom období 2014 - 2018

Sociálno-demografické charakteristiky		počet	
		n	%
vzdelanie	stredoškolské	382	48,5
	vysokoškolské	405	51,5
	<b>spolu</b>	<b>787</b>	<b>100</b>

Tabuľka 2: Vzdelanie starostov obcí vo funkčnom období 2018 - súčasnosť

Sociálno-demografické charakteristiky		počet	
		n	%
vzdelanie	stredoškolské	262	28,6
	vysokoškolské	654	71,4
	<b>spolu</b>	<b>916</b>	<b>100</b>

Narastajúci trend pomeru vysokoškolsky vzdelaných (71,4 %) ku stredoškolsky vzdelaným starostom (28,6 %) aj v aktuálnom funkčnom období je zrejme odrazom zvyšujúcich sa požiadaviek k výkonu funkcie starostu, tiež možno odrazom zrejme odôvodnených, ale zatiaľ neúspešných snáh verejno-politických aktérov zakotviť vzdelanostné požiadavky na výkon funkcie starostu obce, alebo odrazom množstva absolventov vysokých škôl a ich potrebe uplatnenia sa v praxi.

Z hľadiska „výšky“ vzdelania možno predpokladať, že obce zastupujú vzdelaní starostovia. Laickou verejnosťou diskutovaná téma o „nevzdelaných“ starostoch nie je opodstatnená, rovnako ako aj snahy o legislatívne zakotvenie minimálnych vzdelanostných požiadaviek na výkon funkcie starostu obce už od roku 2014. Identifikovaným problémom sa nejaví vzdelanie starostov, ale odborná spôsobilosť starostov na výkon funkcie. Ide o súlad medzi kompetentnosťami jedinca – držiteľa funkcie a požiadavkami na výkon funkcie starostu. Stupeň a rozsah odbornej prípravy nebol zisťovaný, no z výsledkov je zrejmé, že starostovia vzdelaní sú, ale nie spôsobilí k výkonu funkcie, keďže vo výkonoch obcí sú identifikované vážne nedostatky – napr. finančná stránka obce a deficitné hospodárenie s rozpočtom, nedostatky v projektovej oblasti, neschopnosť plniť originálne či prenesené kompetencie,

nevýhodné predaje a prenájmy majetku a iné. Na štátnozamestnanecké miesta a pre výkon práce vo verejnom záujme je výberovým konaním zisťovaná aj spôsobilosť na výkon práce, pri voľbe starostu obce to nie je možné. Tým dochádza k stavu, že vo verejnej správe môžeme „zamestnať vzdelaných a zvoliť nevzdelaných“. Druh vzdelania nebol zisťovaný, preto sa ku kvalite manažérskych schopností a zručností vyjadriť nemožno.

Problémom sa aj pri ukončenom vysokoškolskom vzdelaní starostov obcí javí odborná spôsobilosť starostov na výkon. Vzdelanie je stále aktuálna požiadavka pre výkon funkcie, ale z hľadiska doladenia spôsobilosti (súlady požiadaviek na výkon funkcie starostu a kompetentnosti starostu) je potrebné zamerať pozornosť na odbornosť v obecnej samospráve, ktorá by mala byť základom k výkonu funkcie starostu, pričom je potrebné presne identifikovať odborné kompetentnosti.

## ZÁVER

Na základe uvedených výsledkov autorka príspevku odporúča verejno-politickým a zákonodarným predstaviteľom zaoberať sa problematikou zavedenia vzdelanostného cenzu na funkciu starostu obce do legislatívy Slovenskej republiky s dôrazom na odbornosť v obecnej samospráve, aj na úkor demokratických prvkov. Starostom aktuálne vo výkone funkcie odporúča vzdelávacie aktivity z oblasti verejnej správy, práva, ekonómie a manažmentu ľudských zdrojov pre nadobudnutie poznatkov nevyhnutných k práci vo verejnej správe. Myslím si, že práve absolventi odboru verejná správa (a príbuzných odborov) sú pripravení uplatňovať získané vedomosti v procese organizácie a fungovania verejnej politiky a verejnej správy, osobitne sú pripravení pôsobiť v riadiacich zložkách a inštitúciách verejnej politiky a verejnej správy – najmä územnej samosprávy.

Na základe výsledkov možno konštatovať, že starostovia na Slovensku vzdelaní sú. Súčasný stav vedie k potrebe vytvorenia takého stavu v obecnej samospráve, kedy bude odborná spôsobilosť základom pre výkon funkcie starostu obce, bude jej samozrejmosťou aj na úkor demokratických prvkov.

## LITERATÚRA

Gecíková, I. (2012). Štruktúra starostov/primátorov obcí SR z hľadiska ich pripravenosti na výkon verejnej funkcie. In: *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni, Zborník príspevkov z vedeckého workshopu* (s. 20-28). Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Inštitút aplikovaného manažmentu.

- Local Governments for Sustainability e.V. [online]. [cit. 2019. 04. 15]. Dostupné na: <<https://worldcongress2018.iclei.org/wpcontent/uploads/World%20Congress%202018%20booklet.pdf>>
- Belajová, A. (2012). Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In: *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni, Zborník príspevkov z vedeckého workshopu* (s. 9-19). Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Inštitút aplikovaného manažmentu.
- Európska charta miestnej samosprávy 1985.
- Kantorová, M. (2009). Verejný činiteľ - postavenie a trestnoprávna ochrana. *Verejná správa a spoločnosť*, 1, 80-86.
- Medzinárodný pakt o občianskych právach 1969.
- Palúš, I., Hencovská, M. (2013). Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Teória a prax verejnej správy*, (s. 260-267). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- Palúš, I., Hencovská, M. (2013). Starosta obce ako orgán verejnej moci. In: *Viazanosť verejnej správy právom, zborník vedeckých prác*, (s. 30-45). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- Papuncová, V. (2012). Kvalifikačné predpoklady starostu pre výkon funkcie z pohľadu obyvateľov, In: *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni, zborník príspevkov z vedeckého workshopu*, (s. 29-36) Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Inštitút aplikovaného manažmentu.
- Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších noviel a ustanovení.
- Zákon č. 369/1990 Zb. zákon o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

## **BYROKRACIA VERZUS VEDOMOSTNÁ ORGANIZÁCIA V PROSTREDÍ VEREJNEJ SPRÁVY**

*Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*

Zostavovateľky: Mgr. Denisa Rovenská, PhD.  
PhDr. Eliška Župová, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Dostupné od: 18. 12. 2019

Rok vydania: 2019

Počet strán: 240

Rozsah: 15,17 AH

Vydanie: prvé

DOI: <https://doi.org/10.33542/BVV2019-822-4>



ISBN 978-80-8152-822-4 (e-publikácia)