

VEREJNÁ SPRÁVA
A
SPOLOČNOSŤ

1/2016
ročník XVII.

Obsah

Vedecké práce	
----------------------	--

<i>Vysokoškolská príprava verejných úradníkov v Uhorsku a Maďarsku</i> <i>Ivan Halász</i>	5
<i>Fenomén moslimského prisťahovalectva</i> <i>Ján Lidák</i>	11
<i>Local Communities as manifestation of the civic society</i> <i>Adam Sosnowski</i>	20
<i>Prieniky verejnej politiky a verejnej správy</i> <i>Mária Adamcová</i>	28
<i>Predpoklady zavedenia modelu CAF v organizáciách verejnej správy</i> <i>Helena Harausová</i>	35
<i>Etika a klebety v pracovnom prostredí</i> <i>Tatjana Búgelová</i> <i>Mária Kaľavská</i>	44

Diskusia	
-----------------	--

<i>Etika vo verejnej správe v kontexte uplatňovania etických kódexov</i> <i>Ondrej Mitaľ</i>	56
<i>Pracovná spokojnosť zamestnancov vo verejnej správe v Slovenskej republike</i> <i>Stanislava Kozelová</i>	67

Recenzie	
-----------------	--

<i>Pilát, M. Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi.</i> <i>[Recenzia knihy] Praha: Portál. 2015. 220 s.</i> <i>ISBN: 978-80-262-0932-4</i> <i>Helena Harausová</i>	80
--	----

Register autorov	82
-------------------------	----

VEDECKÉ PRÁCE

Vysokoškolská príprava verejných úradníkov v Uhorsku a Maďarsku

Preparation of the public servants on the university level in the old and new Hungary

Ivan Halász

Abstract

The paper focuses on the history and current situation of education of public servants in the old (before 1918) and new Hungary (after 1918). The Hungarian public administration was originally open predominantly for the lawyers, only after the first world war it has opened before the economists too. First special and independent educational institution on the university level for the education of civil servants was the Institute for state administration established in 1977, which had only one faculty. The Faculty of Public Administration is currently the part of National University for Public Service, which was established in 2011. The paper presents the current profile and dilemmas of this university, which has the monopol position in Hungary.

Keywords: education, public administration, servants, state exam, university

Moderná verejná správa sa v prostredí starobylého Uhorska sformovala viac-menej až počas dlhého 19. storočia. V tomto procese zohrali svoju úlohu uhorské verejnoprávne tradície, ako aj myšlienky, ktoré do krajiny prúdili spoza rieky Litavy, teda z rakúskej časti Habsburskej ríše, ktorá predsa len bola v tomto stredoeurópskom súštatí rozhodujúca. Budovanie novej správy a byrokracie sa začalo už v prvej polovici spomínaného storočia, potom dostalo nové impulzy v liberálnych revolučných rokoch 1848/1849, konkrétnejšiu podobu zase paradoxne nadobudli v období tzv. neoabsolutizmu viedenského ministra vnútra Alexandra Bacha a nakoniec sa sformovali v období rakúsko-uhorského dualizmu po roku 1867 (t. j. v období rokov 1867-1918).

Dôležitou súčasťou tohto procesu bolo prirodzene aj formovanie úradníckych kádrov pre potreby zreformovanej verejnej správy. Toto formovanie sa začalo už počas ich školskej prípravy. Hlavnou „liahňou“ verejných úradníkov v Uhorsku boli tradične právnické vzdelávacie inštitúcie.¹ V tejto sfére existovala určitá dvojkoľajnosť. „Vlajkovou loďou“ právnického vzdelávania bola univerzita založená kardinálom-primasom Péterom Pázmányom v Trnave v roku 1635, v rámci ktorej sa v roku 1667 sformovala samostatná právnická fakulta. Táto celoštátna inštitúcia bola primerane podmienkam svojho vzniku pod veľkým vplyvom katolíckej cirkvi a jezuitov, preto sa jej protestanti pokúsili vytvoriť určitú protiváhu na svojich kolégiách, kde postupne vznikali aj katedry práva. Protestantké cirkevné kruhy si totiž považovali za povinnosť v protestantskom duchu vychovať právnikov, ktorí by boli zbehlí nielen na poli cirkevného, ale aj uhorského verejného práva. Totiž len takto mohli mať šancu oponovať právnikom-katolíkom. Postupne začali preto vznikať protestantské právnické akadémie.² Neskôr si v niektorých vidieckych mestách vytvorili podobné

¹ O ich histórii pozri Mezey, Barna: Egyetemek és jogakadémiák. (A jogi oktatás kezdetei és fejlődésének tendenciái Magyarországon) In: Győri Tanulmányok, 1998. No. 20. 13-14.

² Reformovaná cirkev mala akadémiu v nasledujúcich mestách: Blatný Potok (Sárospatak), Kecskemét, Máramarossziget. Evanjelici mali podobné inštitúcie v Prešove a v sedmohradskom Sibiu.

inštitúcie aj katolíci – v tomto prípade išlo o kráľovské alebo katolícke právnické akadémie,³ ktoré začali vznikať hlavne po školských reformách z roku 1777. Právnické akadémie sa nachádzali niekde na polceste medzi strednými s vysokými školami.⁴ Vzdelávanie na nich bolo inak podobne dlhé, ako na právnickej fakulte – t. j. štvorročné.⁵

Po dlhé roky bola teda univerzita v Trnave, ktorá sa v 1777 presťahovala do Budína a odtiaľ do blízkej Pešti jedinou univerzitou v krajine. Od roku 1868 existovala ešte univerzita v Záhrebe, ktoré bolo centrom autonómneho Chorvátska a v roku 1872 vznikla ešte univerzita v sedmohradskom Kluži. To znamená, že skoro až do vypuknutia prvej svetovej vojny vzdelávali právnikov na univerzitnej úrovni v užšie chápanom Uhorsku len na dvoch miestach – v Pešť-Budíne a v Kluži. Len bezprostredne pred prvou svetovou vojnou vznikli ďalšie dve univerzity – jedna v Bratislave, druhá v Debrecíne. Parlament prijal o nich rozhodnutie v roku 1912.

Zaujímavým vývojom prešla aj idea špecializovaného vzdelávania štátnych a samosprávnych (teda spolu verejných) úradníkov a to hlavne od roku 1777, keď sa začali veľké školské reformy cisárovnej a kráľovnej Márie Terézie, ktoré sa dotýkali aj univerzitného a v jeho rámci aj právnického vzdelávania. *Ratio Educationis* venoval veľkú pozornosť tzv. politicko-kameralistickým vedám v procese prípravy verejných úradníkov. Tieto vedy sa práve vtedy dostali do portfólia právnickej fakulty, kam takpovediac natrvalo prešli z portfólia fakulty filozofickej. Získali tu aj samostatnú katedru, ktorá bola siedmou katedrou na vtedajšej budínskej právnickej fakulte.⁶

Počas dlhého 19. storočia sa pomerne veľa diskutovalo o budúcnosti právnického vzdelávania a to s osobitným dôrazom na prípravu verejných úradníkov. Počas reforiem z roku 1869 sa uvažovalo o rozdelení doktorátu z právnej vedy a štátovedy a dokonca vznikla myšlienka rozdelenia právnickej fakulty na dve nové fakulty, pričom jedna by sa venovala len príprave úradníkov. Nakoniec bolo v roku 1874 prijaté kompromisné riešenie – fakulta zostala jednotná, ale ministerským nariadením rozdelili dovtedy jednotný systém štátnych záverečných skúšok a to jednak na predmety patriace do štátovedy, a jednak na predmety tvoriace obsah štátnice z právnych vied.⁷

Zákonný článok I. z roku 1883 o kvalifikácii verejných úradníkov predpísal, že ministerskí úradníci nad určitý stupeň, podobne ako aj hlavní župani a podžupani, hlavní slúžni, úradní prokurátori, predsedovia sirotských stolíc a starostovia miest, ako aj ich policajní kapitáni musia disponovať právnickým vzdelaním.⁸ Týmto aktom došlo skoro k totálnemu ovládnutiu rozhodujúcich postov vo verejnej správe právnikmi. Toto len znovu potvrdilo starú tézu, že Uhorsko bolo vždy krajinou právnikov.⁹ Potrebám štátu a správy však nezodpovedal stále ešte nízky počet vzdelávacích inštitúcií, preto boli zákonným článkom XX. z roku 1900 vytvorené ešte kurzy pre štátnych notárov, ktorí predstavovali najnižší – stále však ešte odborný a správny – stupeň v profesionalizovanej a modernizovanej verejnej správe.¹⁰

Dôležitým zdrojom verejných úradníkov sa inak práve v období dualizmu stali právnické akadémie, ktoré prežili reformy zo 70. rokov 19. storočia. Akadémie nezískali právo na habilitácie a právnické promócie, čiže ich poslucháči tu nevedeli zložiť právnickú doktorskú súhrnnú skúšku. Nakoľko nové

³ Z katolíckych zdrojov založené, ale neskôr poštátnené právnické akadémie fungovali v Bratislave, Košiciach a Oradei. Do konca zostali v rukách katolíckej cirkvi akadémie v Jágri (Eger) a Pátkostolí (Pécs). Medzičasom zanikla akadémia v Rábe (Győr).

⁴ Schweitzer, Gábor: Vzdelávanie právnikov v Uhorsku (1777-1914). In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Eds. Jermanová, Helena – Masopust, Zdeněk. Praha – Plzeň. 2008. 113-114.

⁵ Tamže 116.

⁶ Máthé, Gábor: Az önállósult közigazgatási szakemberképzés. In: *225 éves a politico-cameralis tudományok oktatása Magyarországon*. 104.

⁷ Tamže 105.

⁸ Podľa 3. článku spomínaného zákona mohlo ísť o advokátsky diplom, o preukázanie doktorskej skúšky zo štátnych alebo právnych vied, resp. preukázanie absolvovania aspoň štvorročného právnického vzdelávania ukončené štátnou skúškou zo štátnych vied.

⁹ Babits, Mihály: Halálfiái. In: *Válogatott novellák*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 487.

¹⁰ Tamže 105-106.

zákony o advokatúre a súdoch vyžadovali od adeptov na toto povolanie titul doktora právnych vied, absolventi akadémií sa bez doplnenia si štúdia na univerzite nevedeli uplatniť v justícii a advokácii. Na domovských fakultách vedeli získať len titul doktora štátovedy, čo znamenalo, že pre nich boli otvorené hlavne – od predchádzajúcich o niečo menej lukratívne – posty vo verejnej správe. K získaniu zamestnania vo verejnej správe totiž okrem právnického vzdelania ukončeného tzv. štátovednou záverečnou skúškou (oficiálne to bol ideálny stav) stačilo aj úspešné absolvovanie niektorej právnickej akadémie.

Už pred rozpadom starého Uhorska sa však začalo v Budapešti uvažovať o posilnení ekonomického myslenia vo verejnej správe. K tomu bolo však najprv potrebné vyriešiť otázku vzdelávania primeraných ekonómov. Prvé rozhodnutie o zriadení ekonomickej fakulty v rámci Technickej univerzity bolo síce prijaté ešte v roku 1912, ale pre nedostatok finančných prostriedkov sa nerealizovalo. Myšlienku znovu nastolili v roku 1917, ale prvá samostatná ekonomická fakulta v krajine vznikla až v roku 1920. Podstatnú zmenu dovtedajšej kadrovej politiky znamenalo to, že absolventi ekonómie popri právnikoch taktiež získali prístup k referentským a vyšším postom vo verejnej (predovšetkým štátnej) správe.¹¹

Zákon číslo X. z roku 1934 priniesol ďalšiu významnú zmenu – možnosť štúdia verejnej správy na osobitného oddelenia v rámci Ekonomickej a technickej univerzity palatína Jozefa v Budapešti.¹² Táto inštitúcia vznikla zlúčením dovtedajšej technickej univerzity, ekonomickej fakulty, baníckej a lesníckej, resp. zverolekárskej vysokej školy. Spolu mala sedem fakúlt, ktoré sa delili na dve-dve oddelenia. Budúci adepti verejnej správy študovali teda na verejnosprávnom oddelení ekonomickej fakulty.¹³ Absolventi tohto štúdia dostali síce ekonomický diplom, s ktorým sa však mohli uplatniť vo verejnej správe. Avšak tento alternatívny model sa udžal len po necelé dva desaťročia a spolu so špecializovanou prípravou notárov padol za obeť centralizácii po prechode do nového spoločenského poriadku, ktorý bol nastolený po roku 1949.

V roku 1948 v rámci vtedajších univerzitných reforiem bola príprava špecializovaných vysokoškolských odborníkov na verejnú správu vo forme osobitného oboru prenesená zo spomínanej ekonomicke-technickej univerzity na budapešťiansku právnickú fakultu, ale už v školskom roku 1953/1954 bol obnovený predchádzajúci jednotný model fakulty štátnych a právnych vied. Toto pomenovanie sa v názvoch maďarských právnických fakúlt udržalo dodnes. V tomto období boli zrušené aj dovtedy pomerne populárne notárske kurzy a na poli správnych-administratívnych odborníkov ich nahradila Akadémia rád (teda vlastne Akadémia národných výborov), ktorá bola založená v roku 1953.

Významným míľnikom vo vývoji vzdelávania maďarských verejných úradníkov obdobia socializmu bol vznik Vysokej školy pre štátnu správu v Budapešti v roku 1977. Vznikla na základe práve spomínanej Akadémie pre rady, ktoré boli maďarskou obdobou sovietskych soviетov alebo československých národných výborov. Išlo pritom o svojim spôsobom revolučný počín v priestore bývalého východného bloku, lebo podobná vysokoškolská inštitúcia prípravy úradníkov v socialistických štátoch v iných krajinách nebola úplne obvyklá. Socialistické Československo napríklad pred rokom 1989 nezriadilo podobnú inštitúciu.

Vtedajší komunistický režim a jeho ideológia sa od svojho vzniku skôr snažili zmenšiť alebo dokonca odstrániť rozdiely medzi právnym postavením a fungovaním štátnej (verejnej) správy a ostatných sfér života. Z tohto dôvodu boli v rokoch po prevrate a po začatí budovania tzv. komunizmu skoro všade zrušené tie právne normy, ktoré predtým zabezpečovali osobitné postavenie pre pracovníkov verejnej správy. Za obeť tejto tendencie padlo okrem iného aj od štruktúry všeobecných súdov oddelené správne súdnictvo a to minimálne v Československu, Maďarsku a Poľsku.

¹¹ Máthé, Gábor: cit. op. 107.

¹² Tanže 108.

¹³ Podrobnosti pozri 1934. X. törvényi a Magyar Királyi József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem szervezéséről www.1000ev.hu

Vzniku spomínanej špecializovanej Vysokej školy pre štátnu správu v Budapešti predchádzala dlhá odborná príprava, počas ktorej rozhodujúcu úlohu zohrali významní vedeckí pracovníci z Maďarskej akadémie vied a osobitne z jej Ústavu štátu a práva.¹⁴ Vyzdvihnúť treba predovšetkým profesora a neskôr riadneho člena MAV Lajosa Lőrincza, jedného z najvýznamnejších budapeštianskych odborníkov na verejnú službu a postavenie, resp. vzdelávanie úradníkov. Pôsobili tu však (a dodnes niektorí z nich aj pôsobia) i iní akademickí odborníci na verejnú správu a legislatívu, ústavné právo alebo právnu históriu (napríklad András Tamás, Attila Rácz, Gábor Máthé, atď.). Určite treba spomenúť fakt, že profesor Lőrincz dobre hovoril po francúzsky a preto disponoval nielen dobrými vedomosťami o západných trendoch, ale aj so širokými kontaktmi na medzinárodnej vedeckej úrovni. Po niekoľko rokov bol dokonca podpredsedom Medzinárodného inštitútu pre verejnú správu so sídlom v Bruseli.

Lajos Lőrincz bol inak po dlhé roky zástupcom riaditeľa vysokej školy, ktorá totiž ako inštitúcia pozostávajúca len z jednej fakulty, pred integráciou s Ekonomickou univerzitou Karla Marxa v tranzičnom období nikdy nemala rektora, ale „len generálneho riaditeľa.“ V podobnej situácii bola taktiež Vysoká škola pre policajných dôstojníkov založená v roku 1971. V oboch prípadoch išlo totiž o špecializované vzdelávacie inštitúcie, ktoré boli ťažko zaraditeľné v rámci dovtedy existujúcich univerzitných a akademických štruktúr.

Táto situácia sa zmenila len pro komplikovanej a komplexnej spoločensko-ekonomickej transformácii, ktorá začala po roku 1989. Po určitý čas to vyzeralo tak, že obe horeuvedené vysoké školy budú zintegrované do jedného univerzitného celku, avšak nakoniec sa situácia vyvinula celkom inak. Vo forme Fakulty štátnej správy bola škola vtedy ešte stále poskytujúca len trojročné vzdelávanie v roku 2000 zintegrovaná s už spomínanou Ekonomickou univerzitou, ktorá dostala meno Budapeštianska univerzita pre ekonomiku a štátnu správu. Počas ďalšej reformy vysokoškolského vzdelávania a vtedy už Fakulta verejnej správy stala súčasťou Korvínovej (Corvinus) univerzity v Budapešti,¹⁵ ktorá pozostávala okrem nej ešte z Ekonomickej fakulty, Fakulty spoločenských vied, Fakulty záhradkárstva, Fakulty krajinyotvorby a Fakulty pre potravinovú bezpečnosť. Toto zvláštne profilové zloženie súviselo s tým, že počas spomínanej reformy došlo k pripojeniu dovtedy samostatne existujúcej budapeštianskej Univerzity pre záhradníctvo, ktorá sa územne nachádzala veľmi blízko Fakulty pre štátnu správu v Budíne. Alternatívou pre záhradkárov bolo totiž pripojenie sa k veľkej a prestížnej Poľnohospodárskej univerzite v mestečku Gödöllő, k čomu však nemali veľkú chuť. Pravdepodobne sa obávali hlbšej integrácie a toho, že prídu o priestory v centre hlavného mesta a budú postupne vysťahovaný na vidiek.

K zatiaľ poslednej veľkej reforme došlo po voľbách v roku 2010. V roku 2011 totiž parlament rozhodol, že spojením dovtedy samostatne existujúcich univerzít (Univerzita národnej obrany Miklósa Zrínyiho) a vysokých škôl (Vysoká škola pre policajných dôstojníkov), resp. fakúlt (z Korvínovej univerzity „dezintegrovaná“ Fakulta verejnej správy) vznikne nová inštitúcia – Národná univerzita pre verejnú službu, ktorá bude realizovať novú myšlienku integrovanej prípravy rozličných – civilných aj uniformovaných – segmentov verejnej služby.

Univerzita začala svoju činnosť 1. januára 2012 a to s tromi fakultami, namiesto pôvodných štyroch. Pôvodne dve vojenské fakulty sa totiž museli zlúčiť do jednej, ktorá v súčasnosti nesie názov Fakulta vojenských vied a prípravy dôstojníkov. 1. februára 2015 však vznikla úplne nová Fakulta medzinárodných a európskych štúdií, ktorej ambíciou je stať sa hlavnou základňou pre prípravu budúcich diplomatov a pracovníkov zahraničnej služby. Týmto sa znovu vyrovnal pomer medzi tzv. civilnými a uniformovanými fakultami v rámci univerzity. Inak snaha o integrovanú

¹⁴ Tento ústav existuje dodnes, hoci aj pod zmeneným menom (Ústav právnych vied) a po nedávnej integrácii spoločenskovedných akademických ústavov len v rámci Spoločenskovedného výskumného centra MAV. Toto centrum okrem právnikov združuje ešte politológov, sociológov a odborníkov na menšinovú problematiku. V rámci ústavu podlhé roky existovalo renomované oddelenie pre správnu vedu a verejnú správu, pričom väčšina jeho pracovníkov v nejakej forme úväzku pôsobila aj na Vysokej škole pre štátnu správu. Dodnes tu funguje aktívna Výskumná skupina pre verejnú správu pod vedením profesora Istvána Baláza. O celej inštitúcii pozri webovú stránku <http://jog.tk.mta.hu/kozigazgatas-tudomanyi-kutatocsoport>

¹⁵ Tento názov sa používal od roku 2004.

prípravu kádrov pre široko chápanú verejnú službu sa prejavila hlavne v spustení tzv. spoločných modulov, ktoré musia vo forme skúšky absolvovať všetci absolventi univerzity. Ide o napríklad o moduly zo štátovedy, ústavného práva a organizácie štátu, verejnej správy, politológie, informácií o EU atď.

Národná univerzita pre verejnú službu je svojim spôsobom superštátna vysokoškolská inštitúcia, čo súvisí jednak s jej profilom, jednak so spôsobom riadenia. Nad rektorom totiž stojí orgán pozostávajúci z príslušných ministrov, resp. z ich zástupcov, ktorý dozorujú činnosť celej ustanovizne a určujú jej stratégiu a rozvoj. V súčasnosti ide o nasledovné ministerstvá: ministerstvo obrany, ministerstvo vnútra, ministerstvo spravodlivosti, ako aj o predsedníctvo vlády, ktoré má v Maďarsku taktiež postavenie ministerstva na čele s ministrom.

Fakulta verejnej správy bola 1. februára 2016 premenovaná na Fakultu štátovedy a verejnej správy. Zmena názvu znamená aj určitú plánovanú zmenu profilu. Od budúceho roku sa má totiž popri verejnej správe spustiť štátovedné štúdium určené záujemcom o výraznejšiu kariéru vo verejnej správe. Na toto štúdium získala Národná univerzita pre verejnú službu zo zákona výsadné – t. j. monopolné – postavenie, čo sa nepáčilo a dodnes nepáči zástupcom právnických fakúlt. Väčšina z ôsmich štátnych a cirkevných právnických fakúlt má totiž názov „fakulta štátnej a právnej vedy.“ Dekani právnických fakúlt sa hlavne obávajú toho, že v budúcnosti budú miesta vo verejnej správe prednostne obsadzované absolventami verejnej správy namiesto právnikov, čo by mohlo zhoršiť ich pozície vo sfére vzdelávania.

Zaujímavým vývojom prešlo vzdelávanie na Fakulte verejnej správy za posledných 10-15 rokov. Toto obdobie charakterizovali neustále zmeny, reformy a dopĺňovanie profilu. Pôvodne fakulta poskytovala len trojročné vzdelávanie, ktoré sa neskôr stalo základom pre bakalárske štúdiá bolognskeho typu. Pred zavedením dvojstupňového vzdelávania, ku ktorému v Maďarsku došlo podstatne neskôr ako v Česku alebo na Slovensku, sa ešte vedenie pokúsilo o spustenie päťročného – nerozdeleného – štúdia verejnej správy, o ktoré bol veľký záujem. Avšak prijať sa podarilo len dva ročníky, ktoré potom aj absolvovali toto štúdium, lebo medzitým aj profil fakulty spadol pod tzv. bolognskú reformu, ktorá si vyžadovala zavedenie dvojstupňového – bakalárskeho a magisterského – štúdia. Primerane tomu sa sformovali a získali akreditáciu bakalársky a magisterský program generalistického typu.

Vtedajšie vedenie fakulty sa ďalej rozhodlo tento profil doplniť o možnosť štúdia medzinárodnej, resp. medzinárodnej a európskej správy na bakalárskej a magisterskej úrovni. Obe získali potrebnú akreditáciu. Fakulte už chýbalo len doktorandské štúdium. V období prináležitosti ku Korvínovej univerzite mohli záujemcovia o titul PhD študovať v rámci programu, ktorý fakulta realizovala spolu s Ústavom politických vied z partnerskej fakulty. Samostatná doktorská škola pre správnu vedu sa sformovala a získala akreditáciu až v roku 2013, t. j. už počas existencie novej Národnej univerzity pre verejnú službu. Ide o jedinú doktorskú školu tohto typu v krajine. V súčasnosti už všetky fakulty univerzity majú jednu alebo dve vlastné doktorské školy, len Fakulta medzinárodných a európskych štúdií nie, ktorá však vznikla len pred rokom.

Dôležitú úlohu v procese odbornej prípravy úradníkov verejnej správy, ako aj v procese kontroly ich vedomostí vo forme správnych odborných skúšok, ktoré musia postupne absolvovať všetci pracovníci verejnej správy, zohráva spolupráca Národnej univerzity pre verejnú službu s právnickými fakultami a osobitne Inštitútom ďalšieho (doplňového) vzdelávania, ktorý taktiež pracuje v rámci univerzity. Inštitút poskytuje pestrú paletu rozličných programov a školení.

Maďarský systém vzdelávania štátnych úradníkov a celkovo pracovníkov verejnej správy a služby prešiel teda v posledných rokoch výraznými zmenami. Základnou tendenciou – podobne ako aj v iných sférach riadenia v Maďarsku – je centralizácia, vytváranie celoživotného kariérneho modelu, realizácia systému permanentného dovzdelávania, ako aj snaha prepojiť rozličné segmenty verejnej služby a poskytnúť im určitý spoločný vedomostný základ. Tento proces charakterizuje aj snaha o to, aby mali ministerské orgány podľa svojich potrieb pokiaľ možno priamu možnosť ovplyvňovať formu a obsah vzdelávania svojich budúcich pracovníkov, čiže ide o snahu maximálne prepojiť teóriu a prax. Výsledky týchto snažení bude prirodzene možné hodnotiť až neskôr.

Zoznam literatúry

BABITS, Mihály: Halálfiái. In: Válogatott novellák. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

MÁTHÉ, Gábor: Az önállósult közigazgatási szakemberképzés. In: 225 éves a politico-cameralis tudományok oktatása Magyarországon.

MEZEY, Barna: Egyetemek és jogakadémiák. (A jogi oktatás kezdetei és fejlődésének tendenciái Magyarországon) In: Győri Tanulmányok, 1998. No. 20.

SCHWEITZER, Gábor: Vzdelávanie právnikov v Uhorsku (1777-1914). In: Metamorfózy práva ve střední Evropě. Eds. Jermanová, Helena – Masopust, Zdeněk. Praha – Plzeň. 2008.

Zákony citované v stati sú prístupné na webovej stránke: www.1000ev.hu

Adresa autora

Prof. Dr. Ivan Halász PhD.

Národná univerzita pre verejnú službu

Fakulta štátnych a správnych vied

Ústav ústavného práva

Budapešť, 1118 Budapest, Ménesi u. 5.

halasz.ivan@tk.mta.hu

Fenomén moslimského prisťahovalectva v Európe

The phenomenon of Muslim immigration in Europe

Ján Lid'ák

Abstract

The present study gives attention to the issue of international migration of population. This issue is under conditions of contemporary refugee crisis the subject of interest to the professional community and general public. The author focuses on the inconsistency of mutual coexistence between the European citizens and Muslim immigrants. In connection with religious beliefs, he is trying to warn about diverse perception and interpretation of the basic values and norms of liberal society – democracy, human rights and civil society. He points to the fact that mutual communication, respect, understanding and ultimately integration is not possible without continuation of the dialogue, which would signify recognition and understanding.

Keywords: Migration, Muslims, democracy, human rights, civil society.

Úvod

Základným problémom v súčasnom demokratickom politickom systéme krajín Európy, respektíve Európskej únie, je neustále problematizovaný fenomén prisťahovalectva a rôznych minorít, ktoré dnes žijú na teritóriu jej jednotlivých štátov. Ukazuje sa, že sa jedná prioritne o moslimské obyvateľstvo. Fenomén má vo svojej podstate charakter sociálnopolitický a je preto v záujme celej Európy nájsť relevantné východisko, ktoré by otvorilo pokojnú cestu pre riešenie tohto dlhodobého a problematického javu.

Problematika moslimského prisťahovalectva a s tým spojená islamská kultúra so všetkými jej aspektmi – náboženskými, sociálnymi, ekonomickými i politickými priťahuje čoraz väčšiu pozornosť európskej odbornej, ale samozrejme aj laickej verejnosti. Je to spôsobené najmä intenzívnymi politicko-sociálnymi kontaktmi s moslimskými komunitami na teritóriu Európy, ale aj v dôsledku zaangažovanosti mnohých európskych krajín vo vojenských akciách na teritóriách, ktoré sú súčasťou islamskej civilizácie. Nemožno očakávať, že táto nie príliš slávna aktivita styku a vzájomného pôsobenia v najbližšom období prestane byť aktuálna, kontakty odlišných kultúr na území Európy budú naberať čím ďalej, tým viac na vzájomnej intenzite.

S. Huntington uvádza, že v roku 1990 žilo v Európe 15,5 milióna prisťahovalcov prvej generácie a v najväčších európskych krajinách tvorili prisťahovalci 7 až 8 percent celkovej populácie.¹⁶ Štatistiky udávajú, že na začiatku 21. storočia sa na teritóriu Európy nachádzalo 56,1 milióna migrantov všetkých kategórii, čo tvorilo 27,7 percent populácie kontinentu. Pre porovnanie – v Severnej Amerike 41 miliónov a v Ázii 50 miliónov migrantov.¹⁷

Percento moslimského obyvateľstva v Európskej únii prudko vzrastá, najmä v krajinách „starej pätnástky“. V najbližšom období Európu teda očakáva korekcia identity. Francúzi, Nemci, Angličania, severná Európa, ale i Taliani a tiež krajiny, ktoré sa stali členmi Európskej únie po 1. máji 2004, medzi nimi teda i krajiny V4, si postupne uvedomujú, že islamská tradícia sa stáva

¹⁶ HUNTINGTON, S.: *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Praha 2001, s. 234.

¹⁷ DIVINSKY, B.: *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – stav, trendy, spoločenské súvislosti*. Bratislava 2005, s.40.

organickou a preto aj legitímnou súčasťou európskeho politického života a európskej kultúry. Vstupom nových členov v roku 2004 sa toto percento samozrejme v rámci celej Európskej únie o niečo zmenšilo.¹⁸ Stratégia odsúvania prítomnosti islamu na okraj politického záujmu a redukovanie problému menšín iba do obdobia komunálnych volieb, nemohlo a dnes už vonkoncom nemôže vyriešiť narastajúce problémy v spoložití dvoch rôznych spoločenstiev. Nedostatok, respektíve neexistencia komplexného prístupu ku koexistencii odlišných kultúr, znamená voľné pole pre potenciálny sociálny konflikt vo vnútri Európskej únie. Čím ďalej, tým viac rastie potreba vypracovať koncepciu, ktorá by zvrátila stav, kedy moslimské komunity existujú a pôsobia na okraji záujmu spoločnosti, koncepciu, ktorá by zabránila ďalšiemu tvoreniu enkláv, ktoré v krajinách Európy vytvárajú grupujúci sa členovia moslimského spoločenstva.

Problémy komunikácie a spoložitia

Vzájomná komunikácia, rešpektovanie, porozumenie a teda i integrácia nie je možná bez pokračovania istého vzájomného dialógu, ktorý by znamenal poznanie a porozumenie. Porozumenie normám, hodnotám, prístupom a systémom, ktorým obyvatelia Európy rozumejú, ktoré bezvýhradne prijímajú a sú súčasťou ich identity. Zároveň, ale je potrebná orientácia v tom, ako hodnoty a normy, ktoré predstavujú demokracia, ľudské práva, alebo občianska spoločnosť, ktoré nepatria do islamskej tradície, ako sú tieto hodnoty vnímané zo strany moslimov.

Podstatou celého problému je integrácia moslimských komunít do spoločnosti v rámci celej Európskej únie. Dialóg medzi autochtónnym obyvateľstvom a imigrantmi je pre členské krajiny Európskej únie nevyhnutnosťou. Realitou súčasnosti je ale narastajúci počet moslimov v Európe, v rokoch 1950-2000 sa zvýšil podiel moslimského obyvateľstva na celkovom počte obyvateľov Európy z 1 percenta na 3 percenta a ich množstvo kolíše podľa rôznych údajov od 14 do 20 miliónov. Tento trend v súvislosti s dnešnou utečeneckou krízou pokračuje a jeho dopady je veľmi ťažké prognózovať.

Pre prvé prisťahovalecké komunity sa európske štáty stali krajinou zaslúbenou, s ktorými sa ich krajiny pôvodu nedali vôbec porovnávať. Tieto štáty im poskytli prácu, vysokú životnú úroveň, štedré sociálne dávky, pohodlné bývanie, život v otvorenej a slobodnej spoločnosti. Teda podmienky o ktorých v domovských krajinách nemali ani hmlistú predstavu. V rámci problémov s imigráciou sa postupne riešili všetky problémy, ktoré súviseli s integráciou prisťahovalcov do väčšinovej spoločnosti. Výsledkom je ale to, že imigranti sú naďalej pripútaní k svojej pôvodnej

¹⁸ Moslimskí prisťahovalci zatiaľ nepredstavujú pre krajiny V-4 väčší problém. Slovensko, Maďarsko a Poľsko zaraďujeme medzi krajiny tranzitívne, Česká republika je už dnes krajinou prijímajúcou a pre migrantov cieľovou. Podiel moslimov na celkovom počte obyvateľov v roku 2010 bol nasledovný: Slovenská republika – 0,2 % - asi 5 tisíc, Česká republika - 0,3% - približne 10 až 15 tisíc, Maďarská republika – 0,03%, Poľsko – 0,01%. Moslimské komunity v krajinách V-4 majú svoj pôvod ešte z bývalého režimu, kedy do socialistických krajín prichádzali v rámci internacionálnej pomoci študovať občania z rôznych moslimských krajín. Časť z nich sa po skončení štúdia vrátila do svojej krajiny, ale niektorí si tu založili rodiny a následne získali aj štátne občianstvo. Ďalší prišli až po roku 1989, predovšetkým ako podnikatelia. Z týchto krajín vyznávači islamu majú svoje motiliebne, mešity, iba v Českej republike a to v Brne a v Prahe. Moslimská komunita v tejto časti Európy nie je považovaná za rizikovú skupinu, radikálnejšie prejavy tu neboli doposiaľ zaregistrované. Za rizikovú skupinu však možno považovať novo prichádzajúcich cudzincov a niektoré skupiny imigrantov z islamských krajín, u ktorých je predpoklad, že sa môžu pokúsiť o radikalizáciu miestnych moslimských komunít. Do budúcnosti treba tento fenomén brať do úvahy, pretože naďalej pokračuje roztvárание nožníc civilizačného rozvoja medzi centrom a perifériou, medzi chudobnými a bohatými, existujú regionálne konflikty, rastie vplyv masovokomunikačných prostriedkov na vedomie obyvateľov krajín s nízkym ekonomickým potenciálom a naďalej sa posilňujú celosvetové trendy spojené s nárastom migrácie. Ukazuje sa, že tieto tendencie sa nielen udržia, ale budú dominantné aj v budúcnosti a časť migrujúcich moslimov sa tu natrvalo usadí, a islam sa tak stane neoddeliteľnou súčasťou života aj slovenskej a českej spoločnosti.

spoločnosti a k svojej národnej a etnickej kultúre. Zároveň ale ovplyvňujú a majú dosah na politiku krajiny, ktorá ich prijala, postupne ovplyvňujú občiansky a ekonomický život, formulujú svoje ekonomické a politické požiadavky a tým celý politický život príslušnej krajiny. Najväčšie problémy dnes spôsobuje radikalizácia prisťahovaleckých islamských komunit, ktoré v prisťahovaleckom prostredí dominujú a v ktorých je možné badať zvýšenú nespokojnosť. Dlhodobé korene nespokojnosti, násilnosti a radikalizácie prisťahovaleckých komunit, ktoré je možné už niekoľko rokov pozorovať v imigrantských komunitách, vyrastajú z rozporuplnosti európskej prisťahovaleckej politiky.

V súčasnosti najviac ťažkostí a problémov v európskych krajinách spôsobuje rastúci počet novo prichádzajúcich imigrantov a potomkovia imigrantov, t.j. druhé a tretie pokolenie, teda tí, ktorí sa narodili v prijímajúcom štáte a nepoznajú podmienky a spôsob života v krajinách pôvodu svojich rodičov. Ich socializačný proces je protirečivý v tom, že obsahuje zároveň domácu etnickú kultúru, náboženstvo a zvyky rodičov, ale aj kultúru a obyčaje európskeho štátu v ktorom sa narodili a boli vychovaní, respektíve v ktorom žijú. Títo hodnotia predovšetkým svoje sociálne postavenie a podmienky v reláciách, ktoré zodpovedajú zvyšku obyvateľstva danej krajiny.

Táto generácia postupne začala situáciu vnímať úplne inak. Uvedomuje si, že v mnohých smeroch má iba obmedzený priestor. Väčšinu z nich čaká podobný osud ako ich rodičov, t.j. vykonávať podradné práce, zmetať ulice, umývať zeleninu, ich ženy budú pracovať iba ako upratovačky v hoteloch. Navyše veľká časť z nich postupne zabývala predmestia, okrajové štvrte európskych veľkomiest. V nich nahradili bývalý proletariát, ktorý tvoril dominantnú voličskú základňu európskych komunistických strán. V týchto štvrtiach, ktoré sú označované ako novodobé getá, vládne vysoká kriminalita a zločinnosť. Život v týchto štvrtiach sa nesie v znamení závažných spoločenských problémov ako je násilie, nedostatočné vzdelanie, nezamestnanosť, diskriminácia, či rasizmus. Tak vzniká hranica, ktorá pomyslene oddeľuje týchto obyvateľov od zvyšku spoločnosti. Pre každého obyvateľa tohto teritória sa jedná o determinant objektívneho charakteru. Ten pôsobí ako obrovský sociálny handicap, predovšetkým na trhu práce. Skutočnosť je dnes taká, že týmto getám a komunitám nie je čo ponúknuť, pretože ponuka iného charakteru a významu už neexistuje.

Okrem uvedeného v tomto prostredí pôsobia aj determinanty subjektívneho charakteru. V krajinách pôvodu vychovávajú mládež nielen rodičia, ale aj širšie okolie, ktoré má obyčajne teenegerov denne na očiach a tak môže trvalo ovplyvňovať a korigovať ich chovanie a správanie, vštepuje im základne normy a hodnoty, ktoré nie je možné prekračovať. Tento činiteľ po nasťahovaní do železobetónových štvrtí jednoducho zaniká. Veľká časť viny je najmä na rodičoch. Nezriedka sa vyskytujú také javy, že dve tri rodiny žijú v jednom byte. Napríklad vo Francúzsku podľa dostupných údajov existuje niekoľko tisíc moslimských rodín, ktoré žijú takýmto spôsobom. V jednom byte žijú tri, alebo štyri manželky a 25 detí. Nie sú zriedkavosťou dvoj až troj generáčne domácnosti. Pestuje sa polygamia. Tieto manželstvá nie sú síce v Európe platné a tak vznikajú ďalšie problémy spojené najmä s nárokmi na deti. Je jasné, že typicky tradičné rodinné prostredie potom spôsobuje deťom obrovský kultúrny a integračný konflikt. J. Eichler uvádza, že deti dnes vôbec nevnímajú svojich rodičov ako autoritu a tí zase nechápu čo sa to s ich deťmi stalo a ako k tomu mohlo vôbec dôjsť. V rodinách moslimských prisťahovalcov prestal fungovať dialóg medzi generáciami a prázdne miesto preberá ulica. Deti z prisťahovaleckých komunit trpia pocitom vykorenenosti, európska spoločnosť ich nevnímá ako si predstavovali a v krajinách kde sa narodili ich rodičia sú považovaní za cudzincov. Tento pocit odcudzenia vedie k tomu, že doma trávajú čoraz menej času, chodia spať keď ich rodičia vstávajú a žijú úplne iným spôsobom ako oni. Na predmestiach vládnu úplne iné pravidlá, ktoré sa odlišujú od väčšinovej spoločnosti. Sú to pravidla, ktoré vytvorili prisťahovalecké komunity, predovšetkým ich potomkovia, ktorí sa už narodili v prijímajúcich krajinách. Vytratila sa úcta ku generácii vlastných rodičov.¹⁹

Pre prisťahovalecké komunity, najmä od začiatku deväťdesiatych rokov, je príznačný nízky ekonomický a sociálny status. Nízke respektíve žiadne vzdelanie a zároveň neznalosť jazyka spôsobili, že moslimskí imigranti sú najviac hospodárskymi otrasmami postihovaná skupina, a ich sa v prvom rade dotýkajú problémy nezamestnanosti. Vo všeobecnosti, väčšinu moslimských

¹⁹ EICHLER, Ján: Nepokoje ve Francii na konci roku 2005. In: Mezinárodní politika 1, 2006, s. 32.

prist'ahovalcov možno zaradiť do najnižších sociálnych štruktúr západoeurópskej spoločnosti. Väčšina žiakov z tohto prostredia nedosahuje dobré študijné výsledky predovšetkým z pohľadu jazykových problémov, čo má vplyv na celkovú úroveň dosahovaného vzdelania a tiež na ich zaradenie do pracovného procesu. Deti prist'ahovalcov sa cítia od počiatku stratené a bez šance.

Z toho potom plyní ich väčšia náchylnosť k výtržnostiam a zločinnosti. Počínajúc malými krádežami až po obrovské výtržnosti spojené so zapalovaním automobilov ako tomu bolo v Paríži v roku 2005. Ide o generáciu, ktorá sa síce narodila v európskych krajinách, ale veľmi ťažko nesie, že nie sú vnímaní ako plnohodnotní občania týchto krajín. Sami seba považujú za vydedencov, ktorí sú vytláčaní čím ďalej, tým viac na okraj spoločnosti.

Obyvateľmi kontinentu sú milióny moslimov, ktorí napriek tomu, že sa snažia zaradiť do európskej tradície, uchovávajú si svoju konfesijnú identitu a kultúru.

Ako zdôrazňuje G. Sartori – prist'ahovalec z krajiny, ktorá nie je členským štátom Európskej únie sa prednostne začleňuje do uzatvorených etnických štruktúr so vzájomnou výpomocou a obranou. Výhľad je taký, že akonáhle istá komunita z tretieho sveta dosiahne určitý početný stav, začne sa dožadovať práv na vlastnú kultúrno-náboženskú identitu a svojich domnelých utláčateľov vezme útokom.²⁰ S. Huntington k tomu dodáva, že zásadným problémom Západu nie je islamský fundamentalizmus. Je to islam, odlišná civilizácia, ktorej príslušníci sú presvedčení o nadradenosti svojej kultúry a posadnutí slabosťou svojej moci.²¹ Islam ako náboženstvo prist'ahovalcov sa stal atribútom tejto komunity, elementom, ktorý odlišuje „našich“ od „iných“. Konfrontácia medzi identitou domáceho obyvateľstva a prist'ahovalcov sa opiera o líniu náboženských rozdielov. Strach z diskriminujúceho postavenia a konštelácia priateľ - nepriateľ boli a sú zdrojom rastúceho násillia. Náboženstvo často posilňuje etnické bariéry namiesto toho, aby ich narušilo. Európanmi je moslimská identita často označovaná ako zaostalá, konzervatívna a fanatická. Moslimovia opisujú krajiny Európy, do ktorých prišli ako krajiny neveriacich. Moslimské obyvateľstvo európskych krajín tým, že opustilo rodný kraj, prestalo byť jeho príslušníkmi, ale zároveň sa nestali tým, že sú etnicky odlišní, ani súčasťou identity prijímajúcich krajín. Vytvára sa tak zvláštny špecifický pocit súdržnosti, ktorý je opretý predovšetkým na identite náboženskej. Islam sa stáva hlavným pojítkom vytvárajúcim identitu etnicky rôznorodej komunity moslimov v Európe.

Pre Európu je teda životne dôležité viesť dialóg, nájsť koncepciu integrácie. Pre moslimskú menšinu je dôležitý najmä rast participácie vo verejnom živote. V tých krajinách, kde moslimovia žijú, ďalej zvýšenie ich ekonomického statusu a perspektív spoločenského začlenenia. Väčšina nesmie zabúdať na odhady, ktoré prognózujú, že v druhej polovici 21. storočia, obyvateľstvo vyznávajúce islam začne získavať prevahu a prestane byť menšinou. Napríklad v Nemecku by okolo roku 2050/2060 podľa odhadov vyznávači islamu mali dosiahnuť väčšinu. Už dnes 30 až 40 percent mladých ľudí mladších ako 18 rokov v nemeckých mestách Kolín nad Rýnom, alebo Duisburg sú iného etnického pôvodu než nemeckého.²²

Vzájomný dialóg v Európskej únii musí byť permanentný, pretože multietnicita Západu je faktom - jej ďalší rozvoj je determinovaný minimálne takými demografickými procesmi, ako je pokles pôrodnosti, starnutie populácie a prílev prist'ahovalcov z iných kultúrnych okruhov.

Pre vzájomné pochopenie je nevyhnutným predpokladom to, že základné pojmy a hodnoty pevne a jednoznačne vnímané obyvateľmi Európy, môžu byť a sú vnímané inak príslušníkmi inej civilizácie. Iba vzájomné vnímané a rozumovo pochopené hodnoty, kategórie, konštrukcie umožnia sociálnym aktérom vzájomné interakcie a spoločnú existenciu. Dôležité je vidieť to isté, čo vidia „iní“.

Jedným z najproblematickejších pojmov, ktorý je vnímaný v dialógu Východ – Západ úplne odlišne je vzťah – štát verzus náboženstvo. Korán a sunna, teda islam, tvoria komplexný

²⁰ SARTORI, G.: Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci. Esej o multietnické společnosti. Praha 2005, s. 71.

²¹ HUNTINGTON, S.: Sřet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu. Praha 2001, s. 259.

²² HEINSOHN, G.: Finis Germaniae? Reflexionen über demografische Ursachen von Revolutionen, Kriegen und politischen Niederlagen. „Die Zeit Online“, 2006, s.5.

http://www.zeit.de/feuilleton/kursbuch_162/1_heinsohn?page=all

náboženský, sociálny a politický systém. V tomto systéme náboženstvo zaujíma centrálnu pozíciu a je činiteľom, ktorý spája, zároveň štát so spoločnosťou. Vyznanie „Boh je veľký“ (Allahu Akbar), veľakrát opakované pri každej modlitbe, zdôrazňuje centrálnu pozíciu viery a spojenie osobného presvedčenia s politickým životom. V západnej civilizácii, od čias Karola Veľkého bola prijatá zásada o oddelení svetskej a cirkevnej moci. V klasickom vnímaní islamu duchovný vodca je súčasne hlava štátu. Centrálnе postavenie náboženstva v tomto náboženstvo – politicko – sociálnom systéme podčiarkuje aj fakt, že začiatok moslimského kalendára, datovaný na rok 622, nie je iba, ako sa to zvyklo obyčajne vnímať, spomienka na útek Proroka z Mekky, ale zároveň moment založenia prvého, nezávislého islamského štátu v Medine.

Nedeliteľnosť náboženstva, štátu a spoločenstva v islame, mala v podstate vplyv na to, že obidve civilizácie, ktoré majú spoločné korene v klasickej stredomorskej civilizácii sa vyvinuli každá inak. Kontakty a vzťahy medzi nimi – to je vlastne história neexistencie dialógu – sled konfrontácií od samého začiatku najmä v oblasti náboženskej. Samozrejme, že existovali výnimočné obdobia, ale môžeme konštatovať, že najmä konflikty tvorili základ stretávania oboch civilizácií. Od samého začiatku to bola tiež konfrontácia medzi svetským západným štátom, respektíve zväzkom týchto štátov a kalifátom, či kalifátmi, ktoré boli súčasne strediskami vlády svetskej a náboženskej.

Rozvoj oboch civilizácií vnímajúcich v iných reláciách vzťah náboženstvo – štát spôsobil, že také pojmy ako demokracia, ľudské práva a občianska spoločnosť sú v oboch kultúrach vnímané zásadne odlišne. Treba upozorniť na fakt, že tieto pojmy zároveň nemajú svoje originálne výrazy v arabskom jazyku, čiže sa používajú pojmy prepožičané, respektíve prebraté zo západnej kultúry.

Pre európsku integráciu je nutný pohľad na demokraciu z pozície príslušníka orientálnej kultúry. Podľa toho popis demokracie z uhla pohľadu islamu znamená, že štát v klasickej interpretácii islamu sa opiera o tri piliere – jednota s Bohom, proroctvá a vládu, či kalifát. Boh je najvyšším vládcom, ktorý ustanovil spôsob vlády. Iba Boh môže byť suverénny. Príkazy vnímané prostredníctvom proroctiev, podľa ktorých sa má riadiť pozemský predstaviteľ Boha, to je islamské právo. „Počúvajte a plňte príkazy Mohameda, ako on poslúcha a plní moje príkazy“ – tento odkaz obsiahnutý v Koráne legitimuje moc vlády v islame.

Koncepcia „islamskej demokracie“ sa opiera o zákony šarije - konsenzus ako forma demokratického vypracovania spoločného stanoviska v islamskej spoločnosti. Konsenzus to je druh dohody akceptovanej členmi moslimskej spoločnosti, hovoriaci, že ak právnici, ktorí zastávajú kľúčové pozície v islamskej spoločnosti, sa zhodujú v istej právnej otázke, oni jediní reprezentujú pravdivý a správny názor a tento spoločný názor sa stáva právom. V západnej demokracii ľud tvorí vlastné právo a vlády plnia vôľu ľudu. V islame sú nadradené práva zjavené Prorokovi a vlády a členovia moslimského spoločenstva plnia, tým, že sa mu prispôbia, vôľu božiu. Tomu zodpovedajúco sú upravené kompetencie vodcov, vodca v prvom rade musí byť dobrým moslimom. V islame je zakomponovaný tiež systém zmeny vlády. Vodca, politik môže plniť svoje úlohy iba tak dlho, pokiaľ má podporu verejnosti, čo závisí predovšetkým od plnenia úloh zhodných so zásadami náboženského práva.²³

Predstavitelia súčasného islamu odmietajú vo všeobecnosti ideu demokratického štátu v západnom ponímaní, odmietajú národný štát, tvrdiac, že je to nástroj nepriateľov moslimskej spoločnosti s cieľom likvidácie ummy. Islamské organizácie veľmi málo popisujú systém, ku ktorému smerujú. Hlavní islamskí myslitelia odmietajú z princípu liberálnu demokraciu, pretože je nezlučiteľná s religióznym výkladom islamu. Duchovný vodca islamu v Pakistane Al-Maududi hovorí, že „úplne otvorené Vám moslimom hovorím, že sekulárna demokracia z každého uhla pohľadu je v rozpore s Vaším náboženstvom a vierou....Islam, v ktorý veríte a vďaka ktorému sa nazývate moslimovia, je úplne odlišný o toho príšerného systému....Ani v jednotlivostiach neexistuje zhoda medzi islamom a demokraciou, pretože sú diametrálne odlišné. Tam, kde je dominantný demokratický politický systém a svetový národný štát, nie je miesto pre islam. Tam, kde vládne islam, takýto systém nemôže existovať.“²⁴ Charakteristickou vlastnosťou islamských

²³ K problematike pozri – KROPÁČEK, L.: Islám a Západ. Historická paměť a současná krize. Praha 2002; KROPÁČEK, L.: Islámský fundamentalismus. Praha 1996; BARŠA, P.: Západ a islamismus. Brno 2001.

²⁴ TIBBI, B.: Fundamentalizm religijny. Warszawa 1997, s. 33.

hnutí je obava zo straty kultúrnej identity v období multikulturálneho prelínania pod vplyvom prenikania západných hodnôt a symbolov (oblečenie, politický a sociálny model, jazyk, spôsob správania sa). Úplná väčšina islamských hnutí zahrnula boj proti západnému myslieniu a hodnotovému systému ako súčasť svojich programov a praktickej činnosti.

Pokusy vnútiť model západnej demokracie moslimským krajinám sa ukazuje ako neúspešný. Zavedenie tohto modelu predpokladá celkové prebudovanie islamskej spoločnosti a to je nemožné bez narušenia šarije. Výskumy ukazujú, že moslimskí imigranti využívajú výhody západného modelu demokracie a domáhajú sa z tohto titulu im plynúcich práv, ale nie sú schopní, alebo majú obrovské problémy prijať základné hodnoty tohto systému.

Ďalším pojmom, pri interpretácii ktorého existujú odlišné názory na jeho vnímanie, sú ľudské práva – jedna z kľúčových ideí liberálnej post – modernistickej spoločnosti. V prípade moslimských spoločností sú ľudské práva definované inak – sú spájané a stotožňované s vierou v Boha a s tým súvisiacimi záväzkami (povinnosťami) človeka. Ako hovorí jeden arabský diplomat „ľudské práva v islame majú svoju pôsobnosť nie iba v určitej obmedzenej spoločnosti, oni sú univerzálne ... ich žriedlom je islamská šarija, ktorá obsahuje a určuje všeobecné pravidlá, povinnosti i práva človeka, prameňom ľudských práv je Stvoriteľ.“²⁵

Rozdielnosti v prístupoch medzi oboma univerzalistickými kultúrami sú zjavné najmä v Deklarácii práv človeka, ktorú prijala Organizácia islamskej konferencie v roku 1990 v Káhire.²⁶ V nej je napríklad - umma označovaná ako najlepšie spoločenstvo, respektíve národ, ktorý bol stvorený pre ľudí. Uvádza sa, že práva človeka vychádzajú zo šarije – „všetky fundamentálne práva a univerzálne slobody robia časť islamskému náboženstvu“. Otec (nie rodičia) je zodpovedný za fyzickú, morálnu i náboženskú výchovu svojich potomkov, v súlade so svojou vierou a náboženskými právami. Ďalej sa hovorí o nerovnosti náboženstiev, napríklad pri uzatváraní manželstiev. Označenie islamu ako „prirodzeného náboženstva pre človeka“, znamená, že každý človek sa rodí ako moslim a iba od jeho otca, závisí, či ho vychová v pravdivej viere. Hovorí sa o nemožnosti zmeny náboženstva – podľa šarije je to zločin. Vo všeobecnosti sa manifestačne interpretuje nadradenosť šarije nad každým právom, ktoré vytvoril človek a tým aj nad Všeobecnou deklaráciou ľudských práv. Zdá sa, že pohľad na používanie iných právnych noriem než šarije sa nezmenil od čias jedného z najväčších arabských filozofov z prelomu 14. a 15. storočia Ibn Chalduna. Tvrdil, že „v spoločnosti nie je možné akceptovať právomocný poriadok, v ktorom sa neodráža náboženské právo ako nástroj pre nastolenie božieho usporiadania“. Aktuálnosť tohto tvrdenia dokazuje príklad z Nemecka, kde v programoch koránskych škôl v Bonne je nemecké právo označované ako „ako bôžik, ktorý sa domáha uctievania, ktoré však prísluší jedine Bohu“.²⁷

Prepojenosť náboženstva, politického a sociálneho života, stavia Východ do opozície voči kultúre západnej, ktorá sa opiera o subjektivismus. Korene súčasného problému vidí napríklad J. Pošvářová v rozdieloch medzi tradičnou individuálnou slobodou Európanov a uzavretou kolektivitou moslimov. V liberálnom svete prevažuje myšlienka, že emancipácia individua spočíva v oslobodení sa od skupiny. To znamená, že človek koná racionálne, že je schopný ovplyvňovať svoj osud – je jeho pánom a že viera sa opiera o reflexiu. Absolútny primát racionálnosti nie je v súlade so šarijou, pretože inak „svet božský v samotnom subjektivizme by sa zmenil na niečo, čo sami ustanovujeme“. Islam neuznáva zásadu subjektivismu. Orientálna kultúra je založená na tvrdení, že všetko sa deje z vôle vyššej sily a všetko je ňou determinované. Tým teda vzniká problém medzi svetom moslimov a Európanov.²⁸

Podobne ako demokracia a ľudské práva ani občianska spoločnosť nemôže byť, podľa niektorých moslimských autorít, uplatnená v moslimskej spoločnosti. Turek Serf Mardin hovorí, že

²⁵ BUREŠ, J.: Charakter státu a politického systému v ideologických představách současných islamistických hnutí na Blízkem východě. In: Medzinárodné otázky, č.1/2002.

²⁶ PAOLUCCI, G.: Islam, Sto pytań, odpowiada Samir Khalil Samir. Warszawa 2004, s. 56.

²⁷ HEISSMEYER, A.: Studie.Toten kein Tabu. Focus, 28/2004, s. 55.

²⁸ POŠVÁŘOVÁ, J.: Islám v nizozemské společnosti: střet dvou kultur? In: Mezinárodní politika. Praha 2005 č. 6/2005, s.26.

„občianska spoločnosť je západný sen, je to historická aspirácia, ktorá nie je pretlmočiteľná na islamské podmienky.“²⁹

Úspechy občianskej spoločnosti v osemdesiatych rokoch 20. storočia, ich podiel pri páde komunistických režimov, dokázal možnosti existencie a pôsobenia takéhoto spoločenstva aj v autoritarných systémoch. Je možné pripustiť, že prakticky v každom politickom systéme možno nájsť aspoň základné elementy občianskej spoločnosti. Z funkcionalistického pohľadu je občianska spoločnosť medzi sférou medzi štátom a rodinou, zmes organizácií oddelených od štátu, ktoré sú nezávislé od štátu a ktoré sú založené na dobrovoľnosti členov spoločnosti, na obranu respektíve rozšírenie ich záujmov a hodnôt. Tieto základné elementy musia iste existovať aj v islamských spoločnostiach, pretože je asi ťažké pripustiť, že iba v západnej spoločnosti existujú jedinci, ktorí chcú niečo zmeniť.

Záver

Pred kompetentnými vyvstáva otázka ako problémy riešiť, čo ponúknuť nevzdelaným a znevýhodneným prisťahovaleckým komunitám, aby sa prestali združovať na etnickom základe. Potrebné je predovšetkým nájsť také riešenia, ktoré dokážu vyviesť prisťahovalcov z get. Frustrácia vyvolaná pocitom odvrhnutia, respektíve neprijatia a tiež pocit diskriminácie z dôvodu kultúrnej a náboženskej odlišnosti, horších pracovných príležitostí a horšej životnej úrovne – to sú vo všeobecnosti najčastejšie príčiny nespokojnosti a rasových nepokojov, ale aj nepriateľských postojov väčšiny spoločnosti proti imigrácii a moslimským prisťahovalcom v európskych krajinách. Moslimskí imigranti nachádzajúci sa na okraji sociálneho, hospodárskeho a aj politického záujmu, prvky fundamentalistickej mentalita u nich samých a v ich okolí, môžu viesť a aj vedú pri hľadaní vlastnej identity a dôstojnosti jej príslušníkov k prináležitosti ku krajným, extrémistickým a fundamentalistickým hnutiam, ako ku kľúčovej determinácii identity. Islamské organizácie s pevným sociálnym zázemím napríklad vo Francúzsku, Veľkej Británii, ale aj v iných európskych krajinách, z väčšej časti získavajú svojich prívržencov zo sociálne a kultúrne defavorizovaného prostredia. Frustrácia, pocit odcudzenia a ľahostajnosti, môžu byť prekonávané a posväcované náboženským ideálom, ktorému je daný apokalyptický zmysel. Sociálne dopady a nerovnosť, vedú istú časť mládeže k reislamizácii, ktorú zažívajú ako radikálny obrat vo svojom živote, ktorý môže mať až podobu terorizmu. Ak to všetko konfrontujeme so súčasnou realitou, medzi teroristami sú osoby, ktoré sa narodili na Západe a tiež osoby, ktoré konvertovali na islam. Fundamentalistami sa nestali kvôli otázke Palestíny, alebo Iraku, ako je to často interpretované, ale preto lebo sa cítili vylúčení zo západnej spoločnosti. Západní islamskí teroristi nie sú militantnou avantgardou moslimskej komunity. Predstavujú skôr stratenú generáciu vzdialenú od tradičných kultúr a frustrovanú západnou spoločnosťou, ktorá nenapĺňa ich očakávania.

Ukazuje sa, že vnímanie predmetných pojmov a kategórií v súčasnej Európe nie je jednotné, čo blokuje komunikáciu a vytvára bariéry vzájomného poznania a rešpektovania. Riešenia sú príliš komplikované a ekonomicky náročné, preto možno očakávať, že sa naďalej bude prehĺbovať to, čo sa v európskych demokraciách už realizuje, t.j. kladie sa dôraz na bezpečnostné opatrenia, ktoré spočívajú v rozmiestňovaní kamerových systémov, v sledovaní svojich vlastných občanov a dôležitých objektov, kontrola pohybu vybraných osôb, odpočúvanie telefonickú a elektronickú komunikáciu, zvyšovanie trestných sadzieb a iné. Je však nutné postupné opúšťanie dogmatických pozícií, ktoré vzájomný dialóg blokujú. Moslimskí prisťahovalci musia vyvinúť oveľa väčšie úsilie v procese integrácie, ktoré sa dotýka nielen ovládania jazyka, ale najmä základných hodnôt, princípov a histórie prijímajúcej krajiny. Obyvatelia prijímajúcich krajín musia vyvinúť obrovské úsilie, aby porozumeli a boli oveľa viac otvorení dialógu a vzťahom s cudzincami, ktorí sa dnes v čoraz väčšom počte stávajú ich susedmi.

²⁹ MARDIN, S.: Civil Society and Islam. In: J.A.Hall, (Red.) Civil Society, Theory, History, Comparison. Cambridge, MA and Cambridge, UK, 1995, s.278-9.

Literatúra:

BADE, Klaus, J. 2005. Evropa v pohybu. Evropská migrace dvou století. Praha 2005.

BARŠA, P. 2001. Západ a islamismus. Brno 2001.

BORUSOWSKA, J.P., BORUSOWSKI, J. 2005. Europejske wyzwanie integracyjne – porażka społeczeństwa multikulturowego w Niemczech. In: Migrace. Tolerance, integrace II. Opava 2005, s. 110-120.

BUREŠ, J. 2002. Charakter státu a politického systému v ideologických představách současných islamistických hnutí na Blízkém východě. In: Mezinárodní otázky, č.1/2002.

CASTLES, Stephen, MILLER, Mark, J. 1993. The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World. London: Macmillan, 1993.

DIVINSKY, B. 2005. Zahraničná migrácia v Slovenskej republike – stav, trendy, spoločenské súvislosti. Bratislava 2005.

EICHLER, Ján: Nepokoje ve Francii na konci roku 2005. In: Mezinárodní politika 1, 2006, s. 32.

HEISSMEYER, A. 2004. Studie. Toten kein Tabu. Focus, 28/2004.

HEINSOHN, G.: Finis Germaniae? Reflexionen über demografische Ursachen von Revolutionen, Kriegen und politischen Niederlagen. „Die Zeit Online“, 2006, s.5. http://www.zeit.de/feuilleton/kursbuch_162/1_heinsohn?page=all

Huntington, S. 2001. Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu. Praha 2001.

JEŽOVICOVÁ, D. 2007. Konzervativní kritika radikalizmu. In: Srb. V., Hirtlová, P. (eds): Radikalismus a jeho projevy v současném světě. Kolín 2007, s. 90-97.

KROPÁČEK, L. 2002. Islám a Západ. Historická paměť a současná krize. Praha 2002.

KROPÁČEK, L. 1996. Islámský fundamentalismus. Praha 1996.

LIŠÁK, J. 2010. Mezinárodní migrace a Evropa. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, o.s., 2010.

MARDIN, S. 1995. Civil Society and Islam. In: J.A.Hall, (Red.) Civil Society, Theory, History, Comparison. Cambridge, MA and Cambridge, UK, 1995.

PAOLUCCI, G. 2004. Islam, Sto pytań, odpowiada Samir Khalil Samir. Warszawa 2004.

POŠVÁŘOVÁ, J. 2005. Islám v nizozemské společnosti: střet dvou kultur? In: Mezinárodní politika. Praha 2005, č.6/2005.

Sartori, G. 2005. Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci. Esej o multietnické společnosti. Praha 2005.

ŠTEFANČÍK, R. – LENČ, J. 2012. Mladí migranti v slovenskej spoločnosti. Medzinárodná migrácia, moslimovia, štát a verejná mienka. Brno: Tribun EU 2012.

TIBBI, B. 1997. Fundamentalizm religijny. Warszawa 1997.

Adresa autora

prof. PhDr. Ján Lidák, CSc.

Academia Rerum Civilium – Vysoká škola politických a spoločenských vied, s.r.o.

Barborská 52

Kutná Hora

Česká republika

e-mail: lidak@vspsv.cz

LOCAL COMMUNITIES AS MANIFESTATION OF THE CIVIC SOCIETY¹

Adam Sosnowski

Abstract

The author of this publication investigated, to which degree local communities in Poland comply with the criteria of a civic society. He emphasizes, that the renaissance of localism in our country prepared a fertile soil for the emergence of a civic society. Likewise he outlined, that local communities fulfil the characteristics of a civic societies and discussed, to which degree regional communities meet the respective standards

Key words: localism, local communities, regional communities, local systems, civic society

The revival of localism

During the past two decades a growing interest in the issues of localism in Eastern-Middle Europe has become apparent. There are some clue issues which are to be considered within the context of this phenomenon, namely: a. is the renaissance of localism a significant factor of the development of a given society in general and of the local communities in particular

b. or is this “resuscitation” only a passing trend provoked by the crises of overarching political, economic and social structures which have been globally evident for a considerable time?

It may be assumed, that the crisis of major central structures and a trend towards localism as a counterbalancing measure of decentralization of economic and civic life have become integral and equivalent components of contemporary societies. The sudden lurch to globalization, foremost in the field of economy, has met with the resistance of the opponents of such a development in contemporary civilization. The anti-globalists act on the assumption that the world-wide crisis of recent years has clearly demonstrated that any further progress grounded on the apparent validity of so far generally accepted premises is doomed to failure. The main presumptions were

a. the ideology of a centrally controlled state economy;

b. the strategy of extended industrialization and, consequently, urbanization-plans subordinate to the industries exigencies;

c. the agglomeration of gigantic housing –complexes, financed by immense sums of corporate and municipal money, laid out to accommodate tens- or hundreds of thousands of tenants.

¹ This article was Publisher in the joint publication “Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia.” Wydawnictwo Naukowe WSiE TWP w Olsztynie 2014

In the countries of Middle-Eastern Europe, including Poland, this standardized model of economic and social (today we would say: civic" development) was common practice up to the late 1980s, early 1990s.

After this general overview, in accordance with Bohdan Jalowiecki I will present the primary causes for a revival of localism²

- A general public renunciation of the generally controlled state economy in favor of the principles of devolution, which means the withdrawal of the jurisdiction to settle local and regional affairs away from a central administration and the reinstalling of local administrative bodies into their legal rights, according to the expectations of the local community.
- The increasing inability to control huge structures and organizations without resorting to the creativity of local population
- Rapid degradation of the natural environment which requires the elaboration of national, cross-border and international programs for a sustainable environment development ,
- The restriction of the impact of exogenous cultural patterns on local populations and their unreflected adoption, which eventually will lead to the disintegration of "little homelands" and the uprooting and cultural alienation of the local population. The upkeep and fostering of endogenous customs and cultural patterns should be furthered instead. ³
- A critical attitude towards the welfare state, and the growing conviction that under given circumstances it is preferable to resort to the communal local tradition;
- The economic, political and social centralization, which leads to a weakening of democracy and tempts a government to enslave their subjects ideologically.

The renaissance of localism therefore results from the decision to opt for a development orientated on the transformation of the local community on the foundation of interpersonal, communal and regional bonds to meet the basic criteria of a civic society. Thus, the alternative option of a society grounded on the enslavement of minds through a totalitarian system as presented by George Orwell in 1984 or Tadeusz Konwicki in " Mala Apokalypsa" is being rejected.

The revival of localism in Poland is an irrefutable evidence. Is the renaissance of localism however the one and only appropriate answer to tackle the problems contemporary civilization has to face? This is the question I attempt to answer in the following.

Local systems

The short period of communist dictatorship excepted, local communities and neighborhoods have from time immemorial constituted the cornerstone of any social structure, in their importance unsurpassed but by the family. Their institutionalized and political expression they found in the municipality. Local communities organized in municipalities to govern and administrate a given territory represent a relatively closed structure- the local system. On a higher, macrostructural level, history is being made- wars are waged, governments, empires and entire political systems rise and fall. Within local systems time passes slower. The processes of change and development on this level happen more subtly. Local societies went down in history only sporadically, when favorable or unfavorable coincidences dragged them in the maelstrom of historical events taking place on a different scale.

² B.Jalowiecki, Rozwoj lokalny, Warszawa 1989

³ Stanisław Ossowski refers to them as „private homelands”. See S.Ossowski, Z zagadnień psychologii społecznej, (in © S.Ossowski, Works, t. III, Warsaw 1967, pp 218-219

Exogenous institutions interfered with the daily affairs of local communities rather haphazardly and only then they had a chance to be remembered by history.

How can we define a local society? As already Jerzy Szacki⁴ pointed out, the semantic fields of the English, French and German equivalents of "społeczność lokalna", viz Community, Gemeinschaft and communauté, cover a wider range of significance than does their Polish counterpart. They encompass collectives of all sorts, and apply to territorial as well as to civic communities. This semantic subtleties should be taken into consideration in order to prevent misunderstandings and inaccuracies in the application of these terms.

In this context I would like to refer to George A. Hillary's⁵ comprehensive systematization of the relevant specialized literature. According to his definition of community, each local community is characterized through three universal features: a commonly shared territory, social interaction and reliable permanent bonds between its members.

As to our domestic nomenclature I refer to the definition of *local community* as suggested by Kazimierz Sowa. According to his key assumption a local community is "not a community inhabiting a random territory, but a clearly defined territory with its proper name and distinguishing social traditions. It is a distinctive community clinging to their ancestral settlement area. The local community is and always has been an indispensable component in the organization of social life within any political unit within the borders of the European cultural sphere, and whatever the term social progress may refer to, it cannot comply with the elimination of the important role this sort of collective plays within the framework of social life."⁶

A local system, according to Kazimierz Sowa, is a narrowly defined region inhabited by a self-governed community.⁷ By assuming this definition we have to keep in mind that presently there do not exist many places that meet these criteria. According to Bohdan Jalowiecki⁸ local systems can not be regarded as completely isolated entities, they have to be considered within the framework of their superordinated systems - a local territory, a political system, a continent. Every local system is interconnected with higher-level systems.

To understand the complex nature of local systems it is necessary to differentiate and describe the respective levels of their working. As Bohdan Jalowiecki⁹ points out, we can differentiate five principal levels of performance and interdependence within local systems: they are of political, economical, social, cultural and self-identifying nature.

As to the political level, it can be stated that the ways of exerting power and the communities political organization are determining factors in the functioning of local systems. The exercise of power can be described by the exemplary dichotomy of democracy – autocracy. The political organization of a political system of a state can be characterized by its localization on a scale defined by the antagonistic poles of centralization and decentralization. This leads to a key issue: is there an inherent link between the way to exert power and the political organization of a community?

⁴ J.Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, New editio, Warsaw 2002, pp.596-601

⁵ G.A.Hillary, *Definitions of Community: Areas of Agreement*, „Rural Sociology” 1955, t.20

⁶ K.Sowa, *Lokalizm, centralizm, rozwój społeczny*, „Zeszyty Politologiczne” 1988 nr5, p 555

⁷ K.Sowa, *Lokalizm, Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988

⁸ B. Jalowicki, *op.cit.*

⁹ *Ibid.*

Social philosophers have tackled the above question in different ways and thence have reached different answers. Some scholars claim, that the essential prerequisite for democracy is decentralization, whereas centralization is a manifestation of autocracy and inevitably ends in despotism and totalitarianism .

This is the opinion held among others by George H. Mead, Herbert Spencer and Alexis de Tocqueville.¹⁰ Other scholars however claim, that democratic or autocratic exercise of power may be relatively independent, because these are spheres basically not correlated. This point of view has been present from antiquity up to our days and has been expressed among others by Platon and Aristoteles, by Montesquieu and Vilfred Pareto.¹¹

While the basic principle of democracy consists in the common participation in power through the people's elected representatives, centralization and decentralization concentrate mainly on the territorial organization of a state and the concession of various privileges the political rulers may exert over their subjects. The centralized system concentrate all power in one central authority, which decides on all matters- not only the essential ones- affecting society in its totality or its individual members; thus it deprives its subjects of all initiative and sense of responsibility, simultaneously generating an attitude of entitlement towards aforementioned centralized power. Thus, the central power suppresses all emergence of a civic society. Centralization leads to a general de-politisation of society and a decreased interest and participation in public matters, which is a flat rejection of democracy. This is contrary to the basic principles of the civic society in a twofold way a.) it deprives the citizen of the possibility to decide in personal affairs b. it prevents them to identify with the political sovereignty, which instead is considered an imposed and unwanted power

Centralization conduces to an atomization of society, where each individual – deprived of any possibility to represent their matters- stands desolately in the face of some central power and its bureaucracy, which eventually leads to the disappearance of the social fabric. Substantial issues and needs of the individual citizen and social groups cannot be considered, because within the centralized system individuals and individual groups appear only as statistical figures. If that is how societies work, decentralization is one of the basic conditions for the implementation of democracy and civic society, as the joint participation of all citizens on all levels of power is indispensable.¹²

Regarding the economic level, we will see that conflicts on the local level are caused, among others, by collective consumption, this is, the amount and quality of goods delivered directly or indirectly by the central power or its commissions. The necessity of a profound and not only superficial agricultural reform is evident and apparent to the majority of the society. Without these reforms there is no chance for an increase of social dynamics and the development of local systems and, in consequence , for the emergence of a civic society. Here an essential correlation between political and economic level is observed.

¹⁰ G. H. Mead, *Umysł, osobowość, społeczeństwo*, Warszawa 1975; H. Spencer, *Zasady socjologii*, t. I-VI, Warszawa 1988/1989; A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976.

¹¹ Platon, *Państwo*, Warszawa 1958; Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. I-VII, Warszawa 1990/1994; Ch. L. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1957; V. Pareto, *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne*, Warszawa 1994.

¹² Por.B. Jałowicki, op.cit.

Under the social viewpoint it should not be neglected that a crucial factor which accounts for the diversity for respective local communities are of ethnic origin. In case there co-exist two or more ethnic groups within the boundaries of one local system, the differentiation gains a new dimension. Like all complex structures a local society represents a system that is particularly susceptible to conflicts, where clashes between global and local interests are common. A global conflict, resulting from the conflict of stratified interests, is of another significance and character in the boundaries of a local community which reflects the peculiarities of the respective region or the prevailing local system. The strong social cohesion, due to numerous and strong family bonds as well as to neighborly and general social connections which determine local systems make it doubtlessly a fertile ground for the functioning of informal associations which are an important factor in the development of a civic society.

The cultural or civilizational sphere presents an ideal field of activity for local systems. It is sheer limitless, encompassing habits and customs, regional folk-art, the source of artistic creation and much more. As it is limitless by definition, it more often than not does not respect the defined borders of the respective local system. Conventions fulfill two important functions, firstly they are a means of control and supervision, which regulates the proper behavior at a given place and time. Secondly, it is of symbolical character and conveys identity, define each member's appropriate place within the given society.¹³ Obvious neglect of behavioral norms are treated as infringement on the symbolical integration of the local community. From the individual point of view a convention compels to "play by the rules" in order to avoid negative sanctions from the part of the local environment. In more detail I am going to discuss this phenomenon in a publication on habits and customs as a significant factor of normative social control.¹⁴ Conventionalization of behaviour is one of the main characteristics of local systems and at the same time a factor of their differentiation; its influence on the shaping of a civic society however is not particularly important.

Finally I will discuss one more significant aspect of localism - it is the symbolically-representative character of the place and the source of self-identification within the local system which- as I have already mentioned at the outset, Stanislaw Ossowski referred to as the "intimate/individual homeland".¹⁵ This mental aspect of dependence is most significant. The place of birth and childhood has a particular influence on the cultural identity of the individual and conveys its lasting shape. The process of identification however, is not restricted to the place of birth and childhood. People change their places of residence several times during one lifetime and do not only move from place to place within their country of origin but as well move abroad. Each time the prerequisite for a successful organization of one's daily life is the exploration, understanding and, at least to some extent, the integration in the local environment and the social systems allocated therein. As an example may be cited the evacuees from East of the Bug river which, after World War II, were resettled in the voievodships of NW, SW and NE Poland. The society of local systems is not anonymous, due to frequently repeated mutual contacts between its individual members. There remains ample space of personal freedom for social contacts, which further the formation of a civic society.

¹³ B.Jalowiecki, op.cit.

¹⁴ A.Sosnowski, *Różnorodność...* op.cit

¹⁵ S.Ossowski, op.cit.

Striving for a Civic Society within the framework of local systems

As to the modification of social and civil interaction within our country a key issue lies in the development of bonds that cross over close family ties by establishing/founding associations of various kind and by the implementation of a local self-government in order to establish a civic society. This is the construction of a school of co-governance and democracy. Locality, and, in its wake the development of a civic society, is not only an alternate concept to the governing of a society imposed "from above", but as well a necessity in the spirit of our times. Without a re-awakening and rebuilding of a positive attitude towards the phenomenon of localism the development of social bonds which are the foundation of any civic society are doomed to failure from the outset. Taking into consideration the amazing reverse towards a post-communist consciousness (read: mentality) that recently could be observed in certain parts of our population this is no easy task, which, moreover, is being hampered by the behavior of the representatives of the ruling parties, who deprave the public through their arrogance, corruption and opportunism in their actions. As the saying goes: A fish rots from the head down.

Local self-administration and the challenge to manage their own affairs through changes from the bottom up as supported by committed local citizens does not always meet with the acceptance of the local community's majority. This is a major hurdle on the way to a civic society.

Reduce the interference from the government to a minimum- this is the fundamental request of any local population that relies on the principles of democracy, decentralization and self-government. These are the pillars on which to build a civic society. The model of social self-organization on a local level has not only benefits but also its disadvantages. Just to mention a few: excessive particularism, which may be observed in the way personal interests of representatives of the local government are favoured; the emergence and development of relations of dependence furthering corruption and damaging the interests of the local community. Another negative aspect is the excessive control of the individual citizen by organs of the local government, which dispose of much more efficient means of control than does any state apparatus. Notwithstanding all these deficiencies the system of self-government – as well as democracy itself- constitute the best of all inadequate social organization systems which mankind has come up with till now; although subjected to criticism throughout history from antiquity till now- from the Sophists, Democritus, through the constructive criticism of Athenian democracy as expressed by Plato and Aristoteles, up to Winston Churchill's famous quote "Democracy is the worst form of government, except for all the others."

Summarizing - and in conformity with the conclusions of such renowned authors like Bohdan Jałowiecki, Kazimierz Sowa, Piotr Dudkiewicz, Grzegorz Gorzelak, Jerzy Bartkowski, Andrzej Kowalczyk and Paweł Świaniewicz¹⁶ – localism can be defined as a worldview distinguished by the special appreciation of a particular place on earth, referred to as the "individual" or "small homeland" (in German simply: "Heimat")- where for the individual lies the origin of the world.

Localism means

- a. the principle of the definition of the own self within the broader context of a particular territorial populace.
- b. The principle of socialization of the young generation through the admission into various local associations of educational, cultural and athletic character and the joining in their activities.
- c. The deliberate rejection of certain aspects of contemporary mass culture like the compulsion to buy and homogenous mass-culture mash.

- d. The craving to keep up and further cultural diversity in order to attain personal satisfaction and the development of varied counter culture movements;
- e. A life comparatively close to nature and in harmony with its rules, as opposed to languishing in the obscurity of an artificial environment of concrete buildings unfit for human beings.
- f. The (joint) responsibility for one's own fate and fortune and the affairs of one's family and the local community.

Considering the above it can be concluded that a complete decentralization and, in its wake, an active democratization cannot be achieved as long as the majority of the local population is not sincerely convinced of the necessity to manage their own local affairs by self- government and act accordingly. This is one of the basic conditions which must be fulfilled before a civic society can be implemented.

¹⁶ B. Jałowiecki, op.cit; K. Sowa, Lokalizm ... op. cit.; P. Dutkiewicz, G. Gorzelak, *Problemy rozwoju lokalnego*, Warszawa 1988; J. Bartkowski, A. Kowalczyk, P. Świaniewicz, *Strategie władz lokalnych*, Warszawa 1990.

Bibliography

- ARYSTOTELES, Dzieła wszystkie, t. I-VII, Warszawa 1990/1994.
- BARTKOWSKI, J., KOWALCZYK, A., SWIANIEWICZ, P., Strategie władz lokalnych, Warszawa 1990.
- DUTKIEWICZ, P., GORZELAK, G., Problemy rozwoju lokalnego, Warszawa 1988.
- HILLERY, G. A., Definitions of Community: Areas of Agreement, „Rural Sociology”, 1955, t. 20.
- JALOWIECKI, B., Rozwój lokalny, Warszawa 1989.
- MEAD, G. H., Umysł, osobowość, społeczeństwo, Warszawa 1975.
- MONTESQUIEU, Ch. L., O duchu praw, Warszawa 1957.
- OSSOWSKI, S., Z zagadnień psychologii społecznej, w: Dzieła, t. III, Warszawa 1967.
- PARETO, V., Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne, Warszawa 1994.
- PLATON, Państwo, Warszawa 1958.
- SOSNOWSKI, A., Różnorodność życia społecznego, Szczecin 2000.
- SOSNOWSKI, A., Wyznaczniki zmiany społecznej, Szczecin, 2002.
- SOWA, K., Lokalizm, centralizm, rozwój społeczny, „Zeszyty Politologiczne” 1988 nr 5.
- SOWA, K., Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń, Warszawa 1988.
- SPENCER, H., Zasady socjologii, t. I-VI, Warszawa 1988/1989.
- SZACKI, J., Historia myśli socjologicznej. Wydanie nowe, Warszawa 2002.
- TOSQUEVILLE, A. de, O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976.

Address

dr hab. Adam Sosnowski
Wyższa szkoła informatyki i ekonomii TWP w Olsztynie
10-283 Olsztyn
Ul. Jagiellonska 59
E-mail: adam.sosnowski@wsiie.olsztyn.pl

Prieniky verejnej politiky a verejnej správy

The intersections of public policy and public administration

Mária Adamcová

Abstract

To show differences between public administration and public policy is not as challenging as seeks to identify and especially the analysis of penetration between them. Because it requires a great amount of knowledge and detachment so that you did not make mistakes and not get outside space scientism. While we have managed to identify the following penetrations. The first, and by us and naturally is through the public interest. Second appear through the actors themselves, public policy and public administration. The final penetration is the formation of public policy for public administration. Finding the penetration between public policy and public administration is not exhausted by this, we consider open space and assume that the future will be filled in other penetration on the basis of new theoretical and practical knowledge of public policy and public administration.

Keywords: public policy, public administration, the intersections, the public interest, the actors

Úvod

Verejná politika prekračuje hranice špecifického poznania jednotlivých disciplín svojou snahou o celostné poznanie problémov v súčasnej spoločnosti a hľadaním ciest ako ich v praktickom živote štátu, regiónu, obce či občianskej spoločnosti účinne riešiť. Objasnenie jednotlivých problémov verejnej politiky a potvrdenie jej identity, ale aj konkrétneho naplňania a implementácie verejnej politiky, pomáha na jednej strane rozvoju tejto vednej disciplíny a na strane druhej prispieva k systematickému rozvíjaniu pragmatickej dimenzie verejnej politiky. Naše znalosti o verejnej politike obohatené množstvom teoretických i praktických poznatkov môžu zostať nepoužiteľnými, pokiaľ sa nám ich nepodarí spojiť s reáliami konkrétnej krajiny resp. politického priestoru. Tento priestor je spravidla vyplnený fungujúcou verejnou správou, ktorá zároveň predstavuje aj jej praktickú rovinu. Jedná sa o sústavu správnych orgánov, medzi ktorými vznikajú vzťahy a väzby ovplyvňujúce každodenný život obyvateľov určitého, presne vymedzeného územia. Okrem praktickej roviny má verejná správa podobne ako verejná politika svoju teoretickú rovinu v podobe samostatnej vednej disciplíny. Pri tomto je však dôležité zdôrazniť, že napriek tomu, že stále existujú pochybnosti či rozpory týkajúce sa jej identity, hlavne z hľadiska určenia jej predmetu my akceptujeme vznik verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny a zaraďujeme ju do systému spoločenských vied. Táto vedná disciplína so súborom svojich metód teoretickým portfóliom sa prelína s inými spoločenskými vednými disciplínami. Predmetom nášho poznávania budú prieniky verejnej politiky a verejnej správy, pričom nebudeme robiť rozdielnosti medzi

teoretickou rovinou a rovinou praktickou, pretože tomu nepripisujeme v danom prípade žiaden význam.

1. Verejná politika a verejná správa ako realizácia verejného záujmu

V centre pozornosti verejnej politiky je formovanie a realizácia politík ako politický proces, redistribúcia zdrojov a spravodlivosť pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, problémy vzťahov centra a regiónov ako aj formovanie a realizácia lokálnych politík, pričom analyzuje formovanie a presadzovanie verejného záujmu. Verejný záujem je teda uplatňovaný predovšetkým v politikách poskytovania verejných služieb a je zároveň významným faktorom pôsobiacich pri politickom rozhodovaní.

Verejná politika je úzko spojená s verejnými záujmami. Je nástrojom jeho identifikácie, jeho hodnotenia, tvorenia preferencie jeho výberu ako predmetu verejnej politiky. Verejná politika vyberá metódy riešenia a naplňovania verejného záujmu.

Definícia verejného záujmu je predmetom dlhodobých diskusií. Definitívna odpoveď v tomto smere neexistuje. Je to všeobecný záujem spoločnosti, ale vzťahuje sa vždy k nejakému objektu. Nemá nadčasovú platnosť. Čo je v jednom vzťahu, časovom období, v určitej kultúre verejným záujmom, v inom ani vôbec nemusí byť. My sa pokúsime o jeho zadefinovanie a to tak, aby sme sa vyhli jednostrannosti a zjednodušovaniu a zároveň, aby to bola definícia, ktorá spĺňa kritéria vedeckosti. Ako alternatívy sa nám ponúkajú, že verejný záujem je:

1) **záujem väčšieho počtu občanov** – význam verejného záujmu preložený do aritmetického jazyka znamená nátlak väčšieho počtu občanov (väčšieho počtu akejkoľvek populácie), súhrn akého počtu a voči akému všeobecnému celku, pričom zastupuje väčšina názor, že má absolútne právo diktovať svoju vôľu menšine alebo menšinám. Niektorí autori uvádzajú, že verejný záujem je:

2) **sumou individuálnych záujmov** – osobitosť tohto prístupu závisí jednak na zistení rozdielu medzi osobnými záujmami a tým, čo je v jeho záujme. Ide mu nie o to, čo je záujem väčšiny individuí, ale čo podporuje každého člena verejnosti. Na druhej strane tento pohľad ignoruje tú skutočnosť, že spoločnosť nie je iba súčtom osôb, ale skladá sa aj zo vzťahov medzi nimi navzájom, ako aj zo vzťahov medzi nimi a rôznymi subsystémami, z čoho vyplýva, že charakteristiku spoločnosti nemožno redukovať na individuálne charakteristiky. Zistenému výrazu chýba predpoklad sústredený na človeka a tento spätne žiadnym spôsobom neminimalizuje význam hodnôt, ktoré závisia na členstve v skupine alebo spoločnosti. Záujmy človeka môžu byť, a obvykle sú nižšie než individuálne záujmy. Preto pri definovaní verejného záujmu sa sústreďujeme radšej na kategóriu „človek“ než individuum. Chceme predsa zdôrazniť záujmy celého človeka, vrátane všetkých spoločenských aspektov (ako ľudskej bytosti). Pomerne často sa stretávame s tým, že za verejný záujem sa považuje:

3) **spoločný záujem** – zásadnou chybou tejto interpretácie sa javí to, že umožňuje ospravedlniť akýkoľvek záujem, ktorý je spoločný z pohľadu komunity, obce, či kolektívu, ale nemusí mať povahu verejného záujmu. Môže to byť parciálny záujem, ktorý sa môže vydávať za verejný alebo presadzovať ako taký. Tretia predstava stotožňuje spoločný a verejný záujem bez špecifikácie rozdielov medzi nimi. Aj keď sa nesnažíme o akademickú definíciu, v literatúre sa stretávame aj s interpretáciou, že verejný záujem je

4) **nadindividuálny záujem**, pričom kladie dôraz na hodnotenie a vytvára zdanie, že verejný záujem je mimo dosahu jednotlivca a zároveň – že je to niečo čomu on nemôže rozumieť, pretože je to zvláštny druh verejného dobra, ktoré sa skladá z niečoho iného než súhrnom záujmov tých, ktorí tvoria spoločnosť, teda – že je mimo dosahu jednotlivca. A konečne posledná podoba verejného záujmu ako

5) **výraz plurality kolektivizovaných záujmov** tzn. Označenie verejného záujmu, ktorý je charakterizovaný znakmi:

- *prvý znak* – verejný záujem sa týka zaistenia a rozdeľovania verejných statkov, ktoré sú individuálne nepriraditeľné, resp. užíva ich verejnosť ako celok alebo jej jednotlivé časti (obvyklým

objektom verejného záujmu býva verejný statok – public goods, avšak aj iné neekonomické hodnoty, napr. ideové, kultúrne a pod.)

Pojem verejný záujem teda vyjadruje:

- potreby, ktoré sa týkajú väčších spoločenských kategórií (skupín, či celej spoločnosti)
- hodnoty, ktoré spoločnosť uskutočňuje a na ktoré aspiruje
- obranu pred ohrozením týchto potrieb a hodnôt

• *druhý znak* – verejný záujem je aspirácia subjektov spoločnosti (jednotlivcov, skupín, organizácií, politických strán, hnutí, vlády, parlamentu ...) na tie hodnoty a potreby spoločnosti, ktoré považuje za prioritné, preferenčné. Tieto subjektívne prezentácie verejného záujmu sa do značnej miery objektivizujú v pluralitnom systéme na základe vyjednávania, kompromisu a konsenzu. Napriek tomu pri poruchách demokracie alebo autoritatívnych systémov môže dôjsť k neadekvátnemu vyjadreniu verejného záujmu, dokonca môžu byť ako verejné záujmy podsúvané (napr. populistickou politikou) záujmy jednotlivcov či istých skupín ako verejné.

• *tretí znak* – verejný záujem je pravidelne zložený zo segmentov: ekonomického, politického, kultúrneho, ekologického, sociálneho, atď. len v najvšeobecnejších dokumentoch, napr. v ústave, v zákonoch, v programoch politických strán je formulovaný ako celok. Veľký význam to má pre praktickú verejnú politiku. Segmenty verejného záujmu sa stávajú predmetom špeciálnych častí verejnej politiky. Tak sa verejný záujem rozkladá do veľkého počtu programov. Vyladenie realizácie verejného záujmu preto vyžaduje vysokú mieru koordinácie, čo je funkciou verejnej politiky.

• *štvrtý znak* – verejný záujem je štruktúrovaný, čo do času, miesta, objektu a zdroja vzniku. Existujú verejné záujmy:

a) krátkodobé

b) dlhodobé (sú skôr založené na hodnotách, o ktoré sa spoločnosť usiluje, sú výsledkom hlbšej analýzy)

c) strednodobé – zmiešané (sú výsledkom prelínania obidvoch)

Môže sa však stať, že krátkodobý verejný záujem, ktorý má riešiť nejaký sociálny problém sa stáva chronickým, teda dlhodobým, pretože nebol včas účinne riešený a prerastá do verejného záujmu strategickej povahy.

• *piaty znak* – predmetom verejnej politiky sa stávajú verejné záujmy len vtedy, ak sú verejne uznané, tzn. že dostanú vo verejnej politike náležitú preferenciu. Vzniká tu zložitý vzťah medzi tým, čo sa verejne uznáva, a tým čo zostáva latentným verejným záujmom. Mimoriadny význam má preto analýza verejných záujmov a podmienok ich realizácie (niekedy nie sú odmietnuté ako také, ale ich riešenie sa odkladá pre nedostatok prostriedkov).

• *šiesty znak* – verejné záujmy nie sú len záležitosťou verejných inštitúcií, ale aj jednotlivcov. Ak občania sú spoločenskými činiteľmi a ako takí môžu vyjadrovať i verejné záujmy. Kategorizácia verejných záujmov podľa oblastí, ktorých sa týkajú je tiež kritériom vydelenia jednotlivých podriadených druhov verejných politík. Zatiaľ čo všeobecne verejná politika určuje celkovú koncepciu štátu, vlády, parlamentu v riešení verejných záležitostí, jednotlivé druhy verejnej politiky sa zaoberajú konkrétnou oblasťou a verejných záujmov v nich (napr. školská politika, sociálna politika, atď.) Tieto kategórie nie sú od seba striktne oddelené.

Ak občan rešpektuje verejný záujem, má právo a povinnosť kontrolovať ako je verejný záujem uplatňovaný. Verejný záujem má svoj zdroj existencie v individuálnom (súkromnom) záujme, ale je spojený so zabezpečovaním hodnôt a potrieb širšieho celku. Verejný záujem je sociálnym záujmom občanov, prameniach zo súkromného záujmu občanov o vytvorenie inštitúcie, sústavy pravidiel, noriem, zákonov štátu, ktorými sa tvoria demokratické podmienky pre rozvoj občana ako nositeľa individuálnych záujmov. V demokratickej spoločnosti sa protiklady medzi verejným a súkromným záujmom postupne stierajú, pre demokraciu nie je žiaduce, aby verejný záujem bol dlhodobo v protiklade k súkromnému záujmu. Verejný záujem sa musí postupne zdokonaľovať, čo znamená lepšie, dokonalejšie, uspokojovanie a plnenie súkromného záujmu.

Verejná správa je svojím spôsobom určitý súhrn činností, keď dochádza k spravovaniu verejných záležitostí v tzv. verejnom záujme, resp. tieto záležitosti sú verejnou vecou a treba ich vykonávať vo verejnom záujme. Verejná správa, je teda prejavom existencie verejného záujmu, ktorý má korene v súkromnom záujme a v súkromnej správe. Rozlišovacím znakom verejnej

správy od správy súkromnej je verejný záujem, ktorý je determinantom utvárania právnych noriem a pravidiel spolupráce. Z uvedeného hľadiska potom vyplýva, že verejná správa predstavuje sústavu inštitúcií a organizačných štruktúr, ktorými sa tvoria a implementujú zákony, normy, spolupráce a právny poriadok štátu od výkonu súkromnej správy. Zákony potom prostredníctvom verejnej správy využíva súkromná správa občana pri realizácii svojho súkromného záujmu. Občan samostatne alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov môže uplatňovať preferencie svojho záujmu. Takouto procedúrou rozhoduje o tom, v akom rozsahu a kvalite dáva verejnému záujmu prednosť pred uplatnením časti či celého svojho súkromného záujmu.

Verejný záujem je východiskom a jeho realizácia je kritériom účinnosti verejnej politiky a objektívnosti verejnej správy. Je taktiež orientačným meradlom k definovaniu objektov pôsobenia verejnej politiky a činnosti verejnej správy. **Verejný záujem sa stáva prienikom a tým čo spája verejnú politiku a verejnú správu.**

Verejná politika je založená a legitimizovaná existenciou verejných záujmov, teda nielen vznikom a rozširovaním ale aj uznaním. Základným prostriedkom uznania, legitimizácie a vyjadrenia podpory sú v demokracii voľby, v ktorých občania dávajú svoje hlasy politickým stranám či osobám, ktorí im predkladajú programy obsahujúce preferencie určitých verejných záujmov, koncepty ich zaistenia, metódy ich riešenia a s nimi spojené postupy. Spolu s delegovaním moci sú zvolené strany a kandidáti na jednotlivých úrovniach verejnej správy poverení riadiť spoločnosť k naplneniu týchto záujmov. Dynamické premeny a zložité podmienky spoločnosti vyžadujú permanentné uznávanie a overovanie verejných záujmov.

2. Aktéri a verejná politika a verejná správa

Verejná politika sa z politických rozhodnutí pretavuje do vysoko odbornej práce analytikov, činnosti odborníkov mnohých odborov vo verejnej správe, hlavne štátnej správe. V tejto súvislosti vznikol problém profesionálnej prípravy pracovníkov verejnej politiky a verejnej správy a súčasne problém ako implementovať verejnú politiku (jednotlivé politiky) prostredníctvom jednotlivých štruktúr verejnej správy.

Preto verejná politika potrebuje k svojej realizácii verejnú správu. Prevažne je situovaná do štátnej správy, ale taktiež do neštátnych samosprávnych inštitúcií (miestnych a regionálnych) a profesionálnych, záujmových či neziskových organizácií. Z hľadiska skúmanej problematiky je možné označiť ich ako aktéri verejnej politiky. Aktéri verejnej politiky sú prítomní pri posudzovaní akejkoľvek otázky či problematiky vo verejnej politike. Kľúčovú rolu zohrávajú pri definovaní individuálnej a spoločenskej genézy verejných záujmov ako aj pri definovaní vzťahu verejnej politiky a verejnej správy. Dokonca jedná z mnohých definícií verejnej politiky definuje jej úlohu ako výskum súhrnu aktivít aktérov verejnej politiky v rámci určitého subjektu (štátu, samosprávy alebo verejno-právnej korporácie), ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov daného subjektu. **Aktéri sú jednoznačne ďalším prienikom medzi verejnou politikou a verejnou správou.**

Zvláštnu, možno povedať najväčšiu rolu vo formulácii, presadzovaní a realizácii verejného záujmu majú v politickej demokracii politické strany. Ak vyhrajú vo voľbách umiestňujú svojich predstaviteľov a členov do rozhodujúcich pozícií vo verejnej správe.

Aktéri verejných záujmov nie sú všetci občania ani štát či spoločenské záujmové organizácie, či iniciatívne skupiny alebo hnutia, ale môžu sa nimi stať ak:

- sa podieľajú na ich zaistení, určení, identifikácii
- alebo formulujú alebo verejne zdieľajú ich zameranie a obsah (prezentácia verejných záujmov)
- či sa zúčastňujú rozhodovania o ich uznaní vo verejno-politických inštitúciách, ako sú vláda, parlament, regionálne či komunálne zastupiteľstvo atď.
- alebo participujú na ich uplatnení vo verejno-politickom živote (realizácia verejných záujmov).

Aktérov verejných záujmov odlišujeme od užívateľov verejných záujmov. Zatiaľ čo aktér, ako naznačuje tento pojem, je aktívnym elementom tvorby a implementácie verejných záujmov, užívateľ sa podieľa na ich užívaní, saturuje nimi svoje hodnoty a potreby. To samozrejme nevylučuje, aby sa užívatelia verejného záujmu nestali tiež aktérmi. Participácia užívateľov podstatne prispieva k jeho spresneniu a efektívnemu využitiu. Preto býva vhodné, aby aktéri formulujúci a presadzujúci verejné záujmy a tiež tí, ktorí rozhodujú o ich prioritnom riešení a rozsahu uznania ako oficiálnych programoch štátu, samosprávy prípadne mimovládnych inštitúcií vstupovali do sociálneho dialógu s existujúcimi či potenciálnymi užívateľmi verejného záujmu. Hlavní aktéri vstupujú do hry o verejný záujem podľa svojich politických a spoločenských pozícií, kompetencií, možnosti a tiež podľa svojich schopností ich rozpoznať a vôle ich riešiť.

Ich podiel záleží na súbore týchto predpokladov a úsilí. Aj keď niektorí majú zo svojich pozícií potenciál rozhodujúci napr. parlament či vláda nemusia ho využiť a túto rolu zohrajú potom iní aktéri. (alebo svojím tlakom niektorí aktéri donútia, aby sa verejné záujmy docielili). Aktéri verejného záujmu majú spravidla rôzne možnosti ovplyvňovania jeho genézy, presadzovania a realizácie. V kategorizácii aktérov upozorňujeme na to, že ňou môže byť verejná správa ako celok alebo jej jednotlivé súčasti. Vlastný proces od vzniku až po realizáciu verejného záujmu je potrebné si predstaviť ako živý prúd interakcií, ktoré prebiehajú súbežne medzi všetkými aktérmi, ktorí prijali účasť na tomto procese. Okrem týchto aktérov na spoločenskú genézu verejných záujmov pôsobia všeobecné a špecifické faktory spoločnosti. Uplatňujú sa ako determinujúce či inšpirujúce alebo obmedzujúce prostredie, umožňujú jednak brzdiť či znemožňovať konanie a vôľu aktérov presadzovať a realizovať určitý verejný záujem. V mnohých prípadoch pôsobia na jeho špecifiká pri vyjadrovaní alebo ich realizácie. Uvedme niektoré z hlavných všeobecných a špecifických faktorov ovplyvňujúcich verejné záujmy:

- geopolitická situácia štátu. Ide napr. o situáciu keď je ohrozená bezpečnosť krajiny a dochádza k zvyšovaniu výdavkov na obranu čím sa zároveň odčerpávajú zdroje potrebné na zaistenie iných sociálne dôležitých verejných záujmov.

- ekonomická situácia a ekonomická rozvinutosť krajiny. Nízky stupeň ekonomického rozvoja nedovoľuje to, čo je možné v ekonomicky rozvinutých krajinách.

- historické tradície a kultúrne vzorce správania. Tento faktor má značný vplyv na to, čo je vnímané ako verejný záujem.

- politický režim štátu a spoločnosti.

- kultúrna úroveň a kvalita života v danej krajine vrátane životnej úrovne. Tento faktor má silný vplyv na povahu záujmov, ktoré sú označované ako verejné.

- všeobecne funkčné potreby existencie spoločnosti a štátu. Na tento faktor sa často zabúda. Je však obsiahnutý v univerzálnych hodnotách ľudskej spoločnosti, pokiaľ sa má udržať a vyvíjať ako ľudská a kultúrna. Nájdeme ich aj v univerzálnych funkciách štátu, ktoré musí plniť, aby ho občania potrebovali a podriaďovali sa mu. Ovplyvňuje verejné záujmy týkajúce sa tak dlhodobého vývoja spoločnosti (napr. podpora rodiny, ochrana hraníc, vzťah k menšinám atď.)

V rôznych krajinách a spoločnostiach sa objavujú špecifické faktory, vychádzajúce spravidla z miestnych kultúrnych a prírodných podmienok. Tie môžu dosť výrazne modifikovať už výber, ale aj prezentáciu a realizáciu verejných záujmov.

3. Štrukturalizácia verejných politík ako priestor prieniku s verejnou správou

Posledný prienik medzi verejnou politikou a verejnou správou je determinovaný štruktúrou verejných politík. Pri hľadaní východísk smerom k možnostiam efektívneho spravovania vecí verejných, nie je možné obísť pojmy korešpondujúce rôznymi činnosťami a sférami v rámci verejnej politiky. Najvšeobecnejšie je možné túto štruktúru poňať z hľadiska vertikálneho a horizontálneho. **Vertikálne hľadisko môže byť charakterizované ako systém**

verejnej správy. Otázka horizontálneho sektorového členenia verejnej politiky je v modernom poňatí štátu pomerne zložitým problémom, ktorý je charakterizovaný potrebou poznania lokálnych špecifik danej oblasti, regiónu či štátu. Jednou z kľúčových politík v rámci horizontálnej štruktúry je aj politika vo verejnej správe. Vertikálna línia osciluje okolo týchto radiacích línií:

Vertikálna štátno-správna línia:

Táto línia je predstavovaná a realizovaná prostredníctvom štátnej správy. Jej subjektom je centrálna výkonná moc uskutočňovaná vládou a jej orgánmi. Tá sa týka, pokiaľ vychádza zo zákonov i lokálnych samospráv a odohráva sa v dvoch oblastiach: v oblasti regulácie pravidiel výkonných činností cestou podzákonných noriem a delegáciou právomoci štátu na lokálnu samosprávu (prenesené právomoci). Verejná politika zahŕňa rozhodovanie o distribúcii a redistribúcii alebo lokalizácii zdrojov (napr. rozdeľovanie zdrojov medzi jednotlivé regióny), vyznačuje sa predovšetkým konkrétnym súborom opatrení a obsahom činnosti jednotlivých zložiek verejnej správy. Zároveň môžeme podstatu verejnej politiky chápať aj ako riadenie globálno-odvetvových vzťahov, ktoré sa realizujú prostredníctvom medziorganizačných vzťahov (jedným z odvetví je aj verejná správa). Verejná politika sa potom prejavuje ako sprostredkovateľ verejných záujmov a zosuladňuje rozdielne záujmy medzi odvetviami alebo odvetviami a globálnou spoločnosťou. Globálno-odvetvové vzťahy sú tak podstatou verejnej politiky, ktoré pritom determinujú vypracovanie verejnej politiky ako celku v jej perspektíve, ako aj jej jednotlivých politík.

Vertikálna samosprávna línia:

Smer riadenia tejto línie môžeme označiť ako smer od zákonodarného centra (parlamentu) cez samosprávne orgány regionálne až po najnižšiu úroveň samosprávy, miestnu samosprávu. Hlavnou inštitúciou tohto typu riadenia je ústava a zákony, ktoré prijíma parlament. Stadiálne vychádza väčšina legislatívnych podmienok, stanovenie kompetencií a postavenie jednotlivých úrovní samosprávy. Zástupcovia jednotlivých samospráv sa sami veľmi často podieľajú na príprave, schvaľovaní a realizácii jednotlivých návrhov (dokonca je tu priestor aj na lobovanie zo strany lokálnych samospráv).

Zmiešaná vertikálno-horizontálna línia:

Týka sa vlastného samospravovania sa obci, miest či regiónov a zvláštnej zložky, ktorú tvorí administratívno-správny aparát. Vedľa volených zástupcov a ich inštitúcií dochádza k zjednocovaniu zastupiteľskej moci a výkonnej moci pričom kontrolná funkcia volených zástupcov je zvrchovaná. Významné miesto v horizontálno-vertikálnych vzťahoch v lokálnej politike predstavujú kontakty miestnej samosprávy s občianskymi subjektmi, občanmi, súkromným sektorom, mimovládnymi organizáciami a samozrejme s politickými stranami. Lokálna samospráva v tejto línii sa realizuje ako kombinácia zastupiteľskej a priamej demokracie. Miera ako sa to môže realizovať ju odlišuje od vertikálnych línií a môže mať vplyv i na charakter zastupiteľskej línie demokratickej správy.

V poli záujmu verejnej politiky a verejnej správy sa ďalej nachádzajú také témy ako sú tvorba a realizácia politiky v oblasti verejnej správy, redistribúcia zdrojov, problémy fungovania a väzieb štátnej správy, samosprávy a verejnoprávných korporácií, problémy centralno - lokálnych vzťahov, formovanie a realizácia regionálnych a komunálnych politík.

Tvorba verejnej politiky je interaktívny proces založený na vyjadrení všeobecného cieľa, alebo požadovaného stavu. Najčastejšie sa prezentuje vo forme vládneho programu činnosti v jednotlivých odvetviach spoločnosti alebo v určitom geografickom prostredí. Neoddeliteľnou súčasťou týchto úvah je dvojediné ponímanie verejnej politiky ako vládnej a širšie ako štátnej činnosti, ktorá je spojená so špecifickými činnosťami štátu, ktorý vykonáva verejnú moc na určitom území. Výkon verejnej moci predstavuje tvorbu legislatívy, organizáciu a výstavbu štátu ako i získavanie a prerozdeľovanie finančných prostriedkov, preto sa štát stáva najdôležitejším subjektom (aktérom) tvorby verejnej politiky. Ako sme už naznačili pri tvorbe verejnej politiky dochádza k interakcii verejného sektora s občianskym a súkromným sektorom. Pôsobenie záujmových skupín, verejnej správy a podnikateľských subjektov, ich záujem o prístup k tvorbe verejnej politiky je prirodzenou a neoddeliteľnou súčasťou demokracie. Dochádza tu k sprostredkovaniu záujmov, výmene názorov a skúseností t. zn., že sa jedná o proces prospešný pre verejnú politiku a verejnú správu.

Literatúra:

ADAMCOVÁ,M.- KLUS,M.(2006): Verejná politika. Banská Bystrica: FPVaMV UMB. 82 s. ISBN 80-8083-205-6

BRIŠKA,F. a kol. (2010): Teória a prax verejnej politiky. Banská Bystrica: FPVaMV UMB. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8

DAHL,R. (1995): Demokracie a její kritici. Praha: Victoria Publisching. 349 s. ISBN 80-85605.81-3

KLUS,M. (2008): Aktéri verejnej politiky. Štrukturalizácia.Voľba. Banská Bystrica: FPVaMV UMB. 145 s. ISBN 978-80-8083-548-4

POMAHAČ,R.-VIDLÁKOVÁ, O.(2002): Veřejná správa. Praha: C.H. Beck. 270 s. ISBN 80-7179-748-0

POTUČEK,M. a kol.(2005): Veřejná politika. Praha: SLON. 390 s. ISBN 80-86429-50-4

VESELÝ,A.- NEKOLA, M.(2007): Analýza a tvorba veřejných politik. Praha: SLON. 397 s. ISBN 978-80-86429-75-5

Adresa autora

doc. PhDr. Mária Adamcová PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice 1
maria.adamcova@upjs.sk

Predpoklady zavedenia modelu CAF v organizáciách verejnej správy

Preconditions of implementation the CAF model in public administration organizations

Helena Harausová

Abstract

The article focuses on the issue of service quality of public sector organisations. The theoretical part explains the nature of service quality and describes the Common Assessment Framework (CAF), which focuses on improving public organisations through self-assessment. To introduce the CAF it is necessary that organisations meet the conditions for its implementation. Therefore, in the survey part it is detected, whether two selected public sector organizations qualify for introduction of CAF by two criteria: Leadership and Employees from the perspective of Employees.

Keywords: quality, model CAF, leadership, staff

1. Kvalita služieb

Záujem o kvalitu služieb sa v odbornej literatúre objavil v 70 - tých rokoch minulého storočia (Gronroos 2007). Vo verejnom sektore je problematike kvality služieb venovaná pozornosť od cca 90 - tých rokov minulého storočia. Od začiatku tohto storočia sa záujem o túto problematiku zvyšuje, a to jednak v súvislosti s potrebou modernizácie verejného sektora a zvyšovania jeho výkonnosti, jednak ako reakcia na nárast očakávaní zákazníkov verejného sektora a znižovanie ich tolerance k málo kvalitným službám. (Lukášová a kol. 2009).

Súčasná definícia kvality podľa normy ISO 9000 je nasledovná: "Kvalita je stupeň, ako sú splnené potreby a očakávania zákazníka" Preto kvalita reprezentuje všetky výhody a vlastnosti výrobku alebo služby, ktoré zákazník požaduje. Dôležitým bodom je skutočnosť, že výrobok spĺňa to, čo zákazník očakáva od tohto výrobku. Identické požiadavky sú aj na kvalitu služieb. Mateides (2006) definuje kvalitu služieb ako schopnosť poskytovateľa služby vytvoriť na určitej úrovni (za spoluúčasti zákazníka) požadovaný výkon podľa očakávaní zákazníka na určitej, ním požadovanej úrovni. Na pochopenie podstaty kvality poskytovaných služieb boli vyšpecifikované dimenzie: vplyv prostredia na zákazníka (tangibles), spoľahlivosť služieb (reliability), citlivosť prístupu k zákazníkovi (responsiveness), kvalifikovanosť personálu (assurance), vcítenie sa do individuálnych želaní zákazníka (empathy).

Vo verejnom sektore postupne rastie význam kvality poskytovaných služieb. Téma kvality verejných služieb je skoro vždy predmetom modernizácie alebo reforiem verejného sektora. (Nunvářová 2013). Kvalita poskytovaných služieb sa považuje za dôležitý determinant konkurenčnej schopnosti a dlhodobej prosperity organizácií.

Posudzovanie kvality vo verejných službách je oveľa zložitejšie a komplexnejšie ako v súkromnom sektore, pretože podľa Haláska (2004) rast kvality poskytovaných služieb môže viesť po zvýšenom dopyte po nej, čo zvyšuje výdavky na službu oproti limitovaným zdrojom. Vzhľadom k tomu, že verejná služba má odlišné charakteristiky od súkromného statku, je vhodné, aby sa organizácie poskytujúce verejné služby zamerali hlavne na kvalitu komunikácie, kvalitu špecifikácie a vymedzenia služby, kvalitu poskytovania a kvalitu personálu a systému organizácie (Halásek 2004).

Ako zvyšovať kvalitu poskytovaných služieb? Nunvářová (2010) uvádza, že existuje pestrá škála metód, ktorými sa dá zvyšovať kvalita verejných služieb. Známu a používanou je metóda CAF (Common Assessment Framework - Spoločný hodnotiaci rámec). Existujú aj iné používané metódy ako napr.: miestna agenda 21, ISO normy, model excelentnosti EFQM, Six Sigma, Kaizen, TQM - Komplexné manažérstvo kvality a iné. Ale najdôležitejší pri zvyšovaní kvality poskytovaných služieb sú efektívni, talentovaní (Horváthová 2010) a spokojní zamestnanci (Kravčáková 2007).

2. Model CAF

Organizácie verejnej správy v celej Európe sú viac než kedykoľvek predtým vyzývané spoločnosťou, aby preukázali a zlepšovali vlastnú pridanú hodnotu pri stanovovaní a ďalšom rozvíjaní spoločenskej prosperity. (príručka CAF).

V máji 2000 bol vydaný Spoločný systém hodnotenia kvality, známy ako model CAF (zlepšovanie organizácií verejnej správy prostredníctvom samohodnotenia - ako prvý európsky nástroj manažérstva kvality, špeciálne určený pre verejný sektor a jeho vlastný rozvoj. Je všeobecný, považovaný za jednoduchý, dostupný a ľahko použiteľný pre všetky organizácie verejného sektora v celej Európe a zaoberá sa všetkými aspektmi organizačnej výnimočnosti (príručka CAF).

Bol dvakrát revidovaný, a to v roku 2002 a 2006. Po roku 2006 bol tento model opäť optimalizovaný na základe spätnej väzby od užívateľov.

Model CAF ako spoločný systém hodnotenia kvality je nástroj komplexného manažérstva kvality, vytvorený verejným sektorom pre verejný sektor, inšpirovaný modelom výnimočnosti Európskej nadácie pre manažérstvo kvality EFQM. Vychádza z predpokladu, že výnimočné výsledky vo výkonnosti organizácie, vo vzťahu k občanom, zamestnancom a spoločnosti sa dosahujú prostredníctvom vodcovstva riadením plánovania a stratégie, zamestnancov, partnerstiev, zdrojov a procesov. Poskytuje pohľad na organizáciu z rôznych uhlov v rovnakom čase. Ide o holistický prístup k analýze výkonnosti organizácie.

Je dostupný pre verejnú sféru ako ľahko použiteľný nástroj na pomoc organizáciám verejného sektora v celej Európe, pri použití techník manažérstva kvality na zlepšenie ich výkonnosti. Dá aplikovať v organizáciách verejnej správy na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Cieľom modelu CAF je stať sa katalyzátorom pre komplexný proces zlepšovania v organizáciách a má päť hlavných zámerov. (1) Zaviesť kultúru výnimočnosti a princípy komplexného manažérstva kvality do verejnej správy. (2) Viest ich postupne k plne integrovanému cyklu PDCA - plánuj, realizuj, kontroluj, konaj. (3) Podporovať samohodnotenie organizácií verejného sektora s cieľom získať štruktúrovaný obraz organizácie a následne námety pre zlepšovanie. (4) Pôsobiť ako premostenie rôznych modelov používaných v manažérstve kvality tak vo verejnom ako aj v súkromnom sektore. (5) Podporovať bench learning medzi organizáciami verejného sektora.

2.1 Princípy výnimočnosti

Model CAF obsahuje osem základných princípov výnimočnosti, ktoré vytvárajú rozdiel medzi tradičnými byrokratickými organizáciami verejnej správy a tými, ktoré sú orientované na komplexné manažérstvo kvality.

Princíp 1 Orientácia na výsledky. Organizácia sa zameriava na dosiahnutie priaznivých výsledkov pre všetky zainteresované strany (autority, občanov, partnerov, zamestnancov) vo vzťahu k cieľom, ktoré boli stanovené. Princíp 2 Zameranie na občana/zákazníka. Organizácia sa zameriava na potreby súčasných a aj potenciálnych občanov. Zapája ich do vývoja produktov a služieb a do zlepšovania svojej výkonnosti. Princíp 3 Vodcovstvo a stálosť cieľov. Vodcovia stanovujú jasné poslanie, víziu organizácie a jej hodnoty. Tiež vytvárajú a udržujú vnútorné prostredie, v ktorom môžu byť zamestnanci plne zainteresovaní do dosahovania cieľov organizácie. Princíp 4 Manažérstvo podľa procesov a faktov. Tento princíp vedie organizáciu k tomu, že želaný výsledok je možné dosiahnuť účinnejšie, keď sú zodpovedajúce zdroje a činnosti riadené ako proces a efektívne rozhodnutia sú založené na analýze údajov a informácií. Princíp Rozvoj zamestnancov a zapojenie. Zamestnanci všetkých úrovní sú podstatou každej organizácie

a ich vklad by mal byť maximalizovaný prostredníctvom ich rozvoja a zapojením do vytvárania pracovného prostredia, ktoré sa prejavuje zdieľaním rovnakých hodnôt a kultúry dôvery, otvorenosti, splnomocňovania a oceňovania. Princíp 6 Trvalá inovácia a zlepšovanie. Dosiahnuť výnimočnosť je výzvou pre každú organizáciu, preto by malo byť trvalé zlepšovanie stálym cieľom organizácie. Princíp 7 Rozvoj partnerstiev. Organizácie verejného sektora potrebujú ostatných, aby dosahovali svoje ciele, a preto by mali rozvíjať a udržiavať partnerstvá s pridanou hodnotou. Organizácia a jej dodávatelia sú nezávislí, ale vzájomne výhodne vzťahy zvyšujú u oboch schopnosť vytvárať hodnotu. Princíp 8 Spoločenská zodpovednosť. Organizácie verejného sektora musia prijať svoju spoločenskú zodpovednosť, rešpektovať ekologickú udržateľnosť a pokúsiť sa o splnenie hlavných očakávaní a požiadaviek miestnej a globálnej komunity.

Prieskum

Cieľom prieskumu bolo zistiť u dvoch organizácií verejnej správy, ktoré nemajú zavedený model CAF, do akej miery naplňajú dve kritéria predpokladov (vodcovstvo a zamestnanci) na zavedenie Spoločného systému hodnotenia kvality CAF.

Štruktúra modelu CAF pozostáva z deviatich oblastí, ktoré určujú hlavné aspekty akejkoľvek analýzy organizácie. Kritéria 1 - 5 sa zaoberajú manažérskymi praktikami a nazývajú sa predpoklady. Určujú, čo organizácia robí a ako pristupuje ku svojim úlohám za účelom dosiahnutia želaných výsledkov. V kritériách 6 - 9 sa merajú výsledky dosiahnuté vo vzťahu k občanom, zamestnancom, spoločnosti a kľúčové výsledky výkonnosti prostredníctvom merania vnímania a merania výkonnosti. Každé kritérium sa delí na subkritériá. 28 subkritérií určuje hlavné oblasti, ktoré je potrebné zvážiť pri samohodnotení organizácie.

Pre potreby výskumu boli vybrané dve kritéria predpokladov, ktoré mohli posúdiť zamestnanci dvoch vybraných organizácií: 1 Vodcovstvo a 2 Zamestnanci. Kritérium Vodcovstvo sa zameriava na správanie ľudí vo vedení organizácie. Ich práca je komplexná a ako dobrí vodcovia majú vytvárať jasný a jednotný cieľ organizácie. Ako manažéri vytvárajú prostredie, v ktorom organizácia a jej zamestnanci môžu vyniknúť a zabezpečujú fungovanie vhodných riadiacich mechanizmov. Ako sprostredkovatelia podporujú zamestnancov a zabezpečujú efektívne vzťahy so všetkými zainteresovanými stranami, zvlášť s politickou hierarchiou. V rámci kritéria Vodcovstvo boli použité dve subkritériá: 1.1 Vrcholový manažment poskytol organizácii smer rozvojom poslania, vízie a hodnôt a 1.2 Vrcholový manažment motivoval a podporoval zamestnancov v organizácii a pôsobil ako vzor správania sa. V rámci subkritéria 1.1 zamestnanci hodnotili 6 predpokladov a v rámci subkritéria 1.2 zamestnanci hodnotili 10 predpokladov.

Kritérium Zamestnanci sa zameriava na najdôležitejšie aktívum organizácie - na zamestnancov. Organizácia riadi, rozvíja a prenáša kompetentnosti a celý potenciál svojich zamestnancov od individuálnej úrovne po úroveň celej organizácie za účelom podpory vlastnej stratégie, plánovania a efektívneho fungovania procesov. Rešpekt a nestrannosť, otvorený dialóg, splnomocňovanie, oceňovanie a uznávanie, starostlivosť a zabezpečovanie bezpečného a zdravého pracovného prostredia sú základom pre budovanie záväzku a spoluúčasti zamestnancov na ceste organizácie k výnimočnosti.

U kritéria Zamestnanci boli hodnotené 3 subkritériá: 2.1 Plánovanie, riadenie a zlepšovanie ľudských zdrojov transparentne vzhľadom na stratégiu a plánovanie organizácie (tu mohli zamestnanci hodnotiť 7 predpokladov), 2.2 Identifikovanie, rozvíjanie a využívanie kompetentnosti zamestnancov v súlade s individuálnymi a organizačnými cieľmi (zamestnanci hodnotili 9 predpokladov), 2.3 Zapájanie zamestnancov rozvíjaním otvoreného dialógu, splnomocňovanie a podporovanie ich osobného prospechu (zamestnanci hodnotili 9 predpokladov)

Prieskumu sa zúčastnili zamestnanci dvoch organizácií verejnej správy, ktoré nemajú zavedený CAF: mestského kultúrneho strediska (organizácia č. 1) a úradu hlavného kontrolóra kraja (organizácia č. 2). V organizácii č. 1 sa prieskumu zúčastnilo 10 zamestnancov a v organizácii č. 2

12 zamestnancov. Zamestnancom obidvoch organizácií bol doručený dotazník v printovej podobe. Návratnosť dotazníkov bola 100 % - ná.

Dotazník sa skladal z dvoch častí: 1. časť Vodcovstvo obsahovala dve subkritéria so 16 výrokmi, 2. časť Zamestnanci obsahovala 3 subkritéria s 25 výrokmi. Respondenti sa mali vyjadriť ku každému výroku v rámci 5 bodovej hodnotiacej škály (1, 2, 3, 4, 5) pričom 1 predstavovala najnižšiu váhu výroku a 5 najvyššiu váhu výroku. Výsledná hodnota výrokov bola vypočítaná ako vážený aritmetický priemer. Na posúdenie silných stránok a oblastí zlepšovania na základe bodového hodnotenia bola zvolená nasledujúca kategorizácia:

kategória č. 1: 1 bod až menej ako 3 body - oblasť zlepšovania,

kategória č. 2: rovné 3 body až menej ako 4 body - silné stránky s odporúčaním ich zlepšovania,

kategória č. 3: rovné 4 body až rovných 5 bodov - silné stránky organizácie.

Výsledky

Bodové hodnotenie posudzovaného kritéria Vodcovstvo u obidvoch organizácií verejnej správy je prezentované v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Bodové hodnotenie kritéria 1 Vodcovstvo

KRITÉRIUM 1 VODCOVSTVO						
HODNOTENIE KRITÉRIA						
Subkritérium	Silné stránky		Oblasti zlepšovania		Bodové hodnotenie	
	Org. 1	Org. 2	Org. 1	Org. 2	Org. 1	Org. 2
1.1 Vrcholový manažment poskytol organizácii smer rozvojom poslania, vízie a hodnôt.			1.1.1	1.1.1	2,5	2,8
			1.1.2	1.1.2	2,7	2,8
			1.1.3	1.1.3	2,1	2,0
			1.1.4	1.1.4	2,8	2,2
			1.1.5	1.1.5	2,8	2,8
			1.1.6	1.1.6	2,5	2,8
Priemer					2,56	2,56
1.2 Vrcholový manažment motivoval a podporoval zamestnancov v organizácii a pôsobil ako vzor správania sa.			1.2.1	1.2.1	2,5	3,1
			1.2.2	1.2.2	2,3	2,8
		1.2.3	1.2.3		2,8	3,5
		1.2.4	1.2.4		2,3	3,3
		1.2.5	1.2.5		2,9	3,0
		1.2.6	1.2.6		2,8	3,0
			1.2.7	1.2.7	2,4	2,6
		1.2.8	1.2.8		2,8	3,0
			1.2.9	1.2.9	2,5	2,8
		1.2.10	1.2.10		2,8	3,2
Priemer					2,61	3,03

Zdroj: vlastný

Vysvetlivky k tabuľke: 1.1.1 Pri formulácii poslania a vízie organizácie vrcholový manažment spolupracoval so zamestnancami.

1.1.2 Vrcholový manažment zaviedol hodnotový systém organizácie, pričom rešpektoval všeobecné hodnotové rámce verejnej správy.

- 1.1.3 Vrcholový manažment zabezpečuje širšiu komunikáciu o strategických a operatívnych cieľoch so všetkými zamestnancami organizácie.
- 1.1.4 Vrcholový manažment podporuje zamestnancov v riešení dilem, keď sa rôzne hodnoty dostávajú do konfliktu.
- 1.1.5 Vrcholový manažment poskytuje návod zamestnancom, ako zabezpečiť prevenciu korupcie a ako v takýchto prípadoch konať.
- 1.1.6 Vrcholový manažment posilňuje vzájomnú dôveru so zamestnancami.
- 1.2.1 Vrcholový manažment motivuje zamestnancov osobným príkladom, aby sa splnili ciele organizácie.
- 1.2.2 Vrcholový manažment podporuje vzájomnú dôveru so zamestnancami prostredníctvom proaktívnych opatrení na zvládanie akejkoľvek diskriminácie.
- 1.2.3 Vrcholový manažment pravidelne informuje zamestnancov o kľúčových otázkach týkajúcich sa organizácie.
- 1.2.4 Vrcholový manažment podporuje zamestnancov pri vykonávaní ich povinností.
- 1.2.5 Vrcholový manažment poskytuje spätnú väzbu zamestnancom, aby sa zlepšila ich výkonnosť.
- 1.2.6 Vrcholový manažment stimuluje zamestnancov prostredníctvom delegovania právomocí.
- 1.2.7 Vrcholový manažment podporuje zamestnancov v rozvíjaní ich kompetentnosti.
- 1.2.8 Vrcholový manažment sa zaoberá návrhmi zamestnancov.
- 1.2.9 Vrcholový manažment odmeňuje úsilie zamestnancov.
- 1.2.10 Vrcholový manažment rešpektuje individuálne potreby zamestnancov.

V rámci kritéria Vodcovstvo u subkritéria "Vrcholový manažment poskytol organizácii smer rozvojom poslania, vízie a hodnôt" v obidvoch organizáciách bola vypočítaná rovnaká hodnota: 2,56, čo toto subkritérium zaradzuje do kategórie č. 1. Na základe tejto hodnoty sa dá konštatovať, že v obidvoch organizáciách z pohľadu ich zamestnancov ide o slabú stránku, ktorú je potrebné zlepšovať vo všetkých sledovaných oblastiach: t. j. pri formulácii poslania a vízie organizácie vrcholový manažment spolupracovať so zamestnancami, zaviesť hodnotový systém organizácie, pričom rešpektovať všeobecné hodnotové rámce verejnej správy, zabezpečovať širšiu komunikáciu o strategických a operatívnych cieľoch so všetkými zamestnancami organizácie, podporovať zamestnancov v riešení dilem, keď sa rôzne hodnoty dostávajú do konfliktu, poskytovať návod zamestnancom, ako zabezpečiť prevenciu korupcie a ako v takýchto prípadoch konať, posilňovať vzájomnú dôveru so zamestnancami. Ako najkritickejšie sa v obidvoch organizáciách javí zabezpečovanie širšej komunikácie o strategických a operatívnych cieľoch so všetkými zamestnancami organizácie.

U subkritéria 1.2 "Vrcholový manažment motivoval a podporoval zamestnancov v organizácii a pôsobil ako vzor správania sa" boli vypočítané rozdielne hodnoty. V organizácii č. 1 je hodnota subkritéria 2,61 (kategória č. 1), čo znamená, že toto subkritérium predstavuje slabú stránku organizácie č. 1 vo všetkých sledovaných oblastiach. Ako najkritickejšie sa v organizácii č. 1 javí podpora vzájomnej dôvery so zamestnancami prostredníctvom proaktívnych opatrení na zvládanie akejkoľvek diskriminácie a podpora zamestnancov pri vykonávaní ich povinností. V organizácii č. 2 dosiahlo subkritérium hodnotu 3,03. Na základe tejto hodnoty ho možno zaradiť do kategórie č. 2 - silné stránky s odporúčaním ich zlepšovania. Ako najkritickejšie sa v organizácii č. 2 javí dôvera so zamestnancami prostredníctvom proaktívnych opatrení na zvládanie akejkoľvek diskriminácie, podpora zamestnancov v rozvíjaní ich kompetentnosti a odmeňovanie úsilia zamestnancov.

Najlepšie výsledky dosahuje organizácia č. 2 v rámci pravidelného informovania zamestnancov o kľúčových otázkach týkajúcich sa organizácie, podpory zamestnancov pri vykonávaní ich povinností, poskytovania spätnej väzby zamestnancom, aby sa zlepšila ich výkonnosť, stimulovania zamestnancov prostredníctvom delegovania právomocí, zaoberania sa návrhmi zamestnancov a rešpektovania individuálnych potrieb zamestnancov.

Komparáciou najkritickejších oblastí v obidvoch organizáciách sa zistilo, že zamestnanci ako najväčší problém vnímajú nedostatočnú podporu zo strany manažérov.

Bodové hodnotenie posudzovaného kritéria Zamestnanci u obidvoch organizácií verejnej správy je prezentované v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Bodové hodnotenie kritéria 2 Zamestnanci

KRITÉRIUM 2 ZAMESTNANCI						
HODNOTENIE KRITÉRIA						
Subkritérium	Silné stránky		Oblasti zlepšovania		Bodové hodnotenie	
	Org. 1	Org. 2	Org. 1	Org. 2	Org. 1	Org. 2
2.1 Plánovanie, riadenie a zlepšovanie ľudských zdrojov transparentne vzhľadom na stratégiu a plánovanie organizácie.			2.1.1	2.1.1	2,3	2,7
			2.1.2	2.1.2	2,5	2,5
			2.1.3	2.1.3	2,0	2,8
			2.1.4	2.1.4	2,4	2,1
			2.1.5	2.1.5	2,1	1,6
			2.1.6	2.1.6	2,1	2,3
			2.1.7	2.1.7	2,2	2,1
Priemer					2,23	2,30
2.2 Identifikovanie, rozvíjanie a využívanie kompetentnosti zamestnancov v súlade s individuálnymi a organizačnými cieľmi.			2.2.1	2.2.1	2,2	2,2
			2.2.2	2.2.2	2,5	1,8
			2.2.3	2.2.3	1,8	1,5
			2.2.4	2.2.4	2,9	1,9
			2.2.5	2.2.5	2,5	2,2
			2.2.6	2.2.6	1,8	1,7
			2.2.7	2.2.7	1,8	1,9
			2.2.8	2.2.8	2,1	1,8
			2.2.9	2.2.9	1,9	2,4
Priemer					2,16	1,93
2.3 Zapájanie zamestnancov rozvíjaním otvoreného dialógu, splnomocňovanie a podporovanie ich osobného prospechu.			2.3.1	2.3.1	2,4	2,6
			2.3.2	2.3.2	2,8	2,5
			2.3.3	2.3.3	2,9	2,4
	2.3.4			2.3.4	3,3	2,2
	2.3.5			2.3.5	3,0	1,5
	2.3.6			2.3.6	3,4	1,8
		2.3.7	2.3.7		2,1	4,0
		2.3.8	2.3.8		2,7	3,9
	2.3.9		2.3.9		3,7	2,5
Priemer					2,92	2,60

Zdroj: vlastný

Vysvetlivky k tabuľke: 2.1.1 V organizácii sa pravidelne analyzuje súčasný stav ľudských zdrojov a budúcich potrieb ľudských zdrojov.

2.1.2 Organizácia má vypracovanú politiku manažérstva ľudských zdrojov a implementuje ju do praxe.

2.1.3 Organizácia zabezpečuje rozvoj ľudských zdrojov tak, aby sa splnilo poslanie organizácie.

2.1.4 Organizácia podporuje výkonnosť zamestnancov prostredníctvom transparentného odmeňovania.

2.1.5 Organizácia používa plány osobného rozvoja pre zamestnancov.

2.1.6 Organizácia podporuje vzdelávanie v oblasti informačno-komunikačných technológií.

2.1.7 Organizácia umožňuje kariérny rast zamestnancov.

2.2.1 Organizácia identifikuje súčasné kompetentnosti zamestnancov z pohľadu ich prínosu pre organizáciu.

- 2.2.2 Organizácia má vypracovaný plán vzdelávania založený na súčasných a budúcich potrebách kompetentnosti zamestnancov.
- 2.2.3 Plány rozvoja osobných kompetentnosti tvoria súčasť hodnotenia zamestnancov.
- 2.2.4 Organizácia podporuje nových zamestnancov prostredníctvom individuálnych konzultácií.
- 2.2.5 Organizácia podporuje vnútornú a vonkajšiu mobilitu zamestnancov.
- 2.2.6 Organizácia podporuje moderné metódy vzdelávania (napr. e-learnig).
- 2.2.7 Organizácia plánuje aktivity vzdelávania v oblasti rozvoja komunikačných zručností.
- 2.2.8 Organizácia pravidelne hodnotí vplyv vzdelávania zamestnancov na dosahovanie jej cieľov.
- 2.2.9 Organizácia podporuje kariéru žien.
- 2.3.1 Organizácia podporuje otvorenú komunikáciu.
- 2.3.2 Organizácia aktívne vytvára prostredie na získavanie nápadov od zamestnancov.
- 2.3.3 Organizácia zapája zamestnancov do zlepšovacích aktivít.
- 2.3.4 Organizácia hľadá konsenzus pri určovaní cieľov medzi manažérmi a zamestnancami.
- 2.3.5 Organizácia pravidelne vykonáva prieskum spokojnosti zamestnancov.
- 2.3.6 Nadriadený poskytuje spätnú väzbu zamestnancom o kvalite ich práce.
- 2.3.7 Organizácia zabezpečuje vhodné bezpečné pracovné podmienky všetkým zamestnancom.
- 2.3.8 Organizácia zabezpečuje primerané podmienky na dosiahnutie vyváženého pracovného a voľného času.
- 2.3.9 Organizácia odmeňuje zamestnancov aj benefitmi.

V rámci kritéria Zamestnanci u subkritéria "Plánovanie, riadenie a zlepšovanie ľudských zdrojov transparentne vzhľadom na stratégiu a plánovanie organizácie" boli vypočítané približne rovnaké hodnoty. V organizácii č. 1 je hodnota subkritéria 2,23 a v organizácii č. 2 je hodnota subkritéria vyššia len o 0,07 bodu, čiže 2,30. Nízke bodové hodnotenie bolo vypočítané u všetkých sledovaných činností: t. j. pravidelne analyzovať súčasný stav ľudských zdrojov a budúcich potrieb ľudských zdrojov, vypracovať politiku manažérstva ľudských zdrojov a implementovať ju do praxe, zabezpečovať rozvoj ľudských zdrojov tak, aby sa splnilo poslanie organizácie, podporovať výkonnosť zamestnancov prostredníctvom transparentného odmeňovania, používať plány osobného rozvoja pre zamestnancov, podporovať vzdelávanie v oblasti informačno-komunikačných technológií, umožňovať kariérny rast zamestnancov. V obidvoch organizáciách sa ako najkritickejšia javí implementácia plánov osobného rozvoja zamestnancov a možnosť kariérneho rastu.

Hodnota subkritéria "Identifikovanie, rozvíjanie a využívanie kompetentnosti zamestnancov v súlade s individuálnymi a organizačnými cieľmi" je v porovnaní s ostatnými subkritériami najnižšia, čiže toto subkritérium sa javí v obidvoch organizáciách ako najkritickejšie. V organizácii č. 1 je hodnota subkritéria 2,16 a v organizácii č. 2 je hodnota 1,93. V obidvoch organizáciách bolo toto kritérium zaradené do kategórie č. 1, čiže všetky činnosti sa javia ako slabé stránky, ktoré je potrebné zlepšovať. Medzi najkritickejšie oblasti, ktoré v obidvoch organizáciách nedosiahli ani hodnotu 2,00 patria: plány rozvoja osobných kompetentnosti, ktoré by mali tvoriť súčasť hodnotenia zamestnancov, podpora moderných metód vzdelávania (napr. e-learnig) a plánovanie aktivít vzdelávania v oblasti rozvoja komunikačných zručností. V organizácii č. 2 sa javí ako problém pravidelne hodnotenie vplyvu vzdelávania zamestnancov na dosahovanie jej cieľov (1,8) a v organizácii č. 2 podpora kariéry žien (1,9).

Aj keď u subkritéria "Zapájanie zamestnancov rozvíjaním otvoreného dialógu, splnomocňovanie a podporovanie ich osobného prospechu" boli vypočítané hodnoty, ktoré toto subkritérium zaradili do kategórie č. 1 (2,92 bodu u organizácie č. 1 a 2,60 bodu u organizácie č. 2) - slabé stránky (oblasti zlepšovania), vypočítané hodnoty jednotlivých činností sú veľmi variabilné. V organizácii č. 1 boli činnosti hľadanie konsenzus pri určovaní cieľov medzi manažérmi a zamestnancami, poskytovanie spätnej väzby zamestnancom o kvalite ich práce zo strany manažéra a odmeňovanie zamestnancov aj benefitmi zaradené do kategórie č. 2 (ich hodnota je vyššia ako 3 ale menšia ako 4) - silné stránky s odporúčaním na ich zlepšovanie. Ako najkritickejšie sa javia činnosti: podporovanie otvorenej komunikácie a zabezpečovanie vhodných bezpečných pracovných podmienok všetkým zamestnancom.

V organizácii č. 2 ide o dve činnosti, ale aj tu je viditeľný rozdiel v hodnotení. Činnosť zabezpečovanie vhodných bezpečných pracovných podmienok všetkým zamestnancom dosiahla hodnotu 4 (kategória č. 3), čo znamená ide o silnú stránku organizácie, ktorá by nemusela byť zlepšovaná. Činnosť zabezpečovanie primeraných podmienok na dosiahnutie vyváženého

pracovného a voľného času sa dá zaradiť do kategórie č. 2 - hodnota 3,90, čiže ide o silnú stránku organizácie s možnosťou zlepšovania. Na rozdiel od silných stránok, ktoré boli zaradené do kategórie č. 2, najkritickejšie činnosti dosiahli výrazne nižšie bodové hodnotenie. Konkrétne ide o tieto činnosti: pravidelne vykonávanie prieskumu spokojnosti zamestnancov, ktoré dosiahlo hodnotu len 1,50 a poskytovanie spätnej väzby zamestnancom o kvalite ich práce s hodnotou 1,80. Manažment organizácie č. 2 by si mal uvedomovať dôležitosť týchto činností ako pre zamestnancov, tak aj pre organizáciu z hľadiska kvality poskytovaných služieb a zvyšovania výkonnosti zamestnancov.

Vychádzajúc z výsledkov prieskumu je možné načrtnúť hlavné aktivity a činnosti, ktoré by viedli k zlepšeniu tých parametrov, ktoré sa v prieskume ukázali ako málo efektívne a účinné.

V oblasti rozvoja poslania, vízie a hodnôt vypracovať a zaviesť hodnotový systém organizácie, zorganizovať stretnutie so zamestnancami, na ktorom by boli oboznámení s týmto systémom a s prípadnou zmenou poslania a vízie, diskutovať o význame plnenia strategických cieľov. V oblasti motivácie a podpory zamestnancov vypracovať stimulačný systém a transparentný odmeňovací systém, ktorý by zohľadňoval výkon a kompetentnosti zamestnancov a dôsledne ich aplikovať v praxi. V oblasti plánovania a zlepšovania ľudských zdrojov zabezpečovať vzdelávanie a tréningy na rozvoj potrebných kompetentností pre výkon povolania. Vedúci jednotlivých oddelení by mali v spolupráci s konkrétnymi zamestnancami vypracovať osobné plány rozvoja a implementovať ich v praxi. Dôsledne poskytovať pravidelnú spätnú väzbu a komunikovať so zamestnancami nielen pri riešení problémov.

Záver

Zvyšovanie výkonnosti a zvyšovanie kvality poskytovaných služieb v organizáciách verejnej správy nie je realizovateľné bez kritického samohodnotenia. Informácie získané samohodnotením by mali slúžiť na posúdenie kvalitatívnej úrovne organizácie. Jedným z nástrojov samohodnotenia manažérstva výkonnosti a manažérstva kvality je aj model CAF, pomocou ktorého je možná identifikácia organizačných príčin slabých stránok organizácie.

Na základe výsledkov prieskumu sa dá konštatovať, že v dvoch skúmaných organizáciách verejnej správy nie sú splnené predpoklady zavedenia modelu CAF u dvoch kritérií: Vodcovstvo a Zamestnanci. U kritéria Vodcovstvo sú predpoklady zavedenia modelu CAF vyššie ako u kritéria Zamestnanci. V rámci kritéria Zamestnanci ako najkritickejšie sa javí identifikovanie, rozvíjanie a využívanie kompetentnosti zamestnancov v súlade s individuálnymi a organizačnými cieľmi. Manažment týchto organizácií by si mal uvedomiť, že dosahovanie cieľov organizácie nie je možné bez motivovaných a spokojných zamestnancov, ktorí predstavujú najdôležitejší zdroj organizácie. Manažment by mal v prvom rade viesť so zamestnancami otvorenú komunikáciu, poskytovať im spätnú väzbu o ich výkonnosti, podporovať vzdelávanie a zdokonaľovanie zručností hlavne v oblasti kvality poskytovaných služieb.

Výsledky, ktoré boli prieskumom získané, nie je možné zovšeobecňovať. Sú platné len pre organizácie, v ktorých sa prieskum realizoval, ale môžu prispieť k hlbšiemu poznaniu problematiky zavádzania modelu CAF do praxe a vyvolať diskusiu.

Literatúra

HALÁSEK, D. 2004. Standardizace veřejných služeb. VŠB – TU. Ostrava, 2004. ISBN 80-248-0685-1.

HORVÁTHOVÁ, P. 2010. Talent management a jeho využití při řízení lidských zdrojů. Ekonomická revue. VŠB - TU Ostrava, 2010.

LUKÁŠOVÁ, R. a kol. 2009. Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení kvality v organizacích veřejného sektoru. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-802-1051-126.

KRAVČÁKOVÁ, G. 2007. Metódy manažmentu pracovnej motivácie. In: Zborník vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky ANNO 2007. - Prešov : Prešovská univerzita v Prešove, 2007. - ISBN 9788080686574. - S. 86-102.

MATEIDES, A. a kol. 2006. Manažérstvo kvality. Bratislava, vyd. Mračko. 2006. ISBN 80-8057-656-4.

NUNVÁŘOVÁ, S. 2010. Choice Instruments of Public Services' Quality Management. In 13th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita. 2010. pp. 206-214. ISBN 978-80-210-5210-9.

NUNVÁŘOVÁ, S. 2013. Changes in public administration. In 16th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita. 2013. pp. 473-480. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-59.

The Common Assessment Framework (CAF) Dostupné na: <https://www.uniza.sk/document/Prirucka-CAF-2013.pdf>

Adresa autora

Ing. Helena Harausová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, Košice
helena.harausova@upjs.sk

Etika a klebety v pracovnom prostredí

Ethic and gossip at the workplace

Tat'jana Búgelová, Mária Kal'avská

Abstract

In the introduction to the studies the authors deal with history of ethics which stretches back to the period of antiquity and was translated into various religious codes. Rumors and defamations have the same great history and mostly philosophers paid attention to them and they analyzed their effects on society including working sphere. Whereas the topic of ethics is represented in researches of domestic and foreign origin relatively frequently, researches which deal with the influence of rumors as the most frequent communication phenomenon are very few and they practically do not exist in Slovakia. The study aims at the influence of rumors at working environment, their content, frequency and chosen socio – demographic characteristics. The Eysenck Personality Questionnaire for adults, Range of group atmosphere and Questionnaire of rumors created by the authors were used for this research. The results confirmed that the highest level of frequency of rumors has been observed with people with the lowest education and negative impact of rumors and their consequences on social atmosphere and relations between rumors and psychoticism and neuroticism. The influence of gender and age in connection with the occurrence of rumors was not statistically significant.

Keywords: rumors, social atmosphere, personality

Úvod

V akejkoľvek sociálnej skupine, pracovné prostredie nevynímajúc, sa medzi je členmi odohráva určitá interakcia, vytvárajú sa sociálne skupiny a sociálne siete, formuje sa sociálna atmosféra. Vzhľadom k tomu, že človek v práci strávi v priebehu svojho života neraz viac ako 40 rokov a v priebehu dňa osem a viac hodín, je sociálne prostredie pre jeho psychický život mimoriadne dôležité. Primárnym cieľom autoriek je zamerať pozornosť na nežiaduce javy v sociálnom živote ľudí na pracovisku, konkrétne na výskyt klebiet a klebetenia v súvislosti s ich dôsledkami na pracovné ovzdušie a osobnosť zamestnanca. Dá sa vo všeobecnosti povedať, že každý človek sa usiluje vytvárať si o sebe obraz, ktorý je dostatočne koherentný a pozitívny tak v jeho očiach ako aj v očiach ostatných. Klebety, ohovárania a intrigy sú však javy, ktoré túto celistvosť sebaobrazu vedia neraz veľmi bolestivo narušiť. Napriek tomuto známemu poznatku sa v sociálnej interakcii klebety vyskytujú vo viac ako dvojtretinovom množstve zo všetkých komunikačných aktov. Preto okrem naznačených cieľov autorky venujú pozornosť aj príčinám, ktoré vedú ľudí ku klebeteniu a ich rozširovaniu a tiež stratégiám ako nápor klebiet účinne zvládať.

1. Historický vstup do problematiky

Slová etika, etiketa, ba ani klebety nie sú v histórii ľudstva neznámym pojmom. Už Aristoteles vo svojom trojdielnom spise Veľká etika, Etika Nikomachova a Etika Eudémova sa veľmi dôkladne zaoberal touto filozofickou otázkou najmä v súvislosti so spravodlivosťou, spravodlivým správaním sa a konaním jednak z právneho a jednak z ľudského hľadiska. Vo svojich úvahách si neodbytné

kladie otázku, na ktorú sa usiluje aj nachádzať odpovede, či spravodlivosť ako jeden z pilierov etiky môže byť a má byť ponímaná len z hľadiska zákonného alebo aj z etického. Pre každé z týchto dvoch zásadných hľadísk nachádza racionálne zdôvodnenie. Čo však je pre dnešného čitateľa osobitne aktuálne, o etickom správaní sa, vrátane etike spravodlivosti Aristoteles poznamenáva, že etická spravodlivosť patrí do oblasti dobrého a správneho konania, ktoré človeka vedie k jeho cieľu, plnému životu ako forme šťastia. Spravodlivosť teda nie je formou rozumovej cnosti ako schopnosti správneho teoretického poznania, nie je to cnosť, ktorá sa sprostredkúva učením a skúsenosťou. Je formou povahovej cnosti, ktorá sa získava nácvikom konania a privyknutím na konanie orientované na určitý cieľ. (Etika Nikomachova, 2011)

Od čias staroveku bola etike venovaná veľká pozornosť najmä zo strany filozofov, ale tiež bola súčasťou prakticky každého náboženstva, civilného i vojenského práva. Aj keď je v súčasnosti stále jednou z domén teoretickej filozofie, postupne stále zreteľnejšie nadobúda črty aplikovanej disciplíny viažucej sa ku konaniu a správaniu sa tak v bežnom živote ako aj v pracovnom a profesionálnom svete.

Pojem **etika** sa často zamieňa s *etiketou*. Tento pojem pochádza z gréckeho slova *ethos*, ktoré vyjadruje povahový rys, zvyk, obyčaj, ale aj spôsob myslenia, či postoje jednotlivcov a skupín. Vajda (1995, s. 13) uvádza, že človek si vytvoril etiku ako nástroj na skúmanie toho, čo je pre neho v praktickom živote nesmierne dôležité, na skúmanie morálky. Pomerne často sa stretávame s definíciou etiky ako teóriou morálky a mravnosti, ktorá skúma vzťahy ľudí k iným ľuďom, k spoločnosti a v neposlednom rade k sebe samému. Morálku možno považovať za spoločenský jav, ktorý odráža medziľudské vzťahy a ľudskú činnosť z pohľadu dobra a zla. Mravnosť je súhrnné pomenovanie pre správanie sa a prejavy ľudí, ktoré je všeobecne uplatňované a uznávané v spoločnosti.

Zjednodušene by sme mohli etiku charakterizovať ako vedu o morálke. Etika a etické normy majú veľa spoločného s právnymi predpismi a normami. Spoločným znakom právnych a etických noriem je, že majú regulatívny vplyv na konanie a správanie sa jedinca v spoločnosti. Rozdiel tkvie v tom, že právne normy predstavujú súbor pravidiel v správaní a konaní, ktoré sú pretransformované do zákonov príslušnej krajiny a ktoré sú pre ňu a jej členov záväzné a ich porušenie je sankcionované. Etické normy môžeme tiež považovať za spoločenské regulatívy a aj za záväzné, ale ich porušovanie nemá závažnosť prisudzujúcu porušeniu zákona.

Dodržiavanie etiky a etických noriem predpokladá: akceptovať občiansku rovnosť, akceptovať dôstojnosť každého človeka, akceptovať a osvojiť si etické normy daného spoločenstva do tej miery, že ich jedinec zakomponuje do svojho osobného hodnotového systému a uvedomiť si, že dodržiavanie všeobecných etických noriem nie je kontrolované nejakou konkrétnou inštitúciou, ale kontrolórom ich dodržiavania je spoločenská, verejná mienka.

Etické normy daného spoločenstva sa v rámci jednotlivých organizácií premietajú do etických kódexov, t. j. pravidiel, predpisov a odporúčaní, ktoré sa detailne upravujú v závislosti na špecifikách konkrétnej organizácie a organizácia sa usiluje o to, aby si každý člen tieto pravidlá osvojil a dodržiaval.

Jedným z mnohých nešvárov, ktoré súvisia s frapantným porušovaním etických pravidiel v bežnom, ale aj v pracovnom prostredí sú **klebety**. Slovom klebety najčastejšie rozumieme ohováranie, zveličovanie, obvykle v negatívnom smere o osobe, ktorá nie je prítomná a prebieha obvykle pri neformálnych rozhovoroch. Klebetenie patrí podľa mnohých viac či menej seriózných výskumov k prevažnej časti rozhovorov, údajne viac ako dve tretiny všetkých komunikačných aktov sa viaže ku klebetám. Majú klebety ako špecifický komunikačný akt tiež svoju históriu? Marcus Tullius Cicero pred viac ako 2100 rokmi vyslovil: *Nič nie je také rýchle ako klebety; nič ľahšie nevznikne, nič sa rýchlejšie neujme a nič sa viac nerozšíri*. Aj z tejto myšlienky je zrejmé, že s klebetami mali ľudia problém aj v antike. Josef Emler, český historik 19. storočia píše o klebetách v súvislosti so svetovými náboženstvami, ktoré vystríhajú ľudstvo pred klebetami a ohováraním a považujú ich za trestuhodný čin hodný opovrhnutia. V Británii od 14. do 18. storočia platil zákon, ktorý trestal klebetenie a klebetiaci bol vystavený konkrétnemu trestu.

Aj keď v súčasnosti klebety nie sú hodnotené ako trestný čin, v prípade závažného zásahu do dobrej povesti človeka je možné vyvodiť voči autorovi klebety (pokiaľ je vôbec možné ho jednoznačne označiť ako autora klebety), právne dôsledky.

Približne do roku 1800 boli klebety ponímané ako uvoľnené rozhovory s akcentom „podrážajúcej“ konverzácie (Rosnow, 2001). Vzhľadom k tomu sa ohováranie začalo používať ako hanlivý termín (McDonald a kol., 2007).

Rosnow a Fine (in Grosser, Lopez-Kidwell a Labianca, 2009) zdôrazňujú, že definícia ohovárania nebola vždy tak negatívne hodnotená ako v súčasnosti a mohla mať aj neškodné korene bez negatívneho škodiaceho efektu.

Nielen, že pozitívne klebetenie a ohováranie sa v bežnej komunikácii vyskytuje v nepomerne nižšej frekvencii ako negatívne, ale tiež sa nerozširuje rovnakým spôsobom. Negatívne klebety si vyžadujú afektívnu dôveru voči adresátovi a vyskytujú sa často medzi blízkymi priateľmi, čo je takmer podmienkou viažucou sa k ich rozširovaniu, čo pri pozitívnych klebetách nemusí platiť.

2. Klebety v pracovnom prostredí

Rosnow (in Grosser, Lopez-Kigwell a Labianca, 2009) tvrdí, že klebety majú tri základné funkcie: informovať, pobaviť a ovplyvniť. Klebety môžu viesť k moci a vplyvu v organizačnom kontexte a pre jednotlivcov môžu byť mocným nástrojom. Poskytujú možnosť odovzdávať informácie o kľúčových členoch organizácie s možnosťou ovplyvňovať názory a postoje.

Podľa Dunbara (in Grosser, Lopez-Kigwell a Labianca, 2009) klebety slúžia aj ako mechanizmus na presadenie sa v skupinách. Gluckman (tamtiež) poznamenáva, že klebety spĺňajú tri kolektívne účely:

1. vytvoriť skupinovú morálku na potvrdenie a posilnenie správnosti skupinových noriem a hodnôt,
2. vyvinúť sociálnu kontrolu nad nováčikmi a disidentmi, t. j. odlišne zmýšľajúcimi, nonkonformnými členmi,
3. regulovať potencionálne konflikty s konkurenčnými skupinami.

Fayard a Weeks (Hafen, 2005) upozorňujú, že klebety sa zvyčajne neobmedzujú len na formu spoločenskej solidarity, ale sú tiež používané na registráciu obáv a hrozieb vo vnútornej politike organizácie.

Klebety využívajú takú formu etiky, ktorá je založená na negatívnej moci. Podstata moci tkvie v tom, že na jednej strane rozdeľuje osoby v skupine, resp. v spoločenstve a na druhej strane iných zjednocuje. Klebety možno zaradiť k jednej z najrozšírenejších praktík využívaných pri mobbingu. Podľa Huberovej (1995) mobbing formou klebiet a nejasného ohovárania je síce veľmi rozšírený, ale pre obeť ťažko rozpoznateľný. Postihnutí spočiatku vôbec nevedia, čo sa hovorí za ich chrbtom, iba tušia, že čosi nie je v poriadku. Podľa Neferovej (2009) existujú dva možné spôsoby ako kontrolovať šírenie klebiet a zabrániť ich škodlivým účinkom: udržiavaním otvorenej komunikácie v súvislosti s politikou organizácie a apelovať na zodpovednosť zamestnancov.

Aké sú najčastejšie reakcie človeka postihnutého klebetami a aká je ich efektívnosť? Búgelová (2005):

1. O pravdepodobnom širitelovi klebety bude *obeť* tiež roznášať nepravdivé, osočujúce reči. Je to cesta, ktorá vedie k zhoršeniu vzájomných vzťahov; klebetenie sa bude znásobovať, naruša sa sociálna pracovná atmosféra. Východiskom býva neraz nekonštruktívna hádka, prípadne celá séria konfliktov. Ide o zlé, neproduktívne riešenie.
2. *Obeť* sa vypytuje svojich kolegov, či vedia, čo sa o ňom povára. Ak to nevedia, sám ich o tom poinformuje. Takým konaním sám prispieva k ich rozširovaniu a zabezpečuje si pozíciu „toho, o kom sa hovorí“. V podstate sa sám vedome, či nevedome pričiňuje k intenzívnejšiemu ohováraníu. Ide o nekonštruktívne riešenie s nie vždy jasným zámerom.
3. Ak *adresát*, *obeť* ohovárania vie, kto je skutočným pôvodcom klebety, dotyčného vyhľadá a požiada ho, aby s klebetou prestal. Požiada ho o to bez vyhrážania, pokojným

a sebaistým tónom i vystupovaním. Toto riešenie býva často účinné. Možno ho považovať za pomerne dobré riešenie za predpokladu, že pozná pôvodcu klebety.

4. *Obeť* nereaguje na klebety žiadneho druhu a súčasne nezádáva svojim správaním sa podnet na klebetenie. Reakcia nereagovaním patrí k najúčinnjším formám utlmenia, resp. odstránenia klebety, pretože tam, kde sa po určitom čase nedostaví očakávaná reakcia (nositeľ klebety odozvu takmer vždy v nejakej forme očakáva), jednoducho klebety prestane byť zaujímavá a po čase spontánne ustane.

Negatíva klebetenia v pracovnom prostredí jasne pomenúva Anderson (2005):

- Klebety zaberať množstvo času, čím zasahujú do produktivity práce.
- Klebety poškodzujú morálku tým, že znižujú rešpekt kolegov. Je ťažké udržať istú mieru morálky, keď sa ľudia navzájom ohovárajú. Ak by sa znížilo ohováranie, bola by aj atmosféra na pracovisku lepšia.
- Klebety vytvárajú nezhody. Nadmerné ohováranie môže viesť k nezdravému zameraniu na negatívne aspekty práce, nabádanie často aj spokojných zamestnancov k cynizmu.
- Klebety škodia ľuďom.

3. Metóda

3.1 Výskumný cieľ

Klebety, ohováranie, hodnotenie iných ľudí tvoria neoddeliteľnú súčasť bežnej konverzácie tak v civilnom ako aj v pracovnom prostredí. Odstrániť ich by bolo nielen nemožné, ale aj zbytočné. V konečnom dôsledku ide o istý druh informácie, ktorý najmä ak ide o pozitívne klebety, slúži k posilneniu pozitívneho obrazu organizácie a v prípade negatívnej klebety, ktorá má dopad na povesť organizácie, ide o druh informácie, ktorej by malo vedenie organizácie venovať pozornosť, a to aj v prípade, ak je nositeľ „zlého chýru“ neznámy.

Hlavným cieľom bolo overiť vplyv klebiet na zmenu sociálnej atmosféry na pracovisku a zistiť najčastejšie dôvody klebetenia u mužov a u žien. Tiež nás zaujímalo, či existuje súvislosť medzi frekvenciou klebetenia a vytypovanými osobnostnými vlastnosťami, vzdelaním, rodom a vekom. Uvedené ciele boli formulované do nasledujúcich otázok, ktoré v časti „Výsledky“ sú formulované do jednotlivých hypotéz:

- Existuje vzťah medzi výskytom a frekvenciou klebiet a ich dôsledkami na organizáciu?
- Existuje vzťah medzi sociálnou atmosférou a klebetami?
- Existujú významné rozdiely vo frekvencii klebetenia v rámci rodu, veku a vzdelania?
- Existuje vzťah medzi frekvenciou klebiet a vybranými osobnostnými vlastnosťami?
- Aké dôvody vedú mužov a ženy ku klebeteniu?
- Ako najčastejšie reagujú obeť klebiet?

3.2 Popis výskumného súboru a výskumných nástrojov

Výskumný súbor pozostával zo 120 respondentov, z toho bolo 59 žien a 61 mužov. Vekové rozpätie bolo 22 až 62 rokov a respondenti boli rozdelení do troch vekových pásiem. Do prvého pásma boli zaradení respondenti vo veku 22 až 40 rokov; súbor pozostával zo 42 respondentov. Do druhého pásma boli zaradení respondenti vo veku 41 až 50 rokov, pričom súbor pozostával z 39 respondentov. Do tretieho pásma boli zaradení respondenti vo veku 51 až 62 rokov; súbor pozostával z 39 respondentov.

Rozdelenie výskumného súboru podľa vzdelania: ukončené vysokoškolské vzdelanie malo 43 respondentov, stredoškolské vzdelanie s maturitou absolvovalo 38 respondentov a stredoškolské vzdelanie bez maturity absolvovalo 39 respondentov.

3.3 Popis výskumných nástrojov

Na získanie empirických údajov boli použité 3 výskumné nástroje, a to Eysenckov osobnostný dotazník pre dospelých, Škála skupinovej atmosféry a autorský dotazník klebiet.

EPQ-R – Eysenckov osobnostný dotazník pre dospelých, skrátaná verzia upravená J. Senkom, T. Kováčom a M. Matejikom v roku 1992. Dotazník obsahuje 48 položiek a meria dimenzie extravenzie / introverzie, psychotizmus, neuroticizmus a je vybavená aj skóre Iží. Nami overovaná reliabilita jednotlivých dimenzií – Cronbachova alfa je uvedená v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Hodnota Cronbachovej alfy pre jednotlivé dimenzie dotazníka EPQ-R

Dimenzia	Cronbachova alfa
Psychotizmus	0,819
Extroverzia	0,831
Neuroticizmus	0,828
Skóre Iží	0,772

Škála skupinovej atmosféry (SA), autori T. Kollárik a kol., 1983. Škála obsahuje 10 bipolárnych adjektív a je zameraná na posúdenie aktuálnej sociálnej atmosféry na pracovisku. Autorkami overená vnútorná konzistencia, Cronbachova alfa má hodnotu 0,909.

Autorský dotazník klebiet, (DK) pozostávajúci z troch dimenzií: frekvencia klebetenia (9 položiek), dôsledky klebetenia (10 položiek) a autoklebety (4 položky). Hodnoty Cronbachovej alfy pre jednotlivé dimenzie dotazníka uvádza tabuľka 2.

Tabuľka 2: Hodnota Cronbachovej alfy pre jednotlivé dimenzie dotazníka klebiet (DA)

	Dimenzie		
	frekvencia	dôsledky	autoklebety
Počet položiek	9	10	4
Cronbachova alfa	0,888	0,81	0,869

4. Výsledky a interpretácia

V hypotéze 1 sme predpokladali pozitívny vzťah medzi frekvenciou klebiet a ich dôsledkami na organizáciu.

Tabuľka 3: Korelácia frekvencie klebiet a dôsledkov na organizáciu

	N	sig.(2-tailed)	r
Korelácia frekvencie a dôsledkov klebiet	120	0,000	0,685**

** korelácia je signifikantná pri p menšom ako 0,01; r = korelačný koeficient

Predpoklad sa podľa očakávania potvrdil, t. j. čím vyššia je frekvencia klebiet, tým sú dôsledky na organizáciu väčšie (tab. 3). Vychádzali sme z predpokladu, že klebety vznikajú hlavne vtedy, ak pracovníci vnímajú, že došlo k zmene, resp. k porušeniu nejakých, dovtedy zaužívaných pravidiel alebo zvyklostí.

V hypotéze 2 sme predpokladali inverzný vzťah medzi dôsledkami klebiet a sociálnou atmosférou.

Tabuľka 4: Korelácia sociálnej atmosféry a dôsledkov klebetenia

	N	sig.(2-tailed)	r
Korelácia frekvencie a dôsledkov klebiet	120	0,000	-0,315**

Na základe uvedeného výsledku môžeme konštatovať, že klebety jednoznačne negatívne vplyvajú na sociálnu atmosféru na pracovisku, hypotéza bola potvrdená (tab. 4). Anderson (1995) v tejto súvislosti poznamenáva, že čím sú dôsledky klebetenia zjavnejšie, zreteľnejšie, prípadne čím viac prinášajú zmien, tým väčšími sa sociálna atmosféra zhoršuje. Autor predpokladá (v intenciách nášho výskumu), že klebety narúšajú morálku tým, že znižujú rešpekt a úctu kolegov. Negatívna atmosféra na pracovisku je zdrojom pracovnej nespokojnosti, čoho dôsledkom sú kontraproduktívne behaviorálne prejavy zamestnancov a zníženie výkonu (Kravčáková 2014).

Hypotéza 3 je zameraná na rozdielnosť frekvencie klebiet v rámci rodu, veku a vzdelania, pričom sme predpokladali, že rozdiely v rámci uvedených sociodemografických údajov nebudú signifikantné. Výsledky prezentujú tabuľky 5 až 9.

Tabuľka 5: Priemerné hodnoty skóre vo frekvencii klebetenia a rodu

	Rod	N	Priemer	SD
Skóre	Muži	61	20,13	7,166
	Ženy	59	20,78	6,555

Tabuľka 6: Štatistické rozdiely v skóre frekvencie klebetenia na základe rodu

T-test	F	sig.(2-tailed)	df
Frekvencia klebetenia	0,991	0,606	118

Legenda: sig.= hladina štatistickej významnosti; F=F-test odchýliek dvoch vzoriek; df=stupne voľnosti

Tabuľka 7: Štatistické rozdiely v skóre frekvencie klebetenia na základe veku

Zdroje variancie	Suma štvorcov	df	F	sig.
Medzi skupinami	186,431	2	2,02	0,137
V rámci skupín	5399,269	117		
Celkom	5587,7	119		

Legenda: sig.=hladina významnosti; F=koeficient one-wayANOVA; df=stupeň voľnosti

Tabuľka 8: Priemerné hodnoty skóre klebetenia na základe vzdelania

Ukončené vzdelanie	N	Priemer	SD
Stredoškolské bez maturity	39	26,179	7,007
Stredoškolské s maturitou	38	18,132	4,743
Vysokoškolské	43	17,302	4,823

Tabuľka 9: Štatistické rozdiely v skóre frekvencie klebetenia na základe vzdelania

Kruskal-Wallisov test	Chi-Square	asyp. sig.
Frekvencia klebetenia	33,454	0,000

Výsledky viažuce sa k frekvencii klebetenia a rodu potvrdili rovnakú častosť výskytu klebetenia u oboch pohlaví. Aj keď spoločenská mienka je obvykle nastavená v zmysle prevahy klebetiacich žien oproti mužom, môžeme si dovoliť považovať tento názor za mýtus, čo dokumentuje aj výskum McDonalldovej a kol. z roku 2007, ktoré tiež potvrdili, že muži aj ženy sa zaoberajú rovnakým množstvom klebetenia.

Taktiež bol potvrdený výsledok viažuci sa k predpokladu o neexistencii rozdielov vo frekvencii klebetenia v súvislosti s vekom. Dovoľme si poznamenať, že chuť klebetiť, resp. zdržiavať sa klebetenia je nezávislá od veku alebo inak povedané, klebetenie môže „potešiť“ človeka kedykoľvek.

Čo sa týka vzdelania a frekvencie klebetenia, nami stanovený predpoklad o neexistencii rozdielov vzhľadom k výške vzdelania sa nepotvrdil. Výsledky jednoznačne preukázali, že respondenti s najnižším vzdelaním vykazovali najvyššiu frekvenciu klebetenia. Nárast frekvencie klebetenia signifikantne klesal so zvyšujúcim sa vzdelaním. Príčiny, prečo je to tak, je možné hľadať v rozdielnej šírke a kvalite záujmov, v miere pracovnej autonómie, či v rozličnej intenzite pracovnej záťaže. Tieto príčiny sú však v tejto fáze výskumu iba domnienky, ktoré je potrebné seriózne preveriť.

Súčasťou výskumu bol aj pokus hľadať koreláty frekvencie klebetenia aj s niektorými osobnostnými rysmi, k čomu bola stanovená hypotéza 4. Tie boli skúmané prostredníctvom dotazníka EPQ-R. Predpokladali sme, že vyššie skóre namerané v dimenziách psychotizmu a neuroticizmu bude pozitívne významne korelovať s frekvenciou klebetenia a extroverzia bude korelovať s frekvenciou klebetenia negatívne. Výsledky sú uvedené v nasledujúcej sérii tabuliek (tab. 10 až 12).

Tabuľka 10: Korelácia psychotizmu a frekvencie klebetenia

	N	sig. (2-tailed)	r
Psychotizmus a frekvencia klebetenia	120	0,000	0,469**

**korelácia je signifikantná pri p je menšie ak 0,01

Legenda: N = počet; sig. = hladina významnosti; r = korelačný koeficient

Tabuľka 11: Korelácia neuroticizmu a frekvencie klebetenia

	N	sig. (2-tailed)	r
Neuroticizmus a frekvencia klebetenia	120	0,000	0,514**

Tabuľka 12: Korelácia extroverzie a frekvencie klebetenia

	N	sig. (2-tailed)	r
Extroverzia a frekvencia klebetenia	120	0,095	0,153

V prvých dvoch prípadoch – psychotizmus a neuroticizmus bol predpoklad potvrdený, t. j. existuje signifikantný vzťah medzi obidvomi dimenziami a frekvenciou klebetenia. Tieto výsledky je možné aj podoprieť výskumom H. J. Eysenck a S. G. B. Eysenck (1992), ktorí tvrdia, že osoby, ktoré disponujú vyšším skóre psychotizmu, sú hostilnejšie k svojmu okoliu, častejšie u nich

absentuje pocit viny, a preto menej dbajú na dôsledky svojho počínania. Ľudia s vysokým skóre neuroticizmu, podľa Waddingtonovej (2011) sa prejavujú vo zvýšenej miere ako ustarostení, utrápení a úzkostliví a keďže klebety a klebetenie slúžia ako prostriedok k uvoľneniu emócií, pôsobia ako individuálna obrana proti úzkosti a úzkostným emóciám. Predpokladaný pozitívny vzťah extroverzie k frekvencii klebiet sa v našom výskume nepotvrdil. Znamená to, že miera extroverzie / introverzie nemá vplyv na frekvencie klebetenia.

V poslednej časti výskumu nás zaujímali odpovede na dve nezávislé otázky pridané k dotazníku klebiet (DA). V prvom prípade nás zaujímali odpovede na otázku: Prečo ľudia klebetia, aké dôvody vedú mužov a ženy ku klebeteniu? Druhá otázka bola zameraná na zistenie ako ľudia najčastejšie reagujú ak sa dozvedia, že sú terčom klebiet. Respondenti mali možnosť odpovedať na prvú otázku výberom maximálne 3 výrokov z ponúkaných 8 alternatívnych odpovedí. Na druhú otázku respondenti tiež vyberali maximálne 3 výroky z 10 ponúkaných možností.

Tabuľka 13: Frekvencia odpovedí na otázku *Prečo klebetím?*

Odpovede	Muži		Ženy	
	N	%	N	%
Klebetenie mi prináša radosť	8	4,347	4	2,174
Klebetenie ma zbavuje stresu	12	6,522	16	8,696
Klebetím, pretože potrebujem mať dostatok informácií o kolegoch	23	12,5	26	14,130
Klebetením sa dozviem niečo nové	40	21,739	53	28,804
Klebetenie ma baví	8	4,347	8	4,348
Klebetením získavam väčší prehľad o súkromí svojich kolegov	29	15,761	31	16,847
Klebetím iba preto, aby som mal z toho nejaký prospech	10	5,435	7	3,804
Klebetenie mi umožňuje zviditeľniť sa	6	3,261	6	3,261

Z rozloženia odpovedí sa dozvedáme, že klebety neslúžia ako primárny zdroj zábavy, ale sú, zdá sa, zreteľne účelové (tab. 13). Rovnako muži aj ženy kládli na prvé tri miesta: možnosť dozvedieť sa niečo nové, získať väčší prehľad o súkromí kolegov a potrebu mať dostatok informácií o kolegoch. Ak sú práve toto primárne dôvody klebetenia u väčšiny zamestnancov, nabáda to k úvahe o tom, aké je prevažujúce etické povedomie u zamestnancov a aký silný účinok má klebetenie na vzájomné zamestnanecké vzťahy a na sociálnu atmosféru. Rosnow (in Grosser, Lopez-Kidwell a Labianca, 2009) tvrdí, že klebety majú tri základné funkcie: informovať, pobaviť a ovplyvniť. Výsledky nášho výskumu naznačujú, že klebety slúžia primárne ako zdroj informácie pre prijímateľa a efekt zábavy je prinajmenšom podružný.

Tabuľka 14: Frekvencia odpovedí na otázku *Ako reagujem, ak sa dozviem, že som sa stal terčom klebiet?*

Odpovede	Muži		Ženy	
	N	%	N	%
S nositeľom klebety si to vybavím (vyhl'adám ho)	21	11,413	15	8,152
Nijako nereagujem	32	17,391	31	16,847
Informáciu si overím u svojich priateľov	27	14,674	21	11,413
Roznášam ešte „lepšie“ klebety o príslušnom nositeľovi	4	2,174	2	1,087
Ignorujem nositeľa klebety	30	16,304	44	23,913
Neúnavne pátram po nositeľovi klebety	5	2,717	6	3,261
Som úplne bezradný	3	1,63	0	0
Usilujem sa svoje okolie presvedčiť, že klebeta je nepravdivá	14	7,609	21	11,413
Upozorňujem jednotlivu svojich kolegov, že sa o mne šíri klebeta	13	7,065	7	3,804
Klebetu obrátim na vtip	35	19,021	30	16,304

Aj pri druhej otázke boli najfrekvencovanejšie odpovede ako čeliť klebetám medzi mužmi a ženami prevažne zhodné (tab. 14). Rozdiel bol zaznamenaný len v prioritizovanej stratégii. Muži preferovali stratégiu zľahčovania klebety s tendenciou obrátiť ju na vtip, zatiaľ čo ženy preferovali stratégiu ignorovania nositeľa klebety. Ďalšou z preferovaných stratégií u mužov aj žien bola stratégia ignorovania klebety.

Záver

Výsledky výskumu priniesli niekoľko zásadnejších informácií. Poukázali jednak na zreteľnú súvislosť etiky práce a klebiet, na ich negatívny vplyv na pracovnú atmosféru a jednak na súvislosť vzdelania s frekvenciou klebiet. Klebety sú v povedomí ľudí ponímané ako negatívny komunikačný jav, ktorý škodí tak jednotlivcovi ako aj organizácii. Je prirodzené, že vzhľadom k veľkosti súboru, nie dostatočne reprezentatívnej vzorke respondentov, nie je možné považovať uvedené výsledky za jednoznačne platné. Výsledky však poukázali na niekoľko závažných negatív spôsobených klebetami s akcentom aj na pracovnú etiku, vzťahy a nepriamo aj na ohrozenie pracovného výkonu. Taktiež naznačili aj isté podnety pre ďalší výskum.

Literatúra

ANDERSON, B. 1995. Less gossip, better schools. Dostupné na: <http://search.proquest.com/docview/218197994?accountid=14716>

ARISTOTELÉS 2011. Etika Nikomachova. Prekl. Špaňár, J. Bratislava: Kalligram.

BÚGELOVÁ, T. 2005. Riaditeľ, učiteľ, rodič a ako si spríjemniť komunikáciu. Prešov: Metodicko-pedagogické centrum.

EYSENCK, H. J., EYSENCK. S. G. 1992. Eysenckove osobnostné dotazníky pre dospelých – príručka. Bratislava: Psychodiagnostika s r. o.

GROSSER, T., V. LOPEZ-KIGWELL a G. LABIANCA 2009. A Social network Analysis of Positive and Negative Gossip in Organizational Life. Dostupné na: <http://gom.sagepub.com/content/35/2/177.short>

HAFEN, S. 2005. Workplace Gossip it's not all bad. New Zealand Management, 25, p.428-438.

HUBEROVÁ, B. 1995. Psychický teror na pracovisku. Martin: Neografia.

KOLLÁRIK, T. a J. MULNER 1983. Škála skupinovej atmosféry – príručka. Bratislava: Psychodiagnostické a didaktické testy.

KRAVČÁKOVÁ, G. 2014. Dôsledky správania sa nespokojných zamestnancov. - online. - In: Ľudský kapitál a spoločnosť 2014. Košice: UPJŠ v Košiciach. Dostupné na: <http://unibook.upjs.sk/image/data/knihy%202014/FVS/Ludsky-kapital-a-spolocnost-2014.pdf>

McDONALD, L., K., M. PUTALLAZ, L. Ch. GRIMES, L. Ch. a kol. 2007. Gossip, Friendship and Sociometric Status. Merrill-Palmer Quarterly, 53, p. 381-411.

NEFER, B. 2009. Neutralizing the power of workplace gossip. Dostupné na: <http://han.pulib.sk/han/ProQuestCentral/search.proquest.com/pqcentral/docview>

ROSNOW, R., L. a K., F. FOSTE 2005. Rumor and Gossip Research. Dostupné na: http://www.uobabylon.edu.iq/uobColeges/ad_downloads/5_3060_1069.pdf

WADDINGTON, K. 2011. Watch This Space: Working between Disciplines and Paradigms in the Scholarship of Organizational Gossip. International Journal of Interdisciplinary Social Sciences 5, p. 323-330.

VAJDA, J. 1995. Etika. Nitra: Enigma.

Adresy autoriek

doc. PhDr. Tatjana Búgelová, CSc.

Prešovská univerzita v Prešove

Inštitút psychológie

Prešov 080 01, ul. 17. novembra č. 1

E-mail: tatiana.bugelova@unipo.sk

Mgr. Mária Kaľavská

Hotelová akadémia

Radničné námestie 300/1

Spišská Nová Ves

E-mail: mary.kalavska@gmail.com

DISKUSIA

Etika vo verejnej správe v kontexte uplatňovania etických kódexov

Ethics in Public Administration in Connection with an Application of Codes of Ethics

Ondrej Mital'

Abstract

Thinking about ethical management in context of public administration has recently become a field of professional interest of more and more thinkers and specialist. Codes of ethics are one of the most important and one of the most frequently used tools of ethical management in public administration. The basis of ethics in public administration is closely related to philosophical and ethical theories mentioned in this contribution. The contribution will also try to highlight the importance of public administration ethics. The present contribution is mainly focused on analysing selected codes of ethics focused on employees in the conditions of Slovak Republic. In the contribution there will also be used the synthesis and the comparison method.

Keywords: code of ethics, ethical management, employees, ethical theories

Úvod

Verejná správa ako správa vecí verejných vykonávaná vo verejnom záujme musí spĺňať viacero kritérií, vďaka ktorým je možné túto činnosť vykonávanú v prospech občanov hodnotiť. Požiadavky kladené na verejnú správu sa v súčasnom globalizovanom svete neustále zvyšujú. Nejde však len o narastajúce množstvo verejných služieb a statkov vyžadovaných občanmi štátu, ale aj o požadovanú kvalitu, v ktorej by mali byť poskytované. Dôraz je pritom kladený aj na profesionálnu stránku správy vecí verejných zo strany zamestnancov organizácii verejnej správy.

Požiadavky na činnosť verejnej správy možno vnímať vo viacerých rozmeroch. Predovšetkým musí byť verejná správa vykonávaná v súlade s platnou legislatívou. Možno teda hovoriť o povinnosti súladu činnosti orgánov verejnej správy s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a podzákonnými právnymi predpismi. Zároveň je v rámci verejnej správy v posledných desaťročiach na pozadí zvyšujúcich deficitov štátnych rozpočtov reflektovaná snaha o ekonomickú efektívnosť reprezentovanú princípom 3E, ktorý je podstatou koncepcie New Public Management.

Verejná správa nepochybne musí byť vykonávaná v súlade so zákonom a rovnako dôležité je zohľadňovanie ekonomických ukazovateľov. Právo ako normatívny systém, keďže je výtvorom človeka, však zďaleka nie je dokonalým nástrojom regulácie ľudských vzťahov. Rovnako trhový mechanizmus, ktorého tvrdosť verejná správa prostredníctvom stanovených opatrení sektorových politík zmierňuje nie je dokonalý. Korupcia, nepotizmus, neprofesionálny prístup alebo neefektívne a netransparentné vynakladanie verejných prostriedkov sú len niektoré z problémov, ktoré možno pozorovať aj v rámci verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky.

V kontexte uvedených myšlienok by preto malo byť súčasťou verejnej správy vo vyspelých štátoch západnej civilizácie rovnako dôležité aj sledovanie etického rozmeru správy vecí verejných. Otázka implementácie etiky do fungovania verejnej správy je teda aktuálnym a relevantným problémom, ktorým má význam sa zaoberať. Ide hlavne o zavádzanie nástrojov etického manažmentu, medzi ktoré patrí aj etický kódex upravujúci správanie sa zamestnancov

v organizáciách verejnej správy. Podstata etického manažmentu spočíva v takom spôsobe riadenia organizácií verejnej správy, ktorý je v súlade so všeobecnými princípmi a hodnotami reprezentujúcimi dobro a ľudskosť v ľudskom bytí. Tieto princípy a hodnoty možno vyvodit' z filozoficko-etického myslenia západnej civilizácie, ktoré má svoj ideový základ v dielach mysliteľov antického Grécka.

1. Filozoficko-etický základ etiky vo verejnej správe

Hodnotenie dobrého a zlého, správneho a nesprávneho je súčasťou ľudského rozhodovania a to robí človeka jedinečným. Podoba ľudskej spoločnosti je výsledkom pôsobenia človeka, a ako taká nie je dokonalá. Preto možno naprieč dejinami filozoficko-etického myslenia badať snahu o zadefinovanie ideálu, respektíve v etickom ponímaní toho čo má byť. V tejto súvislosti možné spomenúť výstižný postreh V. Bilasovej: „*Posudzovanie ľudských záležitostí z hľadiska dobra či zla a tlak záväzku uprednostniť správne konanie a vyvarovať sa jeho opaku, súvisí so svedomím a slušnosťou, ktoré sprevádzajú civilizáciu počas celého jeho vývoja*“ (Bilasová, 2008, s.10).

Spoločenská realita je v každom období ľudskej histórie charakteristická určitými negatívnymi javmi. Práve to je dôvod, prečo zväčša filozofi a teoretici prichádzajú s myšlienkami ako zmeniť status quo, teda to čo je k lepšiemu. Tento rozpor medzi tým čo je a tým čo by malo byť, medzi realitou a ideálom možno sledovať už v Platónovej koncepcii dualizmu alebo v Kantovom Sollen.

Vnímanie dvojdimenzionálnosti dobra a zla možno aplikovať aj správu vecí verejných, ktorá má byť vykonávaná vo verejnom záujme. Či sú naplnené ekonomické ukazovatele stanoveným spôsobom možno zistiť na základe manažérsko-finančnej analýzy. Čo je v súlade s právnymi predpismi určuje príslušná legislatíva v konkrétnych právnych predpisoch. Samotní zamestnanci organizácií verejnej správy sa však dostávajú aj do situácií, ktoré v právnych predpisoch nemusia byť upravené. Napriek tomu sa od nich vyžaduje primeraná reakcia, ktorá je v súlade s etickými princípmi.

Súhrne možno povedať, že viacero mysliteľov dejín filozoficko-etického myslenia sa snažilo o vymedzenie určitého ideálneho spoločenského usporiadania, podoby sveta alebo medziludských vzťahov. Práve o to ako by to malo byť, o rozmer dobra, o ideálny stav by sa mala etika vo verejnej správe snažiť.

Ľudskosť, snaha o ľudskosť a dobrý život v spoločnosti by mala byť cieľom aj vo verejnej správe. V snahe priblížiť sa k ideálnemu stavu, keďže jeho dosiahnutie v reálnych podmienkach je náročné ak nie nemožné, možno z hľadiska predmetnej problematiky zohľadniť predovšetkým dva prístupy. Správnosť alebo nesprávnosť konania ľudí môže byť vo všeobecnosti, teda aj s aplikáciou na sféru verejnej správy, posudzované predovšetkým z dvoch uhlov pohľadu. Možno len súhlasiť s tvrdením D. Ondrovej, že určujúcimi etickými tendenciami súčasnosti sú deontologická a teleologická teória. V súvislosti so skúmanou problematikou je dôležité vnímať aj fakt, že obe dominujúce teórie sú aplikovateľné aj vo sfére verejnej správy. (Ondrová, 2012)

Veľmi hodnotne vystihli **podstatu deontologickej koncepcie** A. Lawton, J. Rayner a K. Lasthuizen, ktorí poznamenávajú, že konanie je chvályhodné vtedy, ak nie je vykonané pre sebecké dôvody a ani v dôsledku prirodzenej dispozície. Morálny kredit určuje súlad s povinnosťou, ktorá nie je založená na intuícii, svedomí alebo užitočnosti. Nevýhodou deontologickej teórie je, že jednotlivé povinnosti sa navzájom nemôžu dostať do vzájomného rozporu. Otázkou je, či jedinec, ktorý verí, že svojim konaním môže vykonať dobro alebo odvrátiť škodu bude aj napriek tomu dodržiavať pravidlá. (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013) To značí, že oproti teleologickej teórii nie je sledovaný konečný účel a úžitok. Jediným a smerodajným kritériom etickosti je súlad s povinnosťou.

Najčastejšie sa v s deontologickou teóriou spája Immanuel Kant a jeho kategorický imperatív, v súvislosti s ktorým autor viacerých filozofických publikácií P. Hlavinka vyslovil myšlienku, že ako jediný je všeobecne platný a ničím nepodmienený. Jedinci sú tak povinný podľa neho konať bez akejkolvek náklonnosti alebo vzdoru. Na druhej strane to znamená absenciu dôvodu alebo objektu

konania. Kategorický imperatív nehovorí čo má byť dôsledkom konania, ale ako je potrebné sa zachovať. (Hlavinka, 2014)

Vzhľadom na množstvo príkazov a zákazov v dnešnej spoločnosti je nekonfliktnosť pravidiel a povinností, ktorými sú jednotlivci zväzovaní veľmi ťažko dosiahnuteľná. Z pohľadu zamestnancov vo verejnej správe konfliktnosť povinností spravidla neprichádza v oblasti legislatívy. Právne predpisy, o ktoré opierajú svoje rozhodnutia sú v rozpore len výnimočne. Ak však takáto situácia nastane je vyriešená najbližšou novelou. Aj prípadnú konfliktnosť povinností v právnom slova zmysle iného druhu možno relatívne ľahko vyriešiť a teória aj prax pozná veľmi jednoduché riešenia. Predovšetkým, ide napríklad o prerušenie konania alebo riešenie kompetenčných konfliktov. Riešenie etickej dilemy však už také jednoduché nie je. Práve tu je dôležité vyzdvihnúť do popredia Kantovu ideu kategorického imperatívu a praktického rozumu, ktorého význam a postavenie je z tohto pohľadu nenahraditeľný.

Význam Kantovho kategorického imperatívu v prostredí verejnej správy spočíva v jeho podstate, ktorá vychádza z praktického rozumu. Východiskom Kantovej etickej teórie je práve praktický rozum. Ten je autoritou, ktorá stojí oproti sebeckým záujmom jednotlivcov, teda v súvislosti so skúmanou problematikou oproti súkromným alebo skupinovým záujmom zamestnancov organizácií verejnej správy. Ako v tejto súvislosti poznamenáva M. Muránsky, Kantova teória stavia morálku na možnosti nezištného konania. To z nej však nerobí výnimočný zjav v dejinách. Inovatívnu myšlienku je práve fakt, že východiskom a garantom nezištnosti je praktický rozum. (Muránsky, 2008)

Teleologická etická koncepcia je rovnako ako deontologická etická teória zameraná na spôsob akým sa má jednotlivec, respektíve zamestnanec verejnej správy rozhodnúť. Za kritérium etického konania nie je výlučné sledovanie splnenia povinnosti, ale konečný dôsledok a účel konania. Prioritou tejto koncepcie vychádzajúcej z utilitarizmu je dosiahnutie užitočnosti a spokojnosti čo najširšieho počtu ľudí.

J. Bentham mal ako zakladateľ utilitarizmu veľa pokračovateľov už medzi rovesníkmi a jeho učenie má význam aj dnes. Podľa českého filozofa J. Sokola spočíva najsilnejšia stránka utilitarizmu v hodnotení ľudského konania z hľadiska objektívnych parametrov, ktoré sú pre všetkých vymedzené rovnakým spôsobom. Nevýhoda spočíva práve v prílišnom zovšeobecnení. Reálnym vyjadrením je napríklad nie len hodnotenie HDP, ale napríklad aj hodnotenie kvality života prostredníctvom indexu HDI. (Sokol, 2010)

V kontexte verejnej správy sa teleologická koncepcia často sústreďuje na dosahovanie cieľov prepojených s verejnými statkami a verejnými službami, ktoré sú poskytované. Rovnako je samozrejme dôležitá aj spokojnosť občanov konkrétnej krajiny alebo obmedzenie osobného vplyvu na úradníkov. (Pops, 2001)

Poskytovanie verejných služieb a statkov je jedným zo základných atribútov fungovania verejnej správy. Keďže obyvatelia obce, mesta, mestskej časti nie sú ani zďaleka rovnorodým celkom, ich potreby sa samozrejme odlišujú. V kontexte utilitaristickej teórie by malo byť snahou verejnej správy poskytnúť verejné služby prinášajúce čo najväčší úžitok čo najväčšiemu počtu ľudí. Nejde pri tom len o zabezpečenie dostatočného úžitku z jedného druhu verejného statku. Dôležité je poskytovať viacero druhov verejných statkov s takým stupňom úžitku, ktorých kombinácia bude vyhovovať čo najširšiemu počtu ľudí.

Aj keď sú deontologická etická teória spolu s teleologickou etickou teóriou dominantnými, predsa len nie sú jedinými. Na výslnie sa opäť dostáva aj **etika cnosti**. Hodnotným spôsobom konfrontujú etiku cnosti s deontologickou a teleologickou etickou teóriou M. S. de Vries a P. Suk Kim v knihe Value and Virtue in Public Administration. Autori zastávajú názor, že z filozofického hľadiska je aplikácia teórie cnosti problematická, pretože v situácii, keď je jedinec konfrontovaný s etickou dilemou neodpovedá na to ako by mal konať. Ak by mal jedinec konať v súlade s etikou cnosti, mal by konať tak, aby sa cítil komfortne, respektíve tak, ako by konal niekto koho obdivuje. (de Vries, Suk Kim, 2011)

Z tohto pohľadu to však neznamená neaplikovateľnosť teórie etiky cnosti. Zároveň však nemožno povedať, že ide o jednoduchú záležitosť. V podmienkach verejnej správy to kladie veľký dôraz napríklad na vedúceho. Ten by mal vytvárať vhodnú etickú klímu v organizácii ako celku. Zároveň je však na neho kladená požiadavka, aby sám išiel príkladom svojim zamestnancom a teda bol cnostným človekom. V takom prípade je takýto vedúci ideálnym príkladom pre svojich podriadených, ktorý je hodný nasledovania.

Podobným smerom rozvíja svoje uvažovanie o etike cnosti aj emeritná profesorka filozofie na Univerzite v San Franciscu B. MacKinnon. Etika cnosti nie je podľa nej zameraná na to, čo by sme mali robiť, ale na to akými by sme mali byť. Etika cnosti sa zaoberá takými charakterovými črtami, ktoré robia jedinca dobrým človekom. (MacKinnon, 2009)

Aj keď sa etika cnosti znova dostáva do popredia, jej súčasný hlavný predstaviteľ A. MacIntyre vyslovuje v súvislosti s existujúcou spoločenskou realitou určité znepokojenie. Súčasná politika totiž podľa neho neprávom odmieta tradíciu cnosti. Spravodlivosť, ktorú už ako hlavnú cnosť fungujúceho spoločenstva uvádza Aristoteles, je v súčasných spoločnostiach na okraji záujmu. (MacIntyre, 2004)

Ako v súvislosti s celou tradíciou etiky cnosti poznamenáva vo svojom diele Prístupy k etike český filozof Š. Špínka, etika nemôže byť vystavaná na zelenej lúke. Musí vychádzať predovšetkým z toho, čo je nadobudnuté výchovou a vlastným úsilím. Až z takto osvojených základov sa dokáže jedinec ďalej kriticky rozvíjať. (Špínka, 2014)

Vzhľadom na diskrečnú právomoc, ktorou zamestnanci verejnej správy pri rozhodovaní disponujú, je potrebná aj iná regulácia tejto činnosti ako len povinnosť alebo skrývanie sa za verejný záujem. Dôležitá je morálna autorita nachádzajúca sa vo vnútri jednotlivca, ktorá je postupne osvojovaná a zároveň cielene a systematicky rozvíjaná. Mnoho etikov, predovšetkým prívržencov teórií súhrnne tvoriacich etiku cnosti sa prikláňajú k názoru, že profesijným cnostiam sa možno naučiť. Práve z tohto dôvodu majú etické normy vo verejnej správe svoj význam a idea vyplývajúca z etiky cnosti môže byť v tejto dobe vnímaná ako podpora pri stanovovaní dobrého príkladu.

Deontologickú etickú teóriu, teleologickú etickú teóriu a etiku cnosti možno z hľadiska verejnej správy a súčasných tendencií považovať za dominantné teórie. Uvedené etické teórie samozrejme majú svoje klady a zápory. Ich aplikovanie vo sfére verejnej správy nie je možné v plnom rozsahu a je dôležité vyňať z každej teórie to, čo napomôže verejnej správe stať sa etickejšou v idealistickom slova zmysle.

2. Etika vo verejnej správe a etický kódex

Vybrané spomenuté etické teórie vytvárajú určujúci filozoficko-etický základ pre uvažovanie o etike vo verejnej správe. Sledovanie verejného záujmu, plnenie povinností a disponovanie vhodnými profesionálnymi cnosťami by malo byť základnými požiadavkami na každého zamestnanca organizácie verejnej správy.

Možno hovoriť o nespornej spoločenskej potrebe regulovať narábanie s verejnou mocou prostredníctvom pravidiel. Konanie toho kto disponuje mocou a právom rozhodovať o iných ľuďoch, by malo byť nie len zákonné, ale aj slušné a čestné. Pravidlá by si malo určiť podľa svojich potrieb samo spoločenstvo. V prípade, že nemá spoločenstvo stanovené čo je správne môže len veľmi ťažko dospieť k svojmu zdokonaleniu. (Briestenský, 2000)

V tejto súvislosti narastá význam etického manažmentu, ktorý je chápaný ako súhrn aktivít smerujúci k zohľadňovaniu etických princípov a etických hodnôt pri riadení jednotlivých organizácií verejnej správy. ***V oblasti verejnej správy má etický manažment narastajúci význam.*** Výsledkom je zohľadňovanie etických dopadov správy veci verejných pri súčasnom dodržiavaní zákonnosti a efektívnosti. Donald C. Menzel (2007) veľmi hodnotne pojednáva o štyroch základných zásadách etického manažmentu vo verejnej správe, ktorými sú najímanie, efektívnosť, tréning a audit. Zamestnávaním správnych ľudí, ktorých je možné etickým tréningom postupne zdokonaľovať dosiahne organizácia verejnej správy vyššiu efektívnosť. V záujme jej udržateľnosti je však dôležité jej neustále vyhodnocovanie a následné zlepšovanie. Menzelova interpretácia

etického manažmentu výrazne korešponduje s teóriou etiky cnosti, ktorá je založená na tom, že profesionálne cnosti potrebné k výkonu určitého povolania je možné cielene a systematicky získavať.

Uplatnením nástrojov etického manažmentu možno v konečnom dôsledku dosiahnuť nie len vyššiu transparentnosť fungovania verejnej správy ako celku, ale aj súlad konania zamestnancov s etickými princípmi, etickými normami, etickými hodnotami a špecifickými požiadavkami. Súbor uplatňovaných etických nástrojov sa súhrnne nazýva etickou infraštruktúrou, ktorá sa v závislosti od jednotlivých krajín odlišuje. S odvolaním sa na myšlienku R. Gefferta ani dokonalá etická infraštruktúra, ktorá je komplementárne budovaná spolu s normatívnymi systémami napriek tomu ešte stále nie je zárukou jej dokonalého fungovania. Rovnako dôležitá je aj vnútorná spoluúčasť každého vedúceho pracovníka a zamestnancov v organizáciách. (Geffert, 2009)

Základný nástroj etického manažmentu, ktorý organizácie verejnej správy využívajú je etický kódex. Predstavuje prvý krok vedúci k zlepšeniu integrity v organizácii a je významnou súčasťou etického programu. Aj keď etický kódex nedokáže v plnej miere zaručiť morálne zlepšenie, je veľmi ťažké predstaviť si zohľadňovanie etických aspektov verejnej správy bez jeho existencie. (Ondrová, 2013)

Etický kódex predstavuje súbor požiadaviek na správanie a konanie, ktoré musia byť dodržiavané určitou skupinou ľudí. Obsah etických kódexov sa v závislosti od skupiny ľudí, pre ktorú sú určené odlišuje. Etický kódex formuje morálku a má vplyv na interpretáciu všeobecne platných princípov vo vzťahu ku konkrétnej profesii. (Pritchard, 2012)

Etický kódex by mal reflektovať nie len požiadavky stanovené teóriou, ale aj praxou a v konečnom dôsledku samotnou organizáciou verejnej správy. Vo všeobecnej rovine možno súhlasiť s charakteristikami, ktoré vymedzili A. Putnová a P. Seknička. Každý etický kódex musí byť zrozumiteľný, jednoznačný a musí mu porozumieť každý užívateľ. Formulácia jednotlivých ustanovení nesmie pripustiť možnosť odlišného výkladu. Text etického kódexu by mal byť výstižný. Súčasne by však nemal byť príliš stručný. (Putnová-Seknička, 2007)

Články etického kódexu nadobúdajú z tohto uhla pohľadu dôležitý význam. Schopnosť jednotlivých ustanovení vedúca k určitej miere samostatnosti zamestnanca, môže mať vplyv na plnenie jeho úloh a v konečnom dôsledku aj úspešnosti implementovanej politiky a kvality rozhodovacej činnosti.

Komplexnosť aktivít verejnej správy spôsobuje ťažkosti pri vypracovaní etického kódexu, ktorý by bol univerzálny a všeobecne aplikovateľný. Tento problém je možné identifikovať vo viacerých rovinách. Ide napríklad o rozpor článkov etického kódexu s inými pravidlami a normami, čo môže spôsobovať problémy súvisiace s vymožiteľnosťou ustanovení kódexu. Do konfliktu sa môžu dostať povinnosti zamestnancov a ich individuálne práva. Zamestnanci sa zároveň môžu odvolávať na to, že čo nie je zakázané je povolené. Z toho dôvodu musia byť etické kódexy jasné, konzistentné a harmonizované s existujúcou legislatívou. (Lawton-Rayner-Lasthuizen, 2013)

Zvýšený záujem o etiku vo verejnej správe možno badať nielen v odborných kruhoch. Prax v predmetnej problematike nezaostáva za teóriou až takým výrazným spôsobom ako je tomu pri iných problémoch, ktoré sa teoretici snažia napraviť. Potvrdením je práve prijímanie etických kódexov rôznych subjektov verejnej správy, ide napríklad o mestá, mestské podniky, mestské zastupiteľstvá, Všeobecná zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa a mnohé ďalšie. Z hľadiska nasledujúcej časti príspevku je dôležité spomenúť klasifikáciu etických kódexov podľa osôb, na ktoré sú zamerané. V tejto súvislosti sa v praxi vyskytujú etické kódexy vzťahujúce sa na zamestnancov samospráv a etické kódexy regulujúce správanie volených predstaviteľov samospráv.

3. Analýza vybraných etických kódexov vzťahujúcich sa na zamestnancov

Veľkosť jednotlivých samospráv ovplyvňuje ich schopnosť úspešne aplikovať moderné nástroje riadenia. Predovšetkým samosprávy so statusom miest disponujú finančnou aj personálnou kapacitou, ktorá pri menších mestách chýba. Ide nie len o aplikáciu moderných metód plánovania,

marketingových nástrojov, či schopnosti úspešne podnikat', ale aj o aplikáciu nástrojov etického manažmentu. Z toho dôvodu práve väčšie samosprávy disponujú etickým kódexom zameraným na správanie sa ich zamestnancov. Nasledujúca časť príspevku bude venovaná analýze vybraných etických kódexov. Konkrétne ide o **Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici** a **Etický kódex zamestnanca Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy**. Predmetné etické kódexy majú ako jedny z mála na Slovensku prepracované fungovanie osobitnej funkcie dbajúcej na dodržiavanie ustanovení etického kódexu. Tento fakt predstavuje jeden zo základných predpokladov dosiahnutia cieľov vytýčených etickým kódexom. V oboch prípadoch ide o krajské mestá, ktoré poskytovaním verejných služieb a verejných statkov ovplyvňujú veľké množstvo fyzických a právnických osôb v rámci územia mesta, ale aj mimo neho.

Platnosť a účinnosť možno identifikovať u oboch etických kódexov priamo z ich textu a možno ich datovať od roku 2013. Banská Bystrica má tento najčastejšie využívaný nástroj etickej infraštruktúry od septembra. Vypracovaný bol etickým komisárom, pričom ide o revidovanú verziu etického kódexu z roku 2012. Bratislava má etický kódex vzťahujúci sa na zamestnancov od novembra a jeho obsah bol predložený na pripomienkovanie odborným útvarom hlavného mesta SR Bratislavy a zástupcom zamestnancov. Z obsahu oboch analyzovaných kódexov jasne vyplýva, že ide o záväzné normy správania sa pre všetkých zamestnancov, na ktorých sa vzťahujú.

Nepovinnou, ale takmer neoddeliteľnou súčasťou etických kódexov je **preambula** nachádzajúca sa v ich úvode. Ide o deklaráciu zostavovateľov, respektíve osôb, ktorým je kódex určený. Najčastejšie sa v nej vyjadruje stotožnenie s obsahom kódexu, prípadne jeho cieľ a účel. Rovnako je tomu tak aj v rámci predmetných etických kódexov.

Podmienkou účinnosti etických kódexov vo všeobecnosti je vymedzenie **okruh osôb, na ktoré sa etický kódex vzťahuje**. Analyzované etické kódexy sa tejto dôležitej otázke venujú stručne, ale zároveň jasne hneď vo svojom úvode. Banskobystrický kódex je záväznou normou správania sa zamestnanca mesta s výkonom pracovných povinností na Mestskom úrade v Banskej Bystrici. Na druhej strane bratislavský etický kódex vymedzuje okruh osôb prostredníctvom pracovnoprávneho vzťahu s hlavným mestom.

Vymedzenie okruhu osôb, na ktoré sa etické kódexy vzťahujú je dôležité z pohľadu jeho aplikácie a následnej kontroly jeho dodržiavania. Prostredníctvom vymedzenia okruhu osôb je možné určiť, ktorý jedinec musí dodržiavať povinnosti ustanovené jednotlivými článkami kódexu. Obe analyzované etické normy jasne určujú kto sa nimi má riadiť. Ide o základný predpoklad vymožitelnosti povinností ukladaných nasledujúcimi ustanoveniami prostredníctvom napríklad disciplinárneho opatrenia.

Len ak je správne vymedzený okruh zamestnancov možno kontrolovať dodržiavanie jednotlivých článkov a ustanovení etických kódexov, medzi ktorými majú fundamentálne postavenie **základné princípy**. Úvodné časti etických kódexov prostredníctvom stanovených základných princípov obsahujú deklaráciu konania zamestnancov v súlade s etickými princípmi. Stanovenie princípov nie je len akýmsi automatickým krokom. Práve naopak, ide o veľmi dôležitú súčasť etického kódexu, ktorá určuje celý jeho význam a spôsob výkladu jednotlivých ustanovení. Základné princípy, ktoré sú v oboch kódexoch zároveň určujú celkový charakter nasledujúcich ustanovení.

Etický kódex v Banskej Bystrici vymedzuje v rámci základných princípov princíp zákonnosti, odbornosti, slušnosti, svedomitosti, objektívnosť a spravodlivosť. Bratislavská etická norma stanovuje ako základné princípy princíp zákonnosti, otvorenosti, slušnosti, odbornosti, objektívnosti a rovnosti. Okrem toho obe kódexy zhodne ukladajú zamestnancom povinnosť zdržať sa konania, ktoré by poškodilo dobré meno alebo vážnosť jeho pozície a samosprávy ako celku.

Prvým z princípov je zákonnosť, ktorá musí byť zamestnancom samosprávy bezpodmienečne dodržaná. V zásade sa analyzované etické kódexy v pri vymedzení spomenutých základných princípov určujúcich ráz celého nasledujúceho obsahu neodlišujú. Rozdiel možno pozorovať len v určitých špecifických ustanoveniach. Banskobystrický etický kódex v závere článku venovanému základným princípom obsahuje komunikačné frázy, ktoré je zamestnanec povinný dodržať pri osobnom alebo telefonickom kontakte. Bratislavský etický kódex na druhej strane prikazuje

zamestnancovi dbať o zásady slušného a spoločenského odievania na podujatiach, na ktorých reprezentuje svojho zamestnávateľa. Tieto špecifické oblasti, ktoré sú v predmetných etických kódexoch uvedené v závere základných princípov možno na základe uváženia zakomponovať aj do iných noriem. Z hľadiska prehľadnosti by bolo vhodnejšie tieto špecifické povinnosti rozpracovať napríklad v rámci pracovného poriadku. Ak však tvorca etického kódexu považoval za dôležité venovať sa týmto oblastiam v rámci základných princípov nemožno to považovať za negatívum.

Konflikt záujmov je vo verejnej správe vo všeobecnosti charakterizovaný ako moment, keď pri plnení úloh a pracovných povinností zamestnanca dochádza ku konfliktu so súkromným záujmom. Podobná charakteristika konfliktu záujmov je obsahom aj článkov venovaných tomuto problému v oboch predmetných normách. Bratislavský kódex navyše v rámci tohto ustanovenia obsahuje zdôraznenie potreby sledovania verejného záujmu.

Súhrnne možno povedať, že predmetné etické kódexy ukladajú zamestnancom povinnosť predchádzať, respektíve povinnosť nepripustiť konflikt súkromného záujmu s postavením zamestnanca v samospráve. Povinnosť oznámiť čo i len prípadný konflikt záujmov ukladajú svojim zamestnancom obe samosprávy. Pozitívne je potrebné hodnotiť fakt, že zamestnanec musí oznámiť už potenciálny konflikt záujmov na dvoch inštanciách. Ide o priameho nadriadeného a príslušnú súčasť organizačnej štruktúry sledujúcu na dodržiavanie etického kódexu ako celku. Takýto postup je nie len v prospech ochrany verejného záujmu, ale aj v prospech zamestnanca samotného.

Ďalšou významnou časťou etických kódexov vo všeobecnosti a analyzovaných kódexov nevynímajúc je **problematika prijímania darov a iných výhod**. V týchto ustanoveniach ide samozrejme o dary a iné výhody, ktoré súvisia s plnením pracovných úloh. Túto časť kódexov je možné upraviť rôznym spôsobom od možnosti prijímania darov do určitej stanovenej hodnoty až po ich striktné odmietanie.

Podstatne odlišným spôsobom sú formulované ustanovenia týkajúce sa prijímania darov a iných výhod v oboch analyzovaných etických kódexoch. Kým etická norma v meste Banská Bystrica ukladá povinnosť zamestnancovi nevyžadovať a ani neprijímať dary a iné výhody, zamestnanec hlavného mesta dary prijímať môže. Ak sa zamestnanec s výkonom pracovných povinností na Mestskom úrade v Banskej Bystrici dostane do pozície, kedy mu je ponúknutý dar alebo iná výhoda, je povinný informovať nadriadeného a etického komisára. Oveľa liberálnejším spôsobom avšak za prísnych podmienok je upravené prijímanie darov v etickom kódexe Bratislavy. Zamestnanec je povinný bezodkladne ohlásiť prijatie daru od tretích osôb svojmu nadriadenému a etickému kancelárovi, ktorý zároveň vedie register darov. Takto prijaté dary sú však chápané ako majetok samosprávy. Výnimku tvoria ocenenia zamestnancov za ich pracovný výkon alebo dary do hodnoty 50€. Zamestnanec bratislavskej samosprávy má zároveň možnosť dar odmietnuť. Zároveň vedie zoznam podujatí neorganizovaných verejnou správou, na ktorých sa z titulu jeho funkcie zúčastnil a na mesačnej báze ho predkladá svojmu nadriadenému a etickému komisárovi.

Súhrnne možno povedať, že ustanovenia týkajúce sa prijímania darov a iných výhod sú liberálnejšie a slobodnejšie vymedzené v bratislavskom etickom kódexe. Na druhej strane kódex v Banskej Bystrici striktné zakazuje prijímanie darov. Pozitívne možno v oboch kódexoch vnímať povinnosť oznámiť takúto situáciu nadriadenému a príslušnému etickému orgánu. Je však na dlhú odbornú diskusiu, ktorý etický kódex upravuje túto oblasť správania sa zamestnancov lepšie. Kým striktné odmietanie darov môže viesť k ďalšiemu zatajovaniu, vnímanie daru od hodnoty 50 eur a vyššie tak isto nie je príliš šťastné.

Zamestnanci samospráv by si mali plniť svoje úlohy v súlade s platnou a účinnou legislatívou a etickými princípmi vymedzenými v etickom kódexe. Svoje postavenie zamestnanca a výhody súvisiace s plnením pracovných povinností by nemali žiadnym spôsobom zneužívať. Odlišnú úpravu možno sledovať pri súbore povinností súhrnne nazývaných **zneužitie úradného postavenia**. Podstatou je povinnosť nezneužívania výhod vyplývajúcich z pracovného postavenia v prospech zamestnanca. Po obsahovej stránke takto formulované ustanovenia obsahujú obe

kódexy. Rozdiel spočíva v ich vymedzení, a síce banskobystriický kódex túto formuláciu zahŕňa v rámci článku venovaného prijímaniu darov a iných výhod. Bratislavský etický kódex zneužitiu úradného postavenia venuje spolu s poskytovaním informácií osobitný priestor. **Poskytovanie informácií** je vymedzené len v rámci Etického kódexu Hlavného mesta SR Bratislavy. Zamestnanec nemôže zadržiavať informácie, ktoré majú byť riadne zverejnené a zároveň je povinný zachovávať mlčanlivosť o stanovených skutočnostiach. Zamestnanec rovnako nešíri nepravdivé, zavádzajúce, neúplne alebo skresľujúce informácie. Striktným spôsobom je upravená komunikácia zamestnancov samosprávy v Bratislave s médiami. S médiami komunikujú predovšetkým útvary na to určené, respektíve vedúci zamestnanci alebo nimi poverení zamestnanci. V rámci časti etického kódexu venovaného poskytovaniu informácií pôsobí pomerne zmätočne ustanovenie, v ktorom je vedúcemu zamestnancovi ukladaná povinnosť vyžadovať od svojich podriadených len plnenie pracovných úloh súvisiacich s jeho náplňou práce.

Pokiaľ ide o úpravu oznamovania neprípustnej činnosti a celkovej kontroly dodržiavania ustanovení kódexov, možno vo všeobecnosti hovoriť o najslabších súčastiach etických kódexov vo verejnej správe na Slovensku. Napriek tomu, že existuje mnoho nástrojov a možností kontroly v podobe etických splnomocnencov, etickej rady alebo etických splnomocnencov ich uplatnenie v praxi je nedôsledné a výrazne zaostáva za teóriou.

Oznamovacia povinnosť musí byť v rámci etického kódexu vymedzená jednoznačným spôsobom. V opačnom prípade je z pozície zamestnanca táto povinnosť veľmi ťažko dosiahnuteľná. V oboch analyzovaných etických kódexoch je stanovená povinnosť oznámenia neprípustnej činnosti, respektíve činnosti v rozpore s etickým kódexom priamemu nadriadenému a príslušnému splnomocnencovi pre etiku.

Na dodržiavanie analyzovaných etických kódexov dbajú etický kancelár v Bratislave a etický komisár v Banskej Bystrici. **Etický kancelár v Bratislave** dbá o nezávislý a nestranný výkon samosprávy v súlade s verejným záujmom. Túto funkciu vykonáva mestský kontrolór a prislúchajúcu agendu vedie Útvar mestského kontrolóra. Úlohy vyplývajúce z tejto funkcie vymedzuje etický kódex len demonštratívne. Predovšetkým ide o prijímanie oznámení o konflikte záujmov a neprípustnej činnosti alebo vedenie registra darov. Etický kancelár Bratislavy zároveň aktívne kontroluje dodržiavanie etického kódexu a podáva jeho výklad. **Etický komisár v Banskej Bystrici** a jeho zástupca sú zamestnancami mesta. Činnosť a kreovanie funkcie je v etickom kódexe vymedzené oveľa podrobnejšie. Etického komisára si volia zamestnanci mesta, na ktorých sa etický kódex vzťahuje a menuje ho primátor na funkčné obdobie 3 roky po predchádzajúcom súhlase dotknutého zamestnanca. Etický kódex určuje aj spôsob zániku funkcie etického komisára. Ide o prípady písomného vzdania sa funkcie, ukončenie pracovného pomeru s mestom a odvolaním z funkcie primátorom mesta. Kódex ďalej doslovne hovorí o tom, že ide o čestnú funkciu bez nároku na finančné ohodnotenie. Etický komisár je povinný zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone svojej funkcie a nesmie byť zo strany zamestnávateľa žiadnym spôsobom znevýhodňovaný. Činnosť etického komisára je rovnako ako v predchádzajúcom prípade vymedzená len demonštratívnym výpočtom. Usmerňuje zamestnancov pri plnení svojich pracovných povinností v súlade s etickým kódexom, komunikuje so zástupcami zamestnancov a vedúcimi zamestnancami, upozorňuje zamestnávateľa na nedodržiavanie etického kódexu, prešetruje podnety na porušenie povinností vyplývajúcich z kódexu.

Predmetné etické kódexy veľmi správne len demonštratívnym spôsobom určujú povinnosti etického komisára a etického kancelára. Umožňuje to flexibilné reakcie týchto súčastí jednotlivých samospráv. Proces kreovania funkcie, ktorá je zodpovedná za dodržiavanie kódexu je viac vyprecizovaný v Banskej Bystrici. Banskobystrického etického komisára si volia zamestnanci spomedzi seba, pričom ho následne môžu aj odvolať. Etický kancelár nadobúda svoju funkciu z titulu postavenia mestského kontrolóra. Aj keď ani možnosť voľby nezaručuje kompetentnosť etického komisára, ide predsa len o lepšie riešenie kreovania funkcie dozerajúcej na dodržiavanie etického kódexu.

Etický komisár v Banskej Bystrici na základe ustanovení etického kódexu z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetov prešetruje porušenia etického kódexu a podáva štatutárovi oznámenia o porušení s návrhmi na **disciplinárne opatrenie**. Bratislavský etický kódex v tomto smere obsahuje len formuláciu, že za jeho dodržiavanie zodpovedajú vedúci zamestnanci a etický kancelár. Navyše neobsahuje žiadnu zmienku o postupe, ktorý nasleduje po zistení porušenia čo možno považovať za podstatný nedostatok.

Záver

Etika verejnej správy má svoj základ vo filozofických a etických teóriách. Najvýznamnejšie z nich, deontologická etická teória, teleologická etická teória a etika cnosti, boli rozpracované v úvode príspevku. Spoločne tvoria filozoficko-etické východisko pre uplatnenie etiky a etického manažmentu a jeho nástrojov v konkrétnych organizáciách verejnej správy. Najčastejšie využívaným nástrojom etického manažmentu je v podmienkach Slovenskej republiky etický kódex. Etický kódex je jedným z možných nástrojov etického manažmentu, prostredníctvom ktorého možno regulovať správanie zamestnancov organizácií verejnej správy.

V príspevku boli analyzované etické kódexy Banskej Bystrice a Bratislavy vzťahujúce sa na zamestnancov samospráv. Vzhľadom na veľkosť vybraných miest možno hovoriť o uspokojivom spracovaní predmetných etických kódexov. Z analyzovaných noriem správania majúcich záväzných charakter je možné jednoznačne identifikovať ich platnosť, účinnosť, ako aj okruh osôb, na ktoré sa ustanovenia etického kódexu vzťahujú. V rámci základných princípov určujúcich celkový charakter správania sa zamestnancov sa skúmané etické kódexy podstatne neodlišujú. Vymedzujú princípy ako napríklad zákonnosť, otvorenosť, odbornosť, slušnosť alebo ochranu dobrého mena samosprávy. Veľmi pozitívne je potrebné hodnotiť fakt, že oba etické kódexy ukladajú zamestnancovi povinnosť oznámiť nie len reálny, ale aj potenciálny konflikt záujmov, pričom táto povinnosť zamestnancovi vzniká voči priamemu nadriadenému aj voči príslušnému funkcionárovi zodpovednému za dodržiavanie etického kódexu. Prijímanie darov a iných výhod je v rámci analyzovaných etických kódexov upravené odlišne. Kým v Banskej Bystrici etický kódex prijímanie darov striktnie vylučuje, etický kódex v Bratislave prijímanie darov umožňuje. Zároveň je však kódexom ukladaná povinnosť vedenia registra darov, ktorých hodnota presahuje hodnotu 50 eur. Riešenie situácie prijatia daru nižšej hodnoty však kódex výslovne nerieši. Otázna je rovnako situácia prijatia viacerých darov, ktorých hodnota jednotlivito nepresahuje stanovenú čiastku, avšak sčítaním ich hodnôt ju môže prekročiť. Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici aj Etický kódex zamestnanca Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy majú v porovnaní s inými samosprávami prepracovanú problematiku funkcie, dohliadajúcej na dodržiavanie ustanovení etického kódexu. V Banskej Bystrici existuje funkcia etického komisára a v Bratislave funkcia etického kancelára. Napriek odlišnému procesu nadobudnutia funkcie je ich úlohou dbať na dodržiavanie etického kódexu ako celku, prijímanie potrebných opatrení a prešetrovanie obdržaných podnetov. Banskobystrický etický komisár navyše disponuje právomocou predložiť zamestnávateľovi návrhy na disciplinárne opatrenie. Toto vyvodzovanie následkov plynúce z nedodržania ustanovení etického kódexu však v etickom kódexe Bratislavy chýba, čo možno považovať za jeho najväčší a podstatný nedostatok.

Prijatie etického kódexu by však nemalo byť cieľom, ale len prostriedkom k dosiahnutiu cieľov vytýčených v rámci etického manažmentu. Etický kódex je správnym krokom, po ktorom musia nasledovať ďalšie opatrenia. Tie by mali smerovať k rozvíjaniu vhodných profesionálnych cností zamestnancov verejnej správy a celkovej etickej kultúry s dôrazom na plnenie povinností a sledovanie verejného záujmu.

Literatúra

BILASOVÁ, V. 2008. Výzvy pre etiku v súčasnosti. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity. 2008, 204 s.

BRIESTENSKÝ, L. 2000. Etické štandardy pre miestne samosprávy. Pezinok: EQ KLUB. 2000, 72 s.

De Vries, S. M. – SUK KIM, P. 2011. Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective. London: Palgrave Macmillan. 2011, 327 s.

Etický kódex Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=302475.

Etický kódex zamestnanca hlavného mesta SR Bratislavy. [online]. [cit. 03-09-2015]. Dostupné na: http://www.bratislava.sk/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11039344.

GEFFERT, R. 2009. Verejná správa a etické kódexy v Slovenskej republike. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2009, s. 151-156.

HLAVINKA, P. 2014. Dobro a cnosť pohľadom etických a náboženských koncepcií. Praha: TRITON, 2014, 213 s.

LAWTON, A. – RAYNER, J. – LASTHUIZEN, K. 2013. Ethics and Management in the Public Sector. Abingdon: Routledge. 2013, 184 s.

MaCINTYRE, A. 2004. Ztráta ctnosti: k morální krizi současnosti. Praha: OIKOYMENH. 2004, s. 332.

MaCKINON, B. 2009. Ethics: Theory and Contemporary Issues. Belmont: Wardsworth Cengage Learning. 2009, s. 528.

MENZEL, D. C. 2012. Ethics Management for Public Administrators: Leading and Building Organizations of Integrity. Abingdon: Routledge. 2012, 304 s.

MURÁNSKY, M. 2008. Kantova deontologická etika. In: REMIŠOVÁ, Anna (eds.). 2008. Dejiny etického myslenia: V Európe a USA. Bratislava: KALLIGRAM. 2008,

ONDROVÁ, D. 2012. Ethical Decision Models and Public - Service Ethics. In: Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Košice: TypoPress. 2012. s. 21-32.

ONDROVÁ, D. 2013. Ethics, Law and Ethical Conduct of Behavior. In: Konsenzus v práve, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. 2013, s. 170-178.

POPS, M. G. 2001. A Teleological Approaches to Administrative Ethics. In: COOPER, L. Terry (eds.). Handbook of Administrative Ethics. New York: CRC Press. 2001, s. 195-206.

PRITCHARD, J. 2012. Codes of ethics. In: CHADWICK, R. (eds.): Encyclopedia of Applied Ethics Ethics. 2012. London: Elseiver. 2012, s. 494-499.

PUTNOVÁ, A - SEKNIČKA, P. 2007. Etické řízení ve firmě. Praha: GRADA Publishing. 2007, 168 s.

SOKOL, J. 2010. Etika a život. Praha: Vyšehrad. 2010, 240 s.

Adresa autora

PhDr. Ondrej Mital'

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Interný doktorand na Katedre verejnej politiky a teórie verejnej správy

Popradská 66, 04132 Košice 1

E-mail: ondrej.mital@gmail.com

Pracovná spokojnosť zamestnancov vo verejnej správe v Slovenskej republike

Job Satisfaction Public Staff in the Slovak Republic

Stanislava Kozelová

Abstract

The contribution deals with job satisfaction of employees working in the public administration organizations in the Slovak Republic. The aim was to assess total and partial job satisfaction of employees under the guidelines of the organization education and number of subordinate staff. Used the method of questionnaire – Job Satisfaction Scale (Spector, 1985). The sample consisted of 161 respondents. It was found a statistically significant difference in the job satisfaction of respondents in the focus of the organization. The average total score of job satisfaction was worth six points from 3,038 value scale. Respondents were dissatisfied with working conditions and the adequacy of remuneration. The highest satisfaction with leadership style showed his superior as salary.

Keywords: job satisfaction, determinants of job satisfaction, speeches of job satisfaction, public administration

Úvod

Jedným z najdôležitejších aspektov vplývajúcich na úspešnosť organizácie, sú kvalitní a spokojní zamestnanci. Organizácie by sa mali usilovať o udržanie a rozvoj kvalitných ľudí. Kvalitní zamestnanci podávajú požadovaný až nadpriemerný výkon, sú ochotní, tvoriví, inovatívni a lojálni, udržiavajú dobré interpersonálne vzťahy a naplňajú ciele organizácie. Udržanie si takýchto zamestnancov vo veľkej miere závisí od miery ich pracovnej spokojnosti.

Zabezpečenie a udržanie takýchto zamestnancov je náročné, nevynímajúc ani organizácie verejnej správy, pre limitujúce až nedostatočné finančné prostriedky na personálne výdavky. Organizácie verejnej správy, ako jedny z najväčších zamestnávateľov v Slovenskej republike, by preto mali profesionálnejšie využívať najmä nefinančné stimulatory.

Príspevok sa zaoberá pracovnou spokojnosťou zamestnancov pracujúcich v organizáciách verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky.

1. Teoretické východiská

Záujem odbornej verejnosti o problematiku pracovnej spokojnosti vychádza zo spoločenských zmien, ktoré postihujú všetky oblasti života spoločnosti, zo zmeny očakávaní či potrieb jedincov.

Pracovnou spokojnosťou sa výskumníci začali zaoberať už začiatkom 30-tych rokov 20. storočia. Priekopníkom v tejto oblasti bol Herzberg, ktorý tvrdil, že iba spokojný zamestnanec je výkonný.

Problematiku pracovnej spokojnosti zamestnancov v podmienkach Slovenskej republiky začal ako prvý skúmať Jurovský (1971, s. 16.). Pracovnú spokojnosť definoval cez vzťah k práci. Vzťah k práci chápe ako ustálenú a vyhranenú zameranosť jednotlivca, ktorý sa stáva jeho charakteristickou zložkou alebo črtou. Hovorí, že určité vzťahy k práci sa u jednotlivca natoľko ušľachťujú a vyhranujú, čo do obsahu, zameranosti i trvácnosti, že sa i zvonka dajú pozorovať ako pomerne stále a preň charakteristické duševné zákony, ktoré určujú viac – menej trvalé zameranie na prácu. Pracovnú spokojnosť preto chápe ako zovšeobecnený postoj človeka k svojej práci a ku všetkému, čo s ňou súvisí. Tvrdí, že pozitívne postoje sa spájajú so spokojnosťou v práci a tie negatívne s nespokojnosťou v práci.

Pracovná spokojnosť vyjadruje stránku psychického vyrovnania sa človeka s prácou (Kravčáková a kol. 2013). Je súhrnným postojom, na ktorom sa zúčastňujú čiastkové postoje k jednotlivým aspektom práce (Kollárik, 1983). Je vyjadrená poteším alebo pozitívnym emočným stavom z pracovných skúseností a z hodnotenia zamestnania (Locke, In: Mikulaščík, 2007). Berryová (2009) chápe pracovnú spokojnosť ako reakciu jednotlivca na pracovnú skúsenosť.

Vyznačuje sa intenzitou a stálosťou, viazanosťou na jednotlivca aj na pracovnú skupinu, je nezávislé aj závislé premennou, stavom aj procesom, osobnostnou črtou aj situačnou reakciou, celkovou a čiastkovou spokojnosťou s diferencovaným prístupom k jej faktorom v súvislosti s aktuálnosťou potrieb pracovníkov. (Kollárik, 1983; Výrost, Slaměnik, 1998)

Pracovnú spokojnosť determinuje viacero, rôzne členených faktorov. Patria medzi ne najmä pracovné podmienky, prostredie, charakter práce, prístup vedúceho, plat, systém zvyšovania kvalifikácie, systém práce s ľuďmi, image a goodwill podniku, starostlivosť o zamestnancov (rekreácie, byty, jasle), objektívne faktory (vek, pohlavie, vzdelanie, dĺžka praxe), motivačné činitele (potreby, očakávania), osobnostné dispozície (schopnosti, vlastnosti) (Kollárik, Perlaki, 1981), organizačná kultúra, sociálna prestíž práce, zaujímavosť a rozmanitosť práce (Rymeš, In: Kubáni, Kandrik, 2007), rovnováha práce a voľného času, pracovná autonómia a organizovanie práce, nadšenie prácou, zadostučinenie z práce, pracovné postupy, styk s verejnosťou, resp. práca s ľuďmi, osobnostné charakteristiky, záujmy, motívy (Kráľ, 2014). Celkový počet determinantov pracovnej spokojnosti je väčší a ich význam a poradie dôležitosti sú individuálne odlišné a premenlivé v závislosti na okolnostiach, ktoré sú dané (Štikar a kol., 2003):

- špecifikami práce v určitých oblastiach spoločenskej praxe (napr. školstvo, zdravotníctvo, ťažký priemysel),
- odlišnosťami jednotlivých profesií a prostredia, kde sú vykonávané (napr. rovnaký odbor v praxi, vo výskume alebo školstve),
- individuálnymi zvláštnosťami a preferenciami (napr. kladenie väčšieho dôrazu na medzilidské vzťahy ako na plat).

Problematiku pracovnej spokojnosti vysvetľujú teórie, ktoré sú rozdelené do dvoch základných skupín. Jednodimenzionálne teórie pracovnej spokojnosti predpokladajú, že spokojnosť a nespokojnosť zamestnancov sú dva extrémne póly v rámci jednej dimenzie. Miera spokojnosti sa tak pohybuje na kontinuu od úplnej spokojnosti až po úplnú nespokojnosť (Štikar et al., 2003). Dvojdimeznionálne teórie spokojnosti zamestnancov zdôrazňujú, že spokojnosť, prípadne nespokojnosť, pracovníkov ovplyvňujú rozdielne činitele. Herzberg na základe svojich výskumov dospel k záveru, že iné faktory ovplyvňujú pracovnú spokojnosť a iné faktory ovplyvňujú pracovnú nespokojnosť. Faktory, ktoré determinujú pracovnú spokojnosť nazval motivátory. Ide o vnútorné podnety (výkon, uznanie, obsah práce, zodpovednosť, kariéra). Faktory, ktoré determinujú pracovnú nespokojnosť nazval dissatisfaktory (frustrátory). Ide o podnety z vonkajšieho prostredia (plat, istota zamestnania, status v organizácii, politika organizácie, organizačná kultúra). (Kravčáková a kol, 2013)

Pracovná spokojnosť zamestnancov sa môže prejavovať v rôznych oblastiach pracovného aj spoločenského života. Robbins (1993) uvádza štyri typy správania, na ktorých popis využíva dve dimenzie, a to konštruktívnosť, deštruktívnosť a aktivita, pasivita. Zaraďuje k nim verbálny prejav, lojalitu, nevšímavosť a fluktuáciu.

Negatívne a pozitívne dôsledky pracovnej spokojnosti, resp. nespokojnosti neznáša iba zamestnanec sám, ale najmä aj organizácia, v ktorej pracuje. Výskumníkom na poli pracovnej spokojnosti sa podarilo potvrdiť vzťah pracovnej spokojnosti, resp. nespokojnosti s takým správaním zamestnancov ako je produktivita práce (Brayfield, Corckett, 1955; Iaffaldano, Muchinsky 1985; Vroom 1964), absentizmus (Cheloha, Farr, 1980), fluktuácia (Cotton, Tuttle, 1986; Morrison, 2004; Riordan, Griffith, 1995), zapájanie sa do odborov (Schriesheim, 1978). Negatívnymi dôsledkami pracovnej nespokojnosti zamestnancov sú kontraproduktívne činy ako napr. krádeže, zneužívanie informácií, využívanie materiálu organizácie a internetu na súkromné účely, zneužívanie pracovného času či vyhýbanie sa pracovným povinnostiam.

Prejavy pracovnej nespokojnosti sú odlišné u jednotlivých zamestnancov. Tieto odlišnosti nevyplyvajú iba z osobnostných individuálnych charakteristík ale aj z rôznorodosti organizácií (nespokojnosť s pracovným prostredím sa prejaví ako abentérizmus), štýlov vedenia (nespokojnosť s so štýlom vedenia sa prejaví ako nedodržovanie pracovných postupov) či pracovnej skupiny (nespokojnosť s medziľudskými vzťahmi v skupine sa prejaví ako šikovanie).

V prípade organizácií verejnej správy, môže byť pracovná spokojnosť dôležitým determinantom efektívnosti dosahovania cieľov organizácie ako aj determinantom nežiadúcich prejavov a dôsledkov nespokojnosti zamestnancov.

Na základe vyššie uvedeného bola naformulovaná nasledujúca výskumná otázka: „Aká je miera pracovnej spokojnosti zamestnancov?“

Cieľom príspevku bolo zistiť mieru celkovej a čiastkovej pracovnej spokojnosti zamestnancov organizácií verejnej správy na území Slovenskej republiky.

2. Metodológia

Metóda. V príspevku bola využitá metóda dotazníka. Dotazník bol rozdelený na dve časti. Prvú časť dotazníka tvorili položky štandardizovaného dotazníka - Job Satisfaction Scale (Spector, 1985). Dotazník JSS obsahoval 36 výrokov týkajúcich sa celkovej pracovnej spokojnosti, zoskupených do deviatich subškál faktorov pracovnej spokojnosti - plat, možnosti rozvoja kariéry, štýl vedenia, nefinančné benefity, adekvátnosť odmeny, prevádzkové podmienky, spolupracovníci, druh práce a komunikácia. Respondenti na jednotlivé výroky odpovedali vyznačením hodnoty na Likertovej 6 bodovej škále od 1 - silne nesúhlasím až po 6 - silne súhlasím. Miera pracovnej spokojnosti bola vypočítaná ako priemerné skóre, pričom pri reverzných otázkach bola hodnota skóre opačná. Pri výpočte čiastkovej spokojnosti bolo sčítané priemerné skóre pri vybraných položkách. Čím bolo vyššie priemerné celkové alebo priemerné čiastkové skóre, tým bola vyššia pracovná spokojnosť respondenta. Príklady položiek dotazníka, na ktoré respondenti odpovedali: „Mám rád/a ľudí, s ktorými pracujem.“ „Občas mám pocit, že moja práca nemá veľký zmysel.“ „Myslím si, že komunikácia v našej firme je dobrá.“ „Nárast platu je nízky a málo častý.“ V nasledujúcej tabuľke sú uvedené hodnoty reliability dotazníka JSS (Spector, 1985).

Tabuľka 1 Vypočítaná reliabilita nástroja JSS (Spector, 1985)

Vypočítaná reliabilita nástroja JSS (Spector, 1985)		Cronbach α	Počet položiek
Celková pracovná spokojnosť		0,921	36
Čiastková pracovná spokojnosť	Plat	0,611	4
	Kariérny rast	0,607	4
	Štýl vedenia	0,847	4
	Nefinančné benefity	0,765	4
	Adekvátnosť odmeny	0,588	4
	Pracovné podmienky	0,600	4
	Spolupracovníci	0,778	4
	Druh vykonávanej práce	0,723	4
	Komunikácia	0,801	4

Zdroj: vlastné spracovanie

Položky druhej časti dotazníka zisťovali socio-demografické údaje o respondentoch, a to o veku, pohlaví, vzdelaní, dĺžke praxe v danej organizácii, počte podriadených zamestnancov a údaje o zameraní danej organizácie.

Dizajn výskumu. Výskum bol uskutočnený v novembri 2015 v organizáciách verejnej správy na území Slovenskej republiky. Vybrané boli organizácie verejnej správy na celom území Slovenskej republiky, podľa zamerania (školsťvo, zdravotníctvo, policajný zbor, kultúra, úrady územnej samosprávy a osobitne Úrady práce sociálnych vecí a rodiny). Vedúcim organizácií bola elektronicky odoslaná žiadosť o participáciu na výskume, boli im vysvetlené dôvody a postup výskumu. Po vyjadrení súhlasu im bol elektronicky zaslaný dotazník, ktorý ďalej distribuovali svojim podriadeným zamestnancom. Oslovených bolo 27 vedúcich organizácií verejnej správy. Prostredníctvom nich bolo distribuovaných 531 dotazníkov. Výskumu sa zúčastnilo 167 respondentov. Návratnosť predstavuje 31,45 %. 6 dotazníkov bolo neúplne vyplnených, preto boli z výskumu vyradené.

Vzorka. Vzorka bola tvorená viacstupňovým zhukovým výberom zo zamestnancov organizácií verejnej správy, v ktorých sa výskum uskutočnil. Vzorku tvorilo 161 respondentov, z toho 56 mužov (34,78 %) a 105 žien (65,22 %). Priemerný vek respondentov bol 33,34 roka so štandardnou odchýlkou 8,77, s minimom 23 rokov a maximom 55 rokov. Priemerná dĺžka praxe respondentov v organizáciách bola 8,11 roka so štandardnou odchýlkou 8,02 roka, s minimom 1 rok a maximom 35 rokov. Ďalšie údaje o výskumnej vzorke popisuje Tabuľka 2.

Štatistické spracovanie. Získané údaje boli spracované pomocou frekvenčných a kontingenčných tabuliek v programoch MsOffice Excel a Statistica. Na testovanie hypotéz bol využitý Chí-kvadrát test a Pearsonov korelačný koeficient.

Tabuľka 2 Popis výskumnej vzorky

Popis výskumnej vzorky	Členenie podľa kritérií	Počet respondentov	
		f	%
Podľa zamerania organizácie	Školstvo	24	14,91
	Zdravotníctvo	35	21,74
	Policajný zbor	25	15,53
	Kultúra	21	13,04
	Samospráva	17	10,56
	Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny	39	24,22
Podľa počtu podriadených zamestnancov	Bez podriadených zamestnancov	97	60,24
	1 – 4 podriadených zamestnancov	41	25,46
	5 a viac podriadených zamestnancov	23	14,30
Podľa vzdelania respondentov	Stredoškolské vzdelanie s maturitou	69	42,85
	Vysokoškolské vzdelanie I. stupňa (Bc.)	7	4,35
	Vysokoškolské vzdelanie II. stupňa (Ing., Mgr.)	83	51,55
	Iné vyššie vysokoškolské vzdelanie	2	1,25
Spolu		161	100

Zdroj: vlastné spracovanie

3. Výsledky a diskusia

Cieľom príspevku bolo zistiť mieru celkovej a čiastkovej pracovnej spokojnosti zamestnancov organizácií verejnej správy na území Slovenskej republiky na základe zamerania organizácie, vzdelania a počtu poriadeneých. Boli zisťované aj štatistické rozdiely medzi mierou pracovnej spokojnosti a vybranými premennými.

Tabuľka 3 Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov

Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov		Priemerné skóre pracovnej spokojnosti
Celková spokojnosť		3,038
Čiastková spokojnosť	Plat	3,742
	Kariérny rast	2,907
	Štýl vedenia	3,447
	Nefinančné benefity	3,292
	Adekvátnosť odmeny	2,585
	Pracovné podmienky	2,425
	Spolupracovníci	2,887
	Druh vykonávanej práce	2,907
	Komunikácia	3,152

Zdroj: vlastné spracovanie

Priemerné skóre celkovej pracovnej spokojnosti respondentov má hodnotu 3,038 zo šesť bodovej hodnotovej škály. Mediánom je hodnota 3,5. Na základe toho priemernú mieru celkovej pracovnej spokojnosti respondentov klasifikujeme ako pracovnú nespokojnosť.

Nespokojní sú respondenti najmä s pracovnými podmienkami a adekvátnosťou odmeny za vykonanú prácu.

Najvyššiu spokojnosť respondenti vykazujú so štýlom vedenia svojho nadriadeného a s platom. Výška zárobku sama o sebe predikuje spokojnosť. Štúdie ukazujú, že spokojnosť so zárobkom neurčuje iba jeho výška, ale aj praktiky organizácie, pomer medzi vykonávanou prácou a výškou mzdy, odmeňovací systém organizácie, očakávania zamestnanca a zamestnanecké výhody (Berryová, 2009).

Zisťovaná bola miera celkovej a čiastkovej pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie, v ktorej pracujú a rozdiely medzi mierou pracovnej spokojnosti skupín respondentov podľa zamerania organizácie.

Tabuľka 4 Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie

Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie		Priemerné skóre pracovnej spokojnosti					
		Školstvo	Zdravotníctvo	Policačný zbor SR	Kultúra	Obecné úrady	ÚPSVaR
Celková spokojnosť		2,875	2,984	3,023	3,17	3,10	3,100
Čiastková spokojnosť	Plat	3,583	3,828	3,690	3,894	3,750	3,703
	Kariérny rast	2,771	2,907	2,871	2,928	3,058	2,934
	Štýl vedenia	3,323	3,514	3,290	3,713	3,469	3,407
	Nefinančné benefity	2,896	3,243	3,610	3,416	3,323	3,311
	Adekvátnosť odmeny	2,885	2,578	2,280	2,655	2,541	2,684
	Pracovné podmienky	2,401	2,242	2,310	2,486	2,544	2,599
	Spolupracovníci	2,479	2,750	2,960	2,986	3,058	3,094
	Druh vykonávanej práce	2,583	2,835	2,881	3,011	3,044	3,072
	Komunikácia	3,084	2,950	3,310	3,392	3,149	3,145

Zdroj: vlastné spracovanie

Najnižšiu priemernú mieru celkovej pracovnej spokojnosti vykazujú respondenti pracujúci v oblasti školstva (2,875), naopak najviac spokojní sú respondenti pracujúci v oblasti kultúry (3,17).

S výškou svojho platu sú najmenej spokojní respondenti školstva (3,583), o čom svedčia aj časté štrajkové akcie a vyjednávania s vládou SR o výške základnej mzdy pedagogických zamestnancov.

O niečo viac sú s výškou svojho platu spokojnejší respondenti pracujúci v Policačnom zbore SR (2,280), avšak s adekvátnosťou svojho platu sú najmenej spokojní spomedzi sledovaných skupín.

Zo všetkých sledovaných skupín respondentov vykazujú najnižšiu mieru pracovnej spokojnosti s pracovnými podmienkami, respondenti pracujúci v oblasti zdravotníctva (2,242). Môže to byť

spôsobené zastaranými budovami nemocníc a s tým spojenými nevyhovujúcimi klimatickými podmienkami ako je vlhkosť či chlad.

Zisťovaný bol štatistický významný rozdiel medzi priemernou mierou pracovnej spokojnosti skupín respondentov podľa zamerania organizácie, v ktorej pracujú. Na základe T-testu pre nezávislé premenné $t = 3,552$ a $p = 0,000784$ sa predpoklad o štatisticky významných rozdieloch miery pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie potvrdil.

Mieru pracovnej spokojnosti zamestnancov, môže ovplyvniť aj to, či zamestnanec riadi ľudí a postupuje v organizačnej štruktúre organizácie vyššie. Zisťovaná bola miera celkovej a čiastkovej priemernej pracovnej spokojnosti respondentov v závislosti od počtu podriadených zamestnancov.

Už v roku 1934 v prieskume zamestnancov Uhrbrock zistil, že zamestnanci, ktorí sú v rámci hierarchie organizácie vyššie, vykazujú vyššiu mieru pracovnej spokojnosti. Profesionálni pracovníci a manažéri boli v porovnaní s robotníkmi pracujúcimi manuálne spokojnejší so svojou prácou. (Berryová, 2009)

Rovnako aj Kollárik (1983) tvrdí, že najväčšiu mieru spokojnosti dosahujú vedúci pracovníci, potom technicko-hospodársky a najnižšiu robotníci. Tvrdí aj to, že takéto rozdiely sa vyskytujú aj v rámci jednej pracovnej skupiny, ktorá je hierarchizovaná. Spokojnosť vedúcich zamestnancov stúpa úmerne s ich postavením.

Tabuľka 5 Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa počtu podriadených zamestnancov

Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa počtu podriadených zamestnancov		Priemerné skóre pracovnej spokojnosti		
		Bez podriadených zamestnancov	1 - 5 podriadený zamestnanci	6 a viac podriadených zamestnancov
Celková spokojnosť		3,334	3,165	3,174
Čiastková spokojnosť	Plat	3,838	2,861	2,028
	Kariérny rast	3,000	4,639	3,278
	Štýl vedenia	4,722	3,194	3,389
	Nefinančné benefity	3,222	2,457	3,833
	Adekvátnosť odmeny	2,514	2,639	3,01
	Pracovné podmienky	2,583	4,556	4,722
	Spolupracovníci	4,583	3,611	3,212
	Druh vykonávanej práce	3,611	2,417	2,514
	Komunikácia	2,389	2,112	2,583

Zdroj: vlastné spracovanie

Napriek tomu, že zamestnanci, ktorí majú viacero podriadených, sú teda v organizačnej štruktúre vyššie, majú možnosť seberealizácie a moc, vykazujú najnižšiu mieru celkovej pracovnej spokojnosti (3,174). S výškou svojho platu sú títo respondenti najmenej spokojní (2,028), pričom adekvátnosť odmeny za vykonanú prácu vnímajú pozitívne, o čom svedčí aj najvyššia miera čiastkovej spokojnosti v tejto oblasti (3,01).

V oblasti kariérneho rastu vykazujú najvyššiu mieru pracovnej spokojnosti respondenti, ktorí majú 1 – 5 podriadených zamestnancov. Tento stav môže byť spôsobený aktuálnym nadšením z povýšenia respondentov v rámci organizačnej štruktúry.

Vysokú priemernú mieru pracovnej spokojnosti so svojimi spolupracovníkmi uvádzajú respondenti, ktorí nemajú podriadených zamestnancov, teda cítia sa rovnocenný v rámci pracovnej skupiny a vznikajú tak neformálne vzťahy a väzby.

Komunikácia je dôležitá nielen pre jednotlivcov ale aj pre každú organizáciu. Je dôležitým prvkom a impulzom na výkon pracovných činností a dosahovaním cieľom organizácie. Spomedzi súčastí celkovej pracovnej spokojnosti, sú respondenti najmenej spokojní s komunikáciou v organizácii. Najnižšiu mieru pracovnej spokojnosti v tejto oblasti vykazujú respondenti, ktorí majú 1 - 5 podriadených zamestnancov (2,112) a teda je predpoklad, že sú na strednom stupni riadenia organizácie. Komunikáciu tak môžu vnímať smerom k podriadeným zamestnancom ako aj smerom k vyššiemu a vrcholovému manažmentu organizácie.

Na základe rozloženia výskumnej vzorky nebolo možné overiť štatisticky významné rozdiely v miere pracovnej spokojnosti respondentov podľa počtu podriadených zamestnancov.

Aj dosiahnuté najvyššie vzdelanie zamestnancov môže ovplyvniť vnímanie, postoje a pracovnú spokojnosť. Miera priemernej pracovnej spokojnosti bola zisťovaná v závislosti od vzdelania respondentov.

Tabuľka 6 Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa vzdelania

Priemerná miera pracovnej spokojnosti respondentov podľa vzdelania		Priemerné skóre pracovnej spokojnosti			
		Stredoškolské vzdelanie s maturitou	Vysokoškolské vzdelanie I. stupňa (Bc.)	Vysokoškolské vzdelanie II. stupňa (Ing., Mgr.)	Vysokoškolské vzdelanie III. stupňa (PhD.) a vyššie (doc., prof.)
Celková spokojnosť		2,788	2,865	2,998	3,050
Čiastková spokojnosť	Plat	2,417	2,889	1,333	2,513
	Kariérny rast	1,972	1,278	2,029	3,532
	Štýl vedenia	3,528	2,083	3,250	2,782
	Nefinančné benefity	2,889	3,278	3,361	3,331
	Adekvátnosť odmeny	3,389	3,833	3,750	2,894
	Pracovné podmienky	2,917	3,385	2,917	2,036
	Spolupracovníci	1,361	3,000	4,611	3,254
	Druh vykonávanej práce	3,038	4,722	3,222	3,362
	Komunikácia	3,583	1,325	2,514	3,751

Zdroj: vlastné spracovanie

Priemerná miera celkovej pracovnej spokojnosti respondentov rastie spolu s vyšším stupňom ich dosiahnutého vzdelania. Najmenej spokojní sú respondenti so stredoškolským vzdelaním s maturitou (2,788) a najvyššiu pracovnú spokojnosť vykazujú respondenti s vysokoškolským vzdelaním tretieho stupňa a vyšším (3,050). Predpoklady o tom, že veľa zamestnancov svojou vzdelanostnou kvalifikáciou v dnešnej spoločnosti vysoko prekračuje požiadavky práce sa nepotvrdili (Mottaz, 1984).

Najvyššiu nespokojnosť s výškou platu vyjadrili respondenti s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa (1,333). Títo zamestnanci môžu mať nižší plat z dôvodu štúdia (min. 5 rokov) a s tým spojenej kratšej doby praxe v pracovnom procese. Dĺžka praxe sa zohľadňuje pri výpočte základu mzdy a teda premieta sa aj do konečného príjmu zamestnanca.

Najviac spokojní s možnosťou kariérneho rastu sú respondenti, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie tretieho stupňa a vyššie. Ako vyplýva z Tabuľky 1, vo výskumnej vzorke sa nachádzajú iba dvaja takíto respondenti, zamestnaní práve v školstve. Kariérny rast je založený na seberealizácii a ďalšom vzdelávaní. Je preto pravdepodobné, že spokojnosť týchto zamestnancov v oblasti školstva je daná možnosťami seberealizácie v oblasti výskumu, vzdelávania v odbore a samozrejme aj podporou organizácie. Vysoká miera spokojnosti v tejto oblasti môže byť tiež spôsobená tým, že ľudia veria v získanie lepšej práce v závislosti od vzdelanostnej úrovne.

Druh vykonávanej práce je najmä u respondentov s vysokoškolským vzdelaním prvého stupňa, zdrojom vysokej miery pracovnej spokojnosti (4,722). Títo respondenti pravdepodobne vykonávajú pracovné činnosti v oblasti, ktorú vyštudovali.

Na základe rozloženia výskumnej vzorky nebolo možné overiť štatisticky významné rozdiely v miere pracovnej spokojnosti respondentov podľa dosiahnutého najvyššieho vzdelania.

Záver

Je dôležité, aby mal zamestnanec kladný vzťah k vykonávanej práci. Tento vzťah je daný subjektívnymi a objektívnymi faktormi, ktoré vyjadrujú mieru pracovnej spokojnosti. Podpora rastu úrovne pracovnej spokojnosti pomáha organizáciám zlepšovať produktivitu a kvalitu práce, prispôbovať sa tlaku trhu. Je teda prínosná tak z ekonomického hľadiska, ako aj z hľadiska vplyvu na zamestnanca.

Cieľom príspevku bolo zistiť mieru celkovej a čiastkovej pracovnej spokojnosti zamestnancov organizácií verejnej správy na území Slovenskej republiky na základe zamerania organizácie, vzdelania a počtu podriadených.

Priemerné skóre celkovej pracovnej spokojnosti respondentov má hodnotu 3,038 zo šesť bodovej hodnotovej škály. Nespokojní sú respondenti najmä s pracovnými podmienkami a adekvátnosťou odmeny za vykonanú prácu. Najvyššiu spokojnosť respondenti vykazujú so štýlom vedenia svojho nadriadeného a s platom.

Najnižšiu priemernú mieru celkovej pracovnej spokojnosti vykazujú respondenti pracujúci v oblasti školstva (2,875), naopak najviac spokojní sú respondenti pracujúci v oblasti kultúry (3,17). Predpoklad o štatisticky významných rozdieloch v miere pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie sa potvrdil.

Napriek tomu, že zamestnanci, ktorí majú viacero podriadených, sú teda v organizačnej štruktúre vyššie, majú možnosť seberealizácie a moc, vykazujú najnižšiu mieru celkovej pracovnej spokojnosti (3,174). S výškou svojho platu sú títo respondenti najmenej spokojní (2,028), pričom adekvátnosť odmeny za vykonanú prácu vnímajú pozitívne, o čom svedčí aj najvyššia miera čiastkovej spokojnosti v tejto oblasti (3,01).

Najmenej spokojní sú respondenti so stredoškolským vzdelaním s maturitou (2,788) a najvyššiu pracovnú spokojnosť vykazujú respondenti s vysokoškolským vzdelaním tretieho stupňa a vyšším (3,050). Najvyššiu nespokojnosť s výškou platu vyjadrili respondenti s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa (1,333).

Na základe potvrdenia predpokladu o štatisticky významných rozdieloch v miere pracovnej spokojnosti respondentov podľa zamerania organizácie, je potrebné sledovať konkrétne špecifické úlohy a pracovné operácie v organizáciách podľa zamerania a ich vplyv na mieru pracovnej

spokojnosti. V oblasti odmeňovania zamestnancov je potrebné výskumy smerovať na konkrétne súčasti mzdy a mimomzdové odmeny a ich vplyv na mieru pracovnej spokojnosti.

Rast kvality pracovného života a pracovnej spokojnosti by mal byť prioritným cieľom každej organizácie, pretože má zásadný vplyv aj na sociálnu klímu organizácie, kultúru. Pracovná spokojnosť vedie k nízkym absenciám a nízkej fluktuácii. Pracovná nespokojnosť naopak vedie k strate záujmu o prácu a odchodu z organizácie s čím súvisia aj zvýšené náklady a nedosahovanie cieľov organizácie.

Na základe zistení odporúčame pre organizácie a manažment prijať opatrenia v oblasti systému odmeňovania a adaptácie zamestnancov, v štýle vedenia manažéra, v oblasti komunikácie. Manažmentu odporúčame patricipáciu na zlepšovaní vzťahov medzi spolupracovníkmi na neformálnej úrovni a uplatňovanie trendov v riadení ľudí.

Tradičné nástroje organizačnej konkurencieschopnosti spojené s technologickým a technickým rozvojom, inováciami sa postupne vyčerpávajú. Napriek tomu personálne a organizačné schopnosti organizácií – výkonové a motivačné predpoklady zamestnancov – tvoria stále viac rozhodujúci predpoklad úspešnosti a jednu z najdôležitejších konkurenčných a výkonových zbraní všetkých organizácií.

Literatúra

BERRYOVÁ, L. M. *Psychológia v práci*. Bratislava: Ikar. 2009. 693 s. ISBN 978-80-551-1842-0.

BRAYFIELD, A., CROCKETT, W. H. *Psychological Bulletin*. 1955. Vol.: 52(5), Sep. 1955, 396-424.

COTTON, J., TUTTLE, J. Employee turnover: A meta-analysis and review with implication for research. In: *Academy of Management Review*. 1986. Vol.: 11 (1), pp. 55-70.

CHELOHA, R. S., FARR, J. L. Absenteeism, job involvement, and job satisfaction in an organizational setting. In: *Journal of Applied Psychology*. 1980. Vol 65(4), Aug 1980, 467-473.

IAFFALDANO, M. T., MUCHINSKY, P. M. Job satisfaction and job performance: A meta-analysis. In: *Psychological Bulletin*. 1985. Vol 97 (2), Mar 1985, pp. 251-273.

JUROVSKÝ, A. *Spokojnosť s prácou a jej činitele*. Bratislava: Československý výskumný ústav práce. 214. s. 1971.

KRAVČÁKOVÁ G. a kol. *Organizačné správanie*. 1. vyd. Košice: UPJŠ v Košiciach. 2013. 192 s. ISBN 978-80-8152-214-7.

KOLLÁRIK, T. *Človek v sociálnom systéme práce*. Práca: Bratislava, 1983. 217s.

KOLLÁRIK, T., PERLAKI, I. *Psychológia v riadení pracovných kolektívov*. 1. vyd. Bratislava: Práca, 1981.

KRÁL', M. Širšie faktory spokojnosti v práci. In: *Psychológia práce a organizácie*. 2014. Košice: SAV, s. 169-187. ISBN 978-80-89524-15-0.

KUBÁNI, V., KANDRÍK, P. *Pracovná spokojnosť učiteľov v kontexte kvality života*. 2007. [cit. 2015-07.-09.]. Dostupné na internete: www.pulib.sk/elpub/FF/Dzuka3/.

MIKULAŠTÍK, M. *Manažérska psychologie*. Praha: Grada Publishing, 2007. 380 s. ISBN 978-80-247-1349-6.

MORRISON, A. P., et. al. Cognitive therapy for the prevention of psychosis in people at ultra-high risk: randomised controlled trial. In: *British Journal of Psychiatry*. 2004. Vol.: 185, pp. 291 -297.

MOTTAZ, C. Education and work satisfaction. In: *Human Relations*. 1984. Vol. 39, pp. 985 – 1004.

RIORDAN, C. M., GRIFFETH, R. W. The opportunity for friendship in the workplace: An underexplored construct. In: *Journal of Business and Psychology*. 1995. Vol.: 10, pp. 141–154.

ROBBINS, S. R. *Organizational Behavior – Concepts, Contraversies and Aplications*. 1993. Prentice-Hall, Inc., NewJersey.

SCHRIESHEIM, C.A. The invariance of anchor points obtained by magnitude estimation and pair comparison treatment of complete ranks scaling procedures: An empirical comparison and implications for validity of measurement. In: *Educational and Psychological Measurement*. 1978. Vol.: 38, pp. 977-983.

SPECTOR, P. E. Measurement of Human Service Staff Satisfaction: Development of the Job Satisfaction Survey. In: *American Journal o Community Psychology*. 1985. Vol. 13, No. 6.

ŠTIKAR, J. et al. *Psychologie ve světě práce*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 2003. 462 s. ISBN 80-246-0448-5.

VROOM, V. H. *Work and motivation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1964.

VÝROST, J., SLAMĚNÍK, I. et al. *Sociální psychologie*. 2.vyd. Praha: Grada, 2008. 408 s. ISBN 978-80-247-1425-8.

Adresa autora

Ing. Mgr. Stanislava Kozelová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Interná doktorandka na Katedre sociálnych štúdií
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: stanislava.kozelova@gmail.com;

RECENZIE

Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi

Miroslav Pilát

Obsah publikácie rieši problematiku komunitného plánovania v Českej republike. Autor chápe komunitné plánovanie ako univerzálnu metódu, pomocou ktorej je možné riešiť miestne problémy ako v oblasti sociálnych služieb, tak i v oblasti susedských vzťahov a životného prostredia. Metódu komunitného plánovania považuje za veľmi variabilnú, pretože každá situácia je odlišná a vyžaduje aj iné riešenie. Metóda komunitného plánovania predstavuje pomerne zložitý súhrn manažérskych, personálnych, sociologických a samosprávnych činností a postupov, ktoré je potrebné profesionálne koordinovať a práve obsah publikácie umožňuje čitateľovi si tieto skutočnosti uvedomiť, bližšie sa s nimi oboznámiť a pochopiť nielen ich podstatu, ale aj vzájomné súvislosti medzi jednotlivými činnosťami a postupmi.

Autora publikácie oprávňuje písať o problematike komunitného plánovania jeho minulé a súčasné pôsobenie na poli sociálnych služieb. V súčasnosti prednáša na Slezskej univerzite v Opave a je akreditovaným krajským metodikom a školiteľom komunitného plánovania sociálnych služieb.

Štruktúra práce sa skladá zo šiestich kapitol, ktoré na seba logicky nadväzujú. Prvá kapitola predstavuje historický a legislatívny úvod do problematiky komunitného plánovania sociálnych služieb. Za najdôležitejšie z hľadiska obsahu a prínosu považujem kapitoly číslo 2. a 3., ktoré pojednávajú o samotnom komunitnom plánovaní sociálnych služieb. Kapitoly číslo 4., 5. a 6. obsahujú doplnkové informácie o zistených skutočnostiach procesu komunitného plánovania sociálnych služieb v praxi v Českej republike a v Slovenskej republike.

V prvej kapitole s názvom Sociálne služby autor chronologicky opisuje proces tvorby a vzniku sociálnych služieb v Českej republike po roku 1989 až po súčasnosť, ktorý vyvrcholil prijatím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálnych službách. Poukazuje na náročnosť tohto procesu hlavne z hľadiska jeho legislatívneho ukotvenia. Prínosom do procesu tvorby komunitného plánovania bola analýza a výsledky britsko-českého projektu s názvom "Podpora MPSV při reformě sociálních služeb", ktorý prebiehal v rokoch 2000 - 2003. V druhej časti tejto kapitoly autor popisuje štandardy kvality sociálnych služieb a sieťovanie sociálnych služieb, ktoré predstavuje základ pre komunitné plánovanie. Kvalita poskytovaných sociálnych služieb má byť ich základným kameňom, preto by čitateľa určite zaujímalo, čo sa pod kvalitou poskytovania sociálnych služieb myslí. Autor mohol aspoň stručne uviesť jednotlivé kritéria kvality.

Druhá kapitola má názov Komunitní plánování sociálních služeb a sú v nej objasnené základné pojmy, ktoré súvisia s komunitným plánovaním: komunita a komunitná práca, komunitné plánovanie. Sú tu predstavené vybrané modely a prístupy ku komunitnému plánovaniu, ciele a prínosy komunitného plánovania, účastníci procesu komunitného plánovania sociálnych služieb. Na základe viacerých definícií komunity, autor vypracoval jasnú, stručnú a ľahko pochopiteľnú definíciu komunity. Autor tu prezentuje v súvislosti modelmi komunitného plánovania rozumný názor, že nie je podstatné, pre ktorý model sa realizátori rozhodnú, ale je dôležité to, aké vnútorné a vonkajšie znaky proces komunitného plánovania predstavuje. V časti 2.3 sú opísané prínosy a výhody zo strany účastníkov pre proces komunitného plánovania (užívatelia, poskytovatelia), ale nie sú tu uvedené riziká a nevýhody, ktoré sú s tým spojené (napr. nadhodnotenie potrieb zo strany užívateľov).

Tretia kapitola s názvom Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb je čo do počtu strán najrozsiahlejšia. Má to svoje objektívne dôvody. Tvorí podstatu celej publikácie. Sú tu popísané jednotlivé fázy a konkrétne kroky procesu komunitného plánovania, ktoré má vyvrcholiť vypracovaním komunitného plánu, jeho následnou realizáciou do praxe a evalváciou jeho uplatňovania. Autor tu zdôrazňuje politickú podporu komunitnému plánovaniu zo strany obecného

a miestneho politického spektra, bez ktorej by proces komunitného plánovania nebol možný. V prípravnej fáze autor upozorňuje na dôležitú úlohu mediálnej kampane a poukazuje na problémy s ňou spojené. V rámci jednotlivých fáz autor upozorňuje na možné problémy a negatíva, ktoré sa môžu vyskytnúť. Veľký dôraz kladie aj na metodickú podporu procesu a na vytvorenie flexibilnej organizačnej štruktúry procesu komunitného plánovania. Na začiatku procesu komunitného plánovania za vhodný nástroj objektívneho posúdenia skutočnosti považuje SWOT analýzu a uvádza aj príklad takejto analýzy. Prínosom tejto kapitoly sú praktické odporúčania na tvorbu komunitného plánu sociálnych služieb. Pre lepšie pochopenie podstaty riešenej problematiky autor uvádza niekoľko konkrétnych príkladov z praxe v meste Olomouc, kde sa aktívne pracovne podieľal na procese komunitného plánovania.

V štvrtej kapitole s názvom Zapojování veřejnosti do procesu komunitního plánování autor zdôvodňuje opodstatnenie zapájania verejnosti do procesu komunitného plánovania sociálnych služieb a poukazuje na jeho výhody a nevýhody.

V piatej kapitole s názvom Uživatelé sociálních služeb jako nejdůležitější aktéři procesu komunitního plánování popisuje nezastupiteľnú rolu užívateľov sociálnych služieb pri tvorbe komunitného plánu, pretože oni vedia aké majú potreby a ako je ich možné riešiť. Autor si uvedomuje, že zapájanie užívateľov sociálnych služieb je najpálčivejší problém. Na takéto konštatovanie ho oprávňujú výsledky jeho výskumu. Zistil sa explicitný nezáujem zo strany užívateľov o proces komunitného plánovania z dôvodu nedostatku času. Ďalším problémom je nízka informovanosť užívateľov sociálnych služieb o možnostiach ich poskytovania. Na účinnejšie získavanie údajov zo strany užívateľov autor odporúča ako výskumnú metódu využívať metódu ohniskových skupín. V tejto kapitole sa nachádza pomerne veľa duplicitných informácií, ktoré boli obsiahnuté v predchádzajúcich kapitolách.

Obsah šiestej kapitoly s názvom Komunitní plánování sociálních služeb na Slovensku môže slúžiť čitateľovi na porovnanie českej a slovenskej legislatívy v oblasti sociálnych služieb a na porovnanie praktických výsledkov a skúseností s aplikáciou procesu komunitného plánovania sociálnych služieb v oboch krajinách. Sú tu vyšpecifikované hlavne nedostatky v oblasti slovenskej legislatívy a nedostatky pri aplikácii poskytovania sociálnych služieb konečným užívateľom.

Obsah publikácie môže pomôcť zorientovať sa v problematike procesu komunitného plánovania sociálnych služieb širokému spektru osôb, ktoré s touto problematikou prichádzajú do styku: užívateľom, zadávateľom a poskytovateľom sociálnych služieb, verejnosti a študentom, ktorí študujú v knihe prezentovanú problematiku.

Autor

Miroslav PILÁT

Vydavateľ: Portál, s. r. o., Praha

Rok vydania: 2015

Počet strán: 200

Jazyk: český

ISBN: 978-80-262-0932-4

Recenzent

Ing. Helena Harausová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra sociálnych štúdií

helena.harausova@upjs.sk

Register autorov

A
Adamcová Mária

B
Búgelová Tatjana

H
Halász Ivan
Harausová Helena

K
Kaľavská Mária
Kozelová Stanislava

L
Lidák Ján

M
Mitať Ondrej

P
Pilát Miroslav

S
Sosnowski Adam

Zoznam recenzentov:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.
doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.
doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný, PhD., MPA
doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.
doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.
PhDr. Erika Hančovská, PhD.
Ing. Helena Harausová, PhD.

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

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

Sídlo vydavateľa: Šrobárova 2, 041 80 Košice

Tlač: Equilibria, s. r. o.

Adresa:

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

Kontakt:

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

Mgr. Jana Timková
E-mail: jana.timkova1@upjs.sk
telefón: 055/ 788 36 17

Nepredajná publikácia

Vydanie periodickej tlače: jún 2016

ISSN 1335-7182