

VNÍMANIE ETIKY VOLENÝCH A VÝKONNÝCH PREDSTAVITE OV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY Z POH ADU OBYVATE OV

PERCEPTIONS OF ETHICS OF ELECTED AND EXECUTIVE REPRESENTATIVES OF LOCAL SELF - GOVERNMENT FROM THE VIEWPOINT OF INHABITANTS

DOC. ING. VIERA PAPCUNOVÁ, PHD.

Ústav manažmentu a informa ných technológií | Inst. of Management and Information Technologies
Fakulta prírodných vied | Faculty of Natural Sciences
Univerzita Konstantína Filozofa v Nitre | Constantine the Philosopher University in Nitra
✉ Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra, Slovak Republic
E-mail: vpapcunova@ukf.sk

Anotácia

V prostredí verejnej správy existuje etická infra-štruktúra, ktorej sú súčasťou je presadzovanie určitých etických noriem správania. V podmienkach Slovenska existujú etické štandardy a kódexy správania sa pre volených a výkonných pracovníkov verejnej správy. Tieto normy nie sú síce kodifikované, ale na druhej strane tým môžu pružnejšie reagovať na prípadné zmeny alebo nové okolnosti. Dodržiavanie etických noriem nekontroluje žiadny špeciálny kontrolný orgán, ale verejná mienka. Práve verejná mienka je tým nástrojom, ktorý š kontroluje dodržiavanie etických noriem a kódexov. Cieľom príspevku je zhodnotiť ako vnímajú etiku volených a výkonných predstaviteľov miestnej samosprávy obyvatelia.

Kľúčové slová

obyvateľstvo, etická infra-štruktúra, poslanci zastupiteľstva, starosta

Annotation

In the area of public administration, there is an ethical infrastructure, which includes the promotion of certain ethical norms of behavior. In Slovakia there are ethical standards and codes of conduct for elected and executive staff in the public administration. These standards are not codified, although, on the other hand it can react more flexibly to any changes or new situations. Adherence to ethical standards doesn't control any special control body, but the public opinion. Public opinion is just the tool that "control" adherence to ethical standards and codes. The aim of this paper is to evaluate perceptions of ethics of elected and executive representatives of local self-government from the viewpoint of inhabitants.

Key words

inhabitants, ethic infrastructure, members of council, mayor

JEL classification: H70, H11

Úvod

Etická infra-štruktúra môže byť definovaná ako súbor nástrojov a postupov zameraných na elimináciu nefiadauceho správania a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické konanie. Výsledkom efektívne fungujúcej etickej infra-štruktúry je vytvorenie takého prostredia, ktoré poskytuje rámec znalosti príslušných procesov a pravidiel fungovania organizácie. Na ich základe

potom zamestnanci verejnej správy posudzujú a zvaľujú správnos alebo nesprávnos svojho správania (Si áková - Slimáková, 2001).

Etika verejnej správy je založená na presved ení, fle etické innosti a etické vedomie jednotlivcov môfle ma pozitívne dôsledky na fungovanie politického/administratívneho systému a sú asne môfle prispieva k uspokojeniu osobných potrieb v súlade s morálnymi princípmi. Vymedzenie etického správania v administratíve je ve mi zloflité nielen z dôvodu in-titucionálnych obmedzení, ale aj z dôvodu neistoty a konkurencie v zamestnaní. Etika vo verejnej správe je stále v -tádiu vývoja v rámci -ir-ej oblasti verejnej správy (Plant, 2008).

Návodom, ktorý môfle dobre slúffi pre etické správanie sa pre volených a výkonných pracovníkov sú etické -tandardy a kódexy.

Na etický kódex môflu (ale nemusia, záleffi to od h bky ich spracovania) nadvázova al-ie kódexy správania sa, ktoré relatívne jasne definujú a -pecifikujú povinnosti zamestnanca vo verejnej správe, jeho zodpovednos a kompetencie, práva a povinnosti vrátane ponímania jednotlivých etických princíпов (Geffert, 2010).

V podmienkach Slovenska existujú etické kódexy správania sa zamestnancov v samospráve. V rámci miestnej a regionálnej samosprávy ide o dokument Etický kódex, ktorý si vypracováva kaľdá samospráva sama a môfle by vypracovaný pre volených predstavite ov a aj zamestnancov. Cie om je vymedzenie profesionálne významných poľiadaviek na osobnos , postoje a správanie sa zamestnanca samosprávy.

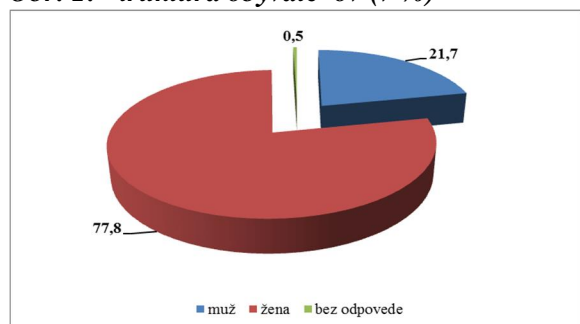
Podpisom alebo prihlásením sa k etickému kódexu sa jednotlivec alebo firma zaväzuje k dodrffiavaniu konkrétnych pravidiel a postupov. Aj ke kódex nemá právnu platnos , jeho poru-enie môfle vies k ur itému postihu (etický kódex by nemal vies k prísny m materiálnym sankciám, v niektorých prípadoch je ale stanovené, fle za poru-enie pravidiel môfle by odobraté osobné hodnotenie zamestnancovi) resp. aj ku krajnému trestu vo forme vylú enia z profesnej asociácie (Tšler, 2013).

Cie a metódy

Cie om príspevku je poukáza na vnímanie etiky a morálky volených a výkonných zástupcov miestnej samosprávy v podmienkach Slovenska z poh adu obyvate ov. V období september ó november 2011 sme uskuto nili dotazníkový prieskum, ktorý bol z astí zameraný aj na hodnotenie volených a výkonných pracovníkov z h adiska etických a morálnych princíпов. Obyvatelia hodnotili prácu starostu a poslancov, ktorí boli zvolení v komunálnych vo bách 27.11.2010.

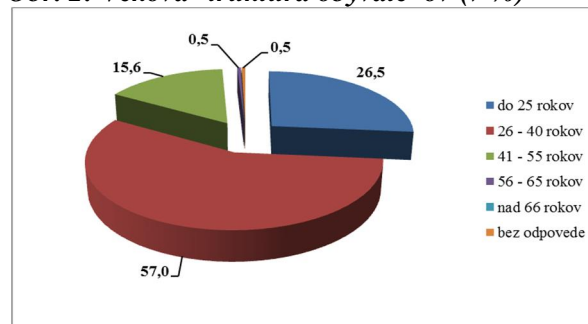
Dotazníkového výskumu sa zú astnilo 442 obyvate ov. Z celkového po tu obyvate ov bolo 89 ffiien (77,8%), 96 muľov (21,7%) a 2 obyvatelia neodpovedali na otázku (0,5%).

Obr. 1: Truktúra obyvate ov (v %)



Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Obr. 2: Veková -truktúra obyvate ov (v %)

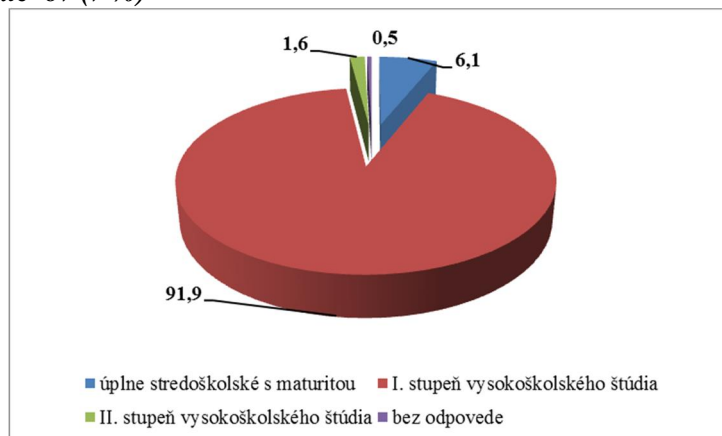


Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Pri hodnotení vekovej štruktúry bol podiel respondovaných obyvateľov vo veku do 25 rokov 26,5%, vo veku 26 a 40 rokov 57,0%, vo veku 41 a 55 rokov 15,6% a vo veku 56 a 65 rokov 0,5%.

U respondentov bola sledovaná aj ich vzdelanostná úroveň. Najväčšiu časť obyvateľov malo ukončené I. stupeň vysokoškolského štúdia (406 obyvateľov, čo predstavovalo 91,9%). Úplne stredoškolské vzdelanie s maturitou malo 27 obyvateľov (6,1%), iba 7 obyvateľov malo ukončené vysokoškolské vzdelanie II. stupňa.

Obr. 3: Vzdelanie obyvateľov (v %)



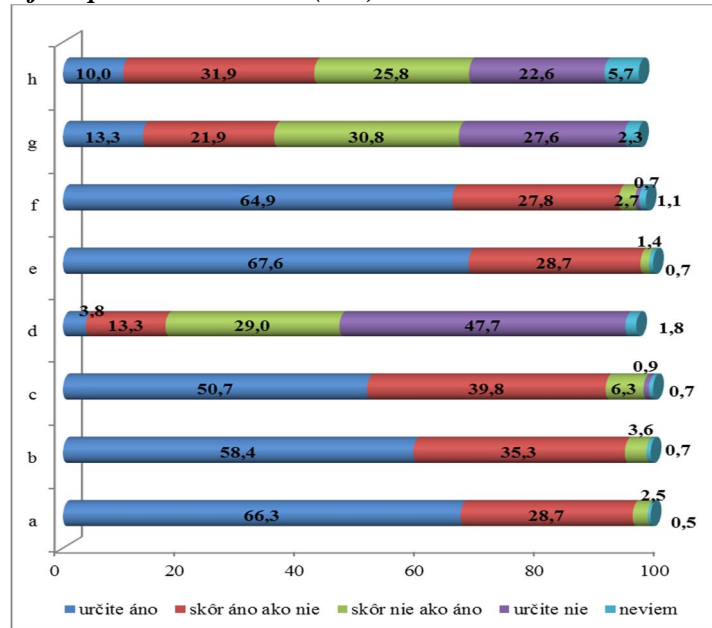
Prameň: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Výsledky

Systém slobodnej voľby samosprávneho manažmentu s rozhodujúcou právomocou ovplyvňuje jeho kvalitu aj v ďalších rokoch a funkčných obdobiach. Je takmer nutné, aby si obyvatelia ujasnili a utriedili vlastnosti a hodnoty preferované pri výbere a voľbe predstaviteľov miestnych samospráv (Gecíková, 2013, Belajová, 2012, Tej, 2012).

Pri voľbe starostu/primátora sa obyvatelia rozhodujú na základe rôznych kritérií. Väčšinou si voliči vyberajú svojho kandidáta aj na základe jeho morálnych vlastností. Aj keď z výsledkov dotazníkového prieskumu vyplynulo, že najdôležitejšou vlastnosťou pri voľbe starostov/primátorov je podľa voličov jeho dôveryhodnosť (toto kritérium je dôležité pri voľbe aľ pre 67,6% voličov), aľ pre 64,9% voličov je najdôležitejším kritériom výberu svojho kandidáta práve jeho etický a morálny charakter. Iba pre 0,7% voličov otázka morálnych a etických princípov kandidáta nie je najdôležitejším aspektom pri výbere kandidáta na post starostu/primátora.

Obr. 4: Kritéria zoh ad ujúce pri vo be starostu (v %)



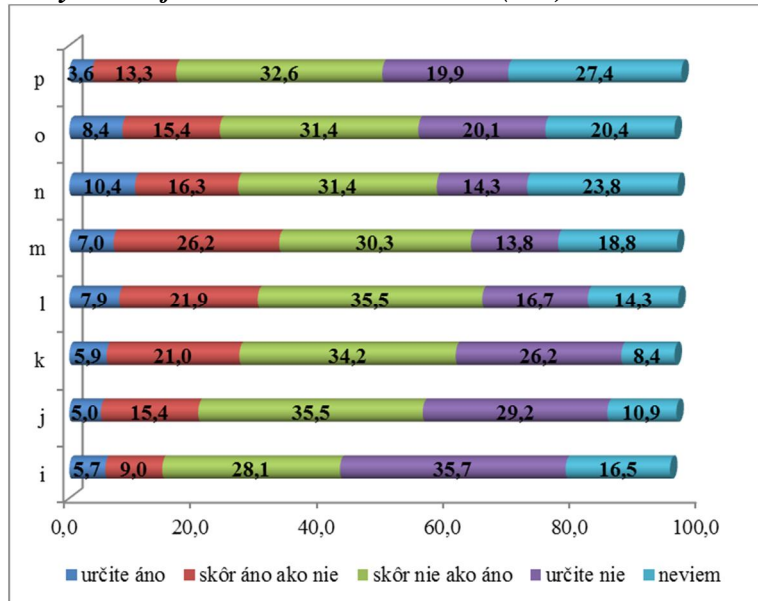
Vysvetlivky: a- odbornos a vzdelanie, b ó osobnos kandidáta (prirodzená autorita), c ó skúsenosti s pôsobením v samospráve, d ó je to môj známy/príbuzný, e ó dôveryhodnos , f ó etické a morálne vlastnosti, g ó politická príslušnosť, h ó vo ba šmenieho zlaõ

Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Napriek tomu, fle afl 64,9% obyvate ov si vyberá svojho kandidáta na post starostu na základe etických a morálnych vlastností, ich následný poh ad na jeho pôsobenie vo funkcii z h adiska dodrfovania etických princípov sa po as obdobia výkonu jeho funkcie môfle z poh adu voli ov meni . Potvrdzujú to aj výsledky prieskumu, kde 7,9% obyvate ov si myslí, fle ich sú asný starosta berie úplatky a 21,9% obyvate ov si myslí, fle v prípade ponúknutia úplatku by bol starosta skôr podplatite ný ako nie. Na druhej strane je v-ak aj pozitívne zistenie, fle 16,7% obyvate ov si myslí, fle ich starosta by skôr odmietol úplatok ako by ho prijal.

Poru-enie etických zásad resp. uprednostnenie osobného záujmu pred verejným záujmom u starostu môfle nasta aj v prípade presadzovania záujmov svojich príbuzných resp. známych. V prípade ná-ho výskumu v-ak túto skuto nos potvrdilo iba 7,0% obyvate ov, ktorí si myslia, fle sú asný starosta má osobný prospech z výkonu svojej funkcie a iba 5% obyvate ov sa domnieva, fle starosta presadzuje záujmy svojich príbuzných resp. známych na úkor verejného záujmu.

Obr. 5: Spokojnos s výkonom funkcie sú asného starostu (v %)



Vysvetlivky: i - schopnos zabezpe i finan né zdroje, j - schopnos pritiahnu podnikateľské subjekty, k - presadzovanie záujmov svojich príbuzných/blízkyh, l - branie úplatkov, m - osobný prospech, n - dobrá komunikácia s poslancami OZ/MZ, o - slu-ná komunikácia s pracovníkmi obecného úradu, p - výmena pracovníkov obce po nástupe do funkcie

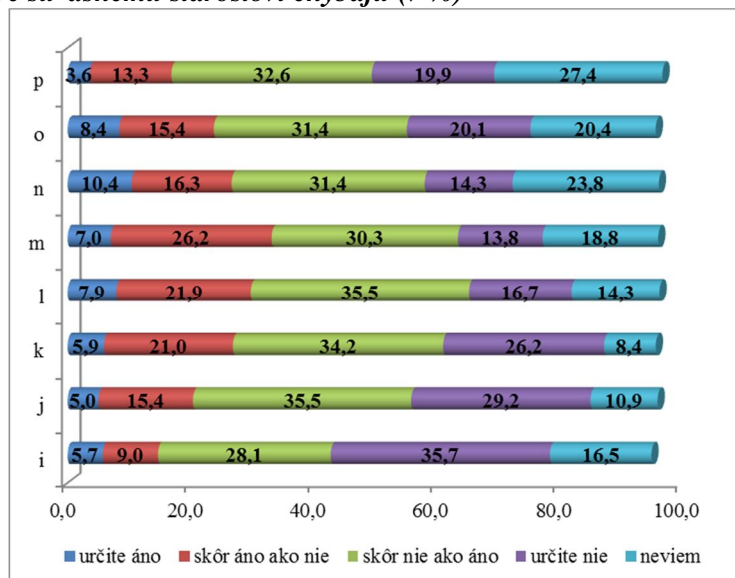
Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Napriek skuto nosti, fle obyvatelia sú presved ení, fle si do funkcie starostu/primátora vyberajú najlepšieho kandidáta, po as výkonu jeho funkcie prichádzajú aj na to, fle sú určité vlastnosti, ktoré mu pri výkone jeho funkcie chýbajú.

Obyvatelia identifikovali ako problém, fle by starosta mal prejavi vyšiu pracovnú zaangaftovanos (8,4%) a preukáza vyšiu schopnos zabezpe i finan né zdroje (7,9%).

Z h adiska transparentnosti výkonu svojej funkcie a teda dodržiavania etických princípov si 10,4% obyvateľov myslí, fle ich sú asnému starostovi/primátorovi určite chýba aj táto vlastnos pri výkone jeho funkcie a dokonca 16,3% obyvateľov si myslí, fle skôr mu chýba neft nechýba transparentnos pri výkone jeho funkcie.

Obr. 6: Vlastnosti, ktoré sú asnému starostovi chýbajú (v %)

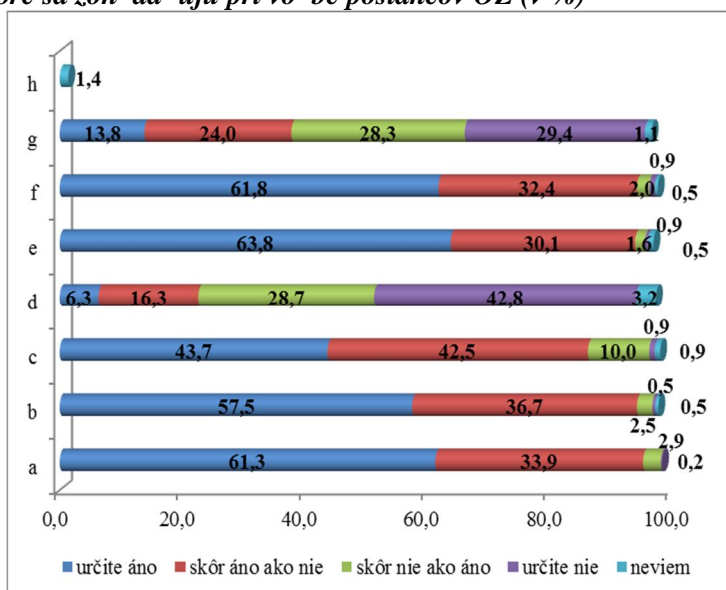


Vysvetlivky: i ó vzdelanie, j ó ústretovos , k ó po úvanie ob anov a ich potrieb, l ó schopnos zabezpe i finan né zdroje, m - schopnos pritiahnu podnikate ské subjekty, n ó transparentnos , o ó vy—ia pracovná zaangaflovanos , p - dobrá komunikácia s poslancami OZ/MZ

Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

al—ími volenými predstavite mi obcí a miest sú poslanci zastupite stiev. Tým, fle poslanci majú mofnos svojimi rozhodnutiami výraznou mierou ovplyv ova rozvoj obce, je otázka transparentnosti výkonu ich mandátu dôlefitým aspektom z poh adu obyvate ov. Preto ufl pri samotnom výbere sú pre niektorých obyvate ov kritériom výberu aj ich etické a morálne vlastnosti. Aj ke z výsledkov výskumu vyplynulo, fle viac ako 61,3 % obyvate ov pri vo be preferuje poslancov, ktorí sú vzdelaní a od ktorých o akávajú odbornej—ie rie—enie vzniknutých problémov, pre ur itú skupinu obyvate ov je dôlefitá aj ich dôveryhodnos resp. etické a morálne vlastnosti. Potvrdzujú to aj výsledky prieskumu, v ktorom afl 63,8% obyvate ov si vyberá kandidáta za poslanca na základe jeho dôveryhodnosti alebo na základe jeho etických a morálnych vlastností (61,8% obyvate ov).

Obr. 7: Kritéria, ktoré sa zoh ad ujú pri vo be poslancov OZ (v %)



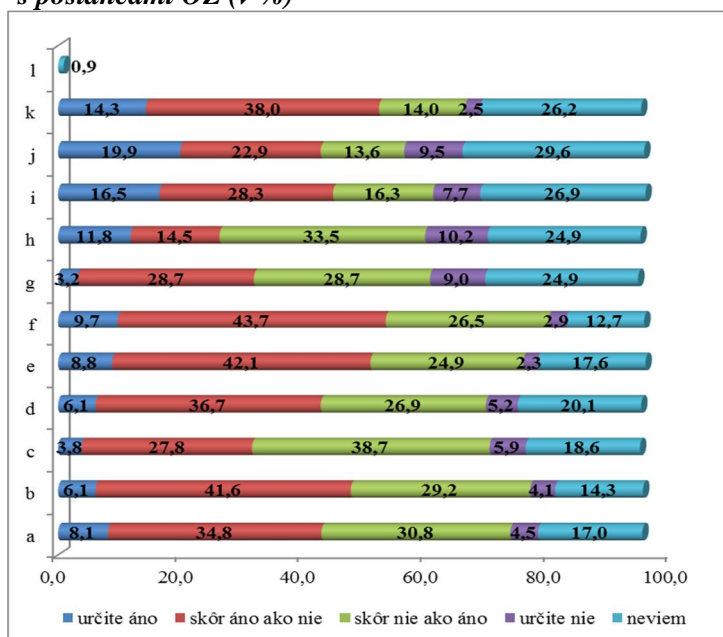
Vysvetlivky: a- odbornos a vzdelanie, b ó osobnos kandidáta (prirodzená autorita), c ó skúsenosti s pôsobením v samospráve, d ó je to môj známy/príbuzný, e ó dôveryhodnos , f ó etické a morálne vlastnosti, g ó politická príslu-nos . h - iné

Prame : vlastný výskum, vlastné spracovanie

Pre miestnu samosprávu v podmienkach Slovenska je typické, že voli i sa len málo zaujímajú po vo bách o svojich poslancov a preto bolo pre nich pomerne ťažké zhodnotiť spokojnosť s výkonom ich funkcie. Potvrďujú to aj výsledky prieskumu, kde v priemere 20% obyvateľov nevedelo zhodnotiť výkon práce svojich poslancov, ktorých si zvolili v priamych vo bách.

Z tých obyvateľov, ktorí boli schopní zhodnotiť prácu poslancov najčastejšie uvádzali, že pri výkone svojho mandátu si poslanci určite presadzujú predovšetkým záujmy svojich príbuzných resp. blízkych (16,5% obyvateľov) a s tým následne súvisí aj skutočnosť, že teda z výkonu svojho mandátu majú osobný prospech (19,9% obyvateľov). Zvyčajne v takejto súvislosti môžu občania vnímať aj možnú porušenie etických princípov resp. netransparentnosť pri výkone mandátu poslancov.

Obr. 8: Spokojnosť s poslancami OZ (v %)



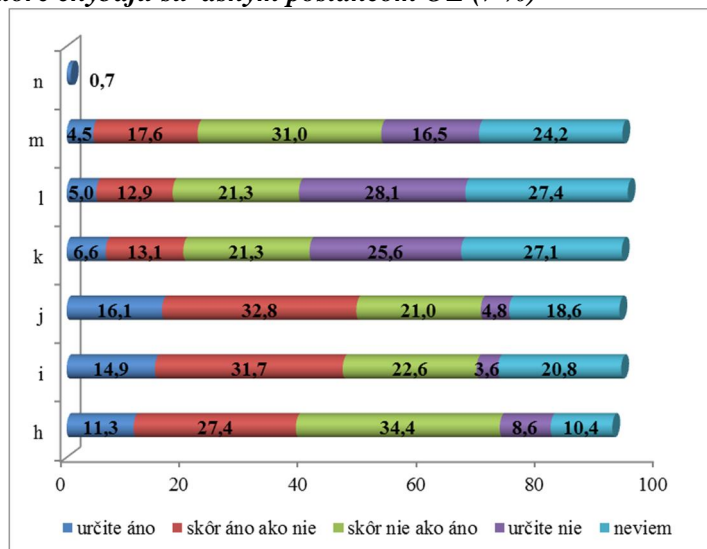
Vysvetlivky: a - spôsob komunikácie s občanmi, b - presadzovanie záujmov občanov, c - plnenie predvolebných sľubov, d - odborný prístup k plneniu úloh, e - ústretovosť, f - poškodenie občanov a ich potrieb, g - schopnosť zabezpečiť finančné zdroje, h - schopnosť prilákať podnikateľské subjekty, i - presadzovanie záujmov svojich príbuzných/blízkych, j - osobný prospech, k - komunikácia so starostom/primátorom

Prameň: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Obdobne ako pri starostovi, aj pri poslancoch nás zaujímalo, či občania vedia identifikovať vlastnosti, ktoré poslancom pri výkone mandátu chýbajú. Najčastejšou vlastnosťou, ktorá poslancom chýba z pohľadu obyvateľov je schopnosť podieľať sa na prilákaní podnikateľských subjektov (16,1%), schopnosť podieľať sa na zabezpečení finančných zdrojov pre obce (14,9%), ako aj schopnosť poškodiť občanov a riešiť ich potreby (11,3%).

Na druhej strane však občania vedeli presne identifikovať, ktoré vlastnosti poslancom rozhodne nechýbajú. Je to predovšetkým osobný prospech (28,1% obyvateľov) a s tým súvisiace presadzovanie záujmov svojich príbuzných resp. blízkych (25,6% obyvateľov), čo v konečnom dôsledku môže viesť aj k netransparentnosti výkonu mandátu resp. k možnému porušeniu etických princípov poslanca.

Obr. 9: Vlastnosti, ktoré chýbajú sú asným poslancom OZ (v %)



Vysvetlivky: h ó po úvanie ob anov a ich potrieb, i ó schopnos zabezpe i finan né zdroje, j - schopnos pritiahnu podnikate ské subjekty, k ó presadzovanie záujmov svojich príbuzných/blízkych, l ó osobný prospech, m ó komunikácia so starostom/primátorom, n ó iné

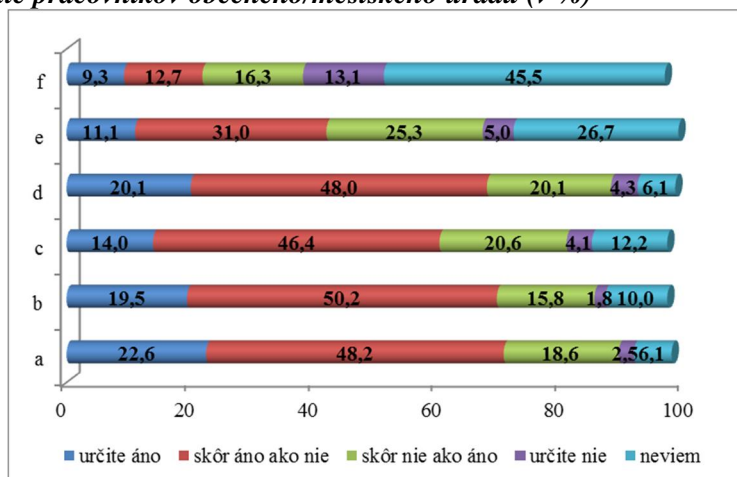
Prame : vlastný výskum, vlastné spracovanie

V neposlednom rade nás zaujímalo dodržiavanie etických princípov aj z h adiska pracovníkov úradu. Pri každodennom riešení svojich problémov sa obyvatelia astej-ie stretávajú s pracovníkmi úradu ako s poslancami alebo starostom obce.

Iba 5,0% respondentov je presved ených, že pracovníci nemajú žiadny osobný prospech z práce na úrade, 26,7% nevedelo na túto otázku odpoveda a iba 11,1% respondentov si myslí, že pracovníci úradu majú osobný prospech z práce na úrade.

Zaujímavá je skuto nos , že aľ 45,5% respondentov sa nevedelo vyjadri , i by boli pracovníci schopní zobra úplatok. Z uvedeného hodnotenia je možné dedukova , že zrejme títo respondenti pri styku s pracovníkmi úradu neponúkali úplatok pracovníkom úradu. Pozitívom je, ale skuto nos , že 16,3 % respondentov je presved ených, že by určite resp. skôr nie ako áno s úplatkom neboli úspešní. Na druhej strane 12,7% respondentov je presved ených, resp. uviedli, že skôr áno ako nie by boli pracovníci úradu schopní prija úplatok za prednostné vyriešenie ich problému.

Obr. 10: Hodnotenie pracovníkov obecného/mestského úradu (v %)



Vysvetlivky: a- spôsob komunikácie s ob anmi, b ó zodpovedný prístup k plneniu úloh, c ó odbornos , d ó ústretovos , e ó osobný prospech z práce na úrade, f ó ne-títia sa zobra úplatok

Prame : dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Záver

Z výsledkov dotazníkového prieskumu vyplynulo, že 64,9% obyvateľov si vyberá svojho kandidáta na post starostu a 61,8% obyvateľov si vyberá svojho kandidáta na post poslanca na základe ich etických a morálnych vlastností. Po as výkonu ich mandátu však vnímajú aj to ako sa menia ich morálne resp. etické princípy. Potvrdzujú to aj výsledky prieskumu, v ktorom obyvatelia uvádzali, že si myslia, že ich súasný starosta berie úplatky (7,9% obyvateľov) a 21,9% obyvateľov si myslí, že v prípade ponúknutia úplatku by bol starosta skôr podplatený ako nie. Obdobne hodnotili aj výkon mandátu poslancov.

Iná situácia nastala pri hodnotení pracovníkov obecných úradov, kde 9,3% obyvateľov si myslí, že by pracovníci boli schopní zobrať od nich úplatok. Súvisí to zrejme aj so skutočnosťou, že pracovníci sú predovšetkým výkonní pracovníci a nemajú možnosť rozhodovať tak ako je to v prípade starostu alebo poslancov.

Ak ufl hovoríme o etických kódexoch resp. štandardoch nemali by sme zabudnúť na manažérsku etiku ako neoddeliteľnú súčasť efektívneho riadenia verejnej správy. Práve manažéri v podmienkach územnej samosprávy (predovšetkým starostovia/primátori, resp. predsedovia VÚC) by mali zabezpečiť na jednej strane efektívne a transparentné fungovanie riadenej inštitúcie a na druhej strane spokojného občana.

Literatura

- [1] BELAJOVÁ, A., (2012). *Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku*. In *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: IAV, pp. 3-12. ISBN 978-80-89600-09-0
- [2] GECÍKOVÁ, I., (2013). The quality of elected representatives on local level in the Slovak republic. In *Economic Annals - XXI*, vol. 21, iss. 7-8, 1, pp. 38-41. ISSN 1728-6220.
- [3] GEFFERT, R., (2010). *Etika vo verejnej správe*. Košice: UPJŠ ISBN 978-80-7097-826-9. Dostupné z: <<http://wshe.ic.cz/PEDAGOGIKAMGR/SilerSkripta/Etika%20ve%F8ejn%E9%20slu%9Eby.pdf>>
- [4] PLANT, JF., (2008). Irony and Public Administration Ethics. *Public Integrity*, vol. 10, iss. 3, pp. 273-285, Academic Search Complete, EBSCOhost, viewed 10 July 2013.
- [5] SIÁKOVÁ, E., SLIMÁKOVÁ, M., (2012). *Etika, etická infraštruktúra ako prevencia korupcie*. Bratislava: Robert Vico štúdio vydavateľstvo. ISBN 80-89041-12-4.
- [6] ŠTEJL, V., (2004). *Etika vo verejnej správe*. Ostrava: Ostravská univerzita.
- [7] TEJ, J., HORVÁTHOVÁ, M., (2012). Vyufitie etickej kultúry v monitoringu činnosti predstaviteľov miestnej samosprávy. In *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Trenčín: IAV, pp. 37-45. ISBN 978-80-89600-09-0.

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA 1/0699/14 šPrincípy fiskálnej ekvivalencie vo vzťahoch k preneseným kompetenciám zo štátu na obce. 2014 - 2016