



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA  
v Košiciach

**FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY**

**1/20**  
**19**  
ročníkXX.

ISSN 1335-7182

# VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ



## Verejná správa a spoločnosť

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

### Public Administration and Society

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

---

#### Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Výkonný redaktor:

Ing. Eva Mihalíková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Redakčná rada:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. Soňa Čapková, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Dr. hab. Anna Haladyj, The John Paul II Catholic University of Lublin  
prof. Dr. Iván Halász, PhD., National University of Public Service, Budapest  
prof. et. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., Dr. hab., Metropolitní univerzita Praha  
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. PhDr. Jaroslav Mihálik, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Dr. Györgyi Nyikos, PhD., National University of Public Service, Budapest  
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Adresa redakcie:

Verejná správa a spoločnosť  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, P.O.BOX C-2  
041 32 Košice  
Tel.: 055 / 788 36 17  
Fax: 055 / 788 36 65

#### Registračné číslo:

EV 4754/13  
ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)  
ISSN 2453-9236 (online)

© Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

# **VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ**

**1/2019  
ročník XX.**



## Obsah

<b>Vedecké práce</b>	
<b>Stratégia Európa 2020 a jej vykonávanie v podmienkach Slovenskej republiky</b> <i>Lucia Rýsová, Peter Čajka</i>	5
<b>Financovanie predprimárneho vzdelávania zo strany štátu (na príklade Slovenskej republiky)</b> <i>Viera Papcunová</i>	25
<b>Možnosti skvalitnenia odpadového hospodárstva v miestnej samospráve</b> <i>Ján Kollár, Jozef Donoval</i>	38
<b>Syndróm nudy u zamestnancov</b> <i>Denisa Rovenská, Nicol Ujhélyová</i>	48
<b>Diskusia</b>	
<b>Ekonomické nástroje v teórii verejnej politiky</b> <i>Stanislav Konečný</i>	61
<b>Labor market environment of public administration</b> <i>Béla Kormány</i>	85
<b>The original structure of the Hungarian government in direct international comparison</b> <i>Gábor Bathó</i>	105
<b>The role of private sector in outsourced services: Experience of the UK and Germany</b> <i>Ruslan Seitkazin</i>	116
<b>Rezenzie</b>	
<b>Veřejná politika od Martina Potůčka a kol., Verejná politika od Ľudmily Malíkovej</b> <i>Stanislav Konečný</i>	126
<b>Postavenie a ochrana národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike od Jaroslava Chovanca</b> <i>Jana Volochová</i>	129
<b>Register autorov</b>	132

**VEDECKÉ PRÁCE**

# Stratégia Európa 2020 a jej implementácia v podmienkach Slovenskej republiky

## Europe 2020 Strategy and its Implementation in the Slovak Republic

Lucia Rýsová, Peter Čajka

### Abstract

As one of the most comprehensive and elaborate models of regional economic integration, the European Union has since its inception sought to achieve a high degree of internal cohesion and natural convergence of the performance levels of individual Member States' national economies, as well as to maintain and improve its position as one of the major actors the complex geo-economic space of the globalized world economy. In order to achieve these key objectives, the European Union has since 2000 been pursuing the Europe-wide strategy, one of which is the currently implemented Europe 2020 Strategy. The present article concentrates on assessing the level of implementation of the Europe 2020 Strategy in the Slovak Republic in the context of the analysis and evaluation of the fulfilment of individual objectives in the monitored time series.

**Keywords:** European Union, Europe 2020 Strategy, employment, research and development, emissions, poverty and social exclusion

### Abstrakt

Európska únia ako jeden z najkomplexnejších a najprepracovanejších modelov regionálnej ekonomickej integrácie sa už od svojich počiatkov usiluje o dosiahnutie vysokého stupňa vnútornej kohézie a prirodzenej konvergencie úrovne výkonnosti jednotlivých národných ekonomík svojich členských štátov, ako aj o udržanie a zlepšenie si svojej pozície ako jedného z významných aktérov zložitého geoeconomického priestoru globalizovaného svetového hospodárstva. Za účelom dosiahnutia týchto kľúčových cieľov sa Európska únia od roku 2000 usiluje o implementáciu veľkých tzv. celoúniijných stratégií, pričom jednou z nich je aj v súčasnosti implementovaná stratégia, ktorá nesie označenie Európa 2020. Predkladaný článok sa koncentruje na zhodnotenie úrovne vykonávania stratégie Európa 2020 v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte analýzy a hodnotenia úrovne plnenia jednotlivých cieľov v sledovanom časovom rade.

## Úvod

Európska únia ako jeden z kľúčových aktérov (pólov) svetového hospodárstva sa najmä v oblasti vonkajšej dimenzie ekonomických vzťahov usiluje predovšetkým o efektívne zapojenie sa a nadväzovanie širších ekonomických vzťahov s vybraným geoeconomickými partnermi v podobe národných, ako aj formujúcich a sformovaných nadnárodných hospodárskych komplexov za účelom vytvorenia účinnej siete ekonomickej spolupráce prinášajúcej benefity pre všetkých kooperujúcich aktérov. Rozvojom medzinárodnej ekonomickej spolupráce, ako aj neustálym prehlbovaním ekonomickej integrácie svojho vnútorného priestoru sa Európska únia usiluje o naplnenie jedného zo svojich hlavných strategických cieľov zameraných na udržanie a neustále posilňovanie svojej pozície v priestore globalizovaného svetového hospodárstva. Za účelom naplnenia tohto cieľa sa v rámci svojho vnútorného priestoru Európska únia usiluje implementovať celý rad rôznych opatrení pri využití spektra rôznych skupín nástrojov. Do skupiny hlavných opatrení s najvýraznejším dosahom na celý európsky integračný priestor môžeme zaradiť najmä tzv. celouijné stratégie, ktoré na vymedzené časové obdobie stanovujú hlavné ciele a priority ďalšieho rozvoja. V súčasnosti dochádza v rámci európskeho integračného priestoru k implementácii v poradí druhej stratégie vymedzujúcej základné priority a hlavné ciele komplexného a najmä udržateľného rozvoja európskeho integračného priestoru s názvom Európa 2020. Samotný proces implementácie stratégie Európa 2020 je založený na sledovaní a pravidelnom vyhodnocovaní úrovne plnenia jednotlivých strategických priorít a cieľov a to tak na úrovni Európskej únie ako celku i jednotlivých národných štátov.

### 1. Stratégia Európa 2020

V rámci stratégie Európa 2020 je hlavný dôraz položený na kreovanie základných efektívne fungujúcich mechanizmov pri využití rôznych nástrojov umožňujúcich ich efektívne fungovanie a prinášajúcich očakávané pozitívne efekty v podobe iniciovania vyššej dynamiky ekonomického rastu podporeného ekonomickým rozvojom. Práve tieto dve dimenzie ekonomický rast podporený vysokou mierou rozvoja jednotlivých sektorov a odvetí by mali výraznou mierou prispievať k podpore a zvyšovaniu miery dosahovanej konkurencieschopnosti tak na regionálnej, ale predovšetkým globálnej úrovni. Hlavná koncepcia stratégie Európa 2020 je vystavaná na vymedzení troch základných priorít, z ktorých každá jednotlivito predstavuje jeden základný pilier a vo vzájomnej synergii tri hlavné zložky modelu udržateľného ekonomického rozvoja pri zachovaní potrebnej dynamiky hospodárskej výkonnosti a zároveň vytváraní vhodných východiskových podmienok uľahčujúcich a zvyšujúcich mieru flexibility EÚ ako nadnárodného hospodárskeho komplexu i členských štátov a ich národných hospodárskych komplexov prispôsobovania sa dynamike



súčasného globálneho ekonomického vývoja. Do skupiny hlavných priorít stratégie Európa 2020 boli z uvedených dôvodov vybrané a zaradené tieto:

- priorita orientovaná na dosiahnutie inteligentného rastu,
- priorita orientovaná na dosiahnutie udržateľného rastu,
- priorita orientovaná na dosiahnutie inkluzívneho rastu. (Oznámenie komisie, Európa 2020, 2010)

V oblasti priority orientovanej na dosiahnutie inteligentného rastu je hlavná pozornosť zameraná na nutnosť realizácie zmien v oblasti v uplatňovaných modelov ekonomického rastu a rozvoja orientovaných ešte na tradičné prístupy industriálnej éry na model znalostnej ekonomiky a to tak na národnej úrovni i na úrovni nadnárodnej. Koncentrácia pozornosti na zameraná na budovanie znalostnej spoločnosti a znalostnej ekonomiky tak na nadnárodnej úrovni, ako aj na úrovni jednotlivých členských štátov predstavuje v súčasnosti prioritu zásadného významu a to tak z hľadiska súčasnej i budúcej projekcie ekonomického rastu a rozvoja a snahy o udržanie si dosiahnutého tempa a progresu v danej oblasti, ako aj z hľadiska projekcie súčasného a pravdepodobne aj budúceho vývoja v oblasti konkurencieschopnosti a to tak na národnej, regionálnej i globálnej úrovni. Viaceré v súčasnosti realizované analýzy zamerané na identifikáciu hlavných zdrojov ekonomického rastu a progresu, ako aj zvyšovania miery dosahovanej konkurencieschopnosti na regionálnej i globálnej úrovni poukazujú, že v danej oblasti v porovnaní s predchádzajúcim obdobím dochádza k zásadným zmenám, ktorým sa národné i nadnárodné hospodárske komplexy budú, ak budú chcieť uspieť v čoraz zostrujúcej sa konkurencii najmä na globálnej úrovni, musieť prispôbiť. Tieto zmeny súvisia najmä so zaznamenaným posunom v oblasti významu a úlohy základných zdrojov konkurencieschopnosti, ktoré sa od dnes už tradičných zdrojov konkurencieschopnosti (pôda, pracovná sila, nerastné suroviny a pod.), posunuli smerom k informáciám a znalostiam a najmä ich zásadnej úlohe v procese kreovania a implementovania inovácií v jednotlivých sektoroch hospodárstva.

V poradí druhá priorita stratégie Európa 2020 sa zameriava na dosiahnutie udržateľného rastu. V rámci tejto priority dochádza k akcentovaniu nutnosti prebudovania národných hospodárskych komplexov členských štátov a vo vzájomnej súčinnosti i celého nadnárodného hospodárskeho komplexu Európskej únie na konkurencieschopnejší a ekologicky prijateľnejší typ hospodárstva. Z dlhodobého hľadiska je možné poukázať, že Európska únia sa usiluje o prebudovanie uplatňovaného modelu ekonomického rastu na model udržateľného ekonomického rastu so zachovaním nevyhnutnej úrovne progresu a extenzívneho rozvoja.

Tretia priorita stratégie Európa 2020 je zameraná na vytvorenie efektívne fungujúcich štruktúr v rámci európskeho integračného priestoru, ktoré budú prispievať nielen k zvyšovaniu

úrovne jeho ekonomického rastu, rozvoja a miery dosahovanej konkurencieschopnosti, ale zároveň budú prispievať k vytvoreniu takého typu spoločnosti, ktorá sa bude vyznačovať vysokou mierou inklúzie svojich obyvateľov a to aj v prípade rôznych znevýhodnených skupín. Táto priorita sa dotýka najmä sociálno-ekonomickej dimenzie života obyvateľov EÚ i jednotlivých členských štátov. Uvedená priorita v sebe zahŕňa široké spektrum oblastí súvisiacich najmä s účinným odvracianím rizika chudoby a znížením počtu obyvateľov EÚ vystavených riziku chudoby a s tým spojeným sociálnym vylúčením.

Vymedzené, kľúčové priority stratégie Európa 2020 našli svoje vyjadrenie a konkrétne vymedzenie v podobe piatich základných cieľov, ktoré tvoria jadro tohto strategického dokumentu. Skupinu základných, piatich cieľov stratégie Európa 2020 tvoria tieto: (Smarter, greener, more inclusive, 2018)

- prvý cieľ je orientovaný na zvyšovanie miery zamestnanosti obyvateľstva EÚ vo veku 20 – 64 rokov minimálne na 75 %. Tento cieľ sa bezprostredne dotýka aj nutnosti dosiahnutia vyššej miery zamestnanosti tzv. znevýhodnených skupín, akými sú napríklad ženy, starší pracovníci, osoby zdravotne postihnuté a osoby so zmenenou pracovnou schopnosťou, ako aj migranti;
- druhý cieľ stratégie Európa 2020 sa zmeriava na oblasť vedy a výskumu a najmä dosiahnutie progresívneho rastu vývoja investícií do tejto oblasti, s cieľom do roku 2020 dosiahnuť úroveň investícií do vedy a výskumu prepočítaných ako podiel na celkovom objeme HDP minimálne na úrovni 3 %;

Nasledujúce dva ciele sú zamerané na podporu základných oblastí, ktoré bezprostredne súvisia tak s napĺňaním priority zameranej na dosiahnutie inteligentného rastu, pričom majú úzku nadväznosť aj na ďalšiu prioritu stratégie zameranú na podporu inkluzívneho rastu.

Do tejto skupiny môžeme zaradiť ciele zamerané na:

- znížovanie počtu obyvateľstva EÚ vo veku 18 – 24 rokov, ktorí predčasne ukončili školskú dochádzku, prípadne inej formy odbornej prípravy minimálne na úroveň 10 %;
- zvyšovanie počtu obyvateľstva EÚ vo veku 30 – 34 rokov ukončeným vysokoškolským vzdelaním na úroveň 40 %;

Zaradenie uvedených dvoch strategických cieľov naznačuje, že EÚ kladie zásadný dôraz na oblasť kreovania vzdelanej, vysokokvalifikovanej a potrebnými zručnosťami disponujúcej pracovnej sily ako nevyhnutného prvku budovania a efektívneho fungovania znalostnej spoločnosti a znalostnej ekonomiky. Dosiahnutie vyššieho stupňa odbornej kvalifikácie umožňuje jednotlivcom lepšie uplatnenie na trhu práce a zároveň vedie k zníženiu rizika negatívnych dosahov súvisiacich so zníženou schopnosťou integrácie na trhu práce (dlhodobá nezamestnanosť, nízke príjmy, sociálna odkázanosť a pod.).

Priorita orientovaná na oblasť udržateľného rastu sa v rámci stratégie Európa 2020 pretavila do troch základných cieľov, ktoré môžeme označiť ako ciele tvoriace integrálnu súčasť tzv. energeticko-environmentálneho balíčka. Túto skupinu tvoria ciele zamerané na: (Smarter, greener, more inclusive, 2018)

- nastavenie vnútorných systémov, implementácia mechanizmov a zavádzanie nových technológií, prostredníctvom ktorých bude možné dosiahnuť výraznú redukciu emisií skleníkových plynov a to o 20 % (za priaznivého vývoja o 30 %) v porovnaní s úrovňou emisií skleníkových plynov dosahovaných v roku 1990;
- podpora a zavádzanie nových technológií a technologických riešení umožňujúcich zvýšiť podiel energie produkovanej z obnoviteľných zdrojov na celkovej konečnej spotrebe energie o 20 %;
- dosiahnutie vyššej miery energetickej účinnosti najmenej o 20 % do roku 2020;

Za účelom dosiahnutia vyššej miery inklúzie výrazne vzdelanostne a sociálne stratifikovanej európskej spoločnosti bol do skupiny základných cieľov stratégie Európa 2020 zaradený aj cieľ zameraný na: (Smarter, greener, more inclusive, 2018)

- zníženie počtu obyvateľstva EÚ vystavených riziku chudoby a sociálneho vylúčenia o 25 % v porovnaní s predchádzajúcim obdobím.

Sledovanie úrovne dosiahnutého pokroku v oblasti plnenia cieľov stratégie Európa 2020, ako koordinácia nástrojov Paktu stability a rastu a stratégie Európa 2020 je realizovaná prostredníctvom špecifického mechanizmu označovaného ako európsky semester. Európsky semester predstavuje cyklus, ktorý sa z časového hľadiska prekrýva s obdobím prvého polroka príslušného kalendárneho roka. V rámci tohto časového obdobia sa jednotlivé členské štáty zameriavajú na zabezpečenie vnútornej koordinácie a prepojenia rozpočtových, makroekonomických a štrukturálnych politík. Jednotlivé členské štáty tak môžu jednotlivé návrhy a odporúčania komunikované z nadnárodnej úrovne implementovať do svojich hospodárskych stratégií a tomu prispôsobiť aj tvorbu návrhu štátneho rozpočtu. V časovom rozmedzí júl – december príslušného kalendárneho roka prebieha proces vykonávania navrhnutých odporúčaní. Toto obdobie sa označuje ako „národný semester“. (European semester, 2018)

Samotná stratégia Európa 2020 predpokladá nutnosť efektívneho využívania zdrojov vnútorného potenciálu EÚ za účelom naplnenia vytýčených cieľov. Hlavné zdroje vnútorného potenciálu EÚ, ktoré je možné využívať za účelom dosahovania vytýčených cieľov sú:

- silný a efektívne fungujúci vnútorný trh – snaha o dosiahnutie vyššej miery prepojenosti a funkčnosti,
- kohézna politika a jej hlavné nástroje,

- rozpočet EÚ,
  - využitie finančných prostriedkov z verejných, ale aj súkromných zdrojov,
  - efektívne využívanie nástrojov vonkajšej politiky EÚ (zahraničnoobchodná politika).
- (Oznámenie komisie, Európa 2020, 2010)

## **2. Implementácia stratégie Európa 2020 v podmienkach Slovenskej republiky**

Slovenská republika ako členský štát EÚ implementovala do svojich základných strategických dokumentov zameraných na vymedzenie základných strednodobých priorít a cieľov v oblasti hospodárskej činnosti vytvorených na báze sledovania súčasného stavu a projekcie očakávaného makroekonomického vývoja v nasledujúcich obdobiach, základné ciele vytýčené v stratégii Európa 2020. Nastavenie jednotlivých cieľových hodnôt úrovne plnenia cieľov stratégie Európa 2020 v podmienkach Slovenskej republiky sa v prípade niektorých cieľov neprekrýva s cieľovými hodnotami nastavenými na nadnárodnej úrovni čo súvisí, ako už bolo v predchádzajúcom texte spomenuté najmä s očakávaným výhľadom trendov a tendencií makroekonomického vývoja v nasledujúcom období. V podmienkach Slovenskej republiky taktiež dochádza ku každoročnému sledovaniu úrovne plnenia jednotlivých cieľov vymedzených v kľúčových strategických dokumentoch. Úroveň plnenia cieľov stratégie Európa 2020 je monitorovaná a hodnotená na báze nastaveného hodnotiaceho a kontrolného mechanizmu označovaného ak európsky semester.

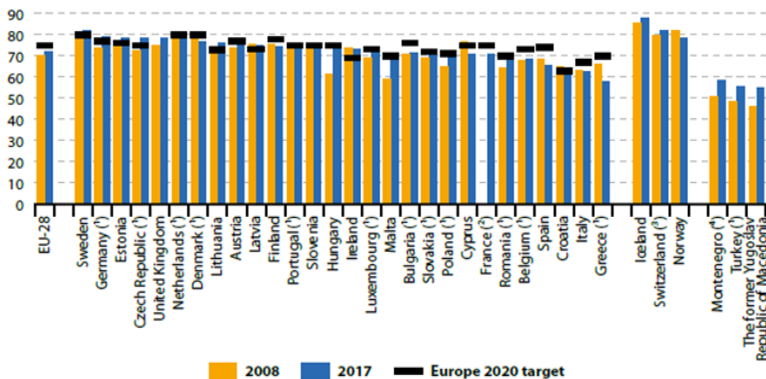
V rámci tejto časti sa preto zameriame pozornosť na hodnotenie súčasného stavu v plnení jednotlivých cieľov vytýčených na národnej úrovni na báze hlavných cieľov stratégie Európa 2020.

### **2.1 Zvyšovanie miery zamestnanosti obyvateľstva EÚ vo vekovej kategórii 20 – 64 rokov veku minimálne na úroveň 75%**

Ako už bolo v predchádzajúcich častiach textu spomenuté prvým z hlavnej päťice cieľov vytýčených v stratégii Európa 2020, ktorý bol implementovaný do národných, vnútroštátnych strategických cieľov Slovenskej republiky v oblasti zamestnanosti je cieľ zameraný na zvyšovanie miery zamestnanosti obyvateľstva EÚ vo veku 20 – 64 rokov minimálne na úroveň 75 %. Na báze sledovania vývoja v oblasti rastu miery zamestnanosti si Slovenská republika v rámci daného cieľa stanovila svoj národný cieľ na úrovni 72 %. V roku 2010 miera zamestnanosti obyvateľstva SR vo vekovej skupine 20 – 64 rokov dosahovala úroveň 64,6 %. Od roku 2011 však v oblasti vývoja tohto ukazovateľa zaznamenávame každoročný progres, čo dokumentujú aj nasledovné údaje. V roku 2011 došlo k rastu miery zamestnanosti obyvateľstva SR vo vekovej skupine 20 – 64 rokov, pričom miera zamestnanosti dosiahla úroveň 65,0 %. V rokoch 2012 – 2014 bol v oblasti plnenia daného cieľa zaznamenaný pomalý rast, pričom rok 2013 bol rokom stagnácie tohto ukazovateľa na

úrovni 65,0 %. V roku 2014 miera zamestnanosti obyvateľstva SR vo vekovej skupine 20 – 64 rokov vzrástla o 0,9 percentuálneho bodu a dosiahla úroveň 65,9 %. V roku 2015 bol opätovne zaznamenaný progres v danej oblasti, miera vykazovanej zamestnanosti obyvateľstva SR vo vekovej skupine 20 – 64 rokov dosahovala hodnotu 67,7 %. Obdobný pozitívny vývoj bol zaznamenaný aj v rokoch 2016 a 2017 kedy opätovne SR zaznamenala progres v danej oblasti a to na úrovni 69,8 % (2016) a 71,1 % (2017). (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2017, 2017, Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018, 2018)

Za účelom dosiahnutia potrebnej dynamiky v oblasti dosahovania stanovenej hranice národného, vnútroštátneho cieľa zameraného na zvyšovanie miery zamestnanosti obyvateľstva vo veku 20 – 64 rokov na minimálne na úroveň 72 % bolo v rámci Slovenskej republiky prijatých a implementovaných viacero opatrení. Zo širokého spektra týchto opatrení môžeme spomenúť len niektoré vybrané ako napríklad Akčný plán na podporu integrácie dlhodobo nezamestnaných na trh práce (spustený v roku 2016). V nadväznosti naň bolo v roku 2017 implementovaných viacero mechanizmov zameraných na podporu širšieho zapojenia dlhodobo nezamestnaných na trh práce. V marci roku 2017 došlo k realizácii projektu s názvom Cesta na trh práce zameraného na účinné znižovanie dlhodobej nezamestnanosti s priamou koncentráciou na okresy vyznačujúce sa nízkou dynamikou ekonomického rastu determinovanú najmä nízkou úrovňou vnútorného, ekonomického, rozvojového potenciálu. Jedným zo zásadných problémov týchto regiónov je aj pomerne vysoká miera evidovanej dlhodobej nezamestnanosti, ako aj nezamestnateľnosti určitých skupín obyvateľstva, čo vedie k zvyšovaniu rizika chudoby a sociálneho vylúčenia týchto skupín obyvateľstva. V druhej polovici roka 2017 bol za účelom dosiahnutia výraznejších výsledkov v oblasti znižovania miery dlhodobej nezamestnanosti realizovaný aj ďalší projekt s názvom Reštart – Príležitosť pre dlhodobo nezamestnaných vrátiť sa na trh práce. Do konca roka 2017 bolo podporených až 1 907 osôb z cieľovej skupiny teda dlhodobo nezamestnaných. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018, 2018)



**Graf 1:** Miera zamestnanosti obyvateľov EÚ vo veku 20 – 64 rokov v roku 2008 a 2017

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

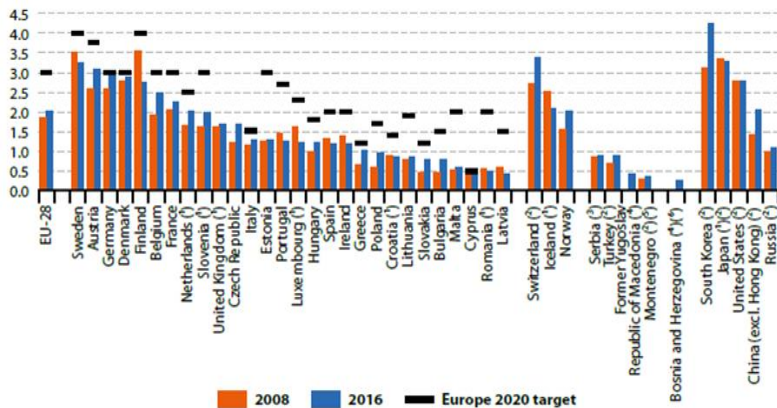
## 2.2 Zvyšovanie podielu investícií do oblasti vedy a výskumu minimálne na úroveň 3 % HDP

Do skupiny cieľov orientovaných na dosahovanie inteligentného rastu môžeme zaradiť aj cieľ zameraný na dosiahnutie pozitívneho vývoja v oblasti progresívneho zvyšovania podielu investícií do vedy a výskumu v rámci európskeho integračného priestoru minimálne na úroveň 3 % HDP. V podmienkach Slovenskej republiky, vzhľadom na doterajší vývoj v danej oblasti, bola v rámci tohto cieľa nastavená táto hodnota na úrovni 1,2 %. Sledovanie vývoja daného ukazovateľa na základe vytýčenej časovej osi od roku 2009 a 2010 až do súčasnosti naznačuje, že v rámci daného cieľa sa v našich podmienkach zaznamenávame len mierny progres čo je determinované viacerými faktormi. Na základe uvedeného teda môžeme predikovať, že Slovenskej republike sa cieľová hodnota 1,2 % HDP nepodarí naplniť. Za isté pozitívum v danej oblasti je možné považovať snahu o postupné zvyšovanie podielu investícií do vedy a výskumu a zároveň realizáciu určitých opatrení zameraných na zvýšenie podielu investícií do vedy a výskumu pochádzajúcich nielen z verejných, ale najmä súkromných zdrojov.

Východiskový stav vývoja objemu investícií do oblasti vedy a výskumu poukazoval, že v podmienkach Slovenskej republiky sú tieto výdavky, vzhľadom k nastaveným prioritám v oblasti systémov vzdelávania a ďalšej odbornej prípravy, ako aj v oblasti výskumu a vývoja značne poddimenzované. V roku 2008 objem výdavkov do vedy a výskumu v podmienkach Slovenskej republiky dosahoval úroveň 0,46 % HDP a v roku 2009 dosiahol úroveň 0,47 % HDP. Od roku 2010 zaznamenávame v danej oblasti mierne pozitívny vývoj, čo je možné dokumentovať aj na postupom raste daného ukazovateľa. V období rokov 2012 – 2014 sa

hodnota sledovaného ukazovateľa podielu investícií do vedy a výskumu pohybovala v rozmedzí od 0,62 % HDP do 0,88 % HDP. V roku 2015 došlo k jednorazovému nárastu objemu investícií do vedy a výskumu na úroveň 1,17 % čo bolo spôsobené najmä dočerpávaním fondov EÚ. V roku 2016 však došlo narušeniu pozitívnej vývojovej trajektórie v danej oblasti, kedy podiel výdavkov do vedy a výskumu v rámci Slovenskej republiky dosiahol úroveň 0,79 % HDP. V roku 2017 objem výdavkov do vedy a výskumu dosiahol úroveň 0,88 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019; Kováčik, 2019)

Ako už bolo v predchádzajúcich častiach textu spomenuté dosiahnutie pozitívneho vývoja v podobe výraznejšieho progresu v raste objemu výdavkov do oblasti vedy a výskumu determinuje celý rad rôznych skupín faktorov. V tomto kontexte poukážeme len na tie najpodstatnejšie, na ktoré je z krátkodobého hľadiska potrebné zamerať pozornosť. Ide najmä o účelnejšie a efektívnejšie využívanie finančných prostriedkov alokovaných zo zdrojov EÚ a to najmä v súvislosti implementáciou nastavení Operačného programu Výskum a inovácie. Pozornosť by sa taktiež mala sústrediť na postupnú aplikáciu implementačného plánu Stratégie pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky (RIS3), ktorý má priame napojenie na postupné spustenie a realizáciu štátnych programov zameraných najmä na podporu vedy a výskumu a výskumu a vývoja v období rokov 2018 – 2020. Účelom implementácie týchto programov by malo byť nastavenie systémových opatrení zameraných na podporu výskumu a inovácií s presahom až do roku 2028. Ďalšie opatrenia by mali byť smerované na oblasť vytvorenia účelného a efektívne fungujúceho mechanizmu podpory verejných výskumných a vzdelávacích inštitúcií a to nielen v rámci ich tradičnej úlohy vo vedeckovýskumnej a vzdelávacej činnosti, ale najmä oblasti vytvorenia vhodných predpokladov pre možnosti rozvoja výraznejších prepojení výskumnej činnosti s praxou tak, aby sa výsledky vedeckého výskumu mohli byť priamo aplikované v praxi. Pozornosť je potrebné taktiež zamerať aj na oblasť medzinárodnej vedeckovýskumnej spolupráce a tým zvyšovanie možností prístupu k využívaniu rôznych grantových schém ich podpory.



**Graf 2:** Podiel výdavkov do vedy a výskumu v EÚ a ostatných štátoch v rokoch 2008 – 2016 (vyjadrené v % HDP)

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

### 2.3 Zníženie počtu obyvateľstva EÚ vo veku 18 – 24 rokov, ktorí predčasne ukončili školskú dochádzku, prípadne iné formy odbornej prípravy minimálne na úroveň 10 %

V skupine ďalších cieľov zaradených do stratégie Európa 2020 je akcentovaný cieľ zameraný na znižovanie počtu obyvateľstva EÚ vo veku 18 – 24 rokov, ktorí predčasne ukončili školskú dochádzku, či iné formy odbornej prípravy minimálne na úroveň 10 %.

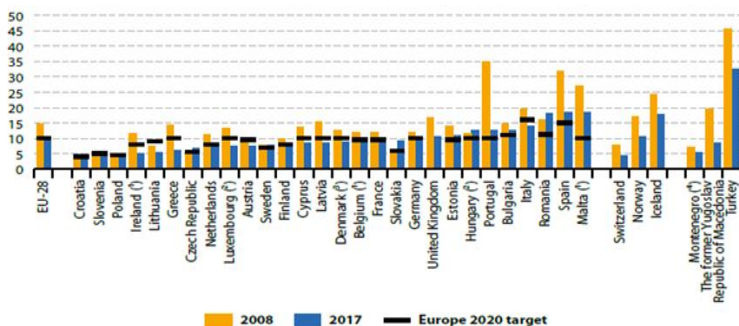
V podmienkach Slovenskej republiky bolo národná cieľová hodnota daného cieľa nastavená na úrovni 6 %.

Slovenská republika si v rámci tohto cieľa stanovila hranicu svojho národného cieľa na úrovni 6 %. Vývoj v rámci daného ukazovateľa je možné dokumentovať nasledovne. V roku 2009 dosahovala hodnota tohto ukazovateľa úroveň 4,9 %. Od roku 2011 však zaznamenávame postupný rast hodnôt ukazovateľa zameraného na sledovanie podielu obyvateľstva Slovenskej republiky vo veku 18 – 24 rokov, ktoré predčasne ukončilo školskú dochádzku, či iné formy odbornej prípravy. V roku 2011 dosahoval tento ukazovateľ úroveň 5,1 %, v roku 2012 to bolo 5,3 %. V roku 2013 došlo k rastu sledovaného ukazovateľa na deklarovánú hranicu 6,4 %. V rozmedzí rokov 2014 – 2015 došlo opäť k miernemu rastu sledovaného ukazovateľa, pričom v roku 2015 dosiahol úroveň 6,9 %. V roku 2017 dosiahol sledovaný ukazovateľ úroveň 9,3 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019) Na základe sledovania vývojovej tendencie v oblasti sledovaného ukazovateľa, rast hodnôt v tomto prípade nie je spojený s priaznivým vývojom v danej oblasti. Predčasné



ukončenie školskej dochádzky, či iných foriem odbornej prípravy so sebou prináša celý rad negatívnych sociálno-ekonomických dosahov. Nízka úroveň kvalifikácie, odborných znalostí, zručností a rôznych kompetencií znevýhodňuje jednotlivcov na trhu práce dochádza k zníženiu miery ich konkurencieschopnosti na trhu práce, čo sa spravidla prejavuje v nízkej miere ich spoločenskej uplatniteľnosti a pomerne často vedie k dlhodobej nezamestnanosti, sociálnej odkázanosti a tým aj k sociálnej vylúčenosti.

V spojitosti so zaznamenaným nárastom sledovaného ukazovateľa pristúpila Slovenská republika k realizácii celého spektra reforiem zameraných na zlepšovanie a skvalitňovanie vzdelávania a odbornej prípravy na všetkých stupňoch vzdelávacieho systému. Za všetky môžeme spomenúť napríklad schválenie dokumentu s názvom Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania, ktorý predstavuje strategický dokument integrujúci dlhodobú stratégiu a koncepciu obsahu výchovy a vzdelávania na jednotlivých stupňoch a formách vzdelávania. V tejto oblasti boli realizované aj ďalšie opatrenia ako napríklad: revízia výdavkov na vzdelávanie, kreovanie opatrení zameraných na podporu duálneho vzdelávania, zavedenie opatrení na vytvorenie mechanizmu efektívneho kariérneho poradenstva pre žiakov a študentov a opatrenia sa koncentrovali aj na oblasť zvýšenia miery sociálnej inklúzie žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia, zefektívnenie siete stredného školstva, zosúladenie vzdelávania na všetkých úrovniach systému s potrebami praxe a pod. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018, 2018; Národný program reforiem 2019, 2019)



**Graf 3:** Podiel obyvateľstva EÚ, ktorí predčasne ukončili školskú dochádzku alebo iné formy odbornej prípravy v roku 2008 a v roku 2017

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

## **2.4 Zvýšenie počtu obyvateľov EÚ vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie minimálne na úroveň 40 %**

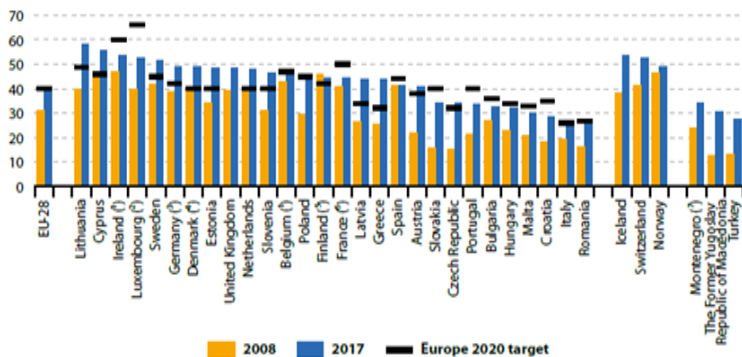
Do skupiny cieľov stratégie Európa 2020 implementovaných na národnej i nadnárodnej úrovni bol zaradený aj ďalší cieľ zameraný na podporu a skvalitnenie vzdelávania, ako aj zvýšenie podielu vzdelanej a vysokokvalifikovanej pracovnej sily disponujúcej potrebnými znalosťami a zručnosťami. Tento cieľ je primárne orientovaný na sledovanie vývoja v oblasti zvyšovania počtu obyvateľov EÚ vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie minimálne na úroveň 40 %. V zhode s nastavením cieľovej hodnoty na nadnárodnej úrovni si aj Slovenská republika v rámci daného cieľa nastavila cieľovú hodnotu na úrovni 40 %.

Na základe sledovania vývoja daného ukazovateľa môžeme konštatovať, že v našich podmienkach zaznamenávame za jednotlivé sledované roky pozitívny vývoj, čo dokumentujú aj nasledovné údaje. V roku 2009 dosahoval ukazovateľ počtu obyvateľov Slovenskej republiky vo veku 30 – 34 rokov, ktorí mali ukončené vysokoškolské vzdelanie 17,6 %. Od tohto obdobia zaznamenávame vo vývoji daného ukazovateľa postupný rast. V roku 2010 dosiahla hodnota daného ukazovateľa úroveň 22,1 %. V roku 2011 hodnota daného ukazovateľa dosiahla hranicu 23,2 %. V roku 2012 to už bolo 23,7 %. V rokoch 2013 – 2014 došlo opäť k rastu sledovaného ukazovateľa na úroveň 26,9 %. V roku 2015 bol rast zaznamenaný na úrovni 28,4 % a v roku 2016 dosiahol rast daného ukazovateľa hranicu 31,5 %. V roku 2017 dosiahol počet obyvateľov Slovenskej republiky vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie hranicu 34,3 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019)

Pozitívny vývoj v oblasti sledovaného ukazovateľa je však nutné podporiť aj sériou realizovaných opatrení. Na základe obsahovej analýzy vybraných strategických dokumentov Slovenskej republiky zameraných na podporu vysokého školstva a vysokoškolského vzdelávania tieto dokumenty poukazujú na to, že v období do roku 2020 bude nutné v danej oblasti zamerať pozornosť na: podporu zamestnancov pracujúcich vo vysokom školstve (zvýšenie ich spoločenskej a ekonomickej hodnoty, ako aj atraktívnosti ich povolania), zlepšenie kvality a dostupnosti vzdelania, zvýšenie podielu praktickej prípravy študentov najmä v súlade s potrebami súčasnej spoločenskej a hospodárskej praxe, polozenie dôrazu na nastavenie systému celoživotného vzdelávania najmä v kontexte súčasného demografického vývoja a rastu starnúcej populácie.

Vzdelané obyvateľstvo disponujúce potrebnými zručnosťami predstavuje v súčasnosti jeden zo základných pilierov spoločného, politického, sociálneho a ekonomického vývoja našej spoločnosti. Vysokokvalifikovaná pracovná sila predstavuje jeden z hlavných zdrojov nových znalostí, ktoré tvoria základ procesov tvorby inovácií uplatniteľných v rôznych oblastiach a aspektoch života súčasných spoločností. Inovácie predstavujú jeden z hlavných motorov

ekonomického rastu, progresu jednotlivých hospodárskych sektorov a taktiež aj zvyšovania konkurencieschopnosti a to nielen na regionálnej, ale najmä na globálnej úrovni.



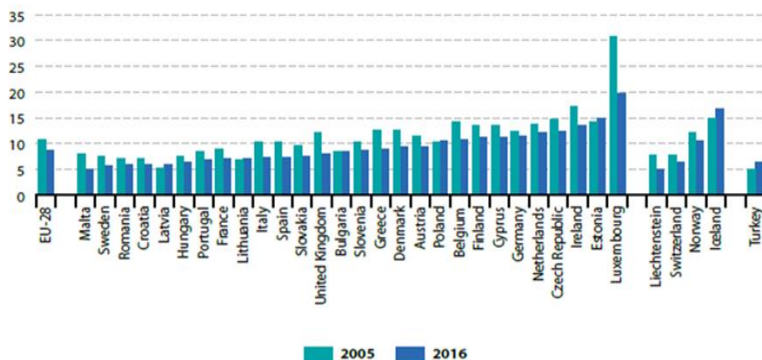
**Graf 4:** Podiel obyvateľstva EÚ v rozmedzí 30 – 34 rokov veku s ukončeným vysokoškolským vzdelaním v roku 2008 a v roku 2017

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

## 2.5 Znižovanie emisií skleníkových plynov o 20 % v porovnaní s úrovňou emisií skleníkových plynov dosahovaných v roku 1990

Ďalšiu skupinu cieľov deklarovaných v rámci stratégie Európa 2020 tvoria ciele ktoré sú súčasťou tzv. environmentálno-energetického balíčka a majú priamu nadväznosť na hlavnú prioritu stratégie orientovanú na dosahovanie udržateľného rastu.

Prvým z tohto balíčka cieľov je cieľ koncentrovaný na znižovanie emisií skleníkových plynov o 20 % v porovnaní s úrovňou emisií skleníkových plynov dosahovaných v roku 1990. Slovenská republika si v rámci plnenia tohto cieľa nastavila svoju národnú cieľovú hodnotu na úroveň 13 %. Na základe sledovania vývoja daného ukazovateľa v našich podmienkach môžeme konštatovať, že daný cieľ sa nám vcelku úspešne darí naplňovať. V roku 2011 dosahovala v našich podmienkach úroveň redukcie emisií skleníkových plynov hodnotu 0,8 %. V rokoch 2012 a 2013 bola redukcia emisií skleníkových plynov dosahovaná na úrovni 4,5 – 4,6 %. V roku 2014 došlo k dosiahnutiu hranice redukcie emisií skleníkových plynov na úrovni 10,5%. V roku 2015 sa táto hodnota mierne znížila a dosiahla hranicu 9,1 %, avšak už v roku 2016 opätovne dosiahla úroveň roku 2014 pričom dosiahla úroveň 10,6 %. V roku 2017 bola zaznamenaná stagnácia vo vývoji ukazovateľa zameraného na sledovanie dosahovanej úrovne redukcie emisií skleníkových plynov, pričom hodnota sledovaného ukazovateľa bola na úrovni roka 2016. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019)

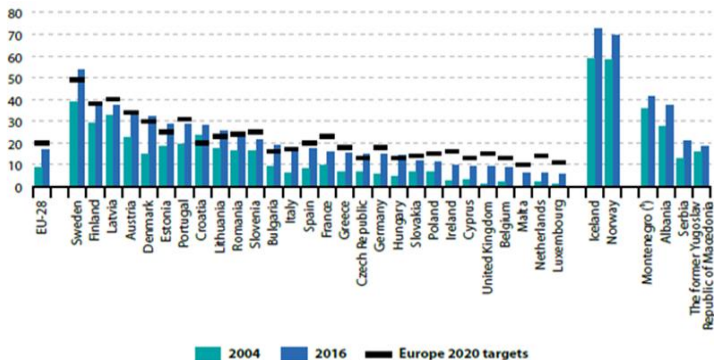


**Graf 5:** Emisie skleníkových plynov v EÚ a jednotlivých členských štátoch v roku 2005 a v roku 2016

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

## 2.6 Zvýšenie podielu energie produkovanej z obnoviteľných zdrojov na celkovej konečnej spotrebe energie o 20 %

Druhým cieľom zaradeným do skupiny cieľov environmentálno-energetického balíčka je cieľ zameraný na zvýšenie podielu energie produkovanej z obnoviteľných zdrojov na celkovej konečnej spotrebe energie o 20 %. Slovenská republika si v rámci tohto cieľa stanovila svoju národnú cieľovú hodnotu na úrovni 14 %. Podobne ako v prípade predchádzajúceho cieľa aj v prípade tohto cieľa sa v našich podmienkach darí naplňovať stanovené hodnoty, čo je možné dokumentovať na vývoji sledovaného ukazovateľa v jednotlivých rokoch. V roku 2011 dosahoval v našich podmienkach podiel energie produkovanej z obnoviteľných zdrojov na celkovej konečnej spotrebe energie úroveň 10,3 %. V rozmedzí rokov 2012 – 2013 dosahoval sledovaný ukazovateľ približne rovnaké hodnoty ako v roku 2011. Od roku 2014 bol v danej oblasti zaznamenaný mierny progres keď hodnota daného ukazovateľa dosiahla úroveň 11,7 % a v roku 2015 12,9 %. V roku 2016 sme zaznamenali mierny pokles hodnoty ukazovateľa zameraného na sledovanie podielu energie produkovanej z obnoviteľných zdrojov na celkovej konečnej spotrebe energie, ktorá dosiahla úroveň 12 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019)

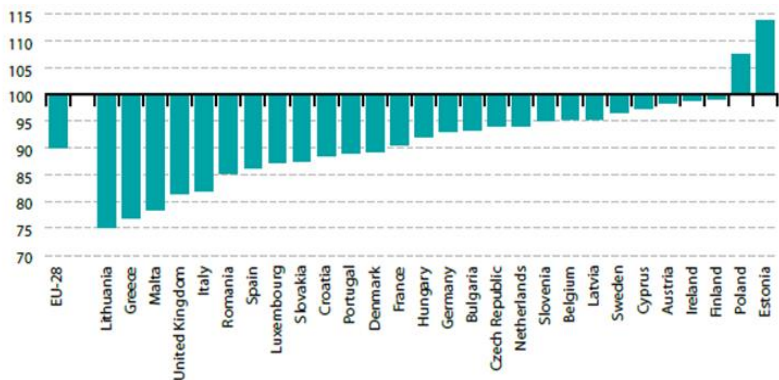


**Graf 6:** Podiel obnoviteľných zdrojov energie na celkovej konečnej spotrebe energie v roku 2004 a v roku 2016

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

## 2.7 Zvýšenie energetickej účinnosti najmenej o 20 %

Posledným z trojice cieľov tvoriacich integrálnu súčasť cieľov environmentálno-energetického balíčka stratégie Európa 2020 je cieľ orientovaný na zvýšenie miery energetickej účinnosti do roku 2020 najmenej o 20 %. Slovenská republika si v rámci tohto cieľa stanovila hranicu 11 %. Podobne ako v prípade predchádzajúcich dvoch cieľov zaznamenávame v našich podmienkach progres aj v úrovni naplňania cieľa zameraného na zvýšenie energetickej účinnosti. Vývoj daného ukazovateľa je sledovaný na báze periodického hodnotenia a monitorovania zmien hodnôt konečnej energetickej spotreby porovnávaných vo vzťahu k priemeru dosahovanému v rokoch 2001 – 2005. Z výsledkov realizovaných porovnaní vyplýva nasledovné. V roku 2011 sa konečná energetická spotreba oproti referenčným hodnotám znížila na úroveň 5,3 %. V roku 2012 bola zaznamenaná redukcia na úrovni 9,6 %. V roku 2013 dosiahla hodnota sledovaného ukazovateľa hranicu 7,0 %. V rokoch 2014 a 2015 sa pohybovala redukcia konečnej energetickej spotreby pohybovala v rozmedzí 12,3 % (2014) a 11,4 % (2015). V roku 2016 dosiahla v našich podmienkach redukcia konečnej energetickej spotreby hodnotu 8,8 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019)



**Graf 7:** Zmeny v konečnej spotrebe energie

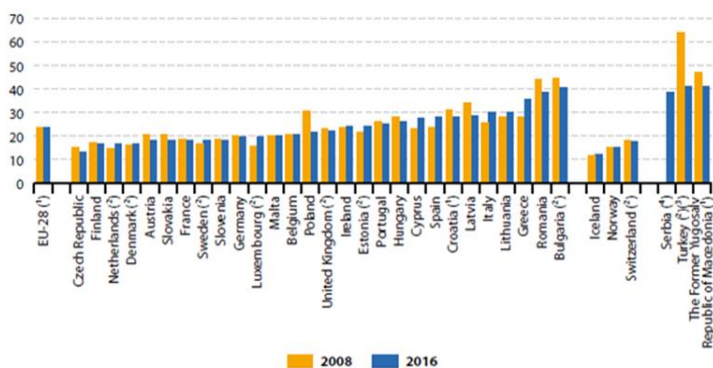
Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

Ako už bolo v predchádzajúcich častiach textu spomenuté, Slovenská republika zaznamenáva v prípade všetkých troch cieľov spadajúcich do environmentálno-energetického balíčka určitý posun. V tomto kontexte je však potrebné poukázať aj na určité problémové oblasti a kritické miesta, ktoré sú s danou problematikou úzko spojené. Do skupiny hlavných problémových oblastí, ktoré súvisia najmä s oblasťou ochrany a zachovávanía zdravého životného prostredia môžeme zaradiť: problematiku odpadového hospodárstva, problematiku kvality ovzdušia, problematiku stále pomerne nízkej úrovne recyklácie odpadov, problematiku separácie odpadu, ako aj negatívny vplyv pomerne vysokej koncentrácie prachových častíc v ovzduší na obyvateľstvo. V danej oblasti sa Slovenská republika usiluje hľadať a prijímať pomerne zásadné opatrenia týkajúce sa týchto kľúčových oblastí ochrany životného prostredia. Zo širokého spektra strategických dokumentov a v nich deklarovaných opatrení a systémových riešení týkajúcich sa predmetnej problematiky môžeme spomenúť napríklad vytvorenie a schválenie koncepcie Stratégie environmentálnej politiky do roku 2030, ktorá sa zameriava najmä na hľadanie účinných nástrojov a ciest na odvracanie a zmierňovanie negatívnych dosahov najväčších environmentálnych výziev, ktorým Slovenská republika v súčasnosti čelí (kvalita ovzdušia, odpadové hospodárstvo, ochrana lesov a lesné hospodárstvo). Z ďalších kľúčových strategických dokumentov môžeme spomenúť prijatie Nízkouhlíkovej stratégie zameranej na hľadanie možností a vnútorného potenciálu jednotlivých hospodárskych sektorov v kontexte nutnosti znižovania emisií využitím tzv. nákladovo efektívnych spôsobov s výhľadom do roku 2050. Pomerne zásadným dokumentom

týkajúcim sa danej oblasti je aj Stratégia adaptácie Slovenskej republiky na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018, 2018)

## 2.8 Znižovanie počtu obyvateľstva EÚ vystavených riziku chudoby a sociálneho vylúčenia o 25 %

Posledným z cieľov vytýčených v rámci stratégie Európa 2020 je cieľ akcentujúci nutnosť zamerania pozornosti na znižovanie počtu obyvateľstva EÚ vystavených riziku chudoby a sociálneho vylúčenia o 25 %. Z vyhodnotenia jednotlivých zhromaždených údajov vyplýva, že v roku 2011 bolo riziku chudoby a sociálneho vylúčenia vystavených 20,6 % obyvateľov Slovenskej republiky. Postupne v jednotlivých nadchádzajúcich rokoch dochádzalo k redukcii tohto podielu. V roku 2012 dosahoval sledovaný ukazovateľ hodnotu 20,5 %. V roku 2013 dosahoval hodnotu 19,8 %. V rokoch 2014 a 2015 stagnoval na úrovni 18,4 %. V roku 2016 dosiahol úroveň 18,1 % a v roku 2017 sa pohyboval na hranici 16,3 %. (Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019, 2019)



**Graf 8:** Počet obyvateľov EÚ ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením v roku 2008 a v roku 2016

Zdroj: Smarter, greener, more inclusive, 2018

Z výsledkov prieskumu realizovaného na úrovni EÚ vyplynulo, že v rámci európskeho integračného priestoru sú osoby vystavené riziku chudoby a sociálneho vylúčenia najčastejšie konfrontované s tromi základnými typmi chudoby. Na prvom mieste sa v tomto prípade umiestnila finančná chudoba, ktorá predstavuje jednu z najrozšírenejších foriem chudoby prejavujúcich sa v rámci európskeho integračného priestoru a ohrozuje až 17,3% (2016) európskej populácie. Ďalší typ chudoby predstavuje materiálny nedostatok, ktorého pôsobeniu

bolo v roku 2016 vystavených až 7,5 % európskej populácie. Ďalším typom chudoby je chudoba vyplývajúca z nízkej miery finančného ohodnotenia vykonávanej práce, čo súvisí najmä s nízkou produktivitou práce vyplývajúcou z nízkej, prípadne nedostačujúcej úrovne kvalifikácie, absencie potrebných pracovných zručností, znalostí a kompetencií. Tomuto typu chudoby bolo v roku 2016 vystavených až 10,5 %. (Smarter, greener, more inclusive, 2018)

## Záver

Slovenská republika v súlade s nastavením cieľov stratégie Európa 2020 implementovala do svojich národných strategických dokumentov ako jednu z kľúčových úloh nutnosť plnenia týchto cieľov v nadväznosti na ďalšie dlhodobé vymedzené ciele zamerané na podporu zvýšenia dynamiky ekonomického rastu a konkurencieschopnosti tak na nadnárodnej, regionálnej i globálnej úrovni. Ako z predchádzajúceho textu vyplynulo každý členský štát EÚ si na základe analýzy doterajšieho hospodárskeho vývoja stanovil základné cieľové hodnoty úrovne plnenia jednotlivých cieľov deklarovaných v stratégii Európa 2020, ktoré sa usiluje efektívne naplniť. V prípade Slovenskej republiky taktiež došlo vymedzeniu základných cieľových hodnôt, ktoré chce v prípade plnenia každého cieľa stratégie Európa 2020 dosiahnuť. V tomto kontexte je možné poukázať, že v prípade niektorých vybraných cieľov Slovenská republika zachovala svoju národnú cieľovú hodnotu na rovnakej úrovni ako bola stanovená na úrovni EÚ. Hodnotenie úrovne plnenia jednotlivých čiastkových cieľov stratégie Európa 2020 v podmienkach Slovenskej republiky poukázalo tak na pozitívny vývoj a progres vo vybraných oblastiach, ale taktiež odhalilo aj slabé miesta procesu implementácie stratégie Európa 2020. Pozitívny vývoj bol zaznamenaný v oblasti rastu miery zamestnanosti osôb vo veku 18 – 24 rokov. Pomerne pozitívny vývoj bol taktiež zaznamenaný v oblasti plnenia cieľa zameraného na zvýšenie počtu obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie. Slovenskej republike sa postupne darí napredovať aj v prípade plnenia cieľov zaradených do tzv. environmentálno-energetického balíčka. Na druhej strane sa Slovenskej republike podarilo dosiahnuť len veľmi malý pokrok v oblasti zvyšovania podielu investícií do vedy a výskumu. V tejto oblasti vykazujeme za priemerom EÚ pomerne výrazné zaostávanie, pričom práve oblasť vedy a výskumu a jej podpory dnes predstavuje jeden z hlavných cieľov deklarovaných vo viacerých strategických dokumentoch ako jeden z kľúčových zdrojov a motorov ekonomického napredovania a podpory zvyšovania konkurencieschopnosti. Ako vyplynulo z realizovaných prieskumov v súčasnosti sú do skupiny najkonkurencieschopnejších ekonomík sveta zaraďované predovšetkým tie, ktoré investujú vysoké objemy finančných prostriedkov do oblasti podpory vedy a výskumu. Veda a výskum sú hlavnými nositeľmi nových myšlienok a znalostí, ktoré sa následne pretavujú do celého radu inovácií využiteľných v rôznych oblastiach života súčasných spoločností a sú teda iniciátormi progresu celej spoločnosti. Tejto oblasti teda bude potrebné aj v nasledujúcom období venovať



zvýšenú pozornosť orientovanú najmä na uvedenie viacerých zatiaľ len deklarovaných opatrení a nástrojov do praxe. Proces implementácie cieľov vytýčených v stratégii Európa 2020 je v rámci Slovenskej republiky realizovaný v nadväznosti na ďalšie kľúčové ciele a aj napriek skutočnosti, že v prípade plnenia vybraných cieľov sme zaznamenali určitý progres v každej z vytýčených oblastí je nutné zavádzať a realizovať celé spektrum opatrení a systémových riešení tak, aby sa progres v úrovni plnenia jednotlivých strategických cieľov dynamizoval.

## Literatúra

KOVÁČIK, V. 2019. Implementácia operačného programu Výskum a vývoj v kontexte podpory a rozvoja výskumnej infraštruktúry v Slovenskej republike. In: *Almanach Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Fakulta medzinárodných vzťahov Ekonomickej univerzity v Bratislave. Ročník XIV., 1/2019

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2017. [online]. ec.europa.eu [cit. 2019-02-19] Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-slovakia-sk.pdf>>

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018 [online]. ec.europa.eu [cit. 2019-02-19] Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-slovakia-sk.pdf>>

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019 [online]. ec.europa.eu [cit. 2019-04-02] Dostupné na internete: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-slovakia-sk.pdf>>

*Oznámenie Komisie Európa 2020, Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*. [online] [cit. 2018-03-18]. Dostupné na internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SK:PDF>>

*Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Zhodnotenie vykonávania stratégie Európa 2020 na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*. 2014. [online] [cit. 2017-03-15]. Dostupné na internete: <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_sk.pdf)>

*Smarter, greener, more inclusive*. 2018. [online] www.ec.europa.eu [cit. 2019-03-03]. Dostupné na internete: <[https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9087772/KS-02-18-728-EN\\_N.pdf/3f01e3c4-1c01-4036-bd6a-814dec66c58c](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9087772/KS-02-18-728-EN_N.pdf/3f01e3c4-1c01-4036-bd6a-814dec66c58c)>

*Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu Slovenskej republiky*. 2013. [online] [cit. 2019-02-05]. Dostupné na internete: <[https://www.mzv.sk/documents/10182/54004/140815\\_analyza\\_poznatkami\\_k\\_prosperite.pdf](https://www.mzv.sk/documents/10182/54004/140815_analyza_poznatkami_k_prosperite.pdf)>

## Adresa autorov

doc. PhDr. Lucia Rýsová, PhD.

doc. PhDr. Peter Čajka, PhD.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzita Mateja v Banskej Bystrici  
Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie  
Kuzmányho 1, 974 09 Banská Bystrica  
E-mail: lucia.rysova@umb.sk, peter.cajka@umb.sk

# Financovanie predprimárneho vzdelávania zo strany štátu (na príklade Slovenskej republiky)

## The Financing of Pre-Primary Education from the State (on the Example of Slovak Republic)

Viera Papcunová

### Abstract

Municipalities and towns are responsible for how the kindergartens do they look like, because it is financed mainly from the municipal budget and at the same time the municipality decides about the number of children admitted to kindergarten based on school capacity. The state also participates in financing for pre-primary education through a non-normative contribution. The aim of the paper is to analyse the expenditures on pre-primary education, which is set aside by the state within the state budget and contributes to this type of education for municipalities and towns in Slovak Republic. Of the total current expenditures that the state spends on education, spending for pre-primary education averages 2.84%. In pre-primary education the stated support through a non-normative contribution for a personal supplement of kindergarten staff, also for the equipment of the room with didactic technique and for selected children's activities.

**Keywords:** financing of pre-primary education, local self - government, pre-primary education

### Introduction

Local self-government in Slovakia provides original and transferred competences. The original competence is the establishment and operation of kindergartens and the transferred competence is the establishment and operation of primary schools. Kindergartens provide pre-primary education on the basis of a state-run pre-primary education program in kindergartens, which is a binding document in the development of school education programs and its main objective is to achieve optimal cognitive, sensomotor and socio-emotional levels as a basis for primary school education and life in society. Hnatová (2019) notes that in Slovak Republic start now a wide-ranging debate on the legislative inclusion of part of pre-primary education in mandatory education. In Slovak Republic in 2015, the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic did not allow such a possibility, stating that there is no tradition of compulsory participation in pre-primary education for children. Three years

later, the ministry advocates the introduction of mandatory pre-primary education in the year before compulsory schooling.

People have long placed emphasis on compulsory education and secondary education, neglecting the importance of pre-school education. While pre-school education is an important and irreplaceable part of the national education system. Equally important is the comprehensive application of economic, political and administrative measures in this area, setting the right allocation of pre-school education resources and at the same time gradually reducing the current imbalance in the allocation of financing sources for pre-school education (Huilan, 2018). It also confirms it Stanton-Chapman and Huaqing (2013) who note that in the last two decades, globalization and urbanization have led to an increasing number of children in pre-school education, especially in developing countries. The increased number of these children have a positive impact for the economic development in these countries because it creates the conditions for their further education. There is a great deal of research that proves that the emotional and behavioural abilities of pre-school children affect later learning. In addition Koltunovych and Polishchuk (2019) state that emotions evolve during pre-school education. The rapid maturation of the emotional realm in this age has a huge impact on the child's personal development, the handling of various activities. Creating a large part of the child's emotional experience during this period is largely under the influence of a teacher who is the leader and mentor in this process. Therefore, understanding one's own emotions and emotions of other people, the ability to cooperate effectively, and developing emotional intelligence are important aspects of the pre-school teacher's professional competence. Romero-López et al. (2018) add that the new classroom social environment offers children valuable experience through which they learn and practice social and emotional skills, develop friendships with their peers and understand the important social norms related to work. So the quality of pre-school education is, according to Stepanova et al. (2018) provided by the quality of teaching staff, their training in the higher education process, in the process of continuing education and enhancing professional competence. The success of a pre-school facility in the Russian Federation depends according to Nisskaya (2018) mainly on how many parents decide to send their child to this institution. After the introduction of normative per capita funding, each educational institution began to fight for students and parents were given the opportunity to choose organizations that guarantee a certain quality of education. Pre-school education as a whole and individual pre-school facilities have relatively general and firm ideas about what parents and children need. These concepts do not always correspond to the needs of different groups of parents. They are dictated by the need to ensure that the biggest number of children have access to educational resources. The role of pre-school education is to promote conditions that are suitable for the biggest number of children and parents and to provide balanced development conditions. Muchacka (2013) notes that the institution of a

public kindergarten should be a universal institution, and local self-governments should be obliged to lead kindergartens, but provided they have sufficient financial resources. The "Strategy 2020" in one of the guidelines states that in the 2019/2020 school year, at least 95% of all four-year-old children in EU countries will be subject to compulsory pre-school education. Arnold (2016) states that children aged 1 to 6 in Sweden are entitled to pre-school and nursery care. Every municipality is obliged to offer pre-school education to all children from 1 year of age. The vast majority of children enrolled in pre-school education and figures from the Swedish National Educational Agency report that 96% of all 4-5 year olds and 86% of children 1-3 years of age attended pre-school education in 2013.

The basic task of municipalities in the field of education is to ensure the necessary spatial and material - technical provision of the educational process in schools and school facilities, which the municipality is the founder of. The municipality thus becomes the main pillar in financing the needs of individual schools. From the point of view of original competences on the basis of the Act on the budgetary determination of income tax revenue and the Government Decree on the allocation of this income for schools and school facilities in its founding scope, as well as in the competence of private and ecclesiastical founders and transferred competences on the basis of funds received from the state budget (in the case of primary schools) (Mihaliková and Koreňová, 2016). Slovenia's public pre-school institutions are mostly publicly funded, it means from the state and municipalities. They are also financed by their parents. Typically, a specific contract is required for such funding. The legal funding of a public pre-school institution ensures that funding is provided and used only to the extent and for the purposes set by the Ministry of Education at national level and by the Municipal Council at municipal level. Funding for activities is determined by various regulations, including basic legislation (such as the Act on education funding, the Act of public finance and the Act about accounting). Parents finance the pre-school institution by paying part of the price of programs defined by pre-school institution and municipality (Horvat, 2017).

As of 1 January 2013, kindergartens for children with special educational needs are funded from the budget chapter of the Ministry of Interior of the Slovak Republic in the founding competence of the district office in the county seat. Kindergartens, elementary art schools, language schools and school facilities in the founding competence of municipalities and higher territorial units established since 1st January 2005 and kindergartens, elementary art schools, language schools and school facilities in the founding competence of church and private founders established since 1st January 2007 are financed from municipal share taxes. The Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic (2019) can provide a contribution for the education and training of kindergarten children in accordance with § 6b of Act No. 597/2003 Coll. about the financing of primary schools, secondary schools and school facilities as amended. The funds are earmarked for kindergarten of the founder to finance

activities related to the education and training of children, who have one year before the compulsory school attendance or who are members of the household, whose assistance is provided in material need and the legal representative of the child shall prove this fact to the head teacher. Funds can be used for the stated purpose for a personal supplement or remuneration of kindergarten staff involved in the education and training of children. Also for the equipment of the room with didactic technique, with teaching aids and with compensation aids for the education and training of children. An also for to cover the costs of children's activities – for example stays for children in school in nature, trips, excursions, sauna, sport training and so on or to cover the cost of consumables used in the education and training of children. Each founder is obliged to provide a full contribution for the education and training of children to the kindergarten.

### **1. Objective and Methods**

Education in kindergartens in the Slovak Republic is based on the state education program ISCED 0 - pre-primary education. According to Guziová (2011), although the school curriculum has some defined frameworks in terms of the structure that is given by the Education Act in ISCED 0 - pre-primary education, it can be diverse in terms of content, didactics and methodology. The second level of the educational programs model is in accordance with § 7 par. 4 of Act No. 245/2008 Coll. school educational program - curricular document specific to the content of education in individual kindergartens with regard to their local conditions. It takes into account not only the specific regional and local conditions, but also the needs of the kindergarten (Paleschová, 2015). Document of the ending of the pre-primary education is "Certificate about the graduation of the pre-primary education". Only kindergartens included in the network of schools and school facilities are authorized to issue this document. Pre-primary education certificates are issued by kindergartens only at the parent's request (European Commission, 2019).

Within the state budget expenditures, which are classified on the basis of functional classification in accordance with the Decree of the Slovak Statistical Office No. 257/2014 Coll. (so-called COFOG) are also recorded expenditure on education. Within this classification, expenditure in the education category is divided into 8 additional subcategories. In the paper we evaluate the group of expenditures within the category 0.9.1.1 pre-primary education (current and capital expenditure) in the time period 2001-2016. In addition to spending on pre-primary education by the state, we also monitored the amount of transfers that municipalities receive from the state budget for education. Within the EU countries, we monitored the volume of public expenditure for pre-primary education as a% of GNI (gross national income).

The data base consisted of data obtained from the Ministry of Finance of Slovak Republic from the state final account as well as cumulative data for municipalities from the

evaluation of the results of budgetary management of municipalities and the higher territorial units and also from Eurostat. Analyses and results were processed by MS Excel.

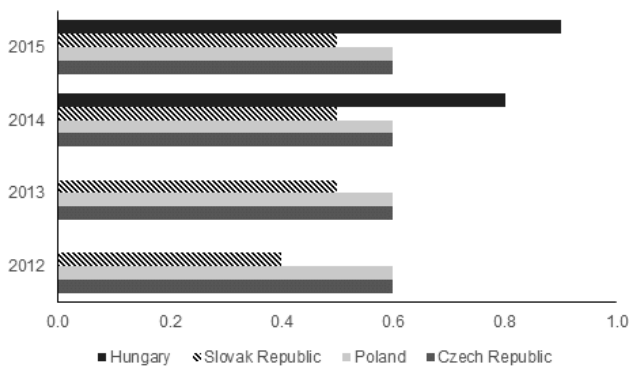
## **2. Results and Discussion**

Municipalities and towns in Slovak Republic can operate kindergartens as separate legal entities, or if there is more in the municipality or in the town, all kindergartens can be merged with the founder's consent and one legal entity with detached workplaces is created. Some municipalities and towns merge kindergartens with elementary schools to create one legal entity of elementary school with kindergarten. A kindergarten without legal personality is usually a part of the municipal or town office. Despite the fact that it is the original competence of municipalities and towns, the state also contributes to the operation of these facilities through its budget. According to Guziová (2011), the transition of kindergartens to local self-governments has brought its positives and negatives. In some towns and municipalities, due to demographic trends, the number of kindergarten classes is widening. In others, they are struggling with the lack of interest of the local self-government about kindergarten. This is also confirmed by Starý, Khendriche Trhlínová (2013), who state that the financial provision of the operation of regional schools, especially kindergartens and elementary schools in small municipalities, is considered by selected political representatives and some experts to be inadequate and unsustainable considering with the current demographic development and selected problems of economic and personnel provision of their operation. According to Hudáková (2016), the lack of kindergartens is a consequence of the demographic development of the population in the 1990s, when many facilities were liquidated. Today, the municipalities are struggling with their shortage, as the birth rate has increased. The demographic development of the reference group of 3-5 year olds is currently in the growth phase. This phase places higher demands on the number of kindergartens as well as increased demands on financial resources.

There are major differences in the political and administrative organization of education in Europe: in some countries, such as France, there is strong centralization, so the main decisions on schools are taken by the Ministry of Education. In other countries, education is under the jurisdiction of the regional government. Germany has several education systems such as Länder. There are three very different educational systems in Belgium with different bodies and different political aspects, although they all share a common pension scheme for teachers. In the Nordic countries, municipalities, districts or supra-regional self-governments have competences in almost all aspects of education management. In Spain, there is a system of shared competences between the state government and the governments of autonomous communities in the field of education, even though state management is fully decentralized

(Szkolak et al., 2013). Changes in government governance support a knowledge society. The processing of information and knowledge acquired through learning plays a major role in the knowledge management process. Education is a long-term process and requires an active approach and work with information, knowledge and skills (Čepelová, 2014).

In the EU, education policy is a national competence. National governments are trying to formulate an educational policy through which education becomes more effective, stressing that education policy strongly shapes the characteristics and capabilities of future generations, which in turn shape the future of the state (Bobáková, 2018). From the V4 countries, the least funds for pre-primary education are spent by the Slovak Republic (0.4% of GNI), the Czech Republic and the Poland spend 0.6% of GNI and Hungary spend 0.8 to 0.9% of GNI for pre-primary education (Figure 1). The model of pre-school childhood education currently prevalent in Poland is child-centred education, which is carried out in institutionalized form, particularly in kindergartens and pre-school establishments in primary schools. Kindergartens, despite the existing guidelines of the pre-school basic curriculum, are often very diverse in terms of working with children as well as educational content (Muchacka, 2013). The historical development of educational programs for kindergartens in Slovak Republic was influenced by: the period of their preparation, the development of the whole society, as well as the relevant legislation for education. Since the founding of Czechoslovakia, 12 programs have been published that have touched upon the education of pre-school children (Miňová, 2013).



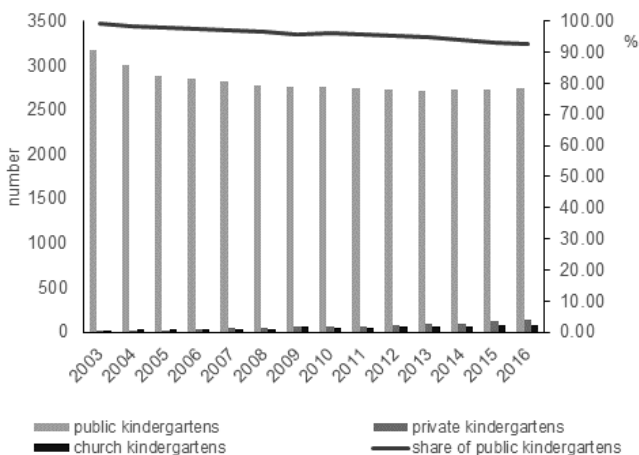
**Figure 1** Public expenditures on pre-primary education in V4 countries in% of GNI

Source: Eurostat, own processing

The founders of kindergartens in Slovak Republic are mainly towns and municipalities (public kindergartens), but also individual person or other legal entities (private kindergartens) and churches recognized by state or religious societies (church kindergartens). Kindergartens



for children with special educational needs, establish mainly district offices in the county seat (public special kindergartens). They can also be established by individual person or other legal entities or churches or religious societies registered by the state. As a rule, children from three to six years of age are admitted to pre-primary education. Exceptionally, a child of two years of age can also be accepted. However, preferentially, children who have reached the fifth year of age, respectively are admitted children who have postponed the start of schooling. The participation of children in pre-primary education in kindergarten, who is one year before compulsory education is almost 93%. In recent years, the overall education of children, but especially children who have one year before compulsory schooling, has been gradually increasing (European Commission, 2019).

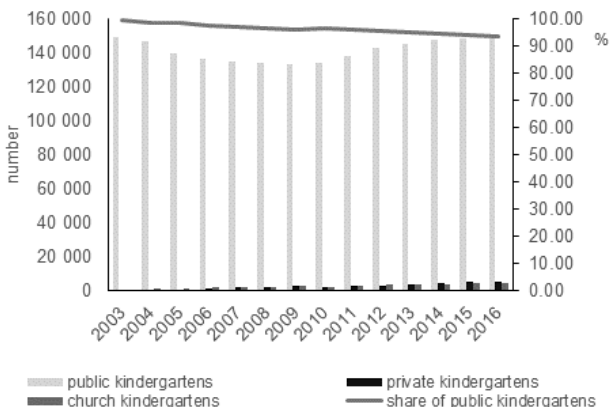


**Figure 2** Individual types of kindergartens in the Slovak Republic

Source: Slovak Centre of Scientific and Technical Information, own processing

There are three types of kindergartens registered in the Slovak Republic based on the founder type. The number of individual types of schools was registered to the 2007 on September 30th yearly, from 2008 kindergartens registered on September 15th yearly. Of the total number of kindergartens, public kindergartens represent on average almost 96%. However, their number decreased slightly each year over the period 2003-2013 (figure 2). This is closely related to demographic development in society. Many municipalities and towns in the given time closed kindergartens or reduced the number of classes mainly due to a lack of children or lack of interest of parents. Since 2014, we have observed a slight annual increase of the public kindergartens. In comparison between 2003 and 2016, the decline of the number

of public kindergartens was 13.71%. Numbers of private kindergartens grew every year, while church kindergartens only saw a decline in 2010.

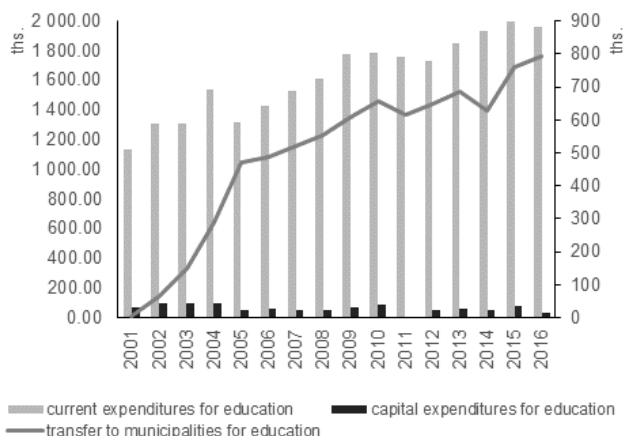


**Figure 3** Development of number of children in individual types of kindergartens in the Slovak Republic

Source: Slovak Centre of Scientific and Technical Information, own processing

The year 2011 was a turning point for public kindergartens, when the number of children increased compared to the previous year (figure 3). However, the number of children in private and church kindergartens has also increased significantly. In comparison between 2003 and 2016, the number of children increased by 17 times in private kindergartens and 6.6 times in church kindergartens.

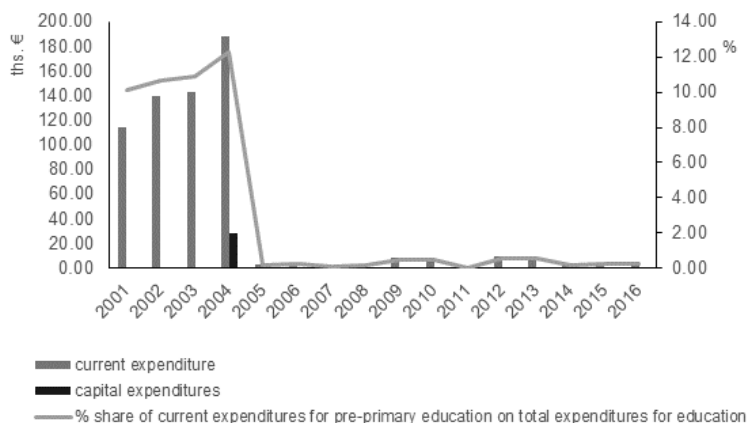
The Slovak Republic allocates for the education not only current but also capital expenditures within its budget. During the period analyzed, current expenditures showed a variable trend (figure 4). Current expenditures, in addition to funding individual levels of education, also include education services, for instance in the fields of catering, transport, medical care and the activities of the authorities and organizations providing education. Financing of education is carried out through the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic chapter as well as through the chapter of the Ministry of Interior of the Slovak Republic, through which municipalities receive transfers to cover the costs of transferred state administration in the framework of regional education.



**Figure 4** Current and capital expenditures on education from the state budget in the Slovak Republic (in ths. €)

Source: Ministry of Finance of Slovak Republic, own processing

Both current and capital expenditures linked to education in the period 2001-2016 showed a variable trend. We record the highest current expenditures on education in 2015 (almost 2 mld. €), while the lowest in 2001 (1.1 mld. €). The highest amount of capital expenditures in the area of education in the total amount of 100 mil. € was recorded in 2001 (Figure 4). In relation to municipalities, the state pays the municipalities the costs associated with the delegated performance of state administration in the field of education. This appropriation is intended, in particular, to provide primary school education and to ensure that it operates. Competences in the field of regional education were acquired by the state in the framework of decentralization of public administration in 2002. In the given year the transfer amount for municipalities was 68 mil. €. The transfer of this competence was not without problems. Together with this competence, they also acquired property for the performance of this competence. However, state and municipal property did not depreciate until 2003, which in practice meant that it was constantly recorded in its acquisition value. When taking over the property of schools and school facilities however, this has proven to be the biggest problem. The fair value of the property did not correspond to the acquisition price and many municipalities refused to sign the delimitation protocols on the takeover of the property. In 2003, the transfer for the education for municipalities amounted to 150 mil. €. In the following years, we are seeing a growing trend, with the exception of 2011 and 2014. In comparison to 2001 and 2016, the transfer for education for municipalities increased by 786 mil. € (figure 4).



**Figure 5** Financing of pre-primary education from the state budget in the Slovak Republic

Source: Ministry of Finance of Slovak Republic, own processing

Within the category of expenditures in the state budget for education, special funds are allocated for this type of education. Between 2001 and 2004, current expenditures were on average € 140 mil. €, since 2005 there has been a significant decrease to the average level of 5 mil. € (Figure 5). Capital expenditures represent expenditures for appreciation of property in this case, it is the appreciation of school facilities. Most often, these expenditures are associated with the construction of new school buildings, respectively modernizing existing school buildings. The highest capital expenditures in pre-primary education in 2004 was 28 mil. €. As capital expenditures are not recurrent, it is also consistent with its evolution over the reference period (Figure 5). In 2006-2008 and 2011-2012, no capital expenditures were made in pre-primary education.

European Commission (2019) notes that in 2015 and 2016, the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic allocated funds to expand the capacity of kindergartens. The provision of these funds were still evident also in 2018, when several new kindergartens were put into operation. Kindergarten school capacities are also extended from the funds from European Union, through the Integration Operational Program under the auspices of the Ministry of Agriculture and Rural Development, as well as through the Human Resources Operational Program under the auspices of the Ministry of Interior of the Slovak Republic.

## Conclusion

Kindergartens are financed from their own financial resources by towns and municipalities and through the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic in the form of a non-normative financial contribution to children who have one year before compulsory education. This contribution is provided to towns and municipalities upon request through the relevant district department of education. The current trend in the growth of the number of children will have an impact on the growing number of classes in kindergartens and primary schools, the number of teachers and expenses per child, in terms of the founder means take this situation into account in their future budget.

Note: This article is a part of solution of the project VEGA No.1/0407/18 "Measuring performance of the local self – government."

## References

ARNOLD, D. (2016). *Preschool Children: Social Skills, Educational Development and Health Disparities*. New York: Nova Science Publishers, Inc (Education in a Competitive and Globalizing World). 126 p. ISBN 978-16-34851-31-2.

BOBÁKOVÁ, V. (2018). Význam ľudského kapitálu a vzdelania pre ekonomický rast. In *Verejná správa a spoločnosť*, roč..XIX, č.1, s. 60-75. ISSN 1335-7182.

ČEPELOVÁ, A. (2014). Knowledge Management in Public Administration of the Slovak Republic. In *Political Sciences, Law, Finance, Economics and Tourism, vol I*, pp. 209-216, ISBN 978-619-7105-25-4.

EURÓPSKA KOMISIA. (2019). Stratégia 2020. [online]. [cit.2019-03-10]. Dostupné z [http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/complet\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/complet_sk.pdf)

EURÓPSKA KOMISIA. (2019). Predprimárne vzdelávanie a raná starostlivosť. [online]. [cit.2019-06-01]. Dostupné z [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-72\\_sk](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-education-and-care-72_sk)

GUZIOVÁ, K. (2011). Ešte raz o predprimárnom vzdelávaní. In: *Predškolská výchova* č. 4, s. 7-13. ISSN 0032-7220.

HNATOVÁ, J. (2019). Zhluková analýza organizácie predprimárneho vzdelávania vo vybraných európskych krajinách. In *Edukácia*, roč.3, č. 1, s.69-79. ISSN 1339-8725.

HORVAT, T. (2017). Auditing Internal Controls in Financing Preschool Public Institution: Evidence from Slovenia. In *USV Annals of Economics and Public Administration*, vol. 17, no. 2, pp.161-170. ISSN 2285 – 3332.

HUDÁKOVÁ, J. (2016). Analysis of the State Kindergartens at Local Government Level and Forecast Future Developments with Impact to Fund. In: *19th International Colloquium on Regional Sciences*. Conference Proceedings. Brno: Masaryk University, pp. 489-496. ISBN 978-80-210-8273-1.

HUILAN, Y. (2018). Balanced Allocation Method of Preschool Education Resources Based on Coordinated Development of Urban and Rural Areas. In *Educational Sciences: Theory & Practice*, vol. 18, no. 6, pp. 3599–3609. ISSN 1303 – 0485. DOI: 10.12738/estp.2018.6.272

KOLTUNOVYCH, T. - POLISHCHUK, O. (2019). Personality Characteristics of Preschool Education Students with Different Levels of Emotional Intelligence. In *Romanian Journal for Multidimensional Education / Revista Romaneasca pentru Educatie Multidimensionala*, vol. 11, no. 1, pp. 100–116. ISSN 2067–9270. DOI: 10.18662/rrem/99.

MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SR. (2019). Príspevok na výchovu a vzdelávanie pre MŠ [online]. [cit.2019-06-01]. Dostupné z <https://www.minedu.sk/prispevok-na-vychovu-a-vzdelavanie-pre-ms/>

MIŇOVÁ, M. (2013). Predprimárna edukácia v súčasnom slovenskom edukačnom kontexte In *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna*, Krakow: Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, pp. 67-77, ISBN 978-83-63568-10-8.

MIHALIKOVÁ, E. – KOREŇOVÁ, D. (2016). Modelové a účtovné zobrazenie financovania školstva v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí. In: *Ekonomika a Informatika*, roč.14, č. 2, s. 122 - 135, s. ISSN 1336-3514

MUCHACKA, B. Współczesne wychowanie przedszkolne w Polsce. In *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna*, 2013, Krakow: Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, pp. 7-13, ISBN 978-83-63568-10-8.

NISSKAYA, A. K. (2018). What Modern Parents Think About Preschool Education: What Makes a Preschool Attractive? In *Russian Education & Society*, vol. 60, no. 7, pp. 601–622. DOI: 10.1080/10609393.2018.1527165. ISSN 1558-0423

PALESCHOVÁ, J. (2015). Školský vzdelávací program a plánovanie v materskej škole. [online]. [cit.2019-06-01]. Dostupné z [https://mpc-edu.sk/sites/default/files/publikacie/j\\_paleschova\\_skvp\\_a\\_planovanie\\_v\\_ms.pdf](https://mpc-edu.sk/sites/default/files/publikacie/j_paleschova_skvp_a_planovanie_v_ms.pdf)

ROMERO-LÓPEZ, M. et al. (2018). The role of executive function in social competence and behavioral problems in the last year of preschool. In *Anales de Psicología*, vol. 34, no. 3, pp. 490–499. ISSN 1695-2294. DOI: 10.6018/analesps.34.3.296631.

STANTON-CHAPMAN, T. L. - HUAQING QI, C. (2013). *Preschool Children: Education, Language, Social Functioning and Behavioral Issues*. [Hauppauge] New York]: Nova Science Publishers, Inc (Education in a Competitive and Globalizing World). 301 p. ISBN 978-16-261-8669-9

STEPANOVA, N. A. et al. (2018). Methodological Performance Evaluation by Teachers in Preschool Educational Institutions. In *International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering & Education (IJCRSEE)*, vol. 6, no. 2, pp. 67–79. ISSN 2278-0181. DOI: 10.5937/ijcrsee1802067A.

STARÝ, M., KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z. Zajišťování základního školství obcemi a městy: vybrané postřehy. In *XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, ISBN 978-80-210-6257-3, 2013, pp. 459-465. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-57.

SZKOLAK, A. et. al. European Education. In *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna*, 2013, Krakow: Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej, ISBN 978-83-63568-10-8, p. 87-94

**Adresa autora**

doc. Ing. Viera Papcunová, Ph.D.  
Institute of Economics and Management  
Faculty of Natural Sciences  
Constantine the Philosopher University in Nitra  
Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra, Slovak Republic  
E-mail: vpapcunova@ukf.sk

# Možnosti skvalitnenia odpadového hospodárstva v miestnej samospráve

## Possibilities of Improvement of Waste Management in Local Government

Ján Kollár, Ján Donoval

### Abstract

The collection and disposal of municipal waste belongs to Slovakia under the competence of local self-government within the meaning of Act no. 369/1990. An ongoing effort in the field of waste management with regard to the environmental aspect is the elimination of waste as well as ensuring its separation in the largest amount. Since municipal waste producers are residents who pay a fee for communal and small building waste, local-government determines its height as well as the method of selection in a generally binding regulation. The aim of the paper is to highlight the good practice of how relatively simple ways in practice can be to improve the waste management in local local-government as well as the potential reduction of the fee for municipal small-scale construction waste.

**Keywords:** local government, municipal waste, separation, generally binding regulation

### Úvod

S prejavom konzumného spôsobu života súčasnej generácie je vo všeobecnosti spájaná aj produkcia odpadov, ktorá jednoznačne pôsobí negatívne nielen na životné prostredie. Dlhodobý tlak na elimináciu produkcie odpadov ako aj zabezpečenie jeho separácie a opätovného využitia má tak jednoznačne svoje opodstatnenie a miesto v spoločnosti. Bez dostatočného uvedomenia si významu a podstaty životného prostredia pre človeka a spoločnosť nebude možné do budúcnosti uvažovať s dlhodobou udržateľným rastom. Jednoznačne musí dochádzať k zladovaniu potrieb ľudí vo vzťahu k obmedzeným a častokrát neobnoviteľným zdrojom, ktoré sú v súčasnosti k dispozícii. Aktuálny stav legislatívy na Slovensku je nastavený tak, že riadenie odpadového hospodárstva majú v kompetencii samosprávy, ktoré by ho mali usmerňovať nielen ekonomicky ale aj environmentálne, čo najefektívnejšie. V tomto smere disponujú miestne samosprávy viacerými možnosťami, ktoré im ponúka legislatíva, aby podmienky odpadového hospodárstva a nakladanie s komunálnym a drobným stavebným odpadom zodpovedalo potrebám územia. Miestna samospráva sa do určitej miery stáva akýmsi regulátorom, ktorý má v obmedzených možnostiach šancu prispieť



k tomu, aby vyrubenie poplatku za komunálny odpad zodpovedalo minimálne štandardnému a modernému riadeniu odpadového hospodárstva. Na prvý pohľad zdanlivo jednoduchá úloha sa v hospodárskej praxi vyznačuje množstvom rozhodnutí, procesov, konsenzov a v neposlednom rade prispôbeniu sa dostupným možnostiam, ktoré nie vždy samospráva môže ovplyvniť, len ich akceptovať. Zosúladovanie záujmov občanov so záujmami verejnými, ktoré ich častokrát „presahujú“ je neustálou výzvou pre verejnú politiku, aby boli vnímané pozitívne a prínos z nich bol pociťovaný predovšetkým pre tých, ktorí sú ich prijímateľmi a teda občanov resp. obyvateľov príslušného územia. Je všeobecne známym faktom, že akúkoľvek zmenu v oblasti verejnej a o to viac miestnej politiky vnímajú obyvatelia veľmi citlivo, nakoľko jej výkon je veľmi ľahko konfrontovaný a kontrolovaný občanmi. Stáva sa tak výzvou pre volených predstaviteľov samospráv, aby reflektovali súčasné, aktuálne trendy vo vzťahu k životnému prostrediu tak, aby bol súlad potrieb resp. aj očakávaní obyvateľov, čo najuspokojivejší. Je zrejmé, že v tomto smere sa účinky verejnej politiky prejavujú s časovým oneskorením, pričom o to viac môžu priniesť reálne nielen ekonomické ale aj ekologické dôsledky, ktoré nie sú vždy preferované. Častokrát vystupuje zohľadňovanie ekologických aspektov do popredia vo verejných politikách v tých situáciách, kedy je už potrebné riešiť „havarijný“ stav alebo inú neodkladnú situáciu ako napr. čiernu skládku. V tomto smere by sa mala predvídavosť a strategické myslenie stavať základom pre rozhodovanie nakoľko vynakladanie dodatočných výdavkov ex post je, už len posledným riešením bez želiteľného výsledku.

## 1. Riadenie odpadového hospodárstva v samosprávach

Nasledujúca tabuľka č. 1 deklaruje závažnosť súčasnej situácie, nakoľko je z nej zrejmé, že množstvo komunálneho odpadu nielen na Slovensku, ale aj v krajinách Vyšehradskej štvorky má za posledné roky zvyšujúcu sa tendenciu.

**Tabuľka 1 Množstvo komunálneho odpadu na osobu v kg**

Krajina/množstvo komunálneho odpadu	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Slovenská republika	318	310	306	303	319	328	347
Česká republika	316	318	305	305	308	315	337
Poľsko	314	317	315	295	270	284	305
Maďarsko	406	385	404	380	387	379	382

**Prameň:** Vlastné spracovanie na základe údajov: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

V tabuľke č. 2 prikladáme percentuálny podiel vyseparovaného komunálneho odpadu. Z tabuľky je zrejmé, že Slovenská republika v porovnaní s ďalšími krajinami v 4 separuje najmenej komunálneho odpadu, pričom rozdiely sú podľa nášho úsudku markantné a do určitej miery aj neopodstatnené. Slovensko tak s veľkou pravdepodobnosťou nespĺni recyklačný cieľ do roku 2020, ktorý by mal byť na úrovni 50 percentnej recyklácie komunálnych

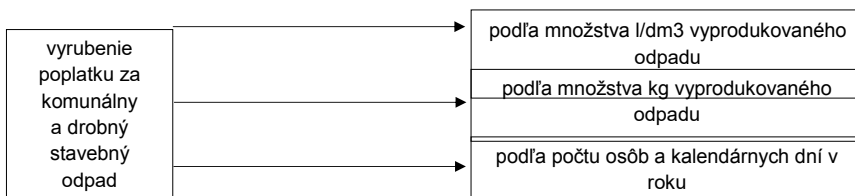
odpadov, pričom do budúcnosti sa predpokladajú ešte prísnejšie (zvyšujúce sa) nároky na recykláciu.

**Tabuľka 2 Množstvo vyseparovaného komunálneho odpadu v percentách**

Krajina/množstvo vyseparovaného odpadu	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Slovenská republika	9,1	10,3	13,3	10,8	10,3	14,9	23
Česká republika	24,5	26,2	25	28,5	23,1	29,4	31,8
Poľsko	16,3	11,4	12	15,1	26,5	32,5	34,8
Maďarsko	19,6	22	25,5	26,4	30,5	32,5	34,7

**Prameň:** Vlastné spracovanie na základe údajov: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Nielen z tohto dôvodu by približne 2 927 miestnych samospráv v podmienkach Slovenskej republiky malo čeliť týmto spoločenským výzvam a prispievať k racionalizácii v nakladaní s komunálnym odpadom, ktorý tvorí len časť vzniknutého odpadu v krajine. Bez väčšej aktivizácie a osvetby obyvateľov v tomto smere sa naďalej vytvára priestor pre, akési podceňovanie tohto problému, ktorý môže mať ďalekosiahle negatívne efekty, ktoré so sebou môžu prináša nielen kvantifikovateľné náklady pre spoločnosť ako takú. Zabezpečenie riadenia odpadového hospodárstva je vždy voľbou a nachádzanie dostupných možností, ktoré by mali priniesť vopred želané výsledky vo vzťahu k merným ukazovateľom, ktoré je možné určiť. Medzi predmetné zákony, ktoré sa stávajú východiskom pre miestne samosprávy v oblasti nakladania s odpadom ako i určenia jeho výšky môžeme zaradiť najmä zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. ako i zákon NR SR č. 79/2015 Z. z. V zmysle zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. podľa § 78 môže samospráva vyrubovať poplatok za komunálny odpad rôznou metódou v závislosti od toho, aký spôsob preferuje a zároveň aké má možnosti pri zabezpečení tejto verejnej služby. Pre prehľadnosť v nasledujúcej schéme 1 prikkladáme spôsob vyrubenia poplatku za komunálny a drobný stavebný odpad účinný od 01. 01. 2019 v podmienkach Slovenskej republiky.



**Schéma 1: Možnosti vyrubenia poplatku za komunálny a drobný stavebný odpad od 01. 01. 2019**

Prameň: Vlastné spracovanie podľa zákona NR SR č. 582/2004 Z. z. v zmysle § 78.

Zo schémy 1 vyplýva, že legislatíva ponúka viacero možností ako môže byť poplatok za komunálny odpad vyrubený, pričom detailný spôsob výpočtu v jednotlivých prípadoch je v predmetnej legislatíve vysvetlený. Je zrejmé, že spôsob akým samospráva zabezpečí príjmy pre financovanie tejto verejnej služby je vo veľkej miere na zväžení jej predstaviteľov, pričom existuje podľa nášho uváženia dostatočný rozptyl v sadzbách, ktoré musia byť v jednotlivých prípadoch rešpektované. Každá možnosť vyrubenia poplatku prináša so sebou výhody a nevýhody pre niektoré skupiny obyvateľov. Cieľom v tejto oblasti by malo byť nájsť kompromis, ktorý bude v čo najmenšej miere znevýhodňovať niektoré skupiny obyvateľov a zároveň samospráva získa dostatočné množstvo príjmov pre financovanie tejto verejnej služby. Keďže štruktúra obyvateľov je v jednotlivých samosprávach odlišná tak aj nastavenie systému vhodného financovania ako aj riadenia odpadového hospodárstva je prirodzene limitované. Kľúčové podľa nášho názoru je, aby v každom prípade „občania obcí pochopili, že zvýšením stupňa vytriedenia odpadu a vo vidieckom prostredí aj kompostáciou biologického odpadu, sa znižujú náklady na nakladanie s odpadom, čo v konečnom dôsledku neznižuje náklady len obecných rozpočtov, ale aj ich samotných. To sa prejaví na zlepšení ich životného prostredia, ako aj v znížení poplatkov za odvoz komunálneho odpadu.“ (Jandačka a kol., 2014, s. 107). Vhodne zvolený systém nastavenia odpadového hospodárstva v samosprávach môže okrem šetrenia finančných prostriedkov pre občanov prinášať aj viacero benefitov pre životné prostredie, čo vo vzájomnej kombinácii jednoznačne bude prispievať aj k napĺňaniu cieľa rámcovej smernice č. 98/2008 o odpadoch, ktorú sa zaviazali členské krajiny EU naplniť.

Je vhodné podotknúť, že poplatok za komunálny odpad, ktorý znášajú obyvatelia v sebe zahŕňa nielen vývoz zbernej nádoby, ale sú v ňom zahrnuté napríklad aj náklady spojené s vývozom veľkokapacitných kontajnerov a poplatok za uloženie ZKO (zmesového komunálneho odpadu), ktorý závisí od úrovne vytriedenia komunálneho odpadu za predchádzajúci rok, a je uplatnený od roku 2019. Jeho výšku si obec vypočíta podľa vzorca uvedeného v prílohe č. 1 zákona NR SR č. 329/2018 o poplatkoch za uloženie odpadov a o zmene a doplnení zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a nariadenie vlády SR č. 330/2018 Z. z., ktorým sa ustanovuje výška sadzieb poplatkov za uloženie odpadov a podrobnosti súvisiace s prerozdeľovaním príjmov z poplatkov za uloženie odpadov.

Predmetný vzorec má nasledujúcu podobu:

$$\dot{U}V_{KO} = \frac{M \text{ zložka } 1 + M \text{ zložka } 2 + M \text{ zložka } n}{M_{ko}} \cdot 100 (\%)$$

ÚVko = je hodnota vytriedenia komunálneho odpadu za predchádzajúci kalendárny rok vyjadrená v %,

M zložka = hmotnosť vytriedenej zložky komunálneho odpadu vyzbieranej v obci v predchádzajúcom kalendárnom roku v rámci triedeného zberu komunálnych odpadov zavedeného v obci v súlade s údajmi nahlásenými obcou podľa §14 ods. 1 písm. g) zákona NR SR č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

Mko = je hmotnosť komunálneho odpadu vzniknutého v obci za predchádzajúci kalendárny rok v súlade s údajmi nahlásenými obcou podľa §14 ods. 1 písm. g) zákona NR SR č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Čím daná obec vyseparuje viac odpadu tým menší je poplatok za uloženie zmesového komunálneho odpadu. Motivácia vyseparovania, čím väčšieho množstva komunálneho odpadu by tak mala predstavovať pre samosprávy automatický cieľ. Obec Ihráč za rok 2018 využitím tohto vzorca vytriedila komunálny odpad v celkovej hodnote 54,20 %.

Častokrát si občania ani neuvedomujú, čo všetko tento poplatok zohľadňuje a aké benefity aj im samým prináša. Ide mnohokrát o jednostranný pohľad na danú verejnú službu a hodnotenie zo strany občanov je iba prostredníctvom ich výdavkov bez ohľadu na úžitok, ktorý z neho čerpajú. Podľa § 77 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov sa poplatok platí za činnosti nakladania so zmesovým komunálnym odpadom, činnosti nakladania s biologicky rozložiteľným komunálnym odpadom, triedený zber zložiek komunálneho odpadu, na ktoré sa nevzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov náklady spôsobené nedôsledným triedeným oddelene zbieraných zložiek komunálneho odpadu, na ktoré sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcova náklady presahujúce výšku obvyklých nákladov podľa § 59 ods. 8 zákona o odpadoch. Výnos miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady obec použije výlučne na zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov. Dané súvislosti je nevyhnutné občanom vysvetľovať, aby objektívne vedeli porovnať poplatok, ktorý platia a zároveň kvalitu služieb, ktorých zabezpečovateľom je miestna samospráva.

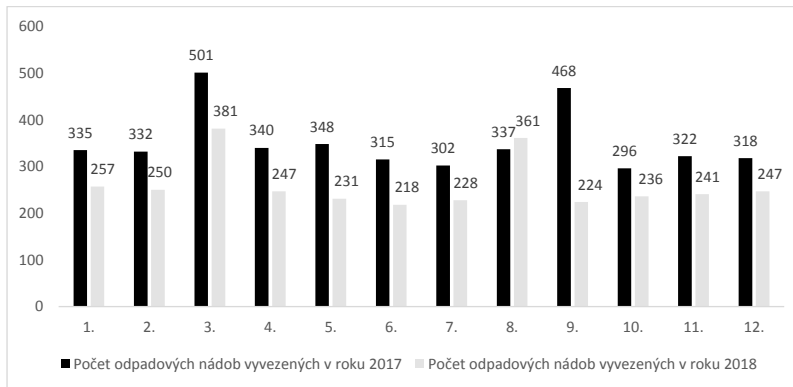
## **2. Metodológia spracovania príspevku**

Daný príspevok reflektuje naďalej na aktuálnu problematiku riadenia odpadového hospodárstva v samospráve. Na príklade jednej samosprávy formou prípadovej štúdie hodnotí účinnosť opatrenia, ktoré bolo výsledkom schváleného uznesenia poslancami danej samosprávy. Na základe spracovaných výsledkov a interných materiálov spojených s odpadovým hospodárstvom samosprávy je možné komparáciu s predchádzajúcim obdobím porovnať účinnosť daného opatrenia. Zmyslom tohto prístupu (štúdie) je poukázať, čo môže

priniesť pomerne jednoduchá zmena so zachovaním pôvodne nastaveného systému výberu poplatku za komunálny odpad. Častokrát v praxi dochádza k hľadaniu komplikovaných riešení a zladovaniu protichodných záujmov, ktorých ambíciou je prispievať k väčšej efektívite získavania a predovšetkým vynakladanie verejných zdrojov. Pomerne jednoduché riešenia sa môžu stávať námetom preto, aby v praxi naplnili svoj účel, ktorý smeruje k úspornejším riešeniam na jednej strane a skvalitneniu služieb v odpadovom hospodárstve na druhej strane.

### 3. Výsledky a diskusia

Uznesením č. 49/2017 obecné zastupiteľstvo v obci Ihráč schválilo zavedenie kontrolných lístkov pre potreby vývozu komunálneho od 01. 01. 2018. Zámer kontrolných lístkov spočíval v tom, že každá domácnosť dostala počet kontrolných lístkov podľa počtu osôb prihlásených na trvalý pobyt na príslušnom čísle domu. Systém zberu komunálneho odpadu v tejto obci ako aj počet mesačných (2) vývozov ostal naďalej zachovaný ako v roku 2017 s tým, že ostal nezmenený aj poplatok za komunálny odpad na osobu a kalendárny deň (12,04 €). Nedošlo k žiadnej zmene ani iným podmienkam zo strany dodávateľa tejto služby nakoľko občanom boli len distribuované kontrolné lístky, ktoré bolo nevyhnutné priložiť k zbernej nádobe, ak si občan (domácnosť) želal/a, aby bola zberná nádoba vyvezená. Výsledky tohto opatrenia počas jedného roka prikladáme v Grafe 1.



**Graf 1 – Množstvo vyvezených zberných nádob v obci Ihráč za roky 2017 a 2018**

Prameň: Údaje prevzaté z interných materiálov obce

Jednoznačne konštatujeme, že s výnimkou augusta bol v každom mesiaci vyvezený nižší počet zberných nádob. Kým priemerný počet vyvezených zberných nádob bol v roku 2017 na úrovni 351 v roku 2018 pokleslo množstvo vyvezených zberných nádob na úroveň 260, čo svedčí o priemernom poklese 91. Pre malú miestnu samosprávu, ktorá má počet

obyvateľov približne 500 je daný finančný efekt z tohto opatrenia za predchádzajúci kalendárny rok nesporný. Nakoľko obec za každú jednu vyvezenú zbernú nádobu platí dodávateľovi tejto služby 2,30 €, konštatujeme, že celková úspora obce v tomto prípade v oblasti výdavkov pri zabezpečovaní tejto komunálnej služby bola na úrovni 2 513,9 €, nakoľko celkový pokles vývozu zberných nádob bol počas celého roka o 1093. Pre komplexnejší obraz uvádzame, že táto hodnota predstavuje približne 25 % ušetrovaných finančných prostriedkov z celkových výdavkov na riadenie odpadového hospodárstva v tejto samospráve. Je zrejmé, že dané opatrenie, ktoré v tejto obci naďalej platí aj v roku 2019 môže obci šetriť finančné prostriedky do budúcnosti, ktoré môžu byť využívané v prospech skvalitňovania odpadového hospodárstva za podmienky ceteris paribus. V tomto prípade sa môžeme len domnievať, akým spôsobom opatrenie v praxi účelne začinkovalo. Na jednej strane je možné, že domácnosti v domnienke, že sa zmenil systém zberu komunálneho odpadu šetřili aj keď neopodstatnene kontrolné lístky určené pre rok 2018 (aj keď sa nejedná o žetónový zber a občania boli o zmenách patrične informovaní) a na druhej strane sa počet odovzdaných kontrolných lístkov zamestnancami Technických služieb, a. s., Žiar nad Hronom, stáva reálnym podkladom pre zaplatenie zabezpečovania tejto služby v príslušných mesiacoch daného roka.

Pravdepodobne vzájomná kombinácia týchto úvah a zmien správania na oboch stranách viedla k tomu, že je to výhodné pre samotných obyvateľov s ohľadom na potenciálne zachovanie základnej sadzby pre poplatok za komunálny odpad aj pre ďalšie obdobie. Takto ušetrované finančné prostriedky môžu byť využité podľa uváženia obecného zastupiteľstva a potrieb občanov tak, aby z tejto služby bol dosahovaný, čo najväčší efekt. Konštatujeme, že využiteľnosť tohto pomerne jednoduchého princípu môže byť replikovaná aj v iných miestnych samosprávach, ktoré majú stanovený poplatok za komunálny odpad na obyvateľa a kalendárny rok a danú službu im zabezpečuje externý dodávateľ. Keďže nie všetky zmluvné podmienky zabezpečenia tejto služby je možné vyjednať zo strany obce, malo by byť jej snahou, aby aj formou takýchto opatrení pristupovala k zmenám, ktoré budú viesť k hospodárnosti a k skvalitňovaniu verejných služieb, aby boli občanmi vnímané pozitívne a protihodnota im bola vracaná v maximálne možnej miere.

Nakoľko legislatívna úprava v tejto oblasti taxatívne vymedzuje samosprávam kompetencie a úlohy, ktoré musí rešpektovať. Tieto limity predstavujú manévrovací priestor, ktorý však môže byť využitý aj racionálnym spôsobom, pričom metódy aplikácie môžu byť tiež rôzne. Nepochybne veľká miera toho, ako sa dané opatrenia v praxi prejavujú závisí aj od samotnej polohy samosprávy, jej možností pri zabezpečovaní verejných služieb a v neposlednom rade aj štruktúry a potrieb obyvateľov, ktoré sa môžu značne odlišovať. Nakoľko aj malá zmena ceny poplatku za komunálny odpad smerom nahor v tomto prípade je vždy vnímaná príliš citlivo u obyvateľov je vhodné tieto predmetné veci diskutovať priamo s obyvateľmi, aby vedeli za, čo všetko platia a na druhej strane, čo im verejná služba má

priniesť. Zdanlivo jednoduché veci sa v praxi zdôvodňujú pomerne „ťažko“ nakoľko konštatujeme potvrdzujeme známy pretrvávajúci fakt, že záujem o veci verejné narastá len vtedy, ak sa týka konkrétneho jednotlivca aj to vždy ex post.

Oblasť nakladania s odpadom sa nás všetkých dotýka nielen z pohľadu environmentálneho, ale aj ekonomického a samosprávy musia aktívne vplývať na obyvateľstvo formou osvetu a vzdelávania prostredníctvom dostupných komunikačných prostriedkov (noviny, miestny rozhlas, vývesná tabuľa v obci, internetová stránka). Je potrebné aby občania aktívne triedili komunálny odpad, pretože z vytriedeného komunálneho odpadu sa stáva surovina, ktorá má určitú hodnotu a vlastne znižuje poplatkové zaťaženie obce pri nakladaní s komunálnym odpadom, zjednodušene povedané, za PET fľašku uloženú do zmesového komunálneho odpadu musí obec zaplatiť a keď tú istú fľašku zahodíme do kontajnera na to určeného získa obec zvýhodnenie vo forme nižšieho poplatku za uloženie ZKO a aj nižší počet vývozov, keďže tie sa počítajú len zo ZKO.

Čo sa týka zavedenia kontrolných lístkov, podľa nášho názoru je ideálny kompromis medzi množstevným a paušálnym poplatkom za komunálne a drobný stavebný odpad. Pri žetónovom zbere je väčší predpoklad vzniku čiernych skládok, keďže každý ďalší vývoz je pre obyvateľa spoplatnený.

## **Záver**

Problematika odpadového hospodárstva v oblasti komunálneho odpadu je v kompetencii samospráv od počiatku samostatnosti Slovenskej republiky. Obmedzené finančné zdroje ako aj možnosti samosprávy a ich skúsenosti predstavujú neustálu dilemu, vyúsťujúcu do nachádzania kompromisných riešení v tejto oblasti. Existencia skúmania problematiky riadenia odpadového hospodárstva rezonuje v spoločnosti neustále. Soukupová, Vaceková (2015) zameriavali pozornosť na skúmanie faktorov vplývajúcich na výdavky samospráv v oblasti odpadového hospodárstva. Snaha o kvantifikovanie predikcie komunálneho odpadu v budúcnosti autormi (Kalina, Hřebíček, 2014) sa premietla pre potreby ministerstva životného prostredia v Českej republike, ktoré mohlo citlivejšie zvažovať využívanie nástrojov v tejto oblasti. Závažnosť tejto problematiky deklarujú aj naďalej rastúce hodnoty množstva komunálneho odpadu v kilogramoch na obyvateľa ako sme uviedli. Neustále vo všeobecnosti pretrvávajúci nezáujem obyvateľov o veci verejné predstavuje predstavuje „akúsi“ brzdu, aby sa mohli predmetné záležitosti vyvíjať pozitívnym smerom.

Našou ambíciou bolo najmä poukázať no to, že nie vždy je nevyhnutné meniť systém vyrubovania komunálneho odpadu, ale v praxi môžu byť účinné opatrenia, ktoré sa vyznačujú menšou korekciou, čo v nadväznosti na súčasný rozvíjajúce sa trend ekonómie v jej behaviorálnom prístupe, by bolo možné nazvať nudge (postrčenie). Je možné deklarovať, že „postrčenie“ v tomto prípade malo značne pozitívny vplyv a svoje poslanie na miestnej úrovni

jednoznačne naplnilo. Usporené finančné prostriedky môžu byť využívané dvomi spôsobmi. Prvým je jednoznačne možnosť rozšírenia služieb v oblasti riadenia komunálneho odpadu napr. zvýšený vývoz veľkokapacitných kontajnerov o ktoré je záujem. Rovnako po zavedení tohto opatrenia nie je vylúčený aj pokles sadzby poplatku za komunálny odpad na jednu osobu, ak sa žiadne iné podmienky nezmenia (čo je náročné na teraz predpokladať). Tento príklad „postrčenia“ môže byť inšpiráciou pre ďalšie miestne samosprávy, nakoľko príprava a distribúcia kontrolných lístkov nie je finančne ani časovo náročná a efekt z nej sa prejavil pozitívne v úspore finančných prostriedkov s ktorými by verejný sektor mal hospodáriť v troch dimenziách (efektívnosť, účinnosť, hospodárnosť). Konštatujeme, že pozitívny trend nižšieho vyváženého množstva komunálneho odpadu pretrváva aj v roku 2019 z čoho je zjavné, že dané opatrenie nemalo len jednorazový charakter. Napriek tomu, že efekt z daného opatrenia sa neprejavuje okamžite ale postupne, tento princíp tak v konečnom dôsledku môže priniesť nielen samotné zníženie poplatku za komunálny odpad v budúcnosti, ale môže viesť aj k jeho väčšej separácii, čo môže byť začiatok resp. posun v naplňaní poslania kruhovej ekonomiky.

## Literatúra

JANDAČKA a kol. 2014. Produkcia komunálneho odpadu. Dostupné online na: [www.modraskola.eu](http://www.modraskola.eu)

KALINA J., HŘEBÍČEK, J. 2014. Model produkce a nakládání s komunálními odpady Model of municipal waste generation and treatment. ISBN 978–80–210–6840–7.

Nariadenie vlády č. 330/2018, ktorým sa ustanovuje výška sadzieb poplatkov za uloženie odpadov a podrobnosti súvisiace s prerozdeľovaním príjmov z poplatkov za uloženie odpadov Produkcia komunálnych odpadov. Dostupné online: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

SOUKUPOVÁ, J., VACEKOVÁ, G. 2015. Competition and municipal waste management expenditure: evidence from Czech republic, Olomouc region. ISSN 1211-555X. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Zákon č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 582/2004 Z. z. Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Zákon č. 587/2004 Z. z. o environmentálnom fonde

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch

Interné materiály obce Ihráč

## Adresa autorov

Ing. Ján Kollár, PhD.

Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela

Katedra ekonómie

Tajovského 10

975 90 Banská Bystrica

E-mail: [jan.kollar@umb.sk](mailto:jan.kollar@umb.sk)



Mgr. Jozef Donoval  
Ihráč 57  
967 01 Kremnica  
E-mail: donoval@infosystemy.eu

# Syndróm nudy u zamestnancov

## Boreout syndrome towards employees

Denisa Rovenská, Nicol Ujhelyová

### Abstract

The aim of the contribution was to analyze level of boreout syndrome towards employees and identify boreout strategies. 130 respondents (69 women and 61 men) with the average age of 41.78 years (SD = 10.24) answered the questions focusing on main aspects of boreout syndrome (level of boreout syndrome, boreout strategies). The results showed that the extent of boreout syndrome was lower, respondents were not boreout very often (M = 2.74; SD = .74). However, if respondents realized boreout syndrome, they used strategies as pretending to work on computer, hiding in an office, and postponing work tasks.

**Keywords:** boreout syndrome. employees. boreout strategies

### Úvod

Pohybujeme sa v rýchlo meniacom sa svete. Globalizácia, rastúca konkurencia, napätá ekonomická situácia, a v neposlednom rade neustála dostupnosť prostredníctvom komunikačných technológií zvyšujú tlak na ľudí súčasnej doby. Kto nezažíva v práci stres akoby ani vôbec neexistoval. Organizácie požadujú takmer neobmedzenú flexibilitu ako aj neustálu dostupnosť od svojich zamestnancov, ktorí okrem svojej profesie musia zvládať aj súkromný život, čo je mnohokrát veľmi náročné.

Dnešnou spoločnosťou sú pravidlá nastavené tak, že sa oceňujú najmä ľudia, ktorí majú práce „vyše hlavy“ a nič iné okrem práce ani nestíhajú. V kontexte diskusií o duševnom zdraví je široko známy termín označovaný ako vyhorenie čiže *burnout*. Popisuje stav emocionálneho vyčerpania, ktorý je sprevádzaný depersonalizáciou a redukovaným osobným naplnením v práci (pozri napr. Maslach, Jackson, & Leiter, 1996; Maslach, Schaufeli, & Leiter, 2001). V posledných rokoch sa však začalo diskutovať aj o akomsi opaku pracovnej vyťaženia či vyhorenia, o tzv. syndróme nudy pochádzajúci z anglického názvu *boreout*.

Ľudia, ktorí sú zasiahnutí syndrómom nudy v práci, sú často považovaní za lenivých. Realitou ale je, že zamestnanci chcú pracovať, avšak organizácia, v ktorej pracujú, im nedáva potrebné pracovné výzvy ani zodpovednosť, ich práca im nedáva zmysel, nenaplnia ich, lebo sa jednoducho vôbec nevedia stotožniť s tým, čo robia. Dostávajú sa do situácií, kedy

pracovné nasadenie, preťaženie či efektívnu prácu začnú predstierať, pretože nechcú prísť o zamestnanie.

## 1. Syndróm nudy

V súčasnej dobe je nuda v mnohých ohľadoch vnímaná ako moderný luxus. Možno povedať, že bola doslovne neexistujúca do konca 18. storočia. Keď sa v čase osvietenstva uvoľnila cesta pre priemyselnú revolúciu, vznikol aj priestor pre nudu. Pred priemyselnou revolúciou, v dobe, kedy sa naši predkovia museli zaoberať zaistením si jedla, ale aj zabezpečením si strechy nad hlavou, nebol priestor na nudenie sa (Spacks, 1995).

Hartl a Hartlová (2010) popisujú nudu ako duševný stav, ktorého spúšťačom je nedostatok či jednotvárnosť podnetov, ktorého prejavmi sú mrzutosť, pocity zbytočnosti, zatrateného času, nespokojnosť, pasivita, oslabenie pozornosti, pocity únavy či skleslá nálada.

Aj napriek tomu, že téma nudy (v organizačnom rámci) bola uznaná ako téma hodná vedeckého prieskumu H. Münsterbergom už v roku 1913, vo všeobecnosti sa tento fenomén skúmal iba príležitostne. Prvé štúdie nudy boli uskutočnené v období druhej svetovej vojny a sústredili sa predovšetkým na výkonnosť úloh v laboratórnom prostredí (Peeters, De Jonge & Taxis, 2014).

Termín *boreout* (t. j. syndróm nudy) do verejného povedomia uviedli Rothlin a Werder (2008), pričom ho prirovnávajú už k všeobecne známemu pojmu *burnout* - vyhorenie. Pojem pozostáva z dvoch anglických slov „*bore*“ a „*out*.“ Kombináciou týchto dvoch slov skonštruovali termín, ktorý nadobudol význam ako „*nudiť sa*“. Jeho podstatu tvoria základné prvky, ktoré sú jeho neoddeliteľnou súčasťou:

1. nedostatočné vyťaženie (potreba dokázať viac ako sa od človeka očakáva, nie je tu možnosť využitia vlastného pracovného potenciálu);
2. nezáujem (chýbajúce stotožnenie sa s prácou, ktorú zamestnanec vykonáva, práca je pre dotyčného nezaujímavá, čím sa stáva pre neho nedôležitá či nepodstatná);
3. nuda v práci (apatia a stav bezmocnosti, pretože človek nevie čo má robiť, práca je hotová a už nie je čo robiť).

### Nedostatočné vyťaženie

Podľa Rothlina a Werdera (2014) znamená nedostatočná vyťaženosť, ak má nevyťažенý zamestnanec pocit, že by dokázal urobiť viac práce ako jej v skutočnosti má.

Prammerová (2013) rozoznáva dva druhy nedostatočnej vyťažенosti, a to kvantitatívnu a kvalitatívnu. Kvantitatívna nevyťažенosť je charakterizovaná nedostatočným množstvom práce a kvalitatívna nevyťažенosť sa vyznačuje prácou, ktorá je nemotivujúca alebo, ktorá nezodpovedá kvalifikácii zamestnanca.

Podľa Rathmannovej (2010) kvantitatívny element nevyťažnosti opisuje nedostatok práce v zmysle nevyťažnosti z hľadiska požiadaviek na množstvo práce. Naproti tomu kvalitatívna forma nevyťažnosti sa vzťahuje na obsah práce. Obsah práce môže byť príliš jednoduchý, čo je v podstate pod úrovňou zamestnancovej kvalifikácie. Zamestnanec nemá žiadnu zodpovednosť či kompetencie niečo v práci zmeniť alebo vytvoriť. Vedomosti a skúsenosti zamestnanca nie sú dostatočne či skôr vôbec využité alebo vykonáva nenáročnú rutinnú a monotónnu prácu bez obmeny, pretože nadriadený si zaujímavú prácu rezervuje pre seba (Kipfer, 2009).

### **Nezáujem**

Nezáujem je chápaný ako pocit ľahostajnosti nielen voči práci, ale aj voči organizácii. To, čo zamestnanec v práci celú pracovnú dobu vykonáva, je pre neho irelevantné, nemá to pre neho zmysel. Možno povedať, že úlohy či celé odvetvie, v ktorom pracuje ho nezaujímajú, nie sú pre neho dôležité. Takýto zamestnanec sa so svojou prácou nevie stotožniť, pripadá si medzi kolegami, ktorých práca baví, akoby bol z iného sveta. Z daného dôvodu sa musí prekonávať, aby zo svojho pohľadu zbytočnú a nezaujímavú úlohu v práci splnil (Rothlin & Werder, 2014).

Blicke, Nerdinger a Scharper (in Günthner, 2014) tieto aspekty prisudzujú skôr oblasti ľudských zdrojov a podľa autorov vo veľkej miere zodpovedajú pojmom záväzku/oddanosti a identifikácie alebo zapojeniu sa do zamestnania. Pod záväzkom sa vo všeobecnosti popisuje spojenie zamestnanca a organizácie. Zamestnanec, ktorý má vysokú úroveň identifikácie, sa cíti zaviazaný voči svojej spoločnosti a je zaviazaný k plneniu jej cieľov.

### **Nuda v práci**

Nudu ako tretí základný prvok syndrómu nudy vystihuje dlhá chvíľa, určitý časový úsek, ktorý dlho trvá (Rothlin & Werder, 2014). Harju, Hakanen a Schaufeli (2014) nudu v práci opisujú, ako stav nízkeho zaujatia, záujmu a nespokojnosti, ktorý je následkom nedostatočnej stimulácie.

Nuda súvisiaca s prácou sa vyznačuje nedostatkom záujmu a ťažkosťami s koncentráciou a môže byť definovaná ako negatívna a často deaktivujúca emócia súvisiaca s činnosťou, čo naznačuje, že aktivita nadobudla negatívnu vnútornú hodnotu. Je odlišná od ostatných negatívnych afektívnych stavov, pretože spôsobuje, že ľudia sa cítia nepochopení, vnímajú situáciu ako nezmyselnú (Van Hooff & Van Hooff, 2014).

Rothlin a Werder (2014) nudu v práci spájajú s pocitmi prázdnoty, nevyužitým časom, akoby bol človek bez vášne, bez akejkoľvek zaneprázdnenosti. Vo všeobecnosti chápu nudu ako pocit nevýrazného alebo chýbajúceho elánu. Nuda v práci popisuje stav, v ktorom

zamestnanec nevie, čo má robiť, pretože jednoducho nie je čo robiť alebo práca už bola vykonaná niekým iným.

Syndróm nudy predstavuje fenomén, ktorý sa vyskytuje najmä v profesiách, kde sa zamestnanec raz ocitá na vrchole stresu, ale zároveň o niekoľko hodín neskôr nevie, čo má od nudy robiť. Syndróm nudy je spájaný s profesiami, kde je možné pracovné činnosti odložiť na neskôr. Napríklad práca úradníkov, byrokratov síce zahŕňa zvyčajne dosť rôznych úloh a činností, avšak títo zamestnanci môžu samostatne ovplyvniť čas, ale aj rýchlosť vyriešenia, pričom sú priamo podporovaní stratégiou pseudovyhorenia. Kto takúto prácu má, vie si sám pracovný proces riadiť v zmysle „čo neurobím dnes, odložím na zajtra“. Ak nie je na takého zamestnanca vyvíjaný tlak a nemá chuť pracovné úlohy hneď riešiť, odloží ich na neskôr alebo ich posunie do pracovnej skupiny (Rothlin & Werder, 2014).

Ako uvádza Vedder a Korinth (2015) syndróm nudy môže postihnúť v zamestnaní kohokolvek. Zdá sa však, že problém sa vyskytuje častejšie pri nasledujúcich oblastiach:

- v sektore služieb a verejnej správy, keď sa musí riešiť buď len veľmi málo prípadov alebo sa vždy vyskytujú rovnaké úlohy;
- vo verejných službách, kde sa napríklad cez racionalizáciu zmenšila oblasť úloh bez úpravy personálu;
- pri kancelárskych prácach v jednotlivých kanceláriách, keď nikto presne nevie, čo zamestnanec za zatvorenými dverami robí;
- u osôb, ktoré dlhé roky robia stále tie isté úlohy a u osôb, ktoré neustále hľadajú zmenu a aj s náročnejšími úlohami sú hneď nespokojní.

Cürtenová (2013) taktiež obhajuje myšlienku, že sektor verejnej správy je obzvlášť ovplyvnený syndrómom nudy, pretože v tejto oblasti je možné kontrolovať a stimulovať prácu bez toho, aby nadriadený dokázal posúdiť výsledky vo vzťahu k vynaloženému úsiliu.

Brühlmann (2015) ale upozorňuje, že rozhodujúce pre pochopenie syndrómu nudy je jeho špecifická dynamika. Tí, ktorí prežívajú syndróm nudy v zamestnaní, nie sú primárne leniví a nemotivovaní. Takýmto zamestnancom chýba vyhovujúce pracovné prostredie, či už z dôvodu nevhodnej voľby povolania alebo z dôvodu nevhodného pracovného miesta.

Boreout by nemal byť prirovnávaný k lenivosti. Tí, ktorí prežívajú daný syndróm, môžu robiť viac a chcú robiť viac, avšak v organizácii, v ktorej pracujú, to nie je žiadané (Cürten, 2013).

## 1. 1 Príčiny vzniku a dôsledky syndrómu nudy

V súčasnosti sa mnohí ľudia sťažujú na stres a nadmerné množstvo práce. Preto je fenomén vyhorenia sociálne známym ba až žiaducim obrazom sťažností. Stres naznačuje, že zamestnanec je pre spoločnosť žiadaný a dôležitý. Nemať čas na nič je v práci prirodzené. Nuda v práci nie je spoločnosťou tolerovaná. Kto by sa priznal k nude, musí rátať s neporozumením okolia alebo rátať s označením lenivosti, pretože pre mnohých je nepredstaviteľné, aby nuda spôsobovala stres. Zasiahnutí syndrómom nudy mlčia a z týchto dôvodov vyvíjajú sofistikované stratégie a techniky na skrytie svojej stálej nudy, pretože nechcú priťahovať pozornosť (Cürten, 2013).

Príčina vzniku syndrómu nudy na strane zamestnanca je najmä v nesprávnom výbere zamestnania. Takýto výber zahŕňa istotu zamestnania, vyhliadku na kariéru alebo plat, ktorý je vyšší ako ten, ktorý by sme dostávali tam, kde by sme chceli pracovať. Niektorí ľudia potrebujú materiálne alebo nehmotné naplnenie, potrebujú peniaze alebo zmysel práce. V tomto prípade sa neočakáva, že práca bude človeka naplňovať, ale ho finančne zabezpečiť. Na strane organizácie môže byť príčinou vzniku syndrómu nudy viac ako nesprávne rozdelenie pracovných úloh či zlá organizačná štruktúra.

Meyerová (2014) vidí hlavnú príčinu nedostatočnej vyťaženia zamestnanca, a teda aj vzniku syndrómu nudy v nedostatku delegovania úloh. Koľko a kedy, a či vôbec budú úlohy delegované, závisí od chápania manažérskej funkcie nadriadeného. Nedostatočné delegovanie môže vyplynúť z nedostatku dôvery v zamestnancov, ale aj nedostatku ich sebadôvery či schopností. Rovnako dôležitým faktorom je komunikácia. Nepochopená komunikácia môže vyvolať nepravdivé očakávania, ktoré sa stanú súčasťou psychologickej zmluvy.

Prammerová (2013) sa domnieva, že v podstate trh práce núti ľudí, aby zo strachu z nezamestnanosti obsadzovali nevhodné pracovné miesta. Stereotypné zaobchádzanie so zamestnancami vedie k tomu, že sa používajú na nekvalifikované činnosti, ktoré nevyhovujú ich záujmom, a potom je tu nedostatok osobnej zodpovednosti tých, ktorí sú ovplyvnení pri výbere kariéry.

Šebestová (2010) vidí možnosti identifikácie zamestnancov, ktorí podľahli syndrómu nudy prostredníctvom aktivít ako vybavovanie súkromných telefonátov a e-mailov či nakupovanie cez internet, v predstieraní efektívnej práce a v strate zmyslu svojej práce. Výnimkou nie je negatívne správanie ako donášačstvo, ohováranie kolegov či dokonca nadriadených. Kipfer (2009) zastáva rovnaký názor s dôrazom potreby deliť prejavy syndrómu nudy na vonkajšie a vnútorné. Za vonkajšie prejavy syndrómu nudy považuje surfovanie na internete, odosielanie súkromných mailov, vybavovanie privátnych telefonátov. K vnútorným prejavom radí sebaklam, kolísajúcu náladu, frustráciu, nepohodlie spôsobené vyhliadkou na ničnerobenie či vykonávanie bezvýznamných aktivít počas pracovného dňa.

Spôsobov, ktoré zamestnanci využívajú, aby zakryli vlastnú nudu v práci, je nespočetné množstvo. Táto problematika preto prirodzene zaujíma viacerých odborníkov, ktorí sa sústreďujú na identifikáciu konkrétnych stratégií, ktoré môžu byť využívané na zakrytie nudy v zamestnaní. Vhodným príkladom je kategorizácia od Kazičkovovej (2012), ktorá uvádza niekoľko stratégií, ktoré zamestnanci využívajú pred kolegami a nadriadeným, aby utajili svoju nudu zo strachu, že prídu o prácu:

- stratégia hluku - zamestnanec potrebuje na seba upozorniť, potrebuje o sebe dať vedieť okoliu, že pracuje. Otvorí e-mail alebo akýkoľvek dokument a začne hlučne klepať na klávesnicu počítača alebo zoberie list papiera a hrubú fixku, ktorá vydáva neprekonateľný zvuk a začína písať alebo maľovať bezvýznamné veci. Obe možnosti naznačujú okoliu ako usilovne pracuje.
- stratégia kolektívnej sily/kolektívneho nátlaku - je charakteristická pre štátne organizácie, kde možno vnímať neoficiálny tlak, ktorý spočíva v tom, aby zamestnanci nepracovali príliš. Tiež tu existuje nátlak, aby táto skutočnosť ostala utajená. S neoficiálnymi a neformálnymi pravidlami sú oboznámení novoprijatí zamestnanci. Príliš rýchle vybavovanie pracovných úloh je nežiaduce, pretože ostatní môžu byť ohrození zvýšenou výkonnosťou a zamestnanci nie sú finančne ohodnocovaní od výkonnosti.
- stratégia premyslených termínov - podstatou tejto stratégie je plánovanie stretnutí s klientom mimo organizácie tak, aby čas strávený mimo naplnil pracovný čas, ktorý by musel zamestnanec tráviť prácou v kancelárii.
- stratégia spamu - podstatu tvorí kvantita produkovanej práce. Zamestnanci zasiahnutí syndrómom nudy vytvárajú nezmyselné koncepty, ktoré prostredníctvom e-mailu rozposielajú množstvu ľudí. Prijímateľmi týchto informácií sú ľudia, ktorí tieto informácie nepotrebujú, pretože sa ich netýkajú. Podstatou nie je skutočný obsah konceptu, ale potreba ukázať, že zamestnanec robí čo najviac práce.
- stratégia pseudovyhorenia - zamestnanec touto stratégiou výslovne vyjadruje, že sa kvôli svojej práci chystá zručiť, že je vyčerpaný. Týmto spôsobom sa vyhýba ďalším úlohám od nadriadeného. Vyvoláva u okolia reakcie ľútosti nad jeho pracovnou vyčeranosťou.

Rothlin a Werder (2014) zdôrazňujú, že bez ohľadu na špecifiká tej ktorej stratégie, všetky majú spoločného menovateľa a to, že sú určitou formou manipulácie okolia. Prostredníctvom nich zamestnanec predstiera niečo, čo nie je - stres, oddanosť práci, zaneprázdnenosť alebo preťaženie prácou.

## 2. Metodológia

### Cieľ výskumu

Hlavným cieľom príspevku je zmapovať problematiku syndrómu nudy. Pozornosť je zameraná na analýzu výskytu syndrómu nudy a tiež možných stratégií používaných zamestnancami na zakrytie tohto syndrómu v zamestnaní.

### Výskumný súbor

Výskumný súbor tvorilo 130 respondentov, z toho 69 žien (53,1 %) a 61 mužov (46,9 %). Vekové rozpätie respondentov bolo od 22 do 62 rokov. Priemerný vek bol 41,78 rokov (SD = 10,24). Z celkovej výskumnej vzorky dosiahlo najvyššie vzdelanie vysokoškolské 90 respondentov (69,2 %), zvyšných 40 respondentov (30,8 %) uviedlo ako najvyššie dosiahnuté vzdelanie stredoškolské. Prácu vo verejnom sektore potvrdilo 91 respondentov (70 %). Zvyšných 39 respondentov (30 %) uviedlo prácu vykonávanú mimo verejného sektora. Čo sa týka hierarchického postavenia v pracovnoprávnom vzťahu v zamestnaní, 104 respondentov (80%) uviedlo, že pracuje na pozícii riadeného pracovníka a 26 respondentov (20 %) pracovalo na pozícii ako riadiaci pracovník. Výskumný súbor bol získaný pomocou príležitostného výberu založeného na dostupnosti osôb a ich ochote podieľať sa na výskume. Účasť na zbere dát bola anonymná.

### Použité metódy a metodiky

Výskum bol realizovaný pomocou súboru metodík, ktorý obsahoval nasledujúce časti:

1. základné demografické otázky (rod, vek, najvyššie dosiahnuté vzdelanie, pracovný sektor, pozícia, na ktorej respondent pracuje)
2. súbor 10 otázok zameraných na prežívanie syndrómu nudy od Rothlina a Werdera (2014). V pôvodnej verzii sa respondenti vyjadrujú na odpovedovej škále áno - nie. Pre účely nášho výskumu bola odpovedová škála zmenená a respondenti sa vyjadrovali k jednotlivým položkám pomocou 6 - stupňovej škály vyjadrujúcej intenzitu súhlasu alebo nesúhlasu na danú otázku, pričom 1 - vôbec nie a 6 - veľmi. Otázky smerovali k pracovným činnostiam a pocitom prežívaných vo vzťahu k práci (napr.: „*Vybavujete často svoje súkromné záležitosti počas pracovnej doby?*“, „*Predstierate z času na čas, v určitom momente pracovné nasadenie, no v skutočnosti nemáte čo na práci?*“, „*Dokážete Vám pridelené úlohy vybaviť podstatne skôr ako to v skutočnosti robíte?*“, „*Je práca, ktorú vykonávate na Vašom pracovnom mieste, pre Vás zaujímavá?*“).
3. stratégie na zakrývanie syndrómu nudy v zamestnaní (otázka s otvoreným koncom, v ktorej sa mali respondenti vyjadriť, ako sa im darí zakrývať ich nevyťaženosť, resp. nudu či nezaujímam o prácu - „*Ako sa Vám darí zakrývať svoju nevyťaženosť, aby Vám šéf nepridával prácu navyše?*“).



### 3. Interpretácia výsledkov a diskusia

Vo výskume sme sa v prvom rade zamerali na zistenie, v akej miere respondenti prežívajú syndróm nudy v zamestnaní. Z analýzy údajov vyplynulo, že priemerná škálová hodnota výskytu syndrómu nudy vo vybranej výskumnej vzorke predstavovala 2,74 bodov (SD = 0,74). Dosiahnutý výsledok vypovedá, že v nami skúmanej vzorke bola miera výskytu syndrómu nudy nižšia, inými slovami respondenti pracovnú nudu, nedostatočné vyťaženie a nezáujem v práci neprežívali intenzívne, resp. veľmi často (dotazník využíval škálu 1 - vôbec nie až 6 - veľmi). Môžeme sa domnievať, že respondenti sú pracovne dostatočne vyťažení a práca ich naplňa. Respondentov by sme mohli chápať v kontexte myšlienok Radhu (2016), ktorý opisuje takýchto zamestnancov ako tých, ktorí sa radi učia a chcú sa učiť. Sú motivovaní rôznymi úlohami, nakoľko výzvy ponúkané prácou prichádzajú v optimálnych intervaloch. Zamestnanci tieto výzvy prijímajú, sú na nich pripravení, pretože je to cesta k cieľu, súčasť práce. Z času na čas si nájdu voľnú chvíľku pre vybavenie niekoľkých súkromných záležitostí. Takýto zamestnanec syndrómom nudy trpia v nízkej miere a sú označovaní ako tovariši alebo uční (pozn. označenie pochádza z typológie od Kipfera (2009).

Aj napriek dojmu pozitívneho výsledku (t. j. nízkej miery syndrómu nudy) je samozrejme zamyslieť sa aj nad skutočnosťou, že syndróm nudy je novodobý fenomén, ktorý určite nie je a zrejme ani nebude zamestnávateľmi tolerovaný. Z daného dôvodu, priznanie respondentov, že v práci nemajú čo robiť, nudia sa, sú nedostatočne vyťaženi a práca ich možno vôbec nezaujíma, mohlo spôsobiť obavy z nastolenia otázky opodstatnenosti ich pracovného miesta a následne zo straty zamestnania. Môžeme zvažovať mieru sociálnej žiaducosti odpovedí. Na strane druhej leží otázka sebareflexie opýtaných respondentov. Syndróm nudy a jeho príznaky či príčiny nie sú až tak diskutované v spoločnosti ako napríklad problematika syndrómu vyhorenia a jeho prejavy, kde sú ľudia prácou preťažení a v neustálom strese. Môžeme sa teda domnievať, že respondent ako zamestnanec nemusel mať dostatok informácií či poznatkov o danej problematike, a preto nedokázal v plnej miere usúdiť, či v zamestnaní zažíva pracovnú nudu alebo nedostatočné vyťaženie.

Ďalší krok analýz viedol k identifikácii jednotlivých stratégií, ktoré boli využívané zamestnancami v práci na zakrytie ich nevyťaženia, nudy alebo nezájmu. Jednotlivé stratégie sú uvedené v Tabuľke 1.

**Tabuľka 1** Stratégie využívané pri prežívaní syndrómu nudy v zamestnaní

Stratégia	Frekvencia	
	Počet	%
Vyťaženi v práci → bez stratégie	74	56,92
Predstieranie vyťaženia prácou na PC	37	28,46

Rozdelenie práce na dlhšie časové obdobie	13	10,00
Skrývanie sa v kancelárii pred nadriadeným	6	4,62

Ako sme uviedli vyššie v texte, opýtaní respondenti prežívali syndróm nudy v zamestnaní v nižšej miere. Tento fakt sa prirodzene odrazil aj v zistení, že väčšina respondentov nevyužívala žiadnu stratégiu na zakrytie syndrómu nudy. 74 respondentov uviedlo, že nevyužívajú žiadnu stratégiu, pretože uviedli, že sú v práci optimálne vyťažení. (Ne)vyťaženosť je jednou z kľúčových zložiek syndrómu nudy. Opierajúc sa o teoretické východiská sa môžeme domnievať, že v našom výskume sa kvalifikácia zamestnanca zhodovala s požiadavkami pracovnej pozície, a teda respondenti sa hodnotili ako optimálne pracovne vyťažení z kvantitatívneho aj kvalitatívneho hľadiska.

Avšak, ak si respondent - zamestnanec syndróm nudy uvedomoval, resp. prežíval, využíval podľa našich zistení 3 možné stratégie: (1) predstieranie vyťaženosť prácou na PC (37 respondentov), (2) rozdelenie práce na dlhšie časové obdobie (13 respondentov), (3) skrývanie sa v kancelárii pred nadriadeným (6 respondentov).

Predstieranie vyťaženosť prácou na PC nazýva Günthnerová (2014) aj ako stratégiu dokumentov. Zamestnanec sa snaží pôsobiť zaneprázdnene pozerajúc do svojho PC, pričom sa venuje súkromnej záležitosti, surfuje po internete, píše správy cez sociálne siete. Vo chvíli, keď okolo neho niekto prechádza, dokáže takýto zamestnanec predostrieť situáciu, aby zaneprázdnene aj naozaj pôsobil. A to tak, že v PC má otvorených niekoľko okien, či s pracovnými dokumentmi alebo aj dokumentmi súkromného charakteru alebo webové stránky, kde si vybavuje svoje osobné záležitosti. Takýto zamestnanec je pripravený aj na iné riešenie, a to mať po ruke pracovný dokument, do ktorého sa v danej situácii bude pozerat'.

Sofistikovanejšie správanie na zakrývanie syndrómu nudy využívajú respondenti prostredníctvom práce rozdelenej na dlhšie časové obdobie, čím sa práca naťahuje, a tak pôsobia viac pracovne vyťažení. Günthnerová (2014) tento spôsob správania sa zamestnancov opisuje ako stratégiu sploštenia. Zakladá sa na minimalizovaní existujúceho objemu práce. Práca sa rozdeľuje na dlhšie časové úseky ako by to bolo naozaj pre jej dokončenie potrebné. Odôvodňuje to tým, že niekto pracuje rád pomaly, krok za krokom. Sploštenie sa odráža v skutočnosti, že dokumenty sú presúvané z jedného miesta stola na druhé a každú chvíľu sa k nim pridáva malý obsah. Alebo bez povšimnutia ležia na stole aj niekoľko dní. Zamestnanec sa samozrejme z času na čas na prácu ležiacu na stole pozrie, aby bol v obraze a bol schopný odprezentovať zatiaľ zistené výsledky. Medzitým si však dopraje menšie či väčšie prestávky, v ktorých robí iné aktivity. Aj v tejto stratégii zamestnanec vyjadruje, že je zaneprázdnený a nemá čas na ďalšie dodatočné úlohy. Ide teda o akúsi hru s očakávaniami druhých. Na to, aby bola stratégia nakoniec úspešná, výsledok práce musí byť

doručený včas a v očakávanej kvalite, pričom zamestnancovu zaneprázdnenosť nikto nespochybňuje.

Možnosťou ako zakryť syndróm nudy je nielen tzv. pseudopráca s dokumentmi, ale zamestnanec môže voľiť aj únikovú cestu štýlom skrývania sa, vyhýbania sa stretnutia s nadriadeným, skrývanie sa. Prammerová (2013) takúto stratégiu zakrývania syndrómu nudy nazýva ako talianska bunda. Na stoličke visí sako, pri telefóne je napoly vypitá káva a zamestnanec môže zmiznúť na pol hodiny a dá sa len predpokladať, že sa nachádza niekde v priestoroch organizácie.

Ako sme uviedli v teoretických východiskách, syndróm nudy pozostáva z viacerých elementov. Je prirodzené, že každý z týchto elementov sa z času na čas môže vyskytnúť v práci každého zamestnanca. Sú dni, kedy sa v zamestnaní môžeme cítiť nevyťažene, unudene či pociťujeme nezáujem voči práci. Takéto stavy sú prirodzené, pretože súvisia a odvíjajú sa od nášho aktuálneho psychického naladenia, situácie v súkromnom živote či od potreby sebarozvoja v každom smere života. Ďalšia polhodinka zotrvania na obede po obedňajšej prestávke ešte nie sú prejavom syndrómu nudy a nie každá úloha, ktorá je jednoduchá a môže sa rýchlo urobiť, automaticky vedie k stavu chronického nadmerného nevyťaženia.

Problém nastáva v prípade, ak jednotlivé elementy v nadbytočnej miere sprevádzajú zamestnanca v zamestnaní takmer denne. Vtedy syndróm nudy dosiahne svoj vrchol a zamestnanec si uvedomí, že niečo nie je v poriadku.

## **Záver**

Rothlin a Werder (2014) skonštatovali, že hlavné príčiny vzniku syndrómu nudy v práci treba hľadať ako na strane zamestnanca tak aj na strane organizácie. Podstatu celého problému vidia v peniazoch, v kariére a v spoločenskom postavení, ktoré by nemali mať takú váhu v živote jedinca. Riešenie vidia v prirovnaní „*Lepšie byť chudobný a šťastný ako bohatý a nešťastný*“.

Snahou príspevku bolo poukázať na problematiku syndrómu nudy, ktorá nie je dostatočne rozpracovaná v rámci tuzemskej odbornej spoločnosti. Je nevyhnuté sa venovať tomuto konceptu, lebo ako sa ukazuje, môže mať významné dôsledky nielen na zamestnanca, ale aj na celkovú efektívnosť či výkonnosť organizácie.

## **Literatúra**

BRÜHLMANN, T. 2015. Müdigkeit bei Burnout und Boreout. *Revue Médicale Suisse*, 11(471), 923-926.

CÜRTEŇ, S. 2013. Boreout-Syndrom und Coaching. *Organisationsberatung, Supervision, Coaching*. 20(4).

GÜŇTHNER, L. 2014. *Boreout statt Burnout, Eine psychische Erkrankung ausgelöst durch Langeweile, Unterforderung und Desinteresse am Arbeitsplatz*. Hamburg: Diplomica Verlag. ISBN 978-3-95850-583-4.

HARJU, L. K., HAKANEN, J. J., & SCHAUFELI, W. B. 2014. Job boredom and its correlates in 87 Finnish organizations. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 56 (9), 911-918.

HARTL, P., & HARTLOVÁ, H. 2010. *Velký psychologický slovník*. Praha: Grada. ISBN 978-80-7367-686-5.

KAZIČKOVÁ, M. 2012. Nuda v práci. *Socioterapia*. 2(1), 7-8.

KIPFER, M. H. 2009. *Boreout - Ein neues Konzept oder längst in der Psychologie etabliert?*. Berlin: VDM Verlag Dr. Müller. ISBN 978-3639-21668-4.

MASLACH, C., JACKSON, S. E., & LEITER, M. P. 1996. *Maslach Burnout Inventory: Manual (3rd ed.)*. Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.

MASLACH, C., SCHAUFELI, W. B., & LEITER, M. P. 2001. Job burnout. *Annual Review of Psychology*, 52(1), 397-422.

MEYER, L. 2014. Unterforderung am Arbeitsplatz: Das Verhältnis zwischen Führungskraft und Mitarbeiter. 15. *Nachwuchswissenschaftlerkonferenz ost- und mitteldeutscher Fachhochschulen*. Magdeburg: Carsten Boek, Hochschule Magdeburg-Stendal.

RADHA, R. 2016. Boreout syndrome. *Perspectiva: A Case Research Journal*. 2. Volume II (2016). Ramaiah Institute of Management Studies [online]. Dostupné z: <https://www.sibmbengaluru.edu.in/system/files/journpaper/BoreOut%20Syndrome.pdf>

RATHMANN, A. 2010. *Burnout und boreout in der kommunalverwaltung*. Berlin: VDM Verlag Dr. Müller. ISBN 978-3-639-30601-9.

ROTHLIN, P., & WERDER, P. R. 2008. *Boreout!: Overcoming workplace demotivation*. London: Kogan Page. ISBN 978-0-7494-5339-8.

ROTHLIN, P., & WERDER, P. R. 2014. UNTERFORDERT: Diagnose Boreout - Wenn langeweile krank macht. München: RedLine Verlag. ISBN 978-3-86881-551-1.

PEETERS, M. C. W., DE JONGE, J., & TARIS, T. W. 2014. *An introduction to contemporary work psychology*. New Jersey: John Wiley & Sons. ISBN 978-1-119-94552-9.

PRAMMER, E. 2013. *Boreout - Biografien der Unterforderung und Langeweile. Eine soziologische Analyse*. Wien: Springer VS. ISBN 978-3-658-00502-3.

SPACKS, P. 1995. *Boredom: The literary history of a state of mind*. Chicago: The University of Chicago Press. ISBN 0-226-76853-8.

ŠEBESTOVÁ, P. 2010. *Základy celostného manažmentu sociálnej práce*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius. ISBN 978-80-89267-41-5.

VAN HOOFF, M. L. M., & VAN HOOFT, E. A. J. 2014. Boredom at work: Proximal and distal consequences of affective work-related boredom. *Journal of Occupational Health Psychology*, 19(3), 348-359.

VEDDER, G., & KORINTH, E. 2015. Handreichung zur Unterforderung am Arbeitsplatz. *Socialnet* [online]. s. 1-10, [cit. 15. mája 2019]. Dostupné z: <https://www.socialnet.de/materialien/attach/262.pdf>.

**Adresa autorov**

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.  
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach  
Katedra sociálnych štúdií  
Popradská 66  
041 32 Košice  
E-mail: denisa.rovenska@upjs.sk

Bc. Nicol Ujhelyová  
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach  
Popradská 66  
041 32 Košice  
E-mail: nicol.ujhelyova@student.upjs.sk

**DISKUSIE**

# **Ekonomické nástroje v teórii verejnej politiky\***

## **Economic instruments in public policy theory**

**Stanislav Konečný**

### **Abstract**

The study provides an overview of economic instruments used in public policy. It identifies their place among other types of public policy instruments and provides an overview of selected attempts to define and classify them. Subsequently, it applies the bases of economic theory and creates a classification of economic instruments corresponding to public policy criteria.

**Keywords:** public policy - public policy instruments - economic instruments of public policy

### **Úvod**

Jednou zo špecifik, ktorou sa teória verejnej politiky vyčlenila z politológie, bolo zaradenie problematiky nástrojov, ktoré verejná politika ako empirická veda využíva. Nástroje sú považované za "prostriedky na usmernenie aktivít verejného života alebo riešenie konkrétnych problémov" (Maliková 2003, s. 28) resp za „prostriedky, ktorými sa nositeľ moci pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli vopred stanovený cieľ“ (Beblavý 2002, s. 77, Adamcová - Klus 2006, s. 50).

V literatúre sa pritom stretávame ešte s jedným chápaním nástrojov verejnej politiky: ide pritom o také chápanie, ktoré sa vzťahuje k nástrojom *analýzy* verejnej politiky, ide teda o "techniky vyvinuté v oblastiach ekonomiky, matematiky, štatistiky, operačného výskumu a dynamiky systémov, ktoré sa usilujú poskytovať subjektom s rozhodovacou právomocou asistenciu pri formulovaní verejnej politiky" (Jenkins-Smith 1990, s. 11). Je potrebné hneď v úvode upozorniť na rozdielnosť týchto dvoch prístupov k otázke nástrojov verejnej politiky, nakoľko ináč dochádza k zámienám: v tomto druhom zmysle hovorí o nástrojoch verejnej politiky napríklad aj Mara S. Sidney (2007) v kapitole medzinárodnej učebnice verejnej politiky.

Naša štúdia sa pritom líši od niektorých textov, venovaných nástrojom verejnej politiky: rôzni autori sa totiž najčastejšie venujú nástrojom, využívaných vládnu politiku. M. Klus napríklad píše: "Ekonomickými nástrojmi rozumieme tie nástroje verejnej politiky, ktoré sú súčasťou hospodárskej politiky daného subjektu (štátu), a prostredníctvom ktorých aktéri verejnej politiky

---

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

(v tejto súvislosti najmä exekutíva daného štátu) dosahuje reguláciu správania sa ostatných ekonomických aktérov v danom subjekte, a teda želaný hospodársky vývoj" (Klus 2007, s. 80 - 81). Aj hádam najznámejšia oxfordská učebnica o nástrojoch verejnej politiky (Salamon 2002) sa venuje predovšetkým nástrojom hospodárskej politiky štátu, zatiaľčo v našej štúdii sa pokúšame o pohľad, zahŕňajúci aj nástroje, využívané aktérmi z prostredia trhu či občianskej spoločnosti, ktorí sa na tvorbe verejnej politiky takisto podieľajú, využívajúc pritom nástroje, ktoré štát (vláda) využíva len zriedka alebo vôbec nie (napríklad dary).

A ešte jedným aspektom sa naša štúdia odlišuje tentokrát od bežných textov z okruhu všeobecnej ekonomickej teórie a ďalších ekonomických disciplín. Hoci veľká časť nástrojov, ktorými sa budeme v našom texte zaoberať, patrí do okruhu nástrojov hospodárskej politiky štátu (ktorú pritom takisto dnes začíname vnímať ako jednu z verejných politík), nie všetky jej nástroje sa uplatňujú aj ako nástroje verejnej politiky (napr. niektoré nepriame nástroje monetárnej politiky štátu, akými sú napr. povinné minimálne bankové rezervy či nákupy a predaje štátnych cenných papierov Národnou bankou Slovenska, ale aj niektoré nástroje fiškálnej politiky, ktoré nespádajú pod rozpočtovú politiku). M. Potůček považuje za ekonomické nástroje verejnej politiky fiškálnu a monetárnu politiku, ale aj privatizáciu, znárodnenie a pod. (2016, s. 73 – 74), pričom privatizáciu považuje M. Beblavý za nástroj právny (2002, s. 83). A naopak, ekonomická teória zatiaľ len okrajovo reflektuje niektoré nástroje ekonomického charakteru, ktoré však v štruktúre nástrojov verejnej politiky zohrávajú významnú rolu - znovu napr. tzv. ekonomika daru (Gibson 2005).

Medzi ekonomickými nástrojmi a nástrojmi verejnej politiky totiž existuje rozdiel. Zatiaľčo ekonomika sa riadi ekonomickými zákonmi, napríklad zákonom vzácnosti, naplňajúc ciele ako hospodársky rast či hospodárska rovnováha, verejná politika sa riadi verejným záujmom, vyjadrením nadindividuálnych záujmov, ktoré sa pri rozhodovaní prejavujú buď kolektivitizovaným rozhodovaním o použití určitého nástroja a/alebo kolektivitizovaným (verejným) dopadom (účinkom) uplatnenia tohoto nástroja. Pri ekonomických nástrojoch tento kolektivitizovaný aspekt v rozhodovaní niekedy chýba a je nahradený expertným rozhodovaním, riadiacim sa plnením ekonomických kritérií. "Pod nástrojmi hospodárskej politiky sa vymedzujú tie premenné, ktoré podľa predpokladu nositeľ hospodárskej politiky, vykonávajúci rozhodnutia (napr. vláda) môže ovplyvňovať tak, aby dosahoval vytýčené ciele" (Vincúr a kol. 2006, s. 41). Platí to dokonca aj pri niektorých nástrojoch, ktoré využíva verejná ekonomika, ako si ukážeme v ďalšom texte.

**Cieľom** predkladanej štúdie je predovšetkým predstaviť šírku ekonomických nástrojov verejnej politiky, ktorá je v doterajších prístupoch často prezentovaná len veľmi redukovane. Vzhľadom k rozsahu pritom môže byť tento cieľ naplnený iba v miere, v akej ide o nástroje verejnej politikou všeobecne využívané a len ilustratívne sa môžeme dotknúť aj ekonomických nástrojov, využívaných v aplikovaných verejných politikách. Zjavne je namieste pokúsiť sa o



komplexnejší pohľad na problematiku ekonomických nástrojov verejnej politiky - okrem iného aj s využitím poznatkov ekonomických vied, ale pritom plne na pôde metodológie verejnej politiky.

Následne sa chceme pokúsiť aj o určitú vnútornú štruktúraciu a klasifikáciu ekonomických nástrojov verejnej politiky. Doposiaľ existujú najmä určité kritériálne nejasnosti v usporiadaní týchto nástrojov. Ako píše M. Potůček (2016, s. 67): „napriek tomu, že typológii nástrojov verejnej politiky venuje odborná literatúra veľmú pozornosť, z ich prehľadu vyplýva, že medzi odborníkmi nepanuje zhoda“.

### 1 Miesto ekonomických nástrojov v štruktúre nástrojov verejnej politiky

Rôzne vymedzenia a klasifikácie nástrojov verejnej politiky nachádzame už u H. Lasswella, ale spomedzi viacerých významných klasických autorov sa nástrojom verejnej politiky venoval veľmi intenzívne napríklad Michael Howlett, z ktorého klasifikácií môžeme uviesť napríklad nasledovnú, charakterizovanú ako taxonómia základných nástrojov verejnej politiky, využívaných štátom:

**Tabuľka 1 Základné nástroje verejnej politiky**

ciele	klúčové (nodality)	mocenské (authority)	finančné (treasury)	organizačné (organization)
zmena správania aktérov	poradenstvo výcvik	predpisy poplatky licencie	granty úvery dane	úradná administratíva verejné podniky
monitorovanie správania aktérov	výkazy evidencie	sčítania ľudu konzultácie	prieskumy verejnej mienky policajné hlásenia	vedenie záznamov prieskumy

Prameň: Howlett 2005, s. 36

Nástroje možno typologizovať rôznymi spôsobmi, napríklad: podľa zdrojov alebo kapacít, ktoré si vyžadujú; podľa činnosti, ktorú väčšinou podporujú (napríklad nástroje formulácie, implementácie a evaluácie); podľa priestorových súvislostí a pod. (Turnpenney - Jordan - Benson - Rayner 2015, s. 18). Nilsson (2008, s. 345 - 347) rozlišuje nástroje jednoduché, formálne a zložitejšie atď. Rozšírená je aj klasifikácia nástrojov verejnej politiky do troch veľkých kategórií, ktorú uvádza aj Guy B Peters (1998, s. 38-45), rozlišujúc

- regulačné nástroje, využívajúce právne nástroje pre reguláciu sociálnych a trhových interakcií: aktéri sú povinní konať v rámci niektorých jasne definovaných hraníc toho, čo je povolené a čo nie je povolené. Povinné opatrenia sú zvyčajne podporované hrozbami sankcií v prípadoch nedodržania. Tieto sankcie môžu mať rôzny charakter (pokuty a iné hospodárske sankcie, dočasné odňatie práv a pod.). Niektorí autori sa domnievajú, že sankcionovanie je najdôležitejšou vlastnosťou regulačných nástrojov. Iní vnímajú normatívnu autoritu vlád ako

najdôležitejšiu črtu týchto nástrojov (preto sa zameriavajú na ich normatívno - pozitívnu stránku);

- ekonomické a finančné nástroje, ktoré merujú k rôznym hospodárskym alebo sociálnym činnostiam: vo všeobecnosti môžu zahŕňať ekonomické prostriedky v hotovosti alebo v naturáliách a môžu byť založené na pozitívnych stimuloch (povzbudzovaní, podpore určitých činnostiach) alebo odrádzajúcich opatreniach (odrádzajúcich, obmedzujúcich určité činnosti);
- mäkké nástroje sa vyznačujú tým, že sú dobrovoľné a nedonucovacie, poskytujú odporúčania, ponúkajú dobrovoľné alebo zmluvné dohody. Príkladmi týchto nástrojov sú kampane, etické kódexy, odporúčania, verejno-súkromné partnerstvá.

Spomedzi početných domácich klasifikácií je zrejme najpopulárnejšia modifikovaná klasifikácia M. Beblavého:

**Tabuľka 2 Klasifikácia nástrojov verejnej politiky**

použité nástroje, formálnosť nástrojov	právne	ekonomické	informačné	administratívne
povinné nástroje (regulácia)	právny rámec (občianske a trestné právo)	regulácia (kontroly cien, množstva produkcie, vstupu a výstupu z priemyselného odvetvia)	priame poskytovanie informácií (povinné zverejňovanie informácií)	priame poskytovanie služieb štátom
	právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia vlády, vyhlášky)	dane	nepriame poskytovanie informácií (vydávanie licencií, registrácia a certifikácia)	budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	kvóty, pozitívna diskriminácia	dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenia)	poskytovanie a šírenie informácií (kampane)	nepriame poskytovanie služieb pomocou nezávislých organizácií
	rozhodovacia právomoc, inštrukcie, príručky	aukcia práv	nabádanie	
	štandardy, konvencie, usmernenia	dane, užívateľské poplatky	odrádzanie, tmenie nadmerného dopytu	kontrahovanie
dobrovoľné nástroje	etické kódexy, odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky		ceny, rebríčky, kvality	neziskové organizácie
				rodina, komunita
				trh

Prameň: Beblavý 2002, s. 80

Mimochodom - toto členenie nástrojov verejnej politiky takpovediac horizontálne, na nástroje povinné (spravidla ukladané zákonmi alebo inými všeobecne záväznými predpismi),

dobrovoľné a medzi nimi zmiešané, ktoré do našej tradície priniesol M. Beblavý, má vo svetovej teórii verejnej politiky už trvalé zakotvenie - opakovane s ním pracoval už aj M. Howlett (1991).

Aj ďalší autori zaraďujú rôzne podoby ekonomických nástrojov medzi základné skupiny nástrojov verejnej politiky. L. Malíková rozlišuje nástroje legislatívne (ale nazýva ich aj právne), ekonomické, organizačno-administratívne a informačné (Malíková 2003, s. 28 – 31). M. Potůček rozlišuje medzi nástrojmi a) nástroje strategického riadenia (vízie, stratégie, koncepcie, cieľové programy, plány), b) politické deklarácie (vládne vyhlásenia, stanovenie aktuálnych tém a úloh), c) právne a organizačné normy, ich tvorba a aplikácia, d) fiškálne nástroje (regulácia príjmov a výdavov verejných rozpočtov, distribúcia a redistribúcia finančných zdrojov), e) organizovanie, manažment realizácie, f) výchova a indoktrinácia (Potůček 2005). Rozsiahlu klasifikáciu nástrojov zverejnil aj Martin Klus, ktorý rozlišuje nástroje

- právne, ktoré ďalej delí na
  - formálne, teda záväzné a vynúiteľné
  - neformálne, teda nezáväzné, resp. odporúčania, prípadne iné motivačné
  - dekriminalizáciu a legalizáciu
  - rovnosť a pozitívnu diskrimináciu
  - delegovanie rozhodovacej právomoci
- ekonomické, tvoriace účasť hospodárskej politiky štátu, ku ktorým patria aj
  - dane, vrátane daňových prírážok
  - dotácie, ku ktorým patria aj granty, kupóny, pôžičky, dražby a poplatky
- informačné, do okruhu ktorých patrí
  - vzdelávanie a šírenie informácií
  - licencie a certifikáty
  - presvedčanie a nabádanie, vrátane kampaní
  - rebríčky, súťaže
- administratívne
- špecifické
  - legálne: lobbying, petície, nátlakové akcie
  - nelegálne: klientelizmus, úplatkárstvo, vydieranie (Klus 2007).

Na druhej strane však môžeme konštatovať, že špeciálne ekonomickým nástrojom nie je venovaná osobitná pozornosť<sup>1</sup>, čo sa prejavuje jednak v opakovanom sústreďovaní pozornosti niekoľkým vybraným nástrojom (dane, clá a pod.) a súčasne absenciou pozornosti iným nástrojom (napríklad dobrovoľným ekonomickým nástrojom).

Treba pritom upozorniť, že žiadna klasifikácia nefunguje ideálne a zakaždým existujú nástroje, ktoré môžu byť zaradené do jednej a zároveň aj do inej kategórie. Početné ekonomické nástroje sú zakotvené v právnych predpisoch, takže by sme ich mohli považovať aj za nástroje právne. Rovnako aj niektoré nástroje, uvádzané medzi ekonomickými, patria podľa nášho názoru medzi nástroje iných kategórií - napríklad aukcia práv (Beblavý 2002, s. 80, 89) je viac organizačným, prípadne administratívnym ako ekonomickým nástrojom, aj keď má dopad na ekonomické prostredie. Aj preto sme sa pokúsili vychádzať z klasifikácií ekonomických

---

1 Výnimku tvoria štúdie, pojednávajúce o ekonomických nástrojoch v rôznych aplikovaných verejných politikách - ekologickej (Buckley 1991, UNEP 2004 a pod.), zdravotnej (Smed 2007, Faulkner 2011 a pod.) a ďalších, ktorým však často chýba širšie zobecnenie.

nástrojov, teda tých ekonomických prostriedkov, ktoré na usmernenie aktivít hospodárskeho života prezentuje ekonomická teória.

## 2 Systém ekonomických nástrojov verejnej politiky

V návaznosti na vyššie uvedenú klasifikáciu ekonomických nástrojov verejnej politiky G. B. Petersa uvádza E. Vedung (1968) nasledovné príklady ekonomických nástrojov

- peňažné: a) pozitívne stimuly: finančné transfery, granty, dotácie, úvery so zníženým úrokom, záruky za úvery; b) odrádzajúce nástroje: dane, poplatky, platby, clá, tarify;

- nepeňažné pozitívne: vládou poskytované tovary a služby, súkromné poskytovanie tovarov a služieb na základe verejného obstarávania, poukazy.

Existujú aj podrobnejšie popisy obsahu jednotlivých typov nástrojov, ale v úhrne však aj vďaka tomu (ako aj vďaka tomu, že v toľkých publikáciách sa objavujú v tabuľke obsiahnuté tie isté nástroje) môže vzniknúť dojem, akoby išlo vyčerpávajúci zoznam. V našich i zahraničných prameňoch sa tak hneď opakovane medzi ekonomickými nástrojmi verejnej politiky uvádzajú napríklad dane a clá – ale pritom sú to len príjmové položky štátneho rozpočtu...

Ekonomická teória pritom nie je jednotná v názore na klasifikáciu svojich nástrojov. Všeobecne medzi nimi rozlišujú napríklad nástroje makroekonomické a mikroekonomické.

"Makroekonomika a mikroekonomika nie sú dve ekonomiky, ale dve štruktúrne časti jedného celku národného hospodárstva" (Vincúr a kol. 2006, s. 13). Makroekonomická politika sa pritom zaoberá predovšetkým otázkami makroekonomickej rovnováhy a efektívneho využívania zdrojov, smerujúcim k zabezpečeniu efektívnej realizácie základných celospoločenských cieľov. Mikroekonomická politika je založená na alokácii zdrojov a ich efektívnom využívaní ekonomickými subjektami, najmä podnikovou a podnikateľskou sférou. V rámci makroekonomickej politiky sa potom rozlišujú nástroje rozpočtovej (fiškálnej) politiky, menovej (monetárnej) politiky, medzinárodnej hospodárskej politiky a dôchodkovej politiky (Samuelson - Nordhaus 1999, I. s. 96 - 98, Vincúr a kol. 2006, s. 42, Petříková a kol. 2011, s. 39). V rámci mikroekonomickej politiky zase nástroje politiky ochrany hospodárskej súťaže, štruktúrnej politiky, politiky rozdeľovania a príjmovej politiky a sociálnej politiky (Juríčková 2007, s. 24-25). Samozrejme aj táto klasifikácia, z ktorej budeme v ďalšom texte vychádzať, je limitovaná jej východiskami, ktorými sú existencia zmiešanej ekonomiky a keynesovské chápanie hospodárskej politiky, základom ktorého sú štátne zásahy do ekonomiky, zamerané na jej stabilizáciu. Je zrejmé, že v kontexte verejnej politiky si táto klasifikácia žiada doplnenie o špecifické ekonomické nástroje, využívané mimovládnymi sektormi - trhom a občianskou spoločnosťou.

Rozhodujúcou časťou ekonomických nástrojov však v súčasnosti skutočne disponuje štát, najmä jeho výkonné orgány (vláda, ministerstvá, ďalšie ústredné orgány štátnej správy), verejnoprávne korporácie (Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Všeobecná

zdravotná poisťovňa), resp. samospráva (územná, univerzitná a pod.), ktorých pôsobnosť v tejto sfére je regulovaná zákonmi. Samotný tento fakt rámcuje vzťah týchto nástrojov k verejnej politike, keďže v zmysle Stanoviska Ústavného súdu č. 8/96 „verejným záujmom je v zákone vyjadrený účel“.

## 2.1 Fiškálne nástroje verejnej politiky

Abstrahujúc od rozdielov vo vymedzení fiškálnej a rozpočtovej politiky<sup>2</sup>, sú to predovšetkým nástroje rozpočtovej politiky, ktoré sú najčastejšie uvádzané medzi nástrojmi verejnej politiky (Ochrana a kol., 2010, s. 75). Sú to predovšetkým rozpočty – a keďže hovoríme o verejnej politike, sú to najmä **verejný rozpočty**, predovšetkým štátny rozpočet, ale aj všetky ostatné rozpočty, patriace do rozpočtovej sústavy, čiže rozpočty obcí a VÚC, ako aj štátne fondy a účelové fondy a rozpočty verejnoprávných neziskových organizácií, napríklad verejných vysokých škôl (Sabayová - Presperinová 2018, s. 62). M. Potúček považuje **štátny rozpočet** za najvýznamnejší verejnopolitický nástroj štátnej správy (2016, s. 73, porovnaj tiež Sabayová - Presperinová 2018, s. 83). Verejnopolitický charakter štátneho rozpočtu vyjadruje najmä jeho rozdeľovacia funkcia, ktorá spočíva v tom, že "štátny rozpočet

- prostredníctvom rozpočtových zdrojov nenávratným spôsobom centralizuje časť finančných prostriedkov jednotlivých sektorov, dôchodkov podnikov a obyvateľstva v prospech celého štátu, celej spoločnosti,

- prostredníctvom rozpočtových výdavkov nenávratným spôsobom poskytuje peňažné prostriedky jednotlivým sektorom, podnikom, organizáciám alebo obyvateľstvu" (Vincúr a kol. 2006, s. 160). Najmä u rozpočtu štátneho, ako aj u rozpočtov VÚC a obcí je veľmi zreteľne prítomné kolektívizované rozhodovanie, sprevádzajúce celý proces ich tvorby, čerpania i kontroly (zodpovedajúcich etapám formulácie, implementácie a evaluácie v cykle verejnej politiky - porovnaj Konečný 2018a)<sup>3</sup>.

S určitými špecifikami sa to týka aj ďalších **mimorozpočtových fondov** (ktoré sú ekonomickou teóriou v platnej klasifikácii v SR takisto súčasťou rozpočtovej sústavy), ktoré majú verejnoprávny charakter a pôsobia na základe zákona. Sú to jednak **štátne účelové fondy**, ktoré majú hospodársky charakter, ako napríklad v podmienkach SR Štátny fond rozvoja bývania, Environmentálny fond a pod. Patria sem aj **fondy netrhového charakteru** -

---

<sup>2</sup> Cieľom rozpočtovej politiky je štátny rozpočet. cieľom fiškálnej politiky je stabilizácia ekonomiky, pričom štátny rozpočet je nástrojom fiškálnej politiky (Petříková a kol. 2011, s. 43).

<sup>3</sup> Štátny rozpočet ako nástroj fiškálnej politiky pritom nemožno úplne stotožňovať so štátnym rozpočtom ako nástrojom verejnej politiky. Časť jeho príjmov (napr. splátky z poskytnutých úverov) nemusi vždy vykazovať znaky verejnopolitických nástrojov, aj keď iné takéto charakter majú, hoci sa na to v literatúre z oblasti verejnej politiky niekedy zabúda. Patria sem napríklad príjmy z predaja štátneho majetku, ako na to v súvislosti s privatizáciou upozornil už vyššie citovaný M. Potúček (2016, s. 74). Každú položku príjmov a výdavov všetkých verejných rozpočtov by bolo potrebné skutočne posudzovať nielen z hľadiska ekonomických (stabilizačných) kritérií, ale aj z hľadiska verejnopolitických kritérií, t. j. predovšetkým z hľadiska verejného záujmu.

fondy zdravotného a sociálneho zabezpečenia (dôchodkového, nemocenského, úrazového poistenia a poistenia v nezamestnanosti), ktoré majú verejnoprávny charakter ale zároveň významnú účasť štátu. Štátne účelové fondy sú právnickými osobami, zriadenými zákonom na financovanie osobitne určených úloh štátu. Zákon ustanovuje tiež ich správcu, ktorým je ústredný orgán štátnej správy (Sabayová - Presperínová 2018, s. 95).

Ďalšiu skupinu tvoria **neštátne účelové fondy**, ktorých väzba na štátny rozpočet nie je obligatórna ale len fakultatívna, nakoľko sú tvorené nielen zo štátnych prostriedkov ale aj z prostriedkov trhových subjektov, napríklad príspevkov, splátok poskytnutých úverov atď., ktoré sa takto tiež stávajú fiškálnymi nástrojmi verejnej politiky: napríklad Slovenský pozemkový fond či Fond rozvoja vidieka. Niektoré z nich majú charakter **zaisťovacích fondov** - ako napr. Fond ochrany vkladov, Garančný fond investícií, pripravovaný rizikový fond pre poľnohospodárov, ale napr aj Garančný fond v rámci sociálneho poistenia. Neštátny ale verejnoprávny charakter s fakultatívnymi väzbami na štátny rozpočet má napr. aj Protidrogový fond, ktorý vykazuje už väzby nielen na trhové prostredie ale aj na prostredie občianskej spoločnosti. Všetky tieto fondy disponujú vlastnými špecifickými, najčastejšie grantovými či dotačnými mechanizmami. V orgánoch týchto fondov sa spravidla rozhoduje kolektívizovane a prijaté rozhodnutia by mali sledovať verejný záujem. Napríklad u Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní (Všeobecnej zdravotnej poisťovne) má toto kolektívizovanie záujmov charakteristické znaky tripartitného vyjednávania.

Obdobne v prípade **rozpočtov verejných vysokých škôl** na kolektívizovanom rozhodovaní o čerpaní participujú napríklad parciálne aj orgány vysokoškolskej samosprávy, v prípade rozpočtov verejnoprávnych inštitúcií a verejných podnikov ich správne a dozorné rady, prípadne akcionári (Slovenská konsolidačná a.s.) či spoločníci.

Štátny rozpočet ako celok je nástrojom fiškálnej politiky, jeho jednotlivé **kapitoly** sú hlavnými ekonomickými nástrojmi štátnej hospodárskej, sociálnej, vzdelávacej, zdravotnej atď. politiky (Medveď a kol. 2005, s. 97), rozpočty obcí sú nástrojom komunálnej politiky atď. Rovnakú funkciu z hľadiska evaluačnej fázy cyklu tvorby verejnej politiky plní potom **štátny záverečný účet** ako ekonomický nástroj.

Významnými nástrojmi verejnej politiky sú potom príjmy a výdavky jednotlivých rozpočtov: a hoci verejné rozpočty ako celky možno považovať za nástroje verejnej politiky, nie všetky ich príjmy a všetky ich výdavky možno zahŕňať medzi takéto nástroje.

Medzi **príjmami** tvoria hlavnú skupinu ekonomických nástrojov verejnej politiky hlavne **dane** ako obligatórne, nenávratné, neúčelové, neekvivalentné a spravidla pravidelné platby, pričom najmä ich neúčelovosť a neekvivalentnosť problematizuje ich využitie ako nástrojov verejnej politiky, kladúc zvýšené nároky na kolektívizovanie záujmov, ktorých presadzovaniu majú slúžiť. "Dane sa dajú použiť ako nástroj verejnej politiky, ktorý má vzbudiť želané správanie alebo odradiť od neželaného správania" (Beblavý 2002, s. 86). Daňovými príjmami štátneho

rozpočtu sú a) dane z príjmov a kapitálového majetku: daň z príjmov právnickej osoby a daň z príjmov vyberaná zrážkou. b) dane za tovary a služby: daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane za alkoholické nápoje (lieh, víno, medziprodukt a pivo), za elektrinu, uhlie a zemný plyn, za minerálny olej (napr. motorová nafta, motorový benzín, mazací olej, vykurovací olej, LPG a ďalšie), za tabakové výrobky a tabakovú surovinu, c) dane z požívania tovarov a z povolenia na výkon činnosti: daň z motorových vozidiel, daň z úhrad za dobývací priestor. d) dane z medzinárodného obchodu a transakcií, napr. podiel na výbere cla, e) **sankcie** uložené v daňovom konaní (daňovými a colnými úradmi) a sankcie súvisiace s úhradou dane – úľavy zo sankcií alebo odpustenie sankcie, odpustenie daňového nedoplatku, povolené úľavy na dani (Sabayová - Presperínová 2018, s. 114-115). „Hlavným účelom daní je zvyčajne získať prostriedky používané na financovanie výdavkov verejného sektora“ (Adamcová - Klus 2006, s. 55) - v tomto zmysle vystupujú ako nástroj fiškálnej politiky, ale keď sa používajú "ako nástroj verejnej politiky, ktorý má vzbudiť želané správanie, alebo odradiť od neželaného správania“ (Adamcová – Klus 2006, tamže), vystupujú v ekonomickej klasifikácii už ako nástroj dôchodkovej politiky, o ktorej budeme hovoriť v ďalšom texte. Týka sa to všetkých **priamych daní** (daň z príjmov, z nehnuteľností, z motorových vozidiel, daň z psa, za užívanie verejného priestranstva, za ubytovanie, predajné automaty, nevýherné hracie prístroje a vjazd a zotrvanie vozidla do historickej časti mesta) ale aj väčšiny **nepriamych daní** (spotrebné dane z minerálneho oleja, vína, piva, liehu a tabakových výrobkov), aj keď u niektorých možno ich demotivačný dopad na reguláciu spotreby vnímať len ako hypotetický (a ešte viac u DPH či cestnej dani) (Šálka - Dobšinská - Sujová 2015, s. 77). Možno výnimku tvoria z tohto hľadiska dane ekologické, alebo tzv. Pigouova daň, ktoré primárne nemajú za cieľ regulovať produkciu, ako skôr vytvárať vo verejných rozpočtoch zdroje na kompenzáciu ekologických dopadov alebo (iných) negatívnych externalít (Mankiw 1999, s. 224)<sup>4</sup>.

S daňami súvisí aj ich výber - a v súvislosti s tým naberajú na význame aj tzv. samovymáhacie mechanizmy (Pomeranz 2013), ktoré z nášho hľadiska sú zaujímavé práve zapojením verejnosti do výberu daní, ako to ukazuje napríklad aj skúsenosť s tzv. **bločkovou lotériou**, zvyšujúcou verejnú kontrolu nad výberom dane z pridanej hodnoty.

Z hľadiska dosahovania lepšieho výnosu a výberu daní lepšie parametre dosahujú **asignačné dane** (ktoré sú špecifickým vyjadrením kolektivizovaného verejného záujmu – porovnaj Široký 1999) (u nás napr. 2% a za určených podmienok 3% z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti, ktoré môže daňovník nasmerovať do príjmov vybraných subjektov tretieho sektoru), ktorých výnos má určený účel. **Daňové bonusy** možno považovať za určitú podobu negatívnej

---

4 Okrem ekologických daní majú takto pôsobiť aj ekologické poplatky (za znečistenie ovzdušia a vody, za uskladňovanie resp. zneškodňovanie odpadu, za registrované emisie a pod.), platby za čerpanie prírodných zdrojov, sankcie za ekologicky neprípustné správanie občanov a inštitúcií či za prekročenie ekologických obmedzení (emisii, hluku, prašnosti, vibrácií, žiarenia, ťažby, výlovu a pod.) (Vincúr a kol. 2006, s. 301 - 302).

dane (Samuelson - Nordhaus 1999, II. s. 381) alebo **daňové úľavy** (motivujúce napríklad k zvýšenej tvorbe majetku, porovnaj Šálka - Dobšínská - Sujová 2015, s. 90) – ich využiteľnosť je daná najmä ich lepšou adresnosťou, tlmiacou obligatornosťou daní. "Daňové úľavy sú formou odpustenia dane, napríklad jej odklad, odpočítanie/zrážka, kredity, alebo preferenčné sadzby, ktoré závisia od nejakej činnosti alebo nečinnosti" (Beblavý 2002, s. 86).

Spomedzi **nedaňových príjmov** štátneho rozpočtu niektoré nevykazujú výraznejšie charakteristiky, ktorými by sme ich vnímali ako nástroje verejnej politiky, hoci nepochybne ostávajú súčasťou fiškálnej politiky štátu: takými sú zrejme príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku či kapitálové príjmy, úroky z tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí. Naproti tomu **administratívne poplatky a iné poplatky a platby**<sup>5</sup>, ale aj niektoré iné nedaňové príjmy, napríklad odvody z lotérií, hazardných a iných podobných hier. Odvody z výnosov lotérií tvoria napríklad základ financovania grantových schém ministerstiev.

V porovnaní s daňami sú poplatky takými nedaňovými príjmami verejných rozpočtov, ktoré sú účelové, ekvivalentné a dobrovoľné, čiže oveľa presnejšie a diferencovanejšie môžu kopírovať záujmy, ktorých presadzovanie sa nimi sleduje. Týka sa to najmä užívateľských poplatkov (menej správnych, administratívnych poplatkov, u ktorých nie je ich dobrovoľnosť evidentná – snáď až na poplatky za vydávanie licencií). V súčasnosti sa u nás vo verejnej politike stretávame napríklad s využívaním takých nástrojov akými sú poplatky za prenájom pozemkov, budov, priestorov a objektov, poplatky za jasle, materské školy a školské kluby detí a za stravné a pod. Môžu mať aj sankčný charakter ako napr. za vypúšťanie odpadových vôd a za znečisťovanie ovzdušia, či všeobecne pokuty, penále a iné sankcie za porušenie predpisov. Užívateľské poplatky možno tiež chápať ako »cenu« za určitý typ konania. "Túto cenu možno vnímať ako pokutu, ktorá má odradiť od nežiadúceho správania a financovať odstránenie jeho následkov či iné užitočné aktivity. Užívateľské poplatky sú kombináciou regulácie právnymi úpravami a trhových nástrojov. Regulačný aspekt súvisí s tým, že vláda stanovuje poplatok za aktivitu bez toho, že by ju zakazovala alebo obmedzovala. Rozsah skutočne realizovanej aktivity určia trhové sily. Náklady na poplatky vedú jednotlivcov a organizácie k finančnej analýze a rozhodnutiu, či sa konkrétnej aktivite úplne vzdajú, alebo ju znížia na úroveň, kde ešte výnosy prevyšujú náklady" (Beblavý 2002, s. 90 - 91, Adamcová – Klus 2006, s. 59).

---

5 Súdne poplatky, tržby z predaja kolkových známok, puncovné poplatky, správne poplatky, paušálne náhrady za udeľovanie víz, udržiavacie poplatky za patent, licencie, pokuty, penále a iné sankcie, poplatky a platby, poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja (za správu frekvencií, technickú reguláciu, z výnosov z mýta na koncesných cestách, za opravu a údržbu vozoviek) (Sabayová - Presperínová 2018, s. 115).



Okrem daňovej politiky tvorí súčasť príjmovej politiky a teda aj príjmovej strany verejných rozpočtov politika štátneho dluhu<sup>6</sup> a štátnych úspor a súčasť **výdavkovej politiky** potom celá problematika **verejných výdavkov**, transferov a dotácií. "Prostredníctvom výdavkov štát zabezpečuje plnenie svojich základných funkcií na úseku štátnej správy, obrany a bezpečnosti štátu, ale zabezpečuje aj niektoré potreby obyvateľstva poskytovaním služieb v školstve, zdravotníctve a v kultúre, zabezpečuje občanov v prípade nemoci, na dôchodku, v prípade nezamestnanosti" (Sabayová - Presperínová 2018, s. 117).

Patria sem **transfery** z rozpočtových kapitol štátneho rozpočtu do rozpočtových kapitol (výdavky a príjmy ministerstiev a iných štátnych organizácií, samostatne vyčlenené v rozpočte). "Účelom transferu je finančne motivovať organizácie, aby robili želanú aktivitu" (Beblavý 2002, s. 87). Transfer môže byť len finančný vo forme príspevkov, dotácií a iných finančných vzťahov. Ide napríklad o transfery na krytie schodku fondov sociálneho a zdravotného poistenia, transfery verejným vysokým školám, transfery obciam na prenesený výkon štátnej správy a pod.

Patrí sem s celou škálou vlastných špecifických nástrojov aj **štátna pomoc**, resp. tzv. minimálna pomoc (pomoc zo štátnych prostriedkov, ktorá nenarúša hospodársku súťaž, a ktorá môže byť vo verejnom záujme poskytovaná podnikateľským i nepodnikateľským subjektom, ktoré realizujú hospodársku činnosť (Vlachynský a kol. 2014). Štátna pomoc je súčasťou tzv. konkurenčnej politiky v rámci politiky hospodárskej súťaže (Vincúr a kol. 2006, s. 129), o ktorej sa zmienime ďalej.

Transfery následne smerujú ako **dotácie** či **príspevky do rozpočtov** štátnych a komunálnych rozpočtových a príspevkových organizácií, plniacich úlohy vo verejnom záujme alebo aj do verejných rozpočtov nižších stupňov. Takýto charakter majú aj tzv. **podielové dane** (daň z príjmov fyzickej osoby zo závislej činnosti z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti a z prenájmu), ktorých výnos sa delí medzi niekoľko verejných rozpočtov. **Dotáciami** sa potom rozumejú nenávratné finančné príspevky poskytnuté z rozpočtu na vymedzený účel alebo aj bez tohoto vymedzenia účelu, znamenajú však pravidelný prídelený peňazí (Sabayová - Presperínová 2018, s. 127). Predstavujú nenávratnú finančnú pomoc štátu, alebo inej autority verejného práva vybraným subjektom, na zabezpečenie určitých činností a úloh - napríklad **dotácie na zabezpečenie základnej dopravnej obsluhy autobusovým prepravcom** z rozpočtov vyšších územných celkov. **Subvencie** sú nenávratnou finančnou pomocou hospodárskym subjektom bez ohľadu na právnu formu a spôsob financovania. Ako spôsob podpory z verejného fondu je zameraná na rozvoj určitých činností vo verejnom záujme<sup>7</sup>. Pod

---

6 Poznámka 3) platí aj pre jednotlivé štátne deficity, ktorých kumuláciou vzniká štátny dlh, ako aj na štátne finančné aktíva (najmä pôžičky súkromnému sektoru, štátny podiel na akciovom majetku).

7 "V našom ponímaní bude pod subvenciou chápaná finančná podpora vlády, alebo verejno-právnej inštitúcie vybranému subjektu, resp. určitá (štátna) podpora vo význame označenia pre • priame prevody peňažných prostriedkov (napr. príspevky, pôžičky), alebo pasív (napr. záruky na úver), •

pojmom návratná **finančná výpomoc** sa rozumie pôžička, resp. prechodná výpomoc bez úroku poskytnutá z rozpočtu na vymedzený účel. Transfermi sú aj **granty**, čiže účelové príspevky na verejne prospešný účel, z ktorých sa neplatí žiaden úrok a tieto bývajú obvykle nevratné, obyčajne sú poskytované na základe predloženého projektu v rámci výberovej súťaže. "Základným predpokladom udeľovania grantov je súťaž medzi možnými žiadateľmi" (Beblavý 2002, s. 88, Klus 2007, s. 83). Granty si často vyžadujú spolufinancovanie (Sabayová - Presperínová 2018, s. 91, 128).

Z hľadiska verejnej politiky sú dôležité aj investičné (kapitálové) výdavky – najmä v súvislosti s finančným zabezpečením administratívno-organizačných nástrojov (zabezpečenie materiálnych podmienok realizácie verejnej politiky). V praxi verejnej politiky sa však najčastejšie stretávame s výdavkami bežnými, ktorých podstatnú časť tvoria obligatórne (mandatórne) výdavky, vyplývajúce zo zákona. Väčšina z nich má nenávratný a neekvivalentný charakter, aj keď napríklad pôžičky môžu byť aj návratné.

## 2.2 Monetárne nástroje verejnej politiky

Monetárna politika (nazývaná tiež peňažná a úverová politika či menová politika<sup>8</sup>) je proces, ktorým menové inštitúcie regulujú množstvo peňazí v obehu. To samo o sebe má zásadný vplyv na verejnú politiku, nakoľko to (minimálne cez infláciu) ovplyvňuje celý život spoločnosti. Konkrétnych monetárnych nástrojov, vplyvajúcich na verejnú politiku, je však len niekoľko. Sú to najmä nepriame nástroje, predovšetkým **diskontná sadzba**, čo je "úroková sadzba za ktorú centrálna banka poskytuje obchodným bankám úvery, a táto nepriamo ovplyvňuje sadzby všetkých úrokov, ktoré obchodné banky počítajú svojim klientom" (Vincúr a kol. 2006, s. 170). Takto zásadne ovplyvňuje **úrokové sadzby**, ktoré majú zásadný vplyv na sklon obyvateľstva k vytváraniu úspor alebo - naopak - k čerpaniu pôžičiek a **úverov** (Mankiw 1999, s. 581). „Úvery od vlády/verejných inštitúcií za nižšiu ako trhovú úrokovú sadzbu sú tiež formou dotácie. Celá suma pôžičky sa však nemôže chápať ako dotácia, len rozdiel medzi úrokom z daného úveru a úrokom na trhu“ (Beblavý 2002, s. 89, Adamcová – Klus 2006, s. 58, Klus 2007, s. 85).

---

odpustenie určitých verejných príjmov (napr. clá, dane, úroky), • akúkoľvek formu príjmovej či cenovej podpory, ktorá ovplyvní vývoz konkrétneho výrobku z územia ak je to žiaduce, alebo má za následok zníženie dovozu určitého produktu tým, že podporí tuzemský subjekt, aby zabezpečil jeho konkurencieschopnosť (typické pre poľnohospodárske produkty)" (Sabayová - Presperínová 2018, s. 128).

<sup>8</sup> Monetárna politika vyjadruje spôsoby a nástroje dosahovania peňažných cieľov v uzatvorenej domácej ekonomike. Menová politika je sústava menových a peňažných procesov, vzťahov, nástrojov a inštitúcií, vyjadrujúcich peňažnú politiku otvoreného hospodárstva danej krajiny (Petríkova a kol. 2011, s. 55).

Nástrojom monetárnej politiky je potom aj regulácia **spotrebiteľských úverov**. Ak úroky rastú, dochádza u obyvateľstva k poklesu nákupov predmetov dlhodobej spotreby - v opačnom prípade agregátny dopyt po tovaroch a službách rastie (Šutaj-Eštok a kol. 2006, s. 153).

### 2.3 Dôchodkové nástroje verejnej politiky

Dôchodková a príjmová politika štátu sa zameriava na reguláciu príjmov a dôchodkov ale aj cien a úrokov, čím ovplyvňuje ich vzájomnú rovnováhu v záujme stabilizácie kvality života spoločnosti. Pracuje teda s takými kategóriami ako sú mzdy, zisky, dane, nájomné, úroky, poplatky, pokuty a penále. "Dôchodková (príjmová) politika sa často zamieňa so mzdovou politikou. Tieto dve politiky sú previazané, mzdová politika je súčasťou príjmovej. Tak ako príjmy sú širším pojmom ako mzdy, tak aj príjmová politika je širším pojmom ako mzdová" (Vincúr a kol. 2006, s. 265).

Pokiaľ ide o nástroje mzdovej (príjmovej) politiky, väčšina sa využíva aj v rámci štruktúry nástrojov verejnej politiky. Viacerými svojimi nástrojmi spadá táto politika do mikroekonomickej sféry, ale z hľadiska makroekonomického zohráva rolu napríklad taký nástroj, ako je **minimálna mzda**, najmä ak je v danej krajine stanovená zákonom, podobne tiež **tarifné mzdy** vo verejnom sektore a pod. Podobnú funkciu vo vzťahu k dospelému ekonomicky neaktívnemu obyvateľstvu môže plniť (tam kde je stanovený) **minimálny dôchodok**, resp. všeobecne **životné (sociálne, existenčné) minimum** (prípadne dnes už aj všeobecný **minimálny garantovaný príjem**). Svoju rolu tu zohrávajú aj všetky formy zdanenia pracovných príjmov - tzv. **rovná daň** (Petříková a kol. 2011, s. 102 - 103) vs. **progresívne zdaňovanie**. Ďalšie nástroje, ktoré sa niekedy uvádzajú v súvislosti s mzdovou politikou (podpora v nezamestnanosti, sociálne dávky, starobné a invalidné dôchodky, podpora rodín s deťmi a pod.) majú podľa nášho názoru už skôr mikroekonomické charakteristiky a budeme sa nimi zaoberať v ďalšom texte.

Aj početné nástroje cenovej politiky sa využívajú ako nástroje verejnej politiky. Cena je základným makroekonomickým nástrojom, uvádzajúcim do súladu ponuku a dopyt. K základným ekonomickým verejnopolitickým nástrojom tu sú **regulované ceny**, ale nepriamo tu môže pôsobiť **diferencovaná daň** z pridanej hodnoty, **garantované výkupné ceny** a pod. Na nástroje monetárnej politiky - najmä na úrokové sadzby - nadväzujú v dôchodkovej politike napr. **záruky na úver**, **zlacnené úvery**, **príspevky k úverovým splátkam** a pod.

### 2.4 Zahranično-obchodné nástroje verejnej politiky

Oproti minulosti mierne klesol (v Európskej únii) význam **cla** ako nástroja verejnej politiky, ktoré tvorí takisto príjmovú položku štátnych rozpočtov. Naďalej sa však v rámci stabilizačného pôsobenia nástrojov hospodárskej politiky aj tu uplatňujú aj vo verejnom záujme napríklad

**dovozné kvóty**, prípadne **dovozné prirážky** ku cnu a pod., napríklad vo vzťahu k štátom mimo Európskeho hospodárskeho priestoru.

V podmienkach voľného trhu Európskej únie sa v minulosti častejšie uplatňovalo aj stanovovanie kvót pre produkciu určitých tovarov (mlieka, masla, vína ...), prípadne tiež dovozné kvóty, ktorými možno ovplyvňovať určité segmenty spotreby vo verejnom záujme (Ivanová 2004, s. 270-273). V súčasnosti sa nevylučujú **zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru**, odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, ochranou zdravia a života ľudí a zvierat, ochranou rastlín, ochranou národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, alebo ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva - čiže vo verejnom záujme. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.

## 2. 5 Mikroekonomické nástroje verejnej politiky

Hoci makroekonomiu a mikroekonomiu nemožno od seba striktno oddeľovať (ako to vidieť aj na celom rade nástrojov), predsa len v makroekonomických nástrojoch je viac prítomný rozmer stabilizačný, zatiaľ čo mikroekonomické nástroje smerujú v jednotlivých subpolitikách k zabezpečeniu optima a hľadaniu rovnováhy spotreby u jednotlivých subjektov tak, aby dosiahli maximum úžitku. To možno samo osebe považovať za verejný záujem.

Štát v podmienkach trhového mechanizmu preto zasahuje do ponuky a dopytu priamo alebo nepriamo.

Priame ekonomické nástroje sa týkajú najmä **regulovaných cien**, k čomu štát siaha najmä tam, kde nedokonalá konkurencia vytvára podmienky, blížiacie sa k postaveniu monopolu na trhu. Ide najčastejšie o stanovenie maximálnej ceny, ale niekedy aj cien minimálnych (napríklad minimálnych výkupných cien poľnohospodárskych výrobkov). Iné nástroje sa snažia dosiahnuť tento efekt nepriamo. Patrí k nim svojimi dopadmi na spotrebiteľa aj spotrebné dane či daň z pridanej hodnoty, ale špecificky rôzne **subvencie**, smerujúce k hospodárskym subjektom a zamerané na konkrétny verejnopolitický cieľ, čo sa týka predovšetkým tzv. výrobných subvencií, smerujúcich do produkcie žiadúcich tovarov a menej pokiaľ ide o tzv. exportné subvencie, ktoré majú za cieľ len podporu exportu - opačnú funkciu plní aj **clo**, o ktorého makroekonomickej funkcii sme sa už zmienili (tamže, s. 262 - 269).

Na mikroúrovni sa sformovali aj početné ďalšie ekonomické nástroje politiky

- ochrany spotrebiteľa, napr. **finančné odškodnenie** pri meškaní leteckých a železničných spojov, **zľavy** z ceny vadného výrobku, vrátenie kúpnej ceny a pod.;

- štruktúrnej, smerujúcej k podpore určitých odvetví, sektorov alebo regiónov (Vincúr a kol. 2006, s. 194, Petříková a kol. 2011, s. 81), napr. **šrotovné, štátne prémie k stavebnému sporeniu, financovanie exportných úverov, garantované pôžičky, daňové prázdniny,**

**zelená nafta, odškodnenia poľnohospodárov** (za sucho, za záplavy, za škody spôsobené určenými druhmi zvere a pod.), cenové garancie (výkupné ceny poľnohospodárskych produktov) atď. U nás majú zatiaľ menšiu tradíciu štátom distribuované kupóny

- príjmovej, napr. **daňové bonusy, bezplatné železničné cestovné**, ale tiež nástroje sociálnej podpory študentov (sociálne, motivačné **štipendiá, príspevok na stravovanie a ubytovanie**, športové a kultúrne aktivity a pod.), ktoré sú hradené z transferu z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva<sup>9</sup> (Sabayová - Presperínová 2018, s. 94-95). Patria sem aj rôzne so štátneho rozpočtu dotované či subvencované tovary a služby (napr. **potravinová pomoc, regulované ceny** – tepla, vody, plynu a pod., ďalej **kupóny** na bezplatné či zľavnené tovary a služby (v USA napríklad rozšírený program potravinových lístkov v pôsobnosti federálneho ministerstva poľnohospodárstva). „Kupóny majú určitú nominálnu finančnú hodnotu a štát ich ponúka spotrebiteľom konkrétneho tovaru alebo služby za určitých podmienok“ (Beblavý 2002, s. 88, Adamcová – Klus 2006, s. 57, Klus 2007, s. 85).

- sociálnej, napr. **štátne sociálne dávky** (príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok na viac súčasne narodených detí, príspevok na pohreb, rodičovský príspevok, prídavok na dieťa, príplatok k prídavku na dieťa, príspevky na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa, príspevok na starostlivosť o dieťa a ďalšie), **peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, peňažné príspevky v nezamestnanosti** (náhrada časti cestovných výdavkov, príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť, príspevok na vykonávanie absolventskej praxe, príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb alebo formou dobrovoľníckej služby atď.)<sup>10</sup> a pod. ako aj **nástroje sociálneho a zdravotného poistenia** - starobného, pozostalostného, úrazového, invalidného, garančného, poistenia v nezamestnanosti (vrátane podpory v nezamestnanosti), teda výdavky rozpočtov Sociálnej poisťovne a Všeobecnej zdravotnej poisťovne ako subjektov vo verejnom sektore. Tieto rozpočty sú v prípade bilančného rozdielu (schodku) sanované zo štátneho rozpočtu (Sabayová - Presperínová 2018, s. 93-94). "Sociálne príjmy sú súčasťou celkových príjmov domácnosti (v čom je ich mikroekonomický charakter - pozn. SK), stanovovanie sociálnych príjmov je predmetom sociálnej politiky, nie dôchodkovej politiky (hoci tieto dve politiky úzko súvisia)" (Vincúr a kol. 2006, s. 266). Znižovaním daňového zaťaženia a nárastom uplatňovania mikroekonomických nástrojov verejnej politiky dochádza v domácnostiach k zvýšeniu disponibilného osobného príjmu a k rastu spotreby (Šutaj-Eštok a kol. 2007, s. 154).

---

<sup>9</sup> Ďalšie štipendiá môže škola vyplácať zo svojho štipendijného fondu.

<sup>10</sup> M. Potůček uvádza ako samostatnú skupinu nástrojov verejnej politiky verejné sociálne služby, kam zaraďuje nástroje politiky zamestnanosti, zdravotnej politiky, sociálnej politiky a vzdelávacej politiky (2016, s. 74), podľa nášho názoru však ide o nástroje skôr organizačného ako primárne ekonomického charakteru.

Všeobecne možno oblasť mikroekonomických nástrojov verejnej politiky považovať za najpestrejšiu - z hľadiska klasifikácie fiškálnych nástrojov ide zväčša o zámerné (diskrétné) opatrenia.

Napokon aj v prípade verejných rozpočtov, väčšina príjmov ktorých je tvorená na základe zákonom či ináč stanovenej povinnosti, sa stretávame (aj keď z hľadiska praxe skôr len hypoteticky) aj dobrovoľne poskytovanými príjmami, akými môžu byť dary a výnosy verejných zbierok – aj keď tento typ príjmov je charakteristický (práve vďaka jeho dobrovoľnosti) skôr ako ekonomický nástroj verejnej politiky v prostredí občianskej spoločnosti.

### 3 Nástroje mimo sféry verejných financií

Ekonomickými nástrojmi disponuje však verejná politika aj mimo sféry verejných financií. Platí tu, že verejný záujem je širší ako verejná potreba a môže byť uspokojovaná aj mimo verejných financií (Hunčová 1999, s. 174).

Na rozhraní pôsobenia štátu a trhu sa ako nástroj verejnej politiky nachádza **aukcia práv**, ktorú môžeme - ako sme uviedli už na začiatku - považovať skôr za organizačno-administratívny, ale prípadne aj za ekonomický nástroj. „V situáciách, v ktorých nemôže účinne fungovať trh, môže vláda napodobniť trhové procesy. Štát určí fixné množstvo práv na poskytovanie alebo užívanie tovaru alebo služieb, ktoré sa môže presunúť pomocou aukcie (dražby) na súkromného poskytovateľa a trh. Tí, ktorí majú najväčší záujem poskytovať alebo užívať daný tovar, sa musia na aukcii uchádzať o právo poskytovať alebo užívať tovar a ponúknuť cenu, akou si cenia dané právo. Inými slovami, právo na poskytovanie a/alebo užívanie tovaru alebo služby sa môže priamo predať cez aukciu tomu, kto si toto právo najviac cení“ (Adamcová – Klus 2006, s. 58). V tom sa zároveň aukcia líši od poskytovania licencií. Aukcia práv z hľadiska verejnej politiky zvyšuje fiškálnu transparentnosť - z hľadiska ekonomického zase znižuje deficit hotovosti (Allen - Tommasi 2002, s. 295).

Aj v prostredí trhu sa stretávame s nástrojmi, slúžiacimi k ekonomickému zabezpečeniu realizácie kolektívizovaných záujmov. Prostredníctvom kolektívneho vyjednávania sa riešia napríklad otázky výšky mzdy nielen na firmovej úrovni, ale aj na úrovni odvetvovej a v podobe generálnej dohody aj na úrovni celoštátnej<sup>11</sup>.

---

11 Takto je napríklad stanovovaná aj minimálna mzda v cca polovici krajín Európskej únie – v druhej polovici krajín je minimálna mzda stanovená zákonom ako záväzná pre všetkých, ktorí vykonávajú platenú prácu na území danej krajiny. Tento rozdiel je vyjadrením skutočnosti, že nie je jednoznačne preukázateľné, že pre určenie minimálnej mzdy zákonom disponuje štát dostatočne kolektívizovanou legitimitou.

### 3.1 Ekonomické nástroje verejnej politiky z prostredia trhu

Trhové prostredie generuje celý rad aktérov verejnej politiky, najmä v segmentoch trhu výrobných faktorov, kde dochádza ku kolektivizovaniu nadindividuálnych záujmov na trhu práce (odbory vs. združenia výrobcov), pôdy (združenia vlastníkov vs. združenia nájomcov) i kapitálu, ale aj na trhu tovarov a služieb (spotrebiteľské združenia vs. združenia producentov). Základný typ nástrojov v tomto prostredí reprezentujú zmluvy (kolektívne zmluvy, spotrebiteľské zmluvy a kódexy a pod.). Ekonomické nástroje, ktoré by boli výsledkom kolektivizovaného rozhodovania., charakteristického pre verejnú politiku, nie sú v tomto prostredí príliš časté, napriek tomu však existujú. Možno povedať, že počet aj škála nástrojov v tomto segmente stále narastá.

Patria k nim napríklad nástroje, spájajúce sa s podnikovou korporátnou zodpovednosťou (CSR). Hoci jadro jej obsahu tvoria etické zásady (odmietanie korupcie, transparentnosť finančných transakcií, rešpektovanie duševného vlastníctva), rešpektovanie sociálnych a ekologických práv, existujú tu aj ekonomické nástroje. V krajinách, kde nie je minimálna mzda stanovená zákonom, ale je výsledkom hierarchickej štruktúry sociálnych partnerstiev (od podnikovej až po celoštátnu úroveň), je jednoznačne verejnopolitickým ekonomickým nástrojom, rovnako ako férové **mzdové tarify**. Poskytovanie akýchkoľvek **firemných benefitov**, ktoré sú výsledkom kolektívneho vyjednávania však sem rovnako patrí.

Za súčasť spoločenskej zodpovednosti firiem sa považuje aj **firemná filantropia**, najmä jej finančné vyjadrenie v podobe **sponzoringu**, ktorého verejný charakter sa prejavuje nielen na strane príjemcov, ale aj v kolektivizovanom rozhodovaní stakeholderov o zrieknutí sa časti zisku vo verejnom záujme. Špecifickou formou tu je napríklad aj vytváranie **potravinových bánk** a pod., niekedy subvencované aj obchodnými reťazcami. Podnikatelia vo sfére obchodu niekedy s marketingovým zámerom využívajú aj motivačné nástroje ako zákaznícke body, vernostné karty a zľavy, darčekové poukážky a pod., ktoré niekedy smerujú k vybraným skupinám zákazníkov (napr. seniorov).

V poslednom období získal veľkú popularitu bangladéšsky profesor ekonómie Muhammad Yunus so svojou bankou Grameen, založenou na **vzájomnom ručení dlžníkov** a poskytujúcou mikropôžičky pre rozvoj malých miestnych podnikateľov (Degtyareva 2017).

Ďalší koncept, generujúci ekonomické nástroje do priestoru realizácie verejných záujmov v trhovom prostredí, reprezentuje Fair Trade - medzinárodné hnutie kolektivizujúce na jednej strane združenia spotrebiteľov, na druhej strane združenia výrobcov a dovozcov z krajín Tretieho sveta, ktoré má za cieľ pomáhať drobným producentom prostredníctvom **"spravodlivých cien"** často za cenu redukcie zisku dosahovať udržateľnosť produkcie. Súčasťou tohto systému je aj využívanie garantovaných cien, mikropôžičiek a pod.

### 3.2 Ekonomické nástroje verejnej politiky z prostredia občianskej spoločnosti

Zaujímavý je aj repertoár ekonomických nástrojov, ktoré využívajú aktéri z prostredia občianskej spoločnosti. V našich podmienkach môžeme o rozvíjajúcej sa občianskej spoločnosti hovoriť len v posledných desaťročiach, preto ani škála nástrojov tu ešte nie je veľmi bohatá. Keďže tu sa hlavný mechanizmus kolektivizovania zakladá na dobrovoľnosti, dominujú tu nástroje ako sú **dobrovoľné zbierky a dary** (finančné i vecné), ale napríklad aj **dobročinné dražby a aukcie, dobročinné burzy** a pod.

Na tieto nástroje nadväzujú v súčasnosti už aj u nás sa stále viac rozvíjajúce sofistikovanejšie formy. Začali to **knižné búdky**, do ktorých ľudia ukladajú knihy, pre ktoré už nemajú doma miesto, a odkiaľ si ich môžu iní záujemcovia bezplatne vziať. Dnes na to vo svete nadväzujú šíriace sa tzv. **malé verejné špajzy** (Little Free Pantries), ktoré sa plnia podobne jednak prebytočnými potravinami (predovšetkým trvanlivými), ale aj domácou drogériou a pod. (Natanson 2019). Už dlhšiu históriu majú za sebou vo svete ale aj u nás **systémy miestneho výmenného obchodu**, známe pod skratkou LETS (Local Exchange Trades System): nie je to podnikanie, skôr ho možno charakterizovať ako dobrovoľnú občiansku výpomoc alebo ako nepravidelnú výpomoc bez náležitého odmeňovania. „LETS nie sú založené na žiadnej komodite... sú zväčša zakladané skupinou ľudí, ktorá disponuje časom ale má primálo národnej meny aby mohla uspokojovať svoje požiadavky“ – píše R. Douthwaite (1999, s. 35). LETS sú neziskové a dobrovoľné výmenné systémy, ktoré vznikajú z iniciatívy lokálnych komunití. Každý člen komunity má vždy čo ponúknuť a vždy aj niečo potrebuje<sup>12</sup>. Platby za tieto tovary a služby sa uskutočňujú pomocou „šekov“: jednotky, plniace funkciu „všeobecného ekvivalentu“, nesmú mať materializovanú podobu platidiel (majú pritom vlastné, niekedy aj kuriózne názvy<sup>13</sup> a „šeky“ sú vlastne potvrdením o hodnote prijatej alebo odovzdanej služby či tovaru, ktoré sa odovzdávajú administrátorovi systému (ktorý poskytovateľovi služby či tovaru, teda príjemcovi „šeku“ príslušnú čiastku pripíše a príjemcovi služby „odpíše“) (Konečný - Konečný 2009, s. 151 - 153).

---

12 Šárka Bartůšková vo svojej diplomovej práci na Fakulte humanitných štúdií UK v Prahe zmapovala fungovanie deviatich LETS skupín v ČR a SR a medzi tovarmi a službami, ktoré boli predmetom výmeny, našla napríklad záhradkárске práce alebo produkty, občasné opatrovanie detí, kadernícke a kozmetické služby, domáce práce (žehlenie, upratovanie, varenie), výmenu oblečenia, výučbu jazykov, opravy domácich zariadení a vybavenia domácnosti, výrobu domáceho pečiva a pod. (Bartůšková 2007), ale v iných zdrojoch nachádzame ako predmet výmeny aj kosenie záhrady, strihanie stromov, prednášky na rôzne témy, v zahraničí napríklad aj opatera domácich zvierat počas dovolenky, varenie na domáce oslavy, rozprávanie rozprávok deťom, požičanie fotoaparátu, kamery, bicykla, náradia, zberanie kelímokov z jogurtov (ktoré niekto potrebuje na priesady), sprievod v noci, písanie žiadostí, ochrana pred šikanou a pod.

13 V ČR a v SR napr. chechtáky, žalude, kopy, kvapky, vindry, letničky (Bartůšková 2007), ježe, veuro, a pod., v zahraničí cievky, bobule, zelené doláre atď. Douthwaite (1999) uvádza, že napríklad v Argentíne je v systémoch LETS rozšírené používanie žetónov, ktoré čiastočne nahrádzajú individuálne šeky pri veľkom množstve výmen – podľa nášho názoru ide v takom prípade už skôr o lokálnu menu.



Ešte sofistikovanejší priestor však v poslednom desaťročí vzniká na rozhraní trhu a občianskeho sektora, kde sa kreuje tzv. zdieľaná ekonomika. Súkromné záujmy sú v nej kolektívizované v podobe dobrovoľných participatívnych vzťahov zdieľania, požičiavania, prenájmu zdrojov, ktoré má jedna strana k dispozícii a momentálne ich nevyužíva, zatiaľ čo druhá strana má o ich využívanie záujem a vzťahy medzi nimi sú **sprostredkované digitálne**, pričom môže ísť o spájanie rôznych záujmov, týkajúcich sa

- využívania voľných vlastných finančných zdrojov na poskytovanie alternatívnych finančných služieb, napr. tzv. **kolektívneho požičiavania** (lendingclub, zitymelon, bankerat, benefi, zonky, fingooods, loanis, prestito a pod.), čo treba odlišovať od kolektívneho investovania;

- krátkodobého **zapožičiavania** a trhového zhodnocovanie vlastného majetku, ako napríklad osobných áut alebo ciest v nich, tzv. **zdieľanie** sedadla (uber, resp. po ňom arcade city, blablacar, getaround, lyft, jazdomat, relayrides, smilecar, car4way, autonapül, netfix, spotify a pod.), bytov resp. izieb v bytoch a ubytovania v nich, čiže tzv. zdieľanie izby (airbnb, easylondon), náradia či domácich potrieb (neighborgoods) atď.

- príležitostného poskytovania domácich prác a rôznych služieb pre domácnosti (domelia, taskrabbitt, jaspravim, dogvacay) a pod. (Konečný 2018b).

Za ekonomický nástroj, takisto charakteristický pre prostredie občianskej spoločnosti, môžeme však považovať aj **dobrovoľnú prácu**. Nefinančné ekonomické nástroje majú miesto aj medzi nástrojmi, ktoré využíva vo verejnej politike aj štát – ako napríklad aktivačné či rôzne iné verejnoprospešné práce. V podmienkach občianskej spoločnosti však vznikajú ucelené systémy, známe ako časové banky a časové peniaze:

**Časové banky** sú objavom 80. rokov minulého storočia. Celkom prvú založil už v roku 1980 Edgar Cahn, profesor práva na Washingtonskej univerzite, zakladateľ Time Dollar Institute vo Washingtone. Cahnom iniciovaná časová banka bola otvorená v r. 1986 súčasne v šiestich amerických mestách a zameriavala sa na seniorov. Tí mohli začať využívať svoje schopnosti, ponúkať ich iným záujemcom ako služby, účtované v časových jednotkách na svojich účtoch v tejto banke a zároveň z týchto účtov uhrádzať služby, ktoré sami čerpali (poskytovali si vzájomne asistenčnú službu, piekli si sušienky, pomáhali si pri upratovaní a pod.) a tým mohli ostať aj vo vyššom veku vo svojom prirodzenom prostredí. Myšlienka sa postupne rozšírila do oblasti starostlivosti o deti, vzdelávania, iných sociálnych služieb, bývania, rozvoja komunít, asistencií pre imigrantov, reformy verejného blaha alebo súdov pre mladistvých. Časové banky sa objavili už i v Japonsku a Veľkej Británii. V USA ich bolo už v roku 2004 viac ako 200, v Británii okolo 120 (len v Londýne 27), združených v celoštátnej asociácii, ktorá umožňuje výmenu časových jednotiek aj medzi jednotlivými bankami. V systéme je základnou jednotkou jedna odpracovaná hodina v prospech niekoho iného. Všetky sú považované za rovnocenné. Jedna zarobená hodina člena oprávňuje jednu hodinu si kúpiť.

**Časové peniaze** sú platidlom, ktoré doslova mení čas na peniaze. Člen časovej banky prostredníctvom pomoci iným ľuďom zarába svoje časové peniaze. Jedna hodina pomoci je jeden kredit alebo časový peniaz. Za tento peniaz si možno „kúpiť“ službu, ktorú poskytuje iný člen banky. Kto momentálne nič nepotrebuje, zarobené časové peniaze si môže uschovať v časovej banke. Napriek základnej myšlienkovvej zhode sú medzi systémom časovou bankou a systémom LETS určité rozdiely:

- Časové banky hodnotia čas každého rovnocenne. Darujete hodinu a hodinu aj prijímate, nezáleží na tom, akú službu požadujete a aké schopnosti sú potrebné na jej uspokojenie. LETS niekedy tiež fungujú na tomto princípe, ale obyčajne každý člen sám stanovuje cenu svojej služby, ktorá sa odvíja od trhovej ceny.
- Časové banky sú skôr doplnok už fungujúcich organizácií – komunitných centier, škôl, nemocníc, klubov dôchodcov. LETS sa viac sústreďuje na budovanie alternatívnej ekonomiky. Časové banky spájajú ľudí prostredníctvom koordinátora projektu, členovia LETS sa oslovujú priamo medzi sebou. Časové banky majú obyčajne aspoň jedného plateného zamestnanca. Väčšina projektov LETS funguje na čisto dobrovoľníckej báze. Na druhej strane časová banka má veľa spoločných znakov so systémom LETS. Martin Simon, zakladateľ prvej a v súčasnosti najúspešnejšej časovej banky vo Veľkej Británii, známej pod názvom Fair Shares, ktorá bola založená v roku 1998, uvádza: „Časové peniaze vytvárajú ‚silné komunity‘. Tým, že časový peniaz zarobíte, pomôžete niekomu, kto to potrebuje. Tým, že časový peniaz miniete, dáte niekomu pocit, že ho okolie potrebuje. Ľudia, ktorí sa chcú zapojiť, nepotrebujú žiadnu špeciálnu klasifikáciu. Už aj tak dávno vedia ako byť dobrým susedom alebo priateľom, možno na to len trochu pozabudli. Nestojí to vôbec nič. Len trochu voľného času. A vek alebo zdravotný stav nie je tiež žiadnou prekážkou. Veľkým prínosom časových peňazí je ich schopnosť dokázať ľuďom, ktorí sa cítia vylúčení a spoločnosť ich za vylúčených možno aj považuje, že opak je pravdou“ (Polačková 2001, s. 4).

Časové peniaze a časové banky sú dnes pomerne známe po celom svete. Okrem už spomínaných časodolárov k nim patria napríklad aj japonské Hureai Kipu (listky opatrovateľskej služby), ktoré môže človek získať starostlivosťou o seniorov a využívať ich pre svojich príbuzných alebo aj pre seba v neskoršom veku – sú evidované v časovej banke ako každý iný vklad (Lietaer 2004).

## Záver

Náš pohľad na problematiku nástrojov verejnej politiky nie je vedený myšlienkou vypracovania nejakej dokonalej typológie či nebudaj úplného zoznamu všetkých možných či aspoň reálne existujúcich nástrojov verejnej politiky. Bráni tomu niekoľko skutočností:

- nástrojov verejnej politiky je neskutočné množstvo: okrem tých, ktorú majú uplatenie v celom rade verejných politik (ako napr. zákony), existujú aj nástroje, ktoré majú špecifické

použitie v jednotlivých politikách (napr. grafikon v dopravnej politike), pričom neustále dochádza k tvorbe nových nástrojov (napr. šrotovné v hospodárskej politike) - oproti niekoľkým či maximálne niekoľkým desiatkam ekonomických nástrojov, bežne uvádzaných v učebniciach verejnej politiky, nekončí ich skutočný zoznam ani trojmiestnymi poradovými číslami, ako sme sa pokúsili usporiadať prezentovať v tejto štúdií;

- v akejkolvek klasifikácii nástrojov verejnej politiky dochádza často k prelínaniu medzi jednotlivými kategóriami: zákon o slobodnom prístupe k informáciám je nástrojom informačným aj právnym – a veľa nástrojov z kategórie tzv. záväzných či povinných má formu záväzných právnych predpisov;

- v praxi sa potvrdzuje, že neexistuje medzi nástrojmi verejnej politiky žiadny sόlový „čarovný prútik“, ktorým by bolo možné vo verejnej politike riešiť problémy či dosahovať ciele: vždy ide o kombináciu viacerých nástrojov a spravidla je dôležitá práve ich kombinácia, ktorá znamená koordinované využívanie nástrojov s rôznymi charakteristikami.

## Literatúra

ADAMCOVÁ, Mária – KLUS, Martin (2006) Verejná politika. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6

ALLEN, Richard - TOMMASI, Daniel (red.) (2002) Řízení veřejných výdajů. Publikace OECD. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2002. ISBN 80-85045-12-5

ÁRENDÁŠ, Marko - HUDÁKOVÁ, Monika (2001) Základy makroekonomie. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita. ISBN 80-7137-927-1

BARTÚŠKOVÁ, Šárka (2007) LETS go? Lokální systémy výměnného obchodu a jejich přínos pro lokální komunity a jejich rozvoj v České republice. Magisterská diplomová práce. Praha: Katedra kulturní a sociální ekologie Fakulty humanitních studií Karlovy univerzity, 2007 (andeleandelum.wz.cz/doc/lets\_diplomova\_prace.doc)

BEBLAVÝ, Miroslav (ed.) (2002) Manuál pre tvorbu verejnej politiky. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť 2002, 270 s. ISBN 80-89041-51-5

BUCKLEY, Ralf (1991) Economic Instruments of Environmental Policy. In: BUCKLEY, Ralf (ed.) Perspectives in Environmental Management. Springer, Berlin - Heidelberg: Springer 1991, pp. 80 - 92, ISBN 978-3-642-76502-5

DEGTJAREVA, Svetlana (2019) Social Entrepreneurship as Modern International Phenomenon. In CIBUĽA, Adam - KLENKA, Michal - VLKOVÁ, Eva: Medzinárodné vzťahy 2017: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky. Bratislava: Ekonóm 2017, s. 162 - 171- ISBN 978-80-225-4488-7

DOUTHWAITE, Richard (1999) Ekológia peňazí. Dolný Kubín: diverZita. ISBN 80-9680862-1

FAULKNER, Guy E. J. (2011) Economic Instruments for Obesity Prevention. Monash University, Department of Economics: Discussion Paper 31/11. 39 p. ISSN 1441-5429

HOWLETT, Michael (1991) Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. In: Policy Studies Journal, March 1991, Volume19, Issue2, pp. 1-21. ISSN 1541-0072

HOWLETT, Michael (2005) What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, Pearl - HILL, Margaret M. - HOWLETT, Michael: Designing Government: From Instruments to Governance. Montreal: McGill Quenn's University Press 2005, pp. 31 - 50. ISBN 978-0773528451

HUNČOVÁ, Magdalena (1999) Je veřejným zájmem podpora občanské svépomoci? In: MALÝ, Ivan (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Brno: Masrykova univerzita 1999, ISSN 80-810-2236-1, s. 175 – 180

GIBSON, Clark C. (2005) The Samaritan's Dilemma : The Political Economy of Development Aid. Oxford University Press, 2005. ISBN-10: 0-199-27884-9

IVANOVÁ, Eva (2004) Mikroekonómia. Trenčín: TnUAD 2004. ISBN 80-8075-007-6

JENKINS-SMITH, Hank, C. (1990) Democratic politics and policy analysis. Belmont, CA: Brooks/Cole 1990. ISBN 978-0534127022

JURÍČKOVÁ, Vilma (2007) Vzťah ekonomickej teórie a hospodárskej politiky. Working Papers 6. Bratislava: Ekonomický ústav SAV. 2007. ISSN 1337-5598

KLUS, Martin (2007) Verejná politika - Priestor, Efektívnosť, Nástroje, Nové výzvy. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2007, 106 s. ISBN 978-80-89267-10-1

KONEČNÝ, Stanislav (2018a) Verejná politika ako proces a ako cyklus. In Verejná správa a spoločnosť 2018. roč. XIX, č. 2, s. 5-21, ISSN 1335-7182

KONEČNÝ, Stanislav (2018b) Społeczeństwo obywatelskie i gospodarka współdzielenia. In BOGUSZEWSKI, Rafal (ed.): Społeczeństwo obywatelskie w teorii i praktyce. Warszawa: Wydawnictwo SGGW 2018, s. 65 - 74. ISBN 978-83-7583-818-3

KONEČNÝ, Stanislav – KONEČNÝ, Bruno (2009) Otvorená komunálna politika. Teória a prax. Bratislava: Mayor 2009. 292 s. ISBN 978-80-969133-3-6.

LIETAER, Bernard A. (2004) Budoucnost peněz. Košice: Paradigma.sk, 2004. ISBN 80-968603-3-X.

LISÝ, Ján a kol. (2005) Ekonomía v novej ekonomike. Bratislava : Iura edition, 2005. ISBN 80-8078-063-3

MALÍKOVÁ, Ľudmila (2003) Verejná politika. Aktéri a procesy. Bratislava: Univerzita Komenského 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0

MANKIWI, Gregory N. (1999) Zásady ekonomie. Praha : Grada Publishing 1999. ISBN 80-716-9891-1

MEDVEĎ, Jozef a kol. (2005) Verejné financie. Bratislava: Sprint, 2005. ISBN 80-8905-32-2

NATANSON, Hannah (2019) Little Free Pantries are like Little Free Libraries — but with food. The Washington Post 17. 06. 2019. ISSN 0190-8286

NILSSON, Måns et alli. (2008) The use and non- use of policy appraisal tools in public policy making. In *Policy Sciences*, 41 (4), pp. 335–355. ISSN: 0032-2687

OCHRANA, F. a kol. (2010) *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha : Grada Publishing 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

PETERS, Guy B - LINDER Stephen H. (1998) The study of policy instruments: four schools of thought, in: B.G. PETERS, Guy B - NISPEN Frans K.M. (Eds.), *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998, pp. 33–45, ISBN 185898744X

PETŘÍKOVÁ, Daniela a kol. (2011) *Vybrané problémy hospodárskej politiky*. Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity 2011. ISBN 978-80-8086-192-6

POLAČKOVÁ, Zuzana (ed.) (2001) *Časová banka*. Rajcecké Teplice: Občianske združenie Kultúra, 2001

POMERANZ, Dina (2013) No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax. *American Economic Review* 2015, 105(8), pp. 2539–2569. ISSN 0002-8282

POTŮČEK, Martin a kol. (2005). *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4

POTŮČEK, Martin a kol. (2016). *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck 2016. 309 s. ISBN 978-80-7400-591-6.

SABAYOVÁ, Mária - PRESPERÍNOVÁ, Marianna (2018) *Ekonomika a financie verejného sektora*. Bratislava: APZ 2018. ISBN 978-80-8054-776-9

SALAMON, Lester (ed.) (2002) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: University Press. ISBN 978-0195136654

SAMUELSON, Paul A. - NORDHAUS, William D. (1992) *Ekonomía I+II*. Bratislava: Bradlo 1999. ISBN 80-7127-029-6

SIDNEY, Mara S. (2007) Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, Frank - MILLER, Gerald, J. - SIDNEY, Mara S. (eds.) *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL.: CRC Press, Taylor & Francis Group. ISBN 978-1-57444-561, pp. 79-87

SMED, Sinne - JENSEN, Jørgen - DENVER, Sigrid (2007) Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument. In: *Food Policy 2007, Volume 32, Issues 5–6*, pp. 624-639. ISSN 0306-9192

ŠÁLKA, Jaroslav - DOBŠINSKÁ, Zuzana - SUJOVÁ, Andrea (2015) *Hospodárska politika*. Zvolen: Technická univerzita 2015. ISBN 978-80-228-2818-5

ŠIROKÝ, Jan (1999) Je možná realizace veřejného zájmu na bázi daňových asignací In: MALÝ, Ivan (ed.): *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Brno: Masrykova univerzita 1999, ISSN 80-810-2236-1, s. 135 – 141.

ŠUTAJ-EŠTOK, Andrej a kol. (2006) Všeobecná ekonomická teória. Košice: Technická univerzita 2006. ISBN 80-8073-741-X

TURNPENNY, John R. - JORDAN, Andrew J. - BENSON, David - RAYNER, Tim (2015) The tools of policy formulation: an introduction. In JORDAN, Andrew J. - TURNPENNY, John R. (Eds.): The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-1-78347-704-3, pp. 3 – 29

UNEP (2004) The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Oportunities and Challenges New York: United Nations Environment Programme 2004. 110 p. ISBN 92-807-2391-X

VEDUNG, Evert (1998) Policy instruments: typologies and theories. In: BEMELMANS-VIDEC, Marie-Louise - RIST Ray C. - VEDUNG, Evert (Eds.), Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation. London - New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1998. 280 p. ISBN 9781560003380

VINCÚR, Pavol a kol. (2006) Teória a prax hospodárskej politiky. Bratislava : Sprint 2006- ISBN 80-89085-60-1

VLACHYNSKÝ, Martin a kol (2014) Efektívnosť fungovania programov štátnej pomoci. Bratislava: Centrum vzdelávania MPSVR SR 2014. [https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_csd\\_l/RUZ/Efektivnost\\_fungovania\\_programov\\_statnej\\_pomoci.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_csd_l/RUZ/Efektivnost_fungovania_programov_statnej_pomoci.pdf)

#### **Adresa autora**

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

# Labor market environment of public administration

Béla Kormány

## Abstract

Today, the focus of the Hungarian public administration development process is the creation of a strong, service-oriented state in Hungary. In most cases, often expressed expectations of the Hungarian public administration, its operation and its parameters - by policy makers, society and many other stakeholders - are aimed at improving a qualitative or quantitative indicator (effectiveness, efficiency, economy, expediency, etc.). In order to meet the needs and requirements, in recent years, there have been diverse responses to various levels of public administration, including territorial administration.

**Key words:** labor market, macro-environment, public administration, salaries

## 1. The subject of the study

Increasing the quality of public services nowadays, in the era of modern public administration, requires not only the shaping of the structure or the institutional environment, but also the optimization and better management of resources. Strategically thought-out planning and calculations based on the quality of public services are therefore essential, since public administration, by its very nature, lacks certain vital elements of competition (such as profit feedback on the quality of service provided within business organizations). Thus, the level of public service can be measured with the help of several, sometimes only indirect but socially outstanding indicators.

The question that remains to be answered is what exactly is within the scope of the study, ie what we consider to be territorial administration in our study. For placement within the public service system, it is necessary to establish several simultaneous and parallel distinctions: territorial administration can be classified according to the location of the organizational system, the nature of the public tasks performed, the principles of operation and the scope of competence.

In order to fulfill the public organization tasks of the state organization, each of the democratic states operating in accordance with the principle of separation of powers, including Hungary, has established a multi-level organization system, usually belonging to the executive branch. In this system, the central administration is, of course, made up of bodies with national (geographical) competence whose activities cover the whole territory of the country. And

administrative bodies whose operation is restricted to a specific area of the country are called local-territorial administrative bodies.

The term "local" in this case refers to the smallest constituent parts of the organizational system, the municipalities, while the "territorial" - depending on the administrative hierarchy of the given country - covers a geographical unit located higher than the local but lower than the national (Cserny, 2018). Based on the location in the organizational system, the investigation covers middle-level organs of public administration, but only a part of them.

In regional administration, according to the nature of public tasks, public administration and local government functions can be distinguished - and they can be supplemented by other bodies (public bodies, public institutions, public foundations, public utilities; The aspect of the separation of public administration and local government functions is basically the principle of operation, according to which the state administration is a hierarchy, while the local governments form an independent system according to the principles of autonomy. The centralized organs of the hierarchical administration can be regionally or locally concentrated or deconcentrated (Vértesy, 2018). Due to the autonomous and independent formation of the functions of the local social organization, ie the functions of the local and regional authorities, the research analyzes only the state administration side of the territorial administration, basically on the logic of the powers.

The division of public tasks and public affairs between different public bodies, that is to say, a distinction between general and specific competences. General competence is conferred upon the body to deal with a wide range of matters, and special competence empowers the body to perform a particular group of cases and to perform sectoral and administrative tasks. Competence is closely related to the organizational system, the public tasks performed, and the basic features and principles of operation, so it is worthwhile to combine them to highlight the exact area of the study.

Thus, the research analyzes **the bodies at the central organization level of the administrative hierarchy – built centrally, within that dispersedly – with general and specific competences – performing public administration duties –**; their tasks, human resource supply, capacity requirements and the development potential of the public services they provide. Due to the integration steps of the deconcentrated organ system in recent years, most of the tasks performed by the middle-level administration - and thus the human resources - are provided by the general competent bodies (ie the capital and county government offices and the district offices), furthermore, given the special remit and diverse territorial competences of non-integrated bodies, the study puts general territorial authorities at the center of the analysis.



			Authority	
			General	Különös
Organizational maxim	Centralised centralised control	Concentrated	Government	Ministry, Prime Minister's Office, Cabinet Office of the Prime Minister, Prime Minister's Government Office,
		Deconcentrated	Government Offices Capital city and County	Government Offices, Central Offices, Local administration bodies
	Decentralised	municipality (county, settlements)	local governments (public boards – chambers)	

Source: Századvég, 2016

## 2. Problem identification

The concise, concise analysis of the structural dynamics of territorial administration in this context is warranted because its history so far demonstrates that there are recurring problems that policy makers have failed to address. The description of changes – the current summary study only dates from the period of Central and Eastern European democratic transformation – in territorial administration is the subject of numerous studies, so my aim here is not to describe the events again, but to systematize and briefly describe them in order to draw conclusions.

In my study, I assume that the main current problems of territorial administration can be summarized as follows:

- **disproportionate level of official staff:** In European comparison, Hungary has a very high proportion of public employees, that is, all those whose income comes from the state budget; in particular, we consider public offices to be over-bureaucratic in terms of staffing levels, including territorial administrations as the end-point of administrative process.
- **disproportionate budget expenditures (resource efficiency problems):** with the increase in staffing requirements – and within that, of course, territorial administration

- the share of the public sector in the total budget has increased in recent years, but this has not been commensurate with the increase in tasks;
- **the downward trend in the staff's financial appreciation:** the conjunctural economic trend and the relevant government policy measures (such as raising the minimum wage) have had a significant positive impact on the private labor market; however, public sector wages are inelastic to changes in the market environment, but there are limits to modifying the statutory wage base and wage scales (which is also closely linked to the high number of public employees);
- **efficiency, human resources and other reserves undoubtedly inherent in the system:** there is a strong correlation between these problems and there is a consensus among policy, science and the general public that the necessary reserves for development are available, ie development is feasible without raising resources, increasing the level of labor available, through better resource management.

### 3. Aim of the research

The objective of the study on the human resources and capacity needs of regional administration is twofold. On the one hand, it aims to provide a comprehensive picture of the situation, which is carried out by proportionality studies on the number of employees in the Hungarian public administration organization and other characteristics affecting the number of employees, with special regard to the proportion of society (directly or indirectly) related to work and livelihood.

The other aim is to identify improvement points and areas where higher efficiency can be expected to be achieved by rationalizing available human resources, or where current levels of efficiency can be sustained even at lower capacities. Overall, the research provides an estimate, based on statistical data and research results, of the optimal level of human resource requirements for public purposes and possible directions for improvement to reach that level.

#### 3.1 Applied research methods and focus area

I have collected and interpreted the available domestic and foreign literature, relevant legal documents, electronically available comparative documents of domestic and international organizations, as well as relevant statistical data. Due to the complexity of the research field, I divided the study into several parts, so-called analytical levels. The levels of analysis are based on the size classes used by economics, sociology, and many other disciplines; from the largest test units to the smallest ones, we can talk about macro, meso, and micro levels, environments, and investigations. (Tardos, 1997)

In addition to the size of the context of the study, the levels of analysis differ in the uniqueness of the phenomenon observed, that is, the broader the context in which we look at the phenomenon, the more we can draw conclusions about general trends rather than special, unique features. At the macro level, the analysis of society, institutions, positions, social relations, the functionalist, structuralist, institutionalist basic position (hereinafter referred to as structural analysis) and the structure identified by long-term processes are relevant, while at the micro level the examination of the individual, the small group, the behavior and the interaction, the methodological individualistic basic position (hereinafter: individual analysis) and the emphasis on the analysis of action and process are characteristic (Tardos, 1997). The meso level between the two endpoints was favored by localization in territorial studies (where it equates to regionalism); the meso-level is below the macro-level, but it contains several micro-units, so that general tendencies can be inferred from special features, phenomena and processes.

In short, the content approach to the topic under discussion is based on size categories and assigns different methodological approaches to different dimensions, in the sense that "macro-phenomena can always be explained in terms of micro-level or individual behavior [or meso-level phenomena]". (Gerő, 2011)

In my study, the research intends to present **a local meso-level study of territorial administration.**

#### **4. Introduction**

The macro-environment of an area of investigation - in this case, the labor market of the administration - is made up of environmental factors that determine or influence the operation of a given area, but at the same time they can only exert minimal influence on them. The macro-environment of the public administration from the labor market point of view is the so-called large systems (economic, social, cultural, etc.). The impact of the macro environment on public administration is mostly one-way, although in terms of its size, the public administration is also able to bring about a smaller change in the macro-environmental indicators (for example, the national level of employment could be reduced in proportion to the possible reduction of the expenditure on public administration workforce). Structural analysis means an analysis based on indicators that are able to show the characteristics of the area under examination from the lowest test unit to the highest unit; in this case, the macro indicators characterize the human resources policy of public administration independently of the territorial level (local, regional, central administration).

The characteristics (size, composition, permanence, etc.) of a government's administrative work organization are greatly influenced by the activities carried out by the

administration and the way in which public services are provided. For example, some governments provide public services not directly with government employees, but with different partnerships by the private sector. Research on human resources in public administration has shown that there is a significant difference in the administrative workforce across the world. Thus, when analyzing public employees from a human resources policy point of view, the combined effect of several factors has to be taken into account, and the area is tested together with several indicators. In line with this, for example, the International Monetary Fund (IMF) recommendation of 2010 (Clemensts et. al., 2010) draws conclusions on the labor market in public administration based on the number of public employees, their remuneration system and their relation to wage levels.

On the basis of this, we analyze the macro indicators of the labor market of public administration on the basis of a broader model of the IMF recommendation. On the one hand - as the basic characteristic of the area - **the nominal and relative** (compared to the total number of employees) **growth rate and number of the employed**; on the other hand - as the financing issues logically arise - **the relevant items of the state budget are gradually broken down**, from the total expenditure to the budgetary burden of implementation; and thirdly, payroll indicators are an integral part of the issue, and we are also analyzing a nominal and a relative indicator.

For time series data, 2008 was considered to be the starting point (or one year close to the availability of data). The reason is that, as a result of the global financial crisis of 2008, most of the indicators describing the functioning of the administration and some of its characteristics have been reversed, comparison with prior data is therefore not appropriate and would reduce the validity of the conclusions.

## 5. Headcount data

According to the relevant studies (Hazafi, 2015), the employment regulations of the Hungarian public service are highly differentiated, and the public sector is made up of a group of employees with different legal status. Henceforth the headcount data is indirectly influenced by the way the tasks are performed, because the tasks of the public service organization, which in part or in full, may reduce the number of staff, but the cost allocation remains the responsibility of the state (this fact also underpins the examination of budget expenditures in the next subchapter). The following sub-analysis, therefore, provides a comprehensive picture of trends in administrative staff using methodological options and available data.

*Number of employees in the public sector\*<sup>1</sup>*

<b>Number of employees in the public sector in Hungary (thousand persons)</b>				
	Education	Public administration, defense, compulsory social security	Human, healthcare, social care	Budgetary institutions in total*
<b>2008</b>	237,6	262,6	170,7	722,0
<b>2009</b>	234,9	292,8	166,9	747,9
<b>2010</b>	245,6	261,7	211,8	772,6
<b>2011</b>	240,8	246,4	195,4	734,6
<b>2012</b>	233,1	259,5	212,6	751,3
<b>2013</b>	221,6	264,1	253,9	786,1
<b>2014</b>	227,4	276,0	302,0	854,1
<b>2015</b>	229,6	279,8	306,4	868,2
<b>2016</b>	229,7	283,1	316,7	872,8
<b>2017</b>	238,7	277,8	286,8	842,4
<b>2018</b>	241,5	277,3	266,6	817,2
<b>I. n.év</b>				

*Source: HCSO, 2018*

The number of civil servants and public servants in the three sub-sectors examined (education; public administration, defense, compulsory social security and human, healthcare, social care) shows a mixed picture after 2008. In the education sector, the number of employees is fluctuating, from 2008 to 2017 the number of staff changes is less than one thousand, between the two endpoints, in 2013 the difference was more than 10 thousand. At the same time the public administration subsector augmented with the national defense and social security administrative showed an increase, as after 2008 it reached its peak in 2009 and

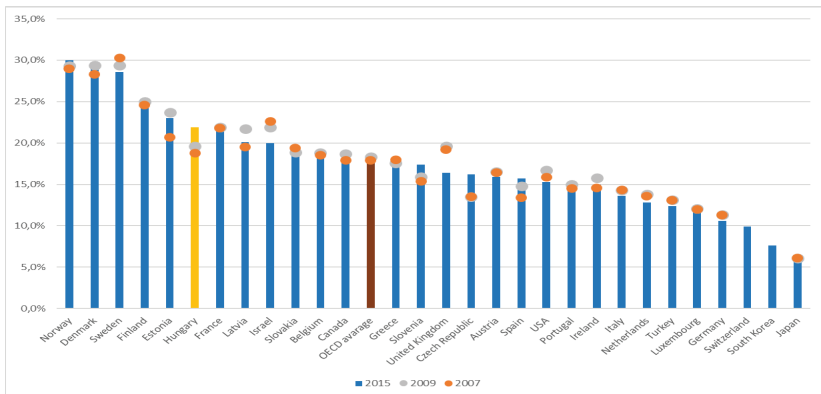
<sup>1</sup>*Number of employees in the public sector* (HCSO, 2018):

[http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qli012.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli012.html)

\**Including employment and contract staff, public and government officials, and public servants. Statistics classify public workers into the category of human, healthcare and social care.*

then moderated somewhat by 2017, following the year of extraordinary year 2016, thus, the value of the increment is about 15,000. In the area of human, healthcare and social care, dynamic growth took place. The 170,000 headcount in 2008 reached its peak in 2016, when the number of employees exceeded 316,000, and by 2017 this figure fell to 286,000. In the last four years, a slight decrease in the number of staff in the public sector has been observed, as a result of the upward trend between 2014 and 2016, the headcount of more than 872 thousand peopl decreased to 842 thousand in 2017 and further decline is expected based on Q1 2018 data.

In addition to the nominal values, relative ratios correlated to a broader unit of staff can provide additional information to assess the position of civil servants. Therefore, in our study, after the nominal value of the public sector headcount, the proportion of people employed in public employment was compared to the ratio of the total number of employees in the national economy.



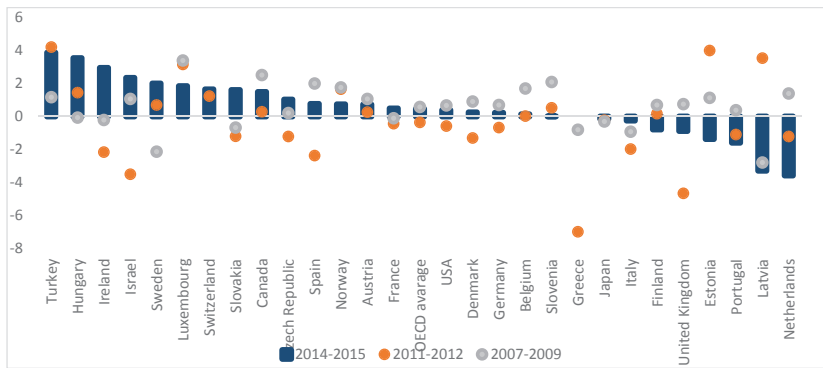
**Figure 1: Percentage of public employment in all employed<sup>2</sup>**

Source: OECD, 2017 (*Government at a Glance, 2017*)

Following a record increase in the number of public sector employees between 2002 and 2004, a steady decline was observed between 2006 and 2009. The lowest employment rate was measured in 2009 and 2012 respectively. According to the latest international data, in 2015, 21.9 per cent of all employees in the country worked for the Hungarian Government,

<sup>2</sup>[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en)  
<http://dx.doi.org/10.1787/888933532067>

which is located in the upper quartile of the examined OECD countries, with the sixth highest rate. The top five are currently Norway, Denmark, Sweden, Finland and Estonia, which, in addition to Denmark, follow the Northern (or Scandinavian) social model, that is their high share of welfare expenditure, generous unemployment benefits and pension provision, major social transfers and in comparison with these as a consequence of relatively high effective tax burden, they operate a higher state apparatus. In this case, there is also a distorting effect in the data field, as the completion of the public employment system has had an extensive impact on the number of employees in the public sector. However, static, one-to-many, or even multiple-time studies alone cannot give a complete picture of the employee ratio (for example, there may be extraordinary years in the data) completing the study, therefore, we reviewed the rate of change in the number of periods below.



**Figure 2: Annual growth rate of public employment<sup>3</sup>**

Source: OECD, 2017 (*Government at a Glance 2017*)

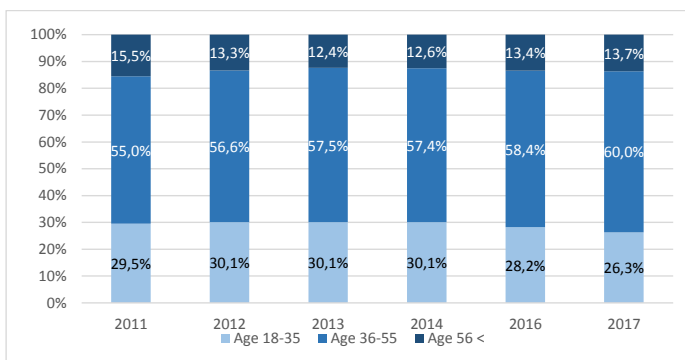
Based on a static analysis of the proportion of public employment, it was apparent that there was a steady increase compared to 2007 and 2009, with a peak value of around 20 percent in 2015, the last year under review.

The dynamic analysis of the annual growth rate of public employment also confirms that the proportion of workers has increased significantly during the recent years between 2014 and 2015 - of the three periods examined. After a slight decrease between 2007 and 2009, the growth rate was half the rate between 2011 and 2012. As a result of this, Hungary ranks second

<sup>3</sup>[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en)  
<http://dx.doi.org/10.1787/888933532067>

among the examined OECD countries in terms of the growth rate, only Turkey prevails in this respect, where intensive expansion increased the total number of public employees by 1% between 2007 and 2009, while in 2011-2012 a 4% growth rate was recorded for the staff number, similar to the years 2014-2015.

The analysis of the age distribution of the employed provides additional useful knowledge regarded to the number of employees, which also characterizes the preparedness of human resources. Based on the results of the research related to the organizational knowledge base, it is now well known that in every work organization the middle age (36-55 years old) contributes most to the already extensive work experience and dynamism of ensuring the professionalism of the work organisation. In addition, it should be emphasized that all ages are complementary to the performance of the organization. However, expertise, workload and activity are most optimal in the middle generation.



**Figure 3: Proportion of the middle generation in public administration<sup>4</sup>**

Source: NKE, 2018 (Good State Report 2018)

Examining the figures of the last six years, it can be concluded that the trend-like migration that characterized the middle generation working in the Hungarian administration at the beginning of the 2000s has already stopped. Between 2011 and 2017, the proportion of the middle age group increased by 5 percentage points, which shows that the ability of the public administration to maintain the middle generation has increased. The proportion of young people is stable at around 26-30 percent, so aging in the past decade is no longer a problem in public administration. Other studies (National Public Service University, 2018) also found that, from 2010 onwards, an average of 15 percent of jobs in the state and municipal

<sup>4</sup> Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Good State Report 2018. 163. p. <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/fo-allam-jelentes-2018/>

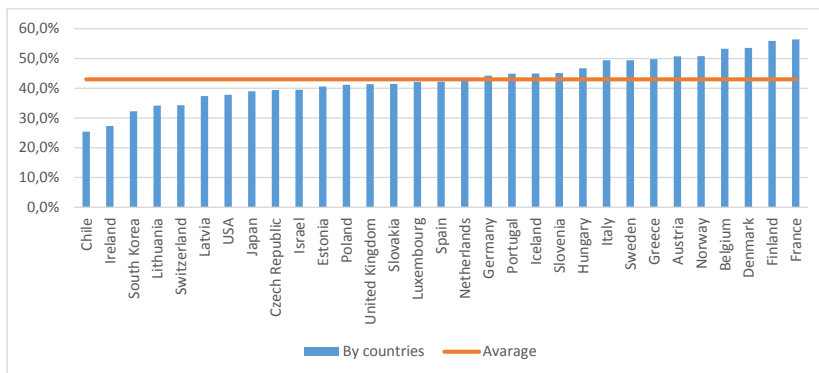


administration changed hands each year, and the three cessation categories (relocation and change of legal relationship; common agreement and fixed term; retirement expulsion, dismissal, termination) was approximately equal.

For the complex assessment of the reasonableness of the employment rate, the next step is the necessary analysis of the redistribution ratio - the ratio of budget expenditure to GDP - for public service coverage (in fact the "size" of the state) mentioned in relation to the total employment rate of employees in public employment, this is done in the following.

## 6. Budgetary expenditure

An important aspect of the labor market environment is the cost and indices of maintaining the public service in terms of policy making. In the following, we break down our units from the aggregate ratio (the degree of redistribution) of the mitigation of income differences generated by market mechanisms and compare the expenditures on the labor market of public administration.



**Figure 4: The ratio of budget expenditure to GDP<sup>5</sup>**

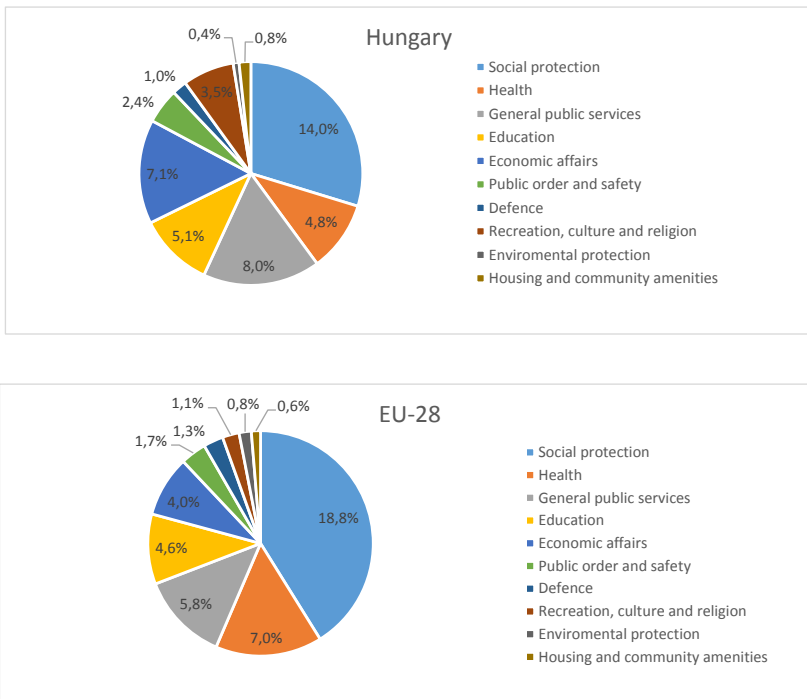
Source: OECD, 2017

The redistribution rate is a conceptualization of the centralization ratio (the ratio of budget revenues to GDP), and shows that countries differ in their approach to the provision of public goods and services. As it can be seen from the results of the most recent full year of data reporting in 2016. In terms of the rate of redistribution of income collected in the form of taxes, Hungary is at the forefront of OECD countries, with a 46.7 percent government expenditure among the countries with at least 43.0 percentage points in the top one-third. Of

<sup>5</sup> OECD (2017): Government at a Glance 2017. Paris, OECD Publishing. ([https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1))

the countries with higher distribution rates, categorized according to the theory of European social models, we can find a total of four Scandinavian (Sweden, Norway, Denmark, Finland), three continental (Austria, Belgium, France) and two Mediterranean (Italy, Greece) countries functioning according to the model named after them. The same theory classifies Hungary in the continental model. Further countries in this group e.g.: Slovakia, Poland and the Czech Republic are at the end of the list, with a 41.5, 41.2 and 39.4 percent redistribution ratio, with Hungary having an outstanding value. This is well illustrated by the fact that the value of the Netherlands also included in the Nordic-Scandinavian model is more than 3.5 percentage points higher.

However, budget expenditures include many expenditures that do not affect public administration staff, so it is worth examining the composition of the expenditures as well as the cost structure.

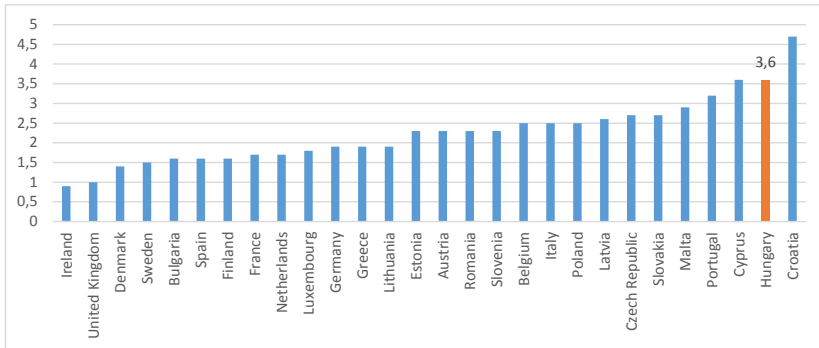


**Figure 5: Public expenditure-to-GDP breakdown by function of public expenditure<sup>6</sup>**  
 Source: Eurostat

<sup>6</sup>[http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)

The Classification of the Functions of Government (COFOG) allows international comparisons of the expenditure structure of states through a unified methodology. The 'general public services' group, which also includes the costs for executive bodies, is part of the distribution of expenditure. At the same time, it is a problem that COFOG does not measure the number of public administrations, payrolls, or other relevant features that we investigate in our research during the function grouping. In spite of its aggregated nature, however, one of the most accurate, long-term, internationally available data collection for the analysis of countries' expenditure structures is provided by the HCSO in Hungary. For international comparison, therefore, we have typically used all public sector indicators, or where available statistics have been allowed, we have further narrowed it down to public administration. Domestic data are compared with the EU-28 average due to the fact that not all OECD member countries have more detailed data than the main breakdown. Resoectively, the traditional COFOG structure has been broken down by removing from the main public services group and submitting separately the amount of the "sovereign debt transactions" subgroup, which, due to the significant variation and proportion of annual public debt service, would significantly distort the results.

Based on the two charts, it appears that spending on general public services is above the EU average in Hungary. Compared to the EU-28 average of 3.8 percentage points in Hungary - spending, equivalent to 46.7 percent of GDP – expenses accounts for 4.7 percent of total spending. That is, EU countries spend about one-fifth less on public service costs while in Hungary, one tenth of the total expenditure (the ratio of 4.7 percentage points of expenditure to 46.7 percentage points, ie 10.1%) can be categorized into this cost category. However, there are a number of other distorting cost items in the main group which impede the credible assessment of the expenditure under review (such as economic aid to other countries or the allocation of budget support for basic research) thus, in the following section, we will examine the sub-groups of the "executive and legislative bodies" classified under the general public services main group.



**Figure 7: Government expenditures on the GDP of executive and legislative bodies<sup>7</sup>**

Source: OECD, 2017

The international comparison of the subgroup shows that Hungary stands out among the EU-28 countries in terms of public spending on executive and legislative bodies, with its 3.6 percentage point GDP, ratio only preceded by the 4.7 percentage point of Croatia. Due to the diversity and complexity of state tasks, statistics cannot handle non-traditional forms of task delivery (for example, outsourcing, concession), so there are some distortions in these results. Against this background, it is also outstanding that compared with both Scandinavian welfare states (Denmark: 1.4, Sweden: 1.5, Finland: 1.6) and V3 countries (Poland: 2.5, Czech Republic and Slovakia: 2.7) the funding rate of executive and legislative bodies in Hungary is extremely high and in the still aggregated cost group, obviously, the executive bodies have more.

## 7. Wage and salary levels

Remuneration is a relative but extremely important component of the labor market environment. In order to assess the efficiency of human resources management within public administration, we examined the trend of the absolute value of wages and then the wage level of public administration in comparison with the private sector in the framework of a more efficient indicator.

<sup>7</sup> OECD (2017): Government at a Glance 2017. Paris, OECD Publishing. ([https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017\\_gov\\_glance-2017-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1))

*Average earnings in the public sector<sup>8</sup>*

<b>Gross Average Wages (Ft / Month)</b>				
	Education	Human, healthcare and social care	Public administration, defense, compulsory social security	Budgetary institutions in total*
<b>2008</b>	205 940	171 551	267 657	219 044
<b>2009</b>	195 501	162 377	234 341	201 632
<b>2010</b>	196 799	139 034	242 447	195 980
<b>2011</b>	193 301	150 553	252 302	203 516
<b>2012</b>	197 757	144 074	246 756	200 027
<b>2013</b>	217 579	147 195	256 468	207 191
<b>2014</b>	246 318	139 462	260 240	209 706
<b>2015</b>	258 802	142 469	281 072	220 212
<b>2016</b>	272 998	149 551	313 883	237 494
<b>2017</b>	296 866	180 384	358 782	275 263
<b>2018.I.</b>	310 978	204 529	381 177	297 576

Source: HCSO, 2018

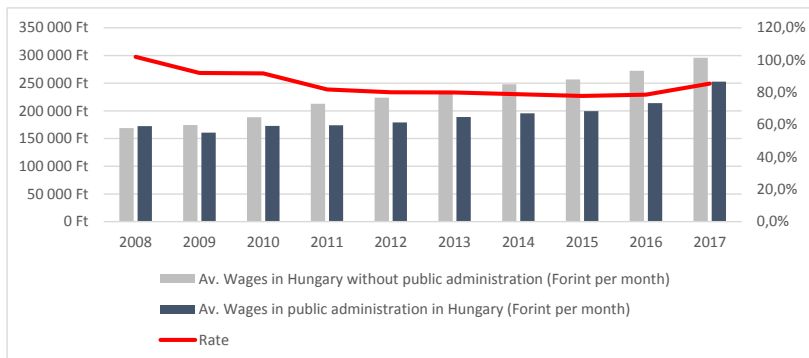
In the fiscal sphere, the average wages (salaries) have changed to a greater extent than in the previous year in 2008-2015, but the change did not exceed 15 percentage points. The decline in real earnings can only be seen in two cases, between 2007 and 2010 (-2.2–4.4 percentage points) and in 2012 (-2.6 percentage points) in the rest of the years, only the increase in real earnings in the fiscal sector declined. Compared to the average earnings of the previous year, the average wage measured without public employees in 2014 increased by 5.9 percentage points compared to 2013, by 6.2 percentage points in 2015, by 9.6% in 2016, and by 13.0 percentage points in 2017 (an increase of 13.5 percentage points in the first

<sup>8</sup> Average earnings in the public sector (HCSO, 2018):

[http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_qli012.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli012.html)

\* Including employment and contract staff, public and government officials, and public servants. Statistics classify public workers into the category of human, healthcare and social care.

quarter of 2018). Dynamic growth is undermined by the comparison of the salaries of those employed in public administration to the average earnings of the private sector.



**Figure 8: Relation of average earnings to average earnings in the private sector <sup>9</sup>**

Source: NKE, 2018 (*Jó Állam Jelentés 2018*)

In terms of public-private wage ratios, the turning point was 2008, since the average earnings of public-sector intellectuals - about 90 percent of the public administration - are increasingly falling out of the competitive sector (the rate is gradually decreasing from 102.0 percent to 77.8 percentage points). However, this trend is not due to the lack of wage growth within the public administration, but to the lagging behind the dynamically increasing wages of the private sector. In the period since then, there was only one case of a noticeable decline in wages: in 2009, the net salary in public administration fell by an average of about 12 thousand forints, which at that time fell by approximately 14 thousand forints from the private sector. The value of the wage gap was 14.6 percentage points in 2017, and it was approximately 43 thousand forints. The results are also distorted by the informal employment of the private sector (paying a part or all of the salary in pocket), so the difference is probably more significant than the measured values. At the territorial level, values are somewhat more favorable, the difference comes from the different earnings data of the private sector (Békés is the only county where the earnings of the public sector exceed the national economy average).

<sup>9</sup> NKE, 2018 (*Good State Report 2018.*)158 p.

\*The figure illustrates the net monthly salary scales of civil servants employed by the public administration for the net earnings of employees in the private sector.

## 8. Opportunities for development of the macro environment

An important consideration when estimating the number of employees in the public sector is that behind the size (and wage) data alone there may be structural, social and efficiency outcomes. For example, the public works program significantly distorts the ex-post impact of the administrative redundancies in 2011, since it is necessary to include public workers in the public sector from 2012 onwards (not to mention the public administration wage costs, which apparently increases the wage bill). At the same time, if we subtract the number of public workers from the total number of employees in the state, it can be stated that the reduction of bureaucracy started in 2012, and from 2016 another decrease in the total number of budgetary institutions, and also within the statistical category of „administration, defense, compulsory social security” (Number of public sector employees). Thus, the trend of decline can be identified, but its extent is not satisfactory based on deeper studies.

However, the proportion of those employed in public employment is not satisfactory, even after the bureaucratic steps taken. According to the ratio of the total number of employees (proportion of employees in public employment to the total number of employees) in Hungary 21.9 percent of the employees receive income from the state budget, which is remarkably high compared to the OECD average (18.1 percent) states and it can only be compared to the welfare states of the Scandinavian type. On this basis, the proportion of public employment should be reduced to at least the OECD average (18.1%), or within the range defined by the employment levels of regional competitors (Slovakia: 19.4% and the Czech Republic: 16.2%).

Particular emphasis is placed on the need for cuts in the headcount trend over the three selected periods of the last decade (Annual Growth Rate of Public Employment). The results show that while in the leading countries in terms of public employment rate growth did not exceed 2 per cent, in Hungary the decrease of 0.22 per cent between 2007 and 2009 was followed by an increase of about 1.5 per cent between 2011 and 2012. Between 2014 and 2015, the total number of employees in public employment increased by 3.53 percent.

A comparison of the redistribution ratio, as an examination of the budgetary resources used to cover the administrative headcount, shows that there is a disproportion between total public expenditure and public employment (Budget expenditure as a percentage of GDP): compared to 21.9 percent of public employees, the ratio of budget expenditures to GDP in Hungary is 46.7 percent compared to the OECD average of 43.0 percent. By comparison, the proportion of public employees in Slovakia is 19.4 percent and the redistribution rate is only 41.5 percent.

The breakdown of expenditure shows a similar picture (Distribution of government expenditure as a share of GDP by function of public expenditure). The share of the COFOG

category of "General public services" according to Eurostat is 4.7 percentage points in Hungary and 3.8 percentage points on average in the OECD (we exclude the amount of public debt service as a significant distorting factor from the statistics). Further deepening the study (public expenditure on GDP per executive and legislative body) reveals that expenditure on executive bodies in Hungary is exceptionally high: at 3.6% of GDP, only Croatia's data is higher, most Western and Northern European countries are below the OECD average (1.8%), with V3 spending a maximum of two-thirds of Hungary's same figure or less on this cost category (Slovakia and Czech Republic: 2.7 percent, Poland: 2.5 percent).

In the public sector, wages in absolute terms are satisfactory, with a fall in real earnings only in two cases, between 2007-2010 (-2.2 to 4.4 percentage points) and 2012 (-2.6 percentage points), while only the growth of real earnings has slowed down in other years in the budgetary sphere (Average earnings in the public sector). However, compared to private sector wages (Average earnings relative to private sector earnings), wage levels are unsatisfactory (and, according to an examination of budget expenditures, they cannot be raised significantly). From the turning point in 2008, the average earnings of public sector intellectual workers - about 90 percent in the public administration - are increasingly falling behind the competitive sector (from 102.0 percentage points to 77.8 percentage points by 2015). In 2017, there was a slight increase, but the wage gap was still 14.6 percentage points, HUF 43,000 in nominal terms. Despite distortions such as black and gray employment, wage developments in the public sector are unavoidable and are based on realistic reductions in the number of public employees on the basis of further indicators and, at the same time, wage increases with unchanged wage-bill.

Thus, the examination of the macro- and mezzo-environment has concluded that in Hungary the public sector employment data lag behind similar indicators of the countries under comparison, thus, similarly to central administration, it is necessary to rationalize human resources and capacities in territorial administration, which can be achieved by reducing the number of state employees and increasing their wages, based on the analyzed indicators.

As a preliminary observation, the current economic cycle, coupled with dynamic economic growth and high labor shortages, allows public-sector workers to be redirected to the primary labor market with greater chances of being employed.

**Headcount:** a small number of well-paid civil servants is needed in the domestic territorial administration. However, a differentiated approach is needed when rationalizing staff; instead of an approach based solely on proportionality, with no efficiency and resource-based approach, a streamlined management plan based on an individual examination of future workload and quality of service provision is needed.



**Wages:** The current wage level, despite its multi-stage development, is considered to be low, - especially in relation to the dynamic growth of private sector wages – and does not reflect real work performance or the value of work done. In order to improve existing conditions, it is necessary to increase the current wage level, while keeping the wage-bill constant. In addition to this, customer-driven resource allocation and further efficiency improvements are needed.

**Public services:** In addition to rationalistaion staffing and wage relations, there is a need for extensive streamlining of public services provided by regional administrations, a more detailed examination of the feasibility of the rationalization proposals presented in the study and further development suggestions based on empirical experience.

At the same time, interventions must also take into account the risks of 'shifting' public sector employees to the private sector. Specifically, job choices - which is especially true for the public sphere – are not only influenced by income considerations: previous studies (Molnár, Kapitány, 2013) have found that this may be the case, for example, for increased safety or social utility. It is now well-known and even scientifically proven (Bellante, Link, 1981) that public sector employees are more risk averse than private sector employees and that the public sector as a workplace is more in need of a lower risk appetite. (Gregory, Borland, 1999)

The direction of the interaction of the two factors is questionable, and, thirdly, the possibility of the worker becoming risk averse as a result of work. Against this background, the success of a job change also depends on the employee's ability to adapt to the demands of a changed work environment, and the ability to adopt a less risk-averse - or more risk-taking - attitude that is more suited to the private sphere.

In addition, the larger organizational dimensions and the potential for greater concentration in territorial administration provide the human resource efficiency reserve. To take full advantage of this, long-term integrated human resource management is needed: it must be ensured that mechanisms in place (such as strategic headcount management, mobility policy or career planning) are capable of permanently improving operational efficiency while rationalizing headcount.

With this in mind, below there are three intervention points - headcount, salary and public services - and suggestionst that have been made for these intervention points.

## References

BELLANTE Don and LINK Albert N. (1981): Are public sector workers more risk averse than private sector workers? *Industrial and Labor Relations Review*, 34. évf. 3. sz. 408–412.

CLEMENTS, Benedict, Gupta, Sanjeev, Karpowicz, Izabela és Tareq, Shamsuddin (2010): Evaluating Government Employment and Compensation. IMF Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department.

CSERNY Ákos (2018): Organization and operation of central administration. In Téglási András (szerk.): Organization of the state. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 127–160.

GÁSPÁR Tamás Mezzo-level and Future Shaping: Strategic Aspects Tér és Társadalom 21. évf. 2007/2. 43-54. p.

GERŐ Márton (2011): Micro- and Macro Interoperability in Analysis: Introducing Some Aspects of Hierarchical Sociometry Kötő-jelek, 2010/2011. 11–34.

GREGORY Robert G. and BORLAND Jeff (1999): Recent Developments in Public Sector Labor Markets. In Orley Ashenfelter és David Card (szerk.): Handbook of Labor Economics, vol. 3C. Amsterdam, Elsevier. 3573–3630.

HAZAFI Zoltán (2015): Some thoughts on the competitiveness of public administration in the labor market. Hadtudomány, 25. évf. különszám. 12–20.

MOLNÁR György and KAPITÁNY Zsuzsa (2013): Workplace in the public sector. Security and occupation, the role of subjective aspects. Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2013. évf. 6. sz.

Nemzeti Közzolgálati Egyetem (2018): Good State Report. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.

SZÁZADVÉG (2016): Changes in the number of public administration and wages in Hungary between 2000 and 2015. Budapest, Századvég Politikai Iskola Alapítvány.

TARDOS Róbert (1997): Sociological responses to the micro-macro problem. Előadás a Magyar Szociológiai Társaság 1997. évi debreceni közgyűlésének elméleti-elméletörténeti szekciójában, (<http://www.socialnetwork.hu/cikkek/TarMikro-makro.htm#00>)

VÉRTESEY László (2018): Types of public administration. In Temesi István (szerk.): Közigazgatási jog. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 201–222.

#### **Contact address**

Béla Kormány  
Doctoral School of Public Administration Sciences  
National University of Public Service  
Budapest, Ludovika tér 2, 1083 Madarsko  
E-mail: [bela.kormany@gmail.com](mailto:bela.kormany@gmail.com)

# The original structure of the Hungarian government in direct international comparison

Gábor Bathó

## Abstract

The Hungarian governmental structure created by Act III of 1848 was used as a reference until World War II and later after 1990 in Hungary. It is commonly accepted that the people involved in creating the Hungarian governmental structure were influenced by the English, French and Belgian examples.

As part of a broader research, we wanted to check this influence between the constitutional development of these countries. Our hypothesis was that there must be a visible connection between the Hungarian and the English, French or Belgian governmental structures. If there is none, then we have found an evidence that this widely accepted fact is not true.

When making the comparison we were looking for direct matches between the Hungarian governmental structure of 1848 and other countries' governmental structure of that time. We were looking for the contemporaneous direct example or model that affected the Hungarian legislation when formulating Act III/1848. After making the direct comparison we realised that the governmental structures of the same era in Hungary, Belgium and the United Kingdom are very different, but there was a significant similarity between the Hungarian Batthány-cabinet and the French Guizot-cabinet.

**Keywords:** governmental structure, ministerial structure, ministries, 1848, Hungary

## Introduction

From the beginning of its statehood, Hungary is said to be an example-follower state. This is especially true for the organisation of the state and the constitutional structure. The examples and models of the modern Hungarian state of 1848 are often researched by legal historians specialised in public law or constitutional law.

Our broader research subject is the development of the Hungarian governmental structure. The governmental structure established in Hungary in 1848 had proven to be quite durable. This formed the basis of the ministerial structure of Hungarian governments not only during the time of the revolution and the dual monarchy from 1867 to 1917, but also right up to World War II.

As part of our research, we would have liked to check the commonly accepted fact, that the people involved in creating the Hungarian governmental structure were influenced by the English, French and Belgian examples. The organs, that previously fulfilled the tasks of government, especially the Locotenential Council, had different organisation from the subsequent government. That was one of the reasons why we thought, that there must be either an original idea of the ministerial structure, or a direct external example, that was followed in 1848.

### **1. Creating the first government in 1848**

Work started in the parliament on 18<sup>th</sup> March 1848, the day after Lajos Batthyány was appointed prime minister. The royal rescript supporting the proposal for the establishment of an independent responsible Hungarian ministry was read on 19<sup>th</sup> March 1848 in front of the joint assembly of the two houses of the parliament. (Ruszoly, 2002) This was when work commenced on the wording of the proposed act on the responsible and independent Hungarian ministry. Those responsible for the wording of what was later to become Act III of 1848 cannot be determined beyond all doubt. Bertalan Szemere, Kálmán Ghyczy and Lajos Kossuth were definitely amongst those working for the wording; however, there is no way of knowing who had worded the original proposal. This is because Bertalan Szemere made his corrections on a fair copy, but the creator of this is unknown. For the purpose of the topic at hand, Szemere's important corrections<sup>1</sup> are the ones that divided a single and uniform economic department, that is the ministry, into two. The original draft contained the following departments, that are ministries, in the order given: internal affairs; national finances; transportation equipment, commerce, agriculture, industry, and sailing; defence of our home, religion and education, justice and mercy. Szemere divided the ministry responsible for a wide scope of competences, namely "transportation equipment, commerce, agriculture, industry, and sailing", which was responsible for a quite wide range of competences as follows: public works and transportation equipment, as well as agriculture, industry, and commerce. These two ministries were placed after one another on the list. The name of the department responsible for the defence of our home was changed to home defence and inserted as the last but one on the list. The name of the ministry responsible for the affairs of religion and education was changed to "religion and public education." (Ruszoly, 2002)

No significant proposal was submitted to the House of Representatives for the reforming of the ministerial structure. At the district meeting held on 22<sup>nd</sup> March, István Ruttkay proposed that the sea service receive a separate department on the list of ministries in the bill. This was answered by Lajos Kossuth, who said that the matter of Hungarian sailing is not adequately developed to receive a ministry on its own. His opinion was that the matter of sailing

---

<sup>1</sup> MNL (Hungarian National Archives) Diaeta anni 1847/48: Cc/59.

should be grouped together with commerce and home defence. (Ruszoly, 2002) After the parliament accepted a series of extraordinary and revolutionary laws, the estates approved the bill on 22<sup>nd</sup> March 1848. The magnates put it on their agenda as early as 23<sup>rd</sup> March at 10 AM. The dispute lasted for nearly three hours, with Prime Minister Batthyány himself responding to the questions raised. The main issues of dispute were questions of competence (appointment of bishops, competence of the minister of home defence and the minister attending to the person of the king), which are outside of the scope of this paper. From amongst the proposed amendments of the magnates, the lower house was only willing to accept the clarification proposal related to the competence of the minister attending to the person of the king if a constraint was to be built into it in the case of ministerial counter-signatures. Their request was that the right of ministerial counter-signatures only be exercised by ministers “residing in Buda-Pest”, thereby excluding the minister attending to the person of the king who resided in Vienna from exercising the right of counter-signatures. Batthyány recognized that due to the increasingly intense disaffection of the radicals based in Pest, it was necessary to appoint the members of the government, or at least to announce the planned members of the government as early as possible. Therefore, he interrupted the dispute, and announced the eight planned members of the government as well as the ministries he intended for them to lead. Following this, the estates adjourned the meeting. (Urbán, 2007)

According to the understandable conclusion of Aladár Urbán, the day of 23<sup>rd</sup> March 1848 was a pivotal point in the work of Lajos Batthyány as prime minister and legislator. This was the day when Batthyány announced the list of the future government, this was when the Temporary National Ministerial Commission was appointed, prime ministerial circular no. 2 (Urbán, 1999) was sent out, and contact was made with the Locotenential Council. This was also the day when the activities of the Prime Minister’s Office commenced. Also, this was the day when the “joint national assembly” approved the act on the independent and responsible Hungarian ministry. (Urbán, 2007) The bill was submitted to the court chancellery on 24<sup>th</sup> March 1848. (Ruszoly, 2002) The bill forwarded by the way of the palatine reached the State Council on 26<sup>th</sup> March, together with other also quite significant bills (Urbán, 2007). The following sentence can be read in the proposal of councillor Rosenfeld attached to the bill: “es ist eine neue Verfassung für Ungarn” (this is a new constitution for Hungary). The councillor made this remark disapprovingly, but beyond doubt had a good grip on the seriousness of the planned legislation. His grievance was that he believed that the parliament acted outside of its competence when drafting such an act. (Károlyi, 1936) The bill was passed following two royal rescripts by the lower house on 2<sup>nd</sup> April 1848 and by the house of magnates on 3<sup>rd</sup> April 1848.

## 2. Functioning of the government

According to Act III of 1848, the prime minister was the head of the responsible government and had eight ministers – if not directly responsible for any of the portfolios himself. Section 12 of the Act reads: “The prime minister shall make a proposal as to the fellow ministers for supreme confirmation.” This therefore indicates that the prime minister has the right to select his fellow ministers. The Act lists the eight possible ministerial positions in two sections. Section 13 exclusively regulates the minister attending to the person of the king, while Section 14 lists the other seven ministerial positions. Antal Szécsen highlighted the peculiarities of the position of the minister attending to the person of the king as follows: “As far as the clubs in Pest are concerned, Esterházy’s position is an ambassador in disguise – and as far as the royal circles in Vienna are concerned, he is a chancellor in disguise.” (Urbán, 2007)

Within the new governmental model, the cabinet incorporated the functions of the government as a body. According to Section 17 of Act III/1848: “Should His Highness or the royal palatine governor not be present at any councils of any ministries, the prime minister shall act as the chair and shall have the power to summon this council at any time that he deems necessary.” It is apparent that in the case of the meeting of bodies, the prime minister is in control, the prime minister disposes over when to summon the cabinet.

According to Section 14 of Act III/1848, the ministers were the heads of departments, offices, that is ministries. This started the Hungarian public law tradition according to which the list of ministries is set forth by acts. (Szente, 2011)

Following the Austro-Hungarian Compromise of 1867, the Hungarian ministry once again needed to govern according to the restored laws of April 1848. Considering that due to the short time available, the revolutionary situation, and the compromises entered into at the time, the laws passed in 1848 were not suitable for the country to be governed based on the stipulations within, the regulations were incomplete, and issues of details were in many cases left unregulated. This was exacerbated by the fact that during the extraordinary situation of the 1848 and 1849 Revolution and War of Independence, there had been no possibility of testing these regulations in practice. However, for completely understandable reasons, it was not possible to amend the April Laws shortly following the Compromise. For symbolic reasons, the government had not been in a position to initiate the amendments of these laws, as it was the result of decades of struggle that it once again became possible to govern the country according to the April Laws. (Sarlós, 1968) In 1868, minister of justice Boldizsár Horváth described this situation to Ferenc Deák as follows: “It would be easy to govern this country if we had laws for everything. However, the problem is exactly that our laws are lacking in all areas.” (Kónyi, 1898) In 1867, a completely new governmental structure commenced its

operations. The organs of the Austrian imperial state authority were completely eliminated. As a result, the Hungarian Chancellery or the Locotenential Council also ceased their operation. These were replaced within state administration by the responsible Hungarian government and nine ministries. The years following the Compromise were spent by establishing the system – this was a necessary phase, and also the result of the deficiencies of the above-mentioned laws. The issue of the ministerial seats was left unresolved for a long time. Virtually all ministries were constantly on the move, continuously reorganized, with new departments being created within. Both the seats of the ministries as well as the establishment and reorganization of the internal structures of ministries were frequent items on the cabinet's agenda. The most important forum for decision preparation within the government was still the cabinet, that is the government's meeting.

### **3. Ministerial structure – basis of comparison**

According to Section 13 and 14 of Act III of 1848 the new Hungarian government was made up of the following ministries: the prime minister, the minister of the interior, the minister of national finance, the minister of public labour, means of transportation and sailing, the minister for agriculture, industry and commerce, the minister for religion and public education, the minister for justice and royal pardon, the minister of home defence and the minister attending to the person of the king. The act did not really mention the names of the ministries nor the names of the ministerial positions. It used the phrase “department” for the ministries, or – to be more precise – for the main tasks of each ministry. Later, in the daily use, these names were used for the denomination of the ministries in a shortened, simplified way. Instead of saying ‘minister of public labour, means of transportation and sailing’ the simplified and shortened but still official version was ‘the minister for public labour and transportation’, and instead of ‘minister for justice and royal pardon’ they simply used ‘justice minister’.

It is commonly accepted that the people involved in creating the Hungarian governmental structure were influenced by the English, French and Belgian examples. When making the comparison we were looking for direct matches between the Hungarian governmental structure of 1848 and other countries' governmental structure of that time. We were looking for the contemporaneous direct example or model that affected the Hungarian legislation when formulating Act III of 1848.

### **4. Comparison with the ministerial structure of the United Kingdom**

The United Kingdom that time, shortly before the 1848 Hungarian revolution seems to be the most logical choice as it is a country based on a historical constitution which is also true for Hungary at the time of the creation of the original Hungarian governmental structure in 1848. There is a strong, centralised executive power in the United Kingdom in accordance with

the system of governance that is said to be dual, because the monarch is also part of the executive power. The functioning government evolved from the personal advisory board of the monarch, from the Privy Council after a long development. This council nowadays is connected to the government itself (it is a department of the government) and has many hundreds of members like present and former cabinet ministers, who received lifelong appointment from the monarch.(Chronowski, 2007) The phrase 'government' is a collective phrase, it is used with a dual meaning. The broader meaning of the government contains the prime minister and deputy, the cabinet ministers, other ministers and secretaries without governmental office. In this way, the government is an organisation with more than one hundred members. The present government of the United Kingdom consists of the prime minister, 22 cabinet ministers and 98 other ministers. Altogether the government of Theresa May has 121 members.<sup>2</sup> There are three levels of the governmental membership. The first one is the level of the secretary of state, which title is worn by the majority of the cabinet ministers having portfolios. According to the Hungarian governmental structure this is the level of the ministers. The second level is the level of the ministers of state, that is the equivalent of the junior ministers in the British, and the equivalent of the secretaries of state in the Hungarian system. The third type of the government membership is the parliamentary under-secretary of state, which is one level under the minister of state in the hierarchy. (There is a fourth level, the parliamentary private secretary, but members of this level are not members of the government.) The narrow meaning of the government is the cabinet, and consists of the prime minister, the deputy prime minister and the cabinet ministers. This group is made up of approximately twenty people. The members of the cabinet receive the title of secretary of state from the monarch. It is characteristic of this system, that the title of the secretary of state is higher than the title of minister. Another characteristic – unlike on the continent – that the attorney general is part of the government.(Borók, 2011) The members of the cabinet are not equal and are not of the same level. The headcount of the cabinet may be changed, but there is a limit is the number of the paid cabinet members. There must only be 22 paid members of the cabinet.(Imre, Kristó, 2011)

To find the direct connection between the British and the Hungarian governmental structure we have examined the functioning government in the United Kingdom around the formation of the first Hungarian government. This government of the United Kingdom of Great Britain and Ireland was led by Lord John Russel from 1846 to 1852. The members or the positions of the cabinet of this government were the following: First Lord of the Treasury, Lord Chancellor, Lord President of the Council, Lord Privy Seal, Home Secretary, Foreign Secretary, Secretary of State for War and the Colonies, Chancellor of the Exchequer, First

---

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/how-government-works#how-governement-is-run> (2018-03-16)



Lord of the Admiralty, President of the Board of Control, President of the Board of Trade, Chancellor of the Duchy of Lancaster, First Commissioner of Woods and Forests, Chief Secretary for Ireland, Postmaster General, Paymaster General and Secretary of War. According to this list the first Russel-government had 18 members including the prime minister. At first sight, the first thing to take notice of is the number of the government members. Of course, the United Kingdom was much bigger in 1848, than Hungary or even the Habsburg Empire, which is a good explanation for the smaller number of the ministries in Hungary.

The second remarkable thing is that the word 'minister' is not even used for the ministerial positions in the Russel-cabinet. There are lords, first lords, secretaries, presidents, chancellors and a commissioner. During the debate on the tasks of the Hungarian ministries in February 1848, the question occurred, whether there should be more ministries and ministerial positions having traditional names in the cabinet. There was an initiative or at least an idea to use traditional names of high Hungarian dignitaries for the ministerial positions in the government. (Ferdinandy, 1902) This idea was dismissed.

The structure and the functioning of the British cabinet seems to be very much different from the Hungarian one. There are no traces of such high number of cabinet-members or the strict levels of the cabinet-members in the Hungarian governmental traditions. For me, this means, that the British government system was not a direct example for the Batthyány-cabinet in 1848.

## **5. Comparison with the French ministerial structure**

The second possible example to be examined here is the French example. We would like to show two cabinets from 1848, the cabinet of François-Pierre Guizot and the cabinet of Jacques-Charles Dupont de l'Eure. The 1848 French revolution makes a momentous change in the French constitutional system, but not in the governmental system or the ministerial structure. We would like to show the Guizot cabinet from directly before the revolution and the Dupont de l'Eure cabinet from directly after the revolution.

The Cabinet of François-Pierre Guizot was the last ministry of King Louis Philippe I of France, and it was formed by decree of and was in office from 19<sup>th</sup> September 1847. This government was dissolved when the provisional government was formed on 24<sup>th</sup> February 1848 after the February Revolution. The Guizot-government had the following positions: president of the council and minister of foreign affairs, minister of interior, minister of justice and religious affairs, minister of war, minister of finance, minister of navy and colonies, minister of public education, minister of public works, minister of agriculture and commerce. (Muel, 1891) This government had nine members with ten governmental positions. The prime minister (the president of the council) was the minister of foreign affairs at the same time. This was a

common practise in the Hungarian governments as well between 1867 and 1944. The prime minister used another portfolio to strengthen its position in the ministerial council.

The size of the government is very similar to the Hungarian government in 1848. It seems that the size of the country was not in connection with the size of the government. France was more than two times bigger than Hungary, but the governments were almost the same size.

The positions in the French Guizot-government and in the Hungarian government according to Act III/1848 may be paralleled as in this chart:

French Guizot-cabinet	Hungarian Batthyány-cabinet
president of the council	prime minister
minister of foreign affairs	minister attending to the person of the king
minister of interior	minister of interior
minister of finance	minister of national finance
minister of war	minister of home defence
minister of agriculture and commerce	minister for agriculture, industry and commerce
minister of justice and religious affairs	minister for justice and royal pardon
minister of public education	minister for religion and public education
minister of public works	minister of public labour, means of transportation and sailing
minister of navy and colonies	

For the comparison, it must be said, that there were 10 members of the Guizot-cabinet and 9 members in the Batthyány-cabinet. The parallelism cannot be unseen. There is a prime minister, a minister of foreign affairs, for interior, for finance, for defence and for agriculture and commerce. There are only two differences to be recognised. The first is the arrangement of the portfolios of justice, religion and education. These three portfolios are arranged differently, but in each government into two ministries. In the Guizot-cabinet there is a separate ministry for education and for the portfolios of justice and religion are connected. To the contrary, in the Batthyány-cabinet there is a separate ministry for justice, and there is another joint ministry for the portfolios of religion and education. The reason for this is simple and comes from the Hungarian administrative traditions. Before the revolution of 1848, the matters of religion and education were handled jointly by the leading executive organ, the Locotenential

Council (Ember, 1940). The second difference is the arrangement of the portfolios of public work and transportation. There were two separate ministries in the Guizot-cabinet for these portfolios. The Batthyány-cabinet had only one, joint ministry for these portfolios. It is obvious, that Hungary never had colonies, but the idea of the separate ministry for sailing appeared during the parliamentary debate of Act XIII/1848. (Ruszoly, 2002)

The French provisional government was a short-lived government formed on 24<sup>th</sup> February 1848 at the start of the French Second Republic, after the cabinet of François-Pierre Guizot and after the July Monarchy. This government was in office only until 9<sup>th</sup> May 1848. This provisional government was composed of the following positions: president of the council, minister of interior, minister of foreign affairs, minister of finance, minister of justice, minister of public works, minister of agriculture and commerce, minister of education and religious affairs, minister of navy and colonies and minister of war (Fortescue, 2004). The number of ministries is the same as it was in the Guizot-cabinet. But there is a minor change that makes the provisional government more like the Hungarian Batthyány-cabinet. This minor change is that the portfolio of religion is attached to the ministry of education not to the ministry of justice. This was one of the above spotted differences between the Guizot- and the Batthyány-governments.

It cannot remain unsaid that there is much parallelism and resemblance between the Hungarian Batthyány-cabinet and the above-mentioned two French cabinets. Their structure, the names of the ministries are almost the same except for a very few differences. The amount of these differences is much less than the natural and historical differences between France and Hungary in 1848. This means that the French government's ministerial structure could have been a direct model and example for the first responsible Hungarian government.

## **6. Comparison with the Belgian government**

The third possible example to be examined in this paper is the Belgian government. It is widely accepted, that the Belgian constitution of 1831 was an example for the Hungarian legislature in 1848 when adopting the acts creating the modern bourgeois state.

Articles 97 to 99 of the 1831 Belgian constitution contain provisions regarding the membership of the federal government. Article 97 stipulates that only Belgian nationals can be ministers and Article 98 provides that no member of the Belgian royal family can be a minister. Article 99 provides that the council of ministers cannot have more than 15 members and that the council of ministers must comprise as many Dutch-speaking as French-speaking members, with the possible exception of the Prime Minister. (Deseure, 2016)

To find the direct connection with the Hungarian Batthyány-government we examined the contemporaneous government in Belgium, the Rogier-cabinet. Charles Rogier was prime minister and led his government in Belgium for the first time between 12<sup>th</sup> August 1847 and 31<sup>st</sup> October 1852. This cabinet had less than fifteen members, according to Article 99 of the 1831 constitution. The number of the cabinet-members was six, and these six persons led seven portfolios. The positions of the members were the following: prime minister, minister of interior, minister of finance, minister of foreign affairs, minister of war, minister of justice and minister of public works (Mabille, 2011). Prime Minister Rogier was the minister of interior at the same time. In respect to the number of ministers, it is just by one higher than it was in 1831 in the Gerlach-cabinet (26<sup>th</sup> February – 4<sup>th</sup> March 1831). That time there was no minister of public works.

In comparison with the Hungarian Batthyány-cabinet, there are some portfolios that seem to be missing from the Rogier-cabinet. There is no ministry for the agriculture, for the commerce, for the industry or for the transportation. Later, the number of ministries increased. The Beernaert-cabinet (1884-1894) had eight members, the Carton de Wiart-cabinet (1920-1921) had thirteen members. With this initial low number of cabinet-members the Belgian government does not seem to be a direct example for the Batthyány-government.

## **Conclusion**

As a summary, we must say that the measure of the resemblance of the Batthyány-cabinet and the Guizot-cabinet was a surprise. From a formal perspective, it can be stated that the British and the Belgian governmental structures were not direct examples for the Hungarian Batthyány-cabinet of 1848. It can also be stated, that the French governmental structures around 1848 could be direct models for the Hungarian ministerial structure in 1848.

From the above, it is not true, that the people involved in creating the Hungarian governmental structure were influenced by the English, French and Belgian examples. They have chosen the contemporaneous French model to follow. This fits to the idea, that the leaders of the Hungarian reform age and the 1848 revolution were highly influenced by the French constitutional reforms after the great revolution of 1789. Of course, we cannot state that other elements of the Hungarian constitutional structure have the same sources.

## **References**

BORÓK, GY. (2011): Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyedul-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyedul-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf) (2018-03-30)

CHRONOWSKI, N. (2007): NagyBritannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In: CHRONOWSKI, N. - DRINÓCZI, T.: Európai kormányformák rendszertana. Budapest: HVG-Orac, 2007. p. 678. ISBN 9789632580043

DESEURE, B. (2016): National Sovereignty in the Belgian Constitution of 1831: On the Meaning(s) of Article 25. In: MÜBIG, U. (ed.): Reconsidering Constitutional Formation: National Sovereignty. Cham: Springer International, 2016. p. 264. ISBN 9783319424057

EMBER, GY. (1940): A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története. Budapest: M. Kir. Országos Levéltár. p. 301.

FERDINANDY, G. (1902): Magyarország közbjoga: Alkotmányjog. Budapest: Politzer. p. 839.

FORTESCUE, W. (2004): France and 1848: The End of Monarchy. London: Routledge. p. 228. ISBN 978041531461970.

IMRE, M. – KRISTÓ, K. (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: SZAMEL, K. et al. (eds.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest: Complex. p. 972. ISBN 9789632952161

KÁROLYI, Á. (1936): Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. Budapest: Magyar Történelmi Társulat. p. 374.

KÖNYI, M. (1898): Deák Ferenc beszédei. Budapest: Franklin. vol. 5. p. 479.

MABILLE, X. (2011): Nouvelle histoire politique de la Belgique. Bruxelles: CRISP. p. 457. ISBN 9782870751138

MUEL, L. (1891): Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans: Précis historique des révolutions, des crises ministérielles et gouvernementales, et des changements de constitutions de la France depuis 1789 jusqu'en 1890. Paris: Marchal et Billard. p. 557.

RÚSZOLY, J. (2002): Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949. Püski: Budapest. p. 440. ISBN 9639337455

SARLÓS, B.: A kiegyezés magyarországi jogpolitikája. In: Századok, issue 1968.

SZENTE, Z. (2011): Kormányzás a dualizmus korában. Budapest: Atlantisz. p. 466. ISBN 9789639777170

URBÁN, A. (1999): Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöki, hadügyi és nemzetőri iratai. Budapest: Argumentum. p. 1790. ISBN 9789634460954

URBÁN, A. (2007): Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöksége, fogsága és halála. Budapest: Argumentum, 2007. p. 504. ISBN 9789634464389

#### **Contact address**

Dr. Gábor Bathó  
National University of Public Service  
Budapest, Ludovika tér 2, 1083 Madársko  
E-mail: Batho.Gabor@uni-nke.hu

# The Role of Private Sector in Outsourced Military and Prison Services: Experience of the UK and Germany

Ruslan Seitkazin

## Abstract

Outsourcing for military support functions has been the subject of increased debate. The private sector generally provides both complex and strategic products to sovereign governments, since it is cheaper, flexible, and more importantly, it gives the military to focus on its missions. Yet, despite the potential advantages of outsourcing, there are some unintended consequences, which bring up questions about the long-term impact of contracting on government strategy and planning. The main purpose of the article is to analyse empirical evidence on outsourcing in military support services as well as private involvement in prison services in the United Kingdom and Germany. Distinctive experience in these fields will be reviewed and presented.

**Keywords:** outsourcing, national defence, prisons, UK and Germany, private sector.

## Introduction

Outsourcing has been a driver in public services and it is widely seen in many parts of government, including education, criminal justice or even defence. Flynn (2012) believes that markets play a critical role in the public sector. It is evidenced, for example, that there are private suppliers who provide complex and strategic products for government, such as modern weapon systems, fighter planes and nuclear submarines. It is argued that private companies are now well equipped in producing defence systems or even know a little bit more about military products. Therefore, the role of the private sector in national security is now being increased. Yet, it is true that as a client, government normally retains regulatory functions and monitors the process, or even replaces the contractor in case of any failure. This rarely occurs though. Especially with military outsourcing, where defence products are usually constructed following a lengthy delay and items by the end of the contract frequently obsoleted, as Astute class submarines in the UK (National Audit Office, 2011). Furthermore, Domberger and Jensen (1997) point out that contracting is based on competition. One objection to this argument concerns purchasing. For instance, there are many suppliers of stationery for schools, and so head teachers can easily identify whether suppliers meet the requirements or not and hence,

whether stationary should be bought directly from only one vender. Alternatively, the poor quality of products or their price might result in switching to another supplier. Blanc-Brude (2013) argues that contracts are written in order to transfer risks with an aim of attaining more cost-effective procurement from the public sector to private companies, as with private involvement in prison services, for instance. It has been known that public prisons are poorly run, whereas private ones are arguably not and that they even spend less budget to maintain inmates. However, as Jing (2010) points out that prison privatization frequently leads to the entrenchment of incumbent contractors and limits the freedom of governments in replacing them. While it may be true that the state frequently resolves problems when the main supplier has failed, this issue is normally tackled by attracting another private actor. For instance, in cases where two companies are competing to deliver infrastructure projects and the first firm is efficient and can control risks and reduce costs while the second is not. State authorities need to delegate the task of operating and building public infrastructure, but do not always know which organisations to give contracts to. If the contract entails transfer of little or no risk, effective companies have a stimulus to imitate ineffective ones at the bidding stage (adverse selection) and make no attempt to control and reduce costs (moral hazard) (Blanc-Brude, 2013). Flyvbjerg and Holm (2003) argue that in such cases, the government must cover any future expenses. Hence, why does the government not elaborate appropriate stimuli schemes within the fixed cost in order to cover any future overruns? Abdi, et al. (2014) argue that the core issue concerns how the government should select the contractor and how incentives might be created for the latter. Moreover, if too many risks are transferred to the contractor, a small number of companies will seek to enter the market and competition might be reduced. Notwithstanding this, the most important aspect of contracting is how the contract is written, agreed and implemented. Flynn (2012) notes that poor contracting may bring ineffectiveness or poor service quality rather than failure, whereas intelligent contracting may lead to innovation, responsive services and more importantly, the enforcement of costs will be downwardly maintained.

### **1. The nature and the scope of military outsourcing**

In the attempt to diminish the costs or extend the reach of public services, many countries have engaged private companies in various areas traditionally overseen by the public sector. Private agents feature in the management of national defence in many states. However, the militaries of the UK and Germany have significant experience of outsourcing, the main transformation and reforms began in the 1990s (Krahmann, 2005). This includes the delegation of activities to the private sector that was conventionally operated by military institutions accountable to the Ministry of Defence (MoD) in the UK and the German Federal Ministry of Defence. The UK has been one of the leaders in this respect, with the Labour

government having dramatically extended the role of the private sector in the provision of international and national security systems. The development of a private military service has been fostered since the mid-1980s. The Thatcher government began this process with the privatisation of the Royal Ordnance, Rolls Royce and Aircraft Corporation (Edmonds, 1999). Later, New Labour progressively improved the use of the private sector with the outsourcing of an increasing variety of military services. In 1998, the flight instructors and simulators for the Hawk Synthetic Training Facility were first outsourced (Krahmann, 2005). State participation in the private area has been recognised as hindering value for money, since it would retain the ability of firms to work according to the market principles. Instead, authorities were told to view companies as partners that must have similar input into how services are supplied (Krahmann, 2005).

Nonetheless, it has often been claimed that the use of civilians in place of military personnel may have a negative influence on the “fighting spirit” and morale of the armed forces (Hartley, 2004). However, civilian contractors have been increasingly involved in military operations in Iraq and elsewhere. Moreover, the UK has created a “new class of reservist, a Sponsored Reserve” (Hartley, 2004). The Sponsored Reserve concept allows the private sector to deliver military support services in conflict situations by accepting parts of their personnel as voluntary “sponsored reservists” (Krahmann, 2005). Moreover, according to the contract that was signed in 2001, one third of reservists must serve in the new Heavy Equipment Transporter (Krahmann, 2005). The contract will outsource the evacuation, transport and deployment of tanks and other heavy transports in international conflict situations. Furthermore, more operations with reservists were planned as ground and air crew of the “Future Strategic Tanker Aircraft for in-flight refuelling”, which costed some £13bn (Krahmann, 2005). Interestingly however, Krahmann (2005) states that these reservists have only been involved in the Armed Forces Mobile Metrological Unit. It is important to note that most contracts produce a tight rapport between private companies and MoD, and such projects normally entail the long-term commitments. Therefore, if a project fails, renegotiation will be fairly expensive.

It cannot be denied that the possession of defence service facilities and technical expertise is retained by companies, hence the defence authority might find it complicated to opt out of such contracts due to deficiencies of staff and facilities that could replace the private firm. Moreover, it is critical that the terms of such military contracts are not public. It is also said that, unlike state regulation, the contracts do not have to be approved by Parliament. Hence, while contracts between private military firms and the government or Sponsored Reserves might provide the authority some control, they give only limited public accountability and lack transparency. It assumes that the private military companies could benefit from the sale of excess capacities to third parties across the globe. In addition to dissemination of dual-use



goods and armaments, there is a risk from the proliferation of military expertise and knowledge, including training and tactical advice, among non-state actors within the country and abroad. Therefore, there is a need to initiate national regulation as a form of governance mechanism to control their emerging private military industries. In response to such challenges, the UK introduced different laws for private policing services. The Private Security Industry Act 2001, for instance, has established the ground for the governance of domestic private security services. Yet, by 2004 it was not yet completely realized and as a result, difficult to evaluate (HMSO, 2001). The Security Industry Authority (SIA) was established by the Act, which has formulated licensing criteria for security guards, door supervisors, wheel-clampers, and events security. It is also noted that the criteria include a criminality check, however a previous conviction does not preclude the license, but will be assessed on a case-by-case form. Moreover, some training on average 30 hours is required too (SIA). As far as private companies are concerned, the Act has a number of requirements which might contribute to the governance of the sector. Yet, such requirements will only address to services offered in the UK. In other words, a different regulation is needed when the British company operates in another country. While the UK government has analysed some of the options for the regulation of private military firms, it is argued, that no progress has been made on the drafting of such control policies. The regulation of mercenaries in the UK has extended, but still remains incoherent and fragmented with various aspects contained in a number of laws.

By contrast, many European countries have looked to Britain as an example for the outsourcing of defence services and have begun to use this approach (Roos, 2000). Germany, for instance, launched the reform known the Bundeswehr with assistance of the private sector in the mid-1990s. The German way of outsourcing has been completely different from that of Great Britain. Although Germany planned to incorporate market tenets into the Bundeswehr, it has been more cautious than its British counterpart. For example, privatisation has only slowly developed. Germany has tried to maintain direct regulation over defence support services through partial or even full state ownership. The main progress began after the signing of the Framework Agreement, which meant that 14 pilot programmes would be privatised (Krahmann, 2005). In these outsourcing projects, the Bundeswehr retained ownership of defence assets, while companies took over operation, training and management services. Yet, the two projects have been successfully implemented, with training for the Eurofighter aircraft and the Army Combat Training Centre (Krahmann, 2005). It can be argued that these projects were similar to the UK's early outsourcing efforts. The major regulator mechanism is the short-term contract with private companies as a service provider. However, the short-term contract, in comparison to akin UK projects, presents a controlling aspect. The intended goal is to prevent the Bundeswehr developing long-term dependence on a single service supplier. In

addition, it can also perform a coercion function due to the continuation of contracts being predicated on the satisfaction of the Bundeswehr. Nevertheless, the German authorities have used a different management approach with respect to the central segments of the Bundeswehr, namely clothing suppliers, information technology and the white fleet. Soon after, they launched a private company, the Corporation for Development, Procurement and Operations (CDPO) (Krahmann, 2005). In contrast to the UK, the entirely state-owned CDPO appears to have been eager to support straight participation in the providing of military services. Furthermore, this body has argued that the Constitution demands a coordination function and control over the private suppliers of military services must be kept by Bundeswehr. Unlike the UK, Germany used joint ventures and corporate shareholders as a way of controlling the private companies, rather than depending exclusively on the terms of the contract. In Germany, strategic concerns were more paramount issues than the cost efficiency. Furthermore, the Higher Regional Court of Dusseldorf stated that companies with a minority public ownership were subject to procurement procedures (Krahmann, 2005). This decision may push the Bundeswehr towards entire privatisation and traditional outsourcing.

## **2. Prison governance structures and efficiency**

On the other hand, private involvement in prison services has been used in many countries in the context of New Public Management theory. There are two different types of private involvement in management of prisons: The French and North-American models (Araujo, 1995). In the North-American version, private companies might participate in all aspects of the prison services, whereas in the French, the state retains the major functions, such as controlling, maintaining and occasionally punishing inmates (Cabral and Azevedo, 2008). Quality outcomes from outsourcing emerge from suitable safeguards that the public sector puts into the contract (Segal and Moore, 2002). There is perhaps some evidence to support the idea that private participation in public services, as in prisons, will result in cost shortening at the expense of quality. Furthermore, correctional maintenance must be assessed in terms of the capacity to circumvent overcrowding, reduce recidivism and restrain violence. It is true that the definitive measure of whether the jails operate effectively is whether jails have a real impact on diminishing recidivism rates among prisoners. It argues that since the first privately managed jail launched in 1992, there is no evidence that outsourced prisons reduce recidivism rates. Hart, et al. (1997) suggest that quality is complicated to enforce and measure, for example with respect to adequate legal and medical assistance of inmates or the use of force within prisons since qualitative issues are barely contractible and compensation for the activities of the jail is fixed and private companies are driven by cost-reduction efforts. In other words, the quality of service improvement is neglected (Cabral, et al., 2013). Drawing on this anticipated quality-cost trade-off, Hart, et al. (1997) argue that in significant dimensions, such

as the quality of workforce and prison violence, prison contracts are notably incomplete. What is more, in many cases private companies are involved in outsourcing, but the public sector also retains some supervision functions. Baun and McGahan (2009) believe that outsourcing might feature a hybrid arrangement. The contracting prison industry and government-business relationship is employed where oversight is only provided by the government in the way that the service conforms to public specifications. For example, in 2012, G4S could have lost its contract for England's first private prison after it was known that the inmates were found to have high levels of idleness and drug use (Travis, 2012). Moreover, Scotland's privately run Addiewell Prison was found to be the most violent jail in the state for both prisoners and staff in 2011 (Mathieson, 2011). Therefore, the question is: to what extent does the private sector adequately operate such complex services?

While both countries use private entities in prison services, the UK is the leader in this direction (Pozen, 2003). In 2001, private jails held about 9.4 percent of the UK's total adult correctional facility population, representing more than 90,000 offenders (Pozen, 2003). The privatisation of jails was achieved by addressing the problem of prison overcrowding. The role of private involvement in prison services is substantial, and signs of abatement are emerging. The Altcourse is the first designed, erected, operated and financed private jail in the UK and was opened in 1997 (Pozen, 2003). In addition to this, in the UK 14 jails were contractually operated by private players, namely G4S, Serco and Sodexo. It has been argued that the quality of private prisons is decreasing to enhance efficiency. The main arguments for this tendency are deficiencies of experienced personnel and high workforce turnover (The National Audit Office, 2003). Therefore, it has been said that the environment in such prisons is less safe than in public jails because of the experience of wardens and officers. However, the Report concluded that the prison service had benefited from private sector participation. It may be suggested that allocated funds for private sectors in both countries were directed away from jail improvement. More precisely, it has been claimed that the private prison has a tendency to set more closed-circuit television (CCTV) in place of security personnel for the purpose of maximising the profit.

It is noteworthy that the UK Government could not find any private operator for the failing Brixton jail. The situation in Germany is rather different, as the German constitution does not allow prisons to be operated entirely by private companies (Wolfgang, 1996). Yet, the massive financial issues entailed by the reunification of the country have pushed the government to develop the idea of having a private sector presence in the building of prisons and to then lease these to the state. In some administrations, prison personnel are to be replaced by security agencies as Serco, which runs five detention facilities in the UK (Benoit, 2013). However, because of the law's limitations direct supervision will be conducted by public servants. As in the UK, overcrowding is the central and most controversial issue in Germany.

In some states, such as Bavaria, Berlin and Thuringia, the jails are overcrowded, whereas in Hamburg has a lot of vacant cells (Boetticher and Feest, 2008).

## Conclusion

The preceding examination has provided an insight that these governments have a number of governance mechanisms at hand with which to regulate the increasing outsourcing industry. Most of these mechanisms have a direct impact on the provision of different public services not only in Europe, but also abroad. Yet, whether and how public officials employ these measures really relies on their understanding of the risks involved in the privatisation and the willingness to inhibit the free operation of the market in these sectors. Since, there is frequent a perceived a trade-off between the two.

The paper, however, tried to demonstrate how this issue has been solved in the UK and Germany. The comparison is interesting, since these two states have approached outsourcing in different ways. While the UK government has placed significant trust in the outsourcing of the sector and has only recently reinforced governmental control policies, the German government has been careful to sustain its steering capabilities via public private shareholding and also via stricter legislative regulation.

In the nutshell, these examples also show how government tends to delegate risks to the private sector, even if the contract does not cover future overruns. It may be suggested that the lack of professional personnel could lead to poorly written contracts. For example, military products are usually out-of-date. Why is this? Such contracts are designed for a long-term commitment and normally, the contractor rarely monitors the project. It is crucial to coordinate and update the terms and conditions of contracts in order to prevent future delays and trade-offs. In the case of prisons, the capability of private companies to run prisons must be profoundly questioned not only in these countries, since such practical failures require serious attention by the policy makers and the general public. It is clear that prison outsourcing should be minimised and constrained with an aim of turning to more efficient and fiscally sound measures to diminish prison overcrowding and costs, namely adopting alternative to incarceration and reforming sentencing.

## References

- ABDI, A., LIND, H., BIRGISSON, B. (2014): Designing Appropriate Contracts for Achieving Efficient Winter Road and Railway Maintenance with High Performance Quality. *International Journal of Quality and Service Sciences*. Vol. 6, No. 4, 399-415.
- ARAÚJO, J. (1995): *Privatization of Prisons*. San Paulo: Revista dos Tribunais.
- BAUM, J., MCGAHAN, A. (2009): *Outsourcing War: The Evolution of the Private Military Industry After the Cold War*. Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto, Canada.

- BENOIT, B. (2013): Serco Fraud Probe Halts Prisons Deal. *The Financial Times*.
- BOETTICHER, A. AND FEEST, J. (2008): German Criminal and Prison Policy, in *Prisoners' Rights Colloquium*, 361, 381.
- BLANC-BRUDE, F. (2013): Risk Transfer, Self-Selection and Ex Post Efficiency in Public Procurement. An Example from UK Primary and Secondary School Construction Contracts. UK: Edhec Business School.
- CABRAL, S. AND AZEVEDO, P. (2008): The Modes of Provision of Prison Services in a Comparative Perspective. *Brazilian Administration Review*. Vol. 5, No.1, art. 4. 53-69.
- CABRAL, S. LAZZARINI S., AND AZEVEDO, P. (2010): Private Operation with Public Supervision: Evidence of Hybrid Modes of Governance in Prisons. *Public Choice*. 145 (1). 281-293.
- CABRAL, S., LAZZARINI, S., AND AZEVEDO, P. (2013): Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitudinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons. Insuper Working Paper.
- DOMBERGER, S., JENSEN, P. (1997): Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 13, Issue 4. 67-78.
- EDMONDS, M. (2007): Defence Privatisation: From State Enterprise to Commercialism. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 13/1. 114-129.
- FLYVBJERG, B. AND HOLM, M. (2003): How Common and How Large are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects? *Transport Reviews*. Vol. 23, No. 1. 71-88.
- FLYNN, N. (2012): *Public Sector Management*. UK: Sage.
- HART, O., SHLEIFER, A., VISHNY, R. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*. 112 (4).1127–1161.
- HARTLEY, K. (2012): *The Economics of Defence Policy. A New Perspective*. Routledge. Taylor and Francis Group.
- HMSO (2001): Private Security Industry Act 2001, London: The Stationary Office. Available: [www.hmso.gov.uk/acts/acts2001/20010012.htm](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2001/20010012.htm), (Last accessed: 09.01.2019).
- KRAHMANN, E. (2005): Private Military Services in the UK and Germany: Between Partnership and Regulation. *European Security*, Vol. 14, Issue 2. 277-295.
- MATHIESON, J. (2011): Scotland's Flagship Private Prison the Most Violent in the Country. *Scottish Daily Record*. Available: <https://www.dailyrecord.co.uk/news/scottish-news/scotlands-flagship-private-prison-the-most-1097103> (Last accessed: 09.04.2019).
- Ministry of Defence: The Major Projects Report (2011): National Audit Office. UK: HC 1520-I. Available: <https://www.nao.org.uk/report/ministry-of-defence-the-major-projects-report-2011/>. (Downloaded: 13.02.2019).
- ROOS, J. (2000): Bundeswehr Embraces Defense Reform. Troop Cuts, Out-of-area Operations Spur German MoD's Pursuit of "Partnership" with Industry', *Armed Forces Journal International*.

SEGAL G. AND MOORE A. (2002): Weighing the Watchmen: Evaluating the Costs and Benefits of Outsourcing Correctional Services. USA: Reason Public Policy Institute. Security Industry Authority, All About the New Licenses. Available: <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/training.aspx> (Last accessed: 10.03.2019).

The National Audit Office (2003): The Operational Performance of PFI Prisons. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 700 Session 2002-2003. Available: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/06/0203700.pdf> (Downloaded: 10.01.2019).  
Travis, A. (2012): G4S Loses Wolds Prison Contract. The Guardian. Available: <https://www.theguardian.com/society/2012/nov/08/g4s-loses-wolds-prison-contract> (Last accessed: 06.04.2019).

POZEN, D. (2003): Managing a Correctional Marketplace: Prison Privatisation in the United States and the United Kingdom. USA: Journal of Law and Politics, XIX. 253-284.

WOLFGANG, L. (1996): The Public and Private Sectors in Germany: Re-Thinking Developments in German Penal Control. Germany: University of Munich.

**Contact address**

Ruslan Seitkazin  
PhD student of the Doctoral School of Public Administration Sciences  
National University of Public Service  
Budapest, Ludovika tér 2, 1083 Mađarsko  
E-mail: [seitkazin.ruslan@gmail.com](mailto:seitkazin.ruslan@gmail.com)

**RECENZIE**

# Veřejná politika

Martin Potůček a kol.

## Verejná politika

Ľudmila Malíková - Martin Daško

Rýchly nástup verejnej politiky ako najmladšej z politických vied u nás - v Čechách i na Slovensku - prináša už aj kvalitatívne zmeny. Po prvých učebniciach spred 10-15 rokov (Ľ. Malíková: Verejná politika. Aktéri a procesy, 2003, M. Potůček a kol.: Veřejná politika, 2005) sa v posledných rokoch dostala k čitateľom aj "druhá generácia" učebníc z identicky vedených autorských dielní (čím sa naša spisba v tejto oblasti výrazne posunula do čela všetkých postsocialistických krajín). Obe "dielne" sú pritom tvorené mladými spoluautormi (V. Rudolfová, K. Vlčková; M. Daško), ktorí svoju odbornosť už v odboroch verejnej politiky získali pod vedením oboch profesorov.

Treba hneď na úvod skonštatovať, že ani jedna z oboch recenzovaných publikácií nie je len nejakou upravenou, rozšírenou či prepracovanou verziou tej prvogeneračnej: ide o publikácie, ktoré sú nové koncepčne - a ich obsahové posuny sú takmer vždy prínosom. Časová blízkosť vydania oboch publikácií je zároveň inšpiratívnym podnetom pre ich súčasné recenzovanie, umožňujúce aj ich určité vzájomné porovnávanie.

Pražská učebnica má výborný štart kapitolou o verejných záujmoch a verejnej politike, za ktorou nasledujú kapitoly o hodnotách vo verejnej politike, o vládnutí, o aktéroch a inštitúciách, o nástrojoch, štyri kapitoly o procese verejnej politiky a na záver prvej časti kapitola najskôr metodologického charakteru. Táto štruktúra je podstatne systémovejšia ako bolo prvých osem kapitol predchádzajúcej pražskej učebnice, aj keď niektorým otázkam je tu venovaná menšia pozornosť - čo však zase bohato vyvažuje celkovo širší záber novej publikácie. Druhá časť obsahuje prípadové štúdie (o dôchodkovom systéme, o advokačných koalíciách ...), čím sa vytvára v čitateľovi reálnejšia predstava o fungovaní verejnej politiky ako kapitoly o verejných politikách v predchádzajúcej publikácii. Veľký posun predstavuje aj nadštandardný vedecký a didaktický aparát tejto učebnice (vrátane komentovanej bibliografie) a nepochybne aj zaujímavá typografická úprava.

Bratislavská učebnica, oproti pražskej trochu skromnejšia rozsahom, má aj menej členitú štruktúru, sústredenú do piatich kapitol (Pojem politika a jeho význam, Verejná politika, Moderné vládnutie a úloha štátu vo verejnej politike. Aktéri tvorby verejnej politiky. Proces tvorby verejnej politiky). Zase v porovnaní s predchádzajúcou učebnicou prof. Malíkovej tu nachádzame jednak zhodu v názvoch väčšiny kapitol, na druhej strane tu chýbajú niektoré



okruhu, ktoré v tej predchádzajúcej boli: zmena však priniesla pozitívny kvalitatívny prínos v podobe výraznejšej koncentrácie na kľúčové obsahy verejnej politiky. A tieto obsahy sú v uvedených piatich kapitolách rozpracované oveľa bohatšie ako tomu bolo v predchádzajúcej autorkinej publikácii. Aj tu zaujme dynamická grafická úprava textu, vrátane početných ilustrácií.

Pri uvedenej komplexnosti oboch recenzovaných publikácií a pri limitovanom rozsahu tejto recenzie je ťažké podať podrobnejší prehľad o celom ich obsahu. Preto len selektívne chceme upozorniť na niektoré ich stránky.

V pražskej publikácii zaujme napríklad veľmi dôkladne spracovaná kapitola o implementácii verejných politík: táto fáza tvorby verejnej politiky je niekedy považovaná za relatívne bezproblémovú, hoci viacerí autori (spomeňme aspoň Pierre Mullera) upozorňujú, že tomu tak nie je. V tejto kapitole je venovaná pozornosť nielen teoretickým modelom implementácie, ale práve aj kritickým faktorom implementácie, procesu implementácie a problémom implementácie.

Rozsahom nevelká ale obsahovo zaujímavá je aj kapitolka o verejných politikách, v ktorej vymenúva takmer tri desiatky verejných politík (okrem iných politiku vnútornej bezpečnosti, telekomunikačnú politiku či politiku v oblasti bývania) ktorá otvára obzor ďalšieho rozvoja tejto novej teoreticko-praktickej oblasti.

V bratislavskej publikácii (najmä v porovnaní s jej predchodkyňou) zaujme kapitola o evaluácii, veľmi potrebná už aj pre malú rozvinutosť skúmania tejto problematiky na Slovensku, v dôsledku čoho u nás často táto problematika devaluje na úroveň slovných cvičení. V porovnaní s pozornosťou, ktorú tejto téme venuje pražská publikácia, je síce táto kapitola stručnejšia, ale v našich podmienkach aj tak veľmi potrebná.

Prínosom je aj novo koncipovaná kapitola o sieťach a koalíciách aktérov v procese tvorby verejnej politiky. Podobných príkladov je v publikácii viac - ale to sa napokon týka oboch recenzovaných publikáciách.

Dnes, keď rady našich autorov verejnej politiky sú čoraz početnejšie, a s tým sa spája aj zväčšovanie diapazónu prístupov, možno obe recenzované publikácie považovať oprávnené za vlajkové lode tejto reprezentatívnej flotily.

**Adresa autorov**

prof. PhDr. Martin Potůček, CSc., MSc.  
Vydavateľ: C. H. Beck, Praha  
Rok vydania: 2016, počet strán: 309  
Jazyk vydania: český  
ISBN: 978-80-7400-591-6  
web: <http://www.martinpotucek.cz>

prof. PhDr. Ľudmila Malíková, CSc.  
Vydavateľ: IRIS, Bratislava  
Rok vydania: 2018, počet strán: 186  
Jazyk vydania: slovenský  
ISBN: 978-80-8200-021-7  
e-mail: [ludmila.malikova@ucm.sk](mailto:ludmila.malikova@ucm.sk)

**Recenzent**

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy  
e-mail: [stanislav.konecny@upjs.sk](mailto:stanislav.konecny@upjs.sk)

# Postavenie a ochrana národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike

Jaroslav Chovanec

V roku 2018 vydala Matica slovenská zaujímavú publikáciu pod názvom: „Postavenie a ochrana národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike“. Jej autorom je známy slovenský ústavný právnik a vysokoškolský pedagóg prof. JUDr. Jaroslav Chovanec, CSc. et. Dr.h.c. Kto sleduje publikačné aktivity uvedeného autora vie, že sa tejto problematike venuje dlhé roky a rozobral ju v niekoľkých vedeckých i odborných monografiách, vedeckých štúdiách a odborných článkoch. Autor, tak ako je pre jeho publikačnú tvorbu príznačné, spracoval zvolenú problematiku v širších súvislostiach, prepojil pohľad historický s ústavnoprávnym, okrajovo i politologickým, ale zároveň neobišiel spoločensko-politické ponímanie danej tematiky, ani jej premietnutie do reality každodenného života príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín.

V prvej kapitole autor analyzuje a hodnotí vznik a historický vývoj inštitútu základných ľudských práv a slobôd vrátane práv národnostných menšín a etnických skupín a ich zakotvenie v ústavách národných štátov. Obsahom je definovanie pojmu prirodzené právo a vznik inštitútu základných práv a slobôd vo vybraných štátoch, ktorými sú USA, Francúzsko, Veľká Británia, Ruská sovietska federatívna socialistická republika, Zväz sovietskych socialistických republík. Autor zároveň venuje pozornosť ústavnému zakotveniu základných práva slobôd v Československu i Slovenskej republike. V závere kapitoly autor poukazuje na skutočnosť, že ústava Slovenskej republike nielen zakotvuje, ale aj garantuje základné ľudské práva a slobody i ich uplatňovanie v spoločensko-politickej praxi.

Druhá kapitola (Retrospektívna deskripcia a rekonštrukcia postavenia národností v Československej socialistickej republike) poukazuje na národnostné zloženie ČSSR. Autor osobitne hodnotí ústavný zákon č. 144/1968 Zb. o postavení národností v ČSSR a jeho uplatňovanie v spoločensko-politickej praxi v súčinnosti s uplatňovaním základných práv a slobôd vyplývajúcich z Ústavy ČSSR. Tento zákon na princípe rovnosti a rovnoprávnosti zakotvoval postavenie jednotlivých národností žijúcich v ČSSR, zabezpečoval všestranný rozvoj všetkých národnostných menšín. Autor tiež uvádza spoločensko-politické oblasti, prostredníctvom ktorých sa v praxi realizovali práva všetkých národností (členstvo vo volených orgánoch, výboroch, pracovné skupiny, národnostné kultúrne inštitúcie, národnostné školstvo, národnostné odborné a vedecko-populárne časopisy). V tejto kapitole autor tiež poukazuje na

skutočnosť, že základné práva a slobody boli často pri ich praktickom uplatňovaní deformované.

V tretej kapitole (Ústavnoprávne postavenie a ochrana národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike) autor hodnotí ústavnoprávnu úpravu národnostnej politiky Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v praxi. Osobitne zdôrazňuje, že Slovenská republika realizuje národnostnú politiku v troch rovinách: ústavnoprávna, kultúrna a školská. Autor zdôrazňuje, že realizácia národnostnej politiky Slovenskej republiky zachováva národnú, kultúrnu a jazykovú identitu národnostných menšín. Autor ďalej analyzuje a hodnotí čl. 34 Ústavy SR a ďalšie právne predpisy, ktoré upravujú otázky postavenia a ochrany národnostných menšín a etnických skupín. Osobitnú pozornosť venuje analýze zákona č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín a jeho novelizácii z roku 2011.

Predmetom štvrtej kapitoly (Účasť na štátnej moci a politike štátu v oblasti kultúry a školstva národnostných menšín a etnických skupín v Slovenskej republike) je hodnotenie národnostného zloženia štátnych orgánov i pomocných a koordinačných orgánov v Slovenskej republike. Autor sa ďalej venuje hodnoteniu uplatňovania štátnej národnostnej politiky v oblasti kultúry a národnostných kultúrnych ustanovizní. V závere tejto kapitoly konštatuje, že Slovenská republika zabezpečuje nadštandardné ústavnoprávne postavenie a ochranu národnostných menšín a etnických skupín v porovnaní s inými štátmi Európy.

V piatej kapitole (Rómska národnostná menšina a jej integrácia do spoločnosti v Slovenskej republike) autor hodnotí historické aspekty postavenia Rómov na území súčasnej Slovenskej republiky. Zdôrazňuje, že nový prístup k riešeniu postavenia rómskej národnostnej menšiny sa začal realizovať až po roku 1989. Ďalej konštatuje, že integrovanie rómskej národnostnej menšiny do spoločnosti je dlhodobý a náročný problém. Osobitná pozornosť je venovaná Stratégii pre integráciu Rómov do roku 2020 a jej rozpracovaným akčným plánom.

Šiesta kapitola (Vzťahy Maďarska k maďarskej národnostnej menšine v Slovenskej republike) poukazuje na rozdelenie sveta po prvej svetovej vojne a vznik nástupníckych štátov po rozpade Rakúsko-Uhorskej monarchie. Autor kriticky hodnotí ústavné zakotvenie dvojitého občianstva v maďarskej ústave pre členov maďarskej menšiny žijúcich v susedných štátoch, ako aj priznanie im volebného práva do parlamentu. Odmietnutie tejto právnej exterioritoriality autor hodnotí ako opodstatnené, nakoľko konštatuje, že ochrana maďarskej národnostnej menšiny, ako aj iných menšín je v Slovenskej republike nadštandardná.

Siedma kapitola (Orgány ochrany práva vrátane práv národnostných menšín a etnických skupín) sa zaoberá hodnotením orgánov ochrany práva, orgánov právnych služieb a právnej pomoci, mimosúdne rozhodovacích orgánov, vykonávacích orgánov ochrany práva

a verejného ochrancu práv. Poukazuje, že orgány ochrany práv tiež sledujú porušovanie práva nielen štátnymi orgánmi, ale aj orgánmi samosprávy.

Poslednú časť monografie (namiesto záveru) sa autor venuje sumarizácii výsledkov práce a hodnoteniu budovania demokratického a právneho štátu z pohľadu spoločensko-politickej a ústavnoprávnej praxi.

O aktuálnosti recenzovanej publikácie nemôže byť pochýb, keďže postavenie národnostných menšín a etnických skupín predstavuje oblasť, ktorá býva predmetom častých sporov a nejednotných názorov v rovine teoretickej, ale hlavnej spoločensko-politickej. Toto konštatovanie má rozmer nielen národný, ale aj únijný, v konečnom dôsledku celosvetový. Jeho aktuálnosť potvrdzuje navyše prebiehajúca migrácia obyvateľov tretích krajín do štátov Európskej únie, pričom jej riešenie – vrátane postavenia migrantov v krajinách, ktoré sa stanú ich novým domovom – treba vnímať ako vážny problém súčasnej doby. Uvedené súvislosti zvyšujú reating predloženej monografickej práce.

Jej využitie možno sledovať prinajmenšom v dvoch rovinách. Tou prvou je právna veda, osobitne veda ústavného práva, v rámci ktorej patrí postaveniu národnostných menšín a etnických skupín tradične trvalé miesto. Publikácia je však vzhľadom na svoj zreteľný a pre čitateľa prijateľný spôsob písania, využiteľná aj v pedagogickom procese, osobitne na vysokých školách, kde sa vyučuje ústavné právo, prípadne povinne voliteľné predmety, ktorých je základom. Prínosom však môže byť aj pre prax štátnych a samosprávnych orgánov, osobitne v tých častiach republiky, kde žijú predstavitelia národnostných menším a etnických skupín.

#### **Adresa autora**

prof. JUDr. Jaroslav Chovanec CSc. et Dr.h.c.  
Vydavateľ: Matica slovenská, Martin  
Rok vydania: 2018, Počet strán: 172  
Jazyk: slovenský  
ISBN: 978-80-812-82-18

#### **Recenzent**

PhDr. Jana Volochová  
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach  
Katedra verejnoprávných disciplín  
Popradská 66  
041 32 Košice 1

## Register autorov

<b>B</b>	
Bathó Gábor	105

<b>Č</b>	
Čajka Peter	5

<b>D</b>	
Donoval Jozef	38

<b>K</b>	
Kollár Ján	38
Konečný Stanislav	61, 126
Kormány Béla	85

<b>P</b>	
Papcunová Viera	25

<b>R</b>	
Rovenská Denisa	48

<b>S</b>	
Seitkazin Ruslan	116

<b>U</b>	
Ujhélyová Nicol	48

<b>V</b>	
Volochová Jana	129

# POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

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

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

Autor je zodpovedný za odbornú, jazykovú a formálnu správnosť príspevku.

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

## Formát príspevku

<b>Veľkosť papiera</b>	A4, úprava MS Word vo formáte .doc
<b>Okraje</b>	horný, dolný, ľavý a pravý okraj 2,5 cm
<b>Písmo</b>	Arial 11b.
<b>Riadkovanie</b>	1,5
<b>Rozsah príspevku</b>	vedecké príspevky 10 – 20 strán príspevky do diskusie 8 – 13 strán recenzie 2 - strany

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

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

## Štruktúra príspevku

### Názov

- stručná a jasná informácia o obsahu príspevku
- ako prvý v poradí sa uvádza názov práce v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 15 b., tučné

### Meno a priezvisko autora

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

### Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámci
- rozsah max. 10 riadkov

- veľkosť písma Arial 11 b.

#### **Kľúčové slová**

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

#### **Tabuľky, grafy a obrázky**

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

#### **Literatúra**

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

#### **Kontaktná adresa**

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

#### **Jazyk príspevku**

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

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

#### **Autori príspevku doručia príspevok elektronicky na adresu:**

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



## INSTRUCTION FOR AUTHORS

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

Only the original contributions are accepted which have not been so far published or accepted for publishing by other journals, respectively by any other publications.

The author is responsible for the scholarly, linguistic and formal accuracy and correctness.

The Body of Editors decide on the publishing of an article based on the assessment by the two experts' reports who evaluate the scholarly significance and the contribution of the presented work as well as its quality.

### Contribution Layout

<b>Demy</b>	A4, layout MS Word format.doc
<b>Page Margins</b>	top margin, bottom margin, left and right margin 2,5 cm
<b>Font Size</b>	Arial 11b.
<b>Line-spacing</b>	1,5
<b>Size of Contribution</b>	<b>Scientific contributions</b> 10 – 20 pages <b>Contributions to discussion</b> 8 – 13 pages <b>Reviews</b> 2 - pages

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

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

### Contribution Structure

#### Title

- Brief and clear information regarding the contribution content
- Font size Arial 15 b., bold

#### Author's First name and Surname

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

#### Abstract

- in English, in a frame
- Extent max. 10 lines

- Font size Arial 11 b.

### **Key Words**

- In English language
- Max. 5 key words
- with small letters, separated by comma

### **Schedules, Charts and Figures**

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

### **References**

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

### **Contact Address**

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

### **Contribution Language**

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

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

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

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

### **Zoznam recenzentov:**

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
PhDr. Radka Čopková, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
Ing. Radomír Dráb, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
doc. Ing. Katarína Draganová, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
Mgr. Veronika Džatková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Ing. Zuzana Hrabovská, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Mgr. Miroslava Köverová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Ing. Eva Mihaliková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Ing. Katarína Petrovčíková, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave  
Ing. Lenka Pčolinská, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
doc. Ing. Miriam Šebová, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
doc. Ing. Juraj Tej, PhD., Prešovská univerzita v Prešove  
Ing. Marcela Taušová, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
Ing. Eva Výrostová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

**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:**

Ing. Eva Mihaliková, PhD.  
E-mail: [eva.mihalikova1@upjs.sk](mailto:eva.mihalikova1@upjs.sk)  
telefón: 055/788 36 37

PhDr. Viera Bačíková  
E-mail: [viera.bacikova@upjs.sk](mailto:viera.bacikova@upjs.sk)  
telefón: 055/ 788 36 17

### **Nepredajná publikácia**

Vydanie periodickej tlače: september 2019

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



[www.vsas.fvs.upjs.sk](http://www.vsas.fvs.upjs.sk)

ISSN 1335-7182