JE VZDELANIE STAROSTOV A PRIMÁTOROV PROBLÉM ALEBO VÝZVA?

IS THE EDUCATION OF MAYORS PROBLEMS OR CHALLENGES?

Viera Papcunová – Ivana Gecíková

ABSTRACT

For mayor in Slovakia can be elected candidate, to whom there were no obstacles to the exercise of the right to vote and who is at the election day least 25 years of age. Other conditions and requirements for the candidate for this office are not prescribed by law. With the transfer of competences demands on the performance of the mayor constantly are increasing, not only in the field of personal and moral qualities, but increasingly get more into focus level of his education. The contribution presents an analysis of the educational level of Mayors on example, of the selected sample while also wonders whether it would be specified minimum education of Mayors in conditions of local self-government in Slovakia.

KEY WORDS: mayor, education, self-government, community development

ABSTRAKT

Za starostu resp. primátora v podmienkach Slovenska môže byť zvolený kandidát, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva a ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕšil 25 rokov veku. Iné podmienky a požiadavky na kandidáta na túto funkciu zákon neukladá. S prechodom kompetencií sa nároky na výkon funkcie starostu neustále zvyšujú, nielen v oblasti osobnostných a morálnych vlastností, ale čoraz viac sa do popredia dostáva aj ich vzdelanosť. Príspevok predstavuje analýzu vzdelanostnej úrovne starostov resp. primátorov na príklade vybranej vzorky a zároveň sa aj zamýšľa nad otázkou, či by malo byť stanovené minimálne vzdelanie starostov resp. primátorov v podmienkach miestnej samosprávy Slovenska.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: starosta, primátor, vzdelanie, samospráva, rozvoj obce

ÚVOD

Výkon volených orgánov miestnej (resp. obecnej) samosprávy je z hľadiska Zákonníka práce výkonom verejnej funkcie. Výkon verejnej funkcie (§137 Zákonníka práce) predstavuje plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným obdobím alebo časovým obdobím a je obsadzovaná na základe priamej voľby.

Jedným z volených predstaviteľov miestnej samosprávy je aj starosta obce, ktorý je zároveň aj najvyšším výkonným orgánom obce. Funkcia starostu je verejná funkcia. Starosta je zároveň aj štatutárnym orgánom obce. Za starostu obce (primátora), môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva a ktorý najneskôr v deň volieb dovŕšil 25 rokov veku. Iné podmienky a požiadavky na kandidáta na túto funkciu zákon neukladá. Starosta má povinnosť si vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu prehlbovať.

Pri výkone svojej funkcie postupuje starosta/primátor otvorene a transparentne a nebráni vykonaniu kontroly alebo kontrolného opatrenia, ktoré sa oprávnené interné alebo

externé kontrolné orgány rozhodnú vykonať. Starosta/primátor sa za výkon svojho mandátu zodpovedá všetkým občanom svojho mesta/obce, vrátane tých, ktorí ho nevolili. Nároky na výkon funkcie starostu sa z dôvodu jeho manažérskej pozície neustále zvyšujú. Z manažérskeho hľadiska sa to týka najmä jeho ľudských a morálnych vlastností, odborných a profesionálnych zručností a skúseností (Fisher, 2005; Balážová – Papcunová, 2008; Papula – Papulová, 2012).

Vo vyhradenej právomoci starostu je napĺňanie pracovno-právnych vzťahov, zastupovať obec v majetkovo-právnych veciach. V administratívno-právnych vzťahoch je správnym orgánom, príp. môže písomným poverením určiť osobu, ktorá ho bude zastupovať. Vo väčších obciach (spravidla nad 2000 obyvateľov) môže vymenovať prednostu obecného úradu. V obciach, kde je zriadená obecná polície predkladá zastupiteľstvu návrh na vymenovanie náčelníka obecnej polície.

Starosta má vystupovať ako vodca, vizionár a stratég. To znamená, že starosta – manažér má strategickú perspektívu, pracuje s pohľadom vpred, odkláňa sa od tradičných spôsobov riadenia a posudzuje príležitosti globálne (Fisher, 1999). Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve a teda aj v personálnom obsadzovaní pozícií volených predstaviteľov miestnej samosprávy: starostu a poslancov zastupiteľstva, je v súčasnosti jedným z vážnych problémov zastupiteľskej demokracie v miestnych podmienkach (Palúš, 2009).

V tejto súvislosti je možné hovoriť aj o tvorivosti ako o podstatnej črte manažérskej kreativity. Tvorivosť je proces, prostredníctvom ktorého sa vytvárajú nové hodnoty, vzniká čosi originálne a zmysluplné. V praxi manažéra je možné vyčleniť dva prístupy podľa stupňa zamerania na tvorivosť. Najčastejšie ide o konvenčný (tradičný) prístup, ktorého hlavným cieľom je obsah a pasívne prijímanie informácii a druhým je prístup založený na zámernom rozvoji tvorivosti, kde hlavným cieľom je proces a spôsob práce a primárne je učenie sa a objavovanie (Ali Taha – Tej, 2012).

Aby starosta – manažér mohol pristupovať k riešeniu vzniknutých problémov v obci inovatívne je nutné zabezpečiť jeho vzdelanie v príslušných odboroch verejnej správy. Schopnosť učiť sa a prispôsobovať je podľa Wrighta a Nemca (2003) dôležitá, nakoľko podliehajú externej kontrole, t.j. kontrole zákonodarných orgánov a verejnosti.

Územná samospráva nemá zákonom stanovený rozsah vzdelávania, a to najmä, čo sa týka volených predstaviteľov. V súčasnosti je v samospráve ďalšie odborné vzdelávanie realizované jednak pre volených zástupcov samosprávy, ako aj pre pracovníkov obecných a mestských úradov a nimi zriadených organizácií. Títo predstavitelia sú vzdelávaní na základe dobrovoľnosti podľa ich zodpovednosti voči voličom, ktorých zastupujú. Súčasná prax však otvorila otázku minimálneho vzdelania pre starostov a primátorov v miestnej samospráve. Vo viacerých obciach Slovenka totiž vzniká problém zvládnutia náročných úloh, ktoré nesie so sebou pozícia starostu versus starosta bez vzdelania. Školenia pre samosprávu majú charakter viacmenej jednodňových školení. Osobitné školenia sa ponúkajú starostom a primátorom, ktoré sa konajú pravidelne raz za polrok a spravidla na dva dni. Tu je potrebné ale zosúladiť dĺžku pôsobenia vo verejnej volenej funkcii, najmä tých zástupcov, ktorí už pôsobia v samospráve dlhodobo (t.j. viac ako jedno funkčné obdobie).

Demokratická voľba samosprávneho manažmentu odráža rôzne preferencie občanov pri výbere starostov a poslancov. Nie je možné stanoviť kvalitatívne kritériá pre výber volených predstaviteľov. Primárna kvalita samosprávneho manažmentu sa preto formuje v komunálnych voľbách. Výkonom funkcie sa kvalita manažmentu postupne mení získavaním informácií, skúseností a zručností. Tento proces si vyžaduje čas. Vzdelávanie samosprávneho manažmentu môže významnou mierou prispieť k zvyšovaniu kvality manažmentu v relatívne kratšom čase. V tej súvislosti Hamalová - Belajová (2011) konštatujú, že Slovensko nedisponuje systémom vzdelávania pracovníkov vo verejnej správe,

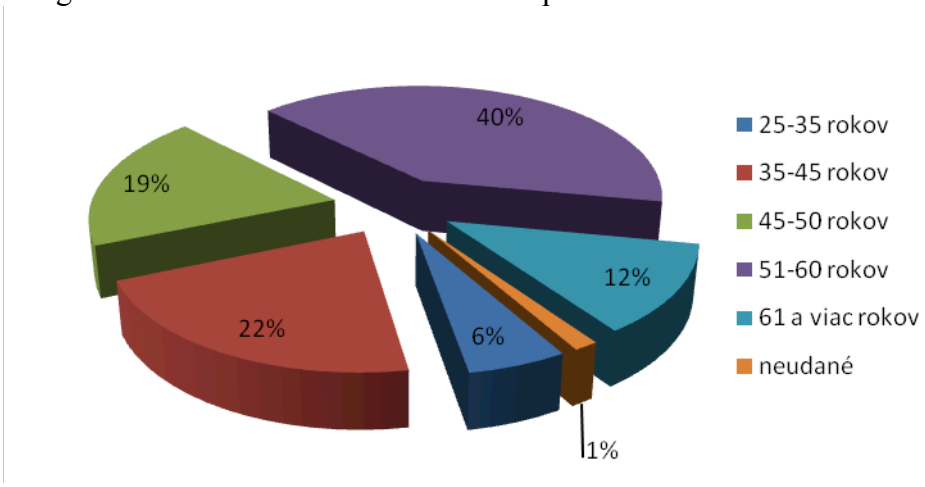
hoci uznesením vlády SR č. 94/95 bola schválená Koncepcia vzdelávania vo VS, ktorá však nezahŕňa pracovníkov samosprávy. Ďalej zdôrazňuje, že do procesu vzdelávania samosprávy vstupuje veľký počet vzdelávacích inštitúcií, avšak absentuje ich cieľové zameranie, funkčná deľba obsahu a celková koordinácia vzdelávacieho systému. Praktické poznatky (Belajová, 2012) o kvalite samosprávneho manažmentu v obciach rôznej veľkosti potvrdzujú, že formovanie primárnej kvality samosprávneho manažmentu v komunálnych voľbách je diferencované v závislosti od veľkosti obce. V malých obciach sú volení starostovia a poslanci vyšších vekových skupín, s nižším stupňom vzdelania a prevažujúcou odbornou profiláciou z technických odborov.

MATERIÁL A METÓDY

Cieľom príspevku je analýza vzdelanostnej úrovne starostov na príklade vybranej vzorke obcí a zároveň sa zamýšľame nad otázkou, či vzdelanie kandidátov na starostu je z pohľadu obyvateľov tým najdôležitejším faktorom pri ich voľbe.

Informácie sme získali prostredníctvom dotazníkového prieskumu, ktorý sa realizoval v mesiacoch september – december 2011 (rok po komunálnych voľbách). Celkovo sa prieskumu zúčastnilo 285 starostov z rôznych veľkostných skupín obcí.

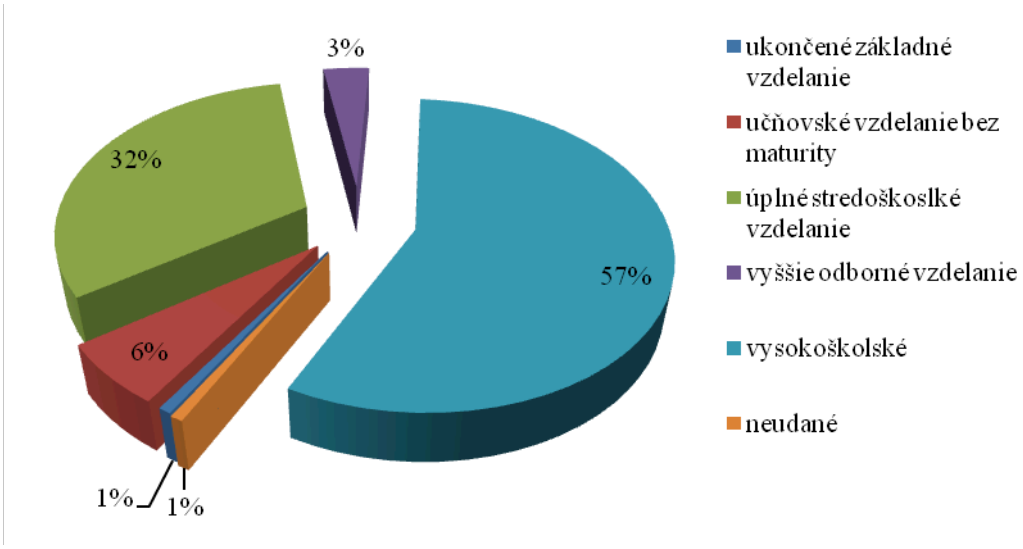
Veková skladba starostov zapojených obcí je prezentovaná v grafe 1. Kategóriu veku menej ako 25 sme neskúmali, nakoľko v zmysle zákona o voľbách do orgánov obcí o post starostu sa môže uchádzať len ten kandidát, ktorý dosiahne vek 25 rokov najneskôr v deň konania volieb. Vidieť, že v rámci celkového hodnotenia obcí dominuje veková kategória 51 - 60 rokov veku (40 %), ďalšími v poradí boli veková kategória 35-45 rokov (22 %) a veková kategória 45- 50 rokov veku s 19 % zastúpením.



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 1 Veková štruktúra starostov (v %)

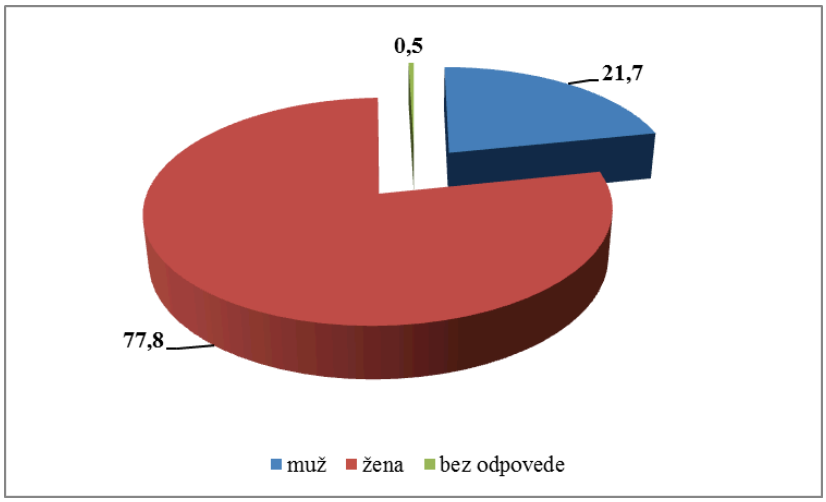
Výsledky prezentované v grafe 2 poukazujú na skutočnosť, že najväčšie % zvolených starostov malo ukončené vysokoškolské vzdelanie (57%) a druhou najväčšou skupinou boli starostovia s ukončeným úplným stredoškolským vzdelaním (32%). Iba 6% starostov malo ukončené učňovské vzdelanie bez maturity a 3% malo ukončené vyššie odborné vzdelanie. Keďže išlo o náhodný výber obcí, pozitívne hodnotíme vzdelanostnú štruktúru starostov, kedy iba 1% starostov malo ukončené iba základné vzdelanie.



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 2 Štruktúra respondovaných starostov podľa dosiahnutého vzdelania (v %)

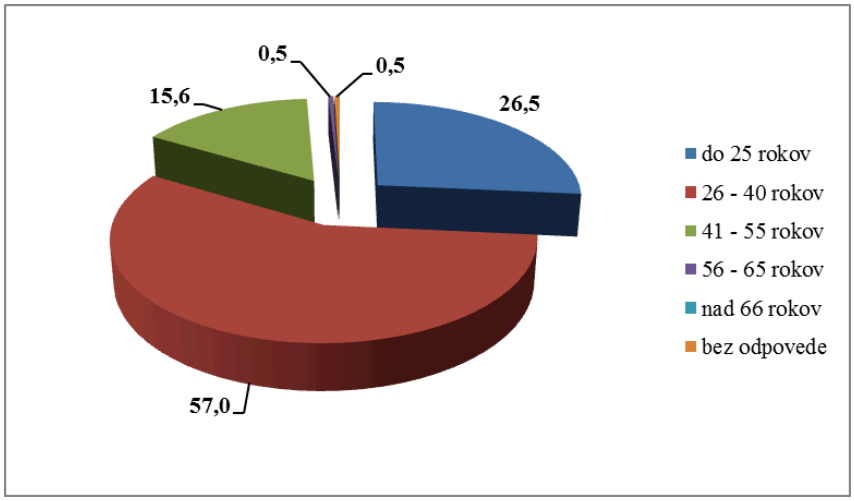
V súvislosti so získanou vzdelanostnou štruktúrou sme predpokladali, že v rámci dotazníkového prieskumu medzi obyvateľmi, ktorého cieľom bolo poznať predstavy a očakávania, ktoré ovplyvňujú výber kandidátov na post starostu/primátora bude významným kritériom pri výbere kandidáta práve jeho ukončené vzdelanie. Dotazníkového prieskumu sa zúčastnilo 442 respondentov. Z celkového počtu respondentov bolo 89 žien (77,8%), 96 mužov (21,7%) a 2 respondenti neodpovedali na otázku (0,5%).



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 3 Štruktúra respondentov (v %)

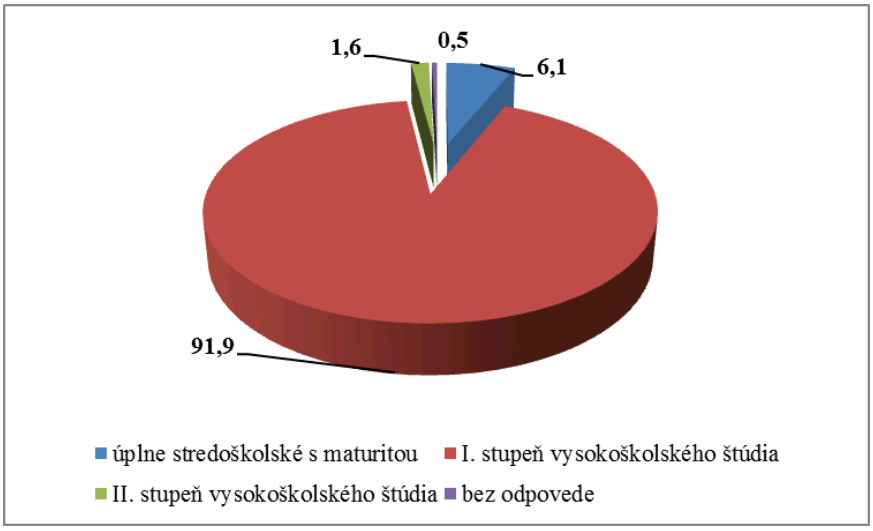
V rámci vekovej štruktúry najväčší podiel respondentov bolo vo veku 26 – 40 rokov (252 osôb, čo predstavovalo 57,0%), druhou najsilnejšou skupinou boli respondenti vo veku do 25 rokov (117 osôb, čo predstavuje 26,5%). Vo veku 41 – 55 rokov bolo 69 respondentov (15,6%), vo veku 56 – 65 rokov boli iba dvaja respondenti (0,5%).



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 4 Veková štruktúra respondentov (v %)

Najväčší počet respondentov malo ukončené I. stupeň vysokoškolského štúdia (406 respondentov, čo predstavovalo 91,9%). Úplne stredoškolské vzdelanie s maturitou malo 27 respondentov (6,1%), iba 7 respondenti mali ukončené vysokoškolské vzdelanie II. stupňa.



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 5 Vzdelanie respondentov (v %)

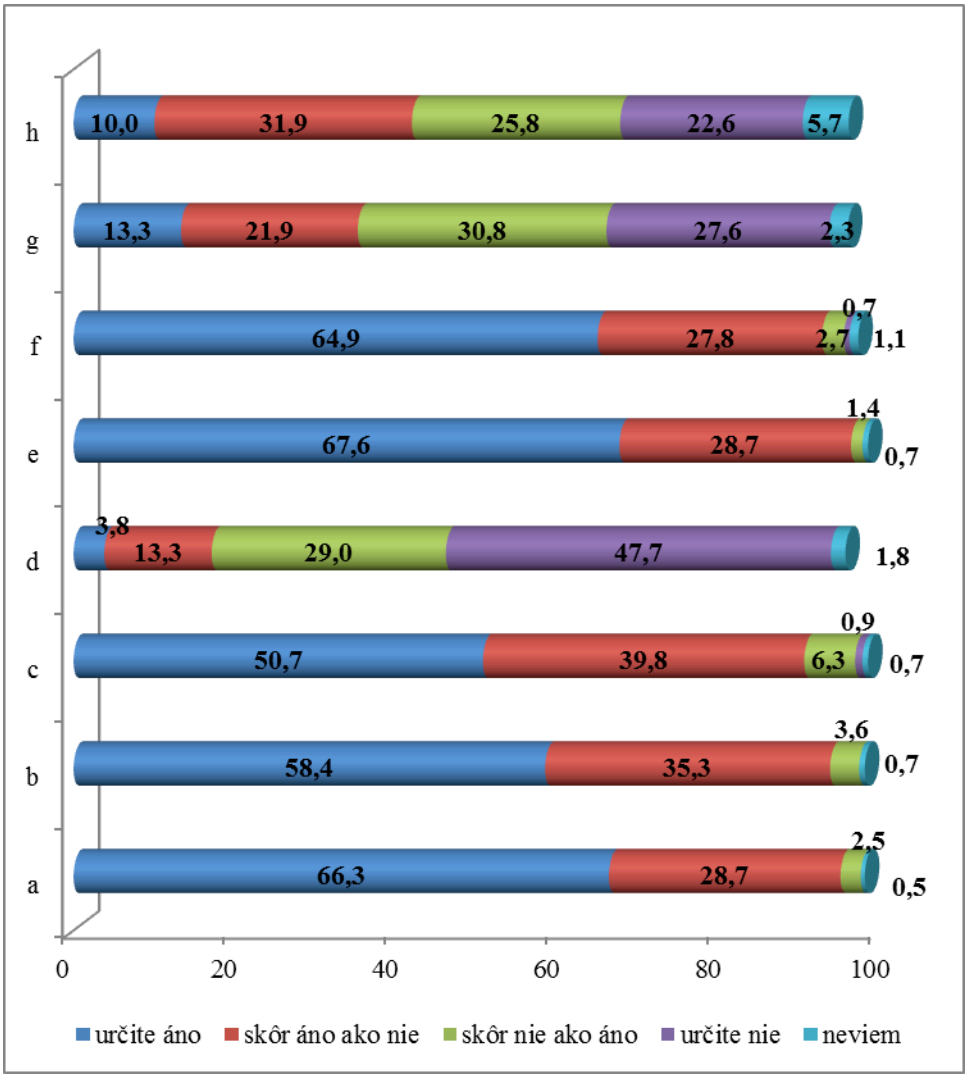
VÝSLEDKY

Najdôležitejšou vlastnosťou pri voľbe starostov/primátorov je podľa voličov jeho dôveryhodnosť. Toto kritérium je dôležité pri voľbe až pre 67,6% voličov (299 obyvateľov). Nemenej dôležitou vlastnosťou je aj osobnosť kandidáta (prirodzená autorita), tá je rozhodujúca až pre 58,4% voličov. Zaujímavé je, že napriek tomu, že nie je daná odbornosť a vzdelanie pre starostu/primátora až 66,3% voličov (293 obyvateľov) si vyberá starostu resp. primátora na základe odbornosti a vzdelania. Takisto je dôležité pre voličov aj samotný charakter kandidáta, až 64,9% voličov (čo predstavuje 287 obyvateľov) si vyberá svojho kandidáta na základe etických a morálnych vlastností. Pre viac ako polovicu voličov (50,7%) je dôležitá aj skutočnosť, že kandidát má skúsenosti s pôsobením v samospráve.

Iba pre 10,0% voličov je pri voľbe starostu/primátora rozhodujúca voľba „menšieho zla“. Napriek tomu, že väčšina kandidátov na starostu/primátora vystupuje ako predstaviteľ

politickej strany, pre samotných voličov kritérium politickej príslušnosti nie je rozhodujúcim faktorom – iba 13,3% voličov si zvolilo toto kritérium ako najdôležitejšie. S podobným názorom sa stretávame aj pri kritérií príbuzenských vzťahov - iba pre 3,8% kandidátov skutočnosť, že kandidát je známy resp. príbuzný, je rozhodujúcim kritériom. Dokonca pre 47,7% respondentov príbuzenský vzťah rozhodne nie je dôvodom výberu kandidáta na post starostu/primátora. Niektorí respondenti uvádzali, že si vyberajú starostu/primátora aj podľa odporúčania známych, či na základe hodnotenia kandidáta z pohľadu spravodlivosti.

Z výsledkov preferencií obyvateľov pri voľbe starostu môžeme teda jednoznačne konštatovať, že najdôležitejším kritériom pri výbere kandidáta je pre voliča dôveryhodnosť kandidáta. Ale v konečnom dôsledku aj otázka odbornosti a vzdelania kandidáta je pre väčšinu voličov pri výbere rozhodujúcim kritériom.



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

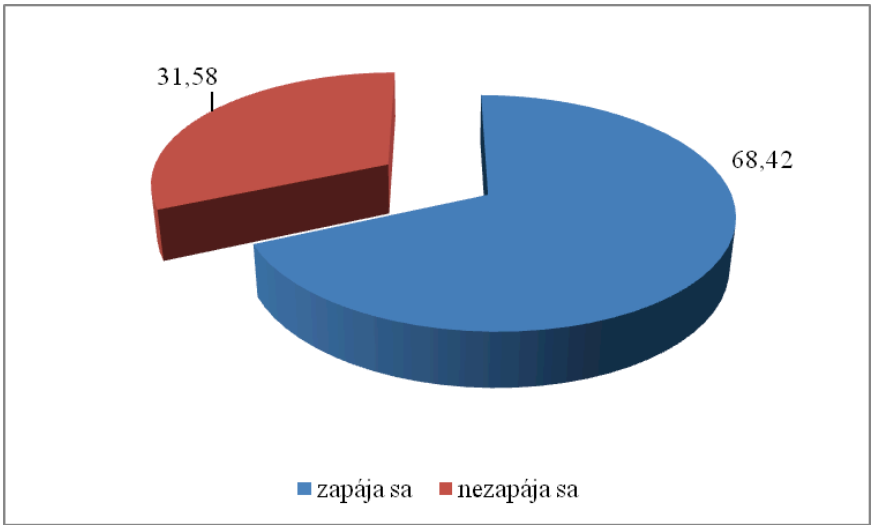
Legenda: a- odbornosť a vzdelanie, b – osobnosť kandidáta (prirodzená autorita), c – skúsenosti s pôsobením v samospráve, d – je to môj známy/príbuzný, e – dôveryhodnosť, f – etické a morálne vlastnosti, g – politická príslušnosť, h – voľba „menšieho zla“

Graf 6 Kritéria zohľadňujúce pri voľbe starostu/primátora (v %)

Keďže vzdelanie resp. odbornosť nie je z pohľadu obyvateľov až taký dôležitý atribút a aj zo vzdelanostnej štruktúry starostov vyplýva, že majú síce ukončené vysokoškolské

vzdelanie, ale väčšina nie v odbore verejná správa, zaujímalo nás, či sa starostovia snažia svoj „hendikep“ znižovať počas svojho volebného obdobia vzdelávacími aktivitami.

Ďalšie vzdelávanie počas výkonu funkcie starostu je dobrovoľné a závisí od samotného starostu, do akej miery sa bude sebavzdelávaniu venovať. Zistili sme, že 90 starostov (31,58 %) zo skúmanej vzorky sa do žiadnej vzdelávacej aktivity v analyzovanom období ešte nezapojilo. Starostovia, ktorí sa zapájajú do vzdelávacích aktivít, robia tak podľa potreby, najčastejšie pri zmene zákonov súvisiacich s výkonom ich funkcie. Niektorí starostovia sa vzdelávali aj v kurzoch zameraných na získanie manažérskych a komunikačných zručností.



Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie

Graf 7 zapájanie sa starostovo do vzdelávania počas výkonu funkcie (v %)

ZÁVER

Koncom roka 2014 sa budú opätovne konať voľby do orgánov miestnej samosprávy, no už v tomto období sa znova objavuje otázka nastavenia aspoň minimálnych vzdelanostných kritérií pre kandidátov na post starostu.

Z nášho dotazníkového prieskumu vyplynulo, že aj keď voliči v prvom rade vyberajú kandidáta na základe jeho dôveryhodnosti, nájdu sa aj takí voliči, ktorým kvalifikačné resp. vzdelanostné predpoklady ich budúceho starostu nie sú ľahostajné.

Napriek tomu, že výsledky dotazníkového prieskumu v rámci vzdelanostnej štruktúry starostov vypovedajú o vysokom podiele vysokoškolsky vzdelaných starostov, len v malom % prípadov je to vzdelanie z oblasti verejnej správy. Preto by malo zvoleným kandidátom, predovšetkým tým, ktorí začínajú prvé funkčné obdobie, záležať na tom, aby sa počas svojho mandátu snažili vzdelávať. Výsledky prieskumu však poukazujú na skutočnosť, že napriek tomu, že zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v odseku 12 §13 uvádza, že „starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu,“ nájdu sa aj takí starostovia, ktorí túto povinnosť ignorujú. Podľa nášho názoru to môže byť dôsledok aj nedokonalej legislatívy, pretože na jednej strane túto povinnosť ukladá zákon na strane druhej však neexistuje mechanizmus, ktorý by zabezpečil dodržiavanie tohto ustanovenia zákona. Závisí teda len od sebareflexie starostu, či sa bude počas svojho mandátu vzdelávať alebo nie. Preto nastavenie minimálnych kritérií na vzdelanie starostov by mohlo pozitívne ovplyvniť rozvoj samospráv a mohlo by priniesť viac inovatívnych riešení pri vzniknutých problémoch. V súčasnom období, kedy obce vykonávajú približne 4000 kompetencií a disponujú pomerne značnými

finančnými zdrojmi a majetkom, by malo byť vzdelanie starostov prioritným kritériom pri výbere kandidátov na tento post podobné, ako je to pri výbere kandidátov na manažérske pozície v súkromnej sfére.

LITERATÚRA

1. Ali Taha, V. – Tej. J. 2012. Tvorivé metódy v manažmente. Prešov: Bookman, s.r.o, 125 s. ISBN 978-80-89568-48-2
2. Balážová, E., Papcunová, V. 2008: Manažment samospráv. 1. vyd. Nitra: Municipalia a. s., 2008. 134 s. ISBN 978-80-552-0045-3.
3. Belajová, A. 2012. Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku. In: Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni. Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: IAV, 2010. p. 9-20. ISBN 978-80-89600-09-0
4. Fisher, F. 2005. Successful Consulting. Mastering the Five Challenges that can Make or Break you as an Independent Consultant. USA, Lincoln: iUniversity, 2005. 150 p. ISBN 0-595-36479-9
5. Hamalová, M. - Belajová, A. 2011. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Sprint dva, 2011. 260 strán. ISBN 978-80-89393-38-1.
6. Papula, J. – Papulová, Z. 2012. Stratégia a strategický manažment ako nástroje, ktoré umožňujú súperenie Dávida s Goliášom. Bratislava: Iura Edition, 2012. 276 p. ISBN 978-80-8078-533-8
7. Wright, G., Nemec, J., 2003. Management veřejné správy. Teorie a praxe. Bratislava: NISPAcee, 2002. 170 p. ISBN 80-86119-70-X
8. Zákon NR SR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v z.n.p.

KONTAKTNÁ ADRESA

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.
Ústav manažmentu a informačných technológii, Fakulta prírodných vied, Univerzita Konštantína Filozofa, Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra
email: vpapcunova@ukf.sk

Ing. Ivana Gecíková, PhD.
Katedra verejnej správy, Ústav pre verejnú správu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16. 841 04 Bratislava
email: ivana.gecikova@vsemvs.sk