

## POSUDOK ZÁVEREČNEJ PRÁCE

**Téma:** Decentralizácia verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Vplyv decentralizačného procesu na výkon a riadenie územnej samosprávy

**Typ záverečnej práce:** Habilitačná práca

**Autor:** PhDr. Eleonóra Kováčová, PhD.

**Oponent:** prof. PhDr. Ján Koper, PhD.

P.č.	Kritériá hodnotenia záverečnej práce
1.	<p><b>Aktuálnosť témy</b></p> <p>Posudzovanie aktuálnosti témy je jednoznačne späté s problematikou kvality demokracie, resp. miery demokratickosti spoločnosti. Samospráva ako podsystém verejnej správy a zároveň prvok a jeden z atribútov moderného demokratického politického systému je kreovaná zdola, od občanov. Preto nie náhodou demokracia vyžaduje racionálne a aktívne občianstvo na svoju vlastnú legitimizáciu a fungovanie. Samospráva sa tak stáva prostredím a zároveň mechanizmom uplatňovania demokratických zásad rozhodovania a riadenia spoločnosti prostredníctvom riadenia malých občianskych komunít na malom území. Na druhej strane kvalita samosprávy, kvalita výkonu jej funkcií posilňuje štát ako celok. Ako podčiarkuje aj samotná habilitantka, verejná správa je podzákonnou a normotvornou činnosťou, takže aj samospráva sa bude riadiť Ústavou SR, ústavnými zákonmi a zákonmi a medzinárodnými zmluvami a dokumentmi. Týmto štát vytvára pre verejnú správu a územnú samosprávu nielen právny, ale aj ekonomický, sociálny a medzinárodný rámec jej fungovania, čím sa zabezpečuje poriadok vo vzťahoch medzi občanmi a spoločenskými inštitúciami a dosahuje sa istá predvídateľnosť budúcich pomerov.</p>
2.	<p><b>Formálna stránka práce</b></p> <p>Z formálneho hľadiska je habilitačná práca spracovaná kvalitne. Precízna formálna úprava textu umožňuje aktívne zahĺbenie sa do štúdia textu, ktorý sa vyznačuje gradáciou, prinášaním stále nových poznatkov a údajov. Niektoré ťažkopádnejšie štylistické formulácie a opakovanie textového motívu z úvodných častí habilitačnej práce týkajúceho sa formulácie cieľa a zdôvodňovania rozsahu nezhodnocujú kvalitu obsahu. Autorka dodržiava zásady práce so zdrojmi, ktoré cituje podľa platných zásad a tieto citácie uvádza v texte práce. Opiera sa najmä na klasické, ale aj najnovšie domáce a zahraničné monografické a časopisecké zdroje, informačné a štatistické údaje verejných a súkromných inštitúcií doma a v zahraničí, na pluralitné elektronické zdroje, zákony a iné pramene práva, ktoré sú pre spracovanie uvedenej témy nevyhnutné. Zoznam bibliografických odkazov obsahuje celkovo 283 prameňov, z čoho je citovaných 88 zákonov NR SR. Tento zoznam tvorí adekvátny zdrojový materiál na to, aby sa autorke podarilo zodpovedne spracovať kvalitný vedecký text.</p>
3.	<p><b>Obsahová stránka práce</b></p> <p>Kvalita obsahovej stránky tohto typu kvalifikačných prác sa najčastejšie posudzuje vo vzťahu k vytyčeným cieľom a miere ich naplnenia. Autorka sformulovala hlavný cieľ práce ako úsilie zosumarizovať, analyzovať a následne spracovať dostupné fakty a javy o verejnej správe a decentralizačnom procese, ako aj o jeho vplyve na výkon a riadenie územnej samosprávy, ktorý v špecifických slovenských podmienkach prebiehal v niekoľkých etapách. Na realizáciu hlavného cieľa majú slúžiť sekundárne ciele: analýza zmien ústavnoprávnej základne Slovenskej republiky po roku 1989 vyvolávajúcich reťaz reformných procesov vo verejnej správe analýza spôsobu kreovania regionálnej úrovne samosprávy v SR od roku 1989 analýza prechodu kompetencií z centrálnej úrovne štátu na nižšie jednotky územnej samosprávy a jeho dôsledkov a takisto analýza fiškálnej decentralizácie a posilňovania nezávislosti orgánov územnej samosprávy od centrálnej štátnej úrovne, s čím súvisí skúmanie nových pravidiel financovania územnej samosprávy. Skúmanie kvality ľudských zdrojov pre výkon originálnych a prenesených kompetencií. Adekvátna</p>

formulácia cieľa a predchádzajúce výskumné pôsobenie habilitantky v uvedenej odbornej oblasti jej umožnilo pristúpiť k zostaveniu 5 pracovných hypotéz. Možno v snahe postihnúť problematiku čo najkomplexnejšie sú samotné hypotézy formulované dosť široko, niekedy polyvalentne natoľko, že sa nezaujateľmu čitateľovi môže strácať z dohľadu ich zmysel. Ak má hypotéza predstavovať jednoduchú a vedecky podloženú predstavu o budúcom stave vecí, potom sme im porozumeli nasledovne:

1. Decentralizácia je odpoveďou na prílišnú štátnu centralizáciu, preťaženosť a s tým súvisiacu neschopnosť štátnych orgánov reagovať na problémy a nespokojnosť občanov. Decentralizácia na princípe subsidiarity posilňuje štát.
2. Správu vecí verejných by mali vykonávať tie orgány, ktoré sú občanovi najbližšie. Orgány na nižších úrovniach sú schopné zodpovedne zabezpečiť efektívny výkon samosprávy vyhovujúci občanom.
3. Orgány územnej samosprávy majú právo na vlastné finančné zdroje, dotácie miestnych orgánov na ich činnosť nie sú účelovo viazané, neobmedzuje sa tým ich sloboda uskutočňovať vlastnú politiku v rámci svojej pôsobnosti.
4. Orgány územnej samosprávy môžu efektívne vykonávať prenesené kompetencie iba vtedy, ak proces ich presunu bol v súlade so zákonom a štát súčasne poskytol finančné a materiálne podmienky.

5. Budovanie verejnej správy na všetkých úrovniach okrem kvalitnej materiálnej a technickej infraštruktúry vyžaduje aj primeraný počet kvalitných a vzdelaných pracovníkov.

Formulovanie hlavného a vedľajších cieľov a zostavenie vedeckých hypotéz viedlo ku kreovaniu štruktúry obsahu habilitačnej práce. Konštatujeme, že zvolená obsahová štruktúra je plne v súlade s názvom habilitačnej práce, vytýčenými hlavnými a vedľajšími cieľmi. Reflektuje aj výskumné úlohy, ktoré autorka predstavila v podobe vyššie spomínaných hypotéz. Aj keď na prvý pohľad celý text habilitačnej práce pôsobí dostatočne rigidne na základe prísneho pridržiavania sa vytýčených cieľov a hypotéz, sledovania historických etáp a s tým súvisiacich právnych úprav, pôsobí metodologicky a metodicky veľmi prítlačivo.

Prvá kapitola predstavuje teoretické východiská pre skúmanie verejnej správy a decentralizácie. Jednotlivé podkapitoly predstavujú komparatívnu teoretickú analýzu heterogénnych prístupov k chápaniu verejnej správy, samosprávy a decentralizácie. Nie je jednoznačne zreteľné, či sa autorka prikláňa k niektorému z uvedených teoretických konceptov (napr. Škultéty, Řehůřek) alebo preferuje nejaký vlastný syntetický model. Možno pre ňu nie sú dôležité samotné teoretické modely a postoje, ale všeobecné ukotvenie riešenej problematiky v oveľa širšej rovine. Zdá sa, že východiskom úvah autorky je na jednej strane ukotvenie verejnej správy cez prizmu demokracie, na druhej strane je verejná správa a jej jednotlivé úrovne predstavená ako atribút politického systému. Opačne pristupuje k skúmaniu podstaty samosprávy, kde sú dominantné názory M. Gašpara. Ambivalentný prístup zvolila v prípade analýzy podstaty decentralizácie, pri analýze ktorej sa opiera o všeobecnú teóriu decentralizácie, no snaží sa ju podoprieť konceptuálnymi schémami rôznorodých domácich a zahraničných autorov (Adamcová, Neubauerová, Elliot, Ali a pod.)

Podstatou obsahu druhej kapitoly je skúmanie procesu kreovania verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Kvalitatívne zmeny v politickom systéme započaté v roku 1989 a po rozpade ČSFR priniesli ústavnoprávny základ pre budovanie slovenskej verejnej správy už v podmienkach samostatnej SR. Je chvályhodné, že autorka neskúma vývoj verejnej správy v starších historických obdobiach, ktoré by mohli byť v mnohých prípadoch poučné pre vývoj verejnej správy v budúcnosti (najmä počas Rakúsko-Uhorska, Československej republiky, či československej štátnosti v rokoch 1945-1989) a sústredila sa jednoznačne na súčasný politický vývoj na Slovensku. Autorka k skúmaniu tohto procesu pristupuje z prísnych historických a právnych pozícií. Charakterizuje jednotlivé etapy vývoja verejnej správy sprevádzané konkrétnymi prameňmi práva. Osobitne sa venuje formovaniu štátnej správy, na druhej strane osobitnú pozornosť venuje kreovaniu územnej samosprávy v podobe miest a obcí a neskôr samosprávnych krajov.

V tretej kapitole sa v podobnom duchu venuje otázke podstaty decentralizácie, ale najmä jej kompetenčnej a finančnej aplikácii v podmienkach SR.

Vo štvrtnej kapitole sa kriticky vyslovuje k dôsledkom kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie, čo podopiera aj vyjadreniami vtedajších starostov obcí a primátorov miest. V závere tejto kapitoly zdôrazňuje potrebu kvalitných ľudských zdrojov ako predpokladu kvalitného výkonu verejnej správy.

	<p>V Závěre na základe predchádzajúceho textu konštatuje a zdôvodňuje, že sa čiastočne potvrdila platnosť prvej hypotézy, celkovo bola potvrdená platnosť ostatných štyroch hypotéz sformulovaných v Úvode habilitačnej práce.</p> <p>Z celkového pohľadu práca predstavuje ucelený a vnútorne logicky usporiadaný celok, poskytujúci komplexnú informáciu o podstate a priebehu kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky s kritickou analýzou jej dôsledkov na výkon a riadenie územnej samosprávy v SR.</p>
4.	<p><b>Použitá metodológia</b></p> <p>Autorka konštatuje využitie predovšetkým metódy analýzy a syntézy, historickej, komparatívnej a induktívnej metódy a zdôvodňuje ich využitie v jednotlivých obsahových častiach habilitačnej práce. Podľa nášho názoru autorka predovšetkým zvolila jednoduchý logický postup od všeobecného cez čiastkové ku konkrétnemu a zároveň predviedla unikátnu schopnosť uplatnenia metódy analýzy dokumentov a jestvujúcich faktov, pri využití komparatívnej a historickej metódy. Táto metodologická báza je pomohla zostaviť logicky koncízny text habilitačnej práce.</p>
5.	<p><b>Posúdenie prínosu záverečnej práce a jej použiteľnosť</b></p> <p>Oceňujem všestrannú využiteľnosť spracovaného textu habilitačnej práce. Ide predovšetkým o významný príspevok do vedeckej diskusie k ešte stále nie celkom tradičným témam politických vied, ktorými sú kreovanie, podstate, výkon verejnej správy a samosprávy, meranie jej efektívnosti a štúdium jej dôsledkov.</p> <p>Posudzovanú habilitačnú prácu považujem takisto za významný príspevok k vedeckej debata o význame decentralizácie v rámci fungovania demokratického politického systému.</p> <p>Okrem vedeckej komunity má text potenciú byť prítlačlivý v pedagogickom procese v bakalárskom a magisterskom štúdiu v študijných programoch politológia, verejná politika a verejná správa, prípadne právo.</p> <p>Zároveň má vysoký metodický potenciál pre zamestnancov a riadiacich pracovníkov na rôznych úrovniach štátnej správy a samosprávy. Po potrebných úpravách si vieme uvedený text predstaviť v monografickej podobe.</p>
6.	<p><b>Odporúčanie autorovi práce</b></p> <p>Habilitantka je natoľko zdatná vo svojej odbornej oblasti, že by si mohla dovoliť častejšie vysloviť vlastnú autorskú analýzu a syntézu, vlastný odborný postoj k skúmanej problematike bez toho, aby sa zväzovala existujúcimi všeobecnými konceptami.</p>
7.	<p><b>Otázka oponenta</b></p> <p>1. Napriek nevyhnutnosti spájať kompetenčnú a fiškálnu decentralizáciu sme svedkami situácie, že centrálné orgány v poslednom čase normatívne zaväzujú samosprávne orgány vyčleniť finančné prostriedky z obecných rozpočtov na plnenie úloh vyplývajúcich zo zákona (trinásť-štrnásť platy, stravovanie žiakov zadarmo, rekreačné poukazy) bez toho, aby štát na tieto zákonom stanovené okolnosti samosprávy zadotoval. Môžeme toto správanie sa štátu považovať za správanie porušujúce demokratické zásady decentralizácie alebo ide o návrat k centralizačným tendenciám?</p> <p>2. Aký je váš názor na zavedenie vzdelanostného cenzu na primátorov a starostov?</p> <p>3. Ktoré dôsledky decentralizácie majú najnegatívnejší dopad na výkon územnej samosprávy?</p>
8.	<p><b>Celkové hodnotenie práce</b></p> <p>Predložená habilitačná práca spĺňa požiadavky na uvedený typ kvalifikačných prác v zmysle metodologickom, koncepčnom, obsahovom a formálnom. Navrhujem preto, aby Vedecká rada FPV a MV UMB v Banskej Bystrici po splnení všetkých ďalších náležitostí udelila PhDr. Eleonóre Kováčovej, PhD. titul „doc.“ v študijnom odbore „politológia“.</p>

Závěrečnú prácu hodnotím:

Banská Bystrica 30.01.2019

<b>UNIVERZITA MATEJA BELA</b> v Banskej Bystrici    Podpis:	
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov	
Dátum: 5. 2. 2019	
Číslo záznamu: 1912/2019	Číslo spisu:
Prílohy:	Strana 3 z 3
Vybavuje:	



