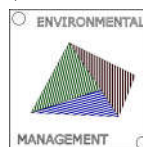


UPLATNITEĽNOSŤ VYBRANÝCH MERATEĽNÝCH UKAZOVATEĽOV BEZPEČNOSTI V PLÁNOVACEJ DOKUMENTÁCII OBCE

Marián KOVÁČ – Jana GASPEROVÁ

APPLICATION OF THE CHOSEN MEASURABLE INDICATORS IN THE MUNICIPAL PLANNING DOCUMENTATION



ABSTAKT

Manažment bezpečnostných služieb na úrovni územnej samosprávy by mal byť súčasťou každého subjektu verejného sektora. V súvislosti s riešením komplexného problému akým je bezpečnosť občanov v územných celkoch, je potrebné vykonať podrobnú analýzu a získať dátové ukazovatele vhodné pre monitoring a porovnávanie. Predkladaný článok sa zaoberá využitím kritického analytického prístupu pri monitoringu a porovnaní príslušných indikátorov objavujúcich sa v dokumentácii obce, predovšetkým v rámci programového rozpočtovania. Prostredníctvom znalostí o kvalite zaisťovania týchto služieb samosprávou, môžeme prispieť k hľadaniu mechanizmu ich zlepšovania. Taktiež samotní občania by mali mať priestor pre kontrolu týchto ukazovateľov a efektívnosti príslušne vynaložených finančných prostriedkov.

Kľúčové slová: bezpečnosť, obec, občan, rozpočet obce, merateľný ukazovateľ, kvalita verejných služieb

ABSTRACT

Security management in public administration should be a part of the Public administration management process in every municipality as a basic public administration territorial unit. To solve such a complex issue, there is a need of a full analysis and gaining data about how to monitor or compare current situation and to formulate common policy in this issue. The article as a case study is using critical analysis to monitor various indicators which municipalities are using to characterize security in its programme budget documents and compare some of them. Through knowledge about quality of these security services, there is a possibility of their improvement. Also citizens should have enough information about these security services provided by municipality and the effectiveness of the financial sources used to ensure them, to evaluate them properly.

KEY WORDS: Security, municipality, citizen, measurable indicator, municipal budget, service quality.

RESEARCH TYPE: research paper

JEL classification:

Q01 - Sustainable Development

Q56 - Environment and Development; Environment and Trade; Sustainability; Environmental Accounts and Accounting; Environmental Equity; Population Growth

ÚVOD

Jedným z najzávažnejších problémov ľudskej spoločnosti v súčasnej dobe sú otázky bezpečnosti. Problémy spojené s bezpečnosťou riešia ľudia už od počiatku. Bezpečnosť občana a jej postavenie v hierarchii ľudských hodnôt ju predurčuje k výsadbému miestu, a zároveň vyjadruje potrebu skúmať túto problematiku hlbšie na jednotlivých úrovniach správy a riadenia. Zlepšovanie služieb bezpečnosti pre občana znamená v prvom rade identifikovať faktory reprezentujúce bezpečnosť občana, také ktoré je možné skúmať na kvalitatívnej i kvantitatívnej úrovni a navzájom porovnávať. Následná analýza takto identifikovaných faktorov

by mohla výrazne prispieť k hodnoteniu bezpečnostného prostredia a otvoriť cestu k jeho účinnému zlepšovaniu. Druhým aspektom, ktorý je nutné skúmať vo verejnom sektore, je efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov. Slovenská republika zaviedla tzv. programové rozpočtovanie na obecnej úrovni, ktoré by mohlo prispieť k optimalizácii cieľov obcí a monitoringu vynakladaných finančných prostriedkov v rozpočte pre jednotlivé oblasti, vrátane bezpečnosti.

Článok sa zameriava na posúdenie ukazovateľov, ktoré obce vyberajú v rámci programového rozpočtu, ciele, ktoré si stanovujú a spôsob akým ich kontrolujú a aktualizujú.

1 POSTAVENIE OBCE V BEZPEČNOSTNOM SYSTÉME SR

Obec ako základná jednotka samosprávy má svoje nezastupiteľné miesto, predovšetkým vo vzťahu k štruktúre verejnej správy na Slovensku, ale aj svojím postavením najbližšie k samotným občanom. Má svoje originálne kompetencie, pričom niektoré úlohy vykonáva aj ako kompetencie, pochádzajúce z orgánov štátnej správy, tzv. prenesené. Medzi množstvom úloh má svoje nezastupiteľné miesto oblasť zaistenia bezpečnosti občanov.

Vychádzajúc z blokovej schémy verejného sektora podľa Rekoťíka[1], prvý blok tvoria odvetvia spoločenských potrieb. Tými sú verejná správa, polícia, justícia a armáda. Jedná sa o čisté verejné statky, ktoré sú zaisťované orgánmi verejnej správy vo vzťahu k uspokojovaniu potrieb bezpečnosti. Patria k nim: ochrana občana, územia, majetku a právo na spravodlivosť. Pre zaistenie týchto potrieb občanovi slúži celý rad orgánov verejnej správy na rôznych úrovniach.

Bezpečnosť môžeme podľa Kútika definovať ako: „stav, v ktorom sa občan a obyvateľstvo cítia bezpečne, čo do rozsahu záujmov, hodnôt a celkovej existencie“[2]. Bezpečnosť je tak výrazne viazaná na človeka, či už ako na referenčný objekt ako aj na aktéra sekuritizácie.

Prikláňame sa k názoru Káčera, ktorý vyjadruje presvedčenie, že najväčšou výzvou pre systém bezpečnosti je konflikt medzi verejným pocitom bezpečnosti a komplikovanosťou a nepredvídateľnosťou rizík. [3]Hľadanie rozdielov v ponímaní bezpečnostných služieb je vo verejnom záujme.

Čo sa týka bezpečnosti na úrovni obcí, úlohou obce je zaistiť najmä ochranu života a zdravia svojich obyvateľov, ochranu obecného majetku a majetku občanov a životného prostredia v obci. Bezpečnosť tak veľmi úzko súvisí s funkciami krízového manažmentu, najmä s krízovým plánovaním a súvisiacou dokumentáciou. Krízové plánovanie má totiž nezastupiteľné miesto v rámci prípravnej fázy krízového manažmentu.

Obec si zachovala svoje jedinečné postavenie aj po vstupe krajiny do Európskej únie, pričom môžeme konštatovať, že fondy Európskej únie mali zásadný vplyv na rôzne faktory ovplyvňujúce regionálny rozvoj [5], a teda aj bezpečnosť.

2 ŠPECIFIKÁ TVORBY A REALIZÁCIE ROZPOČTU SAMOSPRÁVNÝCH MIEST A OBCÍ

Rozpočtový proces je podľa Beličkovej systém, ktorý má štandardný priebeh a je rozdelený na etapy, ktoré na seba logicky nadväzujú: Etapa návrhu, zostavovania; Etapa schvaľovania; Etapa realizácie, plnenia; Etapa kontroly; Etapa uzatvárania výsledkov rozpočtového hospodárenia. [4]

Rozpočet obcí je istým prejavom samostatnosti hospodárenia obce a predovšetkým prejavom samostatnosti v rozhodovaní. Takéto hospodárenie obce potom prebieha podľa vopred zostaveného rozpočtu Ministerstva financií SR. Pre obce platia isté špecifiká týkajúce sa ich rozpočtovania, je ním napríklad nutnosť zostavenia výhradne vyrovnaného resp. prebytkového rozpočtu.

V roku 2004 bol zavedený systém programového rozpočtovania na úrovni ústrednej štátnej správy, v rámci ktorého jednotlivé rozpočtové kapitoly predkladali svoje rozpočty aj v programovej štruktúre s cieľom klásť dôraz na priority vlády a merateľné ciele. Tým bola zároveň zaistená prezentácia úspechu jednotlivých ministerstiev pri napĺňaní vládneho programu. Programové rozpočtovanie na úrovni územných samospráv bolo implementované v plnom rozsahu od roku 2009. Zámerom realizácie programového rozpočtovania na úrovni územných samospráv tak spočíva v rozpočtovaní orientovanom na ciele a výkonnosť.

Beličková a kol. prirovnáva programové rozpočtovanie k akémusi systém, ktorý strednodobé priority vlády premieňa na konkrétne úlohy a aktivity a priraduje k nim disponibilné zdroje prostredníctvom programov, pričom dbá na výsledky a efektívnosť vynakladaných disponibilných zdrojov. Programové rozpočtovanie má tiež za úlohu zvýšiť zodpovednosť správcov jednotlivých rozpočtových kapitol za vynakladanie výdavkov SR a zabezpečiť vyššiu účasť verejnosti na príprave rozpočtových programov. [4]

Tak ako sú tieto očakávané výsledky zavedenia programového rozpočtovania do praxe formulované, vyznievajú ako výhradne pozitívne. Problémom však zostáva, že mnohé obce nesprávne stanovujú jednotlivé identifikátory, či nedostatočne často pristupujú k ich aktualizácii a efektívnemu vyhodnoteniu.

Uvedené je aj naplnením podstaty tzv. New public managementu, kde sa obec svojimi službami, ktoré poskytuje občanom približuje systémom zákaznickej orientácie. Občan ako zákazník tak má iné, významnejšie postavenie. V zmysle teórie „new public management“ by subjekty verejnej správy mali pristupovať k občanom akoby sa jednalo o zákazníkov, resp. inú zainteresovanú stranu. Vo vzťahu k rozpočtu – jeho tvorbe, naplneniu a kontrolovaniu, by občan mal byť informovaný podobne ako akcionár súkromného podniku. Aby však bolo možné vyhodnocovať úroveň efektívnosti vynakladaných finančných prostriedkov, je potrebné vyčleniť pre každý program resp. podprogram charakteristiky ako vízie, ciele, meradlá, či hybné sily. Tie, ak sú vhodne zvolené a právne vytvorené, slúžia pre vyhodnocovanie efektívnosti vynakladania finančných prostriedkov. Sú zrozumiteľné nielen pre odborníkov verejnej správy, ale aj pre občanov majúci záujem o veci verejné.

Návrh rozpočtov oboch sledovaných miest, mesta „A“, aj mesta „B“ je zostavený ako programový, vyrovnaný. V rámci jednotlivých programov a súvisiacich podprogramov sú definované identifikátory reprezentujúce ciele, merateľné ukazovatele a cieľové hodnoty.

Program 3 Bezpečnosť

Zámer programu Bezpečnosť je pre obe mestá formulovaný veľmi všeobecne a podobne, môžeme ich sumarizovať ako snahy o:

- bezpečné a pokojné miesto pre život
- istota pre obyvateľov a návštevníkov

Keďže jedno zo sledovaných miest je mestskou časťou, v rámci ktorej sú služby obecnej polície riešené v súvzťažnosti s inými obcami a v zmysle toho aj samostatnej financované, porovnávame výhradne oblasť civilnej ochrany a požiarnej ochrany.

	Počet obyv.	Rozpočet	Bezpečnosť	%	Na 1000 obyv.
"A"	28120	25297428	14000	0,06	498
"B"	34745	11314935	28300	0,25	815

Ako môžeme vidieť z definovaného porovnania, Obec so štatútom mesta označená „A“, ktorá je alokovaná na strednom Slovensku, vynakladá na oblasť bezpečnosti v podprograme civilná ochrana a ochrana pred požiarmi celkovo približne 498 € na 1000 obyvateľov.

Oproti tomu obec, ktorá je súčasťou mesta a je v zmysle platnej legislatívy tzv. mestskou časťou, vynakladá na oblasť bezpečnosti v definovaných podprogramoch približne 815 € na 1000 obyvateľov. Považujeme za vhodné zdôrazniť, že takáto úroveň výdavkov na 1000 obyvateľov je pri porovnaní s ostatnými mestskými časťami na nižšej úrovni.

Podprogram: Požiarna ochrana

Zámer podprogramu je rovnaký pre obe sledované mestá:

- Minimalizovanie rizika vzniku požiarov

Zodpovednosť je zadefinovaná presne len pre obec „b“ ako Oddelenie hospodárskej správy a Dobrovoľný hasičský zbor (DHZO)

Rozpočet podprogramu Požiarna ochrana

Mesto „a“ 11 000 €

Mesto „b“ 14 500 €

Tab 1 - Identifikátory podprogramu Požiarna ochrana

Mesto	Cieľ	Merateľný ukazovateľ	Cieľová hodnota
„A“	Znížiť riziko vzniku požiarov prevenciou a kontrolou	Počet členov Mestského hasičského zboru	20
		Počet zorganizovaných protipožiarnych cvičení za rok	10
		Počet preventívnych protipožiarnych kontrol za rok	30
	Podporovať a rozvíjať činnosť dobrovoľných hasičských zborov	Počet zásahov Dobrovoľného hasičského zboru	10
		Počet členov Dobrovoľného hasičského zboru	100
„B“	Minimalizovať riziko vzniku požiarov na území	Počet vykonaných preventívnych prehliadok budov za rok	2

Podprogram: Civilná ochrana

Zámerom podprogramu Civilná ochrana je opäť formulovaný rovnako:

- maximálna pripravenosť mesta v čase krízovej situácie.

Rozpočet podprogramu pre mesto „A“ je 3000 €

Rozpočet podprogramu pre mesto „B“ je 13 800 €

Tab 2 - Identifikátory podprogramu Civilná ochrana

	Cieľ	Merateľný ukazovateľ	2017
„A“	Zabezpečiť komplexnú krízovú ochranu a manažment v prípade mimoriadnych udalostí	Plnenie zákonných požiadaviek	100%
		Počet cvičení, na ktorých sa podieľajú zložky mesta za rok	1
„B“	Zabezpečiť komplexnú krízovú ochranu	Aktualizovanie plánu ochrany mestskej časti	100 %
		Počet realizovaných periodických prednášok a školení za rok	2

Na dosiahnutie stanoveného cieľa boli sformulované merateľné ukazovatele, a to plnenie zákonných požiadaviek so 100 % cieľovou hodnotou a počet cvičení, na ktorých sa podieľajú zložky mesta za rok s cieľovou hodnotou 1.

Výsledky a závery

Ako vyplýva z predchádzajúceho porovnania, prvotný dojem vyššieho rozpočtu pre obec s nižším počtom obyvateľov, sa pri podrobnejšom prieskume ukázal ako mylný. Po odpočítaní rozpočtu pre podprogram Verejný poriadok sa ukázalo, že rozpočty jednotlivých sledovaných obcí sú podobné, dokonca, po odpočítaní rozpočtu na Podprogram Chránená dielňa, aj výrazne nižšie, keďže pracovisko chránenej dielne je určené takmer výhradne pre oblasť Ochrany verejného poriadku, a teda súvisiace služby mestskej polície.

Charakter týchto údajov neumožňuje efektívne plánovanie a existuje v tejto súvislosti riziko kontraproduktívnych výsledkov pri snahe o jednosmerné naplňovanie takýchto nesprávne určených cieľov. Hoci zvýšená snaha môže viesť k zachyteniu väčšieho počtu protispoločenskej činnosti. Na druhej strane,

domnievame sa, že nie je správne ak motívom takéhoto konanie je dosiahnutie istého prednastaveného čísla, a nie sofistikovanejšie naplnenie cieľov v oblasti zaistenia bezpečnosti občanov v podmienkach obce.

Okrem uvedeného považujeme za potrebné zdôrazniť tiež možnosť zahrnutia aj sub-indexu vnímania bezpečnosti občanmi v rámci Indexu bezpečnosti občanov [6]. Uvedené by si však v zmysle záverov prípadovej štúdie vyžadovalo realizáciu informačnej kampane v príslušných mestách, a to za účelom zvýšenia povedomia občanov o službách, ale aj obmedzeniach (právomoc, finančné zdroje) obcí v oblasti bezpečnosti. V zmysle uvedeného tak odporúčame využiť výsledky sledovania merateľných ukazovateľov vo forme návrhu konkrétneho postupu pre stanovenie priorít, ktoré by umožnili dodať podklady pre rozhodovací proces – či je potrebné prehodnotiť a aktualizovať stratégiu danej organizácie v oblasti bezpečnosti. Uvedomujeme si, že prezentované výsledky nemožno vzhľadom na výberový súbor označiť za všeobecne platné. Avšak pomohli nám ozrejmiť si viaceré súvislosti a takýto predprieskum nám umožnil získať prehľad o vnímaní služieb v oblasti bezpečnosti respondentmi.

V tejto súvislosti s ohľadom na riešenie problematiku optimálneho a efektívneho merania bezpečnosti občanov považujeme za potrebné implementovať Bezpečnosť občanov a merateľné ukazovatele do všetkých dokumentov, a tieto navzájom prepojiť tak, aby spoločne tvorili jednu stratégiu. To znamená ako Strategický plán, tak Plán činnosti obecnej polície, Rozpočet, tak aj Záverečný účet, Správa o činnosti obecnej polície.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] BEŇOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, E. 2005. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava : Merkury, 2005. 131 s. ISBN 80-89143-14-8.
- [2] KÚTIK, J. – KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 202 s. ISBN 978-80-89393-53-4.
- [3] KÁČER, R., KUKAN, E. 2011. [on-line] *Slovenské bezpečnostné výzvy*. Dostupné na: <http://www.euractiv.sk/komentare-000338/komentar/slovenske-bezpecnostne-vyzvy-000087>.
- [4] BELIČKOVÁ, K. – BALÁŽI, P. – BRINDZOVÁ, Z. 2015. *Verejné rozpočty*. 1.vyd. Bratislava: EKONÓM, 2015. 262 s. ISBN 978-80-225-4142-8
- [5] NEBESKÝ, Ľ., ŠPROCHOVÁ, L. 2015 Regions development of the Slovak republic from the perspectives of the EU. In. *Contemporary Issues of Organization Management and Administration*. 2015 No 2. Vilnius : Avada. p.19-31. ISSN 2335-7959 (online)
- [6] KOVÁČ, M. - HUDÁKOVÁ, M. 2015. Možnosti merania bezpečnosti občanov v podmienkach územných celkov Slovenskej republiky. Wolters Kluwer. 2015. s.134. ISBN 978-80-7552-227-6.

ADRESY AUTOROV

Ing. Marián KOVÁČ, PhD.

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava
E-mail: kovacm@vsemvs.sk

Mgr. Jana GASPEROVÁ

Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave
E-mail: janka.gasperova@gmail.com

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.