

P O S U D O K

Na habilitačnú prácu Ing. Vladimíra Šagáta, PhD.: Kontrolný systém v manažmente regionálnej samosprávy SR – vybrané problémy

Výsledky aktivít centrálnych orgánov v oblasti miestneho a regionálneho rozvoja nie sú vždy pozitívne. Najčastejší dôvod kritiky súvisí s ich odvetvovým a fragmentovaným prístupom. Makroekonomický charakter politiky prehliada vnútorný potenciál územia, čo bolo jedným z dôvodov, prečo v posledných rokoch dochádzalo k trendu prenosu podstatných právomocí na miestne a regionálne samosprávy. Regionálna samospráva nemôže byť samosprávou bez kompetencií, vytvára sa preto, aby riešila regionálne problémy, ktoré objektívne identifikuje a s dôrazom na znalosť územia a problematiky rieši. Regionálna samospráva nebýva nadriadená miestnej samospráve, každá z nich má svoje kompetencie, úroveň pôsobenia, svoju zodpovednosť a právomoci. Regionálna samospráva, ktorá na území samosprávneho kraja cez vlastný úrad zabezpečuje výkon samosprávnych činností na základe verejnej voľby občanov už od roku 2001, predstavuje stredný stupeň samosprávy. Bola formalizovaná prijatím príslušných zákonov v roku 2001 a dodnes nie je jej úloha občanmi a politikmi dostatočne pochopená. Jedni kritizujú, že „nemá občanov“, iní kritizujú vysoké objemy finančných zdrojov, ktorými regionálna samospráva disponuje. Aj preto permanentne narastá význam kontrolného systému samosprávy, ktorý v každom samosprávnom kraji má svoje špecifické, ale aj spoločné problémy.

Z uvedených dôvodov preto považujem predloženú habilitačnú prácu za mimoriadne aktuálnu práve v dobe snáh o opätovnú reformu verejnej správy aj na úrovni regionálnej samosprávy; v dobe permanentného poukazovania na problémy s nedostatočným čerpaním prostriedkov EU, nezákonných verejných obstarávaní a nehospodárneho vynakladania finančných zdrojov verejných rozpočtov ako aj hospodárenia s verejným majetkom na regionálnej úrovni. Doteraz som sa v slovenských podmienkach nestretol s tak komplexným prístupom v problematike funkčnosti a výkonnosti kontrolných systémov v manažmente verejnej správy a verejných financií, ako je ukotvený v predkladanej práci.

Práca má rozsah 220 strán vrátane príloh, je rozdelená do 5 hlavných kapitol, ktoré sú členené na adekvátne podkapitoly. Ďalej práca obsahuje 14 tabuliek, 11 grafov a 23 príloh. Prvá kapitola sa venuje teoretickým východiskám, skúmanej problematike, druhá kapitola popisuje metódy spracovania habilitačnej práce a prezentuje autorskú metodiku na skúmanie funkčnosti kontrolného systému. Tretia kapitola prezentuje vlastné skúmanie stanoveného problému v oblasti rozpočtového hospodárenia s identifikáciou najväčších rizík ako aj analýzu v oblasti majetku a majetkových vzťahov, v ktorej tiež boli identifikované najvýznamnejšie riziká. Štvrtá kapitola plynulo nadväzuje na predchádzajúcu časť práce a rieši na prv identifikovaných úlohách, cieľoch, problémoch a rizikách, ktorým má venovať pozornosť kontrolný systém regionálnej samosprávy, jeho funkčnosť a výkonnosť. Posledná piata kapitola prezentuje výsledky výskumu, hodnotí kontrolný systém regionálnej samosprávy („v oblasti najvýznamnejších rizík a v oblasti výsledkov kontrol“). Zároveň podáva návrh opatrení na progresívnu a kvalitatívnu zmenu kontrolného systému regionálnej samosprávy na Slovensku. Z pohľadu celku sa jednotlivé kapitoly práce javia ako proporčné, z tohto trendu sa vymyká iba predimenzovaná kapitola 4.

Teoretická časť práce podáva prehľad teoretických názorov, základných temotvorných pojmov v rámci ktorých autor vychádzal pri spracovaní práce. Ide najmä o vymedzenie kontroly a jej základných špecifických charakteristík v oblasti regionálnej samosprávy, o procesné charakteristiky vnútornej kontroly a auditu spracované pre oblasť skúmaného objektu regionálnej samosprávy vychádzajúc zo

základných zákonov, vyhlášok a smerníc. V práci autor využil fundamentálne zahraničné i domáce diela z oblasti verejných financií ako aj monografické, konferenčné a časopisecké zdroje, ku ktorým prikladá aj vlastné hodnotenia a názory. Citované diela sú použité transparentne a sú uvedené v literárnom zozname s dôrazom na dodržanie normy. Teoretická časť dáva čitateľovi dostatočný prehľad o aktuálnom spracovaní problematiky v zahraničnej i domácej teórii a praxi, dáva dobrý základ a vhodný predpoklad na adekvátne spracovanie habilitačnej práce s naplnením stanovených cieľov.

Cieľ habilitačnej práce si autor stanovil ako problém, či je celý kontrolný systém regionálnej samosprávy funkčný, systém ktorý pozostáva zo zložiek vonkajšej a vnútornej kontroly. Zároveň si autor kladie úlohy ako:

- preskúmať najdôležitejšie súčasné problémy kontrolného systému regionálnej samosprávy,
- analyzovať výkonnosť kontrolného systému regionálnej samosprávy,
- identifikovať riziká kontrolného procesu,
- problematiku riešiť na úrovni vonkajšej a vnútornej kontroly,

a to všetko na vzorke dát zo všetkých 8 samosprávnych krajov od počiatku ich existencie až po rok 2019.

Metodika práce je založená v súlade s témou práce. Rieši základnú výskumnú otázku či je súčasný kontrolný systém regionálnej samosprávy SR funkčný a s najväčšou pravdepodobnosťou vychádza z doteraz nepublikovaných údajov a neanalyzovaných údajov. Výskumné metódy vychádzajú z cieľa práce a stanovenej hypotézy, ktorá je formulovaná netradične dvojvrstvovo a prienik vrstiev autor riešil ako predmet detailnej obsahovej a kvalitatívnej analýzy vo vzťahu k údajovej základni všetkých vykonaných kontrol v regionálnej samospráve Slovenska v rokoch 2002-2019. To považujem za dostatočnú sisyfovskú úlohu, najmä ak ide o dve bohato štruktúrované premenné ako je rozpočet a majetok regionálnej samosprávy, ako aj systém vnútornej a vonkajšej kontroly. Autor zároveň predpokladá aj analytické riešenie dopadu meniacich sa fiškálnych a rozpočtových pravidiel z pozície relevantných kontrolných zložiek pôsobiacich v regionálnej samospráve SR s osobitným zreteľom na dopady finančnej krízy na majetkové a rozpočtové hospodárenie regionálnych samospráv na Slovensku (aj cez záverečné účty VÚC SR). Testovanie hypotéz bolo zamerané na obsahové a kvalitatívne overovanie na báze deskriptívnej štatistiky. Špecifická osobitne vypracovaná autorská metodika bola použitá na kompletnej vzorke získaných údajov.

V metodickej časti práce autor dôkladne vysvetľuje základné pojmy ako konkrétne ukazovatele a vysvetľuje ich transformáciu na základe Európskej vykonávacej smernice pre kontrolné štandardy INTOSAI. Zároveň ide aj o autorovo ukotvenie ukazovateľov výskumu cez platné právne predpisy, čo zabezpečilo jednotný prístup a interpretáciu autora. Ukazovatele, ktoré autor použil sú dlhodobé overené a používané ako kvantifikovateľné a merateľné v kontrolárskej praxi SR. Autor v práci používal integrovaný prístup a kauzálnu analýzu u preskúmateľných prípadov, čo zabezpečuje určitú komplexnosť spracovania a interpretovateľnosť získaných výsledkov. Pri špecifikách spracovávanej témy a špecifickom type ukazovateľov (počet kontrolných zistení, či celkové počty výsledkov hospodárenia či typu počet konaní vo veci zákazu nedovolených praktík a pod.) použitú metodiku považujem za adekvátnu. Aplikovaná syntéza výsledkov bola vykonaná na základe väzby na hlavné ciele kontrolného procesu.

Výsledky práce ukotvené v kapitole 3 a 4. Autor pred vykonaním kvalitatívnych analýz determinantov kontrolného systému vždy čitateľovi dôkladne vysvetlil legislatívno-právnu, organizačno-inštitucionálnu i teoreticko-metodologickú stránku procesov v kontexte vedeckého prístupu k príslušnej riešenej problematike. Niekedy je popis jednotlivých skúmaných procesov zbytočne rozsiahly vzhľadom na prezentované výsledky príslušnej analýzy. Analýza kontrolnej činnosti v samospráve pozostáva z výsledkov kontrol jednotlivých vonkajších kontrolných subjektov a predstavuje dostatočne vyčerpávajúce a zaujímavé výsledky. Najzaujímavejšia je z nich kapitola 4.4,

ktorá analyzuje kontrolnú činnosť hlavných kontrolórov VÚC a ich odborných útvarov. Je na škodu veci, že autor v tejto podkapitole nezahrnul ešte viac procesov manažmentu kontroly, čo by lepšie vysvetlilo zložitosť týchto procesov v aktuálnom období a ukotvilo ešte viac význam riadenia vnútornej kontroly v oblasti samosprávnych inštitúcií. Mnohým výsledkom analýzy v spomínanej kapitole by prospela ich konverzia na jednotnú prepočítavaciu základňu, nakoľko jednotlivé samosprávne kraje sú príliš heterogénne a takýto proces by zvýšil porovnateľnosť získaných výsledkov v kontexte jednotlivých samosprávnych krajov. Rovnako by som očakával vytvorenie syntetického ukazovateľa kontrolnej činnosti, nakoľko rozsiahly objem skúmaných ukazovateľov na to dáva dobré predpoklady. Niektoré grafy (č. 1, 2, 10, 11) by vyžadovali príslušnú legendu na zvýšenie vypovedacej schopnosti a spojnicový graf pri samosprávnych krajoch zoradených v smere západ-východ má skutočne minimálne opodstatnenie.

Výsledky a diskusia v podobe kapitoly 5 predstavuje esenciu zásadných zistení v analytických kapitolách 3 a 4. Autor vyextrahoval najdôležitejšie dosiahnuté výsledky analýzy a primerane nenásilným spôsobom ich použil v diskusii s názormi iných autorov. Za nosnú časť tejto kapitoly považujem podkapitolu s ambicióznym názvom 5.2 Návrh opatrení pre progresívnu kvalitatívnu zmenu kontrolného systému regionálnej samosprávy SR. Je vidieť, že autor uvedenú problematiku dokonale a profesionálne pozná. Bolo by zaujímavé vedieť, či sa kvalitatívna zmena zrealizuje a z akej časti.

V práci sa vyskytuje niekoľko nedostatkov, ktoré podstatne neznižujú kvalitu textu. Ide niekedy o terminologickú nejednotnosť, opakovanie teoretických poznatkov autorov pred výsledky práce, opätovné opakovanie niektorých postulátov v práci... Inak je práca napísaná vedecko-odborným štýlom a pre záujemcov o danú problematiku je príjemne čitateľná.

Záver

Na základe posúdenia predloženej habilitačnej práce a predložených materiálov o pedagogickej, vedecko-výskumnej a publikačnej činnosti Ing. Vladimíra Šagáta, PhD. konštatujem, že menovaný spĺňa všetky kritériá stanovené pre habilitačné konanie na Fakulte manažmentu, ekonomiky a obchodu Prešovskej univerzity v Prešove. Predloženú habilitačnú prácu s názvom *Kontrolný systém v manažmente regionálnej samosprávy SR – vybrané problémy* hodnotím pozitívne a odporúčam ju prijať ako súčasť habilitačného konania, zároveň odporúčam na základe úspešného habilitačného konania menovať Ing. Vladimíra Šagáta, PhD.

za docenta

v odbore 3.3.15 Manažment.

V Prešove 10.3.2022

doc. Ing. J. Tej, PhD.