

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial Office):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Furdekova 16
851 04 Bratislava
Tel.: +421905864457
E-mail: edita.kulova@vsemvs.sk

Redakčná rada (Editorial Board):

Členovia:

Viera Cibáková, VŠEMvs – predseda (Chairperson of Editorial Board)
Viera Čihovská, VŠEMvs – šéfredaktorka (Editor in Chief)
Vladimír Gozora, VŠEMvs – zástupca šéfredaktora (Co-Editor)
Marta Hamalová, VŠEMvs – zástupca šéfredaktora (Co-Editor)
Stanislav Filip, VŠEMvs
Monika Hudáková, VŠEMvs
Anna Kachaňáková, VŠEMvs
Jozef Kuril, VŠEMvs
Silvia Matúšová, VŠEMvs
Michal Oláh, VŠEMvs
Zoltán Rózsa, VŠEMvs
Katarína Stachová, VŠEMvs
Peter Škultéty, VŠEMvs
Judita Tancošová, VŠEMvs
Lucia Balajová, VŠEMvs – výkonná redaktorka (Executive Editor)

(Associate Editors)

Zoran Čekerevac, Business School Čačak, Serbia
Atrur Horbovyi, Volyn Institute for Economics and Management, Lutsk, Ukraine
Sebastian Jabłoński, Kielce School of Economics, Tourism and Social Sciences, Poland
Ľudmila Lipková, Ekonomická univerzita, Bratislava
František Palko, Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
Janus Paweska, International University of Logistic and Transport in Wroclaw, Poland
Agota Raisene, Mikolas Romeris University Vilnius, Litva
Oleg Soskin, National Academy of Management, Kyiv, Ukraine

Vydavateľ (Publishing House):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Furdekova 16
851 04 Bratislava
Tel.: +421905864457

Náklad: 100ks

Tlač (Printed by):

Merkury, spol. s r. o.
Martinčekova 2
821 09 Bratislava
Tel./fax: +421/2/ 53 41 59 22
E-mail: info@merkury.sk

EV 2950/09
ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

**Číslo 1, jún 2013, ročník IX.
No. 1, June 2013, Volume IX.**

Vedecké state Scientific studies

Nové členské krajiny EÚ v procese ekonomickej a sociálnej konvergenzie..... 7
The New EU Member Countries Under the Process of Economic and Social Convergence

Ladislav KABÁT

Regional Disparities in Distribution of Educational Potential of Economically Active Population in the Countries of the Central and Eastern Europe 23

Elena BENOVA – Nadiya DUBROVINA

– Mychailo GONCHARENKO – Vira DUBROVINA

Cieľavedomé formovanie organizačnej kultúry – predpoklad úspešného pôsobenia zamestnancov..... 36
Purposeful Formation of Organisational Culture – Precondition of Successful Impact of Employees

Anna KACHAŇÁKOVÁ – Renata STASIAK-BETLEJEWSKA

Support Units in Poland's Local Government Administration System 48

Tomasz WOJEWODZIC – Lukasz SATOLA

Medzinárodné investície ako súčasť spoločnej obchodnej politiky Európskej únie 55

International Investments as a Part of the Common Commercial Policy of the European Union

Andrej KARPAT

Defining Criteria for Small and Medium Business: Foreign Experience and Modern Ukrainian Approach 65

Alexander SALAMANOVYCH

Význam daňovej asignácie pre neziskové organizácie 2004 – 2011 73
Tax Assignment as a Income Source of Non-profit Organisations 2004 – 2011

Zoltán RÓZSA

Vybraté otázky regionálneho školstva v Európe..... 85
Selected Questions of Regional Schools in Europe

Iveta DUDOVÁ

Ekonomické teórie a hospodársky cyklus..... 94
Economic Theories and Business Cycle

Ľudovít KORČEK

Štruktúra poslancov obecných zastupiteľstiev v podmienkach obcí Slovenska (Prípadová štúdia) 100
The Structure of Municipality Council Members in Municipalities' Conditions of Slovakia (The case study)

Ivana GECÍKOVÁ

DAŇOVÉ INOVÁCIE – vybrané problémy	109
<i>Tax Innovations (Innovations in Tax Management) – Selected Issues</i>	
Emil BURÁK	
Výkonnosť v činnosti starostu obce s využitím časovej štúdie¹	121
<i>Performance in Activities of Mayor Using Time Study</i>	
Peter KOČKIN – Juraj TEJ	
Bariéry spolupráce v mestských regiónoch na Slovensku	132
<i>Barriers of Cooperation of Town Regions in Slovakia</i>	
Viktor NIŽŇANSKÝ	
Konsenzuálny model vládnutia – železovský experiment¹	137
<i>Consensual Model of Governance – Experiment Železovce</i>	
Györgyi KAPUSTA – László LETENYEI – Ladislav LEVICKÝ	
Základná infraštruktúra podpory vedy a výskumu na Taiwane	146
<i>Basic Infrastructure for Science and Research Promotion in Taiwan</i>	
Marek CSABAY	
Analýza príjmov a výdavkov VÚC z DPFO na zabezpečenie výkonu originálnych školských kompetencií za roky 2009 – 2012.....	159
<i>Analysis of Income and Expenditures of Self-governing Regions from Income Tax of Natural Persons to Ensure the Performance of Original Educational Competencies in the Period of 2009 - 2012</i>	
Jana SLÁDEČKOVÁ	
Elektronická komunikácia podnikov s inštitúciami štátnej správy v SR	175
<i>Electronic Communications Companies with Administration Institutions in Slovakia</i>	
Jozef BUCKO - Martin VEJAČKA	
Foreign Direct Investments and their Disproportional Effect on the Economics of the CEE-7 Countries	187
Anatolii VDOVICHEN	
Harmonizácia vnútorného trhu služieb a ekonomika Slovenska.....	194
<i>Harmonization of Internal Market of Services and Slovak Economy</i>	
Barbora KOVAŘÍKOVÁ	
Factors of Youth and Elderly Urban Migration: Spatial Aspect	204
<i>Faktory mestskej migrácie mladých ľudí a starších: priestorový aspekt¹</i>	
Tetyana NESTORENKO	
Prístupy k vnímaniu rizika	216
<i>Approaches to Risk Perception</i>	
Katarína KAMPOVÁ, Jozef RISTVEJ	

Vedecké state Scientific studies

Nové členské krajiny EÚ v procese ekonomickej a sociálnej konvergenencie

Ladislav KABÁT*

The New EU Member Countries Under the Process of Economic and Social Convergence

„Economic growth without social progress lets the great majority of people remain in poverty, while a privileged few reap the benefits of rising abundance. - Kennedy, John F.

Abstract

Evaluation of the results of economic growth belongs to the standard tasks of economic theory. In the context of the continuing economic crisis, the evaluation of the achieved results is carefully monitored not only by professionals, but also by a broad civil society. Also, the group of economic experts led by prof. Stiglitz has attempted to answer the question of how economic growth affects the standard of living and quality of life of the population and how far is it possible to use the GDP and GDP per capita indicators for such an evaluation.

Particularly sensitive is this issue seen in the new member states, which are still faced with solving their economic integration into the European Union market environment. The governments of these countries are at the same time fighting for the confidence of their citizens, which is clearly tied to the success or failure of social development and the living standards in their respective countries. Persisting problems of national economies are in fact directly reflected in the unsatisfactory development of the standard of living of people in these countries and raise the legitimate questions how economic growth affects the people's wellbeing.

The various literatures repeat the question whether we need new indicators to measure the results of economic growth, or we need the new indicators for measuring the standard of living and quality of life? The aim of this paper is to highlight the theoretical basis of the problem, however, especially the need for additional new tools that provide more qualified answer to the question what economic growth brings to the people and how far its results could be considered as a direct benefit quality of life of population.

Keywords: *economic growth, social progress, measurement of GDP, genuine domestic product, income inequalities, at risk of poverty, quality of life, social exclusion.*

JEL Classification: O47, I132

* Dr.h.c. prof. Ing. Ladislav Kabát, CSc., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: ladislav.kabat@vsemvs.sk

1 Úvod

Hrubý domáci produkt, ako aj jeho modifikácie, sú kľúčovými piliermi ekonomickej teórie i makroekonomickej praxe. Využívajú sa na usmerňovanie a hodnotenie úspešnosti scenárov ekonomického rastu v konkrétnej krajine, alebo hospodárskom zoskupení. Vzhľadom na túto skutočnosť nemôže v diskusii o meraní výsledkov ekonomického rastu a o ich dopade na sociálny vývoj spoločnosti absentovať ani diskusia k základným ukazovateľom ekonomickej teórie. Hodnoty HDP a osobitne hodnoty HDP na obyvateľa sú dlhodobo uvažované a prezentované aj ako indikátory úspešnosti spoločenského vývoja, ako záruka zvyšovania životnej úrovne obyvateľstva a tým aj zdroj zvyšovania kvality života v spoločnosti. V tejto súvislosti je ukazovateľ HDP pozorne sledovaný nielen odbornou komunitou, ale aj predstaviteľmi politickej scény, širokým spektrom laickej verejnosti, predstaviteľmi mimovládnych inštitúcií a médiami. Jeho interpretácie sú konfrontované s občianskym chápaním ekonomického rastu, osobitne s očakávaniami, ktoré spájajú ekonomický rast s príjmovou úrovňou individuálnych členov spoločnosti.

V súvislosti s aktivitami, vedúcimi k budovaniu nových ukazovateľov merania výsledkov sociálneho pokroku v spoločnosti a kvality života jej členov, sa v akademickej obci objavili aj obavy o osud ukazovateľov HDP a HDP na obyvateľa. Je potrebné zdôrazniť, že novonavrhované nástroje merania výsledkov a indikátorov úspešnosti sociálneho pokroku a životnej úrovne obyvateľstva nie sú budované ako náhrada makroekonomických ukazovateľov HDP a HDP na obyvateľa, ale ako ich informačný doplnok. Ich potrebu zdôvodňuje mnoho dôvodov. Celkom iste k nim možno zaradiť zistenia, že výsledky ekonomického rastu merané na makro úrovni sú pre občana príliš vzdialené na to, aby im aspoň sčasti rozumel a dôveroval. Barometer EU v roku 2008 podľa zisťovania talianskeho štatistického úradu (Biggieri, 2008) napríklad ukázal, že viac ako dve tretiny obyvateľov krajiny nepozná ukazovateľ HDP, resp. ho nevie správne interpretovať a preto mu ani nedôveruje. Široká občianska spoločnosť preto oprávnené volá po ukazovateľoch, ktoré sú obsahovo rovnocenné, ale ktoré reflektujú ekonomickú a sociálnu realitu jednoduchším a zrozumiteľnejším spôsobom. Osobitne sú žiadané nástroje, ktoré ekonomický rast vo vyjadrení prostredníctvom HDP na obyvateľa premietnu do ukazovateľov rastu životnej úrovne obyvateľov, prípadne priamo do merania kvality ich života.

Aj v prostredí Európskej únie bol zaznamenaný, za obdobie ostatných dekád, evidentný ekonomický rast vo väčšine členských krajín. Napriek tomu pri dlhodobom sledovaní, popri týchto pozitívnych výsledkoch, sú evidentné aj pretrvávajúce alebo dokonca prehlbujúce sa problémy v spoločenskej infraštruktúre týchto krajín. Ani v rokoch búrlivého ekonomického rastu neboli riešené problémy v príjmovej diferenciácii spoločnosti v sledovaní a hodnotení kvality života jej členov a osobitne v ochrane životného prostredia. Ukazovateľ hrubého domáceho produktu, ktorý meria agregovanú produkčnú kapacitu na výstupe ekonomickeho systému, nie je postačujúcim ukazovateľom a dôkazom úspešnosti celkového sociálno-ekonomického vývoja spoločnosti. Práve na tieto skutočnosti upozorňuje aj správa, ktorú predložili verejnosti Stiglitz, Sen a Fittoussi (1).

Významné úlohy pri usmerňovaní ekonomického rastu v súlade s požiadavkami udržateľného spoločenského vývoja majú aj inštitúcie verejnej správy a samosprávy. V príspevku uvádzame námety pre aplikáciu nových nástrojov a ukazovateľov merania výsledkov sociálneho rozvoja spoločnosti v súlade s námetmi uvádzanej správy.

2 Hrubý domáci produkt v ekonomickej teórii a praxi a jeho interpretačné limity

Ekonomická teória vymedzuje hrubý domáci produkt (HDP) ako úhrnný hodnotovo vyjadrený novovytvorený objem tovarov a služieb v rámci konkrétnej ekonomiky za určité časové obdobie.

Do objemu hrubého domáceho produktu sa započítavajú, v súlade s metodikou jeho kalkulácie (ESA95,2,3), všetky tovary a služby vytvorené v ekonomickom systéme v príslušnom období na teritóriu sledovaného ekonomického komplexu, ktoré prešli trhovým prostredím a trhovým ohodnotením. V súvislosti s takou konštrukciou HDP sa dlhodobo objavujú polemické diskusie s poukazovaním na tri oblasti, v ktorých sa ukazovateľ HDP na obyvateľa používa nevhodne, alebo sa s jeho hodnotami nepracuje správnym spôsobom, alebo je jeho metodologické vymedzenie nepostačujúce pre zachytenie komplexného sociálneho vývoja spoločnosti, osobitne však na reflexiu vývoja v oblasti kvality života jej členov.

Prvou oblasťou je nevhodné používanie tohto ukazovateľa pri hodnotení výsledkov sociálneho vývoja v spoločnosti. Kritika vyplýva zo skutočnosti, že ukazovateľ HDP sa nesprávne interpretuje ako priamy nástroj merania sociálneho pokroku v spoločnosti, pričom tento ukazovateľ takúto informáciu v sebe neobsahuje.

Druhou oblasťou, v ktorej sa prezentujú nedostatky ukazovateľa HDP, je jeho metodická nepripravenosť pokrývať informačnú ochranu, ale osobitne exploataciu životného prostredia. Poukazuje sa na skutočnosť, že metodika hodnotenia výsledkov ekonomického rastu nerozlišuje dostatočne pozitívne a negatívne efekty ekonomických činností. Osobitne sa poukazuje na absenciu ukazovateľov spoločensky nezodpovedného využívania limitovaných prírodných zdrojov a znečisťovanie životného prostredia, ktoré sú sprievodnými javmi intenzívneho ekonomického rastu.

V treťom kritickom okruhu sa poukazuje na obmedzené možnosti ukazovateľa HDP zachytávať výsledky preukázateľne pozitívnych efektov tých činností, ktoré neprechádzajú trhovým prostredím. Je to široký okruh činností, dobrovoľníckeho a charitatívneho charakteru, ktoré sa v modernej spoločnosti čoraz viac prezentujú ako jej významný a aj ekonomicky nezanedbateľný spoločenský atribút.

Ukazovatele HDP i HDP na obyvateľa a s nimi súvisiace ďalšie makroekonomické agregáty si však zasluhujú hlbšiu pozornosť aj z toho dôvodu, že nie sú súčasťou historického vývoja ekonomickej teórie i praxe, ale boli do nich inkorporované relatívne nedávno. Bolo to v rokoch po veľkej hospodárskej kríze v USA v roku 1934. Navrhnutý ukazovateľ mal na základe vládnej požiadavky špecifické určenie pre kvantifikáciu hrubých výstupov ekonomických systémov a bol určený na hodnotenie ich produkčnej výkonnosti. Oblasť použitia HDP bola už jeho tvorcami jasne vymedzená a limitovaná. Jeho autor

S. Kuznets v dokumente pre americký kongres (Kuznets, 4) deklaruje, že „... bohatstvo národa je ťažké odvodzovať z merania HDP ..., ... pre tieto účely musíme pracovať s ukazovateľmi, ktoré odpovedajú aj na otázky: aký rast a rast pre koho ?“.

Napriek tomu, ale aj napriek ďalším opakovaným kritickým výhradám, sa ukazovateľ HDP a osobitne HDP na obyvateľa v ekonomickej teórii i praxi výrazne presadil a prezentuje sa často aj ako objektívna charakteristika dosiahnutej úrovne sociálneho rozvoja, resp. ako objektívny ukazovateľ dosiahnutého stupňa životnej úrovne obyvateľstva v konkrétnej krajine. S kritickými výhradami k používaniu hrubého domáceho produktu na meranie a hodnotenie sociálnej situácie v spoločnosti vystupovali, a aj v súčasnosti vystupujú, ďalší ekonómovia a národohospodárski experti (Cobb, 5, Lawn 6). Aj podľa ich názorov sa ukazovateľom HDP i HDP na obyvateľa prisudzujú informačné hodnoty, ktorých nositeľmi v skutočnosti nie sú. Tieto ukazovatele napríklad nenesú žiadnu informáciu o tom, ako je výsledok celkového ekonomického rastu v spoločnosti reálne rozdelený vo vzťahu k jednotlivcom a sociálnym skupinám. Nezohľadňujú ani príjmovú diferenciáciu obyvateľstva. Jeho priemerné, hrubo agregované ukazovatele skôr zakrývajú než ukazujú reálne sociálne konzekvencie ekonomického rastu. Pri úvahách o sociálnom rozvoji spoločnosti a pri hodnotení životnej úrovne obyvateľstva sa ukazovateľ HDP na obyvateľa zväčša aplikuje a interpretuje mechanicky. Toto tvrdenie je možné dokumentovať na celom rade ukazovateľov a hodnotení, ktoré používajú nielen národné vlády, ale aj medzinárodné inštitúcie a odborná a vedecká ekonomická komunita. V ostatnej analýze výsledkov štatistického zisťovania EU SILC, bolo na tieto problémy a potrebu ich riešenia opätovne upozornené (Kabát, 7,8).

Ďalšie nedostatky ukazovateľov HDP vo vzťahu k hodnoteniu životnej úrovne skúmal a zdôraznil Kahneman (9), ktorý navrhol nové metodické nástroje ich merania formou národného účtovníctva životnej úrovne, odvodeného z metódy Day Reconstruction Method (Kahneman, 10). Ním navrhované nové nástroje by mali plniť pri meraní životnej úrovne rovnaké funkcie, ako plní ukazovateľ HDP pri hodnotení ekonomického rastu.

Vyššie uvádzané pripomienky nespochybňujú význam a potrebu sledovania ukazovateľov HDP, upozorňujú iba na ich limitované možnosti pri hodnotení sociálneho rozvoja spoločnosti v jej dopadoch na konkrétneho občana.

Sledovanie a meranie objemu i vývojovej dynamiky HDP je preto nielen dôležité, ale aj nenahraditeľné a to tak pre riadiacu ekonomickú prax, ako aj pre ekonomickú teóriu. HDP, ako základný ukazovateľ národnej, regionálnej i globálnej ekonomiky, má osobitný význam vtedy, ak je predmetom skúmania:

- analýza minulého vývoja ekonomiky a ekonomická politika štátu,
- ekonomický rast a pozícia národnej ekonomiky vo vývojovom procese,
- medzinárodná komparácia a hodnotenie ekonomiky v medzinárodnom prostredí,
- tvorba simulačných rozvojových scenárov ekonomických systémov.

Aj v súvislosti s uvedeným je evidentné, že ukazovatele o HDP sú a ostávajú aj naďalej kľúčovými parametrami ekonomickej teórie i praxe a takto je potrebné ich

chápať, interpretovať a takto s nimi aj pracovať. Bolo by chybou, keby sa im pripisovali vlastnosti, ktorých nositeľmi nie sú. Z uvedeného plynie, že tieto ukazovatele nemôžu byť jediným kritériom hodnotenia úspešnosti v smerovaní hospodárskeho vývoja. Pre tieto účely je potrebné odvodiť nové informačné nástroje a zvážiť nové metódy ich zakomponovania do inštrumentária nástrojov hospodárskej politiky. Preto je potrebné uvítať nové iniciatívy odbornej verejnosti, ale aj medzinárodných inštitúcií, ktoré prinášajú agendu typu GDP and Beyond (Commission, 11, Landefeld, 12) and Beyond GDP (OECD, 13, Fleurbaey, 14).

3 Hospodársky rast v ukazovateľoch HDP a HDP na obyvateľa v porovnaní s vybranými indikátormi sociálneho vývoja

Novonavrhané doplňujúce ukazovatele sociálneho vývoja spoločnosti, ktoré uvádza aj Stiglitz-Senova správa, teda nenahrádzajú ukazovatele HDP a HDP na obyvateľa, ale ich informačne dopĺňajú. Ich konštrukcia si však vyžaduje rozsiahle a dlhodobé zisťovania o vývoji sociálnej situácie v spoločnosti, osobitne sledovanie ohľadne vývoja životnej úrovne obyvateľstva a kvality jeho života. Relevantné indikátory sa pomerne výrazne odlišujú od ukazovateľov ekonomického rastu, ako ho prezentujú hodnoty HDP a HDP na obyvateľa. Toto tvrdenie možno podporiť faktograficky, ako to uvádzajú nasledovné časti príspevku.

V Tabuľke a na Obr. 1 uvádzame vývoj HDP na obyvateľa v nových členských krajinách EÚ (NČK) v rokoch 2005-2011 a priemer za EU27 v parite kúpnej sily.

T a b u ľ k a 1

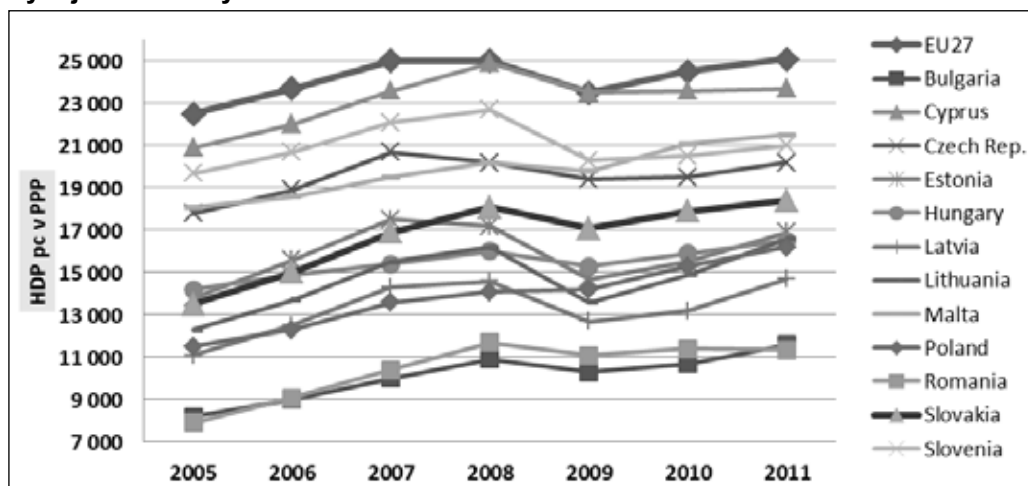
Hrubý domáci produkt na obyvateľa v (PPS)

Krajina	2005	2011	2005 = 100%	Poradie podľa prírastku HDP pc	Poradie podľa veľkosti HDP pc k EU27
Romania	7 900	11 350	143,67	1	29
Bulgaria	8 200	11 600	141,46	2	28
Poland	11 500	16 200	140,87	3	26
Slovakia	13 500	18 400	136,30	4	22
Lithuania	12 300	16 600	134,96	5	24
Latvia	11 100	14 700	132,43	6	27
Estonia	13 800	16 900	122,46	7	23
Luxembourg	57 100	68 100	119,26	8	1
Malta	18 100	21 500	118,78	9	17
Hungary	14 200	16 500	116,20	10	25
Germany	26 100	30 300	116,09	11	7
Sweden	27 400	31 800	116,06	12	5
Austria	28 200	32 400	114,89	13	3
Czech Rep.	17 800	20 200	113,48	14	19
Cyprus	20 900	23 700	113,40	15	16
Denmark	27 800	31 500	113,31	16	6
Finland	25 700	28 800	112,06	17	9
Netherlands	29 400	32 900	111,90	18	2
EU(27)	22 500	25 100	111,56	19	13
Belgium	27 000	29 900	110,74	20	8
France	24 700	27 200	110,12	21	12
Portugal	17 900	19 500	108,94	22	21
Spain	22 900	24 700	107,86	23	15
Slovenia	19 700	21 000	106,60	24	18
Italy	23 700	25 100	105,91	25	14
UK	27 600	27 300	98,91	26	11
Greece	20 400	20 100	98,53	27	20
Ireland	32 500	31 900	98,15	28	4
Iceland	29 300	28 100	95,90	29	10
Min	7 900	11 350	96		
Max	57 100	68 100	144		
Max/Min	7,23	6,00			

Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Obrázok 1

Vývoj HDP na obyvateľa v NČK a EU 27



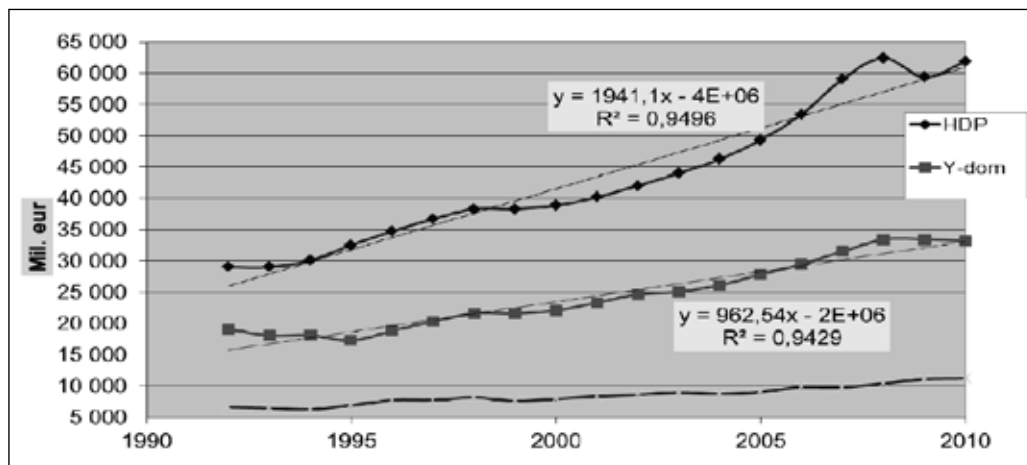
Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Podľa štatistických údajov dosahovali nové členské krajiny vo väčšine prípadov podľa tempa rastu ich HDP na obyvateľa vyššie tempá rastu, s výnimkou Slovenska, ako bol priemer EU27. Najvyššie tempo rastu v uvedenom období dosahovali Rumunsko, Bulharsko, Poľsko, Slovensko, Litva, Lotyšsko a Estónsko s kumulatívnym prírastkom HDP na obyvateľa v rozsahu 23% - 44%. Úspešnou cestou prechádzal aj ekonomický vývoj Slovenska, ktorého kumulatívny ekonomický nárast dosiahol viac ako 36%. Rovnako je však potrebné venovať pozornosť aj tomu, že aj napriek výraznej dynamike ekonomického rastu v nových členských krajinách, je ich celkové zaostávanie za výsledkami „starých“ členských krajín EÚ stále veľmi vysoké. Svedčí o tom porovnanie výsledkov ekonomicky najsilnejších a najslabších členov únie. Pomer objemu HDP na obyvateľa v týchto krajinách dosahoval v roku 2005 hodnotu 7,3 a v roku 2011 bol aj napriek uvedenému vývoju na úrovni 6,1 násobku. Dôsledkom je potvrdenie skutočnosti, že snaha Únie o konvergenčný ekonomický vývoj má pred sebou mimoriadne náročné ekonomické ciele. Osobitne to však platí pre tie zložky HDP, ktoré priamo reflektujú vplyv na životnú úroveň obyvateľstva.

Tieto závery platia aj pre Slovensko napriek tomu, že zaznamenalo pozitívny ekonomický vývoj aj v širšom časovom intervale, o čom svedčí aj Obrázok 2. V rokoch 1990-2008 sa celkový objem HDP (v Geary-Khamis dolároch) ročne zvyšoval pomerne vysokým tempom (ako to potvrdzujú regresné koeficienty trendového vývoja), zatiaľ čo objem finálnej spotreby domácností rástol ročne podstatne pomalšie (Madisson, 15).

Obrázok 2

Dynamika rastu HDP SR a zložiek jeho finálnej spotreby



Zdroj: Madison, 9, hodnoty sú v uvedené v Geary-Khamis Intl. dollars

Je evidentné, že dynamika rastu hrubého domáceho produktu predbieha výrazne rast finálnej spotreby obyvateľstva, čo je aj jedným z prvých podnetov k hlbšej analýze obsahu týchto ukazovateľov vo vzťahu k meraniu životnej úrovne obyvateľstva.

Nárast celkového hrubého domáceho produktu i HDP na obyvateľa, ako to uvádzajú mnohé teoretické zdroje (Krueger, 16), však nie sú postačujúcim dôkazom o tom, že ekonomický rast zabezpečuje aj adekvátny sociálny vývoj spoločnosti a že v rovnakom tempe podporuje rast životnej úrovne jej obyvateľov i kvalitu ich života.

Ukazuje sa, že aj čiastočné modifikácie ukazovateľa HDP v zmysle Stiglitz-Senovej správy môžu obohatiť naše poznanie o to, aké sú dopady ekonomického rastu na životnú úroveň obyvateľstva. Vhodným nástrojom pre takéto analýzy, je ukazovateľ aktuálnej individuálnej spotreby (Actual Individual Consumption, AIC), ktorý rozširuje informáciu národných účtov o finálnej spotrebe domácností aj o tovary a služby neplateného charakteru, teda tie súčasti HDP, ktoré sa obyvateľom a domácnostiam dostávajú prostredníctvom aktivít a programov neziskových inštitúcií a činnosťou inštitúcií verejnej správy. Aj tento ukazovateľ je obsiahnutý v odporúčaniach Stiglitzovej komisie na podrobnejšie sledovanie a hodnotenie.

4 Ukazovatele kvality života v zmysle Stiglitz-Senovej správy

Pojem kvalita života sa vo všeobecnosti, ale aj odbornej literatúre, prezentuje mimoriadne často, ale zväčša bez náznaku jeho definičného vymedzenia. V širokej škále chápania tohto pojmu sa objavujú tak kvantitatívne (ekonomické výsledky krajín, príjmová situácia domácností, ukazovatele zdravotnej úrovne obyvateľstva, vzdelanostné parametre, ukazovatele zdravotného stavu obyvateľstva, atď.), ako aj kvalitatívne znaky (spokojnosť v živote, spokojnosť s pracovnými podmienkami, možnosti kultúrneho vyžitia, stav demokracie, občianska angažovanosť a participácia na správe vecí verejných a ďalšie).

Rôzne pohľady na pojem kvalita života následne spôsobujú, že sa v praxi aplikujú špecificky konštruované miery jeho merania, čo však sťažuje, alebo dokonca neumožňuje, vzájomné porovnávanie takto odvodených ukazovateľov. Ako príklad snáh o komplexné meranie výsledkov ekonomického rastu a sociálneho rozvoja možno uviesť ukazovateľ „index ľudského rozvoja“, (HDI, 17). Jeho odborným garantom je rozvojová agentúra OSN UNDP. Tento ukazovateľ je kompozitným ukazovateľom, ktorého zložky zachytávajú ekonomický progres prostredníctvom ukazovateľov HDP, pokrok vo vzdelanostnej úrovni krajiny prostredníctvom úrovne alfabetizácie u dospelaj populácie, treťou zložkou tohto ukazovateľa HDI je ukazovateľ očakávanej dĺžky života pri narodení, ako reflexia zdravotnej úrovne obyvateľstva.

Podstatne odlišný prístup pri konštrukcii ukazovateľa kvality života má vo svojom základe tzv. index šťastia (Happiness index, 18), ktorý vznikol ako prezentácia chápania kvality života ako hodnotová kategória v celkom inom, takmer „odmaterializovanom“ spoločensko-ekonomickom prostredí. V prostredí, ktorého hlavné hodnotové piliere spočívajú na subjektívnom šťastí človeka, žijúceho a pracujúceho v harmonickom súžití s prírodou, pre ktorú človek nie nepriateľom, ale dôsledným ochrancom. Materiálne statky, a tým aj ekonomické výstupy, sú považované za užitočné a potrebné iba vtedy, ak ich tvorba (výroba, distribúcia) nepoškodila a nepoškodí ich ani v budúcnosti životné prostredie. Tento prístup k chápaniu a meraniu kvality života vznikol v Butáne, ktorý sa aj celosvetovo umiestňuje v takto chápanom hodnotovom rebríčku na prvých miestach.

Pokusov o meranie kvality života je však príliš mnoho na to, aby sme ich mohli na tomto mieste prezentovať a preto poukážeme iba na najfrekvencovanejšie pokusy a výsledky v tejto oblasti mapovania života spoločnosti. Osobitne je potrebné uviesť Stiglitz-Senovu správu, ktorá v súvislosti s novým hodnotením úspešnosti ekonomického rastu a sociálneho rozvoja spoločnosti upiera pozornosť aj na fenomén kvality života. V správe sa kategória kvalita života opiera o nasledovné piliere:

- ekonomický rast,
- sociálny rozvoj,
- environmentálny rozvoj.

Tieto tri piliera sú podrobne analyzované aj z hľadiska ich možného hodnotenia, a to tak kvantitatívneho, ako aj kvalitatívneho. Cieľom je vypracovať nástroje merania, ktoré by objektívne posudzovali dosahované výsledky a umožňovali by vzájomnú komparáciu rozvojových programov jednotlivých krajín, osobitne ich hodnotenie z hľadiska náročnosti na neobnoviteľné prírodné zdroje, ako aj z hľadiska ich negatívnych dopadov na životné prostredie v dlhodobej perspektíve.

Správa odporúča pri sledovaní kvality života pozorne sledovať vyššie uvedené piliere cez nasledovné oblasti spoločenského života:

- materiálne podmienky života (príjem, bohatstvo, spotreba),
- zdravotný stav obyvateľstva,
- vzdelanostná úroveň,

- výsledky ekonomických, trhovovo oceňovaných výstupov,
- úroveň verejnej správy a jej služby občanom,
- priestor pre voľný čas a sociálnu komunikáciu a interakciu,
- stav životného prostredia a výsledky jeho ochrany,
- ekonomická a sociálna bezpečnosť obyvateľstva,
- všeobecné aspekty života ľudí v spoločnosti.

Naznačené úlohy, predovšetkým však požiadavky na zber a spracovanie nových informácií, si vyžadujú veľký objem tvorivej práce, ale aj enormné finančné krytie. Ich čiastočnou konkretizáciou je projekt Európskej únie Statistics on Income and Living Conditions (EU SILC). Niektoré výstupy tohto projektu, umožňujúce identifikovať parciálne charakteristiky kvality života, uvádzame v ďalšej časti.

5 Kvalita života v ukazovateľoch EU SILC

Projekt EU SILC je v súčasnosti najrozsiahlejším projektom štatistického zisťovania v oblasti vývoja životnej úrovne obyvateľstva krajín Európskej únie. Jeho referenčnou časovou jednotkou je rok a získané údaje sa prezentujú v polovici nasledujúceho roka. Štatistické zisťovanie sa uskutočňuje na reprezentatívnej výberovej vzorke, ktorá má pre Slovensko rozsah približne 5200 domácností.

Základnou mierou hodnotenia je príjmová úroveň obyvateľstva na úrovni domácností, ako aj na úrovni ich jednotlivých členov. Disponibilný príjem domácností sa vypočítava z hrubého príjmu domácností po očistení úhrady daní a povinných odvodov do sociálnych programov štátu.

Priemerný disponibilný príjem na člena domácnosti sa vypočítava ako podiel disponibilného príjmu domácnosti delený počtom prepočítaných členov domácnosti. Prepočítací vzťah je daný nasledovne:

- prvý dospelý člen domácnosti sa započítava koeficientom 1,
- druhý a ďalší dospelý člen domácnosti sa započítava koeficientom 0,5,
- deti vo veku do 16 rokov bez vlastného príjmu sa započítavajú koeficientom 0,3.

Zo získaných údajov sa vypočítavajú základné štatistické parametre premennej priemerný disponibilný príjem, a to jej stredná a mediánová hodnota. V zmysle všeobecne platnej metodiky (Eurostat, 2008) sa ďalej analyzuje štatistické rozdelenie tejto premennej. Hodnota 60% mediánovej hodnoty je prijatá ako hranica chudoby a všetky následné analýzy a interpretácie v súvislosti s hodnotením príjmovej situácie obyvateľstva v rámci všetkých krajín Únie sa viažu na jej hodnotu.

Zavedenie hodnoty hranice chudoby umožňuje identifikovať skupiny obyvateľstva podľa ich situácie v príjmovom prostredí domácností príslušného štátu. Mimoriadny význam má toto zisťovanie v prípade domácností, ktorých priemerný príjem na člena domácnosti je nižší než je vyššie uvedená hranica chudoby. Tieto domácnosti označujeme ako domácnosti ohrozené príjmovou chudobou. Ich situáciu v rámci EÚ prezentuje Tabuľka 2.

Z údajov tejto tabuľky je evidentné, že vysokým podielom príjmov ohrozeného obyvateľstva sa prezentujú predovšetkým nové členské krajiny Únie. Mimoriadne vysoké ohrozenie príjmovou chudobou postihuje baltické štáty, ako aj Bulharsko a Rumunsko. Podiel ohrozeného obyvateľstva po sociálnych transferoch sa pohybuje v rozpätí od 18 do 23 % celkového počtu obyvateľov týchto krajín.

Tabuľka 2

Podiel obyvateľstva ohrozeného chudobou v % z celkového počtu

Krajina	2005	2006	2010	2011	Priemer 2005-2010	Zmena 2005-2010 v %
EU27	16,4	16,5	16,4	16,9	16,5	0,5
Bulgaria	14	18,4	20,7	22,3	20,1	8,3
Cyprus	16,1	15,6	15,1	14,5	15,5	-1,6
Czech Rep	10,4	9,9	9,0	9,8	9,5	-0,6
Estonia	18,3	18,3	15,8	17,5	18,4	-0,8
Hungary	13,5	15,9	12,3	13,8	13,2	0,3
Latvia	19,2	23,1	21,3	19,1	22,2	-0,1
Lithuania	20,5	20,0	20,2	20,0	20,1	-0,5
Malta	13,9	14,0	15,0	15,4	14,8	1,5
Poland	20,5	19,1	17,6	17,7	18,0	-2,8
Romania	24	23	21,1	22,2	23,0	-1,8
Slovakia	13,3	11,6	12,0	13,0	11,8	-0,3
Slovenia	12,2	11,6	12,7	13,6	12,2	1,4
Austria	12,3	12,6	12,1	12,6	12,3	0,3
Belgium	14,8	14,7	14,6	15,3	14,8	0,5
Denmark	11,8	11,7	13,3	13,0	12,3	1,2
Finland	11,7	12,6	13,1	13,7	13,1	2,0
France	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	1,0
Germany	12,2	12,5	15,6	15,8	14,6	3,6
Greece	19,6	20,5	20,1	21,4	20,2	1,8
Iceland	9,7	9,6	9,8	9,2	9,8	-0,5
Ireland	19,7	18,5	16,1	16	16,9	-3,7
Italy	18,9	19,6	18,2	19,6	19,0	0,7
Luxembourg	13,7	14,1	14,5	13,6	14,0	-0,1
Netherlands	10,7	9,7	10,3	11,0	10,5	0,3
Portugal	19,4	18,5	17,9	18,0	18,3	-1,4
Spain	19,7	19,9	20,7	21,8	20,1	2,1
Sweden	9,5	12,3	12,9	14,0	12,1	4,5
UK	19,0	19,0	17,1	16,2	18,0	-2,8

Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Spomedzi nových členských krajín majú najlepšiu pozíciu Česká republika, Slovinsko a Malta. Slovensko sa zaraďuje do prvej skupiny rebríčka spomedzi všetkých krajín Únie.

Spomedzi „starých“ členských krajín Únie je problém ohrozenia chudobou evidentný aj v Grécku, Portugalsku, Španielsku a Írsku.

Pri hľadaní príčin tejto situácie je takmer zrejmé, že vysoké ohrozenie príjmovou chudobou je úzko viazané na situáciu v zamestnanosti, resp. nezamestnanosti v jednotlivých krajinách. Vysoká nezamestnanosť má priamy vplyv na príjmy domácností a tým aj na ich klasifikačné zaradenie. Riešenie situácie týchto domácností spočíva predovšetkým v riešení problémov trhu práce a v rozširovaní pracovných príležitostí.

Na iný typ problému poukazujú údaje v tabuľke 3, ktoré uvádzajú informáciu o príjmovu ohrozených domácnostiach pracovníkov, ktorí sú síce v pracovnom pomere, ale ich finančná kompenzácia je taká nízka, že nepostačuje ani na finančné krytie ich základných životných potrieb.

Tabuľka 3

Ohrozenie chudobou - zárobkovo činné obyvateľstvo v %

Krajina	2005	2010	2011	Priemer 2005-2010	Zmena v % 2005-2010
Bulgaria	5,2	7,7	8,2	6,8	3,0
Cyprus	6,5	6,7	7,3	6,7	0,8
Czech Rep	3,5	3,7	4,0	3,5	0,5
Estonia	7,5	6,5	7,9	7,5	0,4
Hungary	8,8	5,3	6,1	6,4	-2,7
Latvia	9,0	9,7	9,4	10,2	0,4
Lithuania	10,0	12,3	10,1	10,0	0,1
Malta	4,1	5,7	6,0	5,0	1,9
Poland	13,9	11,5	11,1	11,9	-2,8
Romania	17	17,3	19,0	17,9	2,0
Slovakia	8,9	5,7	6,3	6,2	-2,6
Slovenia	4,6	5,3	6,0	5,0	1,4
Austria	6,7	4,9	5,4	6,0	-1,3
Belgium	3,9	4,5	4,2	4,4	0,3
Denmark	4,9	6,6	6,4	5,4	1,5
Finland	3,7	3,7	3,9	4,2	0,2
France	6,1	6,2	7,6	6,5	1,5
Germany	4,8	7,2	7,7	6,7	2,9
Greece	12,9	13,8	11,9	13,6	-1,0
Iceland	7,9	6,7	6,4	7,0	-1,5
Ireland	6,1	7,6	7,7	6,4	1,6
Italy	8,8	9,4	10,7	9,6	1,9
Luxembourg	9,8	10,6	9,9	9,9	0,1
Netherlands	5,8	5,1	5,5	5,0	-0,3
Portugal	11,9	9,7	10,3	10,7	-1,6
Spain	10,4	12,7	12,3	11,2	1,9
Sweden	5,5	6,5	6,9	6,6	1,4
UK	8,3	6,8	7,9	7,7	-0,4

Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Z hľadiska psychologického dopadu negatívne pôsobí na obyvateľstvo príjmová diferenciácia domácností. Pre jej meranie sa využíva koeficient S80/S20, ktorý meria pomer priemerných príjmov domácností v najvyššom a najnižšom kvintile.

V Tabuľke 4 sú uvedené členské krajiny Únie podľa veľkosti zmeny tohto pomeru v rokoch 2005-2010. Vo väčšine nových členských krajinách (NČK) došlo k poklesu príjmovej nerovnosti, pričom však jej úroveň ostáva v niektorých krajinách stále na pomerne vysokej úrovni (baltické krajiny, Poľsko). Zvýšenie úrovne príjmovej nerovnosti bolo zaznamenané v Slovinsku, na Malte a osobitne výrazne v Bulharsku o 76% a Rumunsku o 27%.

Tabuľka 4

Príjmová nerovnosť domácností S80/S20

Krajina	2005	2010	2011	AVG 2005-2010	2010/2005	Zmena
Poland	6,6	5	5	5,4	0,76	Pokles príjmovej nerovnosti
Portugal	7	5,6	5,7	6,2	0,81	
Lithuania	6,9	7,3	5,8	6,3	0,84	
Estonia	5,9	5	5,3	5,3	0,90	
UK	5,9	5,4	5,3	5,5	0,90	
Iceland	3,5	3,6	3,3	3,7	0,94	
Czech Rep.	3,7	3,5	3,5	3,5	0,95	
Netherlands	4	3,7	3,8	3,9	0,95	
Slovakia	3,9	3,8	3,8	3,7	0,97	
Belgium	4	3,9	3,9	4,0	0,98	
Hungary	4	3,4	3,9	3,9	0,98	
Latvia	6,7	6,9	6,6	7,0	0,99	
Austria	3,8	3,7	3,8	3,7	1,00	Bez zmeny
Cyprus	4,3	4,5	4,3	4,4	1,00	
Italy	5,6	5,2	5,6	5,4	1,00	
EU (27)	5	5	5,1	5,0	1,02	Nárast príjmovej nerovnosti
Luxembourg	3,9	4,1	4	4,1	1,03	
Finland	3,6	3,6	3,7	3,7	1,03	
Slovenia	3,4	3,4	3,5	3,4	1,03	
Greece	5,8	5,6	6	5,9	1,03	
Malta	3,9	4,3	4,1	4,1	1,05	
Sweden	3,3	3,5	3,6	3,5	1,09	
Ireland	5	5,3	5,5	4,9	1,10	
France	4	4,5	4,6	4,3	1,15	
Germany	3,8	4,5	4,5	4,4	1,18	
Spain	5,5	6,9	6,8	5,9	1,24	
Denmark	3,5	4,4	4,4	3,9	1,26	
Romania	4,9	6	6,2	6,3	1,27	
Bulgaria	3,7	5,9	6,5	5,8	1,76	

Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Ukazovateľ príjmovej nerovnosti patrí k najcitlivejším ukazovateľom príjmovej situácie v spoločnosti. V nových členských krajinách Únie sú tieto ukazovatele prijímané osobitne

citlivo, aj v súvislosti so stále živou agendou hodnotenia dôsledkov privatizačných procesov v týchto krajinách.

Niektoré vlády sa pokúšajú využiť túto situáciu aj na zmeny v daňových nástrojoch zavádzaním progresívnych daňových nástrojov (Česká republika, Slovensko).

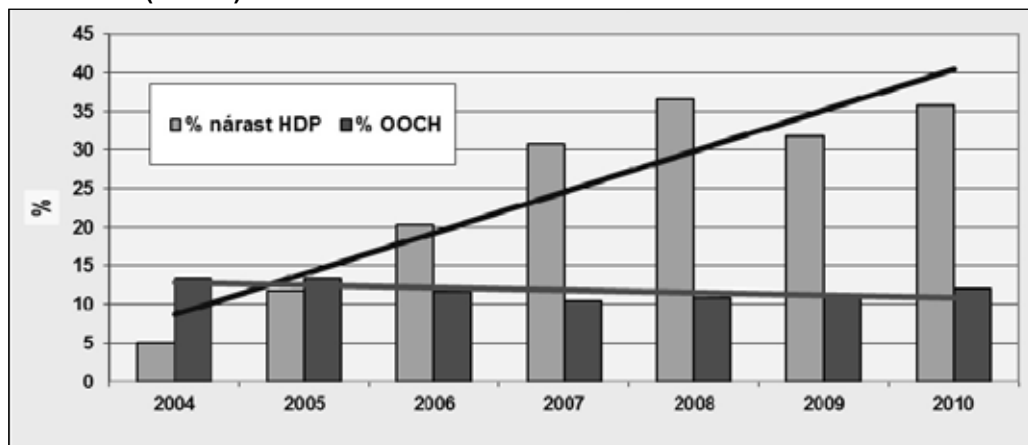
Ani v období relatívne stabilného a vysokého ekonomického rastu (s výnimkou rokov 2008-2009) sa však nepodarilo významnejším spôsobom ovplyvniť parametre sociálnej úrovne obyvateľstva. Túto skutočnosť dokumentujú aj údaje za Európsku úniu. Napriek pozitívnym výsledkom ekonomického rastu, ktorý toto zoskupenie, ale hlavne nové členské krajiny zaznamenali (Tabuľka 1), podiel obyvateľstva ohrozeného chudobou v jej priestore dosiahol v roku 2007 až 16,5 %, v roku 2008 17% a po ďalšom náraste HDP sa dokonca zvýšil o ďalšie 1 percento. Počet ľudí pod hranicou chudoby v tomto priestore v súčasnosti prevyšuje 85 miliónov.

Situácia na Slovensku mala obdobný vývoj. Výsledky zisťovania EU SILC ukázali, že aj v období intenzívneho ekonomického rastu na Slovensku, teda v období rokov 2004-2008 sa príjmová situácia obyvateľstva vyjadrená percentuálnym podielom obyvateľstva ohrozeného chudobou (% OUCH) zlepšovala iba minimálne, ako to ilustruje obrázok 3.

Zaujímavými doplnujúcimi ukazovateľmi pre doplnenie informácií o sociálnej situácii obyvateľstva sú ukazovatele o jeho materiálnej deprivácii, teda o sťaženom prístupe domácností k ich vybaveniu prostriedkami základného komfortu. Ukazovatele o materiálnej deprivácii obyvateľstva podľa EU SILC naznačujú v tomto období jej prehĺbenie a rozšírenie na väčší počet obyvateľov. Podľa niektorých ukazovateľov zasahuje materiálna deprivácia viac ako 40% obyvateľstva Slovenska.

O b r á z o k 3

Kumulatívny nárast HDP SR (k roku 2003) a podiel obyvateľstva ohrozeného chudobou (OOCH)



Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Ako ďalšie indikátory, ktoré dopĺňajú kritický pohľad na limitovanú informačnú vybavenosť ukazovateľov o ekonomickom raste, HDP a HDP na obyvateľa, vo vzťahu k dosahovanej životnej úrovni obyvateľstva možno uviesť štatistiky o regionálnych disparitách v úrovni dosahovaného HDP na obyvateľa, Tabuľka 5.

Aj z týchto údajov vyplýva, že napriek nárastu celkového HDP v jednotlivých, osobitne nových členských krajinách, je jeho regionálna nevyváženosť mimoriadne vysoká. V prípade Lotyšska a Estónska je to variabilita takmer 50% v hodnote tohto ukazovateľa. Pomerne vysoké hodnoty dosahuje aj Slovensko s diferenciáciou viac ako 34%. Najlepšie výsledky zaznamenávajú škandinávské krajiny, v ktorých sa regionálnemu rozvoju venuje dlhodobá a cieľavedomá starostlivosť.

Uvádzané indikátory ekonomického rastu a sociálneho rozvoja predstavujú iba malú časť nástrojov, ktoré sa k meraniu a hodnoteniu ich výsledkov v praxi i v teoretickej analýze využívajú a nemožno ich považovať za postačujúce k objektívnemu mapovaniu tohto komplexného problému.

Tabuľka 5

Rozptyl HDP na obyvateľa v regionálnom priereze v % HDP na obyvateľa

Tabuľka 5. Rozptyl HDP na obyvateľa v regionálnom priereze v % HDP na obyvateľa				
Krajina	2005	2009	Pomer	Priemer
Latvia	51,3	43,3	0,844	47,12
Estonia	39,6	43,8	1,106	42,00
Hungary	41	44,1	1,076	41,95
Bulgaria	32,9	46,7	1,419	40,94
Romania	33,7	37,4	1,110	35,80
Slovakia	33,7	35,5	1,053	34,24
Poland	33,2	34,4	1,036	34,00
Croatia	34,2	32,8	0,959	33,28
Ireland	27,5	32,4	1,178	29,40
UK	28,4	30,6	1,077	29,30
Portugal	29,5	28,4	0,963	28,96
Germany	28,8	27,4	0,951	28,22
Belgium	28,2	26,5	0,940	27,42
Lithuania	25,1	28,1	1,120	27,00
Czech Rep	25,3	26,9	1,063	26,30
France	23,2	26	1,121	24,74
Greece	23	25,1	1,091	24,12
Austria	21	22,9	1,090	22,33
Italy	21	23,6	1,124	22,30
Slovenia	21,8	22,9	1,050	22,28
Spain	19,1	22	1,152	19,75
Finland	18,6	21,2	1,140	19,48
Denmark	20,3	18,2	0,897	18,96
Netherlands	18,8	17,7	0,941	18,12
Sweden	16,2	19	1,173	16,36

Zdroj: Eurostat, vlastné spracovanie

Aj vzhľadom na uvedené informácie sa ukazuje ako nevyhnutné rozvinúť nástroje merania a hodnotenia úspešnosti ekonomického rastu o ďalšie nástroje a indikátory. Objemy a tempá rastu HDP i HDP na obyvateľa nie sú preukazné na odvodzovanie záverov o úspešnom smerovaní národných, ale aj nadnárodných ekonomík. Je potešujúce, že takéto podnety sa stávajú v rozvinutom ekonomickom priestore realitou a mnohé krajiny ich zakomponávajú do svojich rozvojových programov.

Záver

Z predchádzajúcich častí príspevku možno odvodiť závery, že štandardne využívaný makroekonomický ukazovateľ hrubý domáci produkt (HDP) meria v agregovanom tvare kapacitu výstupu ekonomického systému, a to bez ohľadu na charakter jednotlivých zložiek tohto výstupu. Ukázali sme, že HDP, ako aj HDP na obyvateľa, neposkytujú objektívne a postačujúce informácie o dopade ekonomického rastu na sociálny rozvoj spoločnosti, osobitne na dynamiku a charakter životnej úrovne obyvateľstva. Súčasná metodika sledovania HDP osobitne:

- nezachytáva nerovnosti v rozdeľovaní výsledkov ekonomického rastu,
- nediferencuje pozitívne a negatívne efekty výrobných činností človeka,
- nesleduje širokú škálu trhovo neocenených výsledkov voľno- časových aktivít jednotlivcov a domácností, ich dobrovoľnícke a charitatívne aktivity, participáciu na verejnoprospešných prácach,
- nezachytáva v postačujúcom rozsahu informácie o stave a priebežnej eksploatacii a degradácii životného prostredia.

Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že ukazovateľ HDP nenesie informácie, ktoré sú nevyhnutne potrebné na sledovanie a hodnotenie životnej úrovne obyvateľstva a kvality jeho života.

Stiglitz-Senova správa ponúka konkrétne námety na rozšírenie štruktúry ukazovateľov, ktoré by mohli potrebné informácie zachytávať, a tým aj napomáhať mapovaniu vývoja životnej úrovne obyvateľstva.

Možno očakávať, že významným podielom na plnení týchto úloh budú participovať všetky zainteresované inštitúcie verejnej správy, a to tak informačnou podporou pre hodnotenie procesu sociálneho vývoja, ale hlavne dôsledným legislatívnym usmerňovaním tohto procesu.

Literatúra

- [1] STIGLITZ, J., SEN, A., FITTOUSSI, J.P.: Report by the Commission on the GDP Measurement of Economic Performance, www.stiglitz-sen-fittoussi.fr, 2009
- [2] IMF: Government Finance Statistics Manual 2004, Washington
- [3] Eurostat: ESA – European System of Accounts, 1966 <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/titelen.htm>
- [4] KUZNETS, S.: "National Income, 1929-1932". 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, 1934
- [5] COBB, C., HALSTEAD, T., ROWE, J.: If GDP is up, why is America down?, The Atlantic Monthly, vol. 276, no. 4, 1995, p. 59-78.
- [6] LAWN, P. A.: A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economics Welfare, Genuine Progress Indicator, and other related indexes, Ecological Economics 44, 105-118, 2003
- [7] KABÁT, L., HATRÁK, M.: Meranie dôchodkovej nerovnosti, príjmovej nedostatočnosti a chudoby, Exklúzia a sociálna situácia na Slovensku, Veda, Bratislava 2007, p. 121-139
- [8] KABÁT, L.: Analýza a meranie príjmovej situácie slovenských domácností v rámci projektu EU SILC, Štatistika a demografia, Bratislava, 30-42, 2007
- [9] KAHNEMAN, D.: New challenges to the rationality assumption. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 150, 18-36. 1994
- [10] KAHNEMAN, D. et al.: A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method, Science, Vol. 306 no. 5702, pp. 1776-1780, 2004
- [11] Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, GDP and Beyond, Measuring progress in a changing world, Brussels, 2009
- [12] LANDEFELD, J., S., at all: GDP and Beyond - Measuring Economic Progress and sustainability, Bureau of Economic Analysis, US Dept. Of Commerce, Washington, 2009
- [13] OECD: OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being, Paris, 2010
- [14] FLEURBAEY, M.: Beyond GDP – The Quest for a Measure of Social Welfare, Journal of Economic Literature, 2009
- [15] MADDISON, A.: The World Economy. A Millennial Perspective (Vol. 1). Historical Statistics (Vol. 2), OECD 2006, ISBN 92-64-02261-9, p. 629
- [16] KRUEGER, A., at all: National Time Accounting: The Currency of Life, In Measuring the Subjective Well-being of Nations, University of Chicago, 2009
- [17] UNDP: Human Development Index, <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>
- [18] Gross National Happiness: The Centre for Bhutan Studies. Retrieved 2011-03-24

Regional Disparities in Distribution of Educational Potential of Economically Active Population in the Countries of the Central and Eastern Europe²

Elena BENOVA* – Nadiya DUBROVINA**

– Mychailo GONCHARENKO*** – Vira DUBROVINA****

Abstract

The existing tendencies in formation of educational potential structure are considered in the paper by the example of six countries of the Central and Eastern Europe (Austria, Germany, Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary). On the basis of the data studied at the NUTS 2 level the regional disparities in educational capacity structure of the specified countries are revealed and the explanation of the reasons causing the existence of these regional disproportions is given. The general recommendations on the solution of regional disparities problem in distribution of educational potential of economically active population in the CEE countries studied are submitted.

Keywords: *educational potential, regional disproportions, coordination, employment policy, regional market*

JEL Classification: J01, I21, R23

1 Introduction

The most important tasks of the European Union are the increase of competitiveness of EU Member States and the development of the economy based on knowledge (knowledge based economy) [9, 11]. Both of these tasks are closely connected with the quality of human resources, namely with the existence of certain competences and high level of the staff training, engaged in innovative spheres of economy. The availability of highly-qualified human resources, their competitiveness in the EU markets and abroad (first of all in the USA), presuppose the essential reforming of the education system. In this context a number of key documents of EU (The European strategy of employment, the European social program, Lisbon strategy, etc.) pay much attention to the interrelation of the education system and the human resources training for new challenges on global, regional and local labor markets [4, 7, 16]. Considering the existing countries and regional disproportions in

¹ This research was carried out by the authors within the framework of the joint project with VSEMVS

* doc. Ing. Elena Benova, PhD. Economics and Finance Department, School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava, Furdekova 16, 85 04 Bratislava, e-mail: elena.benova@vsemvs.sk

** doc. Nadiya Dubrovina, PhD. Finance Deptment, Kharkov Institute of Trade and Economy of KNTEU, O. Yarosh 8, 61045, Kharkov, e-mail: nadija@mail.ru

*** Mychailo Goncharenko, PhD. Scientific and Research Economic Institute of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Metrostroitelnaia 5a, Kiev, 03065 e-mail: goncharenko3@ukr.net

**** Vira Dubrovina, senior lecturer, Finance Department, Kharkov Institute of Trade and Economy of KNTEU, O. Yarosh 8, 61045, Kharkov, e-mail: vera_dubrovina@mail.ru

social and economic development of EU countries, especially in connection with 10 new member countries joining to EU in 2004 and 2 countries (Bulgaria and Romania) in 2007, the problem of reforming the education system and its compliance with labor markets requirements has both general and regional nature [4, 14].

2 Problem of social and economic disproportions in a level of development of regions of Europe

In the regional policy of EU countries the questions of alignment of social and economic development level and elimination of considerable disproportions at the expense of internal and external sources are considered. One of the most important sources of economic growth is the human resources possessing certain knowledge and competences [1, 4, 6, 7, 10, 13]. Another important source of the economic growth, allowing to introduce innovative technologies, is investments into research and development [2]. It is obvious that the quality of human resources, the system of continuous education, the investment into research and development influence the economic growth of the countries on the whole, and its certain regions. To the contrary, the social and economic development level in the country and in its certain regions, their economic specialization determine the competitiveness degree of human resources, their training quality, the investments quantity into research and development, etc. [10, 14, 16] For coordination of regional programs of EU in education and employment policy the spatial analysis made on educational potential distribution level for NUTS2 regions [4, 7, 13, 15]. It should be noted that the problems of human resources, knowledge and education influence on the economic growth in problems were studied a number of scientists, such as: Barro, Sala-i-Martin, Hall, Castells, O'Neil, Lendyel, etc. [1, 2, 6, 10, 14]. Yet these researches were generally carried out at the level of countries, instead of regions. Besides, in these researches the spatial specific character of economic resources and educational potential distribution wasn't considered. Besides as the analysis of modern problems of regional researches shows often there is often need for application of spatial analysis and statistics methods for the explanation of regional social and economic disproportions phenomenon [12,13].

3 The analysis of regional disproportions in educational potential distribution of economically active population of Central and Eastern European countries

In this context the paper set the task to investigate the spatial distribution of educational potential by the example of certain EU countries having the common borders, and to formulate the relevant suggestions of regional policy with consideration for the disproportions revealed. Using the data on the educational potential level for NUTS2 regions of 6 countries of the Central and Eastern Europe (CEE), such as: Austria, Czech Republic, Germany, Hungary, Poland and Slovakia were chosen as the object of research. The choice of these countries is caused by the fact that these countries have the common borders, represent the group of the countries with the developed social market economy (Germany and Austria) on the one hand and the post-transformational countries (Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia) on the other hand [4, 8, 12,16]. For research the data on educational potential level of economically active population of the named

CEE countries were chosen. The educational potential is described by the structure of economically active population having this or that highest education level. Three main levels are recognized: ED02 - a share of economically active population with incomplete and secondary education; ED34 - a share of economically active population with education above secondary, but without higher education; ED56 - a share of economically active population with the first and the second levels of higher education.

The data and the general tendencies of dynamics of educational potential various levels are presented in tab. 1-3 and on fig.1-3 for all EU countries and for 6 CEE countries investigated in this work.

T a b l e 1

Dynamics of economically active population share in a number of EU countries with the incomplete and secondary level of education (ED02), %

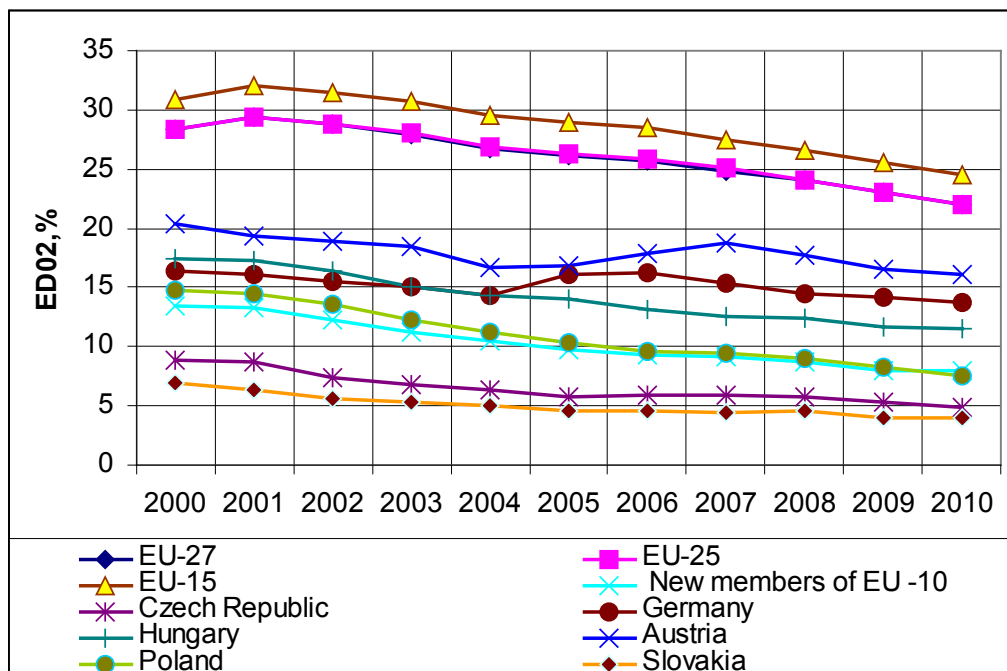
Countries	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	28.34	29.41	28.79	27.85	26.76	26.19	25.63	24.88	24	23.01	21.99
EU-25	28.34	29.41	28.79	28	26.89	26.32	25.8	25.04	24.13	23.06	21.99
EU-15	30.8	32.09	31.46	30.68	29.51	28.96	28.45	27.53	26.56	25.48	24.53
New members of EU -10	13.44	13.34	12.32	11.24	10.53	9.81	9.27	9.1	8.74	8.01	7.91
Czech Republic	8.83	8.75	7.35	6.78	6.31	5.71	5.88	5.97	5.79	5.3	4.88
Germany	16.36	16.1	15.56	15.08	14.35	16.07	16.18	15.29	14.49	14.14	13.67
Hungary	17.39	17.22	16.36	15.11	14.35	14.1	13.21	12.61	12.47	11.66	11.46
Austria	20.36	19.38	18.89	18.42	16.69	16.89	17.8	18.69	17.65	16.6	16.15
Poland	14.83	14.41	13.52	12.19	11.28	10.38	9.65	9.5	9.02	8.23	7.49
Slovakia	6.96	6.29	5.6	5.38	5.09	4.63	4.64	4.49	4.52	3.92	3.95

Source: Eurostat, and the authors

As we can see from the data provided in tab. 1 and on fig.1, for all EU countries the tendency of decrease in a share of economically active population having only secondary or incomplete secondary education was noted.

Figure 1

The tendencies of educational potential ED02, % for EU and some CEE countries



Source: own elaboration of data from Eurostat

It is necessary to notice that for EU 15 countries (the old members of EU and represents of social and economic systems based on traditional market principles) - the share of economically active population having only secondary or incomplete secondary education, is much higher, than for the new EU Member States which are principally represented by a former socialist block. For example, in Austria this indicator was equal to 20.36% in 2000, and in Germany to 16.36%. Among the mentioned post-socialist countries the smallest value of the given indicator in 2000 was noted in Slovakia (6.69%), and the greatest – in Hungary (17.39%). For the period of 2000-2010 the indicator of share of economically active population with secondary and incomplete secondary education for EU 27 countries decreased from 28.34% to 21.99%, i.e. by 6.35%. In EU 15 countries this indicator decreased for specified period from 30.8% to 24.53%, i.e. by 6.27%, and in EU-10 countries by 5.53% (from 13.44% to 7.91%). Among EU 10 countries the decrease in this indicator in Poland (by 7.33%) was the most intensive, and the least intensive decrease was in Slovakia (by 3 %). On the whole tendencies of decrease in a share of economically active population with secondary and incomplete secondary education are rather strongly correlated both among the countries, and among the groups of the countries. Especially high coefficients of correlation (0.7 and above) are observed for tendencies of this indicator in the post-socialist countries.

In tab. 2 the data on dynamics of a share of economically active population in EU countries with education above secondary, but without higher education (various professional education received at vocational schools and courses, incomplete higher education, etc.) are provided.

T a b l e 2

Dynamics of a share of economically active population in a number of EU countries with education above secondary, but without higher education (ED34), %

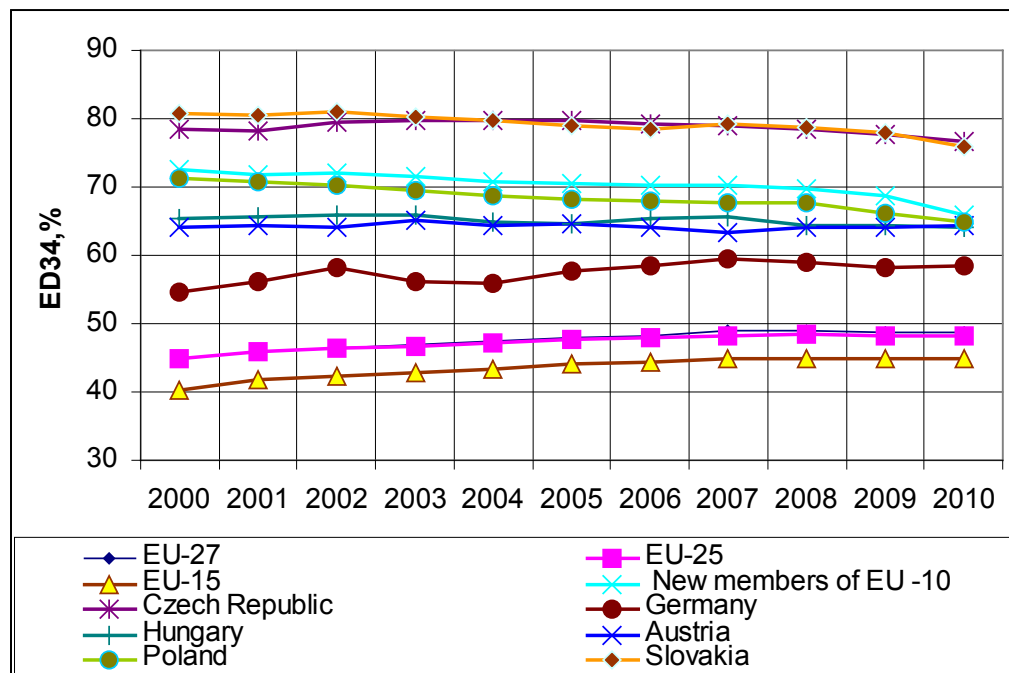
Countries	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	44.76	45.99	46.43	46.83	47.33	47.93	48.12	48.96	49.04	48.79	48.83
EU-25	44.76	45.99	46.43	46.69	47.2	47.79	47.95	48.21	48.34	48.12	48.21
EU-15	40.17	41.69	42.27	42.71	43.41	44.17	44.36	44.77	44.93	44.8	44.99
New members of EU -10	72.53	71.82	72	71.59	70.87	70.51	70.33	70.24	69.83	68.8	66
Czech Republic	78.5	78.18	79.4	79.68	79.66	79.71	79.22	79.03	78.42	77.57	76.68
Germany	54.55	56.15	58.27	56.25	55.8	57.82	58.54	59.37	59.07	58.24	58.57
Hungary	65.37	65.52	66.01	65.95	64.86	64.67	65.35	65.76	64.42	64.32	64.21
Austria	64.21	64.36	64.21	65.18	64.27	64.54	64.02	63.31	64.08	63.98	64.32
Poland	71.3	70.73	70.31	69.6	68.75	68.27	68.02	67.77	67.61	66.25	64.87
Slovakia	80.72	80.57	81.12	80.35	79.78	78.88	78.43	79.14	78.77	78.02	75.95

Source: Eurostat and the authors.

As we can see from tab. 2 and fig.2, in EU 27 countries the share of economically active population with an education level above secondary, but without higher education was equal to 44.76% in 2000, and in 2010 increased by 4.07% and was equal to 48.83%.

Figure 2

The tendencies of educational potential ED34, % for EU and some CEE countries



Source: own elaboration of data from Eurostat

In EU 15 countries for the given period this indicator increased from 40.17% to 44.99%, and in EU 10 countries there was a decrease from 72.53% to 66%, i.e. by 6.57%. So, in Poland and Slovakia for the period of 2000-2010 there was rather an intensive decrease in the share of economically active population to education above secondary, but without higher education. It should be noted that among themselves tendencies of the share of economically active population with education in ED34 level in EU countries are to a less extent correlated, than by ED02 indicators. For some groups of the countries the opposite tendencies are observed which is proved by rather high negative values of correlation coefficients. Yet, for the given post-socialist countries (Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia) tendencies to change the share of economically active population with education above secondary, but not higher are rather strongly interconnected among themselves and have positive coefficients of correlation. Data on dynamics of a share of economically active population in EU countries with the higher education (ED56) are provided in tab. 3.

Table 3

Dynamics of a share of economically active population in number of EU countries with the first and the second levels of higher education (ED56), %

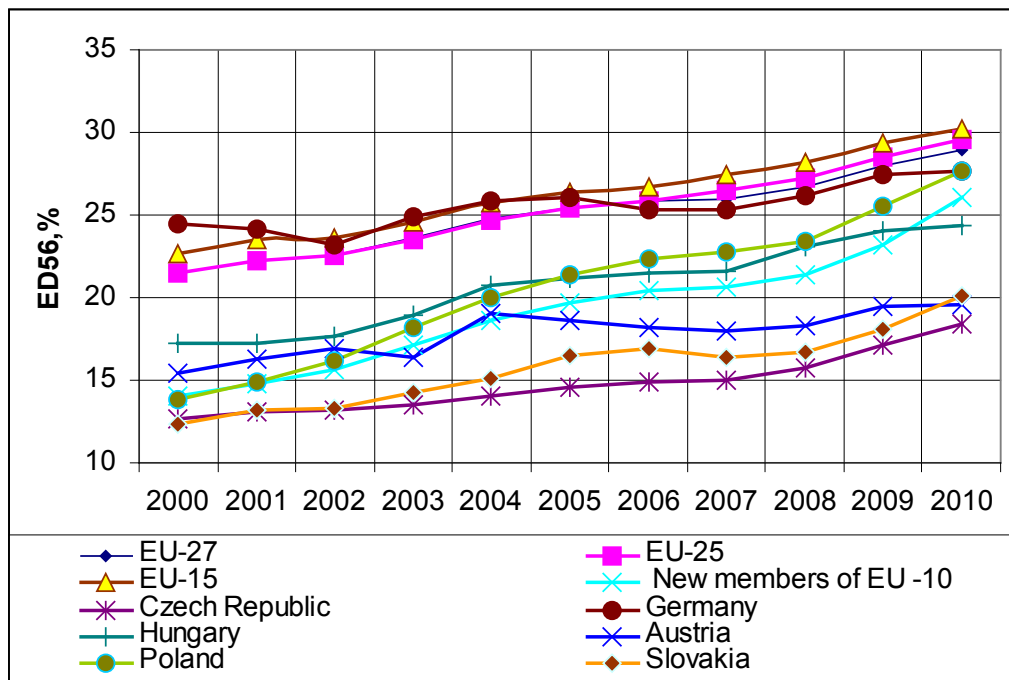
Countries	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	21.45	22.22	22.51	23.58	24.74	25.45	25.8	25.95	26.71	27.94	28.93
EU-25	21.45	22.22	22.51	23.55	24.72	25.45	25.81	26.51	27.27	28.53	29.54
EU-15	22.67	23.46	23.64	24.57	25.7	26.37	26.67	27.43	28.2	29.39	30.16
New members of EU -10	14.03	14.75	15.6	17.15	18.6	19.68	20.4	20.66	21.43	23.19	26.09
Czech Republic	12.65	13.05	13.22	13.49	14.01	14.58	14.89	14.99	15.78	17.13	18.42
Germany	24.44	24.2	23.15	24.88	25.89	26.1	25.27	25.33	26.18	27.4	27.63
Hungary	17.25	17.25	17.63	18.93	20.79	21.22	21.44	21.63	23.11	24.02	24.33
Austria	15.43	16.24	16.9	16.4	19.04	18.57	18.17	18.01	18.27	19.42	19.53
Poland	13.87	14.86	16.17	18.2	19.97	21.34	22.33	22.72	23.37	25.51	27.64
Slovakia	12.32	13.14	13.27	14.27	15.13	16.49	16.92	16.37	16.72	18.07	20.1

Source: Eurostat and the authors

As we can see from the data provided in tab. 3 and fig.3, for the period of 2000-2010 the share of economically active population with the higher education increased rather sharply.

Figure 3

The tendencies of educational potential ED56, % for EU and some CEE countries



Source: own elaboration of data from Eurostat

For group of EU 27 countries this indicator increased from 21.45% in 2000 to 28.93% in 2010, i.e. by 7.48%. For the given period for EU 15 countries the indicator of a share of economically active population with the higher education increased from 22.67% to 30.16%, i.e. by 7.49%, and for EU 10 countries – by 12.06 % (from 14.03% to 26.09%). Among 3 CEE countries given in the table the most intensive growth of this indicator was noted in Poland, Slovakia and Hungary, while in Germany and Austria the increase in a share of economically active population with the higher education for the period of 2000-2010 was equal 3.18% and 4.09% respectively. It should be noted that on the whole, both in groups of EU countries, and in the given CEE countries, a very strong interrelation of tendencies is observed and it is proved by high positive values of correlation coefficients. The performance of the comparative analysis of educational potential dynamics over the CEE countries should be added with investigation of its features of its regional distribution peculiarities as it is important for coordination of both national, and regional strategy of education and employment on labor markets [12]. In this context the values of educational potential by the CEE countries regions were calculated and the statistical analysis of this indicators distribution for the respective countries was carried out. For each country the regions with the smallest and greatest values of the indicators making up the educational potential of economically active population are revealed.

In this paper we analysed the data of educational potential for period of 2002 – 2007 on regional level due to some reasons such as: a 5 year period before last crisis of 2008 and following economic recession and the presence of complete data for all NUTS 2 of the given 6 CEE countries. In addition to these arguments the data of educational potential for period of 2002 – 2007 was used for analysis of impact of educational potential of economically active population on regional market development in our previous research and insufficient flexibility of regional markets to changes of educational potential was revealed for period of 2002-2007[12].

The changes of educational potential of economically active population for mentioned period and the regional disproportions of its distribution are described below.

In tab. 4 statistical characteristics of regional statistical distribution of an education level of ED02 in CEE countries in 2002 and 2007 are submitted.

T a b l e 4

Characteristics of distribution of ED02 (%) education level of in CEE countries in 2002 and 2007

Country, NUTS 2	Min.value of ED02	Lower quartof distribu- tion of ED02.	Median of distribu- tion of ED02	Upper quart. of distribution of ED02	Max. value of ED02	Mean of dis- tribution of ED02	Std.Dev. of distribution of ED02	Coefficientof variance, % for distribution of ED02
2002								
Sample (6 coun- tries, 84 NUTS 2)	2.71	10.82	15.69	17.68	25.76	14.35	4.83	33.65
Austria (9 NUTS 2)	12.04	17.87	18.74	19.66	25.76	19.07	3.74	19.6
Czech Republic (8 NUTS 2)	2.710	6.953	7.855	8.462	10.130	7.474	2.3	30.76
Germany (40 NUTS 2)	7.32	14.00	15.99	17.22	20.47	15.19	3.5	23.03
Hungary (7 NUTS 2)	12.29	16.75	17.51	18.30	20.90	17.26	2.65	15.35
Poland (16 NTS 2)	6.85	10.82	13.07	16.65	22.48	13.93	4.39	31.49
Slovakia (4 NUTS 2)	4.200	5.490	5.940	6.045	6.300	5.595	0.95	16.9
2007								
Sample (6 countries, 84 NUTS 2)	2.33	8.73	14.48	16.50	22.07	13.01	4.88	37.5
Austria (9 NUTS 2)	13.38	17.32	18.58	21.75	22.07	18.62	2.89	15.54
Czech Republic (8 NUTS 2)	3.180	5.653	6.070	6.338	9.170	6.074	1.63	26.91
Germany (40 NUTS 2)	6.68	13.73	16.08	17.42	19.07	14.97	3.46	23.09
Hungary (7 NUTS 2)	9.31	12.82	13.81	14.76	16.32	13.51	2.3	17.02
Poland (16 NUTS 2)	4.96	8.34	8.84	12.27	15.65	10.30	3.24	31.42
Slovakia (4 NUTS 2)	2.330	4.430	5.220	5.338	5.420	4.547	1.48	32.62

Source: calculations of the authors

As we can see from the data provided in tab. 4, in the indicated CEE countries the essential regional disproportions in distribution of share values of economically active population with secondary and incomplete secondary education are revealed. The coefficient of this indicator variance in the selected regions of the considered CEE countries was equal to 33.65% in 2002, and 37.5% in 2007. In 2002 the highest coefficients of variance were found in the Czech Republic (30.76%) and Poland (31.49%), and in 2007 – in Poland (31.42%) and Slovakia (32.62%). The lowest coefficients of variance for the share of economically active population with secondary and incomplete secondary education were observed in 2002 in Hungary (15.35%) and Slovakia (16.9%), and in 2007 – in Austria (15.54%) and Hungary (17.02%). In 2002 the lowest indicator of the share of economically active population with an education level of ED02 was observed in NUTS2 Prague region in the Czech Republic (2.71%), and in 2007 – in NUTS2 region Bratislava in Slovakia (2.33%). In 2002 and in 2007 the highest share rates of economically active population with ED02 educational level were observed in Austria, in NUTS2 regions Voralberg (25.76%) and Tirol (22.07%).

Table 5

Characteristics of distribution of ED34 (%) education level in CEE countries in 2002 and 2007

Country, NUTS 2	Min. value of ED34	Lower quart. of distribution of ED34	Median of distribution of ED34	Upper quart. of distribution of ED34	Max. value of ED34	Mean of distribution of ED34	Std. Dev. of distribution of ED34	Coefficient of variance, % for distribution of ED34
2002								
Sample (6 countries, NUTS 2)	50.75	59.75	63.32	69.03	84.54	65.45	8.2	12.52
Austria (9 NUTS 2)	57.94	62.05	65.99	67.31	72.05	64.71	4.62	7.14
Czech Republic (8 NUTS 2)	69.03	80.11	81.10	81.24	82.43	79.47	4.33	5.44
Germany (40 NUTS 2)	50.75	57.47	59.86	61.89	64.57	59.28	3.63	6.12
Hungary (7 NUTS 2)	63.27	66.12	66.77	67.91	69.04	66.73	1.87	2.8
Poland (16 NUTS 2)	61.44	67.73	70.56	73.69	77.59	70.22	4.54	6.46
Slovakia (4 NUTS 2)	68.46	78.37	82.48	83.60	84.54	79.49	7.45	9.37
2007								
Sample (6 countries, 84 NUTS 2)	49.41	60.70	64.19	68.59	82.86	65.35	7.43	11.37
Austria (9 NUTS 2)	56.51	61.68	65.03	66.67	69.44	64.02	3.94	6.16
Czech Republic (8 NUTS 2)	68.04	79.35	80.35	81.88	82.73	79.17	4.77	6.02
Germany (40 NUTS 2)	49.41	57.58	60.97	63.08	65.09	60.28	3.58	5.94
Hungary (7 NUTS 2)	60.32	66.22	67.30	69.56	70.77	67.13	3.56	5.31
Poland (16 NUTS 2)	60.73	65.02	68.61	72.08	73.13	68.08	3.92	5.76
Slovakia (4 NUTS 2)	64.85	76.69	80.79	81.42	82.86	77.32	8.37	10.83

Source: calculations of the authors

In tab. 5 the statistical characteristics of regional distribution of ED34 education level in CEE countries in 2002 and 2007 are given. As we can see from the data provided in tab. 5, in the indicated CEE countries the essential regional disproportions in distribution of share values of economically active population with education above secondary, but not higher are not observed. The coefficient of variance of this indicator in all selected regions of the investigated CEE countries made up 12.52% in 2002, and 11.37% in 2007. In 2002 and in 2007 the highest coefficients of variance were noted in Slovakia and made up 9.37% and 10.83% respectively. The lowest coefficients of variance of the share of economically active population with education above secondary, but not the higher, were observed in Hungary and made up 2,8% in 2002 and 5,31% in 2007. In 2002 and 2007 the lowest share values of economically active population with ED34 education level of were observed in the region NUTS2 Berlin (Germany) and made up 50.75% and 49.41% respectively. The highest share values of economically active population with ED34 education level of fell in 2002 and in 2007 in region NUTS2 of East Slovakia and made up 84.54% and 82.86% respectively. Statistical characteristics of regional distribution of ED56 education level are presented in tab. 6 in CEE countries in 2002 and 2007.

T a b l e 6

Characteristics of distribution of ED56 (%) education level of in CEE countries in 2002 and 2007

Country, NUTS 2	Min. value of ED56	Lower quart. of distribution of ED56	Median of distribution of ED56	Upper quart. of distribution of ED56	Max. value of ED56	Mean of distribution of ED56	Std. Dev.	Coefficient of vari- ance, % for distri- bution of ED56
2002								
Sample (6 countries, 84 NUTS 2)	8.31	15.26	17.63	22.34	33.56	18.78	5.47	29.15
Austria (9 NUTS 2)	13.11	15.43	15.51	15.95	23.32	16.22	2.84	17.49
Czech Republic (8 NUTS 2)	8.310	9.635	11.140	12.410	28.230	13.010	6.44	49.54
Germany (40 NUTS 2)	15.93	19.47	21.70	24.42	33.56	22.55	4.25	18.85
Hungary (7 NUTS 2)	13.21	14.33	14.80	15.49	24.44	16.01	3.82	23.84
Poland (16 NUTS 2)	13.17	15.21	15.95	16.33	19.92	15.84	1.63	10.3
Slovakia (4 NUTS 2)	10.41	11.05	11.83	15.70	25.62	14.92	7.18	48.12
2007								
Sample (6 countries, 84 NUTS 2)	8.34	17.43	21.20	24.94	38.16	21.64	5.74	26.53
Austria (9 NUTS 2)	14.71	16.19	16.80	17.18	24.92	17.36	2.97	17.1
Czech Republic (8 NUTS 2)	8.34	11.67	13.55	14.61	28.70	14.75	6.12	41.48
Germany (40 NUTS 2)	16.89	21.38	24.17	27.22	38.16	24.73	4.72	19.08
Hungary (7 NUTS 2)	15.49	16.91	18.11	18.84	30.38	19.35	5.02	25.95
Poland (16 NUTS 2)	16.02	19.31	21.23	22.88	31.30	21.62	3.57	16.49
Slovakia (4 NUTS 2)	13.94	14.02	14.44	18.55	29.73	18.14	7.74	42.67

Source: calculations of the authors

As we can see from the data provided in tab. 6, in the indicated CEE countries the distribution of share values of economically active population with the higher education has essential regional disproportions. The coefficient of variance of this indicator in all selected regions of the investigated CEE countries made up 29.15% in 2002, and in 2007 this indicator decreased to 26.53%. In 2002 the highest coefficients of variance of this indicator were noted in Czech Republic and Slovakia and made up 49.54% and 48.12% respectively. In 2007 indicators of coefficients of variance for these countries decreased to 41.48% in Czech Republic and 42.67% in Slovakia. The lowest coefficients of variance of the share of economically active population with the higher education were observed in Poland and made up 10.3% in 2002 and 16.49% in 2007. In 2002 and in 2007 the lowest share indicator of economically active population with ED56 education level fell in NUTS2 region the North West (Czech Republic) and made up 8.31% and 8.34% respectively. In 2002 and in 2007 the highest share values of economically active population with ED56 education level were observed in regions NUTS2 Dresden and Berlin (Germany) and made up 33.56% and 38.16% respectively.

Conclusions

The performed statistical analysis of tendencies and peculiarities of spatial distribution of educational potential structure of economically active population for 2002-2007 showed the existence of essential regional disproportions in such countries of the Central and Eastern Europe, as Austria, Germany, Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungary. For the indicated five-year period there were no essential changes in elimination of regional disproportions, though there are some positive changes in the certain countries connected with improvement of educational potential structure of economically active population in certain regions. The revealed disproportions mostly exist both at the level of the countries, and at the level of regions, in the distribution of economically active population with ED02 and ED56 level of education. The revealed disproportions in distribution of educational potential of economically active population in regions of the investigated 6 CEE countries are explained by distinctions, both in educational policy, and in social policy. In the former socialist block the state provided free vocational training and higher education while in Western Germany and Austria the funding mechanisms for secondary education, vocational training and higher education were different [1]. Yet during the transformation and basic political changes in the former socialist block the considerable tendencies of labor migration to the west, of highly qualified specialists, as well as low skilled workers [5, 9] were observed. Besides, in the former socialist block, from the middle of the 1990s when liberalization of the higher education the market began, the boom of non-state higher education institutions and the number of students getting higher education was observed. It didn't always positively affect the quality of higher education in these countries and recognitions of their specialists abroad. So, many specialists with higher education from the former socialist block faced an employment problem, both on the local regional labor markets, and abroad [3]. In this context the unemployment indicators among economically active population with higher education in the former socialist block of the Central and Eastern Europe is higher, than in EU countries. Changes in educational

potential structure and its spatial distribution should be more influenced by the reforms carried out in EU countries, as well as the situation on local labor markets [12]. The policy of regional disproportions alignment performed in the CEE countries has to be closely connected with the situation studying on the regional labor markets and the possible directions of migrations of economically active especially young population. Considering higher level of mobility of young specialists with higher education, problems of regional, border and cross-border migration, especially from the countries - new members of EU, more effective regional programs of employment, development of business and increase of the social and economic quality standards of life, first of all at the expense of salaries level, in more backward regions of Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary [3, 14, 16] have to be developed. Prospects of development and introduction of such programs depend not only on separate national programs, but also on coordination of target capital investments in joint European projects on improvement of educational potential structure and employment in the regional markets with consideration for new challenges [16].

Bibliography

- [1] BARRO, R. J. (1999) Human capital and growth in cross-country regressions, *Swedish Economic Policy Review*, 6(2), pp. 237-277.
- [2] BARRO, R. J. and X. Sala-i-Martin (2004) *Economic Growth*. Cambridge: MIT Press.
- [3] BUČEK M. Depressed Regions or Depressed Regional Policy? 10 years of Slovak Experience // *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 7/8.2000
- [4] BUČEK M., Rehák Š., Tvrdoň J. *Regionalna ekonómia a politika*. Bratislava, 2010.- 270 s.
- [5] ČAPLANOVÁ A. The Reform of the System of Higher Education in Slovakia. Current Status and Perspectives. Central European University. 2000.
- [6] CASTELLS, M. (1996) *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, MA and Oxford, UK: Blackwell.
- [7] CIECHAŃSKI J. *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej*. Wyd. Naukowe „Scholar”, 2003. – 92 s.
- [8] Country Report. Slovakia (2005). Policy guidelines for regions falling under the new regional competitiveness and employment and objective for the 2007-2013 period. Vol.II. Country Report. Slovakia. CSIL.2005.
- [9] Education&Training 2010. The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe. Brussels. 2004.
- [10] O'NEILL, D. (1995) Education and income growth: implications for cross-country inequality, *Journal of Political Economy*, 103(6), pp. 1289-1301.
- [11] Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks. Commission staff working document. Commission of the European Communities. Brussels, 2008. - 232 pages.

- [12] БЕНЕВА Е., ГОНЧАРЕНКО М.Ф., ДУБРОВИНА Н.А., ДУБРОВИНА В.А. Влияние образовательного потенциала экономически активного населения на развитие региональных рынков труда в странах Центральной и Восточной Европы // Сучасні концепції прогнозування розвитку складних соціально-економічних систем: Монографія / За ред. О.І.Черняка, П.В.Захарченка. – Бердянськ: Видавець Ткачук, 2013. – С.242-264.
- [13] ДУБРОВИНА Н.А. Применение методов пространственной эконометрики в региональных исследованиях//Материалы Международной научно-практической конференции 27-28 мая 2010 г. Бизнес Информ. Харьков. ИД «ИНЖЭК», № 5(2), 2010. С.12-16.
- [14] ЛЕНДЬЕЛ М. Інституційні механізми реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи//Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К., 2000. – С.18-27.
- [15] РАЕВНЕВА Е.В., ДУБРОВИНА В.А., БЕНЕВА Е. Системы финансирования высшего образования в странах ЕС. Опыт Польши и Словакии// Социально-экономическое развитие Украины и ее регионов: проблемы науки и практики. Монография/Под ред. д-ра экон. наук, проф. Пономаренко В.С., д-ра экон. наук, проф. Раевневой Е.В. – Х.: - ФЛП Либуркина Л.М.; ИД „ИНЖЕК”, 2010.
- [16] Региональная политика стран ЕС/Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. /Под ред. А.В. Кузнецова. – М. ИМЭМО РАН, 2009 г. – 230 с.

Cieľavedomé formovanie organizačnej kultúry – predpoklad úspešného pôsobenia zamestnancov

Anna KACHAŇÁKOVÁ* - Renata STASIAK-BETLEJEWSKA**

Purposeful Formation of Organisational Culture – Precondition of Successful Impact of Employees

Abstract

Organisational culture exists in each organisation and people are its bearers. Organisational culture reflects human dispositions in thinking and behaviour and affects human consciousness as well as subconsciousness. It enhances the relationship of a person to work, it regulates mutual relationships among employees and has a significant impact on activity of employees. However, it presupposes its focused formation and implementation of tools creating conditions for participation in organisational management for employees, including responsibility for consequences of their acting. The present role of organisational culture in human resources management in Slovak organisations can be documented, to a certain extent, on the basis of results of research on organisational culture we conducted over the last three years within a broadly framed research of the level of human resources management.

Keywords: culture, values, behavioral norms, human resources management, strong organisational culture, sub-culture, change of organisational culture

JEL Classification: M14, M54, Q01

Úvod

V posledných rokoch sa v manažérskych kruhoch čoraz viac udomáčuje poznatok, že výkonnosť a prosperita organizácií v značnej miere závisia od zaužívaných hodnôt, presvedčení, noriem, pravidiel, vzorcov konania a rituálov, to znamená od organizačnej kultúry. Táto môže mať vlastnú pozitívnu i negatívnu podobu, ktorou sa odlišuje od iných organizácií. Krajnými dôsledkami presadzovania negatívnej podoby organizačnej kultúry môže byť jednak populizmus a pragmatizmus reflektujúci hodnoty, ktoré sú vnímané prevažne záporne, jednak úplná absencia akéhokoľvek zjednocujúceho princípu a vlastnej identity. Často sa však možno stretnúť so situáciou, že si ani manažment, ani zamestnanci neuvedomujú svoju organizačnú kultúru. Súvisí to najmä so skutočnosťou, že dlhodobou existenciou v organizácii sa kultúra pre nich stáva samozrejmosťou. Noví zamestnanci však obyčajne výrazne pociťujú vplyv tejto kultúry.

* doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Katedra manažmentu, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovenská republika, e-mail.: anna.kachanakova@vsemvs.sk,

** Dr. inž. Renata Stasiak-Betlejewska, University of Czestochowa, Czestochowa, ul. Dabrowskiego 69, room. nr 2, 42-201 Czestochowa Poland e-mail.: renatastasiak@wp.pl

Organizačná kultúra by sa mala v súčasných podmienkach zameriavať predovšetkým na vyhranenie a rozvinutie konkurenčnej výhody organizácie prostredníctvom jedinečnosti výrobku alebo služieb, nízkej ceny, dokonalého servisu, rýchlej dodávky a pod. Predovšetkým však pritom ide o plné využitie tvorivých schopností a síl zamestnancov. Je to konkurencia vyplývajúca z efektívneho uplatňovania ľudských zdrojov v zmysle dosahovania synergického efektu.

Organizačná kultúra a jej význam

Pojem „kultúra“ možno vo všeobecnosti vymedziť ako kolektívne naprogramovanie myslenia na základe neformálnych pravidiel, ktoré vyjadrujú ako by sa mali ľudia správať a ktoré spôsobujú odlišenie členov jednej skupiny alebo kategórie ľudí od inej [5,7]. Tieto špecifiká kultúry jednotlivých sociálnych skupín tvoria základ rôznych druhov kultúry. V manažmente je pozornosť zameraná najmä na organizačnú kultúru.

Organizačná kultúra je funkčným ekvivalentom k organizačnej štruktúre, z ktorej vychádzajú formálne vzťahy v organizácii stabilizujúce jej chod. Pri vzniku organizácie je interakcia medzi vedením a zamestnancami založená predovšetkým na všeobecných spoločenských princípoch a dominuje v nej pracovná problematika. Všetko sa podriaďuje najmä udržaniu funkčnosti organizácie. Postupne s rozvojom organizácie si manažment ujasňuje hodnoty, ktoré chce presadzovať, utvára si vlastný štýl a rozvíja neformálne vzťahy. Buduje si vlastný systém skutočnej organizačnej kultúry, ktorej koncept sa prispôsobuje nárokom zamestnancov, spoločenským požiadavkám a cieľom organizácie.

V súvislosti s organizačnou kultúrou nemožno vidieť len etiku alebo filozofiu. Hybnou silou každej organizácie, a teda aj organizačnej kultúry, je efektívne pôsobenie v konkurenčnom prostredí. Organizačná kultúra a stupeň jej rozvoja v organizácii odráža jednak históriu organizácie a jej manažmentu, jednak úroveň zodpovednosti, systému práce, sociálneho správania a komunikačnej interakcie v organizácii. Nezastupiteľnú úlohu má pritom manažment organizácie, ktorý je nositeľom všetkých rozhodnutí v riadiacich, komunikačných a inovačných procesoch.

Organizačná kultúra je spätá s vývojom určitého spoločenstva ľudí. Označuje systém hodnotových predstáv v dialektickej jednote s normami správania, ktoré ľudia spoznali a akceptovali ich. Pôsobí v organizácii ako neformálna integrácia minulých tradícií a súčasného systému. Uplatňuje pritom pozitívne i negatívne skúsenosti, ktoré sa získali v minulosti a prenášajú sa do prítomnosti v podobe nepísaných pravidiel a vytvárajú hodnoty a predstavy, podľa ktorých by sa mali členovia spoločenstva správať. Takýto vzor správania vedie v konečnom dôsledku v organizácii k programovaniu ľudského myslenia, ktoré je komunikované a zabezpečované prostredníctvom systému symbolov, mýtov, ceremónií, rituálov a historiek.

Podstata organizačnej kultúry sa odvíja predovšetkým z toho, že ľudia majú potrebu k niekomu patriť a tá ich vedie k snahe začleniť sa do určitého spoločenstva ľudí s rovnakými záujmami. Chcú patriť k svojmu tímu, k organizácii. Využitie tejto ľudskej potreby v riadení predpokladá však vzájomnú prepojenosť osobných hodnôt zamestnancov

so systémom jasne formulovaných konzistentných organizačných hodnôt, z ktorých sa odvíjajú pravidlá správania v rámci celej organizácie.

Organizačná kultúra teda predstavuje hodnoty a normy ovplyvňujúce správanie ľudí v danej organizácii. Ak v nej platí napr. trend neustáleho zdokonaľovania, musí kultúra podporovať presvedčenie o hodnotách mnohých malých zlepšení a schopností každého zamestnanca podieľať sa na neustálom zdokonaľovaní. Toto je možné len na základe učenia, ktoré je taktiež súčasťou organizačnej kultúry.

Organizačná kultúra predstavuje vo všeobecnosti súhrn výsledkov ľudskej vzdelanosti, súhrn materiálnych a duchovných hodnôt kreovaných prácou v priebehu vývoja spoločnosti, spôsob ich vytvárania, osvojovania, uchovávania a rozvíjania. Existuje úzka spojitosť medzi organizačnou kultúrou, charakterom vykonávaných činností a okolnosťami, ktoré ju sprevádzajú. Organizačná kultúra je odrazom ľudských dispozícií myslenia i správania sa a pôsobí na ľudské vedomie i povedomie. Posilňuje vzťah človeka k práci a upravuje i vzťahy medzi zamestnancami navzájom. Dáva zmysel i cieľ každodennému pracovnému snaženiu a nabáda zamestnancov na dosahovanie čo najlepších výsledkov.

V nadväznosti na uvedené skutočnosti možno organizačnú kultúru chápať ako riadiacu zložku organizácie, ktorá zjednocuje jednotlivé riadiace úrovne organizácie a vedie k tomu, aby organizačné ciele a spôsoby ich dosahovania boli akceptované a podporované všetkými zamestnancami. Každý celok, tvorený jednotlivcami a sociálnymi skupinami, sa teda riadi zložitým kultúrnym systémom, ktorý prispieva k vnútornému súladu tohto celku. Tým sa vytvárajú podmienky na jeho efektívne fungovanie s rešpektovaním morálno-etických, ale aj ekologických aspektov, čo dokumentuje zodpovedný postoj voči budúcim generáciám.

Obsah a sila organizačnej kultúry

Cieľom organizačnej kultúry je dosiahnuť, aby sa zamestnanci osobne identifikovali s takou činnosťou organizácie, ktorá smeruje k jej prosperite a šíreniu dobrého mena. To znamená, že organizačnú kultúru možno cieľavedome využiť na realizáciu organizačných cieľov. Aby sa v tomto smere dosiahol úspech, predpokladá to od manažérov koncipovanie a udržiavanie pozitívnej kultúry.

Funkcia kultúry v rámci organizácie závisí predovšetkým od jej obsahu a sily. Obsah organizačnej kultúry predstavujú jej základné predpoklady a normy správania akceptované v organizácii a manifestované aj navonok. Ak má odrážať hodnoty, ktoré sú pre organizáciu prioritné, musí byť riadená. Trvá niekoľko rokov, kým sa presadzovanie organizačnej kultúry odrazí v určitom efekte. Je to však možné len na základe získania vlastných zamestnancov a ich presvedčenia o tom, že všetci rozhodujú o úspechu organizácie.

Ak sa hovorí o pozitívnej organizačnej kultúre v súvislosti s úspechom organizácie, najčastejšie sa predpokladá silná organizačná kultúra. To znamená, že všetci manažéri preferujú celý rad spoločných, relatívne konzistentných hodnôt a pravidiel správania sa, ktoré akceptuje aj väčšina spolupracovníkov, čo vedie napokon k zjednodušeniu ich riadenia.

Silná organizačná kultúra má mimoriadnu schopnosť ovplyvňovať charakter a priebeh všetkých dôležitých procesov v organizácii. Má však aj svoje nedostatky, nakoľko veľká závislosť manažmentu a zamestnancov od preferovaných hodnôt sa môže stať brzdou pri prijímaní nových myšlienok a pri zbavovaní sa určitých, už nevyhovujúcich stereotypov.

Jednou z najdôležitejších úloh organizácií v súčasnosti je preto vytvorenie tzv. zdravej organizačnej kultúry, s ktorou sa zamestnanci dokážu stotožniť, na ktorú budú môcť byť hrdí a ktorá by zároveň pozitívne pôsobila aj navonok. Takáto kultúra by mala byť založená na dodržiavaní dobrých mravov, etického kódexu a pravidiel správania, čo sa pozitívne prejavuje aj v riešení rozdielov a konfliktov medzi vlastníckmi a zamestnancami.

Väčšina organizácií má takú organizačnú kultúru, ktorá obsahuje niekoľko subkultúr, ktoré sa vyznačujú odlišnými sociálnymi normami alebo inou hierarchiou hodnotových preferencií. Predpokladá sa pritom, že jedna z nich je dominantnou a zastrešuje subkultúry, ktoré sú jej časťami. Čím diferencovanejšia je organizačná štruktúra, tým ľahšie a častejšie sa vytvárajú čiastkové subkultúry. Manažéri by mali poznať situáciu v existujúcich subkultúrach, najmä príčiny vzniku kontrakultúr, ktoré môžu upozorňovať na určité problémy v organizácii. Napokon v uvedenom kontexte možno konštatovať, že ak sa majú v organizácii využiť prednosti silnej kultúry, musí vychádzať z posolania a funkcie organizácie, zároveň však musí byť otvorená a pripravená reagovať na zmeny vonkajšieho a vnútorného prostredia.

Na obsah a silu organizačnej kultúry vplyva mnoho faktorov. Patrí k nim najmä prostredie, v rámci ktorého ide najmä o vplyv národnej kultúry, podnikateľského prostredia, konkurenčného prostredia, požiadaviek a sily zákazníkov, profesionálnej kultúry a pod., taktiež zakladateľ alebo vodca vlastníkov, resp. manažérov, veľkosť a dĺžka existencie organizácie, využívané technológie, organizačná štruktúra, metódy a systémy riadenia, štýl vedenia ľudí, prípadne aj ďalšie faktory.

Zdrojom národných rozdielov v myslení a správaní ľudí je najmä história, náboženstvo, jazyk, politický systém, vzdelávací systém, masmédiá a pod. Príslušníci jednotlivých národov sa odlišujú preferenciou určitých špecifických hodnôt, noriem a ustálených vzorcov správania.

Z doterajších výskumov vyplynulo [7, 14], že obsah národnej kultúry vplyva v súvislosti s riadením najmä na nasledujúce oblasti:

- tendencie organizácií pri formovaní a voľbe organizačných štruktúr,
- mieru akcentácie jednotlivých manažérskych funkcií,
- štýl riadenia vedúcich pracovníkov a spôsob rozhodovania v organizácii,
- predstavy pracovníkov o úlohe manažéra v organizácii,
- motivačné vzorce príslušníkov jednotlivých kultúr.

Na základe uvedených vplyvov na jednotlivé oblasti riadenia sa premieta obsah národnej kultúry aj do organizačnej kultúry.

Pri formovaní organizačnej kultúry majú obyčajne rozhodujúcu úlohu zakladatelia (vlastníci) organizácie.[16] Sú to predovšetkým ich predstavy o existencii organizácie,

úspechu, kariére, odmeňovaní a pod., ktoré sa odrážajú v konkrétnom type organizačnej kultúry. Orientácia a zdroje týchto predstáv sú potom základom, z ktorého napokon vznikne určitá vzorka predstáv spoločná všetkým zamestnancom. Konkrétnu organizačnú kultúru ovplyvní aj správanie vlastníkov v určitých situáciách, prejavujúce sa v prístupe k manažérom, zamestnancom, zákazníkom a pod. Pozitívne smerovanie organizačnej kultúry predpokladá sociálnu zrelosť a určitú úroveň etiky vlastníkov.

Manažéri obyčajne pôsobia na formovanie organizačnej kultúry v rámci, ktorý im vymedzili vlastníci svojimi predstavami a prístupmi. Napriek zložitosti vzťahov a komplikovanosti samotnej organizačnej kultúry kompetentní manažéri môžu však získať rozhodujúci vplyv na jej riadenie. Musia si však predovšetkým uvedomiť zložitosť a dlhodobosť procesu tvorby organizačnej kultúry. Všetky ich rozhodnutia by mali byť premyslené, koncepčné a zosúladené s aktuálnym stavom v organizácii. Odporúča sa pritom aj písomná prezentácia súboru noriem a najmä prezentácia vyznávaných hodnôt v uplatňovaných manažérskych postupoch.

Splnenie cieľov organizácie a jej úspešné pôsobenie je základnou podmienkou správneho podchytenia a využitia potenciálu všetkých zamestnancov. To je možné jednak prostredníctvom jednotlivých činností systému riadenia ľudských zdrojov, ktoré zabezpečia tzv. pozitívne správanie sa zamestnancov, jednak prostredníctvom rámca prezentovaného existujúcou organizačnou kultúrou (poskytuje vzory správania, formuluje, čo sa považuje za „dobré“ a čo za „zlé“).

Každá organizácia si vytvára svoju vlastnú kultúru, ktorá má špecifickosť, originalitu a neopakovateľnosť. Napriek tomu sa mnoho prvkov organizačnej kultúry jednej organizácie prelína s prvkami organizačnej kultúry ďalších organizácií, čo tvorí východisko na uvedenie niektorých základných a v organizačnej sfére sa najčastejšie objavujúcich typov. Určité dominantné prvky tak umožňujú charakterizovať organizačnú kultúru na základe rôznych typov. Každá typológia je však určité zjednodušenie a predstavuje ideálny model, ku ktorému sa možno približovať, alebo naopak, ktorému sa treba vyhnúť. Napriek určitej schematickosti, jej výsledkom sú klasifikovateľné charakteristiky, ktoré uľahčujú orientáciu pri diagnostike existujúcej organizačnej kultúry.

Riadenie zmeny organizačnej kultúry

Organizačná kultúra je kontinuálny, dynamicky sa rozvíjajúci jav. Nevzniká ani nezaniká v určitom momente, ale nadobúda charakter určitého procesu. V mnohých organizáciách sa prejavuje veľmi výrazne, v iných sa jej zase nevytvára dostatočný priestor na vyhranenejšie presadenie. Vo všeobecnosti však platí, že tak ako v prípade mnohých iných dlhodobých javov, aj v organizačnej kultúre dochádza k určitým zákonitým cyklickým pohybom. To znamená, že každá organizačná kultúra prechádza etapou svojho zrodu, fungovania, kodifikácie, zlyhávania a prípadnej radikálnej zmeny alebo rekodifikácie.

Hodnoty a normy sa postupne formujú a vyvíjajú v dôsledku vplyvov vonkajšieho prostredia, ale aj jej vnútorných procesov a systémov organizácie. Vo vonkajšom prostredí sú to najmä ekonomické, trhové, konkurenčné a inovačné trendy, ale taktiež zásahy

vlády a miestnej správy prostredníctvom rôznych normatívnych aktov. Vo vnútornom prostredí organizácie vplyvajú na kultúru najmä jeho ciele, stratégia, technológia, taktiež rôzne tzv. zlomové udalosti, ako sú veľké krízy, konfliktné situácie, ale môže to byť aj nástup dynamického a vizionárskeho vrcholového manažéra.

Za východiskový bod zmien možno považovať konfliktnú situáciu. Zaužívané interpretačné vzory a vzory konania vedú ku kríze, prestávajú byť úspešnými. Medzi ľuďmi vzniká neistota. Pôsobenie symbolov a rituálov sa oslabuje v dôsledku straty ich dôveryhodnosti. „Vystupujú na svetlo“ tieňové kultúry, ktoré boli zatiaľ utajené a ich vzory boli doteraz nepozorovateľné, alebo nový manažment sa snaží vybudovať nový vzor orientácie. V tejto situácii dochádza ku konfliktu starých a nových kultúr, bojuje sa o moc. V prípade, že sa podarí zvládnuť krízu a ak sa tento výsledok považuje u zamestnancov za efekt novej orientácie, je táto vlastne akceptovaná, postupne sa vyvíja a nachádza svoj odraz v nových symboloch a rituáloch. V praxi to však obyčajne neprebíha tak jednoducho. Nová organizačná kultúra vo väčšine prípadov predpokladá aj prerozdelenie zdrojov, a tak sa zástancovia starej kultúry bránia a dokedy je to možné, odmietajú „nový obraz sveta“. Ak sa však napriek tomu nová kultúra presadí, postupne sa vyvíja až do nástupu novej krízy a potom sa začína nový kolobeh. [19]

Aj keď nie je možné vymedziť ideálnu kultúru alebo vypracovať návod, ako ju vytvárať možno konštatovať, že vhodne formované organizačné kultúry majú značný vplyv na správanie zamestnancov a na ich výkon. Ak teda niekde existuje primeraná a efektívna kultúra, bolo by žiaduce podniknúť kroky na jej podporu a posilnenie. Ak však niekde existuje nevhodná alebo neprimeraná kultúra, malo by sa zistiť, čo je potrebné zmeniť a následne vytvoriť plán na realizáciu zmien.[3]

Výsledky prieskumov a aj praktické skúsenosti potvrdzujú, že aj keď existuje možnosť zmeny organizačnej kultúry, čím je táto silnejšia, tým ťažšie celý proces prebieha. Kultúra zabezpečuje určitú organizačnú stabilitu, je vlastne akoby bariérou, ktorá chráni organizáciu pred neuváženými reakciami na krátkodobé vplyvy. Zmena je však často nevyhnutná a je podmienkou prežitia. Vždy je však potrebné zodpovedne určiť, či sa pustiť do zmien, alebo radšej nechať všetko v pôvodnom stave.

Efektívne riadiť proces zmien organizačnej kultúry je veľmi náročná úloha a doteraz ani dostatočne nie je preskúmaná. Východiskom pri riešení tohto problému je zväčša len niekoľko zovšeobecnených odporúčaní. Dôraz je pritom kladený na zamestnancov, pri ktorých je potrebné zabezpečiť akceptovanie zmien na základe vytvorenej zhody, založenej na zväzkoch medzi ľuďmi, ktoré sú znakom ich príslušenstva ku kultúre. Celá komunikácia, čo sa týka zmien kultúry, by mala prebiehať na základe otvorenosti a vzájomnej dôvery. Aj keď zamestnanci rozumejú potrebe zmeny a akceptujú ju, dôležitým predpokladom úspešného zavedenia zmeny sú aj adekvátne schopnosti zamestnancov, ktoré sú požadované pri vykonávaní pracovných úloh v nových podmienkach. Taktiež je dôležité, aby sa celý proces zmeny neuponáhľal. Zamestnanci by mali mať dostatok času na to, aby sa postupne stotožnili a zvykli si na zmenu. Predpokladá to pochopenie konceptu zmeny a napokon aj príležitosť na jeho prispôbenie.

Zmena organizačnej kultúry predpokladá uplatnenie vhodného metodického postupu na zvládnutie zmeny starých vzorov organizačnej kultúry. Začína sa to komunikáciou vrcholových manažérov a ich najbližších spolupracovníkov o existujúcej organizačnej kultúre a jej hodnotách. Zisťujú pritom možné úlohy spoločných hodnôt a možnosti ich ovplyvňovania, prípadne revidovania. Cieľom tejto komunikácie je dosiahnuť konsenzus o tom, že aj keď existuje pomerne silný súbor hodnôt, je potrebné niektoré hodnoty zmeniť. Tieto poznatky o organizačnej kultúre je potom potrebné sprostredkovať aj manažérom na nižších úrovniach riadenia. Ešte výraznejšie sa prejavuje pôsobenie vrcholových manažérov pri konkrétnych zmenách organizačnej kultúry a rozširovaní jej vybraných hodnôt. Musia sa snažiť preniknúť do všetkých častí siete organizačnej kultúry, nadväzovať kontakty so zamestnancami, prípadne aj aplikovať špeciálne programy pre zamestnancov na rozšírenie kľúčových hodnôt.

Efektívne formovať a využívať organizačnú kultúru v riadení organizácie znamená predovšetkým rozoznať a porozumieť zmyslu jednotlivých organizačných rituálov i praktík, a taktiež starostlivo vyberať, modifikovať, vytvárať adekvátne kultúrne formy a priebežne vyhodnocovať zmeny. Zmeny organizačnej kultúry sa môžu realizovať počas normálneho chodu organizácie. Tempo zmeny možno v čase zásadných zmien akcelerovať. Úspešnosť zmien bude záležať aj na tom, či zamestnanci vnímajú zmenu ako príležitosť, alebo ako nebezpečenstvo. Zmeny v organizačnej kultúre sú zložité a pomalé. Riadenie zmeny organizačnej kultúry je kľúčovou činnosťou vyššieho manažmentu, pričom personalisti im v rámci svojej úlohy interných konzultantov prispievajú radou a pomocou. Pritom dochádza aj k takým situáciám, že manažéri síce plne chápu potreby zmeny organizačnej kultúry, nie vždy si však uvedomujú potrebu zmeny vlastných prístupov k riadeniu, zmeny vlastných postojov, ktoré uľahčia presadenie požadovaných zmien organizačnej kultúry.

Riadenie procesu zmeny organizačnej kultúry predpokladá vytvorenie plánu a harmonogramu jednotlivých fáz (krokov). Prvou a najdôležitejšou fázou takéhoto postupu je opísanie a oboznámenie sa s existujúcou organizačnou kultúrou. Tento proces je obtiažny najmä pre zamestnancov, ktorí dlhodobo pôsobia v organizácii a mnoho prejavov kultúry si už neuvedomujú, stávajú sa pre nich každodennou samozrejmosťou.

Diagnóza organizačnej kultúry vyžaduje uplatnenie súboru kvalitatívnych a kvantitatívnych metód na zistenie jej typu a problémov, na porovnanie a vyhodnotenie súčasnej organizačnej kultúry, vrátane návrhu krokov na jej riešenie. Uplatňujú sa pritom informácie z bežných organizačných dokumentov, ale aj priame pozorovanie a explorácia (rozhovor, dotazník...). Diagnostika by mala umožniť jednak zistenie skutočného stavu organizačnej kultúry, ale aj jej vnímanie zamestnancami a želaný stav.

Úspech formovania novej organizačnej kultúry významnou mierou ovplyvňujú viaceré faktory.[14] Ide najmä o nasledujúce:

- existencia jasnej a zrozumiteľnej stratégie,
- rozhodnosť v rozsahu kontinuity a diskontinuity,
- konkretizácia očakávaní a požiadaviek na zamestnancov,
- previazanosť novej organizačnej kultúry s personálnymi činnosťami,

- účasť odborného a mocenského promotéra,
- previazanosť s ostatnými mäkkými a hlavne tvrdými faktormi riadenia,
- konzistentnosť organizačnej a národnej kultúry,
- identifikácia manažérov so žiaducou kultúrou,
- orientácia na dlhodobé ciele,
- nová kultúra nie je trvalá, je podmienená konkrétnou stratégiou a súčasnou situáciou v organizácii.

Ako bariéra zmien často vystupuje aj ich časová náročnosť. Môže to trvať aj roky, kým sa dosiahne významná zmena organizačnej kultúry. Na dĺžku času, potrebného na zmeny, vplyva viacero faktorov. Môže to byť napr. jej nevyhnutnosť v čase skutočnej krízy, keď ľudia chápu potrebu zmeny, rýchlo prijímajú a osvojujú si návrhy. Ako ďalší faktor tu pôsobí atraktivita navrhovanej zmeny pre jednotlivcov. Návrhy, ktoré sa majú v konečnom dôsledku prejavovať len pozitívne, sú prijímané oveľa rýchlejšie ako návrhy, ktoré prinesú negatívne následky. Na rýchlosť vykonania zmeny pôsobí aj sila existujúcej organizačnej kultúry. Ak pôvodná organizačná kultúra dlhé roky podporovala zamestnancov, ťažko sa jej budú vzdávať a prijímať niečo nové, čo ešte nepoznajú. V takejto situácii zmena môže trvať roky.

Organizačná kultúra na Slovensku

Akú úlohu v súčasnosti zohráva organizačná kultúra v riadení organizácií na Slovensku do určitej miery možno dokumentovať na základe výsledkov opakovaného prieskumu organizačnej kultúry, ktorý sme uskutočnili v rokoch 2010, 2011 a 2012 v rámci široko koncipovaného prieskumu úrovne riadenia ľudských zdrojov. Súbor respondentov pozostával v prvom roku z 239 organizácií, v druhom a treťom roku zhodne z 340 organizácií pôsobiacich na Slovensku, pričom hlavnou podmienkou, kladenou na organizáciu bolo, aby jej veľkosť bola minimálne 50 zamestnancov (vlastný prieskum).

Všeobecne uvádzanými a deklarovanými prvkami organizačnej kultúry sú základné presvedčenia, hodnoty a normy, ktoré sa navonok prejavujú symbolmi a artefaktmi, ktoré sa v organizácii vymysleli, objavili alebo vyvinuli v dôsledku úspešného riešenia problémov a tiež je vo všeobecnosti spoločným prvkom skupina ľudí, ktorá je nositeľom organizačnej kultúry v organizácii, v ktorej je táto kultúra zdieľaná.[18] Na základe uvedených skutočností nás v rámci prieskumu zaujímalo, či si aj oslovené organizácie uvedomujú dôležitosť a opodstatnenosť zaoberať sa formovaním a udržiavaním vhodnej organizačnej kultúry. Väčšina oslovených, a to 91 až 95%, sa zhodovala v kladnej odpovedi na túto otázku. V odpovediach na podotázku „Prečo?“ sa najčastejšie objavovali odpovede typu: pretože zvyšuje motiváciu a chuť pracovať, z čoho vyplýva aj zvyšovanie výkonnosti a efektívnosti, vytvára priaznivé a produktívne prostredie, zvyšuje lojalitu zamestnancov, zlepšuje vzťahy a „klímu“ na pracovisku, má významný vplyv na pohľad zákazníka a verejnosť na organizáciu, je vizitkou organizácie. Z uvedených odpovedí je zjavné, že takmer všetci opýtaní považujú organizačnú kultúru za podstatnú a dôležitú súčasť úspechu organizácie.

Odpovede na prvú otázku vyznievali veľmi pozitívne, avšak keď sme zisťovali, či majú organizácie v rámci stratégie organizácie písomne zadanú stratégiu organizačnej

kultúry, pozitívne odpovedalo už len 22 až 33%. Pričom pokiaľ chýba jasne a zrozumiteľne definovaná stratégia, je len veľmi obtiažne odvodzovať od nej konkrétne parametre a hodnoty organizačnej kultúry. Taktiež, práve písomné zadefinovanie organizačných hodnôt v rámci stratégie organizácie, je možné považovať za jednu z prvých možností, ako môže vedenie organizácie deklarovať svoju zaangažovanosť v oblasti kultúry. Tak, ako pri zavádzaní, rovnako aj pri udržiavaní žiaducej organizačnej kultúry je potrebné zabezpečiť, aby sa odborní „promotéri“ mali možnosť oprieť o silnú mocenskú autoritu vo vnútri organizácie, ktorá jednotlivé kroky dokáže skutočne presadiť. Úplná podpora zo strany vedenia je nevyhnutnou podmienkou úspechu zavedenia a následného udržania žiaducej organizačnej kultúry.[17]

Následne nás v prieskume zaujímalo, či oslovené organizácie uskutočnili samostatný projekt na zmenu organizačnej kultúry a či uskutočňujú analýzu organizačnej kultúry. Percento kladne odpovedajúcich organizácií bolo v oboch prípadoch veľmi podobné, pričom v oboch prípadoch bol zaznamenaný negatívny trend ich využívania. Pri projekte zmeny organizačnej kultúry to bolo 35 až 20% organizácií a v prípade uskutočnenia analýzy organizačnej kultúry to bolo 34 až 20% organizácií. Avšak pri porovnaní, či v oboch prípadoch išlo o totožné organizácie sme zistili, že nie vo všetkých organizáciách boli zmeny organizačnej kultúry vykonané na základe predchádzajúcej analýzy. Z uvedeného vyplynulo, že organizácií, ktoré správne vykonali projekt zmeny organizačnej kultúry bolo len 24%. Je to zásadný problém, nakoľko bez vhodne vykonanej komplexnej analýzy existujúcej kultúry, nie je možné uskutočniť a zabezpečiť projekt na zmenu kultúry. Medzi dôvody prečo organizácie neuskutočňujú analýzu organizačnej kultúry organizácie sa najčastejšie uvádza, že riešia problémy rozpoznateľné aj bez analýzy organizačnej kultúry, prípadne, že to nepovažujú za dôležité. Tieto organizácie si však pravdepodobne neuvedomujú fakt, že vo všeobecnosti je pravdepodobnosť odhalenia pôvodu problému bez vykonania analýzy nízka, pretože sa často stáva, že sa odhalí len sekundárna príčina, po vyriešení ktorej problém nezmizne, ale dokonca sa môže prejaviť ešte výraznejšie a nečakane, keďže v organizácii panuje predpoklad, že problém bol vyriešený. Takéto počínanie sa dá označiť za nesystematické, pretože nevedie k vyriešeniu problému, ale často len k upozorneniu naň. [8]

Keďže práve etapu analýzy je možné pre jej prioritnú dôležitosť považovať za kľúčovú, pri utváraní žiaducej kultúry v organizácii sme sa zamerali aj na zistenie, či existuje a ak, tak do akej miery, rozdielny pohľad v organizáciách, ktoré analýzu vykonávajú a teda sa utváraniu a udržiavaniu žiaducej organizačnej kultúry aktívne venujú a tými, ktoré ju nevykonávajú. Pri porovnaní, čo jednotlivé skupiny organizácií považujú za podnet, resp. významný problém, pri ktorom je vhodné vykonať analýzu kultúry sme zistili, že kým organizácie vykonávajúce analýzu, považujú v najväčšej miere za podnet už prechod organizácie z jednej vývojovej etapy do ďalšej, organizácie nevykonávajúce analýzu sa v najväčšej miere nevedeli vyjadriť a ostatné najčastejšie označili za podnety na vykonanie analýzy až dôsledky nežiaducej kultúry, a to neefektívne využívanie pracovného času, nevyhovujúcu, resp. nedostatočnú komunikáciu medzi jednotlivými organizačnými jednotkami a pokles produktivity práce.

Pri porovnaní prostriedkov ako a odkiaľ získavajú jednotlivé skupiny organizácií informácie z oblasti organizačnej kultúry sme zistili významný rozdiel v objeme získavaných informácií, keďže 48% v roku 2010 a až 78% organizácií v roku 2012 nevykonávajúcich analýzu uviedlo, že informácie z oblasti organizačnej kultúry nezískava vôbec. Rovnako tak aj pri všetkých ostatných možnostiach bola frekvencia získavania informácii nižšia, ako uviedli organizácie, ktoré vykonávajú analýzu.

Najvýznamnejší rozdiel sme však identifikovali pri porovnaní pohľadu jednotlivých skupín organizácií na to, či im organizačná kultúra uľahčuje riadenie ľudských zdrojov v jednotlivých funkčných oblastiach. Organizácie, venujúce sa kultúre, z dvanástich uvedených oblastí označili všetky oblasti vyšším percentom, čo jednoznačne potvrdzuje tvrdenie že: „Činnosti personálneho manažmentu slúžia ako nástroj tvorby a presadzovania organizačnej kultúry, ktorá zase prostredníctvom svojich prvkov podporuje jednotlivé činnosti personálneho manažmentu.“ [12]

Záver

V každej sociálnej skupine sa vytvárajú určité nepísané pravidlá správania - sociálne normy, ktoré sa dotýkajú takmer všetkých oblastí pracovnej sféry. Môže to byť napr. kvalita práce, výkon zamestnancov, spôsob komunikácie v pracovnej skupine, aj voči nadriadenému, zákazníkom a pod. Zároveň v každej sociálnej skupine existujú prostriedky, ktorými sa zabezpečuje rešpekt voči prijatým normám a ich dodržiavanie. Pôsobenie týchto noriem je pomerne silné a účinné.

Týmto špecifickým spôsobom interakcie a komunikácie medzi zamestnancami, zásadám, pravidlám a sociálnym normám upravujúcim a ovplyvňujúcim ich vzájomné spolužitie v určitej sociálnej skupine hovoríme organizačná kultúra. Tá sa prejavuje jednak v špecifických formách komunikácie, v personálnej činnosti, rozhodovaní manažmentu, v celkovej sociálnej klíme, jednak v spoločnom nazeraní na organizačné dianie, v spoločnom zdieľaní vízie organizácie a prijatej stratégie.

Pri formovaní organizačnej kultúry zohrávajú významnú úlohu manažéri, ktorých kvalita a štýl riadenia v rozhodujúcej miere ovplyvňuje predstavy zamestnancov v nadväznosti na uznávané kultúrne hodnoty a organizačnú stratégiu. Vyžaduje to uplatnenie strategického a premysleného logického prístupu k riadeniu ľudí, ktorý je obsahom funkčnej oblasti manažmentu, nazývanej riadenie ľudských zdrojov. Jeho hlavným cieľom je dosiahnuť konkurenčnú výhodu prostredníctvom strategického rozmiestňovania schopných a oddaných zamestnancov, a to na základe integrovanej sústavy kultúrnych a personálnych postupov.

Plnenie tohto hlavného cieľa vyžaduje zohľadňovať aj požiadavky a vplyvy spoločnosti, v ktorej organizácia pôsobí, a zároveň aj minimalizovať ich prípadný negatívny dosah. Takisto sa predpokladá pomoc zamestnancom pri dosahovaní ich osobných cieľov, najmä ak tieto ciele ovplyvnia ich výkonnosť a spokojnosť. Úroveň a náklady jednotlivých činností musia byť vždy primerané konkrétnym podmienkam v organizácii.

Priamym vykonávateľom mnohých funkcií riadenia ľudských zdrojov sú línioví manažéri. Súvisí to s tým, že riadia a vedú ľudí, prostredníctvom ktorých plnia stanovené ciele. Riadenie, vedenie a motivovanie zamestnancov pritom zakladajú na systémoch, metódach a nástrojoch riadenia ľudských zdrojov. Línioví manažéri sú hlavnými aktérmi v tejto oblasti, pretože bezprostredne vykonávajú určité činnosti riadenia ľudských zdrojov v rámci nimi riadených útvarov a organizačných jednotiek, a to na základe koncepcnej a metodologickej pomoci personálnych špecialistov, resp. útvarov. Kvalita a štýl manažérskej práce významnou mierou vplyvajú na formovanie predstáv zamestnancov, ktoré budú zodpovedať uznávaným kultúrnym hodnotám i organizačnej stratégii.

Organizačná kultúra a riadenie ľudských zdrojov sú úzko previazané. V procese svojho formovania vychádzajú zo strategických zámerov organizácie (orientujú zamestnancov tak, aby sa dosiahli základné strategické zámery a ciele organizácie). Rozhodnutia v oblasti riadenia ľudských zdrojov ovplyvňujú formovanie a presadzovanie organizačnej kultúry, ktorá zase prostredníctvom svojich prvkov podporuje jednotlivé činnosti riadenia ľudských zdrojov.

Literatúra

- [1] ARMSTRONG, M. 2007. Řízení lidských zdrojů, Praha: Grada Publishing, 2007. 789 s. ISBN 978-80-247-1407-3.
- [2] ARMSTRONG, M. 2009. Handbook of human resource management practice. London: Kogan Page limited. 2009. p. 1062. ISBN 978 0 7494 5242 1.
- [3] ARMSTRONG, M. 2002. Řízení lidských zdrojů. Praha: Grada Publishing, 2002. 963 s. ISBN 80-247-0469-2.
- [4] BEDRNOVÁ, E. – NOVÝ, I. 2002 Psychologie a sociologie řízení firmy. 2. rozšířené vydání. Praha: Managenet Press, 2002. 798 s. ISBN 80-7261-064–3.
- [5] DEAL, T. B.– KENNEDY, A. A. 1982 Corporate cultures. London: Penguin books, 1982. ISBN 0-201-10277-3.
- [6] HANDY, Ch. 1993 Understanding Organizations. Harmondsworth. London: Penguin Books, 1993.
- [7] HOFSTEDE, G. 1991 Cultures and Organizations: Software of the Mind. London: Mc-Graw-Hill, Book Company, 1991. ISBN 0-07-707474-2.
- [8] HOGHOVÁ, K. 2009. Komplexná analýza organizačnej kultúry – základný predpoklad jej formovania. In Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2009, ročník V, číslo zväzku 2, s. 36-43
- [9] KACHAŇÁKOVÁ, A. 2010. Organizačná kultúra. Bratislava: Iura Edition 2010. 137 s. ISBN: 978-80-8078-304-4.
- [10] KACHAŇÁKOVÁ, A. STACHOVÁ, K., STACHO, Z. 2012. Vybrané funkcie riadenia ľudských zdrojov v kontexte zmien externého prostredia organizácií. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava 15. 11. 2012: VŠEMvs, 5 s. ISBN 978-80- 89600-07

- [11] KACHAŇÁKOVÁ, A., NACHTMANNOVÁ O., JONIAKOVÁ, Z. 2011. Personálny manažment Bratislava: Iura Edition. 2011. 235 s. ISBN: 978-80-8078-391-4
- [12] KACHAŇÁKOVÁ, A. 2010. Podniková kultúra v riadení ľudských zdrojov. In: Hitka, M. a kol.: Podniková kultúra v riadení ľudských zdrojov. Zvolen: TU, 2010. 137 s. ISBN 978-80-228-2151-3.
- [13] KACHAŇÁKOVÁ, A. 2008. Podniková kultúra. Bratislava: EKONÓM, 2008. 100 s. ISBN 978-80-225-2424-7.
- [14] LUKÁŠOVÁ, R.– Nový, I. a kolektív 2004. Organizační kultura. Praha: Grada Publishing, 2004.
- [15] NOVÝ, I.-Schroll-Machl, S. 2005. Spolupráce přes hranice kultur. Praha: Management Press, 2005. ISBN 80-7261-121-6.
- [16] PORVAZNÍK, J. 2007. Celostný manažment. Piliere kompetentnosti v riadení. Bratislava: Žilina: Poradca podnikateľa, 1999. ISBN 978-80-88931-73-7.
- [17] STACHO, Z. 2010. Inovácie a inovatívna kultúra, alebo ako prežiť In: Mezinárodní Masarykova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky 2011 Sborník příspěvků. 12-16.12.2010. - Hradec Králové : Magnanimitas, 2011. - ISBN 978-80-904877-7-2. S. 1631-1639
- [18] STACHOVÁ, K. 2010. Voľba vhodnej kombinácie metód pre komplexnú analýzu organizačnej kultúry. In Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2010, ročník VI, číslo zväzku 2, s. 7-19
- [19] STEINMANN, H. – Schreyögg, G. 1993. Management, Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte – Funktionen – Fallstudien. Wiesbaden: Gabler,

Support Units in Poland's Local Government Administration System

Tomasz WOJEWODZIC* – Lukasz SATOLA**

Abstract

Local authorities in Poland comprise a three-tier system: municipal, powiat, and provincial, whereas local government bodies at lower levels do not report in any way to bodies placed at the top, there are no structural dependencies between them, and their duties are distributed strictly as stipulated in relevant laws. The objective of this study is to depict a system applicable in Poland with the main focus on the municipality governance system which allows to appoint a municipality support units represented by village localities. The duties of the municipality, the powiat, and the province as legal entities may be independent or commissioned by state administration. The key independent duty consists in ensuring common needs of a local government community.

Keywords: Municipality, powiat, province, local government, council, authorities, duties

JEL Classification: H70

Introduction

Local governments in Poland are comprised of two types of bodies: municipalities and poviats. Municipality administration may be further supported by the so-called support units, i.e. village council offices (in rural communes) as well as districts and housing estates in towns and cities. In line with the stipulations of the Constitution of the Republic of Poland dated 1997, a 'municipality constitutes a basic local government body in Poland.' In the Polish environment, a city / town (an urban municipality), a city / town inclusive of adjacent villages (an urban and rural municipality) or a cluster of village localities (a rural commune) are considered municipalities. On the other hand, a powiat is comprised of adjacent municipalities; in some cases, a single large urban municipality (the so-called powiat-status town / city) may be considered a powiat. This body remains to be a municipality, while holding rights and duties of powiat authorities. Powiat residents in a given region form a provincial local government (regional government). The fact that every local government body (i.e. a municipality, a powiat, and a province) is a legally registered entity, has its own budget and independent statutory authorities, coupled with a transparent separation of powers, guarantee its independence and enforcement of self-governance principles.

Municipalities in Poland are relatively big: Warsaw, with its 1,720.4 thousand citizens, is the largest one, while the average size of village and urban municipalities is approximately 6.9 thousand residents [Baza ... 2010]. In contrast, Slovak municipalities are much smaller

* dr. inż. Tomasz Wojewodzic, Instytut Ekonomiczno-Społeczny, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny, Faculty of Agriculture and Economics, University of Agriculture in Krakow, al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, Polsko, e-mail: rtwojew@cyf-kr.edu.pl

** dr. inż. Lukasz Satola, Department of Management and Marketing in Agribusiness, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny, Faculty of Agriculture and Economics, University of Agriculture in Krakow, al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, Polsko, e-mail: lsatola@ar.krakow.pl

which also has implications on the cost and effectiveness of performance against duties assigned. Current talks about reforming local government administration in Slovakia put forward an option of merging present municipalities into larger administrative units. The objective of this study is to depict a system applicable in Poland with the main focus on the municipality governance system which allows to appoint municipality support units represented by village localities.

1 Local government system in Poland

Local government authorities in their current shape came to existence in Poland in the early 19th century, however, its significance and structure varied across annexation states (Prussia, Russia, and Austro-Hungary). The solution was retained after Poland obtained independence in 1918. It was only the local government reform in 1933 that facilitated a streamlined model of local government administration, on the one side made up of local government administration bodies (heads of provinces and starosties) and on the other hand, of local authorities (rural communes, urban municipalities, and poviats.)

Following World War 2 and shifts in the political system, the local government which was initially tolerated by contemporary authorities was ultimately replaced by national councils by force of the Law on Local Government Administration of Streamlined State Authorities dated 20 March 1950. In reality, national councils were an extension of the state administration locally. The system existed for 40 years and despite numerous reforms had little to do with local authorities.

A reform of the public administration system was required to ensure a more efficient state administration. It commenced in 1990 upon the enforcement of the Local Authorities Law. The Law appointed one local government level, i.e. municipalities. Despite the success of the municipal reform, further decentralization and fragmentation of state administration took place as late as in 1998. As of 1 January 1999, local government poviats as well as local government and state government provinces came into being.

In line with the Local Authorities Laws dated 8 March 1990 (Journal of Laws dated 1996, issue 13, item 74 with further amendments), Poviats Local Government Law dated 5 May 1998, and the Provincial Local Government Law dated 5 May 1998 r. (Journal of Laws dated 1998, issue 91, items 578 and 576), residents of these local government bodies make up self-governed communities. They express their preferences in a popular vote (an election or a referendum) or through the elective legislature of local government administration. A referendum is a type of a popular vote cast by force of which residents may dissolve the council (an assembly) or the commune administrator before the end of their tenure or take up a stance in a different matter of significance to a municipality, a poviat, or a province.

Local government elections (general election, equal election, direct election, and secret ballot) are held on the same day throughout the country while the tenure of newly elected authorities lasts 4 years. Regulatory authorities¹ are appointed as a result of general election: municipality council (town council), poviát council, provincial assembly, and enforcement authorities under the municipal local government (a commune administrator, a mayor, or the president, depending on the type of municipality). Regulatory authorities elect their heads whereas poviats and provinces elect their enforcement authorities, i.e. the board. The board of the poviát is headed by the staroste whereas the province is headed by the marshal.)

A detailed scope of discretions held by specific government bodies is stipulated by relevant laws. The council and the assembly serve as statutory and regulatory bodies for enforcement authorities. Enforcement authorities enforce decrees passed by statutory authorities as well as other duties stipulated by legal regulations, and implement their duties by way of an office (respectively, the office of the municipality, poviát starosty, and the marshal office.) The head of the enforcement authorities heads the office.

Table 1

Key competencies of local authorities (duties)

Item	Municipality	Poviát	Self-governing province
Technical infrastructure	- Waterworks, sewage systems, and municipal roads. - Local transportation within the municipality. - Municipal construction. - Municipal cemeteries.	- Poviát roads. - Transportation within the poviát.	- Provincial roads. - Transportation within the province.
Spatial order and environmental planning	- Environmental protection, waste disposal and utilization within the municipality. - Water supply. - Local water management. - Spatial management within the municipality. - Park and urban greenery maintenance.	- Disposal of hazardous waste. - Water management within the poviát. - Geodesy and cartography. - Construction oversight.	- Regional water management. - Land improvement and water equipment maintenance. - Local spatial development plan.
Social infrastructure	- Non-public healthcare: municipal outpatient clinics. - Welfare offered to municipality residents. - Primary schools and secondary schools (gymnasiums). - Libraries and municipal museums.	- General hospitals: district hospitals. - Nursing homes. - Expert consultation bodies. - Secondary schools. - Special primary schools. - Libraries and museums.	- Specialist hospitals. - Local secondary schools. - Teacher training centers. - Vocational higher education institutions. - Local museums and libraries.
Public order and public safety	- Ensuring public order and community safety within the municipality. - Counteracting natural disasters within the municipality.	- Ensuring public order and public safety within the poviát. - Counteracting natural disasters within the poviát.	(Note: the Head of the Province, who represents the state government in the province, is in charge of local public order and safety.)

Source: Ziobro, E. - *Wojewodzie, T. 2000. System terytorialnych wspólnot samorządowych w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. 55 p.*

¹ Number of councilors corresponds to the number of residents within a given local government unit: municipal council: 15-60 councilors, poviát council 15-29 councilors, provincial assembly 30- 45 councilors.

The municipality, the poviats, and the province are legal entities. They administer public duties while acting in line with their statutes. The duties may be independent or commissioned by state administration. The key independent duty consists in ensuring common needs of a local government community. Relevant laws contain a list of compulsory duties (table 1) whereas duties commissioned by state administration may be imposed onto local government bodies by way of a law or an arrangement with state administration bodies. Duties are enforced by way of the following tools:

- Decision stipulated by the local law.
- Membership in or the creation of communal enterprises, companies, and cooperatives which act as public utility entities.
- Commissioning local government duties to other entities (civil law agreements.)
- Cooperation with other entities (drafting communal arrangements as well as communal associations and societies.)

The Constitution of the Republic of Poland allocates a percentage share in public earnings to local government bodies proportionally to duties assigned. This means that the allocation of duties commissioned or a statutory delegation of new local level duties to municipalities, poviats, or provinces requires that necessary funds are allocated to ensure their delivery, i.e. higher subsidies, more bailout money, or own income. Municipality budget income comprises farm tax, property tax, forest tax, vehicle excise duty, and local fees (tourist tax, market dues, administrative fee, tax on civil law activities, and service charge), income from municipal assets, share in income tax contributed by private individuals (39.34%) and legal entities (6.71%) as well as subsidies and bailout money. Income earned by poviats and self-governing provinces is mainly based on transfers from the state budget (subsidies and bailout money) and income from own assets supplemented by e.g. share in income tax contributed by private individuals and legal entities. The poviat budget receives 10.25 % income tax contributed by resident private individuals and 1.4 % tax contributed by legal entities located within the poviat. In case of the province, the corresponding share is 1.6 % and 14 % respectively (Journal of Laws dated 2003, issue 203 item 1966).

Despite a high degree of self-governance, local government bodies are monitored by state administration authorities. The supervision is performed by the Prime Minister and the Head of the Province whereas financial matters are handled by the Regional Accounting Chamber. Supervision over local administration bodies has been limited to the criterion of legality only, i.e. whether decisions comply with the law.

2 Municipal support units: authorities, duties, and governance

Polish law allows to create support units within municipalities; however, this right is not extended to poviats and local provinces [Augustyniak 2010]. Municipalities may appoint support units such as village council offices, districts, housing estates, and others. From the perspective of the anticipated local government reform in Slovakia, the village council office should prove an especially interesting solution. In principle, the village council office consists of a single village, and in case of very small units, it may be comprised of a

number of adjacent localities. The concept has its roots in history. In medieval times, the village council office was comprised of a village community incorporated under the German law. It was headed by the village administrator, i.e. a person representing villagers before the feudal lord. Over centuries, the discretion of the village administrator was gradually reduced; however, it has always remained a sort of a representative of the local community before its authorities and a liaison in the implementation of authorities' decisions locally.

A support unit is appointed by way of a decree adopted by the municipal council, after having consulted residents of the municipality or at their request. It is also up to the municipal council to outline the organizational structure, the scope of operations of the support unit by way of granting statutes to the unit. The statutes of the support unit should specifically stipulate the following items:

- Name and area of the support unit.
- Principles and mode of elections in which support unit authorities are appointed.
- Scope of duties assigned to the unit by the municipality as well as how they are to be enforced.
- Organizational structure and duties of the support unit.
- Scope, controls, and oversight of municipal bodies over the administration of support unit authorities.

The administration of a village council office as a separate unit within the municipality structure must correspond to initiatives taken by the municipality: on the one hand, it should activate the local community, whereas on the other hand it should support the municipality in performing duties undertaken. It is within the discretion of the village council office to undertake initiatives aimed to improve the living standard of the local community, including a launch of initiatives linked to the infrastructure, culture, sports and leisure, healthcare, public safety and order, and administration of municipal assets. A detailed list of duties should be stipulated in the statutes of the village council office. However, enforcement of the above duties is linked to a number of difficulties as the village council office is not a legal entity, does not have its own budget or an account, and may not conclude agreements independently, whereas all financial matters of the village council office are managed using funds from the municipal budget.

As of 2009, in line with the Law dated 20 February (Journal of Laws issue 52, item 420), the municipal council may allocate the so-called village council office budget from the municipal budget. Funds from this budget may be allocated by the village council office towards duties which are municipal duties provided that they correspond to the municipal growth strategy and will contribute to upgrading the living standard of its residents. Village council office funds are spent at the request of the village council office. The value of the funds in the budget of a given village council office corresponds to the number of its residents as well as the value of current income earned by the municipality in line with the formula contained in the Law. The municipality receives a reimbursement from the state budget in the form of a specific subsidy for money spent from the budget.

Village assembly² is the statutory body of the village council office. It is composed of permanent residents of the village council office who hold voting rights. The village assembly recapitulates on initiatives and work performed as of the previous assembly sitting and residents may adopt decrees on the delivery of work for the benefit of the village, voice comments, and submit requests to the village administrator and municipal authorities and institutions. Active and high attendance of residents in village assemblies provides more of a guarantee that local governance concepts are enforced in little homelands such as village council offices as well as raising the status of the village administrator as the local leader.

The village administrator is the enforcement body elected for 4 years by the attendees of the village assembly in a secret ballot voting or in a direct election. Village administrator initiatives are also supported by the village council appointed in a direct election; however, the village council acts as an advisory body only. The village administrator enjoys legal protection which covers public officers.

The village administrator (head of the enforcement body of a support unit) may engage in the work of the municipal council in line with principles stipulated in the municipality statutes, however, excluding the right to vote. The Chairperson of the municipal council must inform the village administrator of the date and the agenda of the sitting in the same manner as councilors are informed. The municipal council may set rules for granting allowances and business trip expenditure reimbursements applicable to the head of the enforcement body of the support unit.

The village administrator capacity is to a large extent a social function. It is common to appoint the village administrator as the collector of local taxes and allow a small percentage share in receivables collected as a resultant benefit. It is also permitted to allocate a small monthly flatrate remuneration amount to the village administrator on performing its duties.

Conclusions

Local authorities in Poland comprise a three-tier system: municipal, poviats, and provincial, whereas local government bodies at lower levels do not report in any way to bodies placed at the top, there are no structural dependencies between them, and their duties are distributed strictly as stipulated in relevant laws. Thus the system has put in place 16 self-governing provinces, 314 poviats, 65 poviat-status towns, 306 urban municipalities, 591 urban and village municipalities, and 1581 village communes [Rocznik ...2010]. Over 40 thousand village council offices have been appointed despite the fact that the number of village localities exceeds 54 thousand, including 43 thousand villages. Across Poland, the average number of village localities which correspond to one village municipality or one urban and rural municipality is close to 25. In the Małopolskie province which neighbors with Slovakia, the average number of village localities in one municipality is approximately 12. However, villages in the region are much bigger in size

² The council composed of no more than 21 members acts as the statutory body for the district (a housing estate) whereas the board acts as the enforcement body. The board is headed by the chairperson.

as they commonly comprise a few hundred house numbers and village localities with over 5 thousand residents are also noted.

The existence of the village council office in the Polish local government system should be viewed as an appropriate solution. On the one hand, it provides an opportunity for activating local communities, while on the other hand it facilitates the implementation of duties entrusted with municipalities. The option of placing funds at the discretion of the village council office allocated from the municipal budget is also the right solution despite the fact that their value is often considered too low. A higher level of fragmentation of funds allocated in the budget for the use of the village council office would significantly hinder an implementation of municipal investment projects relevant to the entire community of a given municipality. Despite the number of undisputable flaws, the current system provides the advantage of a significant impact on local communities in the way they shape their future, however, much depends on the activity level of the communities and personalities of local leaders, e.g. village administrators and councilors.

Bibliography

- [1] AUGUSTYNIAK, M.: Jednostki pomocnicze gminy. Oficyna Wolters Kluwer Business. Warszawa, s. 314.
- [2] WOJEWODZIC, T. – Płonka, A.: Polityka gmin województwa małopolskiego w zakresie podatku od nieruchomości. In: Zesz. Nauk. SGGW w Warszawie, seria: Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej, nr 65, s. 201-210.
- [3] ZIOBRO, E. - WOJEWODZIC, T.: System terytorialnych wspólnot samorządowych w administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. In: Wieś i Doradztwo nr 1, s. 53-58.
- [4] Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r., Dz. U. nr 52, poz. 420 z późn. zm.
- [5] Ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74, z późn. zm.
- [6] Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 maja 1998 r., Dz. U. nr 91 poz. 578 z późn. zm.
- [7] Ustawa o samorządzie województwa z 5 maja 1998 r., Dz. U. nr 91 poz. 576 z późn. zm.
- [8] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- [9] Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., Dz. U. nr 203 poz. 1966 z późn. zm.
- [10] Rocznik statystyczny województw 2010, www.stat.gov.pl [cit. 2011.08.04]
- [11] Baza Demografia www.stat.gov.pl [cit. 2011.08.04]
- [12] Ustawa z dnia listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2010 r. Nr 80, poz. 526.

Medzinárodné investície ako súčasť spoločnej obchodnej politiky Európskej únie

Andrej KARPAT*

International Investments as a Part of the Common Commercial Policy of the European Union

Abstract

The present article deals with the historical development that preceded the inclusion of foreign direct investment under the Common Commercial Policy of the European Union. In this context, it analyzes the opinion of the Court of Justice of the European Communities no. 1/94, which resulted in the efforts of the Member States to include explicitly the foreign direct investment within the exclusive competence of the Union. Finally, it points out the current first steps of the European Commission, which should lead to the common international investment policy of the Union. These include a proposal for the Regulation establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, as well as the communication of the Commission, in which it approached its idea of the Comprehensive European international investment policy.

Keywords: *European Union, Common Commercial Policy, Comprehensive European international investment policy, Revision of the Foundation Treaties, Lisbon Treaty, Agreements on the Promotion and Protection of Investments*

JEL Classification: F21, K33

Úvod

Dňa 1. decembra 2009 vstúpila do platnosti Lisabonská zmluva, ktorá zmenila a doplnila Zmluvu o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) a Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES“). Práve názov druhej menovanej zakladajúcej zmluvy bol na jej základe pozmenený na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“ alebo „Zmluva“), keďže Európska únia sa stala právnym nástupcom Európskeho spoločenstva a nahradila ho. [1, čl. 1, posledná veta]. Čl. 3 ZFEÚ, ktorého obsah bol do primárneho únievého práva doplnený až na základe Lisabonskej zmluvy, vymenúva výlučné právomoci Únie, v rámci ktorých len ona môže vykonávať legislatívnu činnosť, resp. prijímať právne záväzné akty. [2, čl. 2b]. Členské štáty môžu v týchto oblastiach konať len v prípade, ak ich na to splnomocní Únia alebo ak prijímajú legislatívne opatrenia na vykonanie aktov Únie. Medzi tieto výlučné právomoci patrí na základe čl. 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ aj spoločná obchodná politika, ktorá podľa prvej vety čl. 207 ods. 1 ZFEÚ „vychádza z jednotných zásad, najmä vo vzťahu k úpravám colných sadzieb, uzavieraniu colných a obchodných

* JUDr. Andrej Karpat, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava; e-mail: andrej.karpat@vsemvs.sk

dohôd týkajúcich sa obchodu s tovarom a službami, k obchodným aspektom duševného vlastníctva, priamym zahraničným investíciám, zjednocovaniu liberalizačných opatrení, vývoznjej politike, ako aj k opatreniam na ochranu obchodu, napríklad v prípade dumpingu a subvencií“. [3]. Oblasť priamych zahraničných investícií bola do pôvodného znenia čl. 133 ZES doplnená až na základe čl. 188c Lisabonskej zmluvy. [4]. Zabezpečenie ochrany investorov pri investovaní v tretích krajinách pritom doteraz tradične prináležalo štátom, ktoré sa postupným uzatváraním stále väčšieho množstva bilaterálnych investičných zmlúv podieľali na vytváraní pravidiel práva medzinárodných investícií. Z dôvodu úzkej spätosti zahraničných investícií s medzinárodným obchodom, ktorý od začiatku existencie Európskeho hospodárskeho spoločenstva, resp. neskôr Európskeho spoločenstva (ďalej len „Spoločenstvo“) explicitne spadal medzi jeho právomoci, bola otázka jeho eventuálnej právomoci aj v tejto oblasti už oveľa skôr predmetom diskusií.

1 Návrh nariadenia zavádzajúceho garančný systém pre súkromné investície

Právomoc Spoločenstva v oblasti zahraničných investícií bola prvýkrát diskutovaná medzi Komisiou a členskými štátmi už v roku 1972 a to v súvislosti s možnosťou zavedenia spoločného garančného systému na komunitárnej úrovni pre súkromné investície zriaďované v tretích krajinách investormi z krajín Európskych spoločenstiev. Podmienkou pre poskytnutie investičného poistenia voči nekomerčným rizikám v zmysle čl. 9 navrhovaného nariadenia mala byť existencia investičnej dohody medzi host'ovskou krajinou investície a Európskym hospodárskym spoločenstvom. Právomoc Spoločenstva sa podľa názoru Komisie zakladala na ustanoveniach Zmluvy o spoločnej obchodnej politike. Príslušný návrh nakoniec nebol najmä z politických dôvodov realizovaný, pričom členské štáty vo svojej argumentácii poukazovali predovšetkým na existenciu národných systémov poistenia investícií, ktoré boli podľa ich názoru postačujúce. [5].

2 Účasť Spoločenstva na Uruguajskom kole GATT

Ďalším významným podnetom k diskusii bola priama účasť Spoločenstva na ôsmom rokovanom kole členských štátov GATT (Všeobecná dohoda o clách a obchode), bežne označovanom ako Uruguajské kolo v rokoch 1987 až 1994, v rámci ktorého sa okrem iného riešili otázky dotýkajúce sa priamych zahraničných investícií. Európska komisia v tom čase zastávala názor, že ich zahrnutie medzi výlučné kompetencie Spoločenstva, ktoré bolo priamym účastníkom rokovaní, je nevyhnutné pre efektívne zastupovanie záujmov jej členských štátov. Ako argument pre jeho výlučnú príslušnosť boli rovnako, ako v prípade diskusií o zavedení komunitárneho garančného systému, použité ustanovenia zakladajúcej zmluvy o spoločnej obchodnej politike. [6, čl. 110-115]. Väčšina členských štátov však tento názor nezdíeľala. V tejto súvislosti preto požiadala Komisia Súdny dvor Európskych spoločenstiev (dnes Súdny dvor EÚ; ďalej len „Súdny dvor“) o stanovisko k otázke právomoci Spoločenstva uzavrieť Dohodu o založení Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „Dohoda o WTO“), ako aj niektoré dohody obsiahnuté v prílohách Dohody o WTO, najmä Všeobecnú dohodu o obchode so službami (ďalej len „Dohoda GATS“) a Dohodu o obchodných aspektoch duševného vlastníctva, vrátane obchodu s falšovanými tovarmi (ďalej len „Dohoda TRIPs“).

Súdny dvor dospel vo svojom posudku č. 1/94 z 15.11.1994 pre mnohých k prekvapivému záveru. [7]. Pokiaľ dovtedy všeobecne prevládal názor, že je prípustné zahrnúť priame zahraničné investície pod oblasť spoločnej obchodnej politiky, v posudku sa Súdny dvor priklonil k reštriktívnemu výkladu príslušných ustanovení Zmluvy. Predmetom stanoviska síce neboli priame zahraničné investície ako také, na druhej strane sa ich však tak obsah Dohody GATS, ako aj Dohody TRIPs do istej miery dotýka. V prípade prvej menovanej dohody ide predovšetkým o jej investičné opatrenia, vzťahujúce sa na tzv. „obchodnú prítomnosť“, ktorá zahŕňa zriadenie, získanie, alebo riadenie už existujúceho podniku v zmysle čl. XXVIII písm. d) Dohody GATS. Na priame zahraničné investície sa ďalej v obmedzenej miere vzťahujú aj ustanovenia Dohody TRIPs, a to v súvislosti s ochranou takzvaného „Know-How“, ktoré predstavuje typický prínos priameho investora pre hostiteľský štát investície.

Súdny dvor sa vo svojom stanovisku najskôr zaoberal všeobecne otázkou výlučnej právomoci Spoločenstva pri uzatváraní mnohostranných dohôd o obchode s tovarmi. Napriek tomu, že členské štáty zhodne uznávali, že mu táto z väčšej časti prislúcha, v niektorých bodoch s ňou však nesúhlasili. V tejto časti stanoviska tak riešil Súdny dvor napríklad otázku, či sa výlučná právomoc Spoločenstva uplatní aj v prípade medzinárodných dohôd o obchode, ktoré zasahujú do zatiaľ nie úplne harmonizovaných oblastí. V prípade Dohody o technických prekážkach obchodu, ktorá tvorí súčasť prílohy k Dohode o WTO, poukazovali niektoré členské štáty na ich vnútornú právomoc, v tejto oblasti vyplývajúcu z voľiteľného charakteru viacerých smerníc, dotýkajúcich sa otázok obchodných technických bariér. Súdny dvor tento argument zamietol s odôvodnením, že cieľom ustanovení o technických bariérach je zabrániť vytváraniu nepotrebných prekážok medzinárodného obchodu cez technické predpisy a normy, ako aj cez postupy posudzovania zhody s nimi. Z tohto dôvodu spadá Dohoda o technických prekážkach obchodu pod spoločnú obchodnú politiku. Podobným spôsobom zamietol Súdny dvor aj ďalšie výhrady členských štátov a zdôraznil, že právomoc uzatvárať mnohostranné obchodné dohody prislúcha výlučne Spoločenstvu.

Ďalej sa zaoberal právomocou Spoločenstva uzatvoriť dohodu GATS. Komisia v tejto súvislosti poukazovala najmä na staršie stanovisko Súdneho dvora č. 1/78, v ktorom zamietol výklad čl. 113 ZES obmedzujúci sa „na využívanie nástrojov určených iba na ovládanie samotných tradičných aspektov zahraničného obchodu“ v rámci spoločnej obchodnej politiky. [8]. V tomto stanovisku Súdny dvor zdôraznil široký výklad rozsahu právomoci Spoločenstva v tejto oblasti keď skonštatoval, že „v prípadoch, kedy sa zdá, že určité opatrenie aspoň čiastočne spadá pod spoločnú obchodnú politiku je zrejmé, že nemôže byť v mene všeobecnej hospodárskej politiky vyňaté z právomoci Spoločenstva“. Rovnaký prístup pri vymedzení hraníc právomoci Spoločenstva v rámci uskutočňovania spoločnej obchodnej politiky uplatnil Súdny dvor aj v prípade Komisia p. Rade z roku 1987, v ktorom sa zaoberal jednostrannými zvýhodneniami rozvojových krajín, keď odmietol argumentáciu Rady, ktorá poukazovala na potrebu zohľadniť dvojité politický rozmer pri prijímaní legislatívnych aktov v tejto oblasti. [9]. Podľa jej argumentácie nespádala sporná oblasť pod výlučnú právomoc Spoločenstva, keďže sa obsah príslušných nariadení

dotýkal tak oblasti spoločnej obchodnej politiky, ako aj oblasti rozvojovej pomoci. Súdny dvor sa však s týmto názorom nestotožnil a rovnako, ako vo svojom stanovisku č. 1/78 zdôraznil potrebu širokého výkladu rozsahu právomoci Spoločenstva v oblasti spoločnej obchodnej politiky. Ako vo svojom stanovisku uvádza, „existencia súvislosti s otázkami rozvoja nemôže vylučovať určité opatrenie zo sféry spoločnej obchodnej politiky tak, ako je tá definovaná v Zmluve“. [7, bod 20].

Na rozdiel od svojej predchádzajúcej judikatúry odmietol Súdny dvor v otázke právomoci Spoločenstva uzatvoriť Dohodu GATS však aplikovať rovnaký prístup, čím zároveň poukázal na hranicu, za ktorú v rámci širokého výkladu obsahu spoločnej obchodnej politiky odmietal zájsť. Na úvod síce zopakoval niekoľko svojich myšlienok zo stanoviska č. 1/78 a zároveň zdôraznil, že napriek žiadostiam niektorých vlád, aby bol obchod so službami vopred vylúčený z pôsobnosti čl. 113 ZES, by takýto krok nebol v súlade s otvoreným charakterom spoločnej obchodnej politiky. V ďalšom kroku sa však v rámci analýzy jednotlivých spôsobov dodávok služieb v zmysle čl. I ods. 2 GATS a ich subsumovania pod konkrétne ustanovenia Zmluvy jednoznačne odklonil od extenzívneho chápania právomoci Spoločenstva v oblasti spoločnej obchodnej politiky. Pri svojej argumentácii kládol dôraz predovšetkým na znenie čl. 3 ZES, ktorý rozlišoval na jednej strane „spoločnú obchodnú politiku“ (písm. b) a na strane druhej „opatrenia, týkajúce sa vstupu a pohybu osôb“ (písm. d). Z rozlišovania týchto dvoch samostatných oblastí vyvodil Súdny dvor záver, že otázka zaobchádzania s príslušníkmi tretích krajín pri prechode cez vonkajšie hranice Spoločenstva v žiadnom prípade nemôže spadať do oblasti spoločnej obchodnej politiky. Z rovnakého dôvodu vylúčil možnosť zahrnutia osobitných služieb do tejto oblasti, akými sú služby v doprave, keďže sa na ne vzťahovala osobitná IV. kapitola ZES a oblasťou spoločnej obchodnej politiky sa zaoberala kapitola II ZES. Zároveň pripomenul, že práve v súvislosti s dopravnou politikou ešte v roku 1971 rozhodol o právomoci Spoločenstva uzatvárať medzinárodné dohody, ktorá „vyplýva nielen z právomoci explicitne udelennej Zmluvou, ako to je v prípade článku 113 (ZES)...., ale môže vyplývať aj z iných ustanovení Zmluvy a z aktov prijatých v rámci týchto ustanovení, inštitúciami Spoločenstva“ (doktrína „AETR“). [10, bod 16]. Ako zdôraznil Súdny dvor v rozsudku AETR, členské štáty nestrácajú právo individuálne alebo kolektívne dojednávať záväzky voči tretím krajinám, pokiaľ neboli na vnútornej úrovni vypracované spoločné predpisy. Až vtedy sa totiž stáva vonkajšia právomoc výlučnou. Otázky, týkajúce sa dopravy, pritom neboli v čase uzatvorenia Dohody GATS predmetom spoločnej regulácie. V zmysle argumentácie Súdného dvora tak v tom čase ani medzinárodné dohody v oblasti dopravy nespádali pod ustanovenia čl. 113 ZES. Na druhej strane Súdny dvor súhlasil s analogickým uplatnením ustanovení o spoločnej obchodnej politike pri takom cezhraničnom poskytovaní služieb, ktoré nevyžaduje premiestnenie príjemcu alebo poskytovateľa služby, keďže sa na tieto situácie nevzťahovali osobitné ustanovenia ohľadne vstupu a pohybu fyzických a právnických osôb v rámci členských krajín Spoločenstva. Takéto poskytovanie služieb sa totiž podľa názoru Súdného dvora podobá výmene tovarov, ktoré spadalo v zmysle ustanovení Zmluvy do oblasti spoločnej obchodnej politiky. V súvislosti s otázkou právomoci uzatvoriť Dohodu GATS tak Súdny dvor konštatoval jej deľbu medzi Spoločenstvo a členské štáty.

V poslednej časti svojho stanoviska sa Súdny dvor venoval otázke, či Spoločenstvu prislúcha právomoc uzatvoriť Dohodu TRIPs. Komisia argumentovala v prospech výlučnej právomoci Spoločenstva predovšetkým cez úzku spätosť predpisov o právach vyplývajúcich z duševného vlastníctva s obchodom s tovarmi a službami, na ktoré sa vzťahujú. Vplyv na obchod je jednoznačný napríklad v súvislosti s právom zakázať používanie ochrannej známky, výroby tovaru, reprodukcie knihy alebo elektronického média. V tejto súvislosti poukazovala Komisia na viaceré medzinárodné dohody uzatvorené Spoločenstvom s tretími krajinami v rámci uskutočňovania spoločnej obchodnej politiky, ktoré obsahovali doložky o ochrane duševného vlastníctva. Súdny dvor vo svojom stanovisku síce túto spojitosť medzi duševným vlastníctvom a obchodom s tovarmi nepoprel, tá však nebola podľa jeho názoru postačujúca na to, aby spadali práva duševného vlastníctva do pôsobnosti čl. 113 ZES. Ako podotkol, tieto práva sa dotýkajú viac vnútroštátneho ako medzinárodného obchodu. Spoločenstvu pritom prislúchala vnútorná právomoc harmonizovať legislatívy členských štátov v oblasti duševného vlastníctva na základe čl. 100 a 100a ZES. Navyše čl. 235 ZES umožňoval vytvárať nové kapitoly, ktorým bola následne priznaná prednosť pred vnútroštátnymi právnymi úpravami. Všetky uvedené ustanovenia však podliehali odlišným pravidlám a procedurálnym predpisom, aké sa uplatňovali pri prijímaní legislatívnych aktov v rámci spoločnej obchodnej politiky podľa čl. 113 ZES. Preto by v prípade priznania výlučnej právomoci Spoločenstvu na uzatváranie dohôd s tretími krajinami za účelom harmonizácie predpisov o duševnom vlastníctve a z nej vyplývajúcej súčasnej harmonizácie na úrovni Spoločenstva bolo umožnené inštitúciám Spoločenstva sa vyhnúť procedurálnym obmedzeniam zakotveným v príslušných ustanoveniach. Ďalej Súdny dvor zdôraznil, že význam doložiek o ochrane duševného vlastníctva v medzinárodných dohodách, uzatvorených na základe čl. 113 ZES, je značne obmedzený, a preto nie je na základe ich existencie možné urobiť záver, že právomoc uzatvoriť medzinárodnú dohodu takej povahy a takého rozsahu, ako je Dohoda TRIPs, prislúcha výlučne Spoločenstvu. Rovnako, ako pri Dohode GATS, aj v tomto prípade tak Súdny dvor zamietol možnosť uplatnenia doktríny AETR a v podobnom duchu ďalej poznamenal, že v oblastiach upravovaných Dohodou TRIPs bola v rámci Spoločenstva uskutočnená harmonizácia buď iba čiastočne, alebo sa dokonca vôbec nepredpokladá. Na záver preto konštatoval, že aj právomoc uzatvoriť Dohodu TRIPs sa delí medzi Spoločenstvo a jeho členské štáty.

Pri posudzovaní možnosti zahrnutia oblasti obchodu so službami, ako aj obchodných aspektov práv duševného vlastníctva pod spoločnú obchodnú politiku, vylúčil Súdny dvor vo svojom stanovisku aplikovateľnosť teórie implicitných právomocí a z nej vyplývajúcu súbežnosť vnútorných a externých právomocí Spoločenstva v zmysle svojej judikatúry v prípade AETR, pokiaľ nedošlo v určitej oblasti k úplnej harmonizácii právnych predpisov. Oblasti právnej úpravy Dohody GATS a Dohody TRIPs, dotýkajúce sa aj priamych zahraničných investícií, túto požiadavku nespĺňali, na základe čoho nemohli byť zahrnuté pod spoločnú obchodnú politiku. Zo stanoviska Súdneho dvora tak jednoznačne vyplýva, že pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti nebolo možné oblasť priamych zahraničných investícií zahrnúť pod spoločnú obchodnú politiku Spoločenstva.

3 Snahy o rozšírenie oblastí spoločnej obchodnej politiky

Reštriktívny výklad obsahu spoločnej obchodnej politiky, vyplývajúci z posudku Súdneho dvora č. 1/94, značne oslabil vyjednávaciu pozíciu Spoločenstva, ako účastníka rokovaní o obsahu medzinárodných dohôd, keďže tieto svojím obsahom v značnej miere presahovali jeho právomoc vyplývajúcu z čl. 113 ZES, a to často práve vzhľadom na oblasť priamych zahraničných investícií. Návrh nového doplneného čl. 113a ZES, obsiahnutého v záverečnom dokumente konferencie zástupcov vlád členských štátov Európskej únie z 5. decembra 1996 (CONF 2500/96), nazývaného aj ako „Dublin II“ tak predstavoval reakciu na sporné stanovisko Súdneho dvora. [11, s. 80]. Cieľom konferencie bolo pripraviť všeobecnú osnovu návrhu pre ďalšiu revíziu zakladajúcich zmlúv („a general outline for a draft revision of the Treaties“). Nové ustanovenie predpokladalo prenesenie vyjednávacjej právomoci v rámci medzinárodných organizácií v oblasti poskytovania služieb, duševného vlastníctva a priamych zahraničných investícií na Spoločenstvo. Išlo pritom o presne tie oblasti, ktoré boli na základe stanoviska č. 1/94 vyňaté s pôsobnosťou čl. 113 ZES. V zmysle navrhovaného nového čl. 113a ZES by rokovania o obsahu multilaterálnych dohôd, dotýkajúcich sa uvedených oblastí, viedla Európska komisia, pričom ňou vyjednané záverečné znenie by podliehalo konzultácii s Európskym parlamentom a následnému schváleniu Rady. Amsterdamská zmluva, ktorou došlo k zmene a doplneniu pôvodných zmlúv, však tento návrh neprevzala a do spoločnej obchodnej politiky nepriniesla žiadne zásadné zmeny. [12]. Dôvodom bola predovšetkým nevôľa niektorých štátov súhlasiť s ďalším rozširovaním právomocí Spoločenstva. Tento neúspech bol značne kritizovaný, a tak došlo k opätovnému predostretiu podobného návrhu aj na konferenciách zástupcov vlád členských štátov Európskej únie v rámci prípravy ďalšej revízie zakladajúcich zmlúv. [13]. Rovnako však, ako v prípade Amsterdamskej zmluvy, bolo zo záverečnej verzie textu Zmluvy z Nice predmetné ustanovenie vyškrtnuté. [14]. Z dôvodu prečíslovania jednotlivých článkov zakladajúcich zmlúv Amsterdamskou zmluvou boli ustanovenia o spoločnej obchodnej politike presunuté z čl. 110 až 115 ZES v znení Maastrichtskej zmluvy do čl. 131 až 134 ZES. [15].

Explicitné zahrnutie priamych zahraničných investícií pod spoločnú obchodnú politiku Únie v rámci ustanovení primárneho práva následne navrhol v roku 2003 aj Európsky konvent, označovaný aj ako Konvent o budúcnosti Európy. Vytvorený bol dňa 15.12.2001 na základe Laekenskej deklarácie o budúcnosti Európskej únie a jeho cieľom bolo pripraviť návrh textu Zmluvy o Ústave pre Európu. [16, čl. III-315] Napriek jej podpísaniu zo strany všetkých členských štátov Únie dňa 29.10.2004 v Ríme nebol pre negatívne výsledky referend v niektorých krajinách ratifikačný proces úspešne ukončený, v dôsledku čoho táto medzinárodná zmluva nikdy nevstúpila do platnosti a dnes predstavuje jeden z neúspešných projektov európskej integrácie. Keďže cieľ, nahradiť pôvodné zakladajúce zmluvy úplne novou zmluvou nebol z tohto dôvodu naplnený, siahli členské štáty v snahe realizovať aspoň časť reforiem, navrhovaných v Zmluve o Ústave pre Európu po priechodnejšej variante pre ich uskutočnenie a to formou ďalšej revízie týchto zmlúv. Na rozdiel od pôvodného cieľa nepodlieha totiž revízia, ktorá zahŕňa len pozmenenie a doplnenie pôvodných zakladajúcich zmlúv, v zmysle ústavnoprávnych predpisov viacerých štátov,

schváleníu ich občanmi formou referenda. Prijatím a ratifikáciou Lisabonskej zmluvy, zo strany všetkých členských krajín, sa nakoniec podarilo tento plán uskutočniť, čím došlo na základe nadobudnutia jej platnosti k 1.12.2009 k zahrnutiu priamych zahraničných investícií pod spoločnú obchodnú politiku Únie a tým medzi oblasti, v ktorých jej prislúcha výlučná právomoc. [2, čl. 188c ods. 1]. Rovnako aj oblasť poskytovania služieb a otázky obchodných aspektov duševného vlastníctva boli na základe rovnakého ustanovenia Lisabonskej zmluvy explicitne zahrnuté medzi oblasti spoločnej obchodnej politiky.

4 Právomoc Únie v oblasti priamych zahraničných investícií po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti

Súčasný znenie Zmluvy spomína pojem priame zahraničné investície celkovo v troch svojich ustanoveniach. Okrem čl. 206 a čl. 207 ods. 1 a 4 ZFEÚ, zakotvujúcich pravidlá spoločnej obchodnej politiky Únie, je tento pojem uvedený aj v rámci slobôd vnútorného trhu v ustanoveniach čl. 64 ods. 1 a 2 ZFEÚ, zaoberajúcich sa voľným pohybom kapitálu a platieb. Obsahovo zodpovedá čl. 64 ZFEÚ vo všetkých zásadných ustanoveniach pôvodnému čl. 57 ZES v znení Zmluvy z Nice. [4]. Ako nevýznamný formálny rozdiel je možné vnímať mierne preformulovanie a presunutie druhej vety ods. 2 pôvodnej verzie do samostatného ods. 3. Výraznejšou zmenou je nahradenie formulácie „... môže Rada na návrh Komisie kvalifikovanou väčšinou hlasov prijať opatrenia...“ v prvej vete čl. 57 ods. 2 ZES znením „...prijmú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom opatrenia...“ v čl. 64 ods. 2 ZFEÚ. Okrem procedurálnej zmeny pri prijímaní legislatívnych aktov v tejto oblasti tu predovšetkým dochádza k nahradeniu formulácie „môže prijať opatrenia“ novým znením „prijmú opatrenia“. Týmto spôsobom zakotvila Lisabonská zmluva povinnosť Únie aktívne prispievať k liberalizácii oblasti priamych zahraničných investícií. Podobne, ako pri zmenách v rámci ustanovení o spoločnej obchodnej politike, sa táto nová formulácia prvýkrát vyskytla v Zmluve o Ústave pre Európu, konkrétne v jej čl. III-157. [15]

Z historického hľadiska sa diskusia o postavení priamych zahraničných investícií v rámci únieového (pôvodne komunitárneho) právneho poriadku však nespája so slobodami vnútorného trhu, ale primárne s otázkou právomoci Spoločenstva uzatvárať medzinárodné dohody v rámci spoločnej obchodnej politiky. Práve v tejto súvislosti ich doplnila Lisabonská zmluva do piatej časti ZFEÚ, ktorá nesie názov „Vonkajšia činnosť Únie“, a to konkrétne do ustanovení jej druhej hlavy, ktorá zakotvuje pravidlá uskutočňovania spoločnej obchodnej politiky. Čl. 206 ZFEÚ najskôr iba všeobecne definuje ciele spoločnej obchodnej politiky, keď uvádza ako úlohu Únie „v spoločnom záujme... (prispievať) k harmonickému rozvoju, ako aj postupnému zrušovaniu obmedzení, medzinárodného obchodu a k priamym zahraničným investíciám...“. Kľúčové sú následne ustanovenia čl. 207 ZFEÚ, v ktorých sú obsiahnuté všetky zásadné pravidlá spoločnej obchodnej politiky. Obsah tohto článku je možné rozdeliť do troch častí. Prvú tvorí ods. 1, ktorý prikazuje uskutočňovať spoločnú obchodnú politiku vychádzajúcu okrem iného „...z jednotných zásad... vo vzťahu k... priamym zahraničným investíciám..., v rámci zásad a cieľov vonkajšej činnosti Únie“. Na tomto mieste vymenúva Zmluva jednotlivé oblasti, ktoré spadajú pod spoločnú obchodnú

politiku Únie a tým následne patria v zmysle čl. 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ medzi jej výlučné právomoci. Zahrnutá je okrem priamych zahraničných investícií aj oblasť poskytovania služieb a ochrana duševného vlastníctva, čiže presne tie oblasti, ktoré boli pôvodne na základe stanoviska Súdneho dvora č. 1/94 jednoznačne vyňaté z pôsobnosti pôvodného čl. 113 ZES ustanovujúceho zásady spoločnej obchodnej politiky. Ods. 2 až 5 sa ďalej venujú procedurálnym postupom pri rokovaniach a následnom uzatváraní dohôd s tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami, ako aj pri prijímaní legislatívnych aktov, konkrétne nariadení, ktoré predstavujú opatrenia vymedzujúce rámec pre uskutočňovanie spoločnej obchodnej politiky. Práve v tejto časti, v druhej vete ods. 4, sa druhýkrát v čl. 207 ZFEÚ spomínajú priame zahraničné investície. Ide pritom o dôležité ustanovenie, ktorého cieľom je zabezpečiť, vzhľadom na možné rokovania o uzatvorení dohôd vo vybraných explicitne menovaných oblastiach, uplatnenie jednomyselného spôsobu uznášania sa v Rade, pokiaľ obsahom vyjednávaných dohôd sú aj ustanovenia, pre ktoré sa vyžaduje jednomyselnosť na prijatie vnútorných predpisov Únie. Poslednú časť čl. 207 ZFEÚ predstavuje ods. 6, ktorý bráni harmonizácii zákonov alebo iných právnych predpisov členských štátov, pokiaľ ZEU alebo ZFEÚ takúto harmonizáciu vylučujú. Formulácia tohto ustanovenia má pritom potenciál významným spôsobom ovplyvňovať hranice výlučnej právomoci Únie v oblasti spoločnej obchodnej politiky a tým aj priamych zahraničných investícií. Obsahovo zodpovedajú čl. 206 a čl. 207 ZFEÚ zneniu čl. III-314 a čl. III-315 Zmluvy o Ústave pre Európu, takže aj v tomto prípade platí, že ciele formulované v takzvanej euroústave boli neskôr takmer doslovne prevzaté Lisabonskou zmluvou.

Od prijatia Lisabonskej zmluvy podnikla doposiaľ Únia v rámci výkonu jej výlučnej právomoci iba prvé kroky smerujúce k uskutočňovaniu spoločnej medzinárodnej investičnej politiky. Patrí medzi ne návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým má dôjsť k stanoveniu prechodných opatrení týkajúcich sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami. [17] Veľmi veľavravná je ďalej vízia Európskej komisie o komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike, ktorú formulovala vo svojom oznámení adresovanom Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. [18] Jej účelom bolo poukázať na hlavné smerovanie a preskúmať spôsob ďalšieho rozvoja medzinárodnej investičnej politiky, v záujme zlepšenia konkurencieschopnosti Únie, a tým prispieť k cieľu „inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu“ stanovenom v stratégii Európa 2020. [19]

Záver

Otázka, či právna úprava zahraničných investícií spadá pod spoločnú obchodnú politiku Spoločenstva, bola medzi členskými štátmi opakovane diskutovaná už od sedemdesiatych rokov dvadsiateho storočia. Ustanovenia o spoločnej obchodnej politike boli totiž v Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva obsiahnuté už v jej pôvodnom znení. [20, čl. 110-116] Aj keď zahraničné investície neboli v nej explicitne uvedené, vo všeobecnosti prevládal názor, že z dôvodu ich úzkej spätosti s medzinárodným obchodom sa na nich príslušné ustanovenia vzťahujú. Takýto výklad však Súdny dvor neskôr jednoznačne odmietol vo svojom stanovisku č. 1/94, v ktorom sa zaoberal

právomocou Spoločenstva uzatvárať medzinárodné dohody v oblasti služieb a ochrany duševného vlastníctva. V rámci prípravy revízie zakladajúcich zmlúv, Amsterdamskou zmluvou a následne aj Zmluvou z Nice, bol v rámci konferencií zástupcov vlád členských štátov opakovane predstretý návrh predpokladajúci rozšírenie oblastí spadajúcich pod spoločnú obchodnú politiku o priame zahraničné investície. V oboch prípadoch bolo však príslušné ustanovenie zo záverečného znenia revízných zmlúv nakoniec vyškrtnuté. Ďalší pokus o zahrnutie priamych zahraničných investícií pod spoločnú obchodnú politiku predstavuje Zmluva o Ústave pre Európu, ktorá mala nahradiť pôvodné zakladajúce zmluvy. Z dôvodu negatívnych výsledkov referendum v niektorých krajinách Únie nebol však ratifikačný proces úspešne ukončený, v dôsledku čoho bola časť reforiem navrhovaných v euroústave realizovaná iba formou ďalšej revízie zakladajúcich zmlúv a to Lisabonskou zmluvou. Tá medzi iným zahŕňa doplnenie právomoci Únie v rámci spoločnej obchodnej politiky o uzatváranie obchodných dohôd, týkajúcich sa obchodu so službami, ako aj dohôd dotýkajúcich sa obchodných aspektov duševného vlastníctva alebo priamych zahraničných investícií. Nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 tak definitívne došlo k zahrnutiu priamych zahraničných investícií medzi výlučné právomoci Únie. Medzi prvé kroky Únie v tejto oblasti patrí návrh nariadenia, ktorým má dôjsť k stanoveniu prechodných opatrení, týkajúcich sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami, ako aj oznámenie Komisie, v ktorom priblížila svoju predstavu o komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike. Navrhované nariadenie i predkladané oznámenie predstavujú pochopiteľne iba začiatok postupného a cieleného vytvárania spoločnej investičnej politiky Únie a podľa predstavy Komisie majú ďalšie kroky zohľadniť prípadné reakcie jej členských štátov a inštitúcií.

Literatúra

- [1] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 83 zo dňa 30.03.2010: Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy.
- [2] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 306 zo dňa 17.12.2007: Lisabonská zmluva.
- [3] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 83 zo dňa 30.03.2010: Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
- [4] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 325 zo dňa 24.12.2002: Konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Zmluvy z Nice.
- [5] SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Versicherung nichtkommerzieller Risiken und die Europäische Gemeinschaft*. 1. vyd. Köln/Berlin/Bonn/München : Heymann Verlag, 1977. 219 s. ISBN 978-3-452-18354-5.
- [6] Úradný vestník Európskych spoločenstiev, čiastka C 224 z 31.08.1992: Konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Maastrichtskej zmluvy.
- [7] Stanovisko Súdného dvora č. 1/94, Právomoc Spoločenstva uzatvárať medzinárodné dohody v oblasti služieb a ochrany duševného vlastníctva, 15.11.1994, Zb. s. I-5267.
- [8] Stanovisko Súdného dvora č. 1/78, *Medzinárodná dohoda o prírodnom kaučuku*, 04.10.1979, Zb. s. 2871.

- [9] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 45/86, *Komisia p. Rade*, 26.03.1987, Zb. s. 1493.
- [10] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 22/70, *Komisia p. Rade* (označovaný aj ako „AETR rozsudok“), 31.03.1971, Zb. s. 263.
- [11] CONF 2500/96 z 05.12.1996, *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States* (dokument označovaný ako „Dublin II“)
- [12] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 340 zo dňa 10.11.1997: Amsterdamská zmluva.
- [13] CONF 4790/00 z 03.11.2000 a CONF 4810/00 z 23.11.2000, *Conferences of the Representatives of the Governments of the Member States*.
- [14] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 80 zo dňa 10.03.2001: Zmluva z Nice.
- [15] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 191 zo dňa 29.07.1992: Zmluva o Európskej únii označovaná aj ako Maastrichtská zmluva.
- [16] Zmluva o Ústave pre Európu, CIG 87/2/04 REV2 zo dňa 29.10.2004.
- [17] Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú prechodné opatrenia týkajúce sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami, KOM(2010)344 v konečnom znení, 2010/0197 (COD), 07.07.2010.
- [18] Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „*Na ceste ku komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike*“, KOM(2010)343 v konečnom znení, 07.07.2010.
- [19] Oznámenie Komisie „*Európa 2020: stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*“, KOM(2010) 2020 v konečnom znení, 03.03.2010.
- [20] Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, podpísaná 25.03.1957 v Ríme.

Defining Criteria for Small and Medium Business: Foreign Experience and Modern Ukrainian Approach

Alexander SALAMANOVYCH*

Abstract

The article analyses the Ukrainian and foreign criteria for definition of economic subjects as small or medium-sized enterprises and their significance, it shows the positive and negative aspects of using these criteria.

Keywords: *Small business, medium-sized business, criteria, definition, system of management, number of employees.*

JEL Classification: L25

Introduction

In current market conditions in many countries of the world small and medium business started to develop substantially. The experience of countries that are the most developed and richest countries in the world shows that the share of small and medium business in GDP is from 40% to 65%, while in Ukraine - no more than 10%. For example, in the countries of EU, small and medium businesses provide employment of 72% of citizens and 63% of GDP. Accordingly, in Ukraine small and medium business are only 6% of employment and 10% of GDP.

Many countries prefer and provide state support to small and medium enterprises as innovative system of economic reserves. In the innovative development model lies small business development and increasing of its contribution to the creation of the national gross domestic product. The biggest economic problem of small business development is the creation of modern production technologies, borrowing of modern technologies for processing FMCG.

Another problem of slow development of small business is the amount of taxes paid. According to rating of World Bank and PWC, according to the results of 2011, Ukraine took the first place in the world in terms of taxes paid. Not in terms of the amount of taxes, namely their number. The World Bank has counted that Ukrainian business in one form or another pays 135 different taxes that is an absolute world record. The second place in that ranking took Romania to the number of taxes - 113, and in the third place is Jamaica (72 taxes). In the European countries, the number of taxes does not exceed 10.

It should be noted that in the economic literature the problems of differentiation of small and medium businesses are discussed, chief among which is the establishment of criteria for these businesses. These criteria in different countries are treated differently and have

* Alexander H. Salamanovych, Faculty of Economics, Bukovinian University, Chernivtsi, street Lenkyvska, 11-B, E-mail: salamanovich@gmail.com

different meanings. In this regard, at the present stage of tax system reforming there is a need to develop such criteria that could accurately delineate and specify the activity of business entities on the scale of their activities.

Goal and methodology

The role of small business from the point of view of general economic position is determined as one of the factors in the economic development of the society, which are based on the market principles of management. An important function of a small business is to promote social and political stability of society, that it opens the space to free choice of ways and methods of work for the benefit of society and to ensure their own welfare.

The purpose of this article is to analyze the characteristics of small business activity, quantitative, qualitative and combined criteria for their definition, offer a new approach to determine them, and place in the structure of the market economy.

Theoretical and applied aspects of research on the role of small businesses in the structure of the market economy are reflected in the works of such scholars as: O. Kuzmin, S. Varnaliy, L. Vorotina, M. Dolishniy, O.S. Bashlakova, O.Kuzhel, A. Pashaver, J. Van Horn and others. Nowadays the legal documents of many countries for the reference of entities to small and medium-sized businesses use different criteria, which, in addition, also have different meanings. In world practice there are more than 50 such criteria. Review of the scientific literature shows that there are attempts of some authors to study these criteria and establish their most important indicators and thresholds. But the options presented by their authors can not fully be applied to Ukraine, because they can not take into account the objective assessment of the extent of business entities that later affects the efficiency of state regulation and support of these organizations.

Discussion

During the study of this problem it was found that for the criteria of classifying entities to small and medium-sized businesses are a number of generally accepted criteria: quantitative, qualitative and combined.

According to the quantitative approach, such readily available for analysis indicators as number of employees, the amount of income (turnover), the total value of assets in equity are used. It is possible to use only one of the indicators, or their combination. Although these figures are the most common, sharing thoughts about quantitative values of such indicators is very wide, even within the same country. It can be explained by the wide range of tasks for which the formal definitions are used and different levels of economic development in different regions. According to A.S. Bashlakova [1, p. 23], the quantitative approach is based on the available criteria for analysis, such as number of employees, sales, assets that can be used both separately and in combination. The required information on these criteria is indicated by companies in required forms of statistical reporting, that's why it is always true and operative. Quantitative criteria for classification of enterprises

to small and medium businesses are the most affordable to use, some of them can be analyzed in dynamics, because they are comparable and don't depend on inflation.

Qualitative approach to determining the size of the company is characterized by selection of qualitative criteria based on the detection of features inherent in most companies of analyzed group which allow us to establish the relationship between firm size and characteristics of its activities. These, according to Van Horn [1, p. 24], include a small number of products, limited resources and capacity, less developed systems of administrative procedures and technologies, unsystematic management, exercise leadership by the enterprise (taking the main managerial positions and retain the majority of shares) by its founders and (or) by their relatives. Based on these criteria in the UK it was proposed to consider medium enterprises with up from 50 to 500 people and a turnover of 1-33 million pounds. This approach is effective in the analysis of a particular company and allows identifying the main features of its development and functioning.

Another example of a qualitative approach is a technique developed by H. Veda through research processes of organizations development from small to large businesses. In his opinion, among the qualitative criteria the following ones should be provided: the purpose of the organization, its management system, its staff, and finance - on the basis of which it was proposed to refer to medium business enterprises employing 25 to 500 people. Also among these criteria scientists have attributed the organization management system, control system of work productivity and its motivation, and so on. It should be noted that as the basis of qualitative criteria scientists adopted conditions of the market environment in which small business is the subject of perfect competition, responds quickly to changing of market conditions, occupies a small market share in its field of activity, has no significant impact on the market price, produces, demand for which is elastic at the price and on income. Qualitative approaches to the determination of the small and medium business entities are a prerequisite for determining the quantitative criteria, which is shown by their interaction or the use of combined character.

The combined approach involves the simultaneous use of both qualitative and quantitative criteria for classifying entities to small and medium businesses. It combines both advantages and disadvantages of quantitative and qualitative approaches. An example of the combined approach is the definition of a small firm, proposed in 1971 in the report of the Committee Bolton (UK), which is in fact, the first example of a serious consideration of the problem of small business. The report presents the results of a comparative analysis of small firms in different countries, and in fact, it was the first attempt at understanding the problems of small business in an international context.

Trying to overcome the shortcomings of the quantitative approach, Bolton Committee proposed "economic" and "statistical" definition of small firms that satisfy the following three conditions: a relatively small market share of firms in the market space of its scope, the management of the firm is done by its owner (or co-founders) personally and not through formalized management structure; firm is independent in the sense that it does not represent a part of a large enterprise.

Statistical determination of Bolton Committee had to be used to identify the contribution of small businesses in the gross national product, in the problem of employment, exports, innovation development, etc., analysis of changes of related measures in time, and to ensure the possibility of comparisons at the international level.

So according to the methodology of Bolton Committee the venture industry is small if the number of employees at this company is no more than 200 people. In the field of construction and mining operations the number of employees must not exceed 25 people. For certain fields the annual turnover is the limitation. So in retail trade and services turnover must not be more than 50 thousand pounds. For car sales turnover limit must be 100 thousand pounds, and in wholesale trade it is 200 thousand pounds. As for transport, small firms should not own more than 5 vehicles.

However, this approach has some significant shortcomings, including: a plurality of criteria, the presence of various numerical parameters of criteria changes for different industries, which makes it more difficult to use such a definition, the use of monetary indicators which require adjustment for inflation.

By analysing these approaches, we have identified some of their shortcomings. Thus, considering the quantitative approach, no adequate theoretical justification that determines the choice of an indicator and limits of its changes and challenges of using them for comparative analysis can be provided. The main disadvantages of qualitative approach is the complexity of the practical application of qualitative determinations caused by difficulties of accessing to intra information to determine a number of characteristics, such as, for example, "system of management" and quite a wide range of criteria themselves.

According to paragraph 3 of Article 55 of the Commercial Code of Ukraine entities depending on the number of employees and income from any activity during the year may belong to small businesses, including the subjects of micro business, medium and large businesses. Subjects of micro business are: individuals registered in the manner prescribed by law as individuals - entrepreneurs whose average number of employees during the reporting period (calendar year) does not exceed 10, and the annual income from any activity does not exceed an amount equivalent to 2 million Euros determined at the average annual exchange rate of the National Bank of Ukraine; entities - entities of any legal form and ownership, whose average number of employees during the reporting period (calendar year) does not exceed 10 and the annual income from any activity does not exceed the sum equivalent of 2 million Euros determined at the average annual exchange rate of the National Bank of Ukraine. Small business entities are: individuals registered in the manner prescribed by law as individuals - entrepreneurs whose average number of employees during the reporting period (calendar year) does not exceed 50 people and annual income from any activity does not exceed the equivalent of 10 million Euros determined at the average annual exchange rate of the National Bank of Ukraine; entities - entities of any legal form and ownership, whose average number of employees during the reporting period (calendar year) does not exceed 50 people and annual income from any activity does not exceed the sum equivalent of 10 million Euros determined by the

average annual exchange rate of National Bank of Ukraine. The subjects of big business can be entities - entities of any legal form and ownership, whose average number of employees during the reporting period (calendar year) exceeds 250 employees and annual income from any activity exceeds the amount equivalent of 50 million Euros determined by the average annual exchange rate of National Bank of Ukraine. Other entities belong to medium business entities. [3]

The study showed that in the countries of near and far abroad as criteria classifying entities to small and medium businesses, the following indicators presented in Figure 1 are used.

Figure 1

Criteria for classifying entities to small and medium businesses in foreign countries

Country	Criteria for determining the subjects of small and medium businesses
Azerbaijan	Number of employees (by industry) and annual turnover (by industry): - small enterprises in the field of agriculture are companies with the number of employees not exceeding 25 people and an annual turnover of not more than 250 thousand manats. If an individual is engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity, in attributing it to small business the annual turnover is taken as the basis, for medium business criteria have not been established.
Armenia	Number of employees (by industry): - micro organizations (individual entrepreneurs and commercial organizations) to 5 people and small organizations up to 50 people for small business; individual entrepreneurs and commercial organizations up to 100 individuals, for medium business.
Kyrgyzstan	Average number of employees (by industry) and the amount of annual income: - individuals engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity, commercial organizations and enterprises engaged in economic activity to 50 people at the maximum amount of annual income up to 3000 thousand som - for small business; for medium business criteria have not been established.
Moldova	Number of employees, turnover of sales and total annual book value of assets: - small businesses employing up to 9 people, turnover to 3 million lei and total annual book value of assets less than 3 million lei; small businesses up to 49 people, sales to 25 million lei and total annual book value of assets less than 25 million lei for small business; up to 249 people, with sales of 50 million lei and total annual book value of assets less than 50 million lei - for medium business. To small and medium enterprises also belong individuals who carry on business and meet the relevant criteria. The regulations do not apply to: business entities that occupy a dominant position in the market, business entities, who, in the authorized capital, have share of the founder, who is not the subject of the sector of small and medium enterprises, exceeds 35%, with the exception of non-profit organizations.

Russia	The average number of employees during the calendar year, the amount of annual revenue (excluding VAT) and the share of foreign equity not exceeding 25% of the fund (limitation by status): - micro enterprises up to 15 people and annual revenue up to 60 million rubles, small enterprises up to 100 people and an annual revenue up to 400 million rubles - for small business; commercial organizations from 101 to 250 inclusive, and annual revenues of up to 1000 million rubles - for medium businesses.
Turkmenistan	Average number of employees (by industry): - individuals engaged in entrepreneurial activities without forming a legal entity, individual entrepreneurs whose average number of workers employed is less than 5 people; micro enterprises with average number of employees up to 10 individuals and small businesses with average number of employees up to 25 employees - for small business; up to 100 people - for medium business.

Source: own proceeding

In accordance with the May 6, 2003 Recommendations of the Commission of the European Economic Community (EU) 2003/361/EU as for small and medium businesses all enterprises can be classified as micro, small and medium, if they meet certain criteria:

Figure 2

EU recommendations

Catagories of enterprises	Micro	Small	Medium
Number of employees	<10	<50	<250
Turnover	≤ € 2 mln	≤ € 10 mln	≤ € 50 mln
Or balance sheet total	≤ € 2 mln	≤ € 10 mln	≤ € 43 mln

Source: own development based on the study of the literature and EU recommendations

As the results of the study, in contrast to Ukraine, where the main criteria for inclusion of enterprises to small and medium businesses is the number of employees and annual revenue, in other countries except these ones important are also such criteria as the value of the enterprise and ownership capital. At the same time, the criteria for the number of employees in Ukraine differ not only from the countries with developed market economies, but also with the CIS countries. In the world practice, these criteria are not the most powerful, there are more than 50 of them, which still include the capital stock, ownership of market share, lack of hierarchical management structure, combining in one person the owner and the manager, and others [4, p. 306]. In addition, international experience shows that legislation can not contain clear quantitative criteria for classifying entities to small and medium enterprises. In particular, the U.S. Small Business Act, first adopted 30.07.1953 did not prescribe thresholds is any indication. According to this law "small" is the independent company, not dominant in its fields that make no controlling or significant impact on the industry.

Thus, having studied in the research criteria used to establish small and medium enterprises in countries of near and far abroad, we can conclude that the lack of a single universally accepted approach to the classification of entities in the category of small and medium-sized businesses, there are many definitions based on various criteria adopted in

different countries. The only in one way or another common feature of many definitions, we can assume that they emphasize the independence of small and medium enterprises from the control of larger organizations, resulting in ownership. This variety of criteria must be inevitable, as the economic development of nations was carried out in different directions based on their national circumstances and laws of each country. In addition to historical reasons, it should also be noted that the formal establishment of small and medium enterprises may be needed to solve the various specific tasks, and therefore can hardly be equal, universal definition of small and medium enterprises. So, with the above mentioned objective reasons differences in national classification criteria entities to small and medium businesses can be considered justified and some assumptions that have to be done when comparing statistics for such enterprises in different countries can be considered acceptable and will not distort the overall picture.

Also, the study found out that the applicable rate in some countries the number of employees does not fully characterize the extent of the company, and its small size does not always mean low production volume and the annual income (revenue), because it can be affected by the level of modern equipment, qualifications and skills of personnel, system of incentives and others. In addition, we consider it inappropriate to use in some countries the gross income, annual revenue (turnover), the annual turnover of net sales, as these figures indicate the effectiveness of the entity, its productivity, and also are derivatives to calculate other performance indicators. Small and medium enterprises try not to exceed these indicators, as otherwise they will be deprived of the possibilities of state support, the use of tax exemptions, credits, etc., which is a significant impetus to their activities. In this regard, the use of these criteria by small and medium businesses leads to special restrictions of their performance and thus is an obstacle to further development. From our perspective, the second criterion for inclusion of small and medium businesses should be an indicator of their average assets. First, the average value of assets can more accurately judge the size of the entity, the availability of fixed capacity, inventory and the required number of personnel. Secondly, this figure includes the cost of capacity, which is one of the specifications of business functioning. Using high-tech equipment and other productive assets in the modern business enterprise can increase production of quality products, lower its costs, and reduce expenditure of not less manpower, which means decreasing the number of employees, which is the main criterion for small and medium entities in many countries. Thirdly, the use of this parameter will cause the desire of leaders of organizations to recover quickly fixed assets and update equipment. Fourth, this figure is easily accessible, as it can be found in the annual accounting forms and can be fast computed. Thus, the application of the second criterion of classifying entities to small and medium businesses - the average value of the assets will help objectively determine the identity of companies in a particular category, analyze the dynamics of their development and pursue a more flexible economic policy that takes into account the needs of economy of Ukraine. The results allowed to determine the most optimal value of the average value of assets for small (small and micro organizations) and middle (medium companies) business in Ukraine: for micro organizations - to 50,000 base units, for small organizations - to 120,000 base units, for medium sized organizations - to 400,000 base units.

Conclusions

Summarizing the results of the study it should be concluded that currently in Ukraine as criteria for classifying entities to small and medium-sized businesses the average number of employees for the calendar year and the average value of assets must be used. (see Figure 3)

Figure 3

Recommended criteria for classifying entities to small and medium business in Ukraine

Entities	Employment	Cost asset
Micro	up to 20	max. 50 mil. EUR
Small	from 16 to 100	max. 120 mil. EUR
Medium	from 101 to 250	max. 400 mil. EUR

Source: own proceeding

The proposed method of defining small and medium enterprises, based on the use of two criteria: the average number of employees for the calendar year and the average value of the assets will more accurately delineate and specify the business activity on the scale of their activities, which will contribute effectively to the system of government support, taxes, credit, accounting, internal and external management.

Bibliography

- [1] BASHLAKOVA, D.C. 2010 Small Business as an imperative for sustainable economic development / OS Bashlakova, ed. BV Sorvirova. Gomel TSIIR. 113.
- [2] <http://procherk.info/direct/160-zhukovska/9896-zhukovska-chi-mozhe-malij-ta-serednij-biznes-stati-ruschiem-innovatsijnogo-rozvitku-krayini>
- [3] Gospodarsky Code of Ukraine 16.01.2003 № 436-IV
- [4] RUMYANTSEVA, E.E. 2006. New economic Encyclopedia / EE Rumyantsev. 2nd ed. Moscow: INFRA-M, 810.
- [5] http://dt.ua/ECONOMICS/oblichchiam_do_malogo_biznesu-98858.html
- [6] <http://zakon1.rada.gov.ua>

Význam daňovej asignácie pre neziskové organizácie 2004 – 2011

Zoltán RÓZSA*

Tax Assignment as a Income Source of Non-profit Organisations 2004 – 2011

Abstract

Non-profit sector became an important producer of services, which are often unattractive from the financial terms for the state or for the profit based organisations. Part of these services may be funded from income tax assignment in the Slovak Republic. The main goal of this paper is to verify the importance of this income source for the non-profit sector. Census research of the income from tax assignment in the years 2004 – 2011 confirmed involvement of low number of non-profit organizations and also large differences in the mean values.

Keywords: *non-profit organisations, tax assignment, mean values*

JEL classification: L31, H20

Úvod

Pri realizácii svojej činnosti využívajú neziskové organizácie predovšetkým ochotu a zanietenosť dobrovoľníkov, odhodlaných riešiť problémy v rôznych oblastiach spoločenského života a uskutočňovať aktivity podporujúce verejné blaho. Jednotlivci a skupiny združené v neziskových organizáciách svojpomocne, využitím vlastných síl, skúseností a schopností, zabezpečujú a poskytujú služby a produkty tým, ktorí ich potrebujú a žiadajú. (Cibáková a kol., 2008/1) Je možné tvrdiť aj to, že existencia neziskového sektora je preto prvkom významne ovplyvňujúcim rozvoj občianskej spoločnosti (Hudson, 2005/5) a sociálnu stabilitu spoločnosti. (Majdúchová, 2004/6)

Aj v Slovenskej republike rovnako, ako v rozvinutých krajinách, bolo možné sledovať počas posledných rokov nárast neziskového sektora, a to najmä z pohľadu počtu neziskových organizácií a počtu ich zamestnancov.

Daňová asignácia, ako zdroj financovania neziskových organizácií, bola do právneho poriadku v SR zavedená zákonom č. 247/2002 Z.z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov. Zámerom uvedenej zmeny bola podpora individuálneho rozhodovania fyzickej osoby o určení stanovenej sumy dane na vymedzené účely.

* doc. PhDr. Zoltán Rózsa, PhD., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: zoltan.rozsa@vsemvs.sk

Prehľad literatúry

Daňová asignácia a jej vývoj v právnom systéme Slovenskej republiky

Výška podielu dane, ktorú mohli prvýkrát v roku 2004 z príjmov dosiahnutých za rok 2003 poukázať fyzické osoby v prospech oprávnených prijímateľov, predstavovala 1 % zo zaplatenej dane, určená suma však nesmela byť nižšia ako 250 Sk (8,30 EUR).

S účinnosťou od 1.1.2004 sa výška podielu dane, ktorá mohla byť poukázaná, zvýšila zákonom č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov na 2 % zo zaplatenej dane. Citovaný zákon zároveň prvýkrát v § 50 ods. 1 umožnil poukázať časť zaplatenej dane aj právnickým osobám, pričom určil, že príspevok v prípade fyzickej osoby nesmie byť nižší ako 20 Sk (0,66 EUR) a v prípade právnickej osoby nižší ako 250 Sk (8,30 EUR). (9)

Zákon 595/2003 Z.z. o dani z príjmov zároveň, v § 50 ods. 13, prevzal už aj predtým ustanovenú povinnosť prijímateľov zaslať presnú špecifikáciu použitia prijatého podielu zo zaplatenej dane na zverejnenie v Obchodnom vestníku, a to aj s výrokom audítora, ak tak prijímateľovi ustanovoval osobitný predpis. Povinnosť zverejniť presnú špecifikáciu použitia prijatého podielu zo zaplatenej dane sa týkala prijímateľov, ktorých súhrn podielov zaplatenej dane z príjmov fyzických osôb a právnických osôb bol vyšší ako 100 000 Sk (3 319,39 EUR). Povinnosť zverejniť špecifikáciu s výrokom audítora sa týkala fyzických a právnických osôb, ktorým zákon č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve ukladal povinnosť overenia účtovnej závierky audítorom.

S účinnosťou od 1.1.2007 zákon č. 688/2006 Z.z. zmenil aktivity podporované daňovou asignáciou, a to tak, že zo zoznamu preferovaných činností vypustil podporu rozvoja a ochrane duchovných hodnôt, ochrane ľudských práv, zachovaniu prírodných hodnôt, ochrane a podpore vzdelávania a zaviedol podporu pre prevenciu, liečbu, resocializáciu drogovovo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb. Citovaný zákon tiež zvýšil minimálnu výšku asignácie u fyzickej osoby na 100 Sk (3,32 EUR). (11)

Zákon 621/2007 Z.z. s účinnosťou od 1.1.2008 doplnil v § 50 ods. 4, ako subjekt oprávnený prijímať podporu z daňovej asignácie subjekty výskumu a vývoja a v ods. 5 opäť zaradil ochranu ľudských práv a ochranu a tvorbu životného prostredia do podporovaných oblastí a tieto rozšíril o oblasť vedy a výskumu. (13)

Zákon č. 168/2008 Z.z. doplnil oprávnených prijímateľov o Protidrogový fond (14). Fond rozvoja odborného vzdelávania a prípravy sa stal oprávneným prijímateľom v zmysle zákona č. 184/2009 Z.z. (15)

Výška daňovej asignácie v prípade právnických osôb bola upravená zákonom 504/2009 Z.z., a to tak, že podiel zaplatenej dane do výšky 2 % sa má poukázať ním určeným prijímateľom iba v prípade, ak v zdaňovacom období, ktorého sa daňová asignácia týka, alebo najneskôr v lehote na podanie tohto daňového priznania daroval finančné prostriedky najmenej vo výške zodpovedajúcej 0,5 % zaplatenej dane ním určeným daňovníkom, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie na podporované účely. V opačnom prípade mohla výška daňovej asignácie predstavovať iba 1,5 %. (16) Citovaný zákon taktiež zmenil

jednu z podporovaných aktivít, a to podporu športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých na podporu a rozvoj telesnej kultúry. A naviac, zaviazal prijímateľa, ktorého súhrn podielov z daňovej asignácie v príslušnom kalendárnom roku prekročil 33 000 EUR povinnosťou, zriadiť osobitný účet v banke alebo pobočke zahraničnej banky, na ktorom bude viesť len prijatie a čerpanie podielu z daňovej asignácie.

Prvýkrát v zdaňovacom období 2012 sa podiel zaplatenej dane zvyšuje na 3 %, ak ide o daňovníka - fyzickú osobu, ktorý v zdaňovacom období, ktorého sa vyhlásenie týka, vykonával dobrovoľnícku činnosť podľa osobitného predpisu počas najmenej 40 hodín v zdaňovacom období a predloží o tom písomné potvrdenie podľa osobitného predpisu a taktiež sa rozširujú podporované aktivity o organizovanie a sprostredkovanie dobrovoľníckej činnosti. (18)

Výška podpory prešla počas existencie inštitútu daňovej asignácie viacerými zmenami. Asi najvýznamnejšou zmenou bolo rozšírenie osôb oprávnených venovať časť zaplatenej dane z fyzických aj na právnické osoby. Zmeny prezentuje prehľadným spôsobom nasledujúca tabuľka.

T a b u ľ k a 1

Zmeny vo výške podpory z daňovej asignácie

Zákon číslo	S účinnosťou od	Zavádzaná zmena
247/2002 Z.z.	1.1.2003	- FO: výška podpory 1 %, suma nesmie byť nižšia ako 250 Sk (8,30 EUR). - PO: nie sú podporovateľom.
595/2003 Z.z.	1.1.2004	- FO: výška podpory 2 %, suma nesmie byť nižšia ako 20 Sk (0,66 EUR). - PO: výška podpory 2 %, suma nesmie byť nižšia ako 250 Sk (8,30 EUR).
688/2006 Z.z.	29.12.2006	- FO: výška podpory 2 %, suma nesmie byť nižšia ako 100 Sk (3,32 EUR). - PO: výška podpory 2 %, suma nesmie byť nižšia ako 250 Sk (8,30 EUR).
504/2009 Z.z.	1.1.2011	- FO: výška podpory 2 %, suma nesmie byť nižšia ako 3,32 EUR. - PO: výška podpory 2 %, ak daroval finančné prostriedky najmenej vo výške zodpovedajúcej 0,5 %, inak 1,5 %; suma nesmie byť nižšia ako 8,30 EUR.
406/2011 Z.z.	1.1.2013	- FO: výška podpory 2 % alebo 3 %, ak sa jedná o dobrovoľníka; suma nesmie byť nižšia ako 3,32 EUR. - PO: 2 %, ak daroval finančné prostriedky najmenej vo výške zodpovedajúcej 0,5 %, inak 1,5 %; suma nesmie byť nižšia ako 250 Sk 8,30 EUR.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Medzi ďalšie zmeny patrila najmä úprava minimálnej sumy daňovej asignácie, ktorá sa u fyzických osôb zmenila z 0,66 EUR (20 Sk) na 3,32 EUR (100 Sk), obmedzenie

výšky daňovej asignácie u právnických osôb zavedením povinnosti darovať finančné prostriedky nad rámec daňovej asignácie a zvýšenie daňovej asignácie u fyzickej osoby, ktorá je dobrovoľníkom.

Verejnoprospešné aktivity podporované daňovou asignáciou

Ako je vidieť, v tabuľke 2 boli podporované aktivity od zavedenia inštitútu daňovej asignácie neustále menené.

Tabuľka 2

Zmeny v aktivitách podporovaných z daňovej asignácie

Zákon číslo	S účinnosťou od	Platné znenie
247/2002 Z.z.	1.1.2003	• rozvoj a ochrana duchovných hodnôt, • ochrana ľudských práv, • ochrana a tvorba životného prostredia, • ochrana a podpora zdravia a vzdelávania, • podpora športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých, • poskytovanie sociálnej pomoci, • zachovanie prírodných a kultúrnych hodnôt.
688/2006 Z.z.	1.1.2007	• ochrana a podpora zdravia, prevencia, liečba, resocializácia drogovo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb, • podpora športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých, • poskytovanie sociálnej pomoci, • zachovanie kultúrnych hodnôt.
621/2007 Z.z.	1.1.2008	• ochrana a podpora zdravia, prevencia, liečba, resocializácia drogovo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb, • podpora športu detí, mládeže a občanov zdravotne postihnutých, • poskytovanie sociálnej pomoci, • zachovanie kultúrnych hodnôt, • podpora vzdelávania, • ochrana ľudských práv, • ochrana a tvorba životného prostredia, • veda a výskum.

504/2009 Z.z.	1.1.2010	• ochrana a podpora zdravia, prevencia, liečba, resocializácia drogovo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb, • podpora a rozvoj telesnej kultúry, • poskytovanie sociálnej pomoci, • zachovanie kultúrnych hodnôt, • podpora vzdelávania, • ochrana ľudských práv, • ochrana a tvorba životného prostredia, • veda a výskum.
406/2011 Z.z.	1.1.2012	• ochrana a podpora zdravia, prevencia, liečba, resocializácia drogovo závislých v oblasti zdravotníctva a sociálnych služieb, • podpora a rozvoj telesnej kultúry, • poskytovanie sociálnej pomoci, • zachovanie kultúrnych hodnôt, • podpora vzdelávania, • ochrana ľudských práv, • ochrana a tvorba životného prostredia, • veda a výskum, • organizovanie a sprostredkovanie dobrovoľníckej činnosti.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Jedinou aktivitou, ktorá bola a je kontinuálne podporovaná, je vlastne iba poskytovanie sociálnej pomoci a relatívne tiež zachovanie kultúrnych hodnôt, aj keď táto aktivita bola v prvom znení zákona priradená k prírodným hodnotám. Zmenou z posledných rokov, ktorá, ako bude možné vidieť neskôr, zrejme súvisí s rozšírením oprávnených prijímateľov pomoci z daňovej asignácie, je zavedenie podpory vedy a výskumu a organizovanie a sprostredkovanie dobrovoľníckej činnosti.

Oprávnení prijímateľa podpory z daňovej asignácie

Pokiaľ sa jedná o osoby oprávnené získať podporu v priebehu existencie inštitútu daňovej asignácie, vládla pomerne veľká zhoda v tom, že to majú byť predovšetkým organizácie tradične považované za neziskové. Do zoznamu tak boli zaradené najmä občianske združenia, nadácie, neinvestičné fondy a neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby. Nad rámec organizácií, tradične považovaných za neziskové, to boli tiež organizácie s medzinárodným prvkom a Slovenský červený kríž.

Tabuľka 3

Zmeny v osobách oprávnených prijímateľov

Zákon číslo	S účinnosťou od	Platné znenie
247/2002 Z.z.	1.1.2003	• občianske združenie, • nadácia, • neinvestičný fond, • nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, • účelové zariadenie cirkvi a náboženskej spoločnosti, • organizácia s medzinárodným prvkom, • Slovenský Červený kríž.
621/2007 Z.z.	1.1.2008	• občianske združenie, • nadácia, • neinvestičný fond, • nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, • účelové zariadenie cirkvi a náboženskej spoločnosti, • organizácia s medzinárodným prvkom, • Slovenský Červený kríž, • subjekty výskumu a vývoja.
168/2008 Z.z.	1.6.2008	• občianske združenie, • nadácia, • neinvestičný fond, • nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, • účelové zariadenie cirkvi a náboženskej spoločnosti, • organizácia s medzinárodným prvkom, • Slovenský Červený kríž, • subjekty výskumu a vývoja, • Protidrogový fond.
184/2009 Z.z.	1.9.2009	• občianske združenie, • nadácia, • neinvestičný fond, • nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, • účelové zariadenie cirkvi a náboženskej spoločnosti, • organizácia s medzinárodným prvkom, • Slovenský Červený kríž, • subjekty výskumu a vývoja, • Protidrogový fond, • Fond rozvoja odborného vzdelávania a prípravy.

Zdroj: Vlastné spracovanie

S účinnosťou od roku 2008, ako je vidno v tabuľke 3, však pribudli subjekty výskumu a vývoja a neskôr tiež Protidrogový fond a Fond rozvoja odborného vzdelávania a prípravy.

Vybrané charakteristiky špecifických prijímateľov podpory z daňovej asignácie

Rozšírením okruhu prijímateľov podpory z daňovej asignácie sa stala aktuálnou otázka, či daňová asignácia slúži na podporu neziskového sektora, alebo sú z nej sanované aj iné organizácie, ktorých plnenie kritérií pre zaradenie medzi neziskové organizácie je sporné.

Slovenský Červený kríž je v zmysle ustanovení Zákona 460/2007 Z.z. o Slovenskom Červenom kríži a ochrane znaku a názvu Červeného kríža a o zmene a doplnení niektorých zákonov pomocnou organizáciou verejnej správy v humanitárnej oblasti, ktorý plní úlohy ustanovené medzinárodnými zmluvami a citovaným zákonom.

O osvedčenie o spôsobilosti vykonávať výskum a vývoj sa v zmysle Zákona 172/2005 Z.z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov môžu uchádzať aj právnické alebo fyzické osoby, podnikatelia.

Protidrogový fond bol zákonom č. 381/1996 Z.z. o Protidrogovom fonde zriadený ako neštátny účelový fond, ktorý sústreďuje a poskytuje peňažné prostriedky na protidrogovú prevenciu a na liečebnú a resocializačnú pomoc drogovu závislým osobám. Členstvo v rade, ktorá bola najvyšším orgánom fondu, bolo viazané u niektorých členov na výkon funkcie ministra vlády alebo podpredsedu vlády, ďalších členov rady tvorili aj zástupcovia Ministerstva financií, obrany alebo spravodlivosti. Protidrogový fond bol zrušený dňom 1. mája 2011 zákonom č. 121/2011 Z.z. o zrušení Protidrogového fondu.

Fond rozvoja odborného vzdelávania bol zriadený zákonom 184/2009 Z.z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov opäť, ako neštátny účelový fond. Najvyšším orgánom fondu je rada fondu, pričom jej členmi sú členovia rady pre odborné vzdelávanie a prípravu a predsedom rady Fondu je minister školstva SR.

Materiál a metódy

Východiskom pre realizovaný výskum boli sekundárne dáta o prijímateľoch podpory z daňovej asignácie zverejnené na stránke Centrálného portálu pre neziskový sektor. Výskum prebiehal v mesiacoch december 2012 – február 2013. Skúmaný základný súbor obsahoval 60265 údajov. Z dôvodu realizácie vyčerpávajúceho výskumu boli využité výlučne nástroje deskriptívnej štatistiky.

Pred začiatkom výskumu boli ustálené nasledovné výskumné otázky:

- Aké sú stredné hodnoty výšky podpory z daňovej asignácie?
- Aká je výška podpory z daňovej asignácie vo vzťahu k daňovým príjmom SR, z ktorých je daňová asignácia odvádzaná?
- Aká časť neziskových organizácií je zapojená do daňovej asignácie?
- Aký význam majú príjmy z daňovej asignácie pre neziskové organizácie v kontexte darov?

Vo výskume boli využité tiež údaje o daňových príjmoch z príjmov, ziskov a kapitálového majetku SR zverejnené Ministerstvom financií SR a údaje o počte neziskových organizácií a výške darov neziskovým organizáciám zo Štatistického úradu SR.

Výsledky a diskusia

Celková výška podpory z daňovej asignácie za roky 2004 – 2011 predstavovala 328,9 mil. EUR. Počet prijímateľov, vývoj výšky podpory v jednotlivých rokoch a stredné hodnoty výšky podpory na jedného žiadateľa sú obsahom nasledujúcej tabuľky.

T a b u ľ k a 4

Výška podpory z daňovej asignácie v rokoch 2004 - 2011

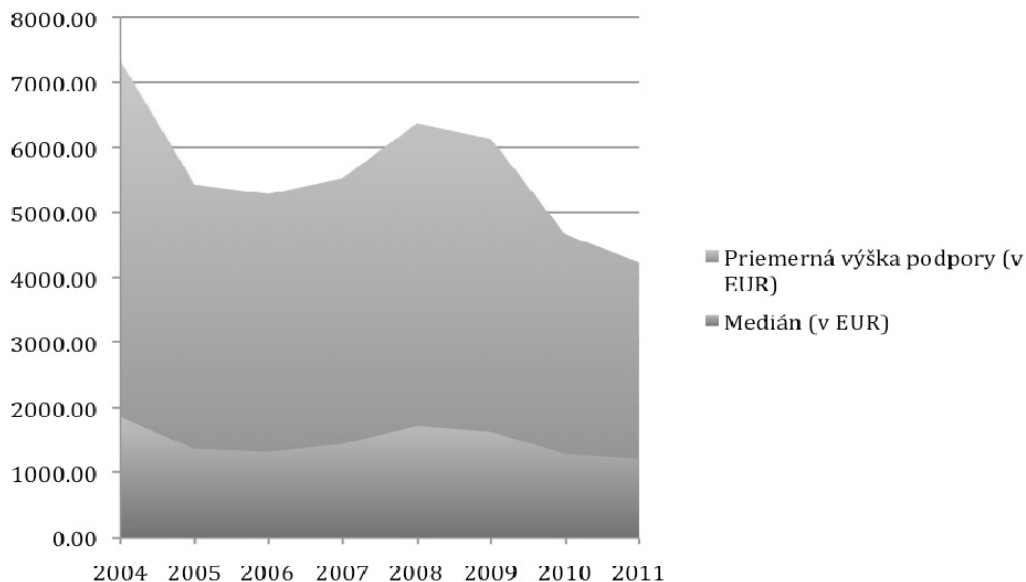
Rok	Počet prijímateľov	Celková výška podpory (v EUR)	Priemerná výška podpory (v EUR)	Štandardná odchýlka (v EUR)	Medián (v EUR)	Minimálna výška podpory (v EUR)	Maximálna výška podpory (v EUR)
2004	3826	28056103.01	7333.01	71328.00	1852.32	1.29	3641398.92
2005	5688	30897002.19	5431.96	47734.60	1365.47	1.79	2947132.14
2006	7062	37345180.57	5288.19	50058.32	1320.79	0.86	3490509.83
2007	7620	42125867.99	5528.33	56584.91	1441.55	3.02	4404293.37
2008	7720	49179739.76	6370.43	46936.52	1716.71	3.45	3103446.26
2009	8993	55178264.12	6135.69	50184.32	1629.57	3.36	3507611.00
2010	9453	44146478.19	4670.10	43536.16	1289.94	3.59	3288767.44
2011	9903	41971733.21	4238.28	37136.07	1215.27	3.33	2621561.73

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z tabuľky vyplýva, že počet organizácií, zapojených do daňovej asignácie v rokoch 2004 až 2011 neustále rástol, a to z 3826 organizácií v roku 2004 až na 9903 organizácií v roku 2011. Pokiaľ ide o celkovú výšku podpory z daňovej asignácie, tá svoj vrchol dosiahla v roku 2005, kedy bolo medzi oprávnených prijímateľov rozdelených približne 55,2 mil. EUR. Priemerná výška podpory z daňovej asignácie predstavovala v sledovanom období približne 5624 EUR. Aj vďaka nízkemu počiatočnému počtu žiadateľov dosiahla svoje maximum v roku 2004 na hodnote 7333.01 EUR a svoje minimum v roku 2011 na hodnote 4283,28 EUR. Z nasledovného grafu vyplýva, že aj keď sa rozdiel medzi strednými hodnotami (priemer a medián) znižuje, stále existuje medzi týmito hodnotami pomerne významný rozdiel, ktorý musí byť predmetom ďalšieho výskumu. Vychádzajúc zo skutočnosti, že medián nie je ovplyvnený extrémnymi hodnotami možno považovať za prevažujúcu hodnotu v sledovanom súbore príspevkov vo výške približne 1479 EUR.

Graf 1

Vývoj stredných hodnôt (priemer a medián) výšky podpory z daňovej asignácie



Zdroj: Vlastné spracovanie

Nasledovná tabuľka prezentuje vývoj výšky podpory z daňovej asignácie vo vzťahu k vývoju daňových príjmov SR, z ktorých je daňová asignácia odvádzaná.

Tabuľka 5

Vývoj výšky podpory z daňovej asignácie vo vzťahu k vývoju daňových príjmov SR, z ktorých je daňová asignácia odvádzaná

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Daňová asignácia v 1.000 EUR	28056.10	30897.00	37345.18	42125.87	49179.74	55178.27	44146.48	41971.73
Daňové príjmy z príjmov, ziskov a kapitálového majetku v 1.000 EUR	2356159.07	2846141.72	3081733.04	3464583.23	4140939.53	3914417.63	2870169.23	3442325.43
Podiel daňovej asignácie na dani z príjmov, ziskov a kapitálového majetku	1.19	1.09	1.21	1.21	1.19	1.41	1.54	1.22

Zdroj: Daňové príjmy z príjmov, ziskov a kapitálového majetku podľa: http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=4738&documentId=9673

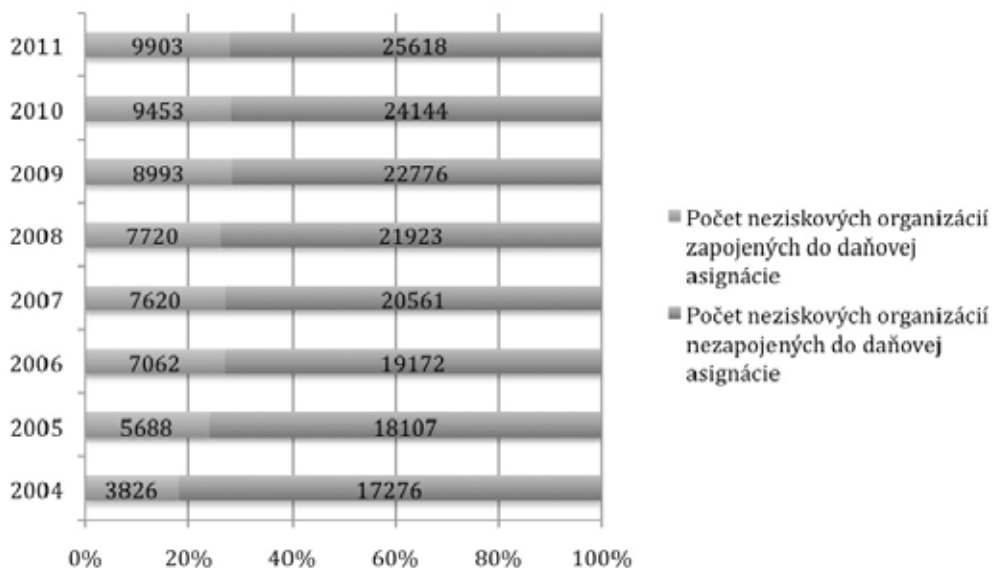
Celková výška podpory z daňovej asignácie predstavuje v sledovanom období 1,26% z daňových príjmov SR podliehajúcich daňovej asignácii. Z tohto pohľadu bol rozsah zapojenia sa daňových subjektov do asignácie najväčší v roku 2010.

Na význam daňovej asignácie pre neziskové organizácie je možné usúdiť predovšetkým porovnaním počtu neziskových organizácií zapojených do daňovej asignácie s celkovým počtom neziskových organizácií a porovnaním príjmov z daňovej asignácie s inými príjmami neziskových organizácií.

Z celkového počtu neziskových organizácií sa do daňovej asignácie zapája v priemere iba 25,8 % organizácií. Svoje maximum dosiahol počet zapojených organizácií v rokoch 2010 a 2011, naopak minimum už v spomínanom roku 2004.

G r a f 2

Počet žiadateľov/počet neziskových organizácií

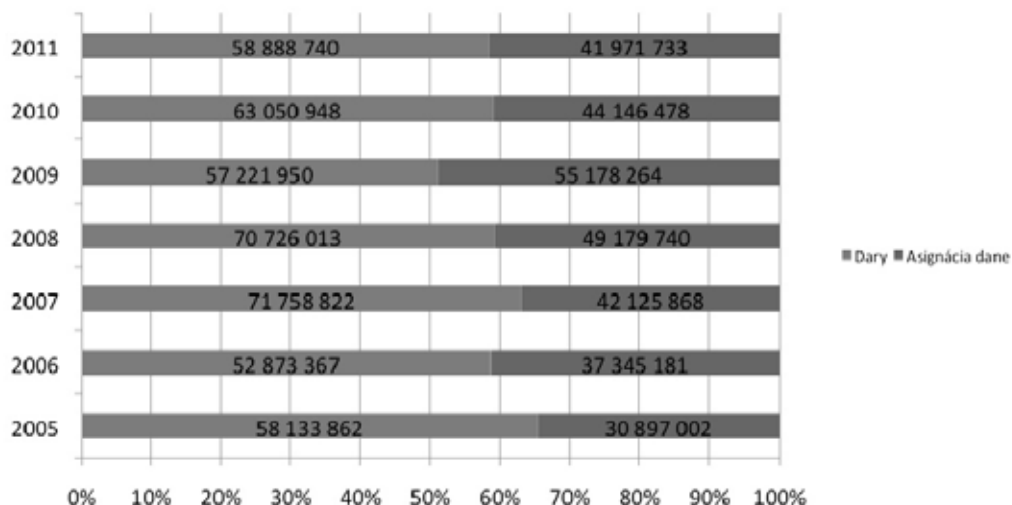


Zdroj: Počet neziskových organizácií podľa Štatistického úradu SR

O význame daňovej asignácie pre neziskové organizácie môžeme usúdiť aj na základe porovnania príjmov z daňovej asignácie a z darov.

Graf 3

Porovnanie rôznych zdrojov príjmov neziskových organizácií



Zdroj: Výška darov neziskovým organizáciám podľa Štatistického úradu SR

V sledovanom období, okrem roku 2004, v ktorom údaje o daroch nie sú dostupné, jednoznačne prevyšovali príjmy z darov príjmy z daňovej asignácie, a to v priemere 1,4-krát.

Záver

Za jeden zo základných princípov financovania MVO možno považovať viacdrojovosť príjmov. Daňová asignácia, ako nepriamy zdroj financovania neziskových organizácií, bola do právneho poriadku v SR zavedená zákonom č. 247/2002 Z.z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov. V období rokov 2004 - 2011 prešla právna úprava daňovej asignácie rôznymi zmenami. Menili sa subjekty oprávnené venovať príspevok z daňovej asignácie, výška sumy, ktorú mohol daňový subjekt venovať na daňovú asignáciu, oblasť podporovaných verejnoprospešných aktivít, ale aj oprávnení prijímatelia podpory.

Pomerne rozporuplným, vo vzťahu k pôvodnému účelu, sa javí rozšírenie oprávnených prijímateľov o subjekty, u ktorých je plnenie kritérií pre zaradenie medzi neziskové organizácie sporné.

Aj keď celková výška podpory z daňovej asignácie za roky 2004 – 2011 predstavovala 328,9 mil. EUR, do daňovej asignácie sa zapája iba 25,8 % neziskových organizácií. Šetrením stredných hodnôt bol preukázaný významný rozdiel medzi priemernou výškou podpory (5624,50 EUR) a najčastejšou výškou podpory (1478,96 EUR). Ďalší výskum je preto nutné zamerať na objasnenie týchto rozdielov, a to aj z dôvodu, že do daňovej asignácie vstupuje pomerne významná časť daňových príjmov SR (1,26 % z daňových príjmov SR, z ktorých je daňová asignácia odvádzaná).

Literatúra

- [1] CIBÁKOVÁ, V. a kol.: Marketing služieb. Bratislava: Iura Edition, 2008. ISBN 978-80-8078-210-8.
- [2] DAVIS, L. - ETCHART, N.: Profits for Nonprofits. NESsT: Santiago, Chile, 1999. ISBN: 978-1-9360363-30-4.
- [3] http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=4738&documentId=9673 dostupné 15.2.2013.
- [4] <http://www.1snc.sk> dostupné 10.11.2012.
- [5] HUDSON, M.: Managing at the Leading Edge: New Challenges in Managing Nonprofit Organizations. San Francisco, 2005. ISBN 978-0-7879-7806-8.
- [6] MAJDÚCHOVÁ, H. a kol.: Neziskové organizácie. Bratislava: Sprint, 2004. ISBN: 80-88848-59-8. s. 130.
- [7] MFSR: Predkladacia správa k návrh skupiny poslancov zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 366/1999 Z.z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov. Dostupné: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-62083?prefixFile=m_. 23.11.2012.
- [8] Štatistický úrad SR.
- [9] Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [10] Zákon č. 172/2005 Z.z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 688/2006 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [12] Zákon č. 460/2007 Z.z. o Slovenskom Červenom kríži a ochrane znaku a názvu Červeného kríža a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [13] Zákon 621/2007 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 168/2008 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 381/1996 Z.z. o Protidrogovom fonde a ktorým sa dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 184/2009 Z.z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [16] Zákon č. 504/2009 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [17] Zákon č. 121/2011 Z.z. o zrušení protidrogového fondu.
- [18] Zákon č. 406/2011 Z.z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vybraté otázky regionálneho školstva v Európe

Iveta DUDOVÁ*

Selected Questions of Regional Schools in Europe

Abstract

The goals of education policy are usually two-fold, encompassing both goals of efficient allocation and goals of equitable distribution. Given that early childhood education programmes can be both efficient and equitable, there is obviously no efficiency-equity trade-off for early investment. The question is, should financing of education be the responsibility of central or local governments. The share of funds towards primary and secondary education provided by the central government varies greatly across the European countries. It must also be noted that even though the funds formally are raised at the local level, the local tax rates may be regulated by the central government.

Keywords: *Education and training system, schools, efficiency, equity, decentralization governance, quality of education*

JEL Classification: I20, I24, I28

Úvod

Vzdelávanie je dynamickým synergickým procesom, počas ktorého učenie v ranom veku vyvoláva učenie aj v neskoršom období života. Včasné investície do kognitívnych zručností sú vysoko efektívne. Návratnosť vzdelávacích investícií v ranom detstve je najvyššia, pretože uľahčujú neskoršie vzdelávanie. Návratnosť skorej intervencie dosahuje vysokú úroveň najmä v prípade detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktoré doma nezískajú zručnosti potrebné na prosperovanie v neskorších stupňoch vzdelávania. To ovplyvňuje posudzovanie efektívnosti a rovnosti školských politík, ktoré sú zamerané na podporu ľudského kapitálu.

1 Školská politika a decentralizácia v regionálnom školstve

Z hľadiska historického vývoja štát úplne prevzal legislatívnu funkciu, tiež finančnú a riadiacu funkciu vo vzdelávacom systéme. Ak sa znižuje zodpovednosť v legislatívnej oblasti, potom druhé dve funkcie (finančná a riadiaca funkcia) vstupujú do krízy, pretože majú zmysel len v tej miere, v akej je štát zodpovedný za zákonnú úpravu vzdelávania prostredníctvom legislatívy.

Systémové faktory, ktoré determinujú národný model financovania vzdelávania, sú závislé aj od vzťahu verejnej správy k jej voličom, študentom a ich rodinám, k podnikom a ich súkromným iniciatívam. Systém financovania vzdelania, ktorý sa uplatňuje v jednotlivých krajinách, musí vyriešiť tri základné otázky. Je to otázka rozsahu povinnosti celkovo

* doc. Ing. Iveta Dudová, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: iveta.dudova@vsemvs.sk.

investovať do vzdelania, otázka povinnosti platiť za vzdelávanie a otázka rozdeľovania ekonomických zdrojov.

Úlohy, ktoré musí plniť štátna správa z hľadiska školskej politiky sú: poskytovať pomoc deťom a ich rodinám od predškolského veku až po školské vzdelávanie na úrovni povinného školstva a prvého a druhého stredoškolského cyklu. Európska vzdelávacia politika pri uplatnení princípu subsidiarity stanovila pre rok 2020 nasledujúce benchmarky, ktoré sa dotýkajú národných školských politík členských štátov EÚ:

1. Do roku 2020 by podiel 15-ročných detí, dosahujúcich nízke znalosti v čítaní, matematike a prírodných vedách, mal byť menej ako 15 %.
2. Do roku 2020 by podiel osôb, ktoré predčasne ukončili vzdelanie a odbornú prípravu, mal byť menší ako 10 %.
3. Do roku 2020 by sa aspoň 95 % detí vo veku 4 roky až viac, keď sa začína povinné základné vzdelávanie, malo zúčastňovať na vzdelávaní v ranom detstve.

Odborné vzdelávanie, ktorého absolventi vstupujú na trh práce, musí mať spätnú väzbu ovplyvňujúcu jeho zameranie. Iniciatíva Európskej komisie Nové zručnosti pre nové pracovné miesta podporuje komplexnejšiu informovanosť o budúcich požiadavkách na zručnosti a pracovné miesta v rámci európskeho trhu práce, uľahčuje ich zosúladovanie a predvídanie a profesijnú a geografickú mobilitu. Prognózy počtu nových pracovných miest ukazujú na polarizáciu vytvárania pracovných miest medzi jednotlivými zamestnaniami, pričom silne prevažujú vysokokvalifikované pracovné miesta. Stredné školstvo musí mať spätnú väzbu pre svoj ďalší vývoj.

Problémy pri decentralizácii riadenia regionálneho školstva vo všeobecnosti vznikajú, keď rozhodnutia o vyučovacích programoch, o organizácii školstva, o riadení ľudských zdrojov, o údržbe vzdelávacích stavieb a využití vybavenia neškolskými orgánmi sú prijímané na miestnej úrovni, zatiaľ čo tie, ktoré sa týkajú investovania finančných zdrojov do vzdelávacích zariadení, sú prijímané na regionálnej alebo centrálnej úrovni, prípadne v niektorých prípadoch vo verejnej administratíve bez akéhokoľvek vzťahu k dotknutej škole. Tieto problémy sa prehľbujú v prípadoch, keď intervenujú viaceré sektory. Riešenia musia vždy prechádzať konzultáciou, spoluprácou a koordináciou. Skúsenosti, predovšetkým z Belgicka, Španielska a Francúzska, ukázali, že ak sa delegovanie rozhodovacích právomocí na lokálnu úroveň veľmi urýchľuje, potom na lokálnej úrovni nemusia nevyhnutne existovať znalosti a kvalifikácie potrebné na rozhodovanie o kapitálových a bežných výdavkoch na vzdelávacie inštitúcie. Paralelne s delegovaním rozhodovacích právomocí musí ústredná administratíva zabezpečiť vzdelávacie aktivity a adekvátne prispieť informáciami schopnými uľahčiť prevzatie rozhodovania a ďalších činností.

Riešenia, ktoré väčšina rozvinutých krajín aplikuje v oblasti vzdelávania, aby čelila rozpočtovým reštrikciám, zodpovedajú v súčasnosti trom stratégiám. Sú to:

- lepšie využitie existujúcich zdrojov modifikáciou parametrov na poskytovanie vzdelávacích služieb (napríklad zatváranie veľmi deficitných inštitúcií, uplatnenie informačných technológií v školstve);

- lepšie riadenie a správa vzdelávacieho systému;
- získanie nových zdrojov financovania.

Decentralizácia v oblasti regionálneho školstva v EÚ sa dotýka aj transferu riadenia vzdelávacích finančných fondov smerom k regionálnym územným celkom alebo obecnej samospráve. Spája sa to tiež s možnosťou územných celkov, regiónov alebo obecnej či mestskej rady prevziať zodpovednosť aj za výber daní alebo poplatkov spojených so vzdelávaním.

2 Efektívnosť a spravodlivosť v školskom vzdelávaní

Financovanie vzdelávania z verejných zdrojov predstavuje významný nástroj na kompenzovanie nerovností vyplývajúcich z aplikácie princípov trhu vo vzdelávaní, akými sú schopnosť konkurencie, slobodný výber inštitúcií, privatizácia vzdelávacích služieb a podobne.

Účasť detí zo sociálne znevýhodneného prostredia na vzdelávaní v ranom detstve môže podporiť dosiahnutie vynikajúcich výsledkov vzdelávania, pokiaľ ide o výsledky testov, udržanie dobrých známok a maturitu, a rovnako aj zníženie kriminality a delikvencie. Aj ďalšie prieskumy, najmä psychologické štúdie z Francúzska, Švédska a Veľkej Británie naznačujú, že účasť na vysokokvalitnom vzdelávaní v ranom detstve a programy starostlivosti sú pozitívne spojené s kognitívnym, sociálnym a emocionálnym vývojom detí, ich školskou zrelosťou a školským výkonom, najmä u detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. Účasť v škôlke a predovšetkým v predškolskej príprave (podporujúcej porozumenie písanému textu) sú spojené s vyššou schopnosťou porozumieť písanému textu na konci primárneho vzdelávania. Na dosiahnutie rovnosti príležitostí musia byť investície v období raného detstva doplnené cieľovými investíciami pre znevýhodnené deti počas celej školskej dochádzky (Wößmann, Schütz, 2006/5)

T a b u ľ k a 1

Rozmiestnenie detí v predprimárnom vzdelávaní

Krajina	Rozmiestnenie detí v predškolskom veku podľa typu zariadenia		
	Verejné zariadenia	Súkromné zariadenia subvencované štátom	Nezávislé súkromné zariadenia
Rakúsko	71,9	28,1	-
Belgicko	47,2	52,8	-
Česká republika	98,4	1,6	-
Dánsko	79,1	20,9	-
Estónsko	97,4	-	2,6
Fínsko	91,2	8,8	-
Francúzsko	87,1	12,5	0,4
Nemecko	35,2	64,8	-
Maďarsko	93,9	6,1	-
Island	88,0	12,0	-
Írsko	2,5	-	97,5
Taliani	68,6	-	31,4
Holandsko	100,0	-	-
Poľsko	86,7	1,2	12,1
Portugalsko	51,4	31,3	17,3
Slovenská republika	96,4	3,6	-
Slovinsko	96,4	3,1	0,5
Španielsko	64,2	24,7	11,0
Švédsko	83,8	16,2	-
Veľká Británia	79,0	0,2	20,8
Priemer EÚ21	75,1	12,8	12,0

Zdroj: OECD 2012. *Education at a Glance*, s. 360. ISBN 978 92 64 17931 8

Vzdelávacia politika na úrovni základných a stredných škôl môže mať vplyv na efektívnosť a rovnosť. Je však potrebné určiť, ktoré politiky sú efektívnejšie na dosiahnutie týchto cieľov. Množstvo, a najmä kvalita vzdelávania, majú významné prínosy pre produktivitu a zisky na trhu práce pre jednotlivca i spoločnosť.

Hanushek a Wößmann uvádzajú, že neexistuje jasný systematický vzťah medzi úspechom študenta a množstvom zdrojov vynaložených na školách. Vo väčšine európskych školských systémov sa ukazuje, že veľkosť triedy alebo výdavkov na žiaka nemá prakticky žiaden vplyv na získané kognitívne zručnosti študentov. Zatiaľ čo výsledky, týkajúce sa vzdelávania učiteľov, ich skúseností a dotácií na učebné materiály sú rôzne, celkové závery nepotvrdzujú, že výsledky v meraných testoch by sa zlepšili, ak by európske krajiny zvýšili svoje výdavky, a existujúca inštitucionálna štruktúra ich školských systémov by sa nezmenila. Za jednu z najsľubnejších inštitucionálnych štruktúr, ktoré by mohli viesť k podstatnému zvýšeniu efektívnosti v mnohých európskych vzdelávacích systémoch, sa považuje kombinácia zodpovednosti a autonómie škôl. (Wößmann, Schütz, 2006/5).

T a b u ľ k a 2

Ročné výdavky vzdelávacích inštitúcií na žiaka/študenta na všetky služby

(v ekvivalente USD prepočítaný pomocou parity kúpnej sily pre HDP)

Krajina	Predprimárne (deti vo veku 3 rokov a viac)	Primárne	Sekundárne			Postsekundárne neterciárne
			Prvý cyklus sekundárneho	Druhý cyklus sekundárneho	Sekundárne spolu	
Rakúsko	8 202	10 080	12 442	12 737	12 589	-
Belgicko	5 696	8 341	-	-	10 775	-
Česká republika	4 452	4 196	6 973	6 293	6 602	1 915
Dánsko	8 785	11 166	11 078	10 996	11 036	-
Estónsko	2 551	5 493	6 225	6 756	7 604	5 186
Fínsko	5 553	7 368	11 338	7 739	8 947	-
Francúzsko	6 185	6 373	9 111	12 809	10 696	-
Nemecko	7 862	6 619	8 130	11 287	9 285	8 843
Maďarsko	4 745	4 467	4 874	4 181	4 514	4 701
Island	9 636	10 099	9 778	7 934	8 644	-
Írsko	-	8 219	11 069	12 731	11 831	9 047
Taliansko	7 948	8 669	9 165	9 076	9 112	-
Holandsko	7 437	7 917	11 708	11 880	11 793	11 642
Poľsko	5 610	5 302	4 871	5 159	5 026	7 865
Portugalsko	5 661	5 762	8 448	9 015	8 709	-
Slovenská republika	4 433	5 099	4 747	4 578	4 658	-
Slovinsko	7 979	-	9 386	7 409	8 670	-
Španielsko	6 946	7 446	9 484	11 265	10 111	-
Švédsko	6 549	9 382	9 642	10 375	10 050	5 974
Veľká Británia	6 493	9 088	10 124	9 929	10 013	-
Priemer EÚ21	6 807	7 762	9 369	9 666	9 513	6 399

Zdroj: OECD 2012. *Education at a Glance*, s. 240. ISBN 978 92 64 17931 8

3 Výkonnosť škôl a kvalita vzdelávania

Zavádzanie zodpovednosti škôl pomocou externého testovania a zverejňovania kvality študentov a škôl (napríklad externé preskúšanie na výstupe), vytvárajú správne stimuly na zlepšenie vzdelávacej výkonnosti. Dobre navrhnutý systém externého preskúšania na výstupe by mal byť založený na kurikule, definovať výsledok na porovnaní s externým štandardom, merať celý rozsah, signalizovať niekoľko úrovní úspešnosti a vzťahovať sa na prevažnú väčšinu študentov.

Externé testy a lokálne rozhodovanie sa pri zvyšovaní efektívnosti vzdelávacích systémov vzájomne dopĺňajú. Zavedenie zodpovednosti a externého skúšania zmierňujú negatívne dosahy decentralizácie na oportunistické správanie, zabezpečujú pozitívne čisté efekty decentralizácie cez vyššiu úroveň lokálnych vedomostí. Preto by efektívna vzdelávacia politika mala kombinovať externé skúšky s autonómiou škôl. To znamená, špecifikovať štandardy a sledovať ich dosiahnutie, ale súčasne ponechať na rozhodnutie školy, ako tieto normy dosiahnu.

Podobne ako pri cieľoch efektívnosti, je ťažké dosiahnuť väčšiu spravodlivosť (resp. rovnosť) zvyšovaním výdavkov na vzdelávanie študentov zo sociálne znevýhodneného prostredia. Podstatným vplyvom na rovnosť príležitostí v školskom systéme je posunutie ďalšieho nasmerovania študentov do rôznych typov škôl na základe ich schopností až na neskoršie obdobie. Načasovanie začiatku postupu na vek desať až dvanásť rokov má mimoriadne negatívne dosahy na deti z rodín s nízkym sociálno-ekonomickým statusom a je prekážkou na dosiahnutie rovnosti príležitostí vo vzdelávaní. (Hanushek, Wößmann, 2006/2).

Odborné vzdelávanie prináša dôstojné zárobky v krajinách s dobre rozvinutými systémami odborného vzdelávania. Okrem toho, v krajinách s kvalitnými učňovskými systémami sa prejavuje tendencia nižšieho podielu študentov, ktorí absolvovali len povinnú školskú dochádzku, a aj nižšej nezamestnanosti mladých ľudí. Všeobecne platí, že pre efektívny systém počiatočného odborného vzdelávania a prípravy je dôležité, aby boli kvalifikácie dobre prispôbované potrebám trhu, a to tak z hľadiska obsahu, ako aj z hľadiska jeho zabezpečenia. Plánovanie odborného vzdelávania je problematické vzhľadom na rýchly technologický pokrok.

O počte žiakov v triede sa široko diskutuje vo viacerých štátoch. Malé triedy sa vo všeobecnosti hodnotia pozitívne, pretože umožňujú žiakom získať viac individuálnej pozornosti od učiteľov. Menšie triedy môžu tiež ovplyvniť rodičov pri výbere školy pre svoje dieťa. Väčší počet učiteľov sa prejavuje vo výdavkoch. Znamená to, že znižovanie počtu žiakov v triede môže zvýšiť náklady na vzdelanie, pretože viac tried vyžaduje väčší počet učiteľov. Menší počet žiakov na učiteľa je v protiklade s vyššími platmi učiteľov, rozsiahlejšími investíciami do vzdelávacích technológií alebo stále sa rozširujúcim využívaním asistentov, ktorých mzdy sú často nižšie ako platy kvalifikovaných učiteľov. Niektoré výskumy naznačujú, že samotné znižovanie hodnoty tohto ukazovateľa vo vzdelávacom systéme neprispieva vždy k zlepšovaniu kvality. Metódy vyučovania a organizácia vyučovania majú významnejší dosah na odborné vzdelávanie ako ukazovateľ

počet žiakov v triede. Znižovanie počtu žiakov predpokladá zvýšenie kvality vzdelávania iba v skupinách žiakov od 5 do 7 rokov, žiakov so špeciálnymi potrebami a v ťažkej situácii.

Z analýzy OECD vyplýva, že priemerná veľkosť tried na základnom stupni vzdelávania v členských štátoch EÚ21 je 20 žiakov. Porovnanie situácie v krajinách EÚ je v tabuľke 3.

T a b u ľ k a 3

Priemerná veľkosť triedy podľa úrovne vzdelávania vo verejných vzdelávacích inštitúciách

Krajina	Verejné inštitúcie	
	Primárne vzdelávanie	Prvý cyklus sekundárneho vzdelávania
Rakúsko	18,4	21,9
Belgicko (frankofónne)	20,6	-
Česká republika	19,9	21,5
Dánsko	19,9	20,7
Estónsko	17,9	18,7
Fínsko	19,4	20,2
Francúzsko	22,6	24,3
Nemecko	21,5	24,7
Maďarsko	21,0	21,5
Island	18,1	19,9
Írsko	24,1	-
Taliansko	18,8	21,3
Holandsko	22,4	-
Poľsko	18,9	23,2
Portugalsko	20,1	22,1
Slovenská republika	17,9	20,6
Slovinsko	18,4	19,6
Španielsko	19,9	23,7
Veľká Británia	25,8	21,1
Priemer EÚ21	20,0	21,9

Zdroj: OECD 2012. *Education at a Glance*, s. 469. ISBN 978 92 64 17931 8

Vzťah medzi financovaním a výkonnosťou školy sa môže viazať na jej zodpovednosť za vhodné, resp. efektívne využitie zdrojov určených na vzdelávanie. Transparentnosť vo vzdelávacom prostredí vyžaduje, aby financovanie a dosiahnutie dobrých výsledkov boli navzájom spojené. V anglosaskom prostredí sa objavili návrhy na odmeňovanie pedagógov so zreteľom na výsledky. Vychádzajú z kritérií vzťahujúcich sa na rentabilitu vzdelávacieho systému. Tieto návrhy poskytli významný priestor na diskusie, zamerané nielen na typ kritérií používaných na meranie výsledkov, ale tiež na odôvodnenie či zamietnutie tohto spôsobu financovania.

Tabuľka 4

Počet detí, žiakov a študentov na vyučujúceho vo vzdelávacích inštitúciách

Krajina	Predprimárne vzdelávanie	Primárne vzdelávanie	Sekundárne vzdelávanie		
			Prvý cyklus sekundárneho vzdelávania	Druhý cyklus sekundárneho vzdelávania	Sekundárne vzdelávanie spolu
Rakúsko	14,7	12,2	9,3	10,1	9,6
Belgicko	15,9	12,4	8,1	10,1	9,4
Česká republika	13,9	18,7	11,2	12,1	11,7
Dánsko	-	-	11,5	-	-
Estónsko	6,0	16,2	14,9	16,6	15,9
Fínsko	11,0	14,0	9,8	17,1	13,7
Francúzsko	21,5	18,7	15,0	9,7	12,3
Nemecko	12,6	16,7	14,9	13,2	14,4
Maďarsko	11,0	10,8	10,7	12,5	11,6
Island	6,9	-	10,3	11,3	10,6
Irsko	19,8	15,9	-	-	14,4
Taliansko	11,8	11,3	11,9	12,1	12,0
Holandsko	-	-	15,7	-	16,5
Poľsko	18,7	10,0	12,7	12,1	12,3
Portugalsko	15,7	10,9	7,9	7,2	7,5
Slovenská republika	12,5	17,1	13,6	14,6	14,1
Slovinsko	9,4	16,2	8,0	14,3	11,0
Španielsko	13,0	13,2	10,1	9,6	9,9
Švédsko	6,3	11,7	11,4	13,1	12,3
Veľká Británia	15,9	19,8	17,1	15,2	16,0
Priemer EÚ21	13,4	14,3	11,7	12,5	12,3

Zdroj: OECD 2012. *Education at a Glance*, s. 470. ISBN 978 92 64 17931 8

V Európe sa za jeden z kľúčových aspektov investovania finančných zdrojov do vzdelania považuje zmena súčasného ideologického prístupu, zameraná na rozšírenie privatizácie vzdelávania na úkor verejného vzdelávania. Vláda túto privatizáciu môže podporovať prostredníctvom takých typov opatrení, akými sú transfer vlastníctva verejných škôl do súkromného sektora; presun existujúcej rovnováhy v duálnej verejnej a súkromnej školskej sieti v prospech druhej zložky; investovanie do súkromných škôl a zvyšovanie finančných zdrojov alebo kontrola verejných vzdelávacích inštitúcií súkromným sektorom. Aj keď verejné školy zostávajú v rukách štátu, zvyšuje sa miera intervencie občianskej spoločnosti a iných organizácií nezávislých od štátu.

V oblasti súkromnej siete škôl sa vývoj vzdelávacích systémov v jednotlivých európskych krajinách odlišuje a špecifický je aj vplyv verejného sektora na vzdelávací systém. V podmienkach, keď je podiel vzdelávania žiakov na súkromných školách veľmi vysoký, investovanie do tohto typu vzdelávania sa stáva povinnosťou štátu, aby bolo možné pokryť celý dopyt po vzdelávaní. V situácii, keď súkromné vzdelávanie je iba doplnkom v celej ponuke vzdelávania, je závislé od rozhodnutia o podiele vlády na investíciách do neho.

Tabuľka 5

Zápis do primárneho a sekundárneho vzdelávania podľa typu vzdelávacej inštitúcie

Krajina	Primárne vzdelávanie			Prvý cyklus sekundárneho vzdelávania			Druhý cyklus sekundárneho vzdelávania		
	Verejné	Súkromné subvencované štátom	Nezávislé súkromné	Verejné	Súkromné subvencované štátom	Nezávislé súkromné	Verejné	Súkromné subvencované štátom	Nezávislé súkromné
Rakúsko	94,3	5,7	-	91,0	9,0	-	89,3	10,7	-
Belgicko	46,2	53,8	-	40,2	59,8	-	43,3	56,7	-
Česká republika	98,5	1,5	-	97,3	2,7	-	85,6	14,4	-
Dánsko	86,3	13,5	0,2	74,1	25,2	0,7	98,0	1,9	0,1
Estónsko	95,9	-	4,1	96,8	-	3,2	96,6	-	3,4
Fínsko	98,5	1,5	-	95,5	4,5	-	83,9	16,1	-
Francúzsko	85,2	14,3	0,5	78,2	21,5	0,3	68,4	30,6	0,9
Nemecko	95,9	4,1	-	90,8	9,2	-	92,7	7,3	-
Maďarsko	91,3	8,7	-	90,5	9,5	-	79,3	20,7	-
Island	98,0	2,0	-	99,2	0,8	79,1	20,2	0,7	-
Írsko	99,3	-	0,7	100,0	-	-	98,5	-	1,5
Itálsko	93,2	-	6,8	95,9	-	4,1	89,0	5,9	5,1
Poľsko	97,2	0,8	2,1	95,8	1,2	3,0	86,3	1,2	12,5
Portugalsko	87,8	3,9	8,4	81,3	6,1	12,7	76,4	4,9	18,6
Slovenská republika	94,0	6,0	-	93,6	6,4	-	85,9	14,1	-
Slovinsko	99,6	0,4	-	99,9	0,1	-	96,6	2,1	1,4
Španielsko	68,2	28,0	3,8	69,0	27,9	3,2	78,0	12,2	9,7
Švédsko	91,9	8,1	-	88,5	11,5	-	84,3	15,7	-
Veľká Británia	95,0	0,2	4,9	78,5	15,6	5,8	54,0	40,2	5,8
Priemer EÚ21	90,1	7,2	2,8	86,8	10,5	2,7	83,3	12,4	4,3

Zdroj: OECD 2012. *Education at a Glance*, s.350. ISBN 978 92 64 17931 8

Záver

Vzdelanie je jednou z oblastí, ktoré sú financované z verejných zdrojov, pričom neexistujú presne definované pravidlá, ako rozdeliť výdavky s cieľom maximalizovať sociálny blahobyt. Globálna konkurencia pôsobí väčším tlakom na udržanie sociálnej súdržnosti v Európe. Vzhľadom na to, že rozširovanie vzdelávania je veľmi dôležité na redukovanie sociálnych nerovností, je vzdelávací systém kľúčovou inštitúciou ovplyvňujúcou sociálnu súdržnosť. Rozdiely v rodinnom zázemí žiakov sú kľúčovým faktorom pre rozdiely v počiatočných vedomostiach pri vstupe do školy a pre rozdiely v procese učenia počas raných fáz vzdelávania jednotlivca. Návravnosť investície do vzdelania je najvyššia v raných fázach osobitne u detí zo sociálne znevýhodnených rodín. Raná starostlivosť vo vzdelávacom systéme sa tak stáva otázkou zabezpečenia rovnakých príležitostí pre všetky deti a tiež oblasťou zvýšenia efektívnosti vzdelávania. Okrem zabezpečenia rovnosti príležitostí v ranom veku by mali jednotlivci zotrvať vo vzdelávaní primeraný čas. Vzdelanie je determinantom budúceho sociálneho a ekonomického blahobytu jednotlivca.

Literatúra

- [1] DUDOVÁ, I.: Ekonómia vzdelávania. Bratislava: Ekonóm, 2011. ISBN 978-80-225-3117-7.
- [2] HANUSHEK, E. A., WÖßMANN L.: Does Early Tracking Affect Educational Inequality and Performance? Differences-in-Differences Evidence across Countries. In: Economic Journal 116 (510): C63-C76, 2006.
- [3] OECD 2012. Education at a Glance. ISBN 978 92 64 17931 8.
- [4] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Aktualizovaný strategický rámec európskej spolupráce v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy. Komisia Európskych spoločenstiev, KOM(2008) 865 v konečnom znení.
- [5] WÖßMANN, L., SCHÜTZ, G.: Efficiency and Equity in v European Education and Training Systems. Analytická správa pre Európsku komisiu pripravené Európskou sieť odborníkov na ekonómiu vzdelávania (EENEE), 2006. Dostupné na internete: <http://www.education-economics.org>.

Ekonomické teórie a hospodársky cyklus

*L'udovít KORČEK**

Economic Theories and Business Cycle

Abstract

Social-economic development of mankind is long historical proces closely connected with economic activity of man with nature; this level of existence of our civilization from old Greece and Rome, inclusive feudalism in Europe till industrial revolution in England. For further development era of mankind ist just 18. century especially important, is opening the road to improve social character upon level deepening of social division of labour, its productivity by means of machines – revolution changes in life of society. Societific and technical progress is still advancing very quickly not only now, but even in future perspectives of our civilization.

Keywords: *social-economic development, prehistory of economic science, social division of labour, scientific-technical progress, market production, business cykles, perspectives of civilization.*

JEL classification: B2

Úvod

Svetová ekonomika sa v súčasnosti nachádza v recesii, ktorá pravidelne nastupuje po hospodárskej kríze, ako prísľub budúcej prosperity. Niekedy však recesia je dlhšia a hlbšia, inokedy miernejšia a kratšia. Ekonomická veda už dlho a rôznymi teóriami pristupuje k objasneniu cyklického vývinu ekonomického systému. Pre lepšiu orientáciu čitateľa v danej problematike vznikla aj táto štúdia. Jej historická retrospektíva má charakterizovať jeden z dôležitých sociálno - ekonomických problémov našej reality, analyzovaných ekonómami rôznych smerov - škôl v rôznych etapách vývinu ekonomickej vedy; pokusy načrtnúť aj perspektívy jej budúceho zamerania nedajú na seba dlho čakať.

Vznik ekonomickej vedy

Adam Smith, ktorý v roku 1976 publikoval „Bohatstvo národov“ - s hlbokou analýzou spoločenskej deľby práce sa spája vznik ekonomickej vedy, ktorej súčasťou sú rôzne smery. Sú to školy, reprezentované ekonómami rôznych národov, ktorí majú väčší či menší význam pre vedu, jej význam pre poznávanie jednotlivých etáp trhovej kapitalistickej ekonomiky, s cieľom prekonať jej cyklický charakter a dosiahnuť stav ekonomickej rovnováhy aj v procese trvale udržateľného ekonomického rastu.

* prof. Ing. L'udovít Korček DrSc., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: ludovit.korcek@vsemvs.sk

1 Josef Alois Schumpeter - téza o inováciách

Významný prínos do vedy predstavuje ekonomický systém J. A. Schumpetera (1883-1950), ako profesora na viacerých univerzitách v Európe a na Harvarde (USA); formuloval známu tézu inovácie, vnášajúcu do ekonomiky dynamickú funkciu podnikateľa, ako nositeľa technicko-ekonomického pokroku, ktorý vnáša do výroby novoty, ktoré rušia pôvodnú rovnováhu formou vlny; jej veľkosť ovplyvňujú aj nasledovníci - imitátori. Tým nastáva na trhu prebytok ponuky nových kvalitnejších výrobkov, ktoré vytláčajú zastaranú produkciu, a tým dochádza k nezamestnanosti a poklesu efektívneho dopytu. Táto skutočnosť odrádza od podnikateľskej aktivity „imitátorov“, kríza sa prehlbuje podľa rozsahu inovácií. Začína sa nový cyklus recesiou (prispôsobovaním sa ekonomiky novej situácii na trhu) a len pomaly sa ekonomický systém dostáva do rovnováhy (boom) s vyššou produkciou.

Tento spontánny proces je dôsledkom fungovania tzv. nedokonalkej konkurencie na kapitalistickom trhu, dĺžka tvorby procesu rovnováhy (ponuky - dopytu) sa nedá dopredu pre živelnosť ekonomiky určiť, či vypočítať. Uvedený teoretický záver J. A. Schumpetera je rozpracovaný v jeho „business cycles“ (A theoretical, historical and statistical Analysis) práci, vydané v USA v r. 1938. Ekonomická analýza zaznamenala pod vplyvom Johna Batesa Clarka tzv. sociálno - ekonomickú cestou; ekonomická teória v určitom rozsahu reagovala aj na sociálnu štruktúru spoločnosti, jej základné inštitúty a vývinové trendy, ovplyvnené prechodom kapitalizmu do vyššej etapy - monopolu. Tento bol už samozrejmosťou na trhu kde pôsobí nedokonalá konkurencia (imperfect competition). Do sociálno-ekonomickej situácie už začína zasahovať štát.

Koncentrácia výroby i kapitálu svojou úrovňou vytvára vhodné podmienky pre poruchu ekonomickej rovnováhy; tridsiate roky minulého storočia sú toho dôkazom. Kapitalistickú trhovou ekonomiku postihla jedna z najhlbších hospodárskych kríz v celej jej storočnej histórii. Nielen USA, ale aj ostatné hospodársky vyspelé krajiny postihla najhlbšia sociálno - ekonomická katastrofa, milióny stratili zdroj svojej obživy, nezamestnanosť dosahovala rekordné rozmery, narastala vlna sociálnych nepokojov, a pod.

2 John Maynard Keynes – teória efektívneho dopytu

Bez zveličenia možno povedať, že globálna hospodárska kríza otriasla samými základmi spoločnosti. Práve v tejto zložitej situácii do ekonomickej vedy vstupuje známy ekonóm profesor z Cambridgu J. M. Keynes. Jeho známa práca „The general theory of employment, interest and money“ (1936) podáva hlbokú analýzu kapitalistickej ekonomiky a formuluje nové tézy o potrebnej hospodárskej politike ako východiskách pre novú sociálno-ekonomickú stabilitu spoločnosti. Ako vysoko erudovaný nielen teoretik, ale skúsený aj v hospodárskej praxi, ako prvý ekonóm hovorí o tom, že štát nielen môže - ale musí zasahovať do sociálno - ekonomického systému spoločnosti, ovplyvňovať jej reprodukčný proces, starať sa o zamestnanosť, ale aj celú fiškálnu politiku, zahraničný obchod, výmenné kurzy, veľkosť úspor a investícií.

Keynesov ekonomický systém sa formoval v uvedených sociálno - ekonomických podmienkach, obsahuje množstvo nových teoretických téz, vrátane nového prístupu

k hospodárskej politike, ktorú musí štát v daných podmienkach realizovať, aby štátmonopolistický kapitalizmus vôbec mohol fungovať. Vhodnou hospodárskou politikou musí neustále usmerňovať základné ekonomické veličiny (investície, zamestnanosť a pod.) v reprodukčnom procese spoločnosti. Prostredníctvom fiškálnej politiky musí štát nielen kontrolovať úspory, úrokovú sadzbu, výmenné kurzy, ovplyvňovať pohyb cien, stimulovať kúpyschopný dopyt a pod. Zdôrazňuje zrealizovanie množstva peňazí v procese vyrovnávania efektívneho dopytu k množstvu ponuky nielen z domácej produkcie, ale aj jej zvýšeným dovozom. Nielen vtedajšia, ale aj dnešná generácia označuje vstup jeho názorov za „revolučný prevrat“ v ekonomickej teórii 20. storočia. Keynes zdôraznil dynamiku sociálno-ekonomických systémov vôbec; aj preto prispel do duchovného potenciálu ľudstva.

Keynes má dodnes veľa stúpencov a nasledovníkov, ktorí jeho teoretický odkaz rozvíjajú i naďalej (pretože modelov v tomto smere je nespočetné množstvo), zostáva len na čitateľovi, či sa chce s nimi podrobnejšie oboznámiť. V štúdiu by sme len uviedli známy výrok popredného amerického ekonóma Milтона Friedmana: „dnes sme všetci keynesovci“, resp. známu publikáciu z obdobia Franklina Roosevelta - dodnes tvoriacu základné zdôvodnenie novej hospodárskej politiky, nielen v USA. „New deal“ - Základné princípy aktívnej hospodárskej politiky realizujú nasledovníci Keynesa. V literatúre sa ďalej uvádza neokeynesovstvo, postkeynesovstvo (v Európe i USA), prípadne nové keynesovstvo. Dodnes sa aplikujú v modeloch ekonomického rastu, najmä keď ekonomický systém zlyháva, ako pokus prekonať zdĺhavú recesiú a urýchliť príchod prosperity (boom). Nemožno v tejto súvislosti neuviesť aspoň stručne nielen základ, ale aj zásady hospodárskej politiky. Keynesova analýza „business cycles“ sa začína efektívnym dopytom v súvislosti s nezamestnanosťou. Analogický prístup doteraz nezdôrazňoval žiaden ekonóm pred ním - ani J. A. Schumpeter, najvýznamnejší ekonóm - sociálny vedec, ktorého teoretické závery o inovácii otvorili cestu dynamickým procesom v spoločenskej reprodukcii.

Keynesova analýza efektívneho dopytu nechtiac poukázala na skutočnosť, že sa to stalo preto, že zvýšená produkcia v dôsledku inovácií nevytvára doplňujúci (dostatočný) dopyt, ale existujúcej kúpnej sile ponúka trh kupujúcim neúmernú nadprodukciiu z fázy boomu; kríza je teda nevyhnutnou etapou po prosperite. Existujúci kúpyschopný dopyt je však „funkciou dôchodkov v spoločnosti“ a tie má štát možnosť regulovať! V tomto období sa ešte ekonomická teória problematikou nezamestnanosti osobitne vážne nezaoberala, bol to až Keynes, ktorý upozornil štát, aby na existujúcu situáciu zareagoval účinným spôsobom. Hospodárska politika štátu uplatnila v svojej regulačnej aktivite niektoré nové princípy sociálnej politiky (nielen podporu v nezamestnanosti, ale aj výraznú podporu ekonomiky zo štátneho rozpočtu) rozvojom verejného sektoru.

Môžeme konštatovať, že navrhované aktivity štátu priniesli čiastočné „ozdravenie“ ekonomiky a ekonomika sa postupne vrátila do nevyhnutnej rovnováhy; objektívny proces spoločenského vývinu zvýraznil nielen ďalší rozvoj vedy a výskumu (nastúpila aj informačná technológia, kybernetika), teda sociálno - ekonomický pokrok v novej, dovtedy nebývanej miere. Štát svojimi zásahmi rozvinul zahraničný obchod, kontroloval úspory prostredníctvom úrokovej miery, pohyb cien na trhu spotreby atď. Celková fiškálna

politika štátu sa nielen zdynamizovala, ale do reprodukčného procesu zaviedla i tzv. stabilizátory. Expanzívna hospodárska politika spája navzájom nielen vyspelé, ale aj ďalšie krajiny (bývalé kolónie), rozširujúc úverové vzťahy, ktoré hlbšie zapájajú tieto krajiny do medzinárodnej deľby práce a pod. (rozširuje sa aj svetový trh).

V usporiadaní sociálno-ekonomickej štruktúry svetovej ekonomiky sa po II. svetovej vojne nielen aktívne, ale môžeme povedať v rozhodujúcej úlohe, prejavil J. M. Keynes - duchovný vodca Bretton - Woodskej konferencie. Svetovou menou povojnového sveta sa stal americký dolár so stanovením výmenných kurzov voči ostatným menám. Ekonomika sa dostala do pokrízovej fázy - recesie a neskôr i prosperity. Život ľudstva prebiehal bez nových vážnejších sociálno - ekonomických otrasov. ŠTÁT ako regulátor sociálno-ekonomických procesov (v rámci demokracie) zvládal aj pomocou OSN a Bezpečnostnej rady i vznikajúce konflikty v politike rozvojových krajín; celosvetová ekonomika sa riadila známou všeobecnou dohodou „GATT“.

3 Postkeynesovské teórie (Evsey David Domar, Roy Forbes Harrod)

Popredné miesto v postkeynesovskom období zaujímajú modely E. D. Domara a R. F. Harroda zdôrazňujúce význam investícií v „dvojakom zmysle“, predstavujú nielen výrobnú kapacitu, ale aj nový prínos na strane dôchodkov, ktoré vlastne predstavujú zvýšenie efektívneho dopytu. Tým, že sa zvyšujú obe strany ponuky – dopytu sa ekonomický systém sám dostáva do rovnováhy. Autori zdôrazňujú aktívnu reguláciu reprodukčného procesu prostredníctvom hospodárskej politiky realizovanú štátom. Novým faktorom v ich teoretickom odkaze je rýchly proces akumulácie kapitálu, ako zdroj nových investícií. Názory ekonómov sa práve v tomto často rozchádzajú. Niektorí z nich zdôrazňujú i naďalej „slobodu podnikania.“ Popri tom sú aj názory, že v štátnomonopolistickom kapitalizme zdôrazňujú novú stratégiu „optimálneho rastu“, určenú štátom podľa stavu ekonomiky.

Domarove eseje hospodárskeho rastu prinášajú i ďalšie, nové názory na regulovanie ekonomiky štátom, resp. na jeho fiškálnu politiku. Niektoré z nich sa dotýkajú finančných skupín a ich priamych záujmov. Analogickú polemiku možno nájsť aj v USA medzi republikánmi a demokratmi. Na úlohu štátu pri riešení súčasnej zdĺhavej pokrízovej recesii kladú jednotlivé skupiny rôznu váhu, pri riešení nezamestnanosti vôbec a mladej generácii osobitne. Niektoré súčasné modely ekonomického rastu akcentujú nový faktor „produktivitu investícií“, zvyšovať investície tempom rastu nielen k úsporám, ale aj k miere produktivity práce.

Kaldorove modely sú zasa zaujímavé tým, že zdôrazňujú viac ľudský kapitál. Možno tiež poukázať na odlišnosti modelov P. A. Samuelsona, resp. J.R.Hicksa vzhľadom ku Keynesovi. Pre čitateľa bude iste zaujímavý model sociálneho - trhového hospodárstva, vypracovaný neoliberalným krídlom ekonomického myslenia, ktorý sa pokúsil uviesť aj do praxe v povojnovom Nemecku L. Erhard. V tomto duchu pokračoval F. A. Hayek teóriou peňažného cyklu, ktorá sa vydáva za alternatívu pre budúcnosť.

Určitou novou tendenciou vo vývine keynesovstva možno považovať aj monetaristickú teóriu, ktorá zdôvodňuje zníženie množstva obeživa za faktor cyklu v ekonomike,

reprezentovanú známym nositeľom Nobelovej ceny z roku 1976. M. Friedman, ktorý po nadšenom keynesovcovi, sformuloval nový model rastu, spojený s množstvom obeživa v ekonomike. Známy ako „supply side“ - teória ponuky na trhu - si žiada určitý zvýšený kúpyschopný dopyt!

Domnievame sa, že z veľkého množstva modelov, zdôrazňujúcich rôzne preferencie v základných ekonomických kategóriách, treba sa najmä venovať teoretickým koncepciám regulovania ekonomického systému štátom, ktorý dnes takmer úplne ovláda všetky dostupné páky na riadenie spoločnosti aj na strane ponuky (zamestnanosť, ceny, dane atď.). Dnes sa všeobecne v praxi vyspelých krajín uznáva potreba regulácie svojich hospodárstiev cestou, ktorú pred viac ako polstoročím naznačil známy „new deal“. Je však akceptované aj to, že mnohé nástroje regulovania ekonomiky treba „zmodernizovať“ či prípadne rozpracovať, aby pôsobili účinnejšie, vzhľadom na rozvoj výrobných síl dnešnej spoločnosti. Veď cieľavedomá stimulácia kúpyschopného dopytu tak zdôrazňovaná J. M. Keynesom, otvára ďaleko účinnejší priestor vzhľadom na význam štátneho rozpočtu, i jeho prípadný deficit pre krajinu. Súčasná fiškálna politika (najmä prostredníctvom daní) ovplyvňuje podmienky fungovania súčasného ekonomického systému aj u nás.

4 John Kenneth Galbraith – The New Industrial State

Ekonomická teória sa rýchlym tempom rozvíja ďalej; popri vypracúvaní nových modelov ekonomického rastu sa treba aspoň stručne zmieniť o nových názoroch na vývin ľudskej civilizácie. V ekonomických teóriách sa stretávame aj s celkom odlišnou charakteristikou súčasnej vývinovej etapy spoločnosti. Najzákladnejšou je tzv. post - industriálna spoločnosť, ktorú formuloval J. K. Galbraith, zdôrazňujúci systém priemyslu, ako základný rys spoločnosti. Známe dielo „The new industrial state“ (1967) zdôrazňuje vo vývine spoločnosti imperatív Technológie - jestvujúca technoštruktúra s vedúcou postavou podnikateľa – motivovanou stálym rozvojom vedy a techniky, tá je realizátorom inovácií; predstavuje „hnací motor“, ktorý ženie historický proces vývinu ľudstva stále dopredu.

Zmena, ako základná kategória života, je objektívne spätá s ekológiou, limitujúcim to faktorom celospoločenského vývinu na našej planéte. Na tomto pozadí rozvinul autor nielen súčasnú, ale i budúcu perspektívu ľudstva; a jeho hospodársky rast charakterizoval ako cyklický proces vzostupu i určitej stagnácie, v etape prípravy nového, vyššieho vzostupu. Ľudstvo na základe rozvoja vedy (limitujúci faktor) smeruje k novým métam dokonalosti v svojej budúcej perspektíve. V doterajšom historickom procese vývinu ľudstva sa preto strieda fáza chudoby a biedy s nárastom bohatstva a hojnosti, typickej pre súčasnosť, smerujúcu k trvalému blahobytu ľudstva v budúcnosti.

Zdôrazňovanie technického pokroku a úlohy technickej inteligencie v súčasnej spoločnosti pokračuje aj v diele R. M. Solowa; technický pokrok zvyšuje efektívnosť výrobných faktorov (zväčšuje sa rozsah spoločenskej výroby bez rastu zamestnanosti ľudskej práce). S týmto je v súlade aj všeobecne známa Cobb - Douglasova produkčná funkcia; rozlišujú sa dva typy technického pokroku (neutrálny a stelesnený). Zdôrazňujú sa investície do nového typu - do vedy, vzdelania - školstva a zdravotníctva ako osobitný

faktor tempa hospodárskeho rastu. Tendenciou vývinu by mali byť optimálne typy rastu, s maximalizáciou rastu spotreby v modeloch pre budúcnosť celosvetovej civilizácie.

Nie je potrebné analyzovať význam expanzívnej či naopak reštriktívnej politiky v jednotlivých štátoch a ich vplyv aj na sociálnu stránku problému, či veľkosť spoločenských nákladov na rozvoj vedy, vzdelávania, zdravotníctvo, sociálne zabezpečenie atď. Všeobecne je známe tzv. zlaté pravidlo vyrovnaného štátneho rozpočtu, je to najvyšší cieľ realizovanej hospodárskej politiky každého štátu. V praxi jednotlivých štátov významnú úlohu ich existencie, či rozvoja sú úvery, prezentujúce deficit - všeobecne ako koncepcia štátneho dlhu. Až po Keynesovi sa stali programy verejných prác súčasťou eliminovania nezamestnanosti - dnes analogickú funkciu má „akcia“ pomoci najmä mladým ľuďom často s vysokou vzdelanostnou úrovňou v rámci Európskej únie.

Novou formou na prekonanie hospodárskeho cyklu predstavujú i priame štátne dotácie do výrobnjej sféry podporujúce podnikateľské aktivity, ako aj ďalšie monetárne zásahy sa stávajú dnes v rukách štátu účinným nástrojom na prekonanie zdĺhavej recesie a obnovenia rovnováhy ekonomického systému.

Záver

Objektívny charakter vývinu súčasného štátnomonopolistického kapitalizmu objektívne smeruje k ešte rýchlejšiemu vedecko-technickému rozvoju ľudstva v súčasnom globalizovanom svete; ako to ovplyvní trhovú ekonomiku budúcnosti nie je možné exaktne prognózovať. Matematicko-ekonomické modely budú, ako ukazuje aj prístup nositeľov Nobelovej ceny v roku 2012, pokračovať novým, ešte zložitejším „párovaním“ základných ekonomických veličín reprodukčného procesu spoločnosti.

Strategický cieľ „trvale udržateľného ekonomického rastu“ spoločnosti si vyžaduje i novú radikálne zmenenú hospodársku politiku štátu, dať jej hlbší sociálno - etický charakter, zdôrazniť demokratické princípy vo vzájomnej spolupráci štátu, podnikovej sféry i ľudského faktoru, zvýšiť vedomostnú úroveň spoločnosti a vedecko-technickému pokroku vtlačiť humánnejší charakter v celosvetovom meradle. Takáto omnoho širšia je požiadavka dnešnej spoločnosti, smerujúcej k prekročeniu environmentálnych hraníc vstupom ľudskej civilizácie do neprebádaného vesmíru.

Literatúra

- [1] GALBRAITH, J. K.: The New Industrial State, A. signet book, 1967.
- [2] KEYNES, J. M.: The General theory of Employment, Interest and Money, London, 1936.
- [3] SCHUMPETER, J. A.: The Schumpeterian System, Cambridge, 1950.
- [4] SMITH, A.: An Inquiry into Nature and Causes of Wealth of Nations, London, 1904.

Štruktúra poslancov obecných zastupiteľstiev v podmienkach obcí Slovenska (Prípadová štúdia)

Ivana GECÍKOVÁ*

The Structure of Municipality Council Members in Municipalities' Conditions of Slovakia (The case study)

Abstract

The municipal council is important body of the municipality. It is a collective management body, which is composed of individual members. The structure of members is formed both in the administration of candidates for the post of Member and then in municipal elections. In terms of practice, it is important to know the structure of municipal council, because municipal council has given significant responsibilities by law, such as decisions about municipal property, approval of the budget and its modifications, approving loans for community and others. Objective, educated and skilled deputy is the then beneficial not only for council activities, but also for the overall development of the community, communicating with the mayor and the municipality residents themselves.

Keywords: Municipality, municipality council, city, village, representative, education, age

JEL classification: Z18

Úvod

Samosprávny princíp fungovania spoločnosti je prejavom demokratizačného a decentralizačného procesu v štáte. Jeho výsledkom je existencia a pôsobenie samosprávy a jej orgánov na jednotlivých úrovniach usporiadania krajiny. Na najnižšej úrovni, reprezentovanej obcami, je to miestna samospráva. Miestna samospráva je reprezentovaná obcami, ako samostatnými územnými samosprávnymi a správnymi celkami. Obec združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými príjmami. Základnou úlohou pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obecnú samosprávu vykonávajú obyvatelia priamo alebo prostredníctvom svojich orgánov [1, str.113].

1 Obecné zastupiteľstvo ako významný orgán obecnej samosprávy

Za orgány obce zákon sa v zmysle zákona č. 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. považujú (4):

- obecné zastupiteľstvo,
- starostu obce.

* Ing. Ivana Gecíková, PhD. Katedra verejnej správy, Ústav verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 850 05 Bratislava
e-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

- a) Obecné zastupiteľstvo, ktoré tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. V obciach s udeleným štatútom mesta sa používa termín mestské zastupiteľstvo. Poslancov volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.
- b) Starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Starosta obce je výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok.

Medzi orgánmi obce je rovnocenný vzťah. Každý z nich má zákonom pridelené kompetencie, do ktorých si nemôžu zasahovať. Oba orgány je možné považovať za komplementárne pri výkone samosprávy obce a riadení rozvojových aktivít v obci. Ako vidieť z prehľadu kompetencií (vid' tabuľka 1), zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce. Z hľadiska rozvoja obce medzi najvýznamnejšie kompetencie môžeme považovať najmä tie, ktoré súvisia s hospodárením a nakladaním s majetkom obce; schvaľovaním rozpočtu obce a jeho zmien; kontrolou čerpania rozpočtu a schvaľovaním záverečného účtu obce; s rozhodovaním o prijatí úveru alebo pôžičky; rozhodovaním o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladaním miestneho poplatku; uznášaním sa na nariadeniach a vyhlasovaním miestneho referenda.

Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbore. Spôsobilé rokovať a uznášať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov a na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov.

T a b u ľ k a 1

Porovnanie kompetencií volených orgánov obce

Starosta	Obecné zastupiteľstvo
1. predstaviteľ a najvyšší výkonný orgán obce,	1. určuje zásady hospodárenia,
2. zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady,	2. schvaľuje rozpočet obce,
3. vykonáva obecnú správu,	3. schvaľuje územný plán,
4. je štatutárnym orgánom vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám,	4. rozhoduje o miestnych daniach,
5. je štatutárnym orgánom majetkovo-právnych záležitostí,	5. vyhlasuje hlasovanie obyvateľov,
6. v pracovno-právnych a administratívno-správnych veciach je správny orgánom,	6. uznáša sa na nariadeniach,
7. môže pozastaviť rozhodnutie zastupiteľstva, ak sa domnieva, že je protizákonné, alebo pre obec nevýhodné,	7. schvaľuje dohody o medzinárodnej spolupráci,
8. môže právnickým a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie udeľovať pokuty do výšky stanovenej zákonom.	8. určuje organizáciu úradu,
	9. schvaľuje poriadok odmeňovania,
	10. zriaďuje a ruší rozpočtové a príspevkové organizácie,
	11. schvaľuje združovanie obecných prostriedkov,
	12. ustanovuje symboly obce.

Zdroj: Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p., *vlastné spracovanie*

Zastupiteľstvo je zložené z poslancov. Za poslanca obecného zastupiteľstva môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva a v deň volieb dovŕšil 18 rokov veku (bližšie pozri tabuľka 2). Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou

starostu, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený či štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený.

Výkon poslanca zastupiteľstva 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.

Funkcia poslanca zastupiteľstva sa vykonáva spravidla bez prerušenia pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu. Poslanec preto nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani na nárokoch vyplývajúcich z pracovného pomeru alebo z obdobného pracovného vzťahu. Zamestnávateľ umožní svojmu zamestnancovi výkon funkcie poslanca podľa osobitných predpisov. Zákonník práce uvádza, že zamestnancovi, ktorý vykonáva verejnú funkciu popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru, môže byť z dôvodu výkonu verejnej funkcie poskytnuté pracovné voľno v rozsahu najviac 30 pracovných dní alebo zmien v kalendárnom roku, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

T a b u ľ k a 2

Prehľad požiadaviek na kandidátov na poslancov zastupiteľstva

Zákonné podmienky	Kandidát na poslanca zastupiteľstva
Trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje	áno
Vek	18 rokov dosiahnutých najneskôr v deň konania volieb do orgánov obcí
Nesmú nastať prekážky vo výkone volebného práva	áno
Bezúhonnosť*	áno

Zdroj: Zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v z. n. p., vlastné spracovanie

Vysvetlivky: * pri predkladaní kandidátnej listiny sa nevyžaduje doklad o potvrdení bezúhonnosti.

2 Cieľ a metodika práce

Výkon právomocí a úloh, ktoré má zastupiteľstvo zverené do svojich rúk, úzko súvisí so štruktúrou zastupiteľstva reprezentovanou záujmom, praktickými skúsenosťami, odbornými vedomosťami a morálnou zodpovednosťou samotných poslancov. Štruktúru poslancov zastupiteľstva v prvom rade ovplyvňujú obyvatelia obce výberom kandidátov na post poslancov a následne im pridelujú hlasy počas komunálnych volieb. Cieľom príspevku je poukázať na štruktúru poslancov zastupiteľstiev v podmienkach obcí Slovenska. Skúmali sme počet poslancov v obciach, ich priemerný vek, ich vzdelanie, počet funkčných období na poste poslanca zastupiteľstva. Z hľadiska rovnosti pohlaví a neustále rastúceho tlaku na obsadzovanie verejných funkcií v rovnakom počte mužmi a ženami sme skúmali pohlavnú štruktúru poslancov. Taktiež nás zaujímalo, ako sa poslanci stavajú k vzdelávaniu počas výkonu ich funkcie.

Výskum sa realizoval v mesiacoch september - december 2011, a tak zachytáva súčasné funkčné obdobie poslancov (t.j. roky 2011 – 2014). Podkladové informácie pre prieskum sme zisťovali formou dotazníkového prieskumu, do ktorého sme zahrnuli

315 obcí. Správne vyplnených a následne vyhodnotiteľných dotazníkov bolo z 285 miestnych samospráv, ktoré sme zvolili za prieskumnú vzorku. Jednotlivé obce sme členili na obce, ktoré nemajú udelený štatút mesta (dediny) a ktoré sme kategorizovali podľa veľkosti a tie ktoré majú udelený štatút mesta (mestá) a mestské časti. Mestské časti v počte 18 tvoria špecifickú skupinu, nakoľko nie sú samostatnou obcou, ale majú svojich volených starostov a zastupiteľstvá. Ich kompetencie sú tie isté ako v prípade samostatných obcí. Nakoľko sú vo výskumnej vzorke zahrnuté aj dediny a mestá, v ďalšom texte budeme preto používať termín zastupiteľstvo, ktoré bude vyjadrovať aj obecné aj mestské zastupiteľstvo.

T a b u ľ k a 3

Štruktúra obcí zapojených do dotazníkového prieskumu

Kategória obcí (podľa počtu obyvateľov)*	Označenie veľkostnej kategórie obcí	Počet obcí	Počet obyvateľov	Počet poslancov
do 299	1	11	2 295	54
300 - 999	2	80	50 971	511
1000 – 2999	3	111	190 505	955
3000 – 4999	4	21	80 138	224
nad 5000	5	8	47 240	101
mestá *	6	36	1 288 546	679
mestské časti	7	18	496 145	339
Výskumná vzorka spolu		285	2 155 840	2 863

Zdroj: *vlastný prieskum*

3 Hodnotenie štruktúry zastupiteľstva

Na základe výsledkov dotazníkového prieskumu môžeme konštatovať, že v 285 obciach, ktoré tvorili výskumnú vzorku, v súčasnosti pôsobí 2 863 poslancov. Tento počet je počas celého funkčného obdobia stabilný, nakoľko počet poslancov na celé volebné obdobie určí pred voľbami zastupiteľstvo podľa počtu obyvateľov obce v zmysle bodu 3 §11 zákona o obecnom zriadení. Tento sa môže meniť len v presne vymedzenom intervale. Napríklad obce do 40 obyvateľov obce volia 3 poslancov, obce od 501 do 1 000 obyvateľov obce 5 až 7 poslancov, obce od 10 001 do 20 000 obyvateľov 13 až 19 poslancov atď. Najvyšší počet poslancov je možné voliť v obciach nad 100 000 obyvateľov, a to v rozmedzí 23 až 41 poslancov. Ako vidieť v tabuľke 4, s rastúcim počtom obyvateľov v obciach rastie priemerný počet poslancov na obec. Ak však prepočítame počet poslancov na 1000 obyvateľov, tento počet s rastúcim počtom obyvateľov v obci klesá. Tento fakt potvrdzuje aj ukazovateľ počet obyvateľov na jedného poslanca, kedy s rastúcim počtom obyvateľov v obciach rastie počet poslancov na 1000 obyvateľov.

T a b u ľ k a 4

Priemerný počet poslancov podľa kategórií obcí

Kategória obcí (kat- egória obce)	Počet poslancov	Priemerný počet poslancov		Počet obyvateľov/1 poslanec	Priemerný vek poslancov
		na 1 obec	na 1000 obyvateľov		
do 299 (1)	54	4,91	23,53	42,5	37
300 - 999 (2)	511	6,39	10,03	99,7	43
1000 – 2999 (3)	955	8,60	5,01	199,5	36,84
3000 – 4999 (4)	224	10,67	2,80	357,8	34,21
nad 5000 (5)	101	12,63	2,14	467,7	46,19
mestá * (6)	679	18,86	0,53	1 897,7	37,61
mestské časti (7)	339	18,83	0,68	1 463,6	31,52

Zdroj: vlastný prieskum

Na základe uvedeného môžeme skonštatovať, že z hľadiska efektívnejšieho využívania ľudských zdrojov v miestnej samospráve, reprezentovaných poslancami zastupiteľstiev je vo väčších obciach. Osobitnú časť tvoria mestské časti, avšak tieto sa formujú len v hlavnom meste SR – Bratislave a v metropole východného Slovenska – Košiciach. Vynára sa otázka, či v oboch spomínaných mestách nedochádza k duplicite výkonu samosprávy z pozície zastupiteľstiev mestských častí a magistrátu a či existuje aj iný, a najmä lacnejší variant riešenia samosprávnych aktivít v oboch mestách. Z hľadiska šírky záberu skúmanej problematiky táto otázka môže byť predmetom ďalších výskumov a štúdií.

Vekové zloženie poslancov je rôzne a ako vidieť v poslednom stĺpci tabuľky 4, priemerný vek poslancov, dosiahnutý v jednotlivých kategóriách obcí, neprejavuje žiadnu súvislosť s veľkosťou obce. Najmladších poslancov, ktorí pôsobia v tomto funkčnom období, kandidovali ako 22-roční, a to v kategórii 2, kategórii 3 a kategórii 4. Najstarší poslanec mal v čase podania svojej kandidatúry 76 rokov a kandidoval v kategórii 6 - mestá.

Celoeurópsky tlak na posilnenie pozícií žien vo verejných funkciách nás evokoval k tomu, aby sme sledovali štruktúru poslancov nielen z hľadiska ich počtov podľa jednotlivých vekových kategórií, ale súčasne aj podľa pohlavnej štruktúry. Zistili sme, že celkový podiel žien – poslankyň netvorí ani 1/3 z celkového počtu poslancov (25,88 %). Tento stav však nie je ojedinelý.

T a b u ľ k a 5

Pohlavná štruktúra poslancov podľa kategórií obcí

Kategória obcí (kategória obce)	počet		priem. počet poslancov na 1 obec		počet poslancov na 1000 obyvateľov	
	muži	ženy	muži	ženy	muži	ženy
do 299 (1)	40	14	3,64	1,27	17,43	6,10
300 - 999 (2)	381	130	4,76	1,63	7,47	2,55
1000 – 2999 (3)	710	240	6,40	2,16	3,73	1,26
3000 – 4999 (4)	172	52	8,19	2,48	2,15	0,65
nad 5000 (5)	67	31	8,38	3,88	1,42	0,66
mestá * (6)	522	157	14,50	4,36	0,41	0,12
mestské časti (7)	232	117,00	12,89	6,50	0,47	0,24

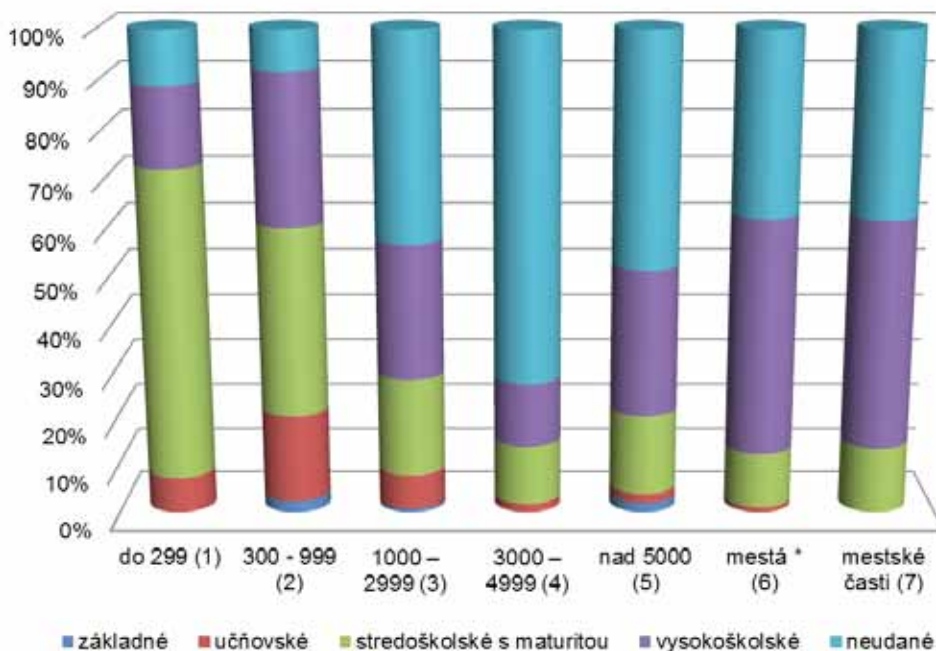
Zdroj: vlastný prieskum

Najvyšší počet žien poslankýň je v kategórii obcí 5 – obce s počtom obyvateľov nad 5000, a to v podiele 30,69 %. V ostatných veľkostných kategóriách obcí sa podiel žien pohybuje v rozmedzí od 23,12 % (kategória 6) do 25,93 % (kategória 1).

Vzdelanie človeka je primárnym predpokladom jeho budúcej úspešnej kariéry. Z hľadiska zodpovednosti za rozvoj obce, ktorej čelia volení predstavitelia obecnej samosprávy, bolo naším záujmom zistiť, aký stupeň vzdelania dosahujú jednotliví poslanci obecných zastupiteľstiev. Z celkového počtu respondovaných obcí sme údaje o 1060 poslancoch nezískali. Z ostatných 1803 poslancov bolo najvyššou mierou dosiahnuté vysokoškolské vzdelanie (34,82 % poslancov). Za ním s viac ako 10 % rozdielom to bolo stredoškolské vzdelanie s maturitou (21,13 % poslancov). Najnižšiu mieru zastúpenia sme zistili v kategórii základné vzdelanie, v ktorej bolo zastúpených 0,7 % poslancov. Predpokladali sme, že v malých obciach kategórie 1 bude prevládať základné resp. učňovské vzdelanie. Tento predpoklad sa nám nepotvrdil. Z výsledkov prezentovaných v grafe 1 vidieť, že aj v malých obciach zaradených do kategórie 1 a 2 prevláda stredoškolské a vysokoškolské vzdelanie.

Graf 1

Vzdelanostná štruktúra poslancov zastupiteľstiev podľa kategórií obcí



Zdroj: vlastný prieskum

Z analýzy vzdelanostnej štruktúry poslancov vidieť, že občania, voliči, si uvedomujú význam vzdelania a pri voľbách do obecného zastupiteľstva uprednostňujú za svojich zástupcov občanov s vyšším vzdelaním. Percepciu obyvateľstva smerom k výberu

kandidátov na poslancov zastupiteľstiev skúmali Papcunová a Gecíková (2, str.109), ktorých výsledky výskumu potvrdili aj naše zistenia.

Vykonávať funkciu poslanca je v súčasnom období a pomerne turbulentnom legislatívnom prostredí náročné (len zákon o obecnom zriadení bol upravovaný viac ako 30-krát). Ako už bolo spomínané vyššie, poslanci v zastupiteľstvách vykonávajú túto funkciu spravidla bez prerušenia svojho zamestnaneckého pomeru. Preto okrem odborných kvalít a zručností, ktoré sú potrebné pre výkon ich povolania, musia zvládnuť aj pomerne širokú a náročnú problematiku fungovania miestnej samosprávy. Čím sú poslanci vo výkone funkcie dlhšie, t. j. čím viac funkčných období pôsobia, tým viac vedomostí o fungovaní celého systému miestnej samosprávy získavajú.

T a b u ľ k a 6

Funkčné obdobie poslancov podľa kategórií obcí

Veľkostná kategória obce	Funkčné obdobie poslancov					
	1.	2.	3.	4.	viac ako 4	neudané
do 299 (1)	22	17	3	6	1	5
300 - 999 (2)	82	238	87	52	33	19
1000 – 2999 (3)	341	96	63	45	35	375
3000 – 4999 (4)	53	10	4	5	3	149
nad 5000 (5)	15	6	6	5	6	63
mestá * (6)	104	53	34	22	20	446
mestské časti (7)	28	18	4	1	0	288

Zdroj: vlastný prieskum

Na túto otázku však v niektorých obciach neodpovedali, čím sa znížil počet obcí a tým aj poslancov, ktorých sme skúmali. Celkovo to bolo 288 poslancov, t. j. 10 % poslancov. Poslancov, ktorí sú vo výkone funkcie prvé funkčné obdobie, sme zaznamenali najmä v kategórií obcí 3. Avšak v tejto kategórií bol aj druhý najväčší počet neudaných odpovedí. (bližšie pozri tabuľka 6). Podiel obcí, v ktorých sú poslanci vo výkone funkcie viac ako 4 funkčné obdobia, boli v kategórii 2 a 3. V jednej obci bol dokonca poslanec už 8. funkčné obdobie, nakoľko pôsobil v miestnej samospráve ešte pred rokom 1990 počas fungovania miestnych národných výborov.

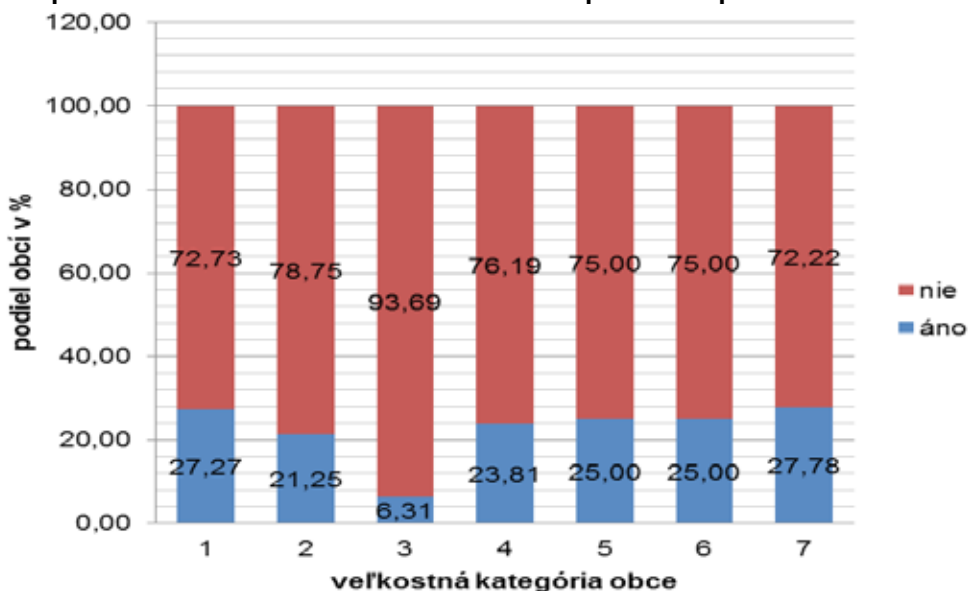
Ako vidieť z tabuľky 6, pre 22,52 % poslancov je súčasné funkčné obdobie súčasne prvým funkčným obdobím. Výkon poslanca zastupiteľstva nie je funkcia jednoduchá a v dôsledku decentralizácie kompetencií a presúvaním nových úloh na plecia samosprávy v súčasnosti si vyžaduje získanie aspoň základného rámca fungovania samosprávy. Ďalšiu časť

potrebných informácií si počas funkčného obdobia doplnia samoštúdiom a komunikáciou so skúsenejšími kolegami – poslancami. Z uvedeného dôvodu nás zaujímalo, ako sa samotní poslanci stavajú k otázke vzdelávania pre samosprávu.

Ako dokumentuje graf 2, na vzdelávacích aktivitách, ktoré zabezpečujú odborné organizácie pre samosprávu (napr. regionálne centrum vzdelávania), sa zúčastnila takmer ¼ poslancov.

Graf 2

Účast poslancov na vzdelávaní a školeniach pre samosprávu



Zdroj: vlastný prieskum

Legenda:

1 – obce s počtom obyvateľov do 299; 2 - obce s počtom obyvateľov od 299 do 999; 3 - obce s počtom obyvateľov od 1000 do 2999; 4 - obce s počtom obyvateľov od 3000 do 4999; 5 - obce s počtom obyvateľov nad 5000; 6 – mestá; 7 – mestské časti

Výnimku tvorili obce v kategórii 3 (od 1000 do 2999 obyvateľov), kde sa na vzdelávaní zúčastnilo len 6,31 % poslancov. Najvyšší podiel poslancov, ktorí sa zúčastnili na odbornom vzdelávaní, sme zaznamenali v kategórií obcí 1 a 7.

Záver

Obecné zastupiteľstvo predstavuje dôležitý orgán obce, ktorý zo zákona vykonáva najdôležitejšie úlohy, súvisiace s majetkom a financiami obcí, ako jednej z podmienok existencie miestnej samosprávy. Poslanci, ktorí tvoria obecné zastupiteľstvo, sú volení v priamych voľbách občanmi obce, čím sa stávajú „zákonnými splnomocnencami“ miestneho obyvateľstva, zodpovednými za rozvoj obce. Na základe výsledkov výskumu štruktúry poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev, ktorý sa realizoval v mesiacoch

september - december 2011, môžeme konštatovať, že počet poslancov, ktorí reprezentujú obyvateľov s rastúcim počtom obyvateľov v obciach síce rastie, ale z hľadiska prepočítanej hodnoty tohto ukazovateľa, počet poslancov na jedného obyvateľa klesá s rastúcim počtom obyvateľov. Tým vo väčších obciach otvára priestor pre výber kandidátov na poslancov zo širšieho spektra obyvateľov, čím sa nepriamo zvyhodňujú kandidáti, ktorí majú vyššiu prirodzenú autoritu, vyššie vzdelanie a záujem aktívne zasahovať do diania v obci. Veková skladba poslancov zastupiteľstiev bola rôzna, pohybovala sa v rozmedzí od 22 po 76 rokov veku, pričom priemerný vek poslancov bol 38 rokov. Zastúpenie poslancov podľa pohlavnej štruktúry je rôzne, avšak nedosahuje požadovanú polovičnú zapojenosť žien do verejného diania. Výskumom sme zistili, že v respondovanej vzorke obcí boli ženy – poslankyne zastúpené necelými 26 %.

Vzdelanie ako významný determinant kvality manažmentu sa prejavuje aj v štruktúre poslancov zastupiteľstiev. Počet poslancov so základným vzdelaním je zastúpený len minimálne (0,7 %). Výsledky výskumu poukázali, že výrazne vyššie preferencie od voličov získali kandidáti so stredoškolským (21,34%) a vysokoškolským vzdelaním (34,82 %).

Rozhodovanie o zásadných otázkach života obcí je ovplyvňované nielen vzdelaním, ale aj počtom funkčných období poslancov. Výskum poukázal, že prevládajú poslanci v 1. a 2. funkčnom období, pričom veľkostná kategória obce nezohráva žiadnu úlohu. Nepriaznivú situáciu sme spozorovali v účasti poslancov na odbornom vzdelávaní, na ktorom sa zúčastnila necelá tretina poslancov. Najnepriaznivejšia situácia je v obciach s počtom obyvateľov od 1000 do 2999, v ktorej je najväčšia koncentrácia poslancov v prvom funkčnom období (52,8 %), avšak ich účasť na odbornom vzdelávaní je najnižšia (6,31%).

Štruktúra poslancov zastupiteľstiev, prezentovaná v príspevku, je aj napriek skutočnosti, že výskum sa realizoval na jeseň 2011 aktuálna, nakoľko zachytáva súčasné funkčné obdobie poslancov, t.j. roky 2011 – 2014. Problematike riešenej v príspevku sa v súčasnosti venuje pomerne malý priestor vo výskumných prácach, avšak ako bolo prezentované, obecné zastupiteľstvo a jeho zloženie môže výraznou mierou ovplyvňovať rozhodovanie o rozvoji obce, rozhodovanie o využívaní majetku obce a obecného rozpočtu.

Literatúra

- [1] HAMALOVÁ, M. – BELAJOVÁ, A. 2011. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Sprint dva, 2011. ISBN 978-80-89393-38-1260 s.
- [2] PAPCUNOVÁ, V. – GECÍKOVÁ, I. 2012. Determinanty kvality samosprávneho manažmentu z pohľadu obyvateľov. In: Veřejná správa 2012. Sborník příspěvku z vědecké konference. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2012. str.104 – 111. ISBN 978-80-7395-533-5
- [3] TEJ, J. 2007. Správa a manažment. Prešov: UPJŠ, 2007. 232 s. ISBN 978-80-89040-33-9
- [4] Zákon č 369/90 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p.
- [5] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v z.n.p.
- [6] Zákonník práce

DAŇOVÉ INOVÁCIE – vybrané problémy

Emil BURÁK*

Tax Innovations (Innovations in Tax Management) – Selected Issues

Abstract

Innovation is considered to be the source of the long-term success. Tax innovations are essential to provide for the optimal tax collection. There is no way a successful tax reform can be push through without innovations. When it comes to the tax management – the innovations are combination of different factors. It takes the ideas, improvement proposals, systematic and procedural changes and other small but efficient innovations (e.g. optimalization of the Income Tax Act), or big innovations (e.g. the national tax reform). Combination of some useful examples from abroad and domestic examples which stand the test of time. Tax innovations can be define in broad and narrow sence of meaning and there are several type of them. Within the practice of the EU-Tax Administrations there are mostly three type of innovations defined. Organisational, legislative and technical. A talent management is a good precondition towards successful tax innovations.

Keywords: *Innovation, tax innovation, talent management, rational idea - modernisation*

JEL Classification: F3, H2, H21, H7, H71, M12, 01

1 Daňové inovácie – pojem a význam

V snahe objektívne sformulovať definíciu pojmu „daňové inovácie“ – vychádzame z dvoch slov DAŇ a INOVÁCIA.

Daň – je ekonomicko-finančná kategória, t. j. platba fyzických alebo právnických osôb, ktorá je vynútiteľná, nenávratná, spravidla neúčelová, zákonom určená a pravidelne sa opakujúca platba, ktorú vyberá štát a orgány miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov a účelových fondov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti. Definícií môže byť viac – podľa rôznych prístupov, východísk a autorov (Burák, E., Orihel, M.: Daňový manažment I., VŠEMVS Bratislava 2011, s. 5)

Inovácia – má rovnako ako daň viac prístupov a verzií. Napríklad môže byť definovaná ako idea, výber, rozvoj a komercializácia. Iná definícia hovorí, že je to pragmatická investícia do projektov, programov a technológií, ktoré nielenže patria medzi najprogresívnejšie, ale znamenajú aj zaručenú vysokú rentabilitu a rýchlu návratnosť investícií.

Odborníci sa zhodujú, že z hľadiska trhovej komercializácie a marketingovej simulácie vnímania produktu existujú 4 základné druhy inovácií:

* Ing. Emil Burák, PhD., Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: emil.burak@vsemvs.sk

1. inovácia produktu (zlepšenia existujúcich výrobkov alebo vynálezy a objavy nových),
2. proces inovácie (zdokonaľovanie jednotlivých krokov v reťazci postupnosti a hierarchie),
3. polohovanie inovácie (napríklad skúmam niečo ako liek a stane sa z toho športový drink),
4. paradigma inovácie (vtedy, ak veľké zmeny v myslení môžu spôsobiť revolučnú, až radikálnu zmenu).

Aktuálna požiadavka na inováciu, v kontexte maximálnej tvorivosti (kreativity) a potenciálu generovať najvyššiu pridanú hodnotu, je produkcia myšlienok (ideí, nápadov, vízií...atď.) k maximálnej kvalite a trvale udržateľnému rozvoju i dlhodobej prosperite.

Gary Hamel (Hamel, G., Breen, B.: Budoucnosť managementu, Management Press, Praha 2008) uvádza, že zdrojom dlhodobého úspechu môžu byť v súčasnosti i budúcnosti len inovácie manažmentu. Vnímané najmä ako nové spôsoby mobilizácie ľudského potenciálu, alokovania zdrojov a tvorby stratégií. Inovácie manažmentu menia spôsob, ktorým manažéri robia to, čo robia, a to spôsobom, ktorý zvyšuje výkonnosť organizácie.

Inovácia manažmentu – je všetko to, čo zásadne mení spôsob, ktorým sa realizuje výkon v riadení alebo významne modifikuje obvyklé organizačné formy a takto posúva ciele organizácie. Podľa Hamela sú najdôležitejšie nasledovné druhy inovácie, zoradené do tejto pyramídy postupnosti:

1. inovácia manažmentu – NAJVYŠŠÍ PRINCÍP,
2. inovácia stratégie,
3. inovácia produktov (výrobkov a služieb),
4. inovácia prevádzkových procesov.

Predstavená pyramída zohľadňuje od štvrtého bodu do prvého bodu (t. j. smerom nahor) vyššiu úroveň vytvárania hodnoty a udržania konkurenčnej výhody.

Daňové inovácie v širšom i užšom slova zmysle

Daňové inovácie možno vnímať v širšom (napríklad - sofistikované informačné systémy, racionalizácia procesov, talent manažment, všetky nápady – malé i veľké, znalostní pracovníci produkujúci invencie z radov tzv. bielych golierov), ale i v užšom slova zmysle (napríklad – len zdokonaľovanie techník a praktík a tvorba nových pracovných pomôcok k zvýšeniu účinnosti daňovej kontroly).

Daňové inovácie umožňujú na makroúrovni (napríklad štát) alebo mikroúrovni (napríklad región, lokalita alebo konkrétny daňový subjekt) získavať náskok z konkurenčných výhod a zdokonaľovať zdaňovanie tak zo strany správcu dane, daňového poradcu i daňového subjektu.

Daňové inovácie sa dejú tak vo veľkom rozsahu (napríklad: daňová reforma), ako aj v menšom a malom rozsahu (napríklad: zmena konkrétnej dane, korekcia textácie niektorého ustanovenia jednotlivého paragrafu v dotyčnom daňovom zákone, modifikácia sadzby niektorej dane, techniky výberu daní, daňovej služby alebo daňového produktu).

Najúčinnnejšie i najpresvedčivejšie daňové inovácie sú vtedy, keď fungujú na báze seriózneho výskumu vedcov. Takéto programy sú však drahé a často ich vypracovanie v teórii trvá oveľa dlhšie ako diktuje potreba praxe. Súčasne však platí, že proces dokáže najlepšie vylepšiť ten, kto v ňom aktívne pracuje – to znamená v prípade daňových orgánov zamestnanci správcu dane.

Ideálny stav je taký, keď každé daňové zdokonalenie systému vzniká po širokej diskusii odborníkov a nájdení produktívneho konsenzu medzi hlavnými „hráčmi“ na „daňovom ihrisku“. Zvyčajne sú nimi: ministerstvo financií, daňová správa, daňoví poradcovia, daňové subjekty a združenie daňových poplatníkov danej krajiny.

Z prelomovo-revolučného hľadiska je aktuálne hlavnou výzvou pre daňové správy znížiť čo najviac papierovej agendy a odbúrať byrokráciu v prospech zrýchlenia služieb a zdokonalenia daňového servisu najmä na báze elektronizácie a digitalizácie.

2 Daňové inovácie sveta – vybrané inšpirácie (makroúroveň)

Jedným z pragmatických prístupov je zjednodušiť si prácu aj v oblasti inovácií v tom, že nie je vhodné pracovať kontraproduktívne – t. j. napríklad vymýšľať to, čo už inde dávno vymysleli a odskúšali. Nutné je však o tom vedieť – a to nie je možné bez cestovania (poznania praxe) i študovania (poznania odbornej teórie).

Za odporúčanú základňu produktívnych východísk s dobrou vypovedacou schopnosťou a širokou informačnou základňou pre databanku daňových inovácií považujeme, okrem konkrétnych daňových správ jednotlivých štátov sveta, najmä špeciálne daňovo-finančné platformy. Takými sú napríklad svetové daňové združenia na čele s IOTA (Intra-European Organisation of Tax Administrations) a CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations) alebo iné ekonomicko-hospodárske zoskupenia, napríklad OECD, Svetová banka, atď.

Oveľa jednoduchšie je vedieť zhromaždiť poznatky, ktoré v danom smere moderný svet ponúka a inovovať z globálneho nadhľadu ukotvením a uzemnením na lokálne podmienky ten poznatok, ktorý je z predmetnej množiny informácií cenný a využiteľný.

1.1 Príklady daňových inovácií z Dánska, Fínska a Taiwanu

Príklad č. 1: DÁNSKO - FÍNSKY MODEL

Dánsko má ako jediná krajina v EÚ vážnosť daní povýšenú na takú úroveň, že má ministerstvo daní. Dánsko má veľmi dobre prepracovaný manažment riadení daňových rizík, tak z pohľadu širšieho chápania, ako aj užšieho (priority rizikovosti na kontrolu).

Dánsko i Fínsko vynikajú v tom, že si daňových odborníkov vážia a veľmi dobre platia. Súčasne investujú obrovské finančné prostriedky do neustálej modernizácie daňových informačných systémov a automatizovaných pracovných pomôcok, t. j. do aktualizácie kontrainformačných databáz a ďalších moderných nástrojov na účinnú daňovú kontrolu. Tak z hľadiska hardvéru, ako aj z hľadiska softvéru.

Najcennejším motivačným prínosom z Dánska, Fínska i ostatných škandinávskych krajín je ich vysoká daňová kultúra. Etika, morálka a vysoký stupeň pozitívneho chápania

demokracie, tým pádom aj nízkej korupcie a minimálnej čiernej ekonomiky (napríklad obrovský rozdiel pri krajinách rovnakého veľkostného typu s počtom obyvateľov: v Dánsku pod 3% HDP, na Slovensku nad 15% HDP) a vysokej miery uvedomelej dlhodobej daňovej disciplíny.

Veľkostne a tradicionalisticky sú obe krajiny podobné nášmu štátu. Napríklad aj Slovensko, aj Dánsko, aj Fínsko majú zhodne 5 miliónov obyvateľov.

Príklad č. 2: TAIWANSKÝ MODEL

V oboch krajinách bývalého Česko-Slovenska, ktoré sú v súčasnosti samostatnými suverénnymi štátmi, platí dlhodobo vysoký podiel čiernej ekonomiky (na Slovensku ho niektorí odborníci v roku 2010 vyčíslňovali, že presahuje až 15 % z HDP) a teda aj veľa daňových únikov z príjmov na základe tržieb tečúcich mimo oficiálny rámec daňového účtovníctva.

Zaujímavým príkladom a produktívnou inšpiráciou ako tento neduh vykoreniť, a s nízkymi nákladmi znížiť podiel daňových únikov, je zriadenie tzv. daňovej lotérie, ktorá sa využíva v jednej z najdynamickejších a najúspešnejších ekonomík sveta – na Taiwane.

Ministerstvo financií tam už v roku 1951 zriadilo tzv. Uniform Invoice Lottery – akúsi „daňovú lotériu“, ktorá je jednoduchá, transparentná a ľahko zrozumiteľná. Preto je aj patrične obľúbená, rešpektovaná a využívaná miestnymi daňovými poplatníkmi.

Funguje to nasledovne: Všetci podnikatelia Taiwanu musia podľa zákona používať registračné pokladnice. Každý účet z registračnej pokladnice má unikátne osemciferné číslo. Každé dva mesiace (25. deň v nepárnom mesiaci je presný termín) žrebuje tamojšie ministerstvo financií, v rámci veľkej štátnej lotérie, tieto účtenky, ktoré daňovníci – podnikatelia i občania starostlivo zbierajú a nezahadzujú. Vylosujú šesť výherných čísiel a daňovníci si skontrolujú a porovnajú všetky ich účtenky za predošlé dva mesiace. Za účtenky, na ktorých sa zhoduje posledné trojčíslenie, vyhrávajú 200 taiwanských dolárov (asi 5 euro). Za štvorčíslenie vyhrávajú 1000, za päťčíslenie 4000 a tak postupne až 2 milióny taiwanských dolárov. Je pritom úplne jedno, či ich účtenka bola za účet v malej či veľkej sume.

Thiwanská daňová správa si tak vlastne elegantne a vysoko účinne z celého obyvateľstva urobila kontrolný orgán, ktorý žiadnemu obchodníkovi netoleruje a neodpustí vystavenie daňového dokladu (čiže zlosovateľnej účtenky). Navyše víťazné účtenky, za ktoré si daňovníci vyzdvihnú svoju výhru, zadá daňový úrad do počítača a skontroluje, či nejde o niečo falošné, ale pravé. T. j. či sa údaje úplne zhodujú s tým, čo prišlo z registračných pokladníc od podnikateľov. Ak nie, tak je veľký problém a daňový únik alebo finančný podvod okamžite odhalený. Je to jednoduchý, rešpektovaný a súčasne mimoriadne obľúbený a účinný systém.

Podľa názorov niektorých miestnych odborníkov zavedenie tejto štátnej lotérie pomohlo zvýšiť výber daní na Taiwane až o 75 percent. Daňová lotéria tam funguje viac ako päťdesiat rokov a za ten čas vygenerovala rôzne cenné skúsenosti. Aj vďaka nej si na Taiwane všetci zlepšili vlastnú daňovú disciplínu, znížili daňové úniky a zvykli si, že je normálne a štandardné dane platiť. Hlavne, že je to výhodnejšie a bezpečnejšie (motivácia)

ako obchádzať systém. Možno aj vďaka tomu, že na Taiwane všetci takto riadne platia dane bolo možné dovoliť si zaviesť jednotnú sadzbu dane z pridanej hodnoty len 5 %. Každého múdreho ekonóma logicky napadne otázka, prečo sa podobný model už dávno nezaviedol aj v našej krajine. Súčasne je to ukázkový príklad toho, ako sa oplatí zbierať technické novinky a niektoré inovačné inšpirácie zo sveta. Prečo? Lebo je lacnejšie, rýchlejšie a ľahšie naučiť sa už vymyslené koleso radšej lepšie guľať ako „z gruntu“ draho vymýšľať a vyvíjať úplne nové koleso.

Od roku 2013 podobný model daňovej lotérie začne fungovať ako výsledok inovačného úsilia Ministerstva financií SR práve podľa predstaveného vzoru aj na Slovensku cez spoločnosť TIPOS.

2.2 Daňové služby a ďalšie príležitosti

Z hľadiska riadenia je z troch prístupov v manažmente (úlohový, procesný a hodnotový) najperspektívnejší hodnotový. Tento sa predpokladá využívať ako ideové východisko nielen v súčasnosti, ale aj v budúcnosti u najefektívnejších daňových systémov v tzv. priateľskom zdaňovaní (friendly taxation).

Manažment príležitostí – je ďalší prvok, ktorý sa bude stále viac rozvíjať a zdokonaľovať. Tie organizácie a firmy, ktoré budú intenzívne trénovať manažérov na identifikovanie príležitostí a ich rýchle pretavenie v benefit a profit – sú nielen terajšími, ale najmä budúcimi víťazmi v liberálnom prostredí charakteru „profit-organisations“ (na trhu, v konkurencii, v privátnom sektore) i v konzervatívnom prostredí (uzavreté prostredie, monopoly, štátna správa, verejný sektor) charakteru „non-profit organisations“.

A aj tak, hoci máme vedecké poznatky, ovládame vývojové trendy a poznáme niekoľko prognóz i vízií – aj tak všetko môže byť inak. Turbulencia, rozsah i rýchlosť možných zmien v treťom miléniu je veľmi ťažko exaktne predvídateľná – snáď len na najbližšie roky, či desaťročie.

Príležitostí, ktoré ponúka súčasnosť a bude ponúkať budúcnosť aj pre zdokonaľovanie manažmentu daní – je veľa. Za tie, ktoré sa však oplatí prednostne precizovať a priorityne rozvíjať považujeme najmä nasledovné príležitosti:

- zvládnuť a ovládnuť nadčasové manažérske kompetencie (kľúčové zručnosti),
- precizovať daňové služby (zacielené na dokonalé služby v daňovom servise),
- zlepšovať komunikáciu a zvyšovať účinnosť v internom (správca-kontrolór-exekútor alebo daňové-colné-komunálne orgány) a externom (správca dane – daňový poradca – daňový subjekt) daňovom trojuholníku z pohľadu štátu,
- komplexné priateľské zdaňovanie,
- širokospektrálne myslenie,
- koordinácia namiesto konfrontácie,
- skúšky správnosti,
- riadenie rizík je kľúčové,
- talent manažment a inovačný manažment (databanka mozgov a nápadov),
- ďalšie.

2.2.1 Daňové služby – smerom k dokonalosti

Jedným z progresívnych prvkov kvality moderného zdaňovania je komplexne pozitívny klientsky (pozor – nie klientelistický!) princíp v prístupe k realizovaniu daňového servisu. Je to logické, lebo – ak štát chce od niekoho peniaze (dane), mal by mu vytvoriť maximálne vhodné podmienky na ich efektívne a ľahko dostupné platenie.

Niektoré výskumy v minulosti preukázali (bližšie pozri napr. v knihe „Vosoba, P.: Dokonalé služby, Grada publishing, Praha 2004, strana 137), že takmer deväťdesiat percent procesov nie je orientovaných na zákazníka, ale na potreby nadriadeného a firmy.

Profesionálne služby majú vysokú pridanú hodnotu a okrem toho majú veľkú budúcnosť, preto sa ich treba čo najskôr naučiť čo najlepšie zvládať.

Aj keď daňový servis z úrovne práce daňových orgánov je štátny – k jeho zlepšovaniu a odstraňovaniu rezerv je nutné využívať dynamickejší progres v precizovaní služieb privátneho sektora a poučiť sa z jeho skúseností.

Z hľadiska niektorých najosvedčenejších praktík a invencií v práci smerom k dokonalosti služieb, ktoré považuje moderný manažment za zreteľahodné, odporúčame rozvíjať niektoré z nasledovných východísk a tiež:

- ak daňový subjekt (klienta, zákazníka) presvedčí štát k pozitívnemu prístupu k plateniu daní, má jeho dlhodobú dôveru a ústretovosť a získal v ňom spojenca,
- ak daňový subjekt cíti nedôveru, netransparentnosť a „stavanie pascí“ – hľadá skôr spôsoby, ako dane neplatiť a skôr inklinuje k daňovým únikom,
- každá dobrá služba vzniká dlho (kým dosiahnete kvalitu služby – je potrebné veľa sa natrápiť),
- kto chce zlepšiť služby, musí veľa a tvorivo pracovať s pocitmi a emóciami klientov,
- kto ponúka službu, ponúka svoju tvár,
- v službách je každý závislý na popularite a vzťahu, podobne ako v škole alebo práci: Tam ste alebo nie ste obľúbení – hoci je to smutné, je to fakt,
- robte veci v službách dobre a občas aj inak (inovujte). Ponúknite zákazníkovi niečo, čo neočakáva – a ten bude vďačný,
- neustále kreujte, tvorte, hľadajte, inovujte, premýšľajte a precizujte služby. Určite sa to oplatí,
- rešpektujte princíp, že službu tvoria konkrétni ľudia (adresnosť), nie organizácia-firma (alibistické schovávanie sa za tzv. kolektívnu vinu alebo chybu nie jednotlivca, ale celku),
- za zlé služby najviac vraj môžu nie tí, ktorí ich vykonávajú – ale tí, ktorí ich riadia,
- v kontrole služieb neverte chýrom a informáciám, presvedčte sa vždy osobne – ako služby fungujú,
- šetrite klientovi čo najviac času (lebo čas sú peniaze – time is money),
- zaistite si reálnu spätnú väzbu (prijímajte aktívne akúkoľvek podnetnú kritiku i kvalifikovanú oponentúru) a poučte sa z nej v záujme zdokonaľovania služieb,
- v službách neverte analýzam a logike a sofistikovaným argumentom, ale viac

- dôverujte intuícii, osobnej skúsenosti a sedliackemu rozumu,
- v službách preferujte rozvoj „mäkkých“ zručností a osobný prístup (na úkor tvrdších zručností v komunikácii a skupinovými ponukami),
- ak máte pocit, že vaše služby sa už nedajú zlepšiť a zmeniť, rýchlo zastavte. Je nanajvýš pravdepodobné, že niečo robíte zle,
- vylepšujte stále služby, ale pamätajte na storočiami odskúšaný trend zákazníkov, že ľudia sú v podstate konzervatívni,
- Vaše služby budú vtedy dobré, až keď výkonní pracovníci (tí – čo služby realizujú) budú sami schopní zvládať problémy (a nie so všetkým sa obracať na manažérov),
- tvorte dokonalé služby pre klienta, ktoré ho budú motivovať k pozitívnemu prístupu k zdaňovaniu.

2.2.2 Talent manažment, databanka mozgov a nápadov

Vrcholom pyramídy, bonity medzi najcennejšími aktívami fungujúcej spoločnosti, organizácie, podniku či firmy, sú ľudské zdroje. Prieskumy medzi vrcholovými manažérmi na celom svete potvrdzujú posledné desaťročia, že ich najväčším problémom je vedieť vybrať, zhromaždiť a udržať dostatok mozgov v ich organizácii.

Problém číslo jeden – keď ide o schopného riadiaceho pracovníka zvyčajne zostáva, že väčšina šéfov mysliacich spiatocnícky nechce múdrejších a schopnejších podriadených ako sú oni sami, lebo sa boja o vlastné miesto a v každom lepšom mozgu, ktorý v ich kolektíve pracuje, vidia potenciálnu hrozbu z rizika konkurenta, ktorý ich môže nahradiť na šéfovskej stoličke.

Informácie a znalosti a zručnosti – tvoria balík know-how, ktorý často predurčuje úspech alebo neúspech fungovania systému. Tak, ako v hodnotovom manažmente považujeme múdrosť za jednu z najvyšších priorít popri odvahe a čestnosti, tak v rámci manažmentu príležitostí – podčiarkujem práve schopnosť neustále tvoriť a zveľaďovať databanku mozgov a nápadov v organizácii – za najlepšiu cestu k jej dlhodobej stabilite a úspechu.

Talent manažment

Vyhľadávanie talentov dramaticky aktívne využíva privátny sektor, ale pasívne k nemu pristupuje alebo ho vôbec nevyužíva verejný a štátny sektor. Podľa vedcov platí, že len asi 5 percent ľudí, pracujúcich v systéme (proces, organizácii, firme, podniku, inštitúcii) má šancu reálne patriť medzi talenty. Hlavným prínosom talentov nie je len cit pre najoptimálnejšie skratky na zložitej ceste k cieľu, ale súčasne sa považujú aj za najúčinnnejšiu ochranu (akúsi „švajčiarsku gardu Vatikánu“) pri strážení vízie a stratégie organizácie, aby sa kontraproduktívne neodklonil smer alebo neskĺzlo sa na nesprávnu cestu.

Z hľadiska rýchlej účinnosti získania talentov sa úspešne využíva koncept OPTM (One Page Talent Management) ako integrujúci model pridania hodnoty a odstránenia zložitosti z postupov v práci s talentmi. Na vrcholne praktickej úrovni predstavuje návod na vytvorenie týchto postupov a metrík na hodnotenie ich podoby. Neočakáva sa pritom, že kľúčový postup každej praktiky práce s talentmi sa dá zredukovať na jednu stránku textu, ale stavia

sa na presvedčení, že snaha dosiahnuť tento cieľ pomôže presadiť nový spôsob myslenia na poli tvorby procesov. Metóda OPTM (Effron, M., Ort, M.: Rýchly talent manažment, Eastone books, Bratislava, 2011, s. 13-14) sa akceptuje ako jeden z najlepších spôsobov ako rýchlo rozvíjať lepších lídrov. Pri tvorbe tejto metódy sa využívajú tri kroky postupov:

1. začnite pri výskumných zisteniach,
2. eliminujte zložitosť, pridajte hodnotu,
3. ustanovte transparentnosť a zodpovednosť.

Databanka mozgov:

vyžaduje osobitne citlivý prístup v kreatívnej politike ľudských zdrojov. Väčšinovo najlepšie mozgy vo firme (organizácii) predbehli radikálne v poznaní ostatných kolegov, často myslia nekonvenčne a úplne v protiklade s rigidnými zvykmi a doterajšími postupmi kolegov na báze zaužívaných dlhoročných praktík a často spiatocníckeho zvykového práva. Takéto mozgy znamenajú šancu pre významné skratky na ceste k cieľu. Ak si ich chce vrcholový manažér udržať, musia byť dobre strážené, motivované a ochraňované, lebo inak ich uchmatne externé prostredie (napr. konkurencia) alebo ich tvorivosť a potenciál pochová a udupe interné prostredie (kde ostatní priemerní ich dotlačia do toho, aby prestali vyčnievať z davu a zaradili sa medzi ostatných na báze tzv. stádovitého princípu).

Databanka nápadov:

by mala byť najlepšie stráženým trezorom a najviac dotovanou odmenou v honorovaní i stimulačných programoch racionálne konajúcej organizácie (firmy). Hoci by tomu tak malo byť, ešte vo veľa prípadoch to tak nie je. Typickým príkladom jednej bariéry, napríklad vo finančných orgánoch SR (do roku 2011 platilo v názvosloví „daňových“; od roku 2012 v snahe o racionalizáciu vznikla Finančná správa SR zjednotením pôvodnej Daňovej správy SR a Colnej správy SR), je nedostatočný systém benefitov a profitov v rámci existujúceho zákona o štátnej službe, ktorý doteraz podporuje nivelizáciu, rovnostárstvo a nechráni elitné špičky pracovníkov, ale naopak chráni príliš aj neschopných pracovníkov a lajdákov, ktorých sa štátna organizácia zbavuje len veľmi ťažko. Dynamika a liberalizácia výberu i akčnosti v privátnom sektore oproti štátnemu sektoru je neporovnateľne lepšia v prospech súkromných firiem. Preto sa často stávalo v minulosti, že Finančná správa SR je lacnou /drahou školou pre výchovu špičkových finančných odborníkov a ekonomiku pre privátny sektor. Lacnou – sa myslí z pohľadu súkromného kapitálu, drahou – z pohľadu štátneho kapitálu.

Kým vyrastie odborník – expert na dane, je potrebné nielen veľa talentu, ale i veľa rokov praxe a veľa intenzívnych vzdelávacích tréningov a školiacich programov. Preto by malo byť záujmom štátu vedieť takýchto draho odchovaných odborníkov zachovať pre seba, nie ľahko a lacno ich púšťať v ústrety záujmom privátneho sektoru. V tomto smere za roky 1990-2010 už bolo niekoľko migračných vln najlepších daňových odborníkov z Daňovej správy SR (štátna úroveň) do Slovenskej komory daňových poradcov alebo podnikateľských subjektov (privátna úroveň).

Databanka mozgov i databanka nápadov – sú dva jednoduché nápady, kde pridaná hodnota nespočíva v existencii týchto javov, ale v schopnosti a kvalite vedieť tieto dva javy rozvíjať, podporovať, zdokonaľovať a stimulovať tak – aby sa v organizácii považovali za vrchol hodnotovej pyramídy i stredom záujmu ambiciózných a tvorivých pracovníkov, ktorí majú potenciál vytvárať najvyššiu pridanú hodnotu a produkovať výborné idey a efektívne nápady a ktorí majú záujem realizovať komplexne a dlhodobo zlepšovateľskú činnosť.

V mnohých daňových správach EÚ existujú v kontexte vyššie uvedeného osobitne honorované skupiny expertov – známe ako rôzne znalostné skupiny špecializované na jednotlivé procesy.

3 Vedecké daňovníctvo

Finančníctvo dnes predstavuje veľmi náročné odvetvie, ktoré v rámci ekonomickej vedy predovšetkým v oblasti verejných financií v rámci trhových ekonomík, prechádza radikálnymi zmenami. Hlavným dôvodom je logická snaha krajín po zvyšovaní spoločenskej úspešnosti, posilňovaní princípov demokracie a hľadania lepších systémov štátnej prosperity. Konsolidácia verejných financií je prevažne principiálnym programom dňa silných i slabých ekonomík na celom svete.

K zložitým hľadaniam konsenzu medzi vedeckou teóriou a reálnou praxou je nutné mať čo najviac kvalitných informácií aj z oblasti zdaňovania. Daňovníctvo, ako vedný odbor, profilované v mnohých krajinách nie je, čo považujem za jeden z vážnych nedostatkov a zdrojov dlhoročného nesúladu v politike krajín EÚ, kde sa nedarí dostatočne harmonizovať procesy zdaňovania v súlade s potrebami vytýčenej Lisabonskej stratégie, ktorá chce vytvoriť z Európy silného ekonomického a obchodného partnera súčasným ekonomickým veľmociam na čele s USA, Ruskom, Japonskom, Čínou a Indiou.

Na Slovensku napríklad funguje v rámci akademického prostredia samostatný vedný odbor financie a účtovníctvo. Neexistuje samostatný vedný odbor „verejné financie“ a „daňovníctvo“. Daňovníctvo a auditorstvo sú v rámci programov ekonomických univerzít ponúkané ako atraktívne štúdijné odbory, ale skutočných odborníkov – vedcov na problematiku verejných financií a expertov na problematiku daní na Slovensku, je málo.

Pričom skúsenosti experta na daňovníctvo v rámci medzinárodného kontextu a k znalostiam zdaňovania v EÚ i vo svete chýbajú – podľa našich doterajších poznatkov – úplne.

Vedecké daňovníctvo môže dávať kvalitné fundamentálne prognózy i alternatívne analytické scenáre pre nutné variovanie globálnych pohybov v EÚ i vo svete a ich vplyvy. Otázky niektorých veľmi zložitých problémov, ako je napríklad daňová harmonizácia, zložité výpočty daňovej kvóty, daňová konkurencia, daňové raje, transferové oceňovanie, internacionálne daňové úniky, daňové analýzy miery spokojnosti priameho alebo nepriameho zdaňovania z hľadiska citlivosti verejnosti na vývoj daňového inkasa, daňové služby alebo prudko rastúce internetové problémy zdaňovania – budú zamestnávať politikov, vlády, ministerstvá financií a vedenia daňových správ. Čím viac vedeckých

informácií a expertných záverov z tejto oblasti – tým lepšie národohospodárske scenáre makroekonomického vývoja a tým stabilnejšie a konsolidovanejšie verejné financie krajiny.

Na svetovom trhu dochádza k výmene najsilnejších hráčov postupne a stále väčší primát k popredným miestam medzi supervelmocami začínajú diktovať nové ázijské kolosy (krajiny s počtom obyvateľstva cez miliardu!) – napríklad Čína a India. Ekonomický vývoj sa vždy dotýka aj finančnej politiky a v rámci nej daňová politika bude naďalej kľúčová pre každú trhovú ekonomiku.

V rámci niektorých členských krajín EÚ existuje veľa rozdielov medzi starými a novými členskými krajinami. Radikálne reformy niektorých menších štátov zaskočili najväčšie krajiny, kde existujú konzervatívne a dlhoročné „ťažkotonážne daňové systémy“, ktorých reformovanie je oveľa komplikovanejšie. Dane sa však stávajú súčasťou investorskej politiky a sú zdrojom rozhodovania manažmentov firiem v rámci toho, kde budú organizovať zdaňovanie ich medzinárodných koncernov tak, aby to bolo pre nich čo najvýhodnejšie a to aj bez ohľadu na ich rezidenčnú príslušnosť. Rozhoduje miera zisku a výšky daňových sadzieb.

Vedecké daňovníctvo – by malo dávať nové inšpirácie a námety na riešenia mnohých ďalších problémov, ktoré v daňovníctve existujú. Dominujú napríklad váhy medzi vhodnosťou priameho a nepriameho zdaňovania, výšky optimálnych sadzieb, únosnosť daňových systémov k potenciálnym rizikám, expertné starnutie v radoch vybraných špecialistov a nadnárodných daňových expertov (napríklad vekový priemer na zasadnutiach dvoch svetových daňových organizácií CIAT a IOTA sa pohybuje vysoko nad hranicou 50 rokov, čo svedčí o potrebe vážnej úvahy nad generačnou výmenou expertov).

Nezávislí daňoví experti by mohli výrazne pomôcť predchádzať zbytočným škodám a stratám na báze účelovo politických a populistických tendencií niektorých konfrontácií medzi pravicovými a ľavicovým politikmi vo vývoji zdaňovania, ktoré zbytočne, často úplne kontraproduktívne a nepotrebné odčerpávajú finančné prostriedky z vreciek daňových poplatníkov potrebné na iné priority a účelnejšie veci vo financovaní krajiny.

Odborníci na dane z ministerstva financií a daňovej správy potrebujú niekedy kvalifikovanú oponentúru, ktorá by mala byť najmä v makrootázkach (v mikrootázkach procesu a hmotného práva daňových zákonov im môže byť partnerom napríklad komora daňových poradcov a podnikateľské združenia) realizovaná predovšetkým z úrovne akademického sektoru, ale najmä vedeckými autoritami.

Záver

Inovácia je pojem, ktorého viaceré definície sa zhodujú v tom, že je to najmä: zdokonaľovanie, zlepšovanie, zefektívňovanie, zvyšovanie účinnosti, optimalizovanie, modernizácia a obnovenie. Daňové inovácie možno chápať v užšom i širšom slova zmysle. V rámci rôznych náhľadov na ich kategorizáciu, z hľadiska praxe dominuje členenie daňových inovácií na: organizačné, legislatívne a technické. Z technických za kľúčový možno považovať daňový informačný systém.

Slovensko v roku 2010 patrilo na inovačný cintorín Európy, keď skončilo až na 26. mieste z členských krajín Európskej únie. V roku 2012 sa odhadovali daňové úniky v SR na 3 miliardy Eur. Slovensko v roku 2012 nespĺnilo plán daňových príjmov štátu a neplní ho zatiaľ ani priebežne (k 28. 2. 2013) v doterajšom vývoji roku 2013. V kontexte Programového vyhlásenia vlády z mája 2012 pripravilo určité konsolidačné balíky (napr. akčný plán boja proti daňovým podvodom, zriadenie daňovej kobry, príprava daňovej lotérie i daňového ratingu podnikateľov, atď.), ktoré Finančná správa SR postupne implementuje do praxe. Až čas ukáže, ako sa tento proces podarí.

Vhodnou inšpiráciou sú aj najlepšie skúsenosti (best practices) z vybraných krajín EÚ a sveta pre oblasť daňovníctva. Ak má náš štát dospieť k trvalej prosperite, musí usilovať o vybudovanie znalostnej ekonomiky a vedomostnej spoločnosti. Prevodovým mostíkom k nej je z hľadiska manažmentu budúcnosti najmä osvedčený nástroj zvaný talent manažment. V oblasti daňových inovácií je to predovšetkým príležitosť pre vedecké daňovníctvo s potrebou novej výskumnej činnosti.

Daňové inovácie sú hlavnou príležitosťou daňového manažmentu ako precizovať a zdokonaľovať zdaňovanie systémovo-procesným spôsobom.

Hlavnou potrebou, výzvou i víziou pre zlepšovanie daňového systému Slovenska je zdokonaľovanie daňových služieb. Najmä z hľadiska možností zrýchľovania a znižovania pracnosti (tzv. elektronické daňovníctvo) na strane jednej, motivačného zdaňovania, ale i stabilizovanie pravidiel zdaňovania, aby tieto nepodliehali častým zmenám a teda aj vyššej miere rizika pre daňové subjekty na strane druhej.

Skúškou správnosti pre realizáciu daňových inovácií v SR za posledné dvadsaťročie boli a sú najmä dve najväčšie daňové reformy. Vonkajšia z roku 2004 na báze tzv. rovnej dane k zníženiu sadzieb daní a vnútorná z roku 2008 (UNITAS) doteraz, ktorej cieľom je zjednotenie výberu daní, cla a odvodov z troch miest na jedno miesto.

Literatúra

- [1] BABČÁK, V.: Daňové právo Slovenskej republiky, Epos Bratislava 2010.
- [2] BURÁK, E., ORIHEL, M.: Daňový manažment I., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, Bratislava 2011
- [3] BURÁK, E., ORIHEL, M.: Daňový manažment II., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, Bratislava 2012
- [4] EFFRON, M., ORT, M.: Rýchly talent manažment, Eastonebooks Bratislava, 2011
- [5] HAMEL, G., BREEN, B.: Budoucnost managementu, Management Press, Praha 2008
- [6] KUBÁTOVÁ, K.: Daňová teória a politika – 5. Aktualizované vydání, Wolters Kluwer Praha 2010
- [7] LÁCHOVÁ, L.: Daňové systémy v globálném světě, ASPI Praha 2007,
- [8] LENÁRTOVÁ, G.: Daňové systémy, Ekonom Bratislava 2009,
- [9] MEDVEĎ, J. a kol: Daňová teória a daňový systém, Sprint Bratislava 2009

- [10] NERUDO VÁ, D.: Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie, ASPI Praha 2008,
- [11] ŠIROKÝ, J.: Daně v Evropské unii – 4. Aktualizované vydání, praktická ekonomická příručka, Linde Praha, 2010
- [12] Zelená kniha o budúcnosti DPH, www.finance.gov.sk,
- [13] ZUBALOVÁ, A. a kol.: Daňové teórie a ich využitie v praxi, Bratislava: Iura edition, 2008
- [14] BURÁK, E.: Main trend in tax risk management is towards a more friendly taxation system. In: TAX TRIBUNE (Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations), 2006, 1
- [15] BURÁK, E.: Meraním výkonov k nárastu produktivity. Intenzifikačný model v príklade nových indikátorov zo štátnej správy In: Produktivita a inovácie, 2007, č. 2
- [16] BURÁK, E., ORIHEL, M.: Meraním výkonov bielych golierov k väčšej efektívite. In Zborník z medzinárodného vedeckého seminára „Aktuálne trendy v manažmente verejnej správy „, Bratislava: VŠEMvs Bratislava, 2011, s. 65-80. ISBN 978 – 80 – 89458 – 15 - 8.
- [17] BURÁK, E.: Daňová optimalizácia – vybrané problémy. In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska „, Bratislava: VŠEMvs Bratislava, 2010, s. 87-95. ISBN 978 – 80 – 89458 – 14 - 1.
- [18] Vybrané interné materiály Daňovej správy SR z roku 2005-2011 (Zdroj: Daňové riaditeľstvo SR, www.drsr.sk)
- [19] UNITAS-Koncepcia reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov, www.finance.gov.sk
- [20] Programové vyhlásenie Vlády SR z mája 2012

Výkonnosť v činnosti starostu obce s využitím časovej štúdie¹

Peter KOČKIN – Juraj TEJ*

Performance in Activities of Mayor Using Time Study

Abstract

Paper points out the possibility of using time studies when creating time study of municipality mayor. Time study allows objectify the view on municipality representative activities and serves as a basis for quantitative analysis based on selected criteria, for example according to different management functions or segments of management. To confirm the trends in the Mayor's work was used Box-plot method. It can be concluded that the dependence on management activities in work of mayor in small municipality is very low, which is caused by the frequent lack of concept work and by performing of operational activities rather than conceptual.

Keywords: *function of management, local self-government, mayor, time study.*

JEL Classification: H76

Úvod

Každý, kto prichádza do inštitúcie miestnej samosprávy, má v úmysle byť so svojim problémom vhodne vybavený a chce, aby jeho potreby boli uspokojené minimálne v rámci právnych predpisov. Rovnako každý pracovník miestnej samosprávy chce poskytovať lokálne služby najlepšie, ako vie. Stret týchto záujmov vyvoláva vo verejnosti často otázku o výkonnosti jednotlivých zložiek verejnej správy, miestnu samosprávu nevynímajúc.

Zavedenie manažérskych metód do verejnej správy je spojené s jej permanentnými reformami a modernizáciou, pričom cieľom je predovšetkým zvýšenie efektívnosti, hospodárnosti, výkonnosti a odbyrokratizovanie verejnej správy. Sektor miestnej samosprávy je zameraný na kvalitu poskytovaných verejných statkov na miestnej úrovni. To všetko, v kontexte s množstvom kompetencií a aktuálnym stavom verejných financií v čase prebiehajúcej finančnej krízy, vyvoláva tlak na činnosť predstaviteľov miestnej moci. V očiach občanov je najvýraznejším predstaviteľom obce jej starosta. Jeho osoba sa u nich často spája iba s reprezentačnou funkciou, hoci jeho činnosť pozostáva z veľkého množstva každodenných manažérskych rozhodnutí, vykonávaných v prospech občanov obce.

Cieľom príspevku je analytický pohľad na výkonnosť starostu stredne veľkej obce. Skúmanie bolo zamerané na jednotlivé funkcie manažmentu a jednotlivé segmenty

¹ Výskumná štúdia je súčasťou projektu KEGA číslo 017PU-4/2013 Sieťovanie vybraných prvkov fakultných štruktúr.

* doc. Ing. Juraj Tej, PhD.; Ing. Peter Kočkin, PhD.; Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Katedra manažmentu, Ul. 17. novembra 1, 080 01 Prešov; e-mail: juraj.tej@unipo.sk, peter.kockin@unipo.sk

manažmentu, za využitia klasickej metódy časovej štúdie/snímky. Zámerom bolo zistiť ich podiel na jeho pracovnom čase a podporné štatistické vyhodnotenie, ktoré má zistiť, či niektoré z činností nie je venované extrémne množstvo času zo širokej palety činností starostu obce.

Teoretické ukotvenie a metodika

Pre poznanie vedeckých prístupov k prezentovanej téme je potrebné nazrieť hlbšie do kompetencií, metód a techník využívania nástrojov manažmentu na úrovni miestnej samosprávy. Súčasní autori uvádzajú, že moderný manažér v samospráve musí vedieť ako tvoriť strategické vízie a plány pre rozvoj miestnej samosprávy, ako riadiť disponibilné ľudské zdroje, ako dostatočne financovať programy a služby a spravovať pridelené fondy, mať povedomie o potrebe a využití informácií a plánovať potrebnú úroveň techniky, ktorá zlepši zber a analýzu informácií pre rozhodovanie i bežnú činnosť správy (Wright, Nemec, 2003/19; Tej, 2011/18). Namiesto obyčajného sledovania inštrukcií sa manažéri miestnej samosprávy zameriavajú predovšetkým na dosahovanie výsledkov. Farnham (1996/5) koncom minulého storočia upozorňoval, že v koncepciách modernej verejnej správy je jej manažér vnímaný ako aktívny agent politického procesu, nie iba ako vykonávateľ daných politík. Podľa Štangovej, Mitaľovej (2007/16) je potrebné nahradiť v súčasnosti v organizáciách verejnej správy funkčný prístup, ktorý je najčastejšie používaný, prístupom procesným. To znamená, aktívne využívať myšlienku, že iba efektívne prebiehajúce procesy zaručia dobré výstupy, a to iba v spojení s vnímaním výkonnosti procesov. Samozrejme, vrátane rozhodovacích procesov (Kočkin, 2010/8). Súčasný občan vníma manažment miestnej samosprávy aj ako podnikanie novej, silnej a významne privatizovanej vlády, kde sa využívajú nie iba podnikateľské metódy, ale aj hodnoty (Denhardt, Denhardt, 2000/3). Činnosť zamestnancov miestnej samosprávy, ako neoddeliteľnej súčasti verejnej správy, sa dnes musí opierať hlavne o výkonnosť presne definovaných rozhodnutí. Výkonnosť samosprávy by nemala byť chápaná iba ako finančná výkonnosť (v spojitosti s finančnou výkonnosťou je skôr vhodné ju spájať s pojmom efektívnosť). Výkonnosť samosprávy je možné dnes interpretovať z pohľadu procesov ISO. Hoci tieto normy ju využívajú, nedefinujú ju (Hudymačová, Hila, 2013/7); z pohľadu Európskej nadácie pre manažérstvo kvality (EFQM), ktorá definuje výkonnosť ako mieru dosahovaných výsledkov jednotlivcami, skupinami, organizáciami a procesmi (1991/4); ale aj podľa Centra rozvoja samospráv (CRS) a Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) v rámci procesov benchmarkingu (CRS, 2013/2). Efektívne dosahovanie cieľov v moderných organizáciách vyžaduje, aby každý riadiaci pracovník opakovane vykonával niekoľko typov činností, a to plánovanie, organizovanie, vedenie ľudí, koordináciu a kontrolovanie (Sojka, 2007/14). Dnes však najčastejšie používame rozdelenie základných manažérskych funkcií podľa Koontza a Weihricha (1993/10) na plánovanie, organizovanie, personalistiku, vedenie a kontrolu. V miestnej samospráve je možné využiť aj členenie funkcií na riadiacu, podnikateľskú, environmentálnu (Kosorín, 1999/11; Tej, 2000/17).

Vedúci pracovník v miestnej samospráve systematicky dáva smer činnostiam na svojom pracovisku. Jeho riadenie subjektov je zložitým procesom na základe využívania

dostupných zdrojov, vedenia podriadených a kontrolovania nimi vykonanej práce, predovšetkým za účelom dosahovania cieľov inštitúcie (Partyka-Pojęta, 2004/12). K tomu, aby miestna samospráva v obci mohla dlhodobo uskutočňovať svoje ciele, je potrebné, aby si jej predstavitelia osvojili zásady efektívneho riadenia. Kvalitu uskutočňovaných procesov manažérskych funkcií v kontexte výkonnosti priamo ovplyvňuje úspešnosť manažérov – v našom prípade starostu obce.

Naznačené prvky, ktoré sú súčasťou činnosti každej inštitúcie, musia podliehať skúmaniu, prognózovaniu a procesom analýzy i komparácie. Na takýchto výsledkoch je potom možné objektívne zabezpečiť formálne činnosti. Metódy štúdia pracovných činností sa zaoberajú skúmaním času, pohybu, priestoru a námahy pri práci. Jednými z nich sú časové štúdiá. Tie sú prioritne zamerané na skúmanie parametra času pri pracovnej činnosti. Ich cieľom je skúmať štruktúru a veľkosť jednotlivých zložiek spotreby času. Jednou zo základných metód časovej štúdie je snímka pracovného dňa, ktorá je charakterizovaná neprerušným pozorovaním (meraním a zaznamenávaním) skutočnej spotreby času v priebehu pracovnej zmeny od jej začiatku po ukončenie. Takouto metódou je možné zistiť nielen spotrebu času zamestnanca, ale aj štruktúru spotrebovaného času (Szombathyová, 2010/14; Horváthová, 2012/6).

Časové snímkovanie činnosti starostu obce pre potreby tejto štúdie sa uskutočnilo s jeho súhlasom, prebiehalo dva týždne v mesiaci november a dva týždne v mesiaci február. Išlo o obec v okrese Spišská Nová Ves, ktorá je lokalizovaná v turisticky preferovanej oblasti a v čase prieskumu v nej žilo 2 156 obyvateľov. Predpokladali sme, že v časovom horizonte vybraných mesiacov sa prejavujú určité rozdiely vzhľadom na špecifické činnosti spojené napríklad s ukončovaním hospodárskeho roka, ročným obdobím a rozpočtovou činnosťou. Pozorovanie bolo zaznamenávané do štandardného pracovného hárku, činnosti vykonávané starostom boli následne zotriedené podľa ich príslušnosti k jednotlivým manažérskym funkciám a segmentom manažmentu. Vypočítané podiely spotreby času boli podrobené skúmaniu v programe Statistica 11 s využitím metódy Box-plot, ktorá mala zistiť, či niektorá z činností starostu nemá extrémne zastúpenie v jeho pracovnom dni a teda, či na nej nie je významne závislá jeho výkonnosť.

Výsledky a hodnotenie

Na základe pracovného hárku sme zistili, že v sledovanom období, t.j. 20 dní (štyri pracovné týždne, dva v novembri a dva vo februári) starosta obce vykonal spolu 63 typov činností. V tomto období starosta čerpal jeden deň dovolenku a dva dni pripadli na štátne sviatky. Vykonané činnosti v jednotlivých etapách pozorovania boli roztriedené podľa jednotlivých funkcií manažmentu. Výsledky za mesiac november sú uvedené v tabuľke 1.

T a b u ľ k a 1

Činnosti starostu podľa funkcií manažmentu (november)

Funkcie manažmentu	Počet činností	Prepočet na minúty	Prepočet na %
Plánovanie	15	1 230	28,57
Organizovanie	13	1 155	26,83
Rozhodovanie	4	390	9,06
Vedenie	5	360	8,36
Kontrola	9	600	13,94
Nezaradené	5	570	13,24
Spolu	51	4 305	100,00

Zdroj: výsledky prieskumu

November je typické obdobie plánovania a prípravy obce na činnosti spojené so zimou. V prvom sledovanom období vykonal starosta spolu 51 činností – súvislých algoritimizovaných úkonov. Manažérskym činnostiam venoval celkovo 4 305 minút, priemerne 22 minút na jednu činnosť týždenne. Činnostami, spojenými s funkciou plánovania, sa zaoberal 1 230 minút, čo predstavuje 28,57 % pracovného času. V priemere na jeden druh úkonov v plánovacej činnosti spotreboval 82 minút. Činnostiam, súvisiacim s organizovaním, venoval 1 155 minút, t.j. 26,83 % (89 minút na jeden typ úkonov). Rozhodovaním sa starosta zaoberal približne 390 minút, to znamená, že rozhodovaniu venoval 9,06 % pracovného času (97,5 minút na každý typ úkonov s ním spojených). V novembri realizoval 360 minút činností, ktoré sme priradili k funkcii vedenia, teda 8,36 %, čo predstavuje 72 minút na jednu sériu úkonov. Kontrole sa venoval 600 minút, t.j. 13,94 % celkového pracovného času (približne 67 minút na jednu sekvenciu úkonov). Okrem toho starosta realizoval 5 druhov činností, ktoré sa nedali začleniť medzi hlavné funkcie manažmentu. Týmto činnostiam zodpovedá 570 minút, a to predstavuje 13,24 % pracovného času. V novembri teda starosta venoval najviac času funkcii plánovania, aj keď časovo najnáročnejšie sa javia jednotlivé procesy spojené z rozhodovaním.

Snímkovanie času sme opakovali v mesiaci február, ktorý predstavuje štandardný priemerný mesiac, v ktorom sa špecifické sezónne činnosti v práci starostu vyskytujú iba minimálne. Tabuľka 2 predstavuje kategorizáciu jednotlivých sérií úkonov starostu, ktoré boli zaznamenané v pracovnom hárku.

T a b u ľ k a 2

Činnosti starostu podľa funkcií manažmentu (február)

Funkcie manažmentu	Počet činnosti	Prepočet na minúty	Prepočet na %
Plánovanie	10	1 065	27,95
Organizovanie	6	735	19,29
Rozhodovanie	8	1 110	29,13
Vedenie	3	330	8,66
Kontrola	2	270	7,09
Nezaradené	5	300	7,87
Spolu	34	3 810	100,00

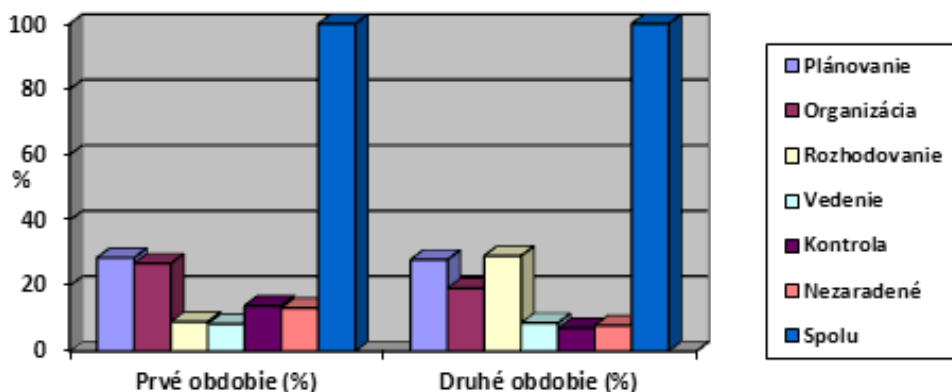
Zdroj: výsledky prieskumu

V druhom sledovanom období vykonal starosta spolu 34 činností, kategorizovaných podľa jednotlivých funkcií manažmentu počas 3 810 minút, t.j. 56 minút na jednu zaznamenanú činnosť týždenne. Plánovacími činnosťami sa zaoberal 1 065 minút, čo predstavuje 27,95 % pracovného času a 106,5 minút na jednu. Z celkového počtu činností vykonal 6 činností, zameraných na organizovanie, čo predstavuje 735 minút (19,29 %) pracovného času. Rozhodovanie so svojimi 8 činnosťami a 1 110 minútami pohltilo 29,13 % pracovného času. To predstavuje až 29,13 % a zvýšenie oproti predchádzajúcemu sledovanému obdobiu. Vo februári starosta realizoval 3 typy činností orientovaných na funkciu vedenia, čo z celkového pracovného času predstavovalo 330 minút, teda 8,66 % pracovného času. Starosta realizoval 5 činností, ktoré sme zaradili do kontrolnej funkcie a tie činnosti ho zamestnali 270 minút, čo predstavuje 7,09 % pracovného času. Tu ide o rapídne zníženie oproti novembru až na polovicu času, ale podiel na jeden úkon zvýšil minutáž takmer o 50 %. K nezaradeným činnostiam sme zaradili 5 činností s 300 minútami (7,87 %) z celkového času. V tomto sledovanom období starosta obce najviac času venoval rozhodovacím funkciám. Vedenie predstavovalo v tomto období takmer identickú položku ako v prvom období, ale čas na jeden úkon sa znížil o 38 minút. Zníženie môže súvisieť s nižšou náročnosťou vedenia v tomto období, alebo exponovanosťou pracovného času pre iné funkcie manažmentu.

Najlepšie je rozdiely vo výsledkoch časových snímok vidieť na grafe 1, ktorý predstavuje komparáciu oboch období.

G r a f 1

Komparácia funkcií manažmentu oboch období v časovej štúdii starostu obce (v %)



Zdroj: výsledky prieskumu

Z pohľadu na graf 1 je vidieť, že u starostu obce došlo k niekoľkým zmenám v dĺžke a frekvencii jednotlivých činností, ktoré reprezentovali funkcie manažmentu. V mesiaci február sa oproti predchádzajúcemu sledovanému obdobiu:

- takmer nezmenili výsledky snímkovania pri činnostiach spojených s plánovaním a vedením;

- znížil sa podiel vykonávaných činností, spojených s organizovaním, kontrolou a bližšie nešpecifikované činnosti;
- zvýšil sa podiel činností spojených s rozhodovaním.

Pri hlbšej analýze s využitím aparátu časovej štúdie je vidieť, že starosta sa v oboch obdobiach venoval:

- činnostiam, spojeným s funkciou plánovania takmer rovnako (približne 28 % pracovného času), ale v mesiaci február pripadlo na jednu činnosť o 17,5 minúty viac;
- činnostiam, súvisiacich s funkciou organizovania menšie množstvo času, vo februári o 210 minút týždenne menej, ale jednotlivé sekvencie úkonov boli na čas náročnejšie spolu o 122,5 minúty;
- činnosti, spojené s rozhodovaním boli vo februári exponovanejšie približne o 360 minút spolu za týždeň, rovnako sa predĺžil aj priemerný čas spojený s jednou činnosťou;
- činnosti, spojené s vedením, zabrali starostovi v mesiaci február iba nepatrne menej času, ale na jednu sekvenciu sa znížili o 19 minút týždenne;
- činnosti spojené s kontrolnou činnosťou spotrebovali vo februári výrazne menej času, ale o 50 % stúpila časová náročnosť jednotlivých kontrolných problémov.

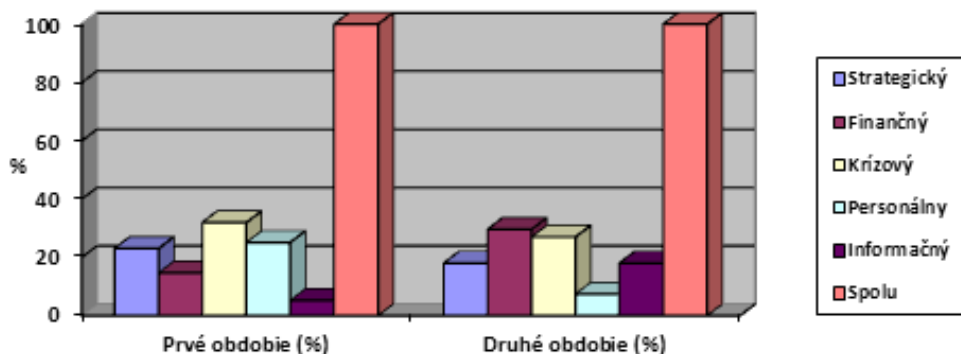
Box-plot analýzu sme použili ako podpornú štatistickú metódu na verifikáciu výsledkov časového snímkovania. Na základe výsledkov štatistickej analýzy v oblasti funkcií manažmentu je možné konštatovať, že:

- a) v mesiaci november nie je z hľadiska časového trvania jednotlivých funkcií manažmentu badať žiadne extrémne zastúpenie niektorej z nich (príloha A);
- b) v mesiaci február, podobne ako v predchádzajúcom období, žiadna funkcia manažmentu nevykazuje extrémne hodnoty z hľadiska času (príloha B);
- c) v sledovaných obdobiach spolu sa žiadna zo skúmaných funkcií nejaví ako potenciálny zdroj problémov z hľadiska výkonnosti starostu obce (príloha C).

Pri analýze časových štúdií starostu obce nás zaujímala aj príslušnosť jednotlivých činností k segmentom manažmentu. Sumárne je výsledok prezentovaný na grafe 2. Nakoľko Blox-plot štatistická analýza vykázala v tomto smere iba veľmi nízku preukaznosť výsledkov, venujeme sa tejto časti problematiky iba okrajovo.

Graf 2

Komparácia segmentov manažmentu prvého a druhého obdobia (v %)



Zdroj: výsledky prieskumu

Po spočítaní činnosti prvého a druhého obdobia môžeme konštatovať, že z celkového odpracovaného času bolo 20,53 % (5 700 minút), orientovaných na strategický manažment, finančnému manažmentu starosta venovaných 22,11 % času (1 260 minút), krízovému manažmentu venoval 29,47 % pracovného času (t.j. 1 680 minút). Najmenej času starosta obce venoval personálnym činnostiam - 16,32 % času (930 minút) a informačným manažmentom sa zaoberal 11,58 % (t.j. 660 minút).

Záver

Práca starostu obce, ako voleného zástupcu, je vnímaná zo strany občanov často ako povinnosť, spojená s reprezentačnou rolou. So znižujúcou sa veľkosťou obce starostovi obce ubúda z počtu pracovníkov obecného úradu, z objemu financií, ale rozsah kompetencií, stanovených zákonmi, sa nemení – dochádza iba k zmene frekvencií úkonov spojených s výkonom jednotlivých kompetencií.

Prostredníctvom analýzy časovej snímky práce starostu stredne veľkej obce je možné konštatovať, že:

1. počas celého sledovaného obdobia vo svojej činnosti subjekt využíval všetky funkcie manažmentu:
 - a) vo vzťahu k výkonu jednotlivých funkcií samosprávy najviac svojho pracovného času v prvom sledovanom období (november) venoval plánovaniu;
 - b) v druhom sledovanom (február) najviac času venoval činnostiam spojeným s rozhodovaním,
 - c) kvalitatívna odlišnosť jednotlivých sekvencií úkonov sa prejavila v zmene spotreby príslušného času,
 - d) štatistické hodnotenie prostredníctvom Box-plot analýzy poukazuje na absenciu extrémnosti výskytu akejkoľvek z funkcií v ktoromkoľvek období;

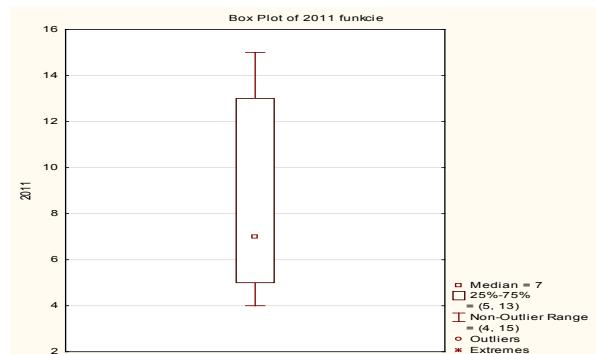
5. počas celého sledovaného obdobia subjekt vykonával činnosti, ktoré boli kategorizovateľné k jednotlivým vytýpovaným segmentom manažmentu:
- a) v rámci svojich možností venoval starosta najviac času činnostiam, ktoré bolo možné spojiť s procesmi krízového (1. obdobie) a finančného manažmentu (2. obdobie);
 - b) najmenej času venoval činnostiam spojeným s informačným a personálnym manažmentom;
3. aj napriek tomu, že analyzované činnosti vykazujú vysokú variabilitu jednotlivých zložiek z hľadiska kvantity, ale aj časového rozlíšenia, štatisticky nie je možné poukázať na žiadne extrémne rozdiely v jednotlivých funkciách manažmentu. To nás oprávňuje konštatovať, že žiadna z funkcií by z dôvodu zvýšenia výkonnosti práce starostu obce nemala mať prioritu a byť preferovaná, nakoľko každá činnosť má svoje opodstatnenie v každodennej pestrej činnosti starostu pre blaho obyvateľov obce.

Na základe uvedeného je možné konštatovať - vzhľadom na vyššiu preukaznosť výsledkov hodnotenia časovej štúdie prostredníctvom funkcií manažmentu, že výkonnosť činnosti starostu obce je založená viac na jednotlivých funkciách manažmentu. To poukazuje na to, že starosta obce by mal svoju každodennú činnosť využívať hlavne v kontexte vymedzení a uvedomenia si jednotlivých funkcií manažmentu. Z porovnania v oboch sledovaných obdobiach vidíme vysokú variabilitu v jednotlivých činnostiach starostu, ktorá bola potvrdená výsledkami Box-plot analýzy. Je možné predpokladať, že starosta obce vykonáva svoje činnosti hlavne na princípoch operatívneho manažmentu, to znamená, že podiel času, ktorý venuje jednotlivým činnostiam, je závislý hlavne na závažnosti situácie a potrebe obce. Ďalšie zovšeobecnenia bude možné vykonať až v nasledujúcom období, po ďalších realizovaných časových snímkach v rozšírenom súbore obcí.

Aj napriek tomu, že autori sa doteraz nestretli s problematikou využitia časových štúdií vo verejnom sektore, tento príklad poukazuje na to, že aj tam má používanie časových štúdií svoje opodstatnenie, pretože môže napomôcť jednotlivým aktérom riadiacich procesov v ich časovom manažmente, čo povedie k určitému stupňu racionalizácie aspoň rutinných činností a zároveň umožní dosiahnuť zvýšenie výkonnosti predstavitelia verejnej moci. Rozšírenie výskumného zámeru tejto štúdie by mohlo priniesť viac svetla do skúmanej problematiky rozloženia času verejných predstaviteľov na rôznych pozíciách a rôznych úrovniach verejnej vlády.

Príloha A

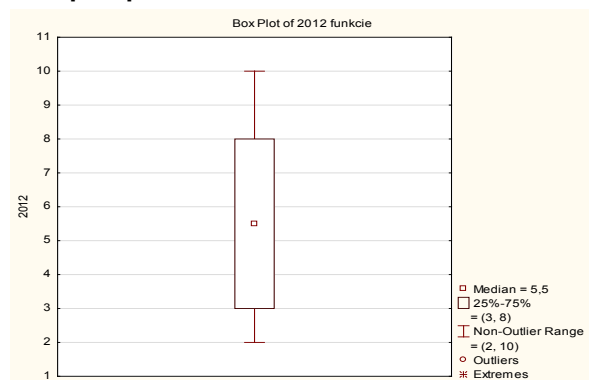
Box-plot pre funkcie manažmentu v novembri



Zdroj: výsledok štatistickej analýzy autorov

Príloha B

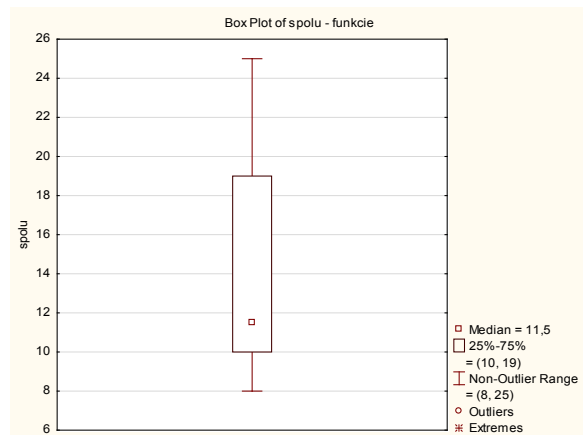
Box-plot pre funkcie manažmentu vo februári



Zdroj: výsledok štatistickej analýzy autorov

Príloha C

Box-plot pre funkcie manažmentu v oboch sledovaných obdobiach spolu



Zdroj: výsledok štatistickej analýzy autorov

Literatúra

- [1] BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E.: *Ekonomika a manažment územných samospráv*. Nitra : FEM SPU, 2004, 185 s. ISBN 80-8069-458-3
- [2] Benchmark – navrhnuté kritériá merania efektívnej profesnej organizácie samosprávy. Bratislava : Centrum rozvoja samospráv. [on line]. 19. 4. 2013. Dostupné na: <http://www.crs.sk/storage/02benchmarking-qs-pre-zmos.pdf>
- [3] DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V.: The New Public Service: Serving Rather than Steering. In *Public Administration Revue*. ISSN 1540-6210. R. 60, č. 6, November-december 2000
- [4] EFQM Excellence Model 1991. Brussels, EFQM 1999. [on line]. 21. 4. 2013. Dostupné na: <http://www.efqm.org/en/?TabId=132>
- [5] FARNHAM, D. et al.: *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Londýn : MacMillan Press Ltd, 1996, 308 s. ISBN 03-3365-082-4.
- [6] HORVÁTHOVÁ, M.: Analýza postavenia starostu v manažmente obce. Bakalárska práca spracovaná pod vedením J. Teja na FM PU v Prešove, 2012
- [7] HUDYMAČOVÁ, M., HILA, M.: Výkonnosť podniku. In *Q-magazín – internetový časopis o jakosti*. ISSN 1213-0451. Ostrava : VŠB TU. [on line]. 15. 4. 2013. Dostupné na: <http://katedry.fmfi.vsb.cz/639/qmag/mj99-cz.pdf>
- [8] KOČKIN, P.: *Manažérske rozhodovanie*. Prešov : FM PU v Prešove, 2010, 74 s. ISBN 978-80-555-0239-7
- [9] Kolektív: *Manažment orgánov miest a obcí*. Bratislava : Raabe, 2000, 592 s. ISBN 80-968117-1-1
- [10] KOONTZ, H., WEIHRICH, H.: *Management*. Praha : Victoria Publishing, 1993, 664 s. ISBN 80-85605-45-7
- [11] KOSORÍN, F.: *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava : Ekonóm, 1999, 231 s. ISBN 80-225-1114-5
- [12] PARTYKA-POJĘTA, J.: *Zarządzanie w organach administracji publicznej*. Chorzów : Marka, 2004, 152 s. ISBN 83-921382-0-1
- [13] PAPCUNOVÁ, V., GECÍKOVÁ, I.: *Základy verejnej správy*. Bratislava : IAM, 2011, 166 s. ISBN 978-80-970802-0-4
- [14] SOJKA, L.: *Základy manažmentu*. Prešov : PU v Prešove, 2007, 104 s. ISBN 978-80-8068-652-9
- [15] SZOMBATHYOVÁ, E.: Využitie snímky pracovného dňa pri analýze pracovnej činnosti. In *Trends and innovative approaches in business processes 2010*. Košice : TUKE, 2010, ISBN 978-80-553-0570-7. [on line]. 15. 5. 2012. Dostupné na: <http://www.sjf.tuke.sk/kmae/TaIPvPP/2010/index.files/clanky%20PDF/SZOMBATHYOVA.pdf>
- [16] ŠTANGOVÁ, N., MITAL'OVÁ, J.: Hodnotenie výstupov v samospráve – nevyhnutný predpoklad pre moderné manažérske riadenie. In *Ekonomika a riadenie verejnej*

správy – výzvy pre ďalší rozvoj. Košice : UPJŠ FVS, 2007, s. 9-13. ISBN 978-80-7097-689-0

- [17] TEJ, J.: *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov : FHPV PU v Prešove, 2000, 223 s. ISBN 80-88885-68-X
- [18] TEJ, J.: *Správa a manažment*. Prešov : Univerzitná knižnica PU v Prešove, 2011, 162 s. ISBN 978-80-555-0476-6. [on line]. 1. 5. 2013. Dostupné na: <www.pulib.sk>
- [19] WRIGHT, G., NEMEC, J.: *Management veřejné správy*. Praha : Ekopress s.r.o., 2003, 420 s. ISBN: 80-86119-70-X

Bariéry spolupráce v mestských regiónoch na Slovensku

Viktor NIŽŇANSKÝ*

Barriers of Cooperation of Town Regions in Slovakia

Abstract

Current political-administrative structures based on historical evolution are not covered with functional space in which economic and social activities of inhabitants are provided. The changes of structure as they are shown, seem to be necessary. Under the changing of structures we understand fusion of administrative units, reinforcement of cooperation in the frame of preparation and realization of public policies in town regions and agglomerations. All up-to-date efforts of fusion failed and barriers still remain.

Keywords: town regions, fusion, cooperation, barriers

JEL Classification: R580

Úvod

Nové spoločenské prostredie, globalizácia, vytvára tlak nielen na zmenu postavenia štátu a centrálnej vlády, ale aj na nové formy zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni. V tejto súvislosti sa hovorí o zmene paradigmy smerom k metropolitným oblastiam a mestským regiónom, o zmenách priemyselne založených regiónov, o špecializácii miest, ktoré sa stávajú základom klastrov čo priťahujú investície, o dostupnosti univerzít, výskumných centier, regionálnych reťazcov, o mobilite, o reakciách na klimatické zmeny, o lepších vzťahoch medzi mestami a vidieckymi oblasťami a pod. Okrem tejto zmeny rámcových podmienok ovplyvňujú fungovanie miest:

- demografické zmeny (najmä starnutie obyvateľstva miest),
- dopady krízy na zamestnanosť, výrobu, služby, trh s nehnuteľnosťami,
- nižšie daňové príjmy oproti očakávaniu, slabnúce väzby medzi hospodárskym rastom, zamestnanosťou a sociálnym pokrokom s dopadom na kúpyschopnosť obyvateľov a na rozvoj služieb,
- rastúce rozdiely v príjmoch,
- živelný rast miest, ohrozenie biodiverzity, riziká záplav,
- mestá sa musia vyrovnávať s rastúcim nadregionálnym súťažením o sídla firiem, o miesta platenia daní, o turistov.

Zmes týchto zmien dostáva mestá do štrukturálnych a finančných problémov, pričom politické, rozhodovacie štruktúry nie sú na tieto výzvy prispôbené. Problémom je nielen vysoká fragmentácia obcí, ale aj nedostatočná spolupráca v jednotlivých oblastiach, čo vedie k obmedzeným možnostiam konať a konať efektívne, k narastaniu deficitu

* Ing. Viktor Nižňanský, PhD., hosťujúci profesor na VŠEMvs, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Námestie SNP 4, 921 01 Piešťany, e-mail: niznansky@komunal.eu

demokracie a transparentnosti pri rozhodovaniach a pri používaní zdrojov, k strate významu mesta, mestského regiónu, aglomerácie, pri vonkajších vzťahoch, v konkurencii s inými.

Ukazuje sa, že politické – administratívne štruktúry, založené na historickom vývoji, sa nekryjú s funkčným priestorom, v ktorom denne prebiehajú hospodárske, ale aj spoločenské, aktivity väčšiny obyvateľstva. Zmeny štruktúry sa ukazujú ako nevyhnutnosť. Mali by umožniť odstránenie nezrovnalosti medzi využitím verejných služieb a ich platcami, zlepšiť demokratické princípy a zároveň zvýšiť schopnosť konať v rámci medzinárodnej konkurencie. Pod zmenou štruktúr treba rozumieť zlučovanie územnosprávnych jednotiek a posilnenie spolupráce v rámci mestských regiónov a aglomerácií. Je na škodu, že väčšina návrhov zmien v tomto zmysle na Slovensku doteraz zlyhala. Dôvodom boli najmä regionálne záujmy a odpor politikov.

Súčasný problémy fungovania mestských regiónov

Európsky hospodársky a sociálny výbor definoval príklady nedostatočného fungovania spolupráce v rámci metropolitných oblastí a mestských regiónov :

- nedostatočná komunikácia medzi profesionálmi, ktorí sú zodpovední za územný rozvoj, infraštruktúru, bývanie a všeobecné služby, a aktérmi, ktorí podporujú hospodársky rozvoj a dynamiku, ako aj vytváranie pracovných miest,
- akademická obec a výskumné ústavy zverejňujú užitočné štúdie o mestských aglomeráciách, ale ich komunikácia s verejnými orgánmi je obmedzená,
- orgány verejnej správy sa neradi delia o svoje názory so súkromným sektorom,
- mestá a regióny, ako aj vlády, sa najprv obracajú na Brusel, aby dostali finančnú podporu a prehliadajú príležitosti na prediskutovanie vhodných politických opatrení, či potrebu diskutovať o vplyve európskej legislatívy na metropolitné oblasti,
- vo všeobecnosti prevláda na národnej úrovni i na úrovni EÚ zmätok pokiaľ ide o to, ktoré prístupy, „zdola nahor“ alebo „zhora nadol“, sú potrebné. To má za následok, že mestá robia individuálny marketing, namiesto aby postupovali štruktúrovanejším spôsobom,
- diskusiu nepriaznivo ovplyvňuje aj napätie medzi vidieckymi a mestskými oblasťami (vrátane prímestských obcí),
- historické a kultúrne bariéry často znemožňujú zaviesť úspešné viacúrovňové riadenie, čo bráni účinnej reakcii na skutočné výzvy,
- štáty a mestá sa často zameriavajú na svoje každodenné fungovanie a nie sú veľmi otvorené integrovaným stratégiám alebo dlhodobým cieľom.

Okrem vyššie uvedených nedostatkov, ktoré platia aj pre Slovensko, za bariéry fungovania mestských regiónov považujeme:

Chápanie postavenia mestských regiónov

V prípade mestských regiónov sa nejedná o vzťah centrálného mesta, ktoré dominuje okolitým obciam. Podstatne dôležitejšie je dosiahnuť rozvoj územia mestského regiónu a zvýšenia kvality služieb spoločnými aktivitami. Preto sa nejedná o medziobecnú spoluprácu, alebo spolupráca mesto a okolie. Ide o vytvorenie a realizáciu spoločných verejných politík v rámci kompetencií miestnej samosprávy (školská, sociálna, prepravná, odpadového hospodárstva, kultúrna,.....).

Chýbajúce spoločné politiky na podporu rozvoja regiónu

Problémom je neukončený proces decentralizácie právomocí a tomu prislúchajúcich nástrojov a finančných prostriedkov, ale aj absencia spoločných verejných politík, napriek tomu, že mestá a obce majú rovnaké právomoci.

Chýbajúce povedomie a spolupatričnosť

Ak sú hranice zle vymedzené, nerešpektujú hranice nodálneho regiónu, tak nemôžu byť funkčné ani politicky, ani z hľadiska plánovania a rozvoja ekonomiky a nemajú dostatočnú akceptáciu medzi ľuďmi. Preto nie je možné očakávať vysokú spolupatričnosť a povedomie obyvateľov o nich. Slovenské vyššie územné celky nie sú z uvedených dôvodov ideálnym priestorom pre spoluprácu.

Nedostatočný vonkajší tlak

Napriek krízam, napriek napätosti rozpočtov miest a obcí, ale aj vyšších územných celkov, neexistuje dostatočne silný tlak na zavádzanie spoločného postupu miest a obcí v regióne, najmä v oblasti ich samosprávnej pôsobnosti. Je ho možné vytvoriť napríklad úpravou systému finančného vyrovňovania, aby podporovalo spoluprácu.

Nedostatočná informovanosť o výhodách

V povedomí obyvateľov, ale aj mnohých lokálnych politikov, nie sú zakotvené výhody spolupráce miest a ich okolia, s pozitívnym dopadom nielen na centrá. Dôkazom je nízka miera spolupráce v samosprávnych kompetenciách, mimo tých, kde je spolupráca stanovená ako podmienka v zákone.

Rozdielne podmienky a nejasnosť o pridanej hodnote spolupráce

V rámci spolupráce mesta a okolia existuje nedôvera a obavy menších miest a obcí, že budú centrom osídlenia využívané, že sa nebudú pokrývať potreby služieb ich obyvateľov. Je preto nevyhnutné veľmi jasne definovať nielen rozsah spolupráce, ale aj jej význam a výhody vyplývajúce z nej,

Obmedzenie flexibility a schopnosti konať nezávisle, zachovanie identity

Najmä u malých obcí vznikajú obavy zo straty flexibility a vplyvu pri presune právomoci na úroveň mestského regiónu. Jedná sa najmä o možnosť podpory vlastných podnikateľov

a zachovanie služieb. V prípade spolupráce s výrazne silnejším partnerom sa objavuje strach zo straty identity. Toto je možné riešiť vhodnou formou správy a organizácie.

Nedôvera v efekty spolupráce

V súvislosti s globalizáciou a požiadavkami na zvyšovanie efektívnosti hospodárenia nadobúdajú na význame aktivity zamerané na zvyšovanie a zlepšovanie kooperácií. Napríklad pri hospodárskom rozvoji, usídľovaní podnikov, odpadovom hospodárstve, ponuky športových a kultúrnych podujatí, sociálnej infraštruktúry, regionálnej profilácie až po spoluprácu v organizácii správy.

Výdavky na kooperáciu a na realizáciu zmeny

Spolupráca stojí peniaze, čas, osoby a vyžaduje zmenu. Čím výraznejšia je spolupráca, tým si vyžaduje viac času, bežných výdavkov a to všetko môže byť prekážkou najmä pre menšie obce. Predpokladom zvládnutia spolupráce je vysoká miera stability a prepojenia. Je možné spolupracovať na začiatku menej formálne, čo znižuje počiatočné požiadavky na výdavky a čas.

Politická štruktúra

rozličné stranícke záujmy v obciach a mestách znemožňujú spoluprácu, existuje strach zo zmien.

Dôvody na spoluprácu

Na základe doterajších zahraničných skúseností (SRN, Veľká Británia, Švédsko, Poľsko, Francúzsko,...) je možné definovať viaceré výhody spolupráce v mestských regiónoch a aglomeráciách. Patria k nim :

- možnosť zvýšenia výkonnosti ekonomiky regiónov a tým aj štátu ako celku,
- účinná účasť v programoch medzinárodného rozvoja a cezhraničnej spolupráce,
- homogenita a sociálno - ekonomická vyváženosť územných celkov,
- akceptovanie prirodzených dopravných priestorov,
- plošná účinnosť centier a lepšia dostupnosť okrajových sídiel do centra,
- vytvorenie podmienok pre vyrovnávanie handicapov marginálnych regiónov,
- dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja regiónov
- vytvorenie podmienok pre revitalizáciu krajiny, osídlenia, jednotlivých sídiel a regiónov,
- zohľadnenie etnicko - kultúrnych a historických faktov,
- účinná spoločná regionálna politika.

Záver

Niet pochýb o tom, že spolupráca v hraniciach mestských regiónov je na Slovensku žiaduca. Už dnes sa môže aplikovať pri príprave a realizácii spoločných verejných politík v rozsahu právomocí územnej samosprávy, pri rozvoji hospodárstva, pri rozvoji dopravy/prepravy (spoločné koncepcie, optimalizácia dopravy, koncepcie mobility, cenová

politika,...), pri zvyšovaní kvality života a životného prostredia, trvalo udržateľného rozvoja osídlenia, využívání pôdy, pri zabraňovaní roztriešteniu osídlenia, ale aj v rámci spoločného marketingu (podpora a vytváranie spolupatričnosti/ identity, profilácia mestského regiónu, budovanie pozície v medzinárodnej konkurencii spoločným zastupovaním).

Literatúra

- [1] Európsky hospodársky a sociálny výbor : „Metropolitné oblasti a mestské regióny v rámci stratégie Európa 2020“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy) (2011/C 376/02).
- [2] HOCHHOLDINGER, N. - HÖDL, C. – PROROK, T.2012. „Stadtregionen in Österreich“, KDZ Wien, máj 2012.
- [3] LEHMAN, L. – RIEDER, S. – PFÄFFLI, S. 2003. „Zusammenarbeit in Agglomerationen, Anforderungen – Modelle – Erfahrungen, Interface- Institut für Politikstudien, Fachhochschule Luzern, Verlag IBR, 2003.
- [4] NIŽŇANSKÝ, V. 2012. „Mestské regióny“, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., Piešťany, december 2012.

Konsenzuálny model vládnutia – železovský experiment¹

Györgyi KAPUSTA* – László LETENYEI** – Ladislav LEVICKY***

Consensual Model of Governance – Experiment Železovce

Abstract

The article focuses on the characteristics of selected alternative models of democracy, describes consensual democracy in comparing with majority democracy, based on historical evolution of this governance model and defines forms of the current utilizations in Switzerland. It follows the proces of the model's application in Slovak conditions, describes the reform of the municipal council in Železovce in the years 2007-2010 through a content analysis of available print sources and interviews with the competent authorities.

Keywords: *alternative models of democracy, consensual democracy, reform of municipal council*

JEL Classification: R 50

Úvod

Zastúpenie politických strán v mestských samosprávach charakterizuje v našich pomeroch skôr striedavé vládnutie, podobne ako v rámci politických pomerov celoštátneho rozmeru. Predstavitelia rôznych politických strán utvoria raz za čas väčšinu a snažia sa vládnuť, alebo sú v menšine a v tom období pôsobia ako opozícia. Konštruktívna menšina, ktorá by na základe odborných kritérií podporovala prácu vládnucej väčšiny, je ojedinelá. Zostať mimo hry, kritizovať, je krátkodobo lacnejší prístup a v súčasnosti najfrekvencovanejší politický postoj.

Ďalšou diskutabilnou problematikou je oslabovanie osobnej zodpovednosti poslanca, postavená na autoritatívnom prístupe primátora, ktorý počas štyroch rokov „nesie mesto na pleciach“; snaha poslancov o spoluprácu v riadení je minimálna.

Reakciou na opísané trendy sa javí samosprávny model širokej koalície, ktorá si kladie za cieľ zapojenie tvorivej energie demokraticky zvolených poslancov v prospech verejných vecí. Vychádza z alternatívneho modelu demokracie, aplikovaného dnes vo Švajčiarsku vo vláde a na úrovni viacerých kantónov a samospráv. Základom idey je

¹ Výskum bol podporený z projektu TÁMOP 4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 v Maďarskej republike. Autori aj touto cestou vyjadrujú poďakovanie Oliverovi Diggelmannovi, hosťujúcemu profesorovi Andrásyho univerzity, Sándorovi Gallaimu, pedagógovi Univerzity Corvinus v Budapešti, Krisztiánovi Felkaimu, pracovníkovi švajčiarskeho veľvyslanectva v MR za jeho rady pri predstavení priamej demokracie.

* Györgyi Kapusta, Katedra masmediálnej komunikácie a reklamy FF UKF v Nitre, Drážovská 4, gkapusta@ukf.sk

** László Letenyei, Sociologický a politický inštitút Fakulty spoločenských vied Univerzity Corvina v Budapešti, Maďarsko, llet@uni-corvinus.hu

*** Ladislav Levicky, Mestský úrad Železovce, SNP 2, llevicky@centrum.sk

aktívna participácia všetkých skupín s mandátom v procese vládnutia. Tým sa zabezpečí prevencia pred možným vytesnením niektorých politických zoskupení, znemožňujúc tak plniť svoje volebné ciele..

Keďže v našich pomeroch nie je zakorenená tradícia tvorenia veľkých koalícií, zdieľania moci a osobnej zodpovednosti poslancov, považujeme snahu samosprávneho vedenia mesta Želiezovce v tomto smere za inovatívnu.

Vo volebnom období 2006–2010 sa v mestskom zastupiteľstve experimentálne utvorila široká koalícia. Každý poslanec 12-členného mestského zastupiteľstva sa stal zodpovedným predstaviteľom jedného samosprávneho „ministerstva“ a zároveň vedúcim danej pracovnej skupiny, vytvorenej v rámci samosprávy.

V nasledujúcej časti sa venujeme teoretickým predpokladom a charakteristike švajčiarskeho príkladu tohto typu demokracie, následne opíšeme realizačný rámec železovského experimentu.

1 Švajčiarsky príklad

Popularizačný trend redukuje vymedzenie pojmu demokracie na jeho socio-filozofický paradigmatický rámec, pričom vo vedeckom kontexte nemá demokracia jednu všeobecne platnú formu. Liphart (1971, 1999) rozlišuje dva hlavné typy: väčšinovú a konsenzuálnu (konsociálnu) demokraciu. Využitie väčšinovej demokracie evidujeme v historickom kontexte Veľkej Británie, resp. na Novom Zélande, konsenzuálnej demokracie vo Švajčiarsku a v Belgicku.

Švajčiarsko sa vo všeobecnosti vníma ako krajina s najvyššou afinitou k realizácii priamej demokracie, pričom jej podstatou je, že v oblasti definovania legislatívy a politik sa nerozhoduje prostredníctvom volených zástupcov, ale priamo, prostredníctvom referendum. Cieľom tohto príspevku je predstavenie vlády založenej na konsenze, nezaobráame sa otázkami priamej demokracie, preto si len v krátkosti predstavíme základné piliere švajčiarskej demokracie na základe diela Direct Democracy in Switzerland (2005) a Kaufmanna [et al.] (2005). Vo Švajčiarsku, opierajúc sa o historické tradície, je samostatnosť kantónov relatívne veľká. V krajine s 23 kantónmi (z toho 3 sa rozdeľujú na tzv. polovičné kantóny), pôsobia v jednotlivých kantónoch rozdielne politické zoskupenia. V rámci nich majú mimoriadne veľký význam rôzne odborové organizácie, resp. strany s kantónnou pôsobnosťou. Pôsobia tu štyri celoštátne organizované strany: sociálni demokrati, slobodní demokrati, kresťanskí demokrati a Švajčiarska ľudová strana.

V jednom zo zastupiteľstiev dvojkomorového švajčiarskeho parlamentu, v Rade štátov, nazývaného (mimočodom nesprávne) aj hornou komorou, sedia predstavitelia kantónov, v druhom (Národné zhromaždenie) volení poslanci. Rada štátov má 46 členov (dvaja predstavitelia za každý kantón), ktorých delegujú kantóny. 200 mandátov Národného zhromaždenia je rozdelených podľa populácie, preto sú kantóny, v ktorých je volený len jeden poslanec a sú také, v ktorých 34 poslancov. Podľa zásad priamej demokracie sa poslanci zaoberajú najmä prípravou referendum a návrhov zákonov, o dôležitejších

návrhoch sa zväčša rozhoduje v referende. Rozhodnutiam alebo tvorbe legislatívy na úrovni kantónov či samospráv ešte častejšie predchádza referendum.

Parlament volí členov vlády (presnejšie: Federálnej rady) jednoduchou väčšinou. Rozdelenie ministerstiev je zakotvené v ústave, z toho vyplýva, že vláda má vždy 7 členov, rezorty sú preto pevne dané. Po svojom založení sa vláda stane nezávislou od parlamentu: nie je možné iniciovať proti jej členom ani proti celku hlasovanie o nedôvere. Funkciu premiéra (federálneho predsedu) vykonáva každý rok iný minister, rotujúco. Vo švajčiarskej vláde neexistuje princíp solidarity, namiesto toho sa uplatňuje zásada kolegiality, čiže vláda svoje rozhodnutia schvaľuje na základe väčšinového princípu hlasovaním.

Korene vývoja konsenzuálneho vládnutia siahajú do 19. storočia. Cieľom tohto prístupu bol politický zmier a stabilita, resp. integrácia menšín. Od roku 1959 tvorí švajčiarsku vládu vždy *široká koalícia*, čiže všetky štyri celoštátne politické strany sú v nej zastúpené. Zloženie vlády je v ostatných 50 rokoch nemenné: po dvoch ministrov majú socialisti, liberáli a kresťanskí demokrati, jedného ľudová strana. Túto prax síce nahlodal úspech Ľudovej strany v parlamentných voľbách v roku 2003, avšak konsenzuálne vládnutie zostalo zatiaľ (2008) nezmenené. Ostatní členovia vlády (štátni tajomníci, úradnícky aparát), nie sú predmetom politických vyjednávanií, ich výber sa uskutočňuje na základe profesijných kritérií.

Konsenzuálne vládnutie a vytváranie širokých koalícií sa v 90-tych rokoch stalo vo viacerých kantónoch, resp. samosprávach, zaužívanou praxou. Cieľom volebného aktu švajčiarskeho voliča nie je dosadenie politickej sily do vlády, ale rozhodovanie o pomere síl medzi stranami. Ktorá strana získa vo voľbách viac hlasov, dosadzuje viac poslancov, viac odborníkov, formuluje viac návrhov a v konečnom dôsledku môže vo väčšej miere uskutočňovať svoj volebný program. (V zmysle priamej demokracie je konečné rozhodovanie na voľbách prostredníctvom referenda.) Švajčiarsky vládny model tak síce akceptuje zásadu väčšinového vládnutia, pritom však zapojením menších strán predchádza pasci „väčšinového despotizmu“.

2 Želiezovský experiment, 2006

V komunálnych voľbách, uskutočnených koncom roka 2006, mohli v mestečku Želiezovce na južnom Slovensku voliči rozhodnúť o obsadení 12 poslaneckých miest v mestskom zastupiteľstve (MsZ) a o osobe primátora. Novozvolený primátor Ing. arch. Pavel Bakonyi zaviedol do štruktúry práce samosprávy niekoľko zmien, najmä po obsahovej, ale aj po formálnej stránke - v rozdielnej štruktúre, keď práca MsZ sa neopierala o činnosť komisií v pôvodnom zmysle, ale úsekov.

Pavel Bakonyi v úvode volebného obdobia o reforme samosprávy povedal: „Klasické komisie nebudú existovať. Po obsahovej aj po formálnej stránke – názvom úsek sa chcem odlíšiť od spôsobu práce bývalých komisií. Podľa mňa nefungovali dobre. Poslanec na čele úseku by mal byť priamo zodpovedný a motivovaný. Poslanec si vyberie členov rady úseku – tá bude nahrádzať bývalé komisie a nemala by sa zostavovať na základe politických nominácií. Poslanec si ako manažér úseku určí zloženie tejto rady, pomocou

ktorej bude napíňať svoj program, resp. časť programu. Na začiatku sme si povedali, že by bolo prepychom v takom malom meste vytvárať koalíciu a opozíciu, čím by sa časť poslancov odsunula na vedľajšiu koľaj, do role kritikov. Tým, že každý poslanec bude mať svoj úsek, každý bude rovnocenný, dostane priestor na realizáciu svojich predstáv. Samozrejme, každé uznesenie schvaľuje celé zastupiteľstvo, ale týmto prístupom sa každý poslanec môže upíjať na jednu oblasť, môže si definovať vlastný program. Musí však dobromyseľne ostatných presvedčiť, aby mu jeho návrhy schválili a takisto musí presvedčiť aj primátora. Ak sa naše predstavy zhodujú, je všetko v poriadku, ak sú prekonateľné rozdiely, budú vydiskutované pred zasadnutiami MsZ. Keď sa naše názory budú diametrálne odlišovať, obaja sa budeme snažiť pomocou argumentov presvedčiť ostatných poslancov o správnosti svojich názorov. Realizovať sa bude tá predstava, ktorá dostane väčšiu podporu. Až potom, keď dospejeme k dohode, bude sa o danej otázke hlasovať v zastupiteľstve. Tento systém neumožňuje nekorektné taktiky a obštrukcie. Práve tu vidím možný prínos novín, ktoré môžu už v schvaľovacom procese informovať obyvateľov, čím môže samospráva získavať nové podnety.

Každý úsek bude hospodáriť s určitým obnosom finančných prostriedkov, kam budú začlenené aj personálne výdavky na členov rady a pracovníkov MsÚ na danom úseku. S týmito prostriedkami budú musieť hospodáriť ako so svojím majetkom. Ak budú hospodáriť efektívne, v danom roku bude splnený program rozvoja a zostanú im nevyčerpané finančné prostriedky, som za to, aby jednu tretinu z ušetrených prostriedkov dostali títo ľudia a dve tretiny boli v ďalšom roku použité na investície v tomto úseku. Je to jasná motivácia, konečne musíme začať rozmyšľať hospodárne. Každodennú prácu úsekov budú vykonávať pracovníci úradu, ktorého organizačná štruktúra bude prispôbena štruktúre práce zastupiteľstva. Úseky budú zastrešovať všetky zložky samosprávy, od manažérov, cez rady až po oddelenia na úrade.

Každý bude mať stanovené koncepčné úlohy, ktoré budú vychádzať z rozvojového programu, ale aj operatívne. Úseky by mali iniciovať založenie občianskych združení a subjektov, ktoré zabezpečia realizáciu projektov. Z pohľadu obyvateľov je jedno, či služby poskytuje mesto alebo iná organizácia. Skúsme zaviesť takú štruktúru, ktorá bude tento otvorený prístup podporovať.“ (Želiezovský spravodajca, ďalej len ŽS, január 2007)

2.1 Reforma mestského zastupiteľstva

Cieľom samosprávnej reformy, odštartovanej v januári 2007, bola v konečnom dôsledku transformácia miestnej demokracie z väčšinového typu na iný, založený na vládnutí na báze širokospektrálneho konsenzu. Podľa plánu by sa reforma uskutočnila vo viacerých etapách:

- V prvej sa poslanci dohodli na vytvorení úsekov, na definovaní ich činnosti a rozpočtov.
- V druhej etape sa dohodli na tom, ktorý poslanec bude viesť ktorý úsek.
- Po tomto kroku mala nasledovať etapa tvorby programov, počas ktorého mal každý z poslancov vypracovať program rozvoja svojho úseku. Podľa predbežných odhadov sa to malo uskutočniť v priebehu 2-3 mesiacov.

- Nakoniec, po skompletizovaní programov jednotlivých úsekov do jednotného rámca, mali poslanci schváliť rozvojový program volebného cyklu, podľa ktorého mal prebiehať rozvoj mesta do roku 2010.
- Súbežne mala prebehnúť reforma mestského úradu: pri reorganizácii bolo najdôležitejším kritériom, aby úrad dokázal pokryť potreby 12 úsekov.
- Každý z poslancov, vedúcich úsekov, mal pravidelne referovať MsZ o svojej práci.

Prvé kroky reformy sa zrealizovali a začiatkom roka 2007 boli kreované úseky samosprávy. Nakoniec ich však nevzniklo 12, ale iba 11, a to tak, že jeden z úsekov viedli dvaja poslanci.

T a b u ľ k a 1

Úseky samosprávy, ich koordinátori a ich stranická identita

No.	Pomenovanie úseku	Koordinátor	Strana
1.	Úsek pôdohospodárstva	Róbert Récsei	SMK
2.	Úsek hospodárstva	Peter Martosy	NEKA
3.	Úsek výstavby a územného rozvoja	Gabriel Melczer	SMK
4.	Úsek životného prostredia a rekreácie	Ladislav Vékony	NEKA
5.	Úsek infraštruktúry	Róbert Gulyás	Smer, HZDS, SNS, KSS
6.	Úsek vnútra	Pavel Polka	NEKA
7.	Úsek služieb a obchodu	Tibor Csenger	SMK
8.	Finančný úsek	Ján Cserba	SMK
9.	Úsek školstva a kultúry (koordinovaný)	Vojtech Tomašovič	NEKA
		Géza Horváth	SMK
10.	Úsek sociálnych vecí a zdravotníctva	Irena Turzová	NEKA
11.	Úsek organizačných vecí	Katarína Mocsyová	NEKA

Význam skratiek:

SMK – Strana maďarskej koalície

HZDS – Hnutie za demokratické Slovensko

KSS – Komunistická strana Slovenska

Smer – SMER – sociálna demokracia

SNS – Slovenská národná strana

NEKA – nezávislý kandidát

(Zdroj: vlastné spracovanie)

Cieľom samosprávnej reformy bolo vytvorením „širokej koalície“ predísť potenciálnym konfliktom medzi väčšinovými a menšinovými frakciami. Pavel Bakonyi: „V novom mestskom parlamente totiž každý poslanec, ako jednotlivec, dostal a prijal od ostatných poslancov možnosť realizovať svoj program úseku na 4 roky. Každý poslanec dostal spravodlivo na starosť dvanástinu programu mesta a bude tak môcť hospodáriť s príslušnou časťou schváleného rozpočtu. Je preto komické, keď sa tu niekto snaží zo zvyku vytvoriť vládnucu väčšinu a opozíciu. Nie sme protivníci, nič nám nebráni v tom, aby sme fungovali ako kolegovia a spolupracovníci. Práve takéto boj politických strán a skupín spôsobil postupnú stratu ich dôveryhodnosti u občanov na celoštátnej i komunálnej úrovni. Dokladá to stále menšia účasť občanov na voľbách.“ (ŽS, apríl 2007)

Dôležitou súčasťou predstavy bolo, že poslanci si nevytvorili komisie, namiesto toho si vzali osobnú zodpovednosť za vypracovanie a realizáciu rozvojového programu daného rezortu. Táto snaha bola sčasti pozmenená: počas roka 2007 boli vytvorené menšie

zoskupenia – rady úsekov, ktoré pracovali spočiatku systémom ad hoc, postupom času však ich činnosť naberala pravidelný charakter.

2.2 Reforma mestského úradu

Jedným z pilierov reformy bola osobná motivácia a zároveň osobná zodpovednosť poslancov (t. j. koordinátorov úsekov). Treba však poznamenať, že zodpovednosť poslancov bola skôr morálneho a politického, než právneho charakteru. Samotnú prácu (podľa pokynov, za prípadne dobrovoľnej spolupráce poslancov), vykonávali pracovníci mestského úradu, ktorí boli zamestnancami vo verejnej službe so všetkými adekvátnymi právami a povinnosťami. Podľa slovenskej legislatívy bol na čele mestského úradu prednosta.

Podľa pôvodnej predstavy boli poslanci na čele svojich pracovných úsekov (pozostávajúcich z niekoľkých pracovníkov mestského úradu), ich úlohou bola koordinácia a dozor nad týmito pracovnými skupinami. Poslanec, alebo inak povedané koordinátor úseku, sa aj osobne mohol aktívne zúčastňovať na pracovnej činnosti, napríklad na príprave a realizácii projektov, jeho práca však bola dobrovoľná, bez finančného ohodnotenia.

Reorganizácia mestského úradu prebehla ešte v roku 2007. Počiatočný plán (vytvorenie 12 úsekov na mestskom úrade) bol modifikovaný, z pohľadu efektivity práce vzniklo menej oddelení, ktoré však zabezpečovali činnosť viacerých úsekov. Tieto boli nazvané „spojené úseky“.

T a b u ľ k a 2

Nová pracovná štruktúra samosprávy, vytvorená v záujme zabezpečovania činnosti úsekov

Oddelenia (spojené referáty)	Zabezpečujú činnosť úsekov	Počet pracovníkov
Financie a hospodárstvo	Úsek pôdohospodárstva, úsek hospodárstva a finančný úsek	7
Výstavba, územný rozvoj, infraštruktúra, životné prostredie a rekreácia	Úsek výstavby a územného rozvoja, úsek životného prostredia a rekreácie, úsek infraštruktúry	10
Služby a obchod, sociálne veci a zdravotníctvo, vnútro	Úsek služieb a obchodu, úsek sociálnych vecí a zdravotníctva, úsek vnútra	12
Školstvo, kultúra a organizačné veci	Úsek školstva a kultúry, úsek organizačných vecí	6

(Zdroj: *vlastné spracovanie*)

Vo februári 2007 mestské zastupiteľstvo schválilo novú organizačnú štruktúru samosprávy. Poslanci v nej zakotvili základné zásady fungovania samosprávy:

- orgánmi MsZ budú úseky, resp. rady úsekov a komisie, vychádzajúc zo zákona o obecnom zriadení,
- v rámci samosprávy nebude pracovať mestská rada,
- v štatúte sa zruší vytvorený, ale v praxi nevyužívaný útvar hlavného kontrolóra.

V júni 2007 bolo dovŕšené kreovanie novej štruktúry úradu, v rámci toho vytvorenie organizačnej štruktúry, rád úsekov a nových pracovných náplní. Táto etapa bola ukončená

podpísaním nových pracovných zmlúv. Hybnú časť tohto mechanizmu predstavovali pracovníci úradu, poslanci a primátor. Za jeden z výsledkov svojej práce označili vypracovanie koncepčných materiálov, napríklad rozvojového programu mesta.

V tomto období samospráva na 3 mesiace zrušila post prednostu mestského úradu. Podľa vyjadrenia Pavla Bakonyiho: „Práca a fungovanie MsÚ sa takto dá zvládnuť lepšie. Tento post podľa mňa komplikuje, rozdrobuje, zneprehľadňuje. Nie náhodou v katalógu pracovných činností ani nie je táto funkcia zadefinovaná. Aj v tomto sa ukazuje, že osobná odborná, právna zodpovednosť vedúcich pracovníkov, u nás koordinátorov, umožňuje, aby v dvojstupňovom riadení fungovali zodpovedne. Nie je potrebné ich denne dirigovať.“ (ŽS, september 2007). Neskôr nastala personálna zmena na poste prednostu a od septembra 2008 bol opäť neobsadený.

2.3 Prvé hodnotenia železovskej samosprávnej reformy do leta 2008

V kruhu poslancov bolo vznesených viac pochybností voči novému systému. Poslanec MsZ Vojtech Tomašovič (ŽS, apríl 2007) nesúhlasil s novými pojmami, odlišnými od všeobecne používaných a zákonom odporúčaných, na ktoré si ľudia už zvykli a roky používali.

Géza Horváth kriticky poznamenal, že „poslanci nesú zodpovednosť za prácu jedného úseku, na druhej strane sú zodpovední aj za prípadné chyby úseku, hoci za „zanedbanie povinností“ sú prakticky nepostihnuteľní, nevyplýva to zo zákona. Podstatou celoštátne používaného modelu je: aby sa niekto mohol stať poslancom, stačí získať potrebný počet hlasov (netreba vyhovieť žiadnej ďalšej požiadavke) a nie je žiadna záruka, že takéto zastupiteľstvo bude schopné zákonne a účinne viesť obec.

V prípade nami prijatého modelu sa môže stať, že jednotlivé úseky (nevediac o povinnostiach ostatných) budú pracovať na rovnakej, alebo, čo je ešte horšie, nebudú sa jej venovať vo vedomí, že to robí ten druhý. Orgány podobné komisiám sme nazvali rady úsekov, čo evokuje, že my, poslanci, dávame rady úsekom, teda profesionálom.“ (ŽS, október 2007)

Títo poslanci pri hodnotení predchádzajúceho roka v januári 2008 považovali za prednosť tohto systému „dvojstupňové“ prerokovanie problémov: na neverejnej „pracovnej porade“, potom verejne na zasadnutí mestského zastupiteľstva. V prospech nového systému hovoril aj fakt, že v tejto štruktúre sa zastupiteľstvo nedelilo na koalíciu a opozíciu, vďaka čomu aj práca prebiehala efektívnejšie.

V júli 2008 primátor zhodnotil realizáciu samosprávneho modelu: „Predpokladal som, že zavedenie nového modelu fungovania našej samosprávy prebehne priamočiaro a oveľa rýchlejšie. Formálna dohoda na novom modeli bola drvivou väčšinou prijatá a zmeny sa postupne dostávajú do zákonov a noriem našej samosprávy. Zmena myslenia a hlavne správania sa poslancov a pracovníkov mesta chce asi dlhší čas. Opustiť pohodlné kreslo kolektívnej nezodpovednosti za všetko, dohodnúť sa a prijať osobnú zodpovednosť len za konkrétnu časť z celku nie je jednoduché. Budeme s poslancami pravdepodobne na tomto ešte nejaký čas pracovať.“ (ŽS, júl 2008)

Na otázku, či je šanca na zastavenie reforiem a opustenie novonastoleného modelu, Pavel Bakonyi odpovedal: „Ak si to bude želať väčšina poslancov a táto vláduca väčšina bude aj schopná primerane definovať svoje predstavy, nič jej v tom nemôže zabrániť. Druhá otázka je, ako sa dokáže dohodnúť táto väčšina medzi sebou na spôsobe vládnutia do konca volebného obdobia. Nový model fungovania samosprávy je mnou ponúknutou alternatívou voči starému, zaužívanému modelu, ktorý doviedol Želiezovce na okraj priepasti. [...] Skúšku správnosti fungovania starého modelu si môže potom už každý urobiť tak, že sa postupne opýta bývalého primátora, potom jednotlivu každého bývalého poslanca, potom jednotlivu každého vtedajšieho pracovníka mesta, kto z nich sa cíti byť za stav ku koncu roka 2006 v Želiezovciach zodpovedný. Predpokladám, že všetci do jedného odpovedia, že oni nie. A tu je pes zakopaný. Trhové hospodárstvo nevie fungovať bez osobnej zodpovednosti za zostavenie koncepcie a jej dôsledné realizovanie. Mnou ponúknutý model je otvorený, je schopný akceptovať nové požiadavky a môže sa prispôsobovať meniacim sa podmienkam. Jedinému nie je schopný sa prispôbiť, a to je kolektívna zodpovednosť. Prijatie osobnej zodpovednosti je ten zásadný krok, ktorý ešte väčšina neurobila.” (ŽS, júl 2008)

Záver

Teoretický rámec aplikácie železovského modelu bol vo volebnom období 2006–2010 položený najmä vďaka formálnej podpore väčšiny mestského zastupiteľstva. Iniciatíva po celú dobu trvania experimentálneho modelu zostala v rukách primátora. Poslanci síce postupne odsúhlasili legislatívne rámce jeho fungovania, postupom času však prejavili stále viac námietok voči praktickej implementácii modelu. Z reakcií poslancov na zasadnutiach MsZ v druhej časti volebného obdobia vyplynulo, že sa po celý čas experimentu úplne nestotožnili s konsenzuálnym modelom. Príčinou ich odmietavého prístupu boli odlišnosti medzi aktuálnou slovenskou legislatívou, zachytenou najmä v zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov a piliermi konsenzuálnej demokracie, aplikovanej v meste Želiezovce. Nedošlo ani k osvojeniu princípov osobnej zodpovednosti. Teoretický predpoklad, podľa ktorého by návrh na uznesenie pripravil daný úsek a predložil na zasadnutie MsZ jeho koordinátor (poslanec), ktorý by za to prevzal osobnú zodpovednosť, nebol úplne naplnený ani v jednom prípade. Podľa koncepcie železovského modelu mali ostatní poslanci takýto návrh podporiť s tým, že akceptujú osobnú zodpovednosť predkladateľa. Tento moment sa ukázal ako zlomový, ktorý väčšina členov zastupiteľstva nedokázala akceptovať. Koniec volebného obdobia 2006–2010 prebiehal v znamení ústupu od princípov nastoleného modelu. Po voľbách v roku 2010, keď bolo zvolených až 8 z 12 poslancov z predchádzajúceho volebného obdobia, sa železovská samospráva vrátila k zaužívanému modelu fungovania samosprávy.

Efektivita využitia modelu konsenzuálnej demokracie z dlhodobého aspektu predpokladá ďalšie kvantitatívne výskumy na základe rôznych ekonomických a demografických ukazovateľov v nasledujúcich rokoch. Z krátkodobého pohľadu a kvalitatívnym prístupom k obsahovej stránke opísaného experimentu, pričom sa opierame o skutočnosti a fakty

o prístupe k demokracii v Želiezovciach v nasledujúcom volebnom období (od roku 2010), môžeme skonštatovať istú formu reverzibility k predchádzajúcemu modelu väčšinovej demokracie.

Model konsenzuálnej demokracie v nasledujúcom období nepodporili ani poslanci, ani primátor mesta, pričom objektívny pohľad na dôvody neúspechu majú byť premetom ďalších výskumov v tejto oblasti. Vychádzajúc z našich zistení a faktických dôsledkov experimentu, odporúčame sa sústrediť najmä na analýzu a prístup individuálnej zodpovednosti príslušných orgánov a následnú komparáciu v rámci alternatívnych modelov demokracie, ďalej sa sústrediť na operacionalizáciu legislatívneho rámca modelu a na podrobný taktický plán implementácie.

Literatúra

- [1] KAUFMANN, B. [et al.] (red.) 2005: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Amsterdam: The Initiative and Referendum Institute Europe Direct Democracy in Switzerland. CD, DVD. 2005. Presence Switzerland PRS., www.ch.ch
- [2] GLEDHILL, J. 2000: El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política. Bellaterra, Barcelona: Ediciones Bellaterra
- [3] LIJPHART, A. 1971: Comparative politics and the comparative method. In: American Political Science Review 65 (3): 682-693
- [4] LIJPHART, A. 1999: Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries. New Haven: Yale University Press
- [5] ŽS, Želiezovský spravodajca, mesačník, Želiezovce, január 2007 – august 2008

Základná infraštruktúra podpory vedy a výskumu na Taiwane

Marek CSABAY*

Basic Infrastructure for Science and Research Promotion in Taiwan

Abstract

Taiwan belongs to technologically most advanced countries in the world. Thanks to the systematically applied policy of innovation and research promotion Taiwan plays a major role in the ICT industry supply chains. To achieve this position in the world economy Taiwan developed an advanced infrastructure for both primary and applied research. Institutions enhancing the scientific and business environment play a crucial role in Taiwan's success. The article describes the basic infrastructure for promotion of science and research in Taiwan including the financing programs.

Keywords: Taiwan, Science, Research, Innovations, Policy

JEL Classification: I28, O38, O53

Úvod

Taiwan zaraďujeme medzi 20 najväčších ekonomík sveta (s HDP v roku 2012 podľa parity kúpnej sily na úrovni 901,9 mld. USD) [13] a figuruje na čelných pozíciách rebríčkov najväčších svetových exportérov a importérov s vývozom vo výške 301,1 mld. USD a importom vo výške 270,7 mld. USD v roku 2012. [26] Zároveň ho považujeme za jedného z hlavných dodávateľov informačných a komunikačných technológií (IKT) vo svete. Túto pozíciu mohol Taiwan dosiahnuť iba systematickým uplatňovaním hospodárskej politiky, orientovanej na budovanie konkurencieschopnosti a rozvoj inovácií. Už v roku 2002 bolo možné o Taiwane konštatovať, že disponuje inovačným klastrom, porovnateľným s hlavným prúdom krajín OECD, pričom prekonáva také krajiny, ako sú Španielsko a Kórea.[22]

Taiwan si dlhodobo udržiava čelné pozície v medzinárodných hodnoteniach konkurencieschopnosti a podnikateľského prostredia (pozri Tab.1). V rebríčku IMD World Competitiveness Yearbook 2012 obsadil Taiwan 7. miesto vo svete spomedzi 59 hodnotených krajín. Z regionálnych konkurentov sa pred Taiwan zaradil Hongkong na 1. mieste a Singapur na 4. mieste rebríčka. [12] V čiastkovom hodnotení infraštruktúry vstupujúcej do tvorby konkurencieschopnosti obsadil 12. miesto spomedzi hodnotených krajín, avšak od roku 2008 vykazuje v tomto ohľade kontinuálny posun vpred. Podrobnejší pohľad odhalí, že v technologickej a vedeckej infraštruktúre obsadil 4., resp. 7. miesto.[11]

Taiwan tiež opakovane obhájil 13. miesto v porovnaní konkurencieschopnosti jednotlivých krajín podľa Global Competitiveness Report 2012-2013 vydávaného Svetovým ekonomickým fórom, pričom sa zaradil na 4. miesto v Ázijsko-pacifickom regióne

* Ing. Marek Csabay, PhD., Paneurópska vysoká škola, Fakulta ekonómie a podnikania, Tematínska 10, 851 05 Bratislava, E-mail: marek.csabay@uninova.sk

(za Singapur, Hongkong a Japonsko, ale pred Kórejskú republiku, Austráliu a Čínu). [23, s.13] Správa konštatuje, že konkurencieschopnosť Taiwanu je „v podstate nezmenená a konzistentne silná“. [23, s. 28] Z pohľadu budovania odvetvových klastrov (v rámci piliera „sofistikovanosť podnikania“), dosiahol Taiwan 1. priečku vo svete. [23, s. 339]

Pre ilustráciu uvádzame i umiestnenie Taiwanu v hodnotení krajín Global Information Technology Report 2012, v ktorom dosiahol Taiwan 11. miesto. V rámci subindexu „Business and Innovation Environment“ sa však umiestnil na 6. mieste vo svete. [2, s. 13] Obdobne Taiwan dosiahol v roku 2012 13. miesto podľa Indexu znalostnej ekonomiky Svetovej banky. [25]

T a b u ľ k a 1

Konkurencieschopnosť Taiwanu v medzinárodnom porovnaní

Inštitúcia	Rebríček	Poradie vo svete
Institute for Management Development	World Competitiveness Yearbook	7
World Economic Forum	Global Competitiveness Index 2012-2013	13
	Global Information Technology Report 2012	11
World Bank	Knowledge Economy Index	13

Zdroj: IMD, WEF, World Bank

Taiwan sa pravidelne umiestňuje na čelných priečkach udelených patentov americkými a európskymi patentovými úradmi. [24 a 3] V rebríčku vedeckých publikácií dosiahol v roku 2010 16. miesto vo svete s počtom 23 715 výstupov, zaznamenaných v Indexe vedeckých citácií (SCI), čo predstavuje ca. 2 % svetových vedeckých publikačných výstupov. [17, s. 125] Podobne, ako v prípade rebríčkov konkurencieschopnosti, možno predpokladať, že dosiahnuté úspechy sú výsledkom systematickej podpory vedy, výskumu a inovácií v ekonomike. Predkladaný článok sa zameriava na základnú infraštruktúru podpory vedy, výskumu a vývoja ako jedného z hlavných zdrojov inovácií a konkurencieschopnosti Taiwanu. Cieľom článku je zmapovať rozsah a hĺbku systému podporného systému s osobitným dôrazom na inštitucionálnu organizáciu v rámci štátnej a verejnej správy.

1 Inštitucionálne zabezpečenie podpory vedy, výskumu a inovácií

Politika Taiwanu v oblasti podpory inovácií, vedy, výskumu a nových technológií má dlhoročnú tradíciu a zohrávala jednu z ústredných úloh v hospodárskom rozvoji krajiny. Vzhľadom na charakter ekonomiky, ktorej v súčasnosti dominujú technologicky náročné odvetvia, pričom len samotný sektor IKT tvorí 33 % HDP [10, s. 5], s pretrvávajúcou potrebou obnovy, resp. zavádzania nových technológií, je úzko prepojená s ostatnými kľúčovými hospodárskymi politikami. Ústredným orgánom štátnej správy zodpovedným za formulovanie a implementáciu politiky v oblasti vedy a výskumu je Národná rada pre vedu (National Science Council - NSC) s postavením ministerstva v rámci Executive Yuan

Čínskej republiky (Taiwan). Jej postavenie v rámci vlády, ako rovnocenného ministerstva, je odzrkadlením významu, ktorý Taiwan prikladá tejto oblasti riadenia hospodárskeho rozvoja krajiny. Úlohou NSC je:

- podpora národného vedeckého a technologického rozvoja,
- podpora akademického výskumu,
- rozvoj vedeckých parkov.

Na čele NSC stojí minister vlády, ktorému okrem administratívnych zložiek NSC podliehajú špecializované zložky zodpovedné za formulovanie politiky podpory rozvoja vedy a technológií v jednotlivých vedných oblastiach (prírodné vedy, technické a aplikované vedy, vedy o živej prírode, humanitné a spoločenské vedy, vedecké vzdelávanie), ako aj správa troch vedeckých parkov, ktorými Taiwan disponuje (Vedecký park v Hsinchu, Vedecký park južného Taiwanu a Vedecký park stredného Taiwanu).

Okrem NSC má Executive Yuan v otázkach vedy a výskumu ako svoj poradný orgán Poradnú skupinu pre vedu a technológie (angl. Science and Technology Advisory Group - STAG) prvýkrát sformovanú v r. 1979. STAG pozostáva z predstaviteľov kľúčových orgánov štátnej správy, ale i poradcov, pôsobiacich v domácich a zahraničných výskumných organizáciách. [17, s. 95] Od roku 1980 táto poradná skupina organizuje pravidelné konferencie (angl. Science and Technology Advisory Conferences). Ich súčasťami sú panely pozostávajúce zo zahraničných vedeckých a technologických expertov, ako aj domácich agentúr a organizácií, vedcov, akademikov a expertov. Okrem všeobecného zamerania uvedených konferencií organizuje poradná skupina aj špecializované ad hoc konferencie venované vybraným perspektívnym oblastiam vedy a výskumu.

Ďalšie relevantné organizácie vstupujúce do riadenia a podpory priemyselných inovácií v ekonomike Taiwanu zahŕňajú Oddelenie priemyselných technológií Ministerstva hospodárstva (angl. Department of Industrial Technology, Ministry of Economic Affairs – DOIT MOEA), Úrad pre priemyselný rozvoj Ministerstva hospodárstva (angl. Industrial Development Bureau – IDB MOEA), Odbor pre vedu a technológie (angl. Science and Technology Unit) Ministerstva zdravotníctva, Úrad poradcov pre vedu a technológie (angl. Office of Science and Technology Advisors) Ministerstva národnej obrany, ako aj ďalších rezortov.

Hlavnou úlohou DOIT MOEA (založený v roku 1979 ako Science and Technology Advisory Office, transformovaný do súčasnej podoby v roku 1993) je podpora technologického rozvoja súkromného sektora a pomoc pri zakladaní nových inovatívnych spoločností. Prioritné oblasti podpory sa zameriavajú na optoelektroniku, cloud-computing, elektromobily, robotiku a zelené technológie. DOIT spolufinancuje nielen výskum a inovácie v súkromných spoločnostiach (a ich spoluprácu s akademickým sektorom), ale i na výskumných inštitúciách zriadených v gescii Ministerstva hospodárstva. Poslaním DOIT je podporovať prostredníctvom programov technologického rozvoja (angl. Technology Development Programs - TDP) integráciu vedecko-výskumných zdrojov výskumných inštitúcií, akademickej sféry a priemyslu. [6] Prioritné zameranie podpory DOIT sa orientuje na progresívne a technologicky náročné odvetvia, ktoré sú základňou

konkurencieschopnosti taiwanských spoločností a jednak priamo zvyšujú kvalitu života obyvateľov (ako napr. inteligentné technológie, efektívnejšie výrobné technológie, inovácie v oblasti kvality života, zelené technológie, inovácie v službách).[9]

Vzhľadom na vysoký prínos malých a stredných technologických podnikov k rozvoju ekonomiky Taiwanu je podpore inovácií venovaná pozornosť i na úrovni Správy malých a stredných podnikov Ministerstva hospodárstva (Small and Medium Enterprises Administration – SMEA MOEA). MSP vykazujú vysokú schopnosť generovať nové myšlienky a inovácie, avšak tak, ako v iných krajinách – zväčša im chýbajú zdroje na ich uvedenie do života. Osobitné schémy v správe SMEA MOEA a iných zložiek štátnej správy podporujú inovačné prostredie aj pre malé a stredné podniky.

Štátna správa nezohráva na Taiwane iba vedúcu úlohu pri formulovaní politik v uvedených oblastiach a vytváraní nástrojov na realizáciu ich stanovených cieľov, ale aj pri výkone základného a aplikovaného výskumu. Základný výskum je realizovaný predovšetkým na Akadémii Sinica a univerzitách v gescii Ministerstva školstva. Aplikovaný výskum a vývoj technológií je sústredený predovšetkým vo výskumných centrách v správe rôznych zložiek Executive Yuan a štátnych spoločnostiach, ale je i zadávaný do výskumných centier súkromných spoločností. Od 60. rokov 20. storočia boli predovšetkým v gescii NSC a DOIT MOEA zakladané výskumné organizácie financované z verejných zdrojov. [4]

Najvýznamnejšou výskumnou inštitúciou je Výskumný inštitút pre priemyselné technológie (angl. Industrial Technology Research Institute – ITRI), ktorý má zahŕňa množstvo špecializovaných laboratórií a výskumných centier. Medzi prestížne výskumné organizácie, financované z verejných zdrojov, patria i Národné laboratóriá pre aplikovaný výskum (angl. National Applied Research Laboratories – NARL) a Inštitút pre informačný priemysel (angl. Institute for Information Industry – III).

ITRI vznikol v roku 1973 ako výskumná inštitúcia pre podporu inovácií v priemyselnej výrobe. Počas svojho fungovania ITRI pôsobil aj ako inkubátor, v ktorom vzniklo viacero známych taiwanských spoločností (o. i. spin-off SMTC a UMC – dvoch najväčších producentov integrovaných obvodov na svete). ITRI College je špičkovou inštitúciou špecializovaného vzdelávania pre odborníkov v oblasti high-tech.

III bol založený v roku 1979 s cieľom vybudovať medzinárodnú konkurencieschopnosť Taiwanu v oblasti informačných a komunikačných technológií. Popri svojej úlohe, ako výskumnej inštitúcie, plní III aj funkcie špecializovaného think-tanku pre otázky politiky v oblasti IKT. Zároveň má III vlastnú analytickú zložku (Market Intelligence and Consulting) a pôsobí ako školiace stredisko pre IT špecialistov. Ako výskumná organizácia má III 6 inštitútov zameraných na progresívne oblasti IKT.

NARL pôsobí ako nezisková organizácia založená v roku 2003 NSC. Laboratóriá (celkovo 11 lokalizovaných v Taipei a vo vedeckých parkoch), slúžia na realizáciu základného aj aplikovaného výskumu akademických inštitúcií, ako aj súkromných spoločností. Prioritnými oblasťami výskumu sú vesmírne technológie, nanotechnológie, prevencia prírodných katastrof, biotechnológie a pod.

Ďalšie špičkové výskumné centrá v gescii iných rezortov zahŕňajú o. i. Chungshan Institute of Science and Technology (v gescii Ministerstva národnej obrany), Chunghwa Telecom Laboratories (v gescii Ministerstva dopravy a telekomunikácií), Institute of Nuclear Energy Research (v gescii Rady pre atómovú energiu) a National Health Research Institute (v gescii Ministerstva zdravotníctva).

Celková koncepcia riadenia inovácií, vedy a výskumu na Taiwane je vo všeobecnosti realizovaná v úzkom prepojení medzi štátnymi a súkromnými inštitúciami. Táto spolupráca je realizovaná prostredníctvom aktívnej podpory výskumných aktivít súkromného sektoru, ako aj vytváraním verejno-súkromných výskumných partnerstiev s cieľom ďalej rozvíjať existujúce priemyselné klastre. Ako príklad možno uviesť vytváranie spoločných inkubátorov s globálnymi IT spoločnosťami. V rámci podpory inovácií malých a stredných podnikov boli v r. 2012 založené Start-Up Labs ako spoločný projekt štátu (SMEA MOEA) a spoločností E.SUN Ventures, Microsoft a Google. Cieľom projektu je vytvorenie prostredia, v ktorom bude podporovaný vývoj nových IT aplikácií a ktoré prepája miestnych malých podnikateľov s medzinárodnými spoločnosťami. Vybrané tvorivé tímy prešli intenzívnym školením v inkubátore III.

Významnou inštitucionálnou zložkou realizácie politiky podpory vedy, výskumu a inovácií sú vedecké parky v gescii NSC.¹ Taiwan disponuje tromi vedeckými parkami, spomedzi ktorých je najstarším a najvýznamnejším Vedecký park v Hsinchu (angl. Hsinchu Science Park - HSP), založený v roku 1980 podľa vzoru amerického Silicon Valley. V súčasnosti má HSP k dispozícii 6 lokalít na severe Taiwanu a rozlohu 13,73 km². Južný vedecký park (angl. Southern Taiwan Science Park - STSP) bol založený v roku 1996 na juhu ostrova a disponuje dvoma lokalitami s celkovou rozlohou 16,13 km². Vedecký park stredného Taiwanu (angl. Central Taiwan Science Park - CTSP) bol založený v roku 2003 a disponuje 5 lokalitami s rozlohou 16,77 km². Geografické rozloženie vedeckých parkov pokrýva rovnomerne obývané a priemyselne rozvinuté oblasti krajiny, pričom ich zameranie odzrkadľuje štruktúru a potreby dominantných priemyselných odvetví v regióne. Vytvorené klastre sa zameriavajú predovšetkým na IKT, optoelektroniku, biotechnológie (v prípade HSP), presné strojárstvo, biotechnológie a optoelektroniku (STSP), resp. presné strojárstvo a optoelektroniku (CTSP). [18, s. 81 a nasl.] Pre ilustráciu postavenia vedeckých parkov ekonomike Taiwanu možno uviesť, že v roku 2012 uvedené tri vedecké parky (resp. spoločnosti sídlia v nich) dosiahli výnosy vo výške 67,7 mld. USD (ca. 14 % HDP krajiny), čo predstavuje medziročný nárast o 5,2 % (taiwanské HDP vzrástlo len o 1,26 % v roku 2012). [1 a 14]

Dôležitou súčasťou inštitucionálnej infraštruktúry podpory vedy a výskumu na Taiwane je medzinárodná spolupráca. Význam medzinárodnej spolupráce, ktorý prikladá Taiwan v rámci vedy a technológií, odzrkadľuje aj existencia siete špecializovaných zastúpení v zahraničí. NSC riadi celkovo 16 oddelení pre vedu a technológie (angl. Science and Technology Divisions) na taiwanských zastupiteľských úradoch v Ottawe, Washington,

¹ Taiwan disponuje z hľadiska priemyselnej infraštruktúry okrem vedeckých parkov v gescii NSC aj štyrmi environmentálnymi vedeckými a technologickými parkami v gescii rezortu životného prostredia a desiatkami exportných výrobných zón a priemyselných parkov v gescii rezortu hospodárstva.

Houstone, Los Angeles, San Franciscu, Londýne, Paríži, Bruseli, Bonne, Prahe, Moskve, New Dillí, Hanoji, Soule, Tokiu a Canberre. Výskumný inštitút ITRI má v zahraničí 4 zastúpenia – ITRI International v USA (San José), ITRI Western Europe v Nemecku (Berlín), ITRI Moskva a ITRI Tokyo. Obdobne disponuje styčnými úradmi v zahraničí aj III – v Tokiu (Japonsko), Chennai (India) a Dauhe (Katar).

Infraštruktúra podpory vedy a výskumu na Taiwane zahŕňa i viac ako 100 inštitúcií vyššieho vzdelávania, z toho 55 verejných univerzít a vysokých škôl a 9 inštitúcií zabezpečujúcich vzdelávanie pre rezorty obrany a vnútra.

2 Národný vedecko-technický plán a iné nástroje podpory

Od roku 1999 upravuje aktivity štátu v oblasti vedy a výskumu Základný zákon o vede a technológiách (Fundamental Science and Technology Act). Zákon ukladá vláde povinnosť predkladať: [15]

- každé dva roky víziu a stratégie rozvoja vedy a technológií, ako aj správu o stave spoločenského rozvoja v tejto oblasti,
- každé štyri roky Národný rozvojový plán v oblasti vedy a technológií (angl. National Science and Technology Development Plan - NSTDP).

Vzhľadom na dynamiku zmien v oblasti vedy a výskumu, ako aj požiadaviek praxe v oblasti IKT, ktoré sú dominantným sektorom ekonomiky Taiwanu vystala potreba spracovávať v medziobdobiach národných rozvojových plánov tzv. White Paper on Science and Technology (WPST), ktorý udržiavaním diskusie o prioritách vedy a výskumu pomáha následne preniesť uvedenú dynamiku do ďalšieho NSTDP. V súčasnosti je v platnosti plán na r. 2009-2012 podporený WPST 2011-2014. Plán (NSTDP) na roky 2013-2016 je v súčasnosti v štádiu medzirezortnej prípravy v nadväznosti na Národnú konferenciu o vede a technológiách, ktorá sa konala v decembri 2012.

Plán na roky 2009-2012 bol formulovaný ako medzirezortný materiál, na ktorom sa podieľali okrem NSC aj Akadémia Sinica, STAG, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo národnej obrany, Ministerstvo školstva, Ministerstvo hospodárstva, Ministerstvo dopravy a telekomunikácií, Rada pre hospodárske plánovanie a rozvoj, Úrad pre ochranu životného prostredia, Komisia pre verejnú výstavbu a Komisia pre kultúrne záležitosti (dnes Ministerstvo kultúry). [19, s. 1] NSTDP 2009-2012 definoval ako svoje hlavné ciele: [19, s. 4]

1. posilnenie znalostného inovačného systému,
2. vytvorenie priemyselnej konkurenčnej výhody,
3. zlepšenie kvality života obyvateľov,
4. podpora národného udržateľného rozvoja,
5. zvýšenie vedeckej a technologickej kvalifikácie obyvateľov,
6. posilnenie autonómnej obrannej technológie.

Taiwan sa v rámci implementácie podpory vedy a technológií sústreďuje na viacero strategických prístupov, ktoré v minulosti zahrňovali napr. podporu optimálneho využívania

ľudských zdrojov v oblasti vedy a technológií, dôraz na kvalitu akademického výskumu, zakladanie globálnych inovačných centier a posilňovanie významných priemyselných klastrov, rozvoj vied o zdraví a živej prírode vrátane technológií, zakladanie perspektívnych inteligentných priemyselných odvetví, podporu integrácie vedy a technológií v oblasti zmiernovania následkov katastrof, podpora bezpečnosti a kvality života, podporu interdisciplinárnych prienikov humanitných vied s exaktnými vedami a technológiami, rozvoj udržateľných energetických technológií, budovanie zeleného a nízkouhlíkovej ekonomiky a pod. Uvedené stratégie naznačujú hlavný cieľ politiky v oblasti vedy a technológií na Taiwane – zvyšovanie kvality života obyvateľstva. V súčasnosti končiaci NSTDP 2009-2012 formuloval 6 základných stratégií: [19, s. 5]

1. zjednotenie humanitných vied a technológií a zlepšenie kvality života,
2. vzdelávanie vedecko-technických ľudských zdrojov a plné využitie ich talentu,
3. vytvorenie zdravého právneho a regulačného rámca a integrácia vedecko-technických zdrojov,
4. posilňovanie akademickej excelentnosti a sociálnych väzieb,
5. posilňovanie technologických inovácií a zlepšenie priemyselného prostredia,
6. prepojenie technologických možností a podpora udržateľného rozvoja.

Uvedené stratégie boli následne premietnuté do priorit podporných programov jednotlivých participujúcich zložiek. NSTDP 2009-2012 naplánoval finančné zdroje na programové obdobie v rozsahu viac ako 400 mld. taiwanských dolárov (TWD), čo predstavovalo približne 10 mld. eur (bližšie pozri Tab.2).

T a b u ľ k a 2

NSTDP 2009-2012 – finančný rámec (mld. TWD)

Organizácia	Plánované výdavky
NSC	167,24
Akadémia Sinica	43,35
Ministerstvo hospodárstva	134,85
Ministerstvo zdravotníctva	21,86
Ministerstvo poľnohospodárstva	19,22
Ostatné	24,90

Zdroj: NSTDP 2009-2012

Rozsah zamerania základného a aplikovaného výskumu pokrýva potreby taiwanskej spoločnosti a odráža záujem o celé spektrum vedných odborov s prioritou na IKT a zabezpečenie potrieb kvalitného života spoločnosti. Štruktúra vedeckého bádania je na Taiwane v zásade podriadená dvom imperatívom:

- zabezpečeniu dlhodobej konkurencieschopnosti a vedúceho postavenia v kľúčových odvetviach hospodárstva (osobitne IKT),
- zabezpečeniu kvality života a bezpečnosti obyvateľstva žijúceho pod hrozbou prírodných katastrof (zemetrasenia, tajfúny a pod.).

Uvedeným prioritám zodpovedá vyššie uvádzaná štruktúra stratégií podpory vedy a výskumu, štruktúra národných vedeckých a technologických programov, ako aj spektrum výskumných inštitúcií a laboratórií, ktoré v krajine fungujú. Ako aj naznačuje rozpočtové

plánovanie v Tab.2, hlavnými sponzormi vedecko-technických programov sú NSC a Ministerstvo hospodárstva (prostredníctvom DOIT). NSC zabezpečuje implementáciu NSTDP prostredníctvom Národných vedecko-technologických programov (angl. National Science and Technology Programs - NSTP), DOIT prostredníctvom Programov technologického rozvoja (angl. Technology Development Programs - TDP).

Od roku 1997 sa NSC sústreďuje na NSTP, s cieľom riešiť hlavné sociálno-ekonomické problémy Taiwanu súvisiace s kvalitou života obyvateľstva (energetická bezpečnosť, zdravotníctvo, zmierňovanie následkov prírodných katastrof) a zabezpečením konkurencieschopnosti ekonomiky (rozvoj IKT, biotechnológií, nanotechnológií, inteligentných systémov a pod.). V súčasnosti pokrývajú NSTP oblasti komunikačných sietí, biotechnológií a liečiv, on-chip systémov, e-learningu a elektronických archívov, nanotechnológií, genomickej medicíny a energetických zdrojov: [20]

1. National Research Program for Genomic Medicine,
2. National Science and Technology Program – Energy,
3. National Science and Technology Program for Biotechnology and Pharmaceuticals (nahradený National Research Program for Biopharmaceuticals),
4. National Science and Technology Program for Systems-on-Chip (nahradený National Intelligence Electronics Program),
5. Program for Networked Communications,
6. Taiwan e-Learning and Digital Archives Program,
7. Taiwan National Science and Technology Program for Nanoscience and Nanotechnology.

Nové riešenia sú podporované zavádzaním tzv. integrovaných výskumných projektov, ktoré pozostávajú z hlavného projektu a viacerých podprojektov, čo umožňuje reagovať na spoločenské výzvy s využitím multidisciplinárnych prístupov v spolupráci viacerých výskumných inštitúcií. NSC podporuje spoluprácu univerzít so súkromným sektorom s cieľom uvádzať riešenia vyvinuté v rámci akademického výskumu do podnikateľskej praxe.

S cieľom podporiť vývoj moderných technológií a ich transfer do priemyslu vytvoril DOIT tri implementačné nástroje v podobe TDP, ktoré sa zameriavajú na prioritné oblasti inovácií (Tab.3). [7] Cieľom je stimulovať vôľu súkromných spoločností investovať do výskumu a vývoja, akumulovať duševné vlastníctvo, kultivovať výskumný potenciál, zakladať nové spoločnosti a uvádzať inovatívne produkty a služby na trh.

T a b u ľ k a 3

Prehľad programov technologického rozvoja v gescii DOIT

Program	Rok vzniku	Zameranie
Organizačný TDP	1979	inteligentné technológie, efektívnejšie výrobné technológie, inovácie v oblasti kvality života, zelené technológie, inovácie v službách
Priemyselný TDP	1997	rozvoj priemyselných technológií, výskum inovácií malých a stredných podnikov, služby a aplikácia inovatívnych technológií, zakladanie nadnárodných inovatívnych centier výskumu a vývoja na Taiwane
Akademický TDP	2011	tematicky zameraná spolupráca priemyslu a akademickej sféry, regionálne zameraná spolupráca priemyslu a akademickej sféry

Zdroj: DOIT

Kým Organizačný TDP slúžil predovšetkým na financovanie výskumu na špecializovaných výskumných pracoviskách (vrátane ITRI, III a pod.) od 70. rokov 20. storočia, dva neskôr založené TDP sa orientovali na podnikateľskú sféru a jej potreby. [8] Získanie grantov na výskum a vývoj v rámci TDP nie je jediným stimulom pre podnikateľské subjekty na podporu inovácií. Zákon o priemyselných inováciách (Industrial Innovation Act) umožňuje podnikateľom uplatniť daňový kredit za výdavky na výskum a vývoj zameraný na inovácie, čím sa výdavky na inovácie stávajú daňovo uznateľným nákladom. Firmy môžu uplatniť kredit voči daňovej povinnosti až do výšky 15 % celkových výdavkov na výskum a vývoj v bežnom roku. Kredit je obmedzený na maximálne 30 % daňovej povinnosti v bežnom roku a nemôže byť presúvaný do ďalších rokov. [16]

Kvalita výskumného personálu, ako aj kvalita a vzdelanie pracovnej sily, je vo všeobecnosti jedným z najvýznamnejších faktorov úspechu taiwanskej ekonomiky. Ľudským zdrojom je venovaná vysoká pozornosť, či už v podobe ich vzdelávania a školenia, tak i v snahe aktívne lákať zahraničných expertov na výskumné pozície, ako i celé výskumné tímy, resp. ich medzinárodnú tvorbu. NSC ponúka v rámci grantových schém možnosť náboru hosťujúceho vedeckého a technologického personálu, resp. výskumníkov. Podmienky sú definované v závislosti od kategórie akademického, resp. výskumného personálu. V najvyššej kategórii Distinguished Visiting Fellow (čo môže byť buď laureát Nobelovej ceny alebo zamestnanec národnej výskumnej inštitúcie s medzinárodnou reputáciou) program ponúka odmeňovanie na úrovni predchádzajúceho zamestnania v zahraničí.

Proexportná agentúra TAITRA (Taiwan External Trade Development Council) prevádzkuje na základe zadania Ministerstva hospodárstva (Department of Investment Services – DOIS) portál <http://hirecruit.nat.gov.tw/>, ktorý sa zameriava na sprostredkovanie pracovných pozícií, vrátane výskumných a akademických, pre zahraničných záujemcov. Okrem elektronického portálu je nábor zahraničných expertov podporovaný tzv. Overseas High-Tech Talent Recruitment Missions, čo sú aktívne workshopy organizované v iných krajinách s cieľom prezentovať pracovné podmienky a príležitosti zahraničným expertom.

V roku 2012 boli realizované takéto semináre v USA (Silicon Valley a Boston). NSC podporuje i vytváranie väzieb s budúcimi generáciami taiwanských expertov žijúcimi v zahraničí. Od roku 2005 umožňuje NSC v rámci programu Taiwan Tech Trek mladým ľuďom taiwanského pôvodu z celého sveta absolvovať letné stáže na prestížnych národných výskumných inštitúciách, vedeckých parkoch a univerzitách s cieľom vytvoriť strategickú väzbu s novými generáciami Taiwancov žijúcimi v zahraničí a zvýšiť ich podporu a porozumenie pre Taiwan.

3 Financovanie vedy a techniky

Za podporu a financovanie výskumu zodpovedá NSC, avšak zdroje na vedu, výskum, podporu inovácií a transfer technológií alokujú prakticky všetky rezorty, pričom hlavnú úlohu zohráva rezort hospodárstva prostredníctvom rozpočtovej kapitoly DOIT. Celkovo Taiwan vynakladá cca. 3 % svojho HDP na výskum a vývoj (prehľad v Tab.4). [21] Výdavky v tejto výške (v roku 2011 413 mld. TWD) zahŕňajú okrem výdavkov vlády aj výdavky súkromného sektoru, ktoré tvoria dlhodobo viac ako 70 % celkových výdavkov. [18, s. 11]

T a b u ľ k a 4

Výdavky na výskum a vývoj

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Výdavky (mld. TWD)	307,0	331,4	351,4	367,2	395,0	413,3
Podiel na HDP (%)	2,51	2,57	2,78	2,94	2,91	3,02
Podiel vládnych zdrojov (%)	31,4	29,9	28,2	28,9	27,5	-
Podiel súkromných výdavkov (%)	68,6	70,1	71,8	71,1	72,5	-

Zdroj: NSC Statistics Database, NSC 2011 National Science Council Review

Rozpočet NSC pozostáva z rozpočtu samotnej Rady a rozpočtu správy troch vedeckých parkov, ktoré NSC riadi. Výdavky rozpočtu NSC v roku 2011 predstavovali sumu približne 42,86 mld. TWD (ca. 1,1 mld. EUR). Väčšina tohto rozpočtu smerovala na financovanie Národného synchrotronového centra pre výskum jadrového žiarenia, NARL a navýšenie podpory vedecko-technických projektov prostredníctvom Národného fondu na rozvoj vedy a technológií (National Science and Technology Development Fund - NSTDF). Fond bol založený NSC, avšak v súčasnosti je podriadený priamo Executive Yuan na základe zákona z roku 1999. [15] NSC má naďalej rozhodujúce postavenie v manažmente fondu a je považovaná za jeho správcu. NSTDF získal v roku 2011 prostriedky vo výške 32,3 mld. TWD. Príjmy pochádzali z výsledkov výskumu, resp. z dotácie vlády. Fond rozdelil v roku 2011 viac ako 37 mld. TWD na akademický výskum. [18, s. 8]

V roku 2011 bolo podporených 20 398 výskumných projektov (z toho 14 167 v prvom, 4 032 v druhom roku a 2 193 v treťom roku riešenia) v celkovej výške 21,09 mld. TWD, z ktorých šlo 64,42 % na podporu výskumu na verejných vysokých školách, 21,0 % na podporu výskumu na súkromných vysokých školách a 14,58 % na podporu výskumu na štátnych výskumných ústavoch. Jednoročné projekty predstavovali 32,25 % rozpočtu,

viacročné 67,75 %. Na základný výskum smerovalo 53,49 % prostriedkov, na aplikovaný výskum 38,20 % a na projekty technologického rozvoja smerovalo 8,31 % výdavkov. [18, s. 17 a nasl.]

Ako sme naznačili vyššie, významne sa na financovaní výskumu a vývoja podieľa i Ministerstvo hospodárstva, prostredníctvom grantov v rámci programov rozvoja technológií administrovaných DOIT. Rozpočet TDP dosiahol v roku 2012 hodnotu 15,549 mld. TWD. Približne 75 % výdavkov smerovalo na Organizačný program zameraný na transfer technológií a 20 % na Priemyselný program stimulujúci inovačné aktivity podnikov a 5 % smerovalo na Akademický program podporujúci spoluprácu podnikov s akademickou sférou. [5] Vývoj financovania TDP v ostatných rokoch uvádza Tab. 5 pre porovnanie spolu s výdavkami NSTDF.

T a b u ľ k a 5

Rozpočet TDP DOIT a výdavkov NSTDF (mld. TWD)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rozpočet TDP	18,5	19,5	18,5	18,9	18,7	15,5
Výdavky NSTDF	27,4	27,3	30,3	32,6	37,0	-

Zdroj: DOIT, NSC

Model podpory prostredníctvom DOIT predpokladá intenzívne zapojenie súkromného sektoru do financovania výskumu a vývoja. Napríklad v rámci Priemyselného programu (Industrial TDP) bolo v roku 2011 schválených 758 projektov za účasti 1 235 spoločností, ktoré investovali približne 41,2 mld. TWD.

Záver

Oblasť vedy a techniky môžeme definovať ako systém vytvorený za účelom posilnenia technologického potenciálu krajiny, ktorý jej umožní dosiahnutie rozvojových cieľov, zvýšenie kvality života obyvateľov a konkurencieschopnosť na medzinárodných trhoch. Nahliadnutie na výsledky, ktoré dosahuje Taiwan v medzinárodnom porovnaní naznačuje, že dokázal vybudovať efektívny systém podpory inovácií a transferu technológií. Organizácie, ktoré sú súčasťou systému podpory vedy a techniky možno rozdeliť na rozvojové a implementačné.

Hlavnou rozvojovou organizáciou je Národná rada pre vedu (NSC), ktorá má štatút ministerstva v rámci taiwanskej vlády (Executive Yuan). NSC zodpovedá za formuláciu a implementáciu politiky v oblasti vedy a výskumu, ako aj za koordináciu s inými orgánmi štátnej správy, ktoré zabezpečujú spoluprácu s priemyslom (Ministerstvo hospodárstva predovšetkým prostredníctvom DOIT a IDB), resp. podporu vedy a výskumu v súlade so špecifickými potrebami ich rezortov (obrana, zdravotníctvo, poľnohospodárstvo atď.). Významnú úlohu pri formulovaní vedecko-technickej politiky má poradný orgán vlády - Poradná skupina pre vedu a technológie (angl. Science and Technology Advisory Group - STAG). STAG pozostáva nielen zo zástupcov domácich inštitúcií, ale i zahraničných poradcov.

Implementačnými organizáciami v oblasti vedy a techniky sú jednak výkonné financujúce agentúry a fondy (samotná NSC, NSTDF, DOIT, Akadémia Sinica a i.) a jednak výskumné organizácie pôsobiace v štátnom, verejnom a súkromnom sektore (inštitúty Akadémie Sinica, univerzity, štátne výskumné organizácie, verejnoprospešné neziskové výskumné organizácie a obchodné spoločnosti realizujúce výskum a vývoj).

Z inštitucionálneho hľadiska hrajú nezastupiteľnú úlohu vedecké parky, ktoré koncentrujú vedecko-technický výskumný a výrobný potenciál a predstavujú prienik štátnych a súkromných hospodárskych a rozvojových záujmov. Ich lokalizácia a zamerania zohľadňuje potreby a požiadavky priemyslu. Zároveň sú základom priemyselných klastrov, ktoré tvoria základ dynamiky taiwanskej ekonomiky.

Hlavným nástrojom politiky v oblasti vedy a techniky je roky Národný rozvojový plán v oblasti vedy a technológií (NSTDP). V súčasnosti je v príprave plán na roky 2013-2016. Možno predpokladať, že jeho priority budú formulované v súlade s odporúčaniami White Paper on Science and Technology (2011-2014), ktorý predstavuje hodnotiaci medzistupeň v štvorročnom plánovacom cykle NSTDP, a ktorý definoval, že prioritou na ďalšie obdobie bude dosiahnutie pozície globálneho lídra v zelených technológiách a technológiách pre inteligentný život do roku 2020.

Podpora inovácií a transferu technológií má však na Taiwane širší rámec, ktorého súčasťou je aj daňová legislatíva, zohľadňujúca možnosť uznať výdavky na výskum a vývoj, ale i množstvo ďalších doplňujúcich a podporných nástrojov (napr. v oblasti podpory ľudských zdrojov). Ako ďalší príklad možno uviesť nedávnu úpravu pravidiel pre ocenenie Golden Quality Award v rámci verejného obstarávania v gescii Komisie pre verejnú výstavbu, ktorá zaradila tiež kategóriu „inovatívne technológie“. Vláda tiež podporuje inovatívne technológie prostredníctvom verejného obstarávania, a to predovšetkým v oblastiach, v ktorých to môže predstavovať formu podpory domácomu priemyslu (napr. využitie LED osvetlenia).

Literatúra

- [1] DGBAS: Key Economic Indicators (February 10, 2013), s. 1, dostupné on-line: <http://www.dgbas.gov.tw>
- [2] DUTTA, S. – BILBAO-OSORIO, B. (ed.): The Global Information Technology Report: Living in a Hyperconnected World. Geneva: World Economic Forum 2012, ISBN 978-92-95044-33-3
- [3] EPO: Annual Report 2011, dostupné on-line: <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report/2011.html>
- [4] EY: Science and Technology, dostupné on-line: <http://www.ey.gov.tw/en/cp.aspx?n=437415B51C1B5B5A>
- [5] DOIT: Budget Allocation, dostupné on-line: http://www.moea.gov.tw/Mns/doit_e/content/Content.aspx?menu_id=5669
- [6] DOIT: Mission of DoIT, dostupné on-line: http://www.moea.gov.tw/Mns/doit_e/content/Content.aspx?menu_id=5436

- [7] DOIT: Promotion and Achievements, dostupné on-line: http://www.moea.gov.tw/Mns/doit_e/content/Content.aspx?menu_id=5667
- [8] DOIT: Promotion Strategies, dostupné on-line: http://www.moea.gov.tw/Mns/doit_e/content/Content.aspx?menu_id=5668
- [9] DOIT: Strategies of DoIT, dostupné on-line: http://www.moea.gov.tw/Mns/doit_e/content/Content.aspx?menu_id=5438
- [10] IDB: 2012 Industrial Development of Taiwan, dostupné on-line: <http://www.moeaidb.gov.tw/external/download/en/about/moeaidb.pdf>
- [11] IMD: Taiwan – Overall Performance, dostupné on-line: <http://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm>
- [12] IMD: The World Competitiveness Scoreboard 2012, dostupné on-line: <http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>
- [13] IMF: World Economic Outlook Database, dostupné on-line: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>
- [14] KMT: Sales of 3 Science Parks Exceed NT\$ 2 Trillion in 2012, dostupné on-line: <http://www.kmt.org.tw/english/page.aspx?type=article&mnum=112&anum=12578>
- [15] MOJ: Fundamental Science and Technology Act, dostupné on-line: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0160028>
- [16] MOJ: Industrial Innovation Act, dostupné on-line: <http://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=J0040051>
- [17] NARL: Yearbook of Science and Technology 2011. Taipei: National Applied Research Laboratories 2012
- [18] NSC: 2011 National Science Council Review. Taipei: National Science Council 2012
- [19] NSC: National Science and Technology Development Plan (2009-2013), dostupné on-line: <http://web1.nsc.gov.tw/public/Attachment/91214167571.PDF>
- [20] NSC: National Sci-Tech Programs, dostupné on-line: <http://web1.nsc.gov.tw/lp.aspx?ctNode=1004&CtUnit=603&BaseDSD=7&mp=7>
- [21] NSC: Statistics Database, dostupné on-line: <https://nscnt12.nsc.gov.tw/WAS2/English/AsTechnologyEStatisticsList.aspx>
- [22] PORTER, M. – STERN, S.: National Innovative Capacity In: SCHWAB, K. a kol. (ed.): The Global Competitiveness Report 2001–2002, Geneva: World Economic Forum 2002, ISBN 0-19-521837-X, s. 102-119
- [23] SCHWAB, K. (ed.): The Global Competitiveness Report 2012–2013: Full Data Edition. Geneva: World Economic Forum 2012, ISBN 978-92-95044-35-7
- [24] USPTO: Patents by Country, State and Year, dostupné on-line: http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/cst_utl.htm
- [25] WORLD BANK: 2012 Knowledge Economy Index, dostupné on-line: http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp
- [26] WTO: World Trade Report 2012. Geneva: World Trade Organisation 2012, ISBN 978-92-870-3815-9

Analýza príjmov a výdavkov VÚC z DPFO na zabezpečenie výkonu originálnych školských kompetencií za roky 2009 – 2012

Jana SLÁDEČKOVÁ*

Analysis of Income and Expenditures of Self-governing Regions from Income Tax of Natural Persons to Ensure the Performance of Original Educational Competencies in the Period of 2009 - 2012

Abstract:

Autonomy of self-governing regions in Slovakia was established in 2001 and competence in the field of education has been transferred to the county authorities from July 1, 2002. The state administration transferred its powers to the autonomous region (self-governing region) so as it can establish and dissolve secondary schools financed by the state budget. Based on its right for self-governance (the original competence), the autonomous region establishes and dissolves art schools, language schools and schools funded from January 1, 2005 after implementing a project of fiscal decentralization of the own revenues of local governments. The aim of this article is to analyze revenues of self-governing regions as well as expenses used on the funding of original school competences and take stock of the revenues and expenditures for the years 2009 - 2012.

Keywords: *Autonomous region, self-governing region, original school competence, revenues, expenses, income tax, balance*

JEL Classification: H52, I22

Úvod

Na Slovensku prebiehala decentralizácia verejnej správy po roku 1990 postupne v jednotlivých etapách. Kvalitatívny posun vo financovaní obcí a VÚC nastáva od roku 2005 po realizácii projektu fiškálnej decentralizácie, ktorý priniesol zásadnú zmenu do financovania územnej samosprávy. Kompetencie územných samospráv v oblasti školstva majú podobu originálnych a prenesených kompetencií a z toho vyplýva zložitosť ich financovania.

V rámci prenesených kompetencií sa financujú zo štátneho rozpočtu školy, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie a financovanie je založené na princípe normatívneho financovania na žiaka.

V rámci originálnych kompetencií sa financujú materské školy, základné umelecké školy, jazykové školy a školské zariadenia, ktoré zriaďujú obce, samosprávne kraje, cirkevní a súkromní zriaďovatelia. Tieto sú financované hlavne z podielových daní samosprávy (DPFO).

* Ing. Jana Sládečková, Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy, Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica, MŠVVaŠ SR, Stromová č.1, 813 31 Bratislava, e-mail: jana.sladeckova@minedu.sk

Cieľom tohto článku je urobiť analýzu výnosu DPFO poukázaného samosprávnym krajom, ako jednej zo súčasti príjmov bežného rozpočtu VÚC. Konkrétne jeho podiel vyčlenený na výkon originálnych školských kompetencií a porovnať ho s výdavkami VÚC na školské originálne kompetencie a na financovanie neštátnych školských zariadení, v jednotlivých rokoch 2009 – 2012.

1 Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy

Fiškálna decentralizácia na Slovensku nadviazala na vykonaný prechod kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a VÚC. Tento prechod kompetencií prebiehal v súlade so Zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov miestnej štátnej správy na obce a vyššie územné celky (tzv. kompetenčný zákon) v čase od januára 2002 do januára 2004.

Fiškálna decentralizácia sa spustila po vykonaní decentralizácie kompetencií a po spustení daňovej reformy 1. januára 2005. Jej cieľom bolo zvýšiť zodpovednosť územnej samosprávy pri zabezpečovaní verejných služieb, zvýšiť efektívnosť fungovania verejnej správy a zvýšiť spravodlivosť pri financovaní verejných statkov.

Finančná decentralizácia podľa Žárskej a Kozovského (2008,s.104) predstavuje na jednej strane zvýšené objemy finančných prostriedkov do rozpočtov územných samospráv, zároveň zvyšuje ich zodpovednosť za zabezpečovanie verejných statkov občanom, no súčasne by mala znamenať, resp. byť sprevádzaná rastom efektívnosti využívania finančných prostriedkov. Uvedené nástroje by mali účinne podporovať jednak efektívnosť, ako aj transparentnosť financií samospráv, čo je osobitne veľmi dôležité z hľadiska efektívnejšieho a kvalitnejšieho poskytovania verejných statkov a služieb.

Podľa Jíleka (2008,s.15) je fiškálna decentralizácia kľúčovým komponentom decentralizácie. Akákoľvek reorganizácia, či reštrukturalizácia vo verejnom sektore by mala byť sprevádzaná úvahami o efektívnom a transparentnom spôsobe financovania vo verejnom sektore. Rozdeľovanie prostriedkov medzi úrovne verejnej vlády by sa malo vyznačovať transparentnosťou alokácie prostriedkov, predikovatelnosťou ich objemu pre decentralizované úrovne vlády a určitou autonómiou decentralizovaných úrovní vlády v získavaní a využívaní finančných prostriedkov. Uvedený autor tvrdí, že ak majú územné samosprávy efektívne vykonávať decentralizované funkcie, musia mať právomoc: a) získavať adekvátne príjmy, buď vybrané, alebo poskytované vyššou úrovňou verejnej vlády, b) robiť výdajové rozhodnutia.

Fiškálna decentralizácia prispieva k efektívnejšiemu poskytovaniu služieb najmä tým, že výdavky viac zodpovedajú miestnym prioritám a preferenciám, čo motivuje miestne vlády k zlepšovaniu mobilizácie zdrojov a tým k vyššej transparentnosti a zodpovednosti za vynakladané výdavky. Žárska, Kozovský (2008, s.25).

Na riziká decentralizácie upozorňuje J. E. Stiglitz (1997,s.595), ktorý poukazuje na nevýhodu decentralizovaného zabezpečovania verejných statkov a služieb práve v súvislosti s ich kvalitou. Podľa neho „nevýhodou miestneho zabezpečovania určitých verejných statkov môže byť nerovnosť v kvalite týchto statkov, pokiaľ sú poskytované

rôznymi fiškálnymi jednotkami“. Podľa nášho názoru je tento postoj zaujímavý a je vhodné brať ho do úvahy aj pri posudzovaní miery decentralizácie v oblasti regionálneho školstva.

Projekt fiškálnej decentralizácie priniesol zásadnú zmenu do financovania územnej samosprávy. Žárska a Šebová (2005,s.23) konštatujú, že reforma súvisiaca s fiškálnou decentralizáciou má dve roviny. Prvú predstavuje vyčlenenie celkového objemu prostriedkov, ktoré prestanú byť príjmom štátneho rozpočtu a budú smerovať priamo do rozpočtov samospráv. Druhou rovinou je určenie spôsobu rozdelenia týchto prostriedkov do rozpočtov samospráv. Základom pre tvorbu nového systému financovania obcí od roku 2005 sa stala kvantifikácia objemu originálnych kompetencií obcí, aby následne mohli byť definované zdroje v zodpovedajúcej výške. Ako najvhodnejší zdroj bola určená daň z príjmu fyzických osôb (ďalej len DPFO) vzhľadom na jej najvyššiu stabilitu, na možnosť zakomponovania územného princípu a vzhľadom na predpokladaný objem, ktorý takmer presne pokrýval v tom čase potreby obcí a VÚC.

Originálne školské kompetencie VÚC a ich financovanie

Na Slovensku po fiškálnej decentralizácii došlo k oddeleniu financovania originálnych školských kompetencií od financovania preneseného výkonu štátnej správy v školstve. Originálne školské kompetencie sú financované z vlastných príjmov obcí a VÚC, ktorých podstatnú časť tvorí podiel na dani z príjmov fyzických osôb. O výške finančných prostriedkov, ktoré samospráva poskytuje svojim a od roku 2007 aj neštátnym materským školám (MŠ), základným umeleckým školám (ZUŠ), jazykovým školám (JŠ) a školským zariadeniam (ŠZ), rozhodujú zastupiteľstvá obcí a VÚC vo vlastnej kompetencii. Na základe princípu subsidiarity by samospráva mala najlepšie poznať potrebu finančných prostriedkov pre svoje školské zariadenia.

V posledných rokoch sa čoraz viac ozývajú hlasy zo strany škôl a školských zariadení o tom, že samospráva neposkytuje na ich financovanie dostatok finančných prostriedkov, resp. že poskytované finančné prostriedky sú nižšie ako finančné prostriedky, ktoré samospráva dostane do svojich vlastných príjmov, najmä z podielu z DPFO, vyčleneného na výkon originálnych školských kompetencií.

Práve z tohto dôvodu sa zameriavame na porovnanie príjmov a výdavkov VÚC na školské originálne kompetencie.

Vyššie územné celky v rámci svojich originálnych kompetencií na úseku školstva financujú:

- náklady na výchovu a vzdelávanie:
 - žiakov základných umeleckých škôl, poslucháčov jazykových škôl a detí školských zariadení vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti,
 - nad 15 rokov veku žiakov ZUŠ, poslucháčov JŠ a žiakov školských zariadení neštátnych zriaďovateľov,
 - do dovŕšenia 15 rokov veku žiakov neštátneho ŠZ, ktorým je škola v prírode,
- náklady na stravovanie žiakov:
 - škôl vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti,

- nad 15 rokov veku zo škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti neštátnych zriaďovateľov,
- stredných škôl, stredných škôl pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, odborných učilíšť a praktických škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti ObÚ v sídle kraja, ak sa stravujú v zariadeniach školského stravovania v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, alebo inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby (FO).
- náklady súvisiace so starostlivosťou o budovy škôl a školských zariadení.

Zdroje na financovanie originálnych školských kompetencií VÚC

V prípade VÚC sa 15 % z výnosu dane z príjmov fyzických osôb, určeného pre VÚC, rozdelí jednotlivým VÚC len podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku vo veku pätnásť až osemnásť rokov s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka. Podiel VÚC na výnose dane sa vynásobí mesačne koeficientom jednotlivých VÚC.¹

VÚC môže použiť na financovanie originálnych kompetencií v školstve väčšiu aj menšiu časť podielových daní, ako jej určuje výpočet. O objeme poskytovaných finančných prostriedkov rozhoduje zastupiteľstvo VÚC.

VÚC poskytuje na základe žiadosti zriaďovateľa aj dotácie na mzdy a prevádzku neštátnemu zriaďovateľovi ZUŠ, JŠ a školských zariadení. Neštátny zriaďovateľ ZUŠ, JŠ a školských zariadení, ktoré sú zriadené na území samosprávneho kraja, môže požiadať samosprávny kraj o dotáciu na žiaka nad 15 rokov veku na mzdy a prevádzku takých ZUŠ, JŠ a školských zariadení, ktorých zriaďovateľom môže byť aj samosprávny kraj alebo ObÚ v sídle kraja, a na dieťa alebo žiaka do dovŕšenia 15 rokov veku v školskom zariadení, ktorým je škola v prírode.

Výšku finančných prostriedkov určených na mzdy a prevádzku na žiaka ZUŠ, JŠ a školského zariadenia určuje VÚC vo svojom všeobecne záväznom nariadení (VZN).

Na žiaka neštátnej ZUŠ, JŠ a školského zariadenia poskytne VÚC finančné prostriedky najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka ZUŠ, JŠ a školského zariadenia vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC.

V ďalšej časti sa zameriame na podiely z DPFO pre VÚC. Budeme analyzovať údaje, ktoré dokumentujú, koľko dostali VÚC po fiškálnej decentralizácii finančných prostriedkov v jednotlivých rokoch z DPFO a koľko z tohto objemu bolo napočítané „na školské originálne kompetencie“. Na základe týchto údajov sme vypočítali podiel z DPFO na obyvateľa VÚC vo veku od 15 do 18 rokov. Tento podiel na obyvateľa závisí od výšky podielu z výnosu DPFO pre VÚC a od počtu obyvateľov v tomto veku. Výnos DPFO pre VÚC každoročne rastie v porovnaní s predchádzajúcim rokom, okrem „krízových rokov“ 2009 a 2010. Najväčší medziročný nárast zaznamenávame v roku 2008 (viac ako 68 mil. €). V roku 2009 výnos DPFO poklesol v porovnaní s predchádzajúcim rokom skoro o 25 mil. € a v roku 2010 dosiahol v sledovanom období svoje minimum (332,8 mil. €). Dôsledkom

¹ Je uvedený v prílohe č. 6 Nariadenia vlády SR č. 668/2004

krízy sa zvýšila nezamestnanosť, čo sa prejavilo v nižších odvodoch dane z príjmu. V roku 2011 došlo k nárastu výnosu DPFO pre VÚC v porovnaní s predchádzajúcim rokom skoro o 62 mil. € a v minulý rok bol podiel z DPFO pre VÚC 401 mil. €, čo predstavuje tesné priblíženie sa úrovni roku 2009.

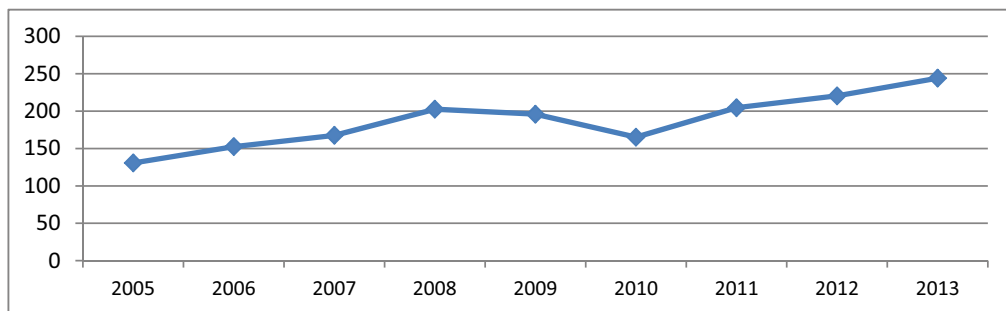
Podiel na obyvateľa VÚC vo veku od 15 do 18 rokov ovplyvňuje tiež demografia. Počet obyvateľov v tomto veku každoročne klesá. Medziročný pokles sa pohybuje od mínus 1,57% v roku 2008 po mínus 5,63% v roku 2012 vždy oproti predchádzajúcemu roku.

Podiel na obyvateľa VÚC vo veku od 15 do 18 rokov tiež každoročne narastá okrem „krízových rokov“ 2009 a 2010, kedy zaznamenávame pokles, hlavne v roku 2010 na sumu 165,16 €. Najvyššia suma na obyvateľa bola v predchádzajúcom období dosiahnutá v minulom kalendárnom roku 2012 a dosiahla výšku 220,39 €. Dôvodom tejto dosiahnutej sumy nebola výška podielu na výnose z DPFO pre VÚC (výnos pre VÚC bol nižší ako v roku 2009 cca o 2 mil. €), ale vysoký pokles počtu obyvateľov vo veku od 15 do 18 rokov.

Vývoj sumy na 1 obyvateľa VÚC vo veku od 15 do 18 rokov od roku 2005 dokumentuje nasledovný graf.

G r a f 1

Vývoj jednotkovej sumy na jedného obyvateľa vo veku od 15 do 18 rokov v r. 2005– 2013



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z MF SR

Príjmy rozpočtu VÚC sú výnosy miestnej dane, nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku VÚC a z činnosti VÚC a jeho rozpočtových organizácií, výnosy z finančných prostriedkov VÚC, sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené vyšším územným celkom, dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech VÚC, podiely na daniach v správe štátu (DPFO), dotácie zo ŠR na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov, ďalšie dotácie zo ŠR v súlade so zákonom o ŠR na príslušný rozpočtový rok, prostriedky z EÚ,....

Za vlastné príjmy rozpočtu VÚC (kód zdroja 41) sa považujú nielen podiely na daniach v správe štátu (DPFO), ale napríklad aj výnosy z miestnych daní a poplatkov, či nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku VÚC a z činnosti VÚC a jeho rozpočtových organizácií.

V prípade školstva k vlastným príjmom rozpočtu VÚC (kód zdroja 41) budeme pre účel našej analýzy brať do úvahy ďalej okrem podielu z DPFO vyčleneného na výkon originálnych školských kompetencií aj:

- a) poplatky za školské zariadenia (podpoložka 223002)¹, ktoré platia rodičia v ŠZ na úhradu nákladov v zmysle §23 písm. j) Zákona č. 523/2003 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v súlade s osobitnými školskými predpismi,
- b) stravné (položka 223003)³, ktoré platia rodičia za svoje deti. Čo sa týka kvantifikácie príjmov za stravné (223003), problém je v tom, že príjmy nie sú analyticky odlíšené. V globálnych príjmoch VÚC za stravné sú uvedené príjmy za stravné v školstve, za stravné zamestnancov samosprávy, ale aj za stravné napríklad od klientov sociálnych zariadení. Pokiaľ budeme uvádzať príjmy za stravné v regionálnom školstve, budú uvedené len príjmy za stravné v školských organizáciách s právnou subjektivitou, lebo na ich úrovni vieme rozlíšiť, či ide o školské organizácie alebo nie. Údaje sme získali od ÚIPŠ.

Celkové zdroje na financovanie školských originálnych kompetencií VÚC v sledovaných rokoch 2009-2012 sme vypočítali ako súčet výnosov VÚC z DPFO na originálne školské kompetencie, poplatkov za školské zariadenia a stravného, ktoré platia rodičia za svoje deti.

V roku 2009 mali VÚC k dispozícii takto definované zdroje vo výške 61,7 mil. €, v roku 2010 mali 51 mil. €, v roku 2011 to bolo cca 60 mil. € a v roku 2012 mali 61 mil. €. Údaje za uvedené roky uvádzame v nasledovnej tabuľke.

T a b u ľ k a 1

Vybrané vlastné príjmy VÚC (kód zdroja č. 41) na školské originálne kompetencie

č.r.	položka	názov	rok 2009	%	rok 2010	%	rok 2011	%	rok 2012	%
1	223 002	Poplatky za ŠZ	923 935	1,50	914 584	1,79	453 209	0,76	480 655	0,79
2	223 003	Stravné	340 565	0,55	371 596	0,73	332 762	0,55	376 799	0,62
3		Podiel na DPFO - časť školstvo	60 504 336	97,95	49 915 907	97,49	59 179 252	98,69	60 174 317	98,60
VYBRANÉ PRÍJMY SPOLU			61 768 835	100,00	51 202 087	100,00	59 965 223	100,00	61 031 771	100,00

Zdroj : Vlastné spracovanie z údajov štátnej pokladnice (ŠP)

Z údajov je zrejmé, že poplatky za školské zariadenia a stravné, ktorých výšku určuje VÚC vo svojom VZN, tvoria v priemere ročne okolo 2% nami sledovaných príjmov. Ostatných cca 98% predstavuje podiel z DPFO.

¹ výber príjmov z VÚC a škôl/školských zariadení podľa SK NACE - 84110, 85xxx, 00000

² SK NACE - 85xxx, 00000

2.2 Výdavky VÚC na financovanie originálnych školských kompetencií

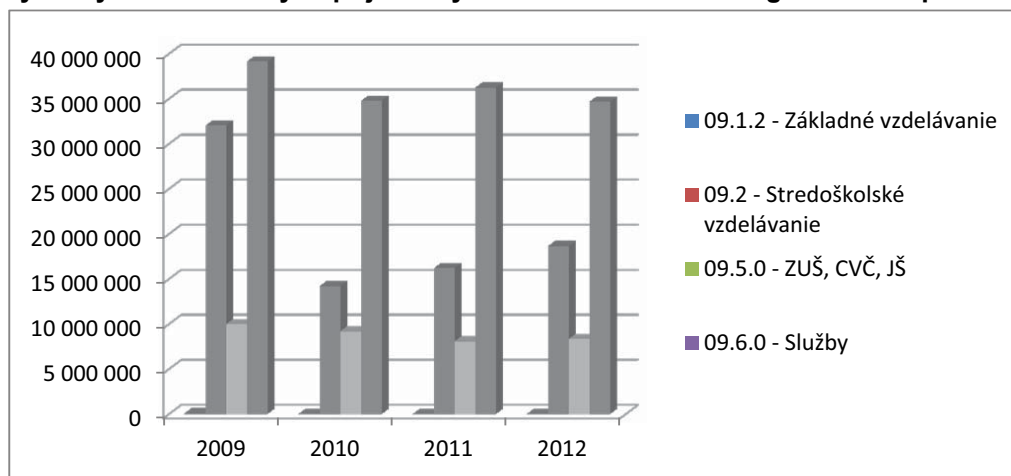
Výdavky VÚC v rámci ich originálnych kompetencií na úseku školstva sú výdavky, pochádzajúce z vlastných príjmov VÚC (kód zdroja č. 41), ktoré boli vynaložené (pre vlastné ZUŠ, JŠ a školské zariadenia a poskytnuté neštátnym zriaďovateľom ZUŠ, JŠ a školským zariadeniam pre ich deti vo veku nad 15 rokov) na nasledujúce oblasti, resp. inštitúcie, zadefinované v rámci štatistickej klasifikácie výdavkov verejnej správy (tzv. funkčná klasifikácia - COFOG):

- a) 09.1.2 Základné vzdelanie,
- b) 09.2 Stredoškolské vzdelávanie,
- c) 09.3 Pomaturitné vzdelávanie,
- d) 09.5.0.1 Zariadenia záujmového vzdelávania,
- e) 09.5.0.2 Centrá voľného času,
- f) 09.5.0.3 Jazykové školy,
- g) 09.6.0.1 Školské stravovanie v predškolských zariadeniach a základných školách (ZŠ),
- h) 09.6.0.2 Školské stravovanie v stredoškolských zariadeniach,
- i) 09.6.0.4 Domovy mládeže,
- j) 09.6.0.6 Školské stravovanie a ubytovanie v špeciálnych školách,
- k) 09.6.0.7 Strediská služieb škole,
- l) 09.6.0.8 Zariadenia výchovného poradenstva,
- m) 09.6.0.9 Zariadenia výchovnej prevencie.

Štruktúru výdavkov VÚC z vlastných príjmov (kód zdroja č. 41) vynaložených na školské originálne kompetencie v rokoch 2009 - 2012 dokumentuje nasledovný graf.

G r a f 2

Výdavky VÚC z vlastných príjmov vynaložené na školské originálne kompetencie



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo štátnej pokladnice (ŠP)

Z grafu vidíme, že vo všetkých rokoch boli najväčšie výdavky, v rámci školských originálnych kompetencií (viac ako 50% všetkých výdavkov), vynaložené na služby (ubytovanie, stravovanie a poradenstvo - len neštátni zriaďovatelia). Ich výška sa medzi jednotlivými rokmi mení len veľmi málo.

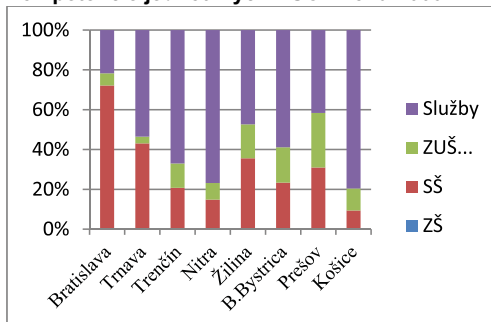
V poradí ďalšie najvyššie výdavky predstavujú výdavky na stredoškolské vzdelávanie (priemerne ročne cca 30% všetkých výdavkov). Najvyššie boli v roku 2009, kedy dosiahli výšku až 39,42% všetkých výdavkov. Na tejto skutočnosti má najväčší podiel VÚC Bratislava. Vzhľadom na to, že hovoríme o originálnych kompetenciách, tak výdavky na stredoškolské vzdelávanie predstavujú hlavne výdavky na starostlivosť o budovy týchto škôl (opravy, údržba, rekonštrukcie). Budovy škôl sú majetkom samosprávy, ktorá je povinná starať sa o ne v rámci svojich originálnych kompetencií. Osobné a prevádzkové výdavky na stredoškolské vzdelávanie sú financované v rámci preneseného výkonu štátnej správy v školstve zo štátneho rozpočtu, preto ich tu neuvádzame.

Ďalšie výdavky VÚC na školské originálne kompetencie, sú výdavky na osobné náklady a prevádzku ZUŠ, CVČ a JŠ, ktoré predstavujú v priemere ročne 13% všetkých výdavkov a za uvedené obdobie je ich výška v jednotlivých rokoch skoro rovnaká. Záujmové vzdelávanie a využívanie zariadení pre voľný čas zo strany stredoškolskej mládeže je menšie, ako v prípade mladších žiakov, navštevujúcich základné školy.

Najmenšie výdavky sú výdavky na základné vzdelávanie (cca 0,10% výdavkov), čo zodpovedá skutočnosti, že VÚC nie sú zvyčajne zriaďovateľmi základných škôl. Tieto minimálne výdavky na základné vzdelávanie vyplývajú z toho, že existuje niekoľko spojených škôl (vznikli spojením strednej a základnej školy) v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC.

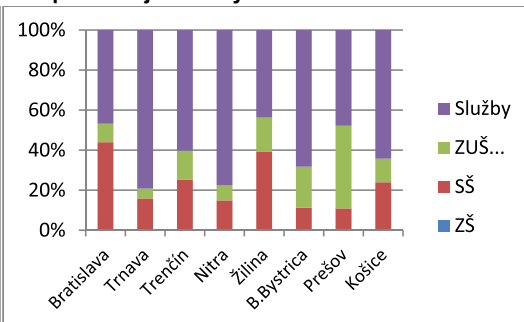
Ďalej sa pozrieme na vnútornú štruktúru výdavkov na školské originálne kompetencie jednotlivých VÚC v rokoch 2009-2012. Štruktúru výdavkov jednotlivých VÚC názorne zobrazujú nasledovné grafy, ktoré vyjadrujú percentuálny podiel konkrétnych výdavkov na ich celkových výdavkoch na školstvo zo zdroja 41.

Graf 3
Štruktúra výdavkov na školské originálne kompetencie jednotlivých VÚC v roku 2009



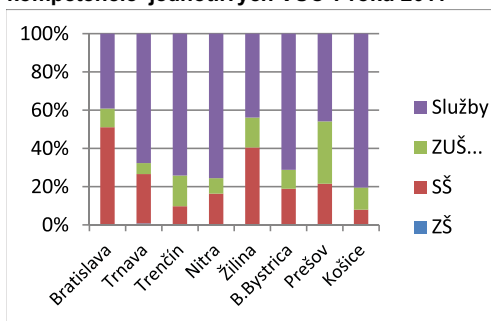
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

Graf 4
Štruktúra výdavkov na školské originálne kompetencie jednotlivých VÚC v roku 2010



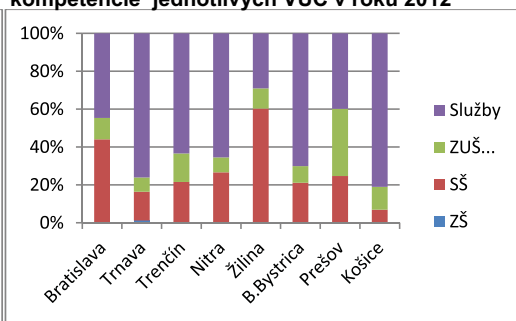
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

Graf 5
Štruktúra výdavkov na školské originálne kompetencie jednotlivých VÚC v roku 2011



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

Graf 6
Štruktúra výdavkov na školské originálne kompetencie jednotlivých VÚC v roku 2012



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

Na výšku výdavkov v jednotlivých typoch škôl a školských zariadeniach (okrem výdavkov na stredoškolské vzdelávanie), financovaných v rámci originálnych školských kompetencií majú vplyv výkony (počty žiakov v ZUŠ, JŠ a školských zariadeniach) a výška dotácie na jedného žiaka (schvaľuje ju zastupiteľstvo VÚC vo VZN).

VÚC Bratislava má výdavky na služby v priemere ročne okolo 5 mil. €, ale percentuálne sa podieľajú na celkových výdavkoch v jednotlivých rokoch rôzne. V roku 2009 sa znížilo percento týchto výdavkov vďaka tomu, že VÚC Bratislava vynaložil veľa finančných prostriedkov na stredoškolské vzdelávanie, teda na starostlivosť o budovy stredných škôl (viac ako 17 mil. €). Dôvodom je skutočnosť, že Bratislavský kraj sa nemôže uchádzať o prostriedky z Európskych fondov a problémy na budovách škôl musí riešiť z vlastných zdrojov. Výdavky na stredoškolské vzdelávanie má tento VÚC najvyššie v porovnaní s ostatnými VÚC aj v rokoch 2010 a 2011. VÚC Bratislava poskytuje tieto prostriedky na stredoškolské vzdelávanie z vlastných príjmov, ale nad rozsah vlastných príjmov adresovaných na školské originálne kompetencie. Takto sa správa ešte VÚC Banská Bystrica, ale v menšom rozsahu a navýšenie do školstva nejde len na stredoškolské vzdelávanie. Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ pre Bratislavský VÚC sú stabilné a predstavujú cca 1,25 mil. € ročne.

VÚC Trnava má výdavky na služby najvyššie v roku 2009 (cca 4 mil. €) a najnižšie v roku 2010 (3,3 mil. €), ale čo sa týka percentuálneho vyjadrenia, tak sa na celkových výdavkoch podieľali v roku 2009 najmenším percentom (53,56 %). Dôvodom boli aj v tomto prípade výdavky VÚC na stredoškolské vzdelávanie, ktoré predstavovali viac ako 3 mil. € (42,57 % z celkových výdavkov). V nasledujúcich rokoch výdavky VÚC Trnava na stredoškolské vzdelávanie poklesli a z toho dôvodu sa zvýšilo percento ostatných výdavkov. Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ nemajú veľké medziročné výkyvy a predstavujú v priemere cca 290 tis. € ročne.

V prípade VÚC Trenčín výdavky na služby každoročne klesajú. Najvyššie boli v roku 2009 (4 mil. €) a v roku 2012 predstavovali len 2,5 mil. €. Rovnako klesajú výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ, ktoré mierne vzrástli v roku 2012 (na 609 tis. €). Výdavky na stredoškolské vzdelávanie boli maximálne v roku 2009 (1,2 mil. €) a minimálne v roku 2011 (len 355 tis. €). Čo sa týka percentuálneho podielu jednotlivých výdavkov na celkových výdavkoch, drobné zmeny spôsobili hlavne pohyby výdavkov v službách a vo výdavkoch na stredoškolské vzdelávanie.

Výdavky na služby vo VÚC Nitra každoročne mierne klesajú zo sumy 5 mil. € v roku 2009 po 4,4 mil. € v roku 2012. Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ sú stabilné a predstavujú cca 500 tis. € ročne. Výdavky na stredoškolské vzdelávanie vzrástli od roku 2009 (necelý 1 mil. €) na 1,8 mil. € v roku 2012.

Percentuálnu štruktúru výdavkov VÚC Žilina ovplyvňujú hlavne výdavky na stredoškolské vzdelávanie. Medziročne narastajú od roku 2009 (cca 2,5 mil. €) a v minulom roku 2012 dosiahli objem cca 5,6 mil. €. Výdavky na služby medziročne mierne klesajú, ale pohybujú sa okolo 3 mil. € ročne. Rovnako výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ medziročne mierne klesali od 1,2 mil. € v roku 2009 po cca 1 mil. € v roku 2012.

VÚC Banská Bystrica má najvyššie výdavky na služby v rámci celého Slovenska. Pohybujú sa od 7,7 mil. € v roku 2011 po 6,8 mil. € v roku 2012. Percentuálne z celkových vlastných výdavkov od 71,2 % v roku 2011 po 58,8 % v roku 2009. Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ poklesli od roku 2009 (2,3 mil. €) na cca 850 tis. € v roku 2012. Rovnako klesajú výdavky na stredoškolské vzdelávanie. V roku 2009 predstavovali cca 3 mil. €, v roku 2010 len 1,2 mil. € a v rokoch 2011 a 2012 sa pohybujú okolo 2 mil. €.

VÚC Prešov je špecifický tým, že má napriek svojej veľkosti nižšie výdavky na služby ako VÚC Banská Bystrica, Košice, Nitra, ale aj Bratislava. Jeho výdavky na služby sa pohybujú od 2,8 mil. € v roku 2010 po 3,9 mil. € v roku 2009. Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ sú v tomto kraji na uvedený účel najvyššie v rámci celého Slovenska a pohybujú sa v priemere okolo 2,5 mil. € ročne. Výdavky na stredoškolské vzdelávanie z vlastných príjmov VÚC sú v tomto kraji nízke. V roku 2010 predstavovali len cca 650 tis. € a maximálna výška v sledovanom období bola 2,9 mil. € v roku 2009. Starostlivosť o budovy škôl v tomto kraji sa rieši z iných zdrojov, napríklad aj z normatívnych finančných prostriedkov v rámci preneseného výkonu štátnej správy v školstve.

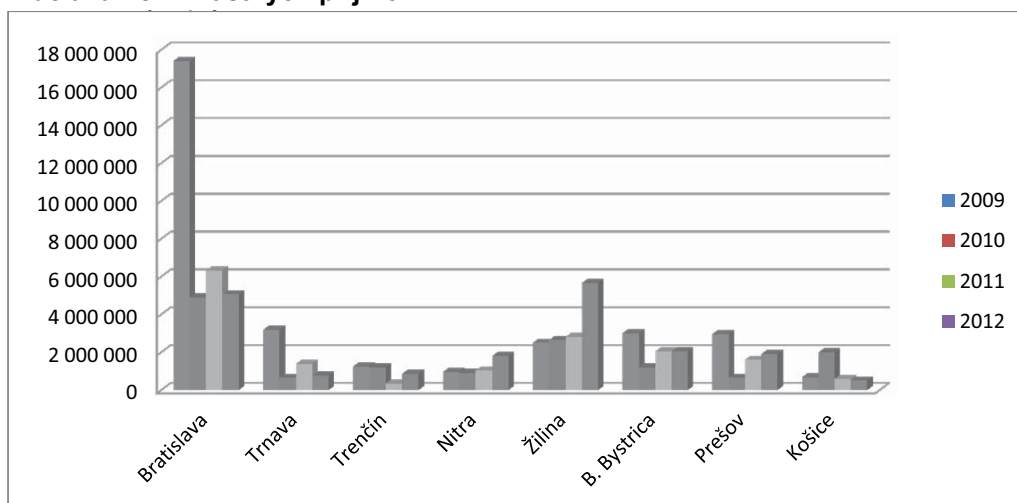
VÚC Košice má v každom zo sledovaných rokov najvyššie percento výdavkov na služby z celkových svojich výdavkov na školské originálne kompetencie (od 64,2 % v roku 2010 po 81 % v roku 2012). V absolútnom vyjadrení predstavujú výdavky na služby od 5,3 mil. € v roku 2010 po cca 6 mil. € v roku 2011 a 2012. Tento kraj má druhé najvyššie výdavky na služby v rámci Slovenska (po Banskobystrickom kraji). Výdavky na ZUŠ, CVČ a JŠ nedosiahli ani v jednom sledovanom roku 1 mil. €. Výdavky na stredoškolské vzdelávanie sú tiež veľmi nízke a od roku 2010 klesajú. V roku 2012 predstavovali len cca 500 tis. €. Aj VÚC Košice rieši starostlivosť o budovy stredných škôl z iných zdrojov a rovnako ako VÚC Prešov využíva na tento účel aj normatívne finančné prostriedky v rámci preneseného výkonu štátnej správy v školstve.

Vzhľadom na to, že sme v predchádzajúcom texte viackrát spomínali, ako ovplyvňujú poskytnuté výdavky na stredoškolské vzdelávanie celkovú štruktúru výdavkov jednotlivých VÚC v každom roku, pozrieme sa na tento druh výdavkov aj z iného pohľadu. Keďže rozoberáme výdavky na originálne školské kompetencie, pripomíname, že sa jedná sa o výdavky na údržbu, opravy a rekonštrukcie budov stredných škôl počas rokov 2009 – 2012. Z nasledujúceho grafu vidíme, že najväčšie percento svojich výdavkov vynakladá na vyššie spomínaný účel VÚC Bratislava, ktorý ich zdôvodňuje tým, že sa nemôže uchádzať o prostriedky z Európskych fondov. Percento výdavkov VÚC Bratislava na stredoškolské vzdelávanie prekročil v roku 2012 jedine VÚC Žilina. Najnižšie percento výdavkov na stredoškolské vzdelávanie vynakladá v sledovanom období VÚC Košice.

V absolútnej výške týchto výdavkov vynaložil najnižšie výdavky na stredoškolské vzdelávanie VÚC Košice v roku 2009 (cca 680 tis. €), v roku 2010 VÚC Prešov a Trnava (po 650 tis. €), v roku 2011 VÚC Trenčín (cca 350 tis. €) a v roku 2012 opäť VÚC Košice (cca 500 tis. €).

Graf 7

Výdavky VÚC na školské originálne kompetencie vynaložené na stredoškolské vzdelávanie z vlastných príjmov



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

2.2.1 Výdavky VÚC na financovanie neštátnych ZUŠ, JŠ a školských zariadení

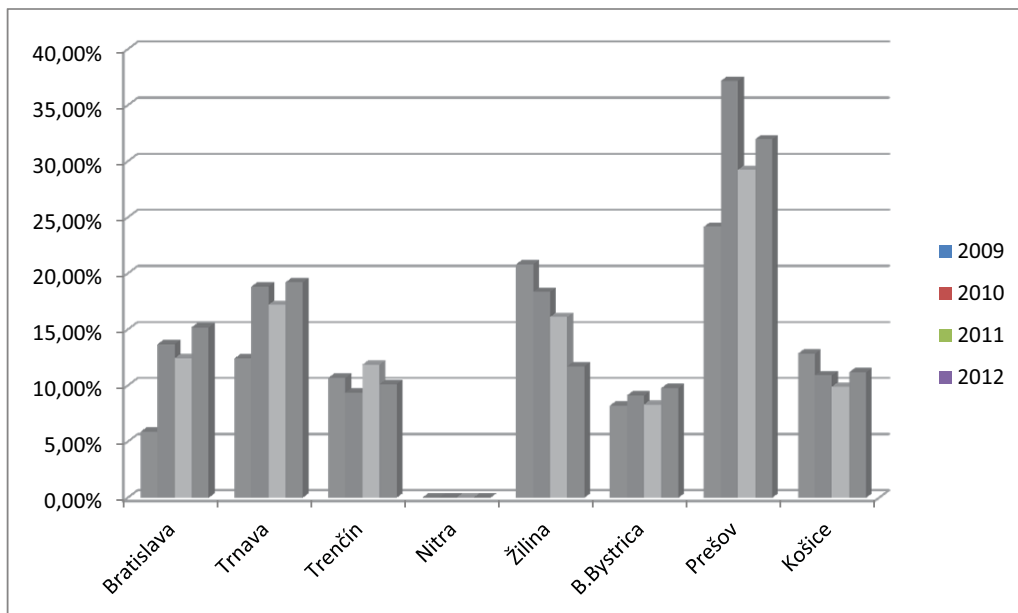
VÚC poskytujú od roku 2007 z podielu na DPFO finančné prostriedky aj pre ZUŠ, JŠ a školské zariadenia neštátnych (cirkevných a súkromných) zriaďovateľov. Vplyv na výšku výdavkov pre neštátne ZUŠ, JŠ a školské zariadenia majú výkony (neštátne ZUŠ, JŠ a školské zariadenia zriadené na území konkrétneho VÚC a počet žiakov (poslucháčov) v nich vo veku nad 15 rokov) a výška dotácie na jedného žiaka (poslucháča) v ZUŠ, JŠ alebo v školskom zariadení (schvaľuje sa zastupiteľstvom VÚC vo VZN a v zmysle platnej legislatívy musí byť najmenej 88% z výšky dotácie na žiaka v ZUŠ, JŠ alebo v školskom zariadení, ktorého zriaďovateľom je VÚC).

Zaujímalo nás, aký podiel z celkových výdavkov na školstvo poskytli jednotlivé VÚC cirkevným (642004) a súkromným (642005) zriaďovateľom ZUŠ, JŠ a školských zariadení v sledovanom období.

Zistili sme, že výdavky VÚC pre neštátnych zriaďovateľov na ich ZUŠ, JŠ a školské zariadenia predstavujú za sledované obdobie priemerne ročne spolu cca 8,4 mil. € (12,8%). Z tohto objemu ide cirkevným zriaďovateľom priemerne ročne 2,3 mil. € (3,5%) a súkromným zriaďovateľom priemerne ročne 6 mil. € (9,3%). Keď sa pozeráme na jednotlivé VÚC, potom najvyššie výdavky pre neštátnych zriaďovateľov za sledované obdobie priemerne ročne majú VÚC Prešov 2,3 mil. €, (30,6% zo svojich výdavkov na školstvo), VÚC Žilina 1,1 mil. € (16,7% zo svojich výdavkov na školstvo) a VÚC Bratislava 1,6 mil. € (11,8% zo svojich výdavkov na školstvo). Necelý 1 mil. € ročne vynakladajú pre neštátnych zriaďovateľov VÚC Trnava, Banská Bystrica a Košice. VÚC Trenčín má výdavky pre neštátnych zriaďovateľov priemerne ročne len necelých 500 tis. € a VÚC Nitra si zo zdroja 41 nevykazuje žiadne výdavky pre neštátnych zriaďovateľov. Nasledovný graf dokumentuje aké percento zo svojich výdavkov na školstvo vynaložili jednotlivé VÚC v rokoch 2009 – 2012.

Graf 8

Percento výdavkov, ktoré VÚC poskytli neštátnym zriaďovateľom ŠZ v rokoch 2009-2012



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

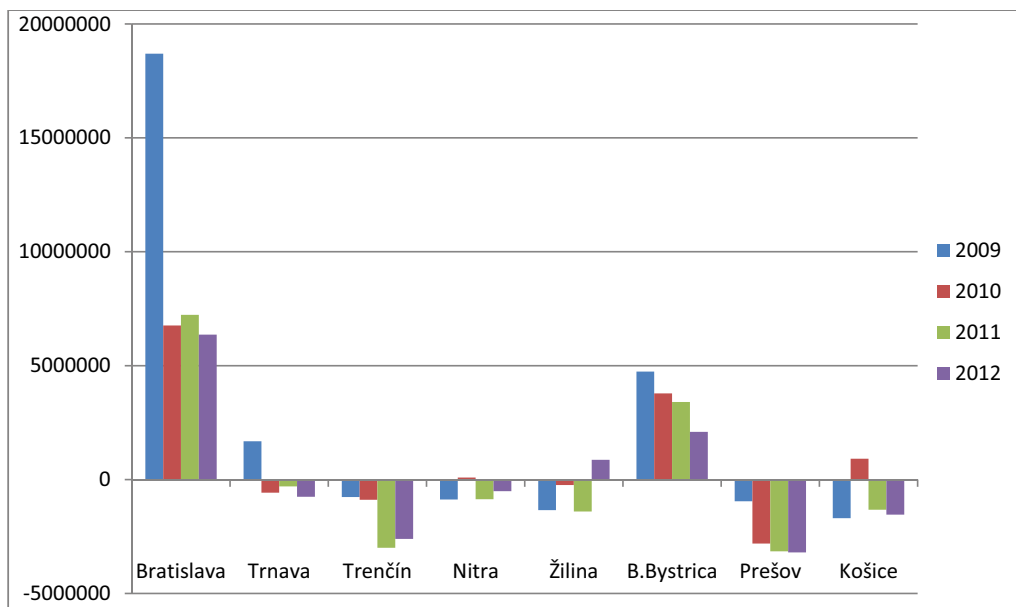
Z grafu vidíme, že najvyššie percento v rámci vlastných výdavkov, vynaložených pre neštátnych zriaďovateľov v celom sledovanom období použil VÚC Prešov. Ďalej to boli VÚC Žilina a Trnava. VÚC Nitra vykazuje nulové percento výdavkov (zdroj 41) pre neštátnych zriaďovateľov. Toto je zaujímavé poznanie vzhľadom na to, že jednotlivé VÚC nemajú zohľadnenú túto skutočnosť pri prerozdeľovaní DPFO.

2.3 Porovnanie príjmov a výdavkov VÚC na financovanie originálnych školských kompetencií

V tejto časti sa zaoberáme porovnávaním príjmov a výdavkov jednotlivých VÚC v rokoch 2009 -2012 na školské originálne kompetencie v rámci kódu zdroja 41. Údaje za jednotlivé roky a jednotlivé VÚC, ktoré predstavujú rozdiel medzi výdavkami a príjmami (kladný rozdiel „nad“ a záporný „pod“ horizontálnou osou 0) uvádzame v nasledovnom grafe.

Graf 9

Porovnanie príjmov a výdavkov na školské originálne kompetencie za jednotlivé VÚC v r. 2009 -2012



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo ŠP

Závery porovnania príjmov a výdavkov VÚC na financovanie školských originálnych kompetencií môžeme zhrnúť nasledovne:

- Vo všetkých 4 rokoch poskytli VÚC globálne do školstva vyššie výdavky v porovnaní s príjmami. V roku 2009 to bolo až o 19 mil. € viac (o 32% viac) , v roku 2010 to bolo o 7 mil. € viac (o 14% viac) a v rokoch 2011 a 2012 to bolo o cca 600 tis. a 700 tis. € viac. Najvyššou mierou sa na tomto globálnom pozitívnom výsledku porovnania výdavkov a príjmov podieľal VÚC Bratislava.
- Vo všetkých 4 rokoch poskytol vyššie výdavky v porovnaní s príjmami do školstva VÚC Bratislava (v roku 2009 viac ako 18 mil. €, v rokoch 2010 a 2012 viac ako 6 mil. € a v roku 2011 viac ako 7 mil. €). Ďalším VÚC, ktorý vo všetkých 4 rokoch poskytol vyššie výdavky v porovnaní s príjmami do školstva bol VÚC Banská Bystrica, ale bilancia je u neho nižšia ako u Bratislavy (cca 3,5 mil. € v priemere ročne v prospech výdavkov).
- Vyššie výdavky ako príjmy vykázali ešte v roku 2009 VÚC Trnava (o 1,6 mil. €), VÚC Košice (o cca 900 tis. €), v roku 2010 VÚC Nitra (o 88 tis. €) a v roku 2012 VÚC Žilina (o cca 866 tis. €).
- Vo všetkých štyroch rokoch poskytli do školstva nižšie výdavky v porovnaní s príjmami VÚC Trenčín (v roku 2009 o cca 770 tis. € menej, v roku 2010 o cca 885 tis. € menej, v roku 2011 o 2,9 mil. € menej a v roku 2012 o 2,6 mil. € menej). Ďalej to bol aj VÚC Prešov (v roku 2009 o cca 954 tis. € menej, v roku 2010 o cca 2,8mil. € menej, v roku 2011 o 3,1 mil. € menej a v roku 2012 o cca 3,2 mil. € menej).

- Nižšie výdavky ako príjmy vykázali ešte v roku 2009 VÚC Nitra (o cca 878 tis. € menej) , VÚC Žilina (o cca 1,3mil. € menej) a VÚC Košice (o cca 1,7 mil. € menej). V roku 2010 boli nižšie výdavky ako príjmy ešte u VÚC Žilina (o cca 241 tis. € menej) a VÚC Trnava (o cca 576 tis. € menej). V roku 2011 boli nižšie výdavky ako príjmy ešte u VÚC Trnava (o cca 301 tis. € menej), VÚC Nitra (o cca 860 tis. € menej), VÚC Žilina (o cca 1,4 mil. € menej) a VÚC Košice (o cca 1,3 mil. € menej). V roku 2012 boli nižšie výdavky ako príjmy ešte u VÚC Trnava (o cca 753 tis. € menej), VÚC Nitra (o cca 513 tis. € menej), VÚC Žilina (o cca 866 tis. € menej) a VÚC Košice (o cca 1,5 mil. € menej).

Záver

Fiškálna decentralizácia mala zabezpečiť obciam a VÚC prostredníctvom podielových daní dostatok prostriedkov na financovanie ich originálnych kompetencií. Implementácia fiškálnej decentralizácie mala vytvoriť reálne predpoklady pre zvýšenie efektívnosti, transparentnosti a kvalitnejšieho poskytovania verejných statkov a služieb. V praxi sa v súvislosti s finančnou decentralizáciou objavujú viaceré problémy, ktoré súvisia najmä s objektívnymi príčinami, ako je nedostatok finančných zdrojov. Samospráva dostáva na financovanie svojich originálnych kompetencií percentuálnu časť finančných prostriedkov z DPFO, ktorej veľkosť je jednoznačne odvodená od úrovne zamestnanosti a výšky príjmov fyzických osôb v krajine. Toto spôsobuje v školských originálnych kompetenciách problémy. V školskej legislatíve sú často prijímané nové zmeny, ktoré majú dopad na zvýšenie finančných prostriedkov pre školské zariadenia. Samospráva ich ale nemá zohľadnené v podiely na DPFO, lebo táto DPFO sa nezvyšuje, ale v niektorých rokoch dokonca znižuje.

Na základe výskumu financovania školských originálnych kompetencií zo strany VÚC sme zistili, že:

- a) VÚC spolu vo všetkých 4 rokoch poskytli do školstva v globále vyššie výdavky v porovnaní s príjmami,
- b) štruktúra výdavkov jednotlivých VÚC v konkrétnych rokoch 2009 – 2012 je rozdielna a predpokladáme, že jednotlivé VÚC prispôbujú výdavky na školské originálne kompetencie konkrétnym potrebám, lebo najlepšie poznajú situáciu a potreby škôl a školských zariadení, ktoré zriaďujú,
- c) finančné prostriedky, ktoré poskytujú jednotlivé VÚC neštátnym zriaďovateľom na svojom území, sú tiež veľmi rozdielne. Z tejto skutočnosti vyplýva poznanie, že súčasný systém prerozdeľovania DPFO medzi jednotlivé VÚC, neberie do úvahy tieto rozdiely, čo môže čiastočne znevýhodňovať niektoré kraje.
- d) pre transparentné porovnávanie príjmov a výdavkov na školské originálne kompetencie, ktoré môžeme využiť pri posudzovaní efektívnosti a kvality poskytovania verejných statkov a služieb je potrebné zabezpečiť analytické rozlišovanie príjmov za stravné tak, aby bolo jasné, ktoré príjmy sú za školstvo a aby v nich neboli financie za potraviny.³

³ Konkrétne by bolo potrebné doplniť zdrojovú klasifikáciu detailnejšími podpoložkami.

Literatúra

- [1] Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.
- [2] JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
- [3] STIGLITZ, J.E.: Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Grada Publishing, spol. s.r.o., 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- [4] ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D.: Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Bratislava: vydavateľstvo Ekonóm, 2008. ISBN 978-80-225-2466-7.
- [5] ŽÁRSKA, E., ŠEBOVÁ, M.: Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov. In: Zborník Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Bratislava: NF Ekonomickej univerzity, 2005. ISBN 80-89149-06-5.
- [6] Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon NR SR č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
- [9] Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Elektronická komunikácia podnikov s inštitúciami štátnej správy v SR

Jozef BUCKO - Martin VEJÁČKA*

Electronic Communications Companies with Administration Institutions in Slovakia

Abstract

eGovernment is a central concept of computerization and digitalization in society. Despite the recommendations of the European Union and various government activities, the informatization in Slovakia is still lagging behind comparing to developed European countries and in some services lags also in comparison with less developed countries of Europe. By frequent changes of government institutions responsible for the development of informatization in Slovakia are solutions of electronic communication with public administration fragmented and partial, based on a variety of platforms and solutions. The aim of this paper is to highlight the current problems that cause slow development of eGovernment and to suggest possible solutions and procedures to speed up the development.

Keywords: *informatization of public administration, eGovernment, electronic signature, e-business*

JEL Classification: H70, H80, H83

Úvod

Informačné a komunikačné technológie (IKT) majú obrovský potenciál v oblasti administratívy. IKT napríklad môžu pomôcť poskytovať služby [1], zlepšovať účinnosť a efektívnosť [2], interaktivitu [3], podporovať decentralizáciu a transparentnosť [4] a kontrolovať zodpovednosť [5]. Elektronická štátna a verejná správa, alebo eGovernment, sa ukazuje ako populárny pojem na pokrytie všetkých týchto funkcií verejnej správy [6].

Základnými cieľmi elektronického poskytovania verejných služieb je obmedzenie nutnosti občanov osobne navštevovať úrady, skrátenie času potrebného na spracovanie požiadaviek občanov a zefektívnenie verejných služieb [7]. Neexistuje žiadna všeobecne akceptovaná definícia eGovernment konceptu [7]. Za účelom dostatočného pokrytia rôznych využití a nuáns existuje niekoľko jeho definícií [8]. eGovernment je definovaný ako „využívanie internetu a World-Wide-Webu pre poskytovanie verejných informácií a služieb občanom“ [9]. To môže tiež zahŕňať použitie iných IKT okrem internetu, ako sú „databázy, siete, diskusné fóra, multimédia, automatizácia, sledovanie a osobné identifikačné technológie“ [10]. Fountain (2001) uprednostňuje nazývanie tohto fenoménu „digitálna vláda“ alebo „virtuálny štát“ namiesto pojmu eGovernment. [6],[11]

* doc. RNDr. Jozef Bucko, PhD., Ing. Martin Vejačka, PhD., Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Košiciach, e-mail: jozef.bucko@tuke.sk, martin.vejacka@tuke.sk

Means a Schneider (2000) definujú eGovernment ako vzťahy medzi vládami, ich „zákazníkmi“ (ktorými sú podniky, iné vlády, a občania), a „dodávateľmi“ (opäť sú to podniky, ďalšie vlády a občania) s použitím elektronických prostriedkov [12]. Podobne podľa Hernona (1998) je eGovernment „jednoduchou využitím informačných technológií, poskytovanie vládnych služieb priamo k zákazníkovi 24 hodín denne 7 dní v týždni“ [13]. Zákazník môže byť občan, firma alebo aj iný štátny orgán. Brown a Brudney (2001) definujú eGovernment ako použitie technológie, najmä webových aplikácií na zlepšenie prístupu a dostupnosti vládnych informácií a služieb [14]. Navyše kategorizujú eGovernment do troch širokých kategórií Government-to-Government (G2G – štátna správa štátnej správe), Government-to-Citizen (G2C – štátna správa občanovi) a Government-to-Business (G2B – štátna správa podnikom). Yildiz (2007) pridáva dve ďalšie kategórie v tomto zozname: Government-to-Civil Societal Organizations (G2CS - štátna správa občianskym organizáciám) a Citizen-to-Citizen (C2C – občania občanom), v prípade, že interakcia medzi občanmi sa vzťahuje na ostatné tri kategórie eGovernmentu. Ako vidíme v odbornej literatúre existuje pomerne široké spektrum definícií eGovernmentu [6]. Pre klasifikáciu úrovne eGovernmentu sa často používa klasifikácia podľa Schelina (2003), ktorý ho klasifikuje podľa úrovne rozvinutia a implementácie do piatich stupňov:

Prvý stupeň predstavuje len vznikajúcu webovú prítomnosť štátnej správy, je orientovaná na administratívu, poskytuje len niekoľko málo služieb, pričom využíva len web. [15]

Druhý stupeň zahŕňa už pokročilejšiu prítomnosť orgánov štátnej správy na webe a je orientovaný na administratívu a poskytovanie informácií. eGovernment na tejto úrovni poskytuje viacero služieb bez možností aktívnych operácií a z technológií využíva web a email. [15]

Tretí stupeň eGovernmentu predstavuje interaktívna prítomnosť na webe, zameraná na poskytovanie informácií a služieb a čiastočne orientovaná na užívateľov. Tento stupeň už umožňuje on-line odosielanie požadovaných dokumentov a máva formu webového portálu. [15]

Štvrtý stupeň je transakčný stupeň eGovernmentu a zameriava sa najmä na užívateľov, pričom poskytuje väčšinu služieb štátnej správy v elektronickej podobe. K technologickým prostriedkom tretieho stupňa pridáva digitálny podpis, SSL a PKI. Štvrtý stupeň sa považuje aktuálne za štandard, ktorý by mala spĺňať štátna správa v krajinách EÚ. [15]

Najvyšší - piaty stupeň eGovernmentu je orientovaný na klientov a poskytuje všetky služby, ktoré poskytuje štátna správa osobne, poštou a telefónom používajúc všetky dostupné technológie. Tento stupeň umožňuje prístup ku všetkým inštitúciám, oddeleniam a vrstvám štátnej a verejnej správy elektronickou cestou. [15]

1 Vývoj služieb eGovernmentu na Slovensku

Podľa auditu z roku 2005, ktorý bol vypracovaný pre Ministerstvo Dopravy Pôšt a Telekomunikácií, bolo identifikovaných 52 služieb, ktoré by mohli byť poskytované elektronicky. Z toho 20 sa považuje za základné, z ktorých 12 je určených priamo občanom v rámci G2C a 8 podnikateľským subjektom (G2B, prípadne G2CS). V roku 2007 boli

z týchto služieb na Slovensku poskytované iba 2 priamo prostredníctvom Internetu, 4 boli v príprave a 14 nebolo vôbec rozpracovaných. Čiastočne bolo možné elektronicky použiť 4 služby, jedna bola určená občanom a 3 podnikateľským subjektom.[16]

Európska únia vydala vlastný Akčný plán s cieľmi na obdobie do roku 2015, ktorý motivuje k posilneniu mobilít na jednotnom trhu, zlepšeniu služieb občanom a zefektívneniu organizačných procesov. Okrem akčného plánu robí Európska komisia aj prehľadné benchmarkingy, vďaka ktorým je možné zistiť lídra v informatizácii medzi krajinami Európy a preberať modely, ktoré robia verejnú správu efektívnejšou. Najnovší zverejnený benchmarking bol vydaný v roku 2011 pod názvom Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action (9th Benchmark Measurement). Údaje z neho sa týkajú 27 krajín EÚ a Islandu, Nórska, Švajčiarska, Chorvátska a Turecka.[17], [18]

Počas rokov 2009 a 2010 sa Slovensko stalo jednou z najrýchlejšie rastúcich krajín v oblasti eGovernmentu (s výrazne vyšším rastom ako priemer) v Európskej únii. Stalo sa tak najmä vďaka plneniu cieľov strategických dokumentov eGovernmentu prostredníctvom vývoja a realizovania štúdií uskutočniteľnosti a implementácie procesov. Počas tohto obdobia sa proces monitorovania služieb eGovernmentu výrazne zintenzívnili. Napriek relatívne sľubnému vývoju bolo vo februári 2012 na predvolebnom stretnutí na tému Informatizácia skonštatované: „Slovensko už vyčerpalo všetky časové rezervy“ (Roland Sill) a Slovensko už nemá žiaden priestor na chyby a do roka 2013 musí vyčerpať všetky prostriedky poskytnuté EÚ a pripraviť nový program čerpania pre nasledujúce programové obdobie, lebo inak o ne Slovensko nenávratne príde. Podobne zhodnotil situáciu aj štátny tajomník ministerstva financií Peter Pellegrini na konferencii ITAPA 2012 v Bratislave: „Za posledné dva roky vláda nezazmluvnila ani jeden nový projekt informatizácie“. Slovensku hrozí strata desiatok miliónov eur na elektronizáciu verejnej správy z peňazí EÚ. eGovernment na Slovensku je v zdevastovanom stave a je nutné ho rýchlo naštartovať. Navyše Slovensko investuje do sektora približne o tretinu menej peňazí, než je priemer EÚ. [19]

Portál eGovernmentu sa napriek kritikám postupne rozvíja a dopĺňa o ďalšie elektronické služby, akou je eGov-Zmluvy, ktorá prispieva k transparentnosti nakladania s finančnými prostriedkami, alebo eGov-Hlásnik, ktorý slúži k efektívnejšej forme zverejňovania dôležitých oznamov. Nutnou podmienkou na využívanie elektronických služieb je registrácia v službe elektronickej identity e-ID.sk a zriadenie elektronickej poštovej schránky e-POBox.sk, ktorá umožňuje obyvateľom vstup do elektronickej podateľne, v ktorej môže občan sledovať stav svojich podaní, vidieť kontakt na úradníka vybavujúceho žiadosť, môže zaplatiť poplatok za výkon služby a podobne. V rámci nášho príspevku sa podrobnejšie zameriame na úroveň eGovernmentu na Slovensku v oblasti G2B, týkajúcej sa podnikov.

2 Služby eGovernmentu pre podnikateľské subjekty (G2B)

Podľa výročnej správy „Digitalizácia verejných služieb v Európe“, bolo špecifikovaných osem základných služieb eGovernmentu, ktoré patria medzi základné služby typu G2B. Uvedená správa bola vypracovaná pre Európsku komisiu (Generálne riaditeľstvo pre

informačnú spoločnosť a médiá). [18] Osem služieb pre podniky, ktoré táto správa špecifikuje, sú nasledovné:

1. Sociálne príspevky (odvody) pre zamestnancov - zodpovednosť v tejto oblasti má ústredná vláda, konkrétne Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, spolu so Sociálnou poisťovňou, ktorá spravuje administratívne náležitosti sociálnych príspevkov a odvodov a ich výber, resp. vyplácanie. Elektronické služby sú v tejto oblasti dostupné na webovej stránke Sociálnej poisťovne (<http://www.socpoist.sk/index/index.php>). Všetky podniky s viac ako piatimi zamestnancami sú povinní predkladať pravidelné mesačné výkazy sociálnych odvodov cez webový systém ukladania dát, pričom autorizácia je ošetrovaná prostredníctvom GRID karty. Potrebné formuláre sú dostupné na stiahnutie na stránke Sociálnej poisťovne. [18]

2. Daň z príjmov: priznanie, ohlasovanie - zodpovednosť v oblasti dane z príjmov má Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky a Ministerstvo financií SR. Služby sú dostupné cez ústredný portál verejnej správy Slovenskej republiky (<http://portal.gov.sk>) a webový portál daňovej sekcie Finančného riaditeľstva SR (<http://www.drsr.sk/wps/portal>). Portál ponúka možnosť ohlásenia dane z príjmu právnických osôb cez web. Držitelia kvalifikovaného elektronického podpisu môžu podať daňové priznanie online, pričom elektronický podpis užívateľom verejná správa v SR centrálné nevydáva, ale akceptuje komerčne vydané elektronické podpisy. K dispozícii je obmedzená možnosť čiastočne priznať daň on-line aj pre nedržiteľov elektronických podpisov. [18]

3. DPH: priznanie, ohlasovanie - podobne ako pri dani z príjmov právnických osôb, aj pri dani z pridanej hodnoty má zodpovednosť ústredná vláda reprezentovaná Ministerstvom financií SR a Finančné riaditeľstvo SR. Služby sú opäť jednotne dostupné cez ústredný portál verejnej správy, respektíve webový portál daňovej sekcie Finančného riaditeľstva SR. Ten ponúka možnosť úplne uskutočniť ohlásenie DPH prostredníctvom webu. Užívatelia si môžu zvoliť možnosť komunikovať pomocou kvalifikovaného alebo zaručeného elektronického podpisu. Osoby, ktoré nie sú držiteľmi elektronického podpisu, majú opäť obmedzenú možnosť čiastočne priznať daň on-line. [18]

4. Registrácia novej spoločnosti – zodpovednosť v tejto oblasti má Ministerstvo spravodlivosti SR a Obchodný register SR, pričom jeho kontaktnými miestami sú jednotlivé okresné sudy. Elektronické služby sú dostupné cez ústredný portál verejnej správy (<http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx>) a cez webovú stránku ministerstva (<http://www.justice.gov.sk/>), pričom existuje možnosť registrácie novej spoločnosti elektronicky. Žiadny iný formálny postup nie je pre žiadateľa nevyhnutný. Tento návrh na zápis sa podáva v elektronickej podobe tlačiva, ktoré je zverejnené na internetových stránkach ústredného portálu verejnej správy a obsahuje náležitosti podľa vyhlášky, ktorou sa ustanovujú vzory tlačív na podávanie návrhov na zápis do obchodného registra. Tento návrh musí byť podpísaný zaručeným elektronickým podpisom navrhovateľa, inak registrový súd naň neprihliada. Opäť platí, že elektronický podpis užívateľom verejná správa v SR centrálné nevydáva, pričom ale akceptuje komerčne vydané elektronické podpisy. [18]

5. Predkladanie údajov štatistickému úradu - hospodárske údaje v SR zhromažďuje Štatistický úrad SR prostredníctvom svojej webovej stránky (<http://webstat.statistics.sk/page.php>). Tá poskytuje možnosť vykonávať úplné podanie štatistických údajov pre potreby štatistického úradu v elektronickej forme. Niektoré štatisticky významné údaje, ktoré sú už oznámené daňovej alebo colnej správe, nemusia byť podnikateľmi znovu samostatne oznamované štatistickému úradu. [18]

6. Colné vyhlásenia - za oblasť colných vyhlásení nesie zodpovednosť Ministerstvo financií SR a colná sekcia Finančného riaditeľstva SR. Elektronické služby sú dostupné cez portál colnej sekcie Finančného riaditeľstva SR (<http://www.colnasprava.sk/wps/portal>) a cez ústredný portál verejnej správy (<http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx>). Informácie a formuláre v elektronickej podobe sú dostupné na stiahnutie. Portál ponúka možnosť vykonávať colné vyhlásenia elektronicky. Úplne on-line sú aj v tomto prípade len pre držiteľov zaručeného elektronického podpisu. [18]

7. Povolenia, súvisiace so životným prostredím (vrátane vykazovania) - zodpovednosť v tejto oblasti, nesú Ministerstvo životného prostredia SR a obvodné úrady životného prostredia. Verejne prístupná internetová stránka (<http://www.enviro.gov.sk/>) riadená Ministerstvom životného prostredia ponúka možnosť stiahnutia niektorých formulárov a ich vyplnením začať procedúru získania príslušných povolení, týkajúcich sa životného prostredia neelektronickou cestou. [18]

8. Verejné obstarávanie - verejným obstarávaním sa zaoberá Úrad pre verejné obstarávanie, ktorého webová stránka (<http://www.uvo.gov.sk/>) umožňuje prístup do systému elektronického verejného obstarávania. Na odoslanie on-line oznámenia do Národného vestníka verejných obstarávaní (eVestník), verejný obstarávateľ musí získať prístup k on-line systému pre editáciu a odosielanie oznámení (ZOVO aplikácia). Prístup k ZOVO je zabezpečený heslom a ID prideleným Úradom pre verejné obstarávanie. V tejto aplikácii sú prístupné všetky formuláre verejného obstarávania. Zadávatel' zvolí príslušné formuláre pre konkrétne konanie a odosiela ich prostredníctvom aplikácie na zverejnenie. [18]

Týchto osem oblastí, ktoré Európska komisia považuje za dôležité pre G2B oblasť eGovernmentu, je teda implementovaných elektronicky na rôznych úrovniach sofistikovanosti. Prístup k týmto G2B službám je zväčša umožnený aj cez ústredný portál verejnej správy, minimálne vo forme prepojenia na portál zodpovednej inštitúcie. Využívanie jednotnej identifikácie a autorizácie nie je vôbec implementované. Využívajú sa často rôzne formy statických hesiel (PIN, GRID karta). Viacero systémov podporuje elektronický podpis, ktorý však verejná správa podnikateľským subjektom (a zatiaľ ani jednotlivým občanom) nevydáva. Pre potreby elektronickej komunikácie (identifikácie a autorizácie) s podnikateľskými subjektmi, v rámci svojho portálu, vydáva certifikát elektronického podpisu štátna Všeobecná zdravotná poisťovňa, nie je však použiteľný v iných systémoch verejnej správy. Ponúka sa teda ďalší stupeň vývoja služieb eGovernmentu, ktorý by spočíval v zavedení jednotnej formy identifikácie právnických (i fyzických osôb) v rámci portálov verejnej správy a ďalšej integrácie služieb verejnej správy do on-line prostredia.

3 Postavenie Slovenska z pohľadu rozvinutia služieb eGovernmentu

Z pohľadu samohodnotenia krajiny v úrovni rozvoja služieb eGovernmentu bolo stanovených 5 hlavných priorít eGovernmentu:

1. Realizácia štúdií uskutočniteľnosti vybraných elektronických služieb, ktoré spolu s Národnou koncepciou informatizácie verejnej správy vytvoria platformu pre implementáciu kľúčových projektov informačnej spoločnosti.
2. Realizácia projektov financovaných Operačným projektom: informačná spoločnosť a štátnym rozpočtom.
3. Budovanie Meta-informačného systému (MetaIS) používaného pre evidenciu e-služieb a súčastí eGovernmentu.
4. Schválenie konceptov rozvoja informačných systémov inštitúcií verejnej správy.
5. Pokračovanie v legislatívnom procese prijímania nariadení rozvoja elektronickej verejnej správy a ďalších zákonov, dôležitých pre implementáciu eGovernmentu.

Z porovnania úrovne rozvinutia elektronických služieb vo verejnej správe v rámci 27 krajín EÚ, Island, Nórsko, Švajčiarsko, Chorvátsko a Turecko, (označených akronymom EU27+), vyplynulo pre Slovensko niekoľko negatívnych faktov. [18]

V rámci plnej on-line dostupnosti eGovernmentových služieb je Slovensko so 63 percentami výrazne pod priemerom EÚ, ktorý bol na úrovni 82%. V rebríčku podľa tohto ukazovateľa je Slovensko na 28. mieste z 32 krajín zúčastnených na prieskume. On-line sofistikovanosť verejných služieb dosahuje 81%, z čoho v časti pre podnikateľov dosahuje 93% (tesne pod priemerom EU27+, ktorý je 94%) a sofistikovanosť v časti pre občanov je na 73% (v porovnaní s 87% priemerom v EU27 +). [18] Nižšie uvedená tabuľka obsahuje skóre on-line sofistikovanosti elektronických služieb.

T a b u ľ k a 1

Hodnotenie on-line sofistikovanosti elektronických služieb na Slovensku

Služby pre občanov	Hodnotenie krajiny
Daň z príjmov FO	100
Vyhľadávanie zamestnania	100
Dávky sociálneho zabezpečenia	74
Dávky v nezamestnanosti	75
Prídavky na deti	40
Náklady na zdravotnú starostlivosť	100
Študentské granty	80
Osobné doklady	90
Pasy	80
Vodičské preukazy	100
Registrácia vozidla	50
Žiadosť o stavebné povolenie	50
Oznámenia polícii	33
Verejné knižnice	100

Rodné a sobášne listy	50
Zápis na vysoké školy	100
Oznámenie o zmene trvalého pobytu	50
Zdravotné služby	75
Služby pre podnikateľskú sféru	Hodnotenie krajiny
Sociálny príspevok na zamestnanca	100
Daň z príjmov PO	100
DPH	100
Registrácia novej spoločnosti	100
Predkladanie údajov štatistickým úradom	100
Colné vyhlásenia	100
Povolenia súvisiace so životným prostredím	40
Verejné obstarávanie	100

Zdroj: [18], spracované

Slovensko má hodnotenie elektronických služieb v rámci použiteľnosti vo výške 85% a 90% v rámci spokojnosti používateľov (v porovnaní s priemerom EÚ 79% a 80%). V rámci elektronických služieb znamená použiteľnosť transparentnosť poskytovania služieb (SR 0%, EÚ+: 52%), poskytovanie služieb viacerými kanálmi (SR 100%, EÚ+: 88%), ochrana osobných údajov a ochrana dát (SR 100%, EÚ+: 90%) a jednoduchosť používania služieb (SR 38%, EÚ+: 80%). Skúmané portály dosiahli 90% v použiteľnosti, 100% na primeranosti dizajnu portálu a 92% v previazanosti služieb (v porovnaní s EÚ priemerom 77%, 89% a 77% v uvedenom poradí). [18]

4 Konceptie riešenia rozvoja eGovernmentu na Slovensku

Za zásadné a kľúčové opatrenia, potrebné pre rozvoj a aktívne používanie služieb eGovernmentu na Slovensku, považujeme doplnenie portálu eGovernmentu (portal.gov.sk) o ďalšie elektronické služby, integráciu a zjednotenie postupov použitia týchto služieb v jednotlivých úradoch a jeho integráciu s Infraštruktúrou verejného kľúča (PKI) na národnej úrovni (otvorený systém založený na systéme akreditovaných certifikačných autorít Slovenska).

Portál služieb eGovernmentu (portal.gov.sk) slúži ako vstupná brána k elektronickým službám pre občanov a podnikateľské subjekty. Tento komunikačný portál by mal integrovať a zjednocovať postupy a spôsoby použitia existujúcich elektronických služieb, ktoré majú zabezpečovať komunikáciu s jednotlivými úradmi verejnej správy. Zároveň by portál mal obsahovať návody a postupy použitia týchto služieb, rady, tipy a súvisiacu legislatívu. Hlavným návrhom je doplnenie portálu o jednotný systém identifikácie a autentifikácie používateľov do všetkých inštitúcií verejnej správy, založený na použití technológie digitálneho podpisu s využitím certifikátov, vydávaných a certifikovaných akreditovanými certifikačnými autoritami. Súčasný portál poskytuje možnosť zaregistrovať sa fyzickým aj právnickým osobám a vytvoriť si tak elektronickú identitu, prípadne overenú elektronickú identitu, ak si to používaná služba, resp. úrad vyžaduje. Toto riešenie je však použiteľné

iba v rámci portálu eGovernmentu, čiže ide o uzavretý systém a takáto elektronická identita nie je všeobecne akceptovaná pri elektronickej komunikácii v otvorených systémoch.

S c h é m a 1

Schéma návrhu riešenia eGovernmentu v SR



Zdroj: vlastné spracovanie

Riešením je niekoľko rokov avizované zavedenie jednotnej elektronickej identity občanov Slovenskej republiky a podnikateľských subjektov, založenej na technológii digitálneho podpisu s možnosťou elektronickeho podpisu v rámci jednotnej národnej infraštruktúry verejného kľúča PKI na štátnej úrovni.

S c h é m a 2

Schéma návrhu jednotnej národnej infraštruktúry verejného kľúča PKI na štátnej úrovni



Zdroj: vlastné spracovanie

Ako ideálne riešenie autentifikácie a autorizácie, v rámci komunikácie s týmito inštitúciami, sa javí použitie elektronickeho podpisu, ktorý môže byť univerzálne využitý

vo všetkých aplikáciách tohto typu. Dôležitá je potreba akceptácie elektronických dokumentov a súborov autentifikovaných prostredníctvom elektronického podpisu inštitúciami verejnej správy. Tieto dokumenty sú podľa zákona č.215/2002 Z. z. o elektronickom podpise rovnako platné ako dokumenty v písomnej forme s vlastnoručným podpisom. Preto by mali byť akceptované všetkými inštitúciami bez výnimky. Ako sme ukázali, nejednotnosť v komunikácií spôsobuje, že osoba povinná komunikovať s danými inštitúciami má niekoľko rôznych autorizačných prostriedkov (podľa počtu inštitúcií, s ktorými musí komunikovať), pričom by mohla byť jednoducho jednotne identifikovaná prostredníctvom vlastného zaručeného elektronického podpisu.

Zaručený elektronický podpis však medzi obyvateľstvom a firmami na Slovensku vo všeobecnosti nie je rozšírený na dostatočnej úrovni. Elektronický podpis v slovenských podmienkach však čaká významnejšie rozšírenie vďaka zavádzaniu elektronickej identifikačnej karty. Projekt na zavedenie elektronickej identifikačnej karty sa v SR mal začať realizovať v júni 2010. Tento projekt mal trvať dva roky a mal byť realizovaný z prostriedkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti. Táto elektronická identifikačná karta má okrem fyzickej identifikácie slúžiť aj na identifikáciu elektronickú, pričom bude na integrovanom čipe obsahovať elektronický podpis osoby, ktorej bude karta vydaná. Okrem iného podporuje aj možnosť uloženia zdravotných informácií a integrácie platobných služieb. Takéto elektronické identifikačné karty má zavedené viacero krajín EÚ (Estónsko, Fínsko, Portugalsko a ďalšie) už niekoľko rokov a dostupnosť elektronického podpisu v nich významne zlepšila možnosti elektronickej komunikácie s inštitúciami štátnej správy. S vydávaním eID sa malo začať k 1.7. 2012 a bol aj prijatý zákon, ktorý podporoval zavádzanie eID. Avšak tento zákon nemyslel na eID právnických osôb, takže elektronický podpis pre právnické osoby bude nutné implementovať zjednoteným spôsobom v rámci štátnej správy. Lepším riešením by bolo aj vydávanie eID pre právne subjekty, čo by umožnilo zjednotiť postupy a použitie zavedenej elektronickej identity a túto identitu jednoznačne prepojiť s obchodným registrom právnických osôb, čo by prinieslo vyššiu transparentnosť rôznych obchodných procesov.

Slovensko je v tomto aspekte pozadu. Po zavedení tejto karty budú môcť účtovníci, ako aj iné fyzické osoby využívať svoj elektronický podpis aj vo verejných aplikáciách. Rozširovanie elektronickej identifikačnej karty medzi občanmi SR bude len postupné a pozvoľné, keďže výmena bude prebiehať až po uplynutí platnosti doterajších občianskych preukazov. Dôležité je riešenie elektronickej identifikácie právnických osôb pomocou elektronického podpisu. V súčasnosti majú tieto možnosť získať elektronický podpis od niekoľkých málo komerčných certifikačných autorít a využívajú ich najmä veľké firmy s vysokým počtom fakturácií (napríklad mobilní operátori).

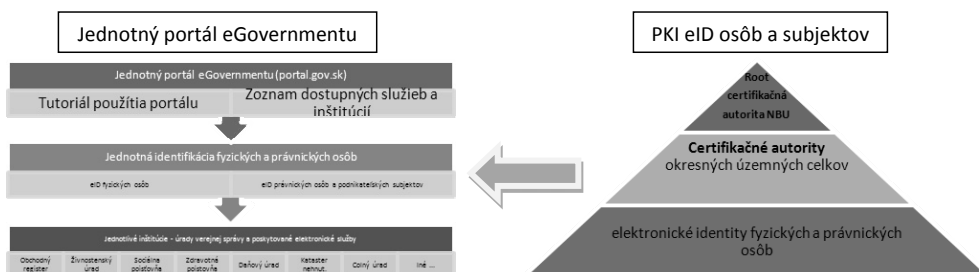
Pri elektronickej komunikácii podnikateľských subjektov s relevantnými inštitúciami štátnej a verejnej správy je v slovenských podmienkach teda možné využívať elektronický podpis. Jeho využitie však nie je rovnaké v jednotlivých aplikáciách, prípadne v niektorých prípadoch nenahrádza písomné dokladovanie kompletne bezo zvyšku.

Autentifikácia osôb v kontakte s verejnou správou je kľúčový aspekt elektronickej komunikácie a je elektronickou alternatívou k písomnej komunikácii s verejnou správou, čo značne zrýchľuje rozvoj a možnosti elektronickej komunikácie a tým aj rozvoj elektronizácie verejnej správy.

Po zavedení PKIeID subjektov je ďalším krokom k úspešnej elektronizácii verejnej správy prepojenie týchto systémov a úplná akceptácia elektronického podpisu pri elektronickej komunikácii s úradmi verejnej správy.

S c h é m a 3

Prepojenie jednotnej národnej infraštruktúry verejného kľúča PKI na štátnej úrovni s jednotným portálom eGovernmentu



Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

Úroveň poskytovania elektronických služieb pre komunikáciu s verejnou správou na Slovensku je stále veľmi nízka. Napriek existencii portálu „portal.gov.sk“, je počet reálne využívaných a skutočne fungujúcich elektronických služieb veľmi nízky. Dôvodov pomalého rozvoja je niekoľko. Absentuje jednotný postup riešenia danej problematiky a integrácia už existujúcich riešení. Architektúra portálov jednotlivých úradov verejnej správy je rôzna a samotné portály sú neprehľadné a užívateľsky nie priateľské, čo spôsobuje skutočnosť, že občania ešte dávajú prednosť osobnej návšteve úradu. Navyše úroveň informatickej gramotnosti občanov a aj samotných úradníkov ešte nie je na takej úrovni, aby to vytváralo prirodzený „tlak zdola“ na potrebu rýchlejšieho rozvoja eGovernmentu. Na druhej strane nedostatočne napĺňanie koncepcie rozvoja eGovernmentu, spôsobené malým počtom projektov v tejto oblasti, nedostatočným čerpaním prostriedkov z EÚ, nedostatočnou integráciou a centralizáciou týchto služieb, nevytvára potrebný „tlak zhora“.

Poznámka:

Príspevok vznikol za podpory projektu VEGA 1/0945/12 Modely bezpečnosti distribuovaných systémov poskytujúcich elektronické služby.

Literatúra

- [1] BEKKERS, V. J., - ZOURIDIS, S. (1999) Electronic service delivery in public administration: Sometrends and issues. *International Review of Administrative Sciences*, 65(2), 183–196.
- [2] HEEKS, R. (1998). Information systems and public sector accountability. The University of Manchester, Institute for Development, Policy and Management Information, Systems, Technology and Government: Working Papers Series, Number 1/1998.
- [3] DI CATERINO, A., - PARDO, T. A. (1996). The World Wide Web as a universal interface to government services.
- [4] LA PORTE, T. M. - DE JONG, M., - DEMCHAK, C. C. (1999). Public organizations on the World Wide Web: Empirical correlates of administrative openness.
- [5] MCCLURE, D. L. (2000). Government online: Strategies and challenges.
- [6] YILDIZ, M. (2007) E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward *Government Information Quarterly* 24 (2007) 646–665
- [7] DEMCZUK, A. - PAWŁOWSKA, A. (2006). Progress toward e-government in Poland: Issues and dilemmas, *Information Polity* 11 (2006) 229–240, 229. IOS Press
- [8] HALCHIN, L. E. (2004). Electronic government: Government capability and terrorist resource. *Government Information Quarterly*, 21, 406–419.
- [9] United Nations, American Society for Public Administration (ASPA). (2002). Benchmarking e-government: A global perspective. New York, NY: U.N. Publications.
- [10] JAEGER, P. T. (2003). The endless wire: E-Government as a global phenomenon. *Government Information Quarterly*, 20(4), 323–331.
- [11] FOUNTAIN, J. E. (2001). Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- [12] MEANS, G. - SCHNEIDER, D. (2000). Meta-capitalism: Thee-business revolution and the design of 21st century companies and markets. New York: John Wiley & Sons Inc.
- [13] HERNON, P. (1998). Government on the Web: A comparison between the United States and New Zealand. *Government Information Quarterly*, 15 (4), 419–443.
- [14] BROWN, M. M. - BRUDNEY, J. L. (2003). Learning organizations in the public sector? A study of police agencies employing information and technology to advance knowledge. *Public Administration Review*, 63 (1), 30–43.
- [15] SCHELIN, S. H. (2003). E-Government: An overview. In G. David Garson (Ed.), *Public information technology: Policy and management issues* (pp. 120–137). Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- [16] SALNER, A. - MIŠINA, J. 2007. Stav eGovernmentu na Slovensku, príčiny a riešenia. [Online] september 2007. [Dátum: 22. 12 2012.] <http://www.governance.sk/index.php?id=828>.

- [17] EFPOLIT, 2012. eGovernment na Slovensku i vo svete, [online], Dostupné na http://www.efpolit.org/index.php?option=com_content&view=article&id=20%3Aegovernment-na-slovensku-i-vo-svete&catid=4%3Aprednaky&Itemid=6&lang=en.
- [18] Európska komisia, Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action (9th Benchmark Measurement), [online], Dostupné na <http://www.epractice.eu/en/document/288357>.
- [19] PELLEGRINI, P. Stav a vyhliadky e-Governmentu na Slovensku, ITAPA 2012. [online], Dostupné na <http://www.itapa.sk/data/att/2117.pdf>.

Foreign Direct Investments and Their Disproportional Effect on the Economics of the CEE-7 Countries

Anatolii VDOVICHEN*

Abstract

The aim of the article is the disproportional effect of the receipt of foreign direct investments (FDI) into the economics of the CEE-7 countries. To achieve the goal we comprehend disproportional effect of FDI in the structure of foreign investments inflow to the countries of CEE-7 by the types of economics activities in the periods before and after EU accession.

Keywords: *Disproportion, foreign direct investments, extensive, intensive development, integration, speculation, financial crisis.*

JEL Classification: F42

Introduction

World practice testifies that effective usage of the potential of foreign direct investments is the efficient instrument of economic development on the basis of intensification, modernization of production, implementation of innovations, increase of resources usage effectiveness and contemporary management usage.

Due to the change of geopolitical conditions on the European continent, namely after the CEE-7 countries (Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia) accession to EU, investment map of the world was increased by big the group of countries, namely new EU members, with considerable possibilities for foreign direct investments (FDI).

Issues of involvement and regulation of foreign direct investments in general and in the context of integration processes were investigated in the works of such foreign scientists as J. Daninh, J.Keynes, A.Marshall, J.Mil, T.Ozava, R.Mirdala, M.Porter, L.Pelteck, M.Rohalski, P.Samuelson, L.Torou, P.Fisher, M. Friedman, D.Holland, H.Hanson. Among Ukrainian researchers this problem was covered by V.Budkin, O.Havrylyuk, P.Haydutsky, V.Heyets, S.Hutkevych, Ye.Hrebennikova, D.Luk Lukyanenko, S.Zaharin, I.Ivanov, V.Lyubimov, O.Kazakova, N.Makariy, Yu.Makohon, V.Martsin, V.Melnyk, O.Nosova, T.Matsybora, A.Navoy, A.Poruchnyk, S.Pysarenko, O.Rohach, V.Fedorenko, A.Filipenko, V.Hobta, O. Shnyrkov, L.Shynkaruk, I.Shkola etc.

However it is important to notice that the topicality of this research is in the concentrated thought that the globalization process which is accompanied by the creation of the common world economic space has rather utopian vision of this process, through significant

* Anatolii Vdovichen, Department of International Economics, The Faculty of Commercial Entrepreneurship and International Economics, Chernivtsi Trade and Economics Institute of KNTEU, 7, Tsentralna Square, 58002 Chernivtsi, Ukraine, e-mail: danjapolina@ukr.net

disproportions of economic development of the countries. Discrepancy with the world standards of macroeconomic indexes level, multidirectional politics of further economic development, cultural differences, which to a great extent influence the positioning of the role of economic development in the general concept of nations world view, - all these factors create preconditions for the appearance of integration phenomenon, which is the process of mutual promotion, differentiation and cooperation intensification between national economic systems [1]. Inherently integration processes are directed towards standardization of economic systems of the countries, separate regions with common borders and to the maximum resembling features in all the spheres of people's life activity and unification of regulatory mechanisms.

Goal and Methodology

Increasing scales of foreign capital receipt create new challenges which require more weighed regulative politics, building of clear and transparent system of priorities, which would allow ruling the investment sphere taking into consideration the requirements of national economic safety. Confirmation to this is a global financial crisis of 2008 and post-crisis development that uncovered essential disadvantages in the investment sphere of many countries. It fully concerns also the CEE-7 countries, most of which had rather painfully filled crisis risks peculiar to market economics, which are tightly bounded with disproportions in foreign direct investments into the country receipt and their uncontrolled flow-up during the crisis. That is why the need in the improvement of investment activity regulation with taking into consideration the branch priorities of foreign direct investments involvement in the CEE-7 countries in the conditions of EU membership is the obvious and topical theme, especially in respect to this disproportions overcoming.

It, in its turn, determined the aim of our investigation, which is in the illustrating the influence of disproportional income of foreign direct investments into the economics of the CEE-7 countries. To reach this goal the following task was posed: to comprehend the disproportional influence of the foreign direct investments in the structure of foreign investments receipt into the countries of CEE-7 by the types of economics activities in the periods before and after EU accession.

The object of the research is the foreign direct investments in the conditions of CEE-7 countries integration to EU. The subject of the research is the organizational and economic mechanism of FDI involvement into the CEE-7 countries in the context of integration to EU, financial and economic increase from the side of the country-recipient or speculations from the direction of the investor.

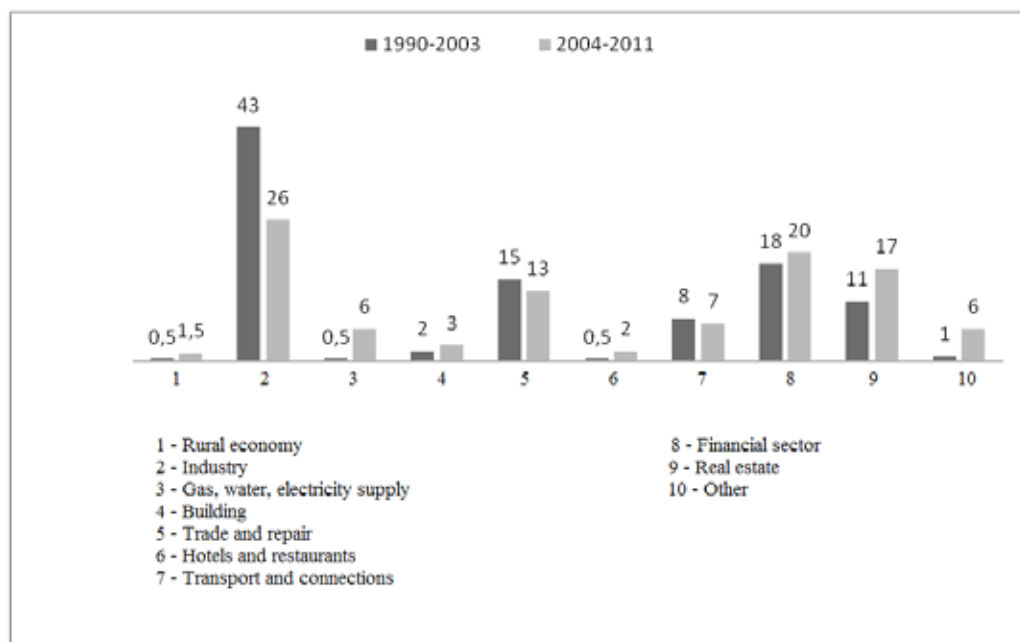
Rather often the receipt of the foreign direct investments into the CEE-7 countries after the EU accession to the privatization and real estate objects acquisition, existing assets, banks and other financial establishments, logistic and trade networks, had abundantly not only short-term, but also speculative character. In its turn, such investment wasn't enough for promotion of modernization, intensification of economics, resource saving, creation of new workplaces, development of small and middle business and intensification of innovation activity.

Discussion

By conducting the analysis of the report data of the National Banks of CEE countries (see Fig. 1), which concerns the directions and extent of FDI indexes involvement showed that general sum of investments, involved by CEE-7 countries in the period after the EU accession, in comparison with the period before the accession is characterized by significant increase. In such a way we see that the biggest growth of FDI was in rural economy, building and real estate sphere. The scope of FDI in gas, water and electricity supply, mining operations and financial mediation had also increased. The smallest growth of capital investments was marked in industry and hotel and restaurant business [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Figure 1

FDI receipt into the CEE-7 countries by the types of economic activity in the periods 1990-2003 and 2004-2011 (data stated in %)



Source: own proceeding

By analysing figure 1 we can mark the significant change of the priorities of the foreign investors. But for provision of economic reproduction the FDI into creation of new manufactures, workplaces, new types of production on the basis of modern technologies implementation are considered to be the most effective. Investment to the rural economy is not less effective and profitable for the country-recipient, as this branch is considered to be granted and requires constant financial support. CEE-7 countries, taking into consideration insufficient in comparison with EU-15 countries, infrastructure development, stimulate pointing of foreign direct investments into infrastructure objects, mostly through the mechanisms of state private partnership.

Rather interesting for the examination is the thought of American economist, expert in economics of the developing countries, Dani Rodrik, who considers that the country is able to provide intensive increase of economics with the help of foreign direct investments only in the condition of directing them into branches with high productivity of labour [2]. To confirm this idea we can examine the following situation.

Supporting the conclusions of many experts, we consider, that foreign direct investments in the financial sector and real estate play disproportional ambivalent role. On the one hand they fill the financial system with the circulating capital that promotes stable liquidity of financial system of the country, which has positive meaning. But on the other hand, the predominant part of foreign direct investments into this sector creates grounds for extensive development of national economics, as in the conditions of low-powerful spheres of production and lack of financial market development in the sphere of fictitious capital flow prevention, these investments can play mostly speculative role. In other words, we can state that if the investments are not priory directed into the real sector of economics, then investments into the financial sector testify the transfusion of the capital from one financial institution to the other, change of owners or attempts to achieve high profits on the financial market, and not in the sphere of production. That is why it is worth to take into consideration that investment mostly to financial sectors can bring more risks to the national economics of countries-recipients, which was confirmed by the last financial crisis. We could also feel it by the example of Ukrainian economics.

Each of the CEE countries is potentially interested in the involvement of FDI for the development and support of the branches of national economics. The confirmation of this is the analysis of the each branch of the scopes of FDI receipt to CEE-7 countries before and after EU accession (look pic.1). This comparison will give the possibility to make a conclusion about the sequences of EU membership influence on the involvement of FDI into the concrete branches of their economics.

After the CEE-7 accession to EU the biggest growth of FDI in the comparison with the period before the accession was admitted in rural economics (more than in three times). Stable increase in the agrarian sector is remains not only at the expense of FDI but also by the way of national investment and grants.

To the industry nestles the biggest nominal sum of the involved FDI in the CEE-7 countries during both periods, but the temps of growth demonstrate constant decrease of the interest of foreign investors to this branch. In such a way the temps of growth of foreign direct investments into the industry of investigated countries stay the lowest among all the types of economic activity – 10%.

In the sphere of gas, water and electricity supply can be observed the growth of foreign direct investments almost in all of CEE-7 countries after the EU accession. It indicates the huge interest in the development of the branch.

Receipt of foreign direct investments into the building after the EU accession of CEE-7 countries also increased twice. Countries of this region are interested in such investments,

as building is a labour-intensive branch and it has a big multiplicative influence on the general economic growth.

Significant meaning for the economic development has infrastructure, namely transport and connection. After the EU accession of CEE-7 countries, increase of the scope of foreign direct investments into this sphere was 18%.

After the EU accession of CEU-7 countries, the significant receipt of the foreign direct investments into the investment sector has occurred – 158%. During the membership period scales of foreign direct investments into the real estate sphere reached 48 billion US dollars.

One of the main directions of foreign direct investments receipt to CEE-7 countries is financial mediation. Nominal scopes of foreign capital, involved in this branch, have become the biggest after the scopes of capital investments of foreign investors to the industry. Though, the temps of increase of the foreign investment to the financial mediation considerably outgo the temps of industry investment. In the period after the EU accession financial sector of CEE-7 countries involved in 83% more investments then before the EU accession.

The results of the conducted FDI receipt research in the CEE-7 countries witness that considerable disproportional changes of the direction and structure of FDI had happened. It should be noted that the dynamics of FDI involvement into the branches of economics, which create the ground for the development of new contemporary technologies and innovations implementation, is gradually lost. Bigger interest of foreign investors is caused by the branches which don't belong to the real sector of economics with the fast circulation of capital and high income level. And it, in its turn, speaks of extensive character of DFI. One can suppose that investors intend to gradually buy up the attractive objects in CEE countries and don't aim to provide the development of national economics of new EU members. That is why we consider that each country has to conduct weighed politics of FDI involvement and define branch priorities for direction of the foreign capital flows.

We, in our turn can't disagree with the thought of Krutylko O.I., who indicates that the ties between foreign direct investments and processes of global economics have dual and changeable character and have to be examined in conjunction. Foreign direct investments stimulate globalization of separate processes (international trade, movement of production factors, international cooperation) on conditions of international competitiveness sharpening, visible resources restriction and crisis phenomenon [13].

At the same time movement of the foreign capital and the development of investment market requires:

1. Special level of information ground;
2. Unification of legislative base;
3. Development of investment institutions;
4. Internationalization and integration of organizational infrastructure;
5. Transnationalization of commercial ties, trade and financial markets [14].

From now on, in the process of adaptation of national economics to the realities of world economy, globalization processes become apparent in the internationalization of capital and backwards and cause typical features of the investment. This thought can be represented in the system “globalization (foreign direct investments → national economics → international economics → foreign direct investments) → globalization”

So, two-sided character of correlation of foreign direct investments and globalization must be examined as dualistic relations, which exist and develop in interaction with each other. From the position of foreign direct investment as a factor of globalization they form middling influence through the processes of concentration and centralization of capital, intensification of the role of multinational corporations and forming of global international financial market. Different forms of influence of foreign direct capital stimulate the manifestation of globalization as overall phenomenon. Foreign direct investments get into the constituents of the national economics of the country-recipient and, as a result, form the influence on investment, monetary, protectionist, taxation and social politics of the country. In the frameworks of investigation of the object of the article it should be noted that foreign direct investments immediately influence the integration of the country into the global economic space.

Besides, foreign direct investments are at the same time both the derivative of the integration and its main part, which is functionally realized in the principles of effectiveness, justice, stability, systematic character and adequacy. The character of the interaction of the integration processes and foreign direct investments differs, depending on the level of the integration, accordingly to the intensification of integration phenomenon causes expand of foreign direct investments.

Conclusion

Taking into consideration the aforesaid we can make a conclusion about the necessity of state methods of regulation of involvement and branch direction of FDI, first of all, to the real sector of economics which will provide the intensification of the production and innovative development of the country. The main scopes of FDI were directed towards privatization, real estate, assets of resources and raw-materials and financial companies purchase and very little towards intensification of production, modernization of enterprises and their innovation development. The expand of the FDI was caused, first of all, by the large necessity and a slight, in comparison with countries-founders of EU, satiation of economics of CEE-7 countries with FDI, their geopolitical and fiscal attractiveness. Economic crisis has shown that the CEE-7 countries need active assistance in the involvement of the foreign capital to the real sector of economics. Outlined above directions are per se main branch priorities of FDI involvement for overcoming the disproportion development of CEE-7 countries.

Besides, we can certify that the main consequence of the change of emphasis of FDI among foreign investors was the decrease of the influence of investments into the increase of national economics, and also the weakening of investment tights between EU countries-members inside the association, and it in its turn is disproportion inside the Union itself...

Bibliography

- [1] СТЕРЛИГОВА, А.Н. 2005. Анализ значения термина интеграция в контексте управления организацией/ А.Н. Стерлигова // Логистика и управление цепями поставок. – 2005. – №6. – С.70-79.
- [2] ГРОЗОВСКИЙ, Б. Грядет время развивающихся стран? Не надейтесь. // Forbes.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.forbes.ru/ekonomika-column/rynki/73071-gryadet-vremya-razvivayushchihsya-stran-ne-nadeites.
- [3] Bank of Estonia. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.bankofestonia.es>.
- [4] Central Bank of Hungary. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://mnb.hu/>
- [5] Czech National Bank. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.cnb.cz>
- [6] Doing Business 2011. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.
- [7] Latvian Central Bank. [Electronic Resource] – Mode of access: <http://www.bank.lv>.
- [8] National Bank of Lithuania. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.lb.lt>.
- [9] National Bank of Poland. [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.nbp.pl>.
- [10] Slovak National Bank. [Electronic Resource] – Mode of access: <http://www.nbs.sk>
- [11] World investment report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development. — New York — Geneva : UNCTAD, 2011. — 220 p. — Ref. after chaps.
- [12] ZEW-Erste. Фінансова аналітика. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zew.de/en/presse/presse.php?actio>.
- [13] КРУТИЛКО, О.І. Пряме іноземне інвестування в економіку країн Центрально-Східної Європи в умовах євроінтеграції: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.02 – «Світове господарство і міжнародні економічні відносини»/ О.І. Крутилко. – Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2012.
- [14] ГРАЖЕВСЬКА, Н.І. Економічні системи епохи глобальних змін / Н.І.Гражевська – К.: Знання, 2008. – 431 с.

Harmonizácia vnútorného trhu služieb a ekonomika Slovenska

Barbora KOVAŘÍKOVÁ*

Harmonization of Internal Market of Services and Slovak Economy

Abstract

The Directive on services is one of the most important tools on improvement of internal single European market of services. First studies expected, after implementation of Directive on services, growth of GDP, employment, international business in every country in European Union. In this article is compared the economic situation in Slovakia before and after implementation of Directive on services. By this comparison we created conclusion, if the Directive on services had positive impact on Slovak economy in the first years after its implementation into the national law.

Keywords: *Directive on services in internal market, European single market, services, market services.*

JEL Classification: A10, A11, F16, L80

Úvod

Nástrojom na naplnenie zámeru posilniť integráciu národov Európy, a podporiť trvalo udržateľný hospodársky a sociálny pokrok, je budovanie jednotného trhu EÚ¹, ktorého súčasťou je aj trh služieb.

Trhové služby sú dominantnou zložkou modernej ekonomiky. Ich podiel v rozvinutých ekonomikách prekročil 50 % tvorby HDP a zamestnanosti. Chápu sa nimi všetky služby, ktoré sú predmetom predaja a kúpy na trhu, za ceny nadobúdajúce rôznu podobu. S rastúcim významom trhových služieb sa táto oblasť ekonomiky stáva predmetom intenzívnejšieho záujmu ekonómov a stratégov hospodárskej politiky. Niektoré zložky trhových služieb sú vhodným priestorom pre zamestnanosť žien (peňažníctvo, hotely, bankovníctvo) a tiež pre zamestnanosť na čiastočný úväzok.

Kľúčovými princípmi riadenia jednotného trhu služieb je princíp rovnakého zaobchádzania, ktorý garantuje spoločnostiam slobodné podnikanie vo všetkých krajinách EÚ a voľné poskytovanie služieb na území, kde je spoločnosť etablovaná. To sú dva základné princípy slobody jednotného trhu, ktoré sa rozvíjajú niekoľko rokov a sú doplňované sekundárnou legislatívou.

* Ing. Barbora Kovaříková PhD., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonomie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: barbora.kovarikova@vsemvs.sk

¹ Vnútorný trh vznikol v r. 1993 a predstavuje oblasť bez vnútorných hraníc, v rámci ktorej je zaručený voľný pohyb tovarov, osôb, služieb a kapitálu. (Zmluva o Európskej únii, článok 7)

Pozn. Od roku 2010 sa prestal používať pojem „Vnútorný trh EÚ“ a bol nahradený pojmom „Jednotný trh EÚ“ (Nová stratégia pre jednotný trh v službách európskeho hospodárstva a európskej spoločnosti. 2010)

Z priebežného hodnotenia procesu budovania jednotného trhu vyplynulo, že jeho dôležité zložky boli slabo zintegrované a silne chránené, čo sa vzťahuje najmä na trh služieb, čím sa spomalil jeho rozvoj. Hlavným dôvodom prečo jednotný trh služieb nefungoval, boli neodstránené bariéry a neeliminované netarifné prekážky ako napr. rozdiely v národných pravidlách, reguláciách, daňových systémoch a pod., ktoré obmedzovali poskytovateľov služieb, najmä malé a stredné podniky, rozširovať svoje činnosti za hranice svojho štátu a využívať v plnom rozsahu výhody vnútorného trhu. Prekážky, resp. bariéry v cezhraničnom poskytovaní služieb a v zakladaní podnikov v iných členských krajinách boli identifikované a analyzované v Stratégii o službách.

Podľa Správy Európskej komisie (2002) existuje stále obrovská priepasť medzi víziou integrovanej európskej ekonomiky a realitou, v ktorej sa pohybujú občania a poskytovatelia služieb (najmä malí a strední podnikatelia). Správa kladie dôraz na potrebu odstránenia existujúcich prekážok (najmä právneho a administratívneho charakteru) pomocou vhodných nástrojov, pretože inak nebude možné dosiahnuť strategický cieľ, týkajúci sa konkurencieschopnosti, hospodárskeho rastu a zamestnanosti EÚ.

Smernica o službách ako najdôležitejší nástroj harmonizácie vnútorného trhu služieb

V roku 2004 Európska komisia predložila návrh Smernice o službách na vnútornom trhu ako nástroja harmonizácie vnútorného trhu služieb, ktorého úlohou je eliminácia existujúcich bariér a vytvorenie stabilného vnútorného trhu služieb. Cieľom smernice bolo vymedzenie právneho rámca, ktorý odstráni prekážky brániace poskytovateľom služieb zakladať „prevádzkarne“, obmedzujúce voľný pohyb služieb medzi členskými štátmi. Cezhraničné poskytovanie služieb² v rámci Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej len „EHS“) sa vďaka Smernici o službách výrazne liberalizovalo. Každý poskytovateľ služieb právoplatne usadený v jednom z členských štátov EÚ môže poskytovať svoje služby cezhraničným spôsobom na území SR bez toho, aby musel spĺňať vnútroštátne požiadavky, ktoré ukladá slovenská legislatíva usadeným poskytovateľom služieb. [1]

Ďalším cieľom Smernice je odstránenie administratívnych požiadaviek a to vytvorením Jednotných kontaktných miest (Ďalej len „JKM“), kde môžu podnikatelia vybaviť všetky formality súvisiace so začatím podnikania v hosťovskej krajine. Na Slovensku poskytujú JKM komplexné služby pre podnikateľov podnikajúcich na základe živnostenského oprávnenia a od 1. júna 2010 poskytujú JKM služby súvisiace so vznikom oprávnenia na podnikanie aj pre poskytovateľov služieb podnikajúcich na základe vybraných osobitných predpisov. Jednotné kontaktné miesta sústreďujú jednotlivé povinné administratívne úkony súvisiace s podnikaním na jednom mieste a zabezpečujú pre podnikateľov všetky formality, ktoré súvisia so získaním prístupu k podnikaniu alebo s jeho výkonom (napr. ohlásenia živnosti, žiadosti o vydanie oprávnenia podľa osobitných predpisov, zapísanie do príslušného registra, vrátane zápisu do profesijného orgánu, vyhlásenia, oznámenia, formuláre a pod.). Fyzické jednotné kontaktné miesta vznikli 1. októbra 2007 a ich úlohy plnia všetky obvodné úrady na Slovensku, odbory živnostenského podnikania (50 úradov).

² Cezhraničné poskytovanie služieb znamená dočasné poskytovanie služieb na území iného (hosťovského) štátu.

Pre podnikateľov podnikajúcich podľa osobitných predpisov a pre zahraničné osoby sú JKM obvodné úrady a odbory živnostenského podnikania v sídle kraja (8 úradov).

Smernica o službách na vnútornom trhu vstúpila do platnosti 12. decembra 2006 a členské štáty ju mali za povinnosť implementovať do 28. decembra 2009. [2] Vzťahuje sa na všetky služby, ktoré nie sú z nej výslovne vylúčené. Pod pojmom „služba“ chápeme akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá je obvyčajne poskytovaná za odplatu. Takže v zmysle smernice o službách je činnosť službou vtedy, ak je samostatne zárobková, t.j. musí ju dodávať „poskytovateľ“ - každá fyzická osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, alebo každá právnická osoba usadená v členskom štáte, ktorá ponúka alebo poskytuje službu a ktorá nie je viazaná žiadnou pracovnou zmluvou. [3]

Smernica o službách sa vzťahuje na nasledujúce služby:

- a) Činnosti väčšiny regulovaných povolání – geodeti, architekti, účtovníci, právnici a daňoví poradcovia, inžinieri;
- b) Remeselníci;
- c) Služby pre podniky (konzultačné služby, údržba kancelárií, upratovacie služby, reklamné a náborové služby, vymáhanie dlhov, organizovanie podujatí);
- d) Distribučné obchodné činnosti, vrátane maloobchodného a veľkoobchodného predaja tovarov a služieb;
- e) Služby v oblasti cestovného ruchu a rekreácie;
- f) Služby v oblasti montáže a údržby zariadení;
- g) Služby týkajúce sa organizovania spoločenských podujatí;
- h) Informačné služby (internetové portály, služby tlačových agentúr);
- i) Služby v oblasti výchovy a vzdelávania;
- j) Lízingové služby;
- k) Realitné služby;
- l) Služby certifikácie;
- m) Služby pre domácnosť (upratovacie služby, súkromné pestúanky, zahradnícke služby). [4]

Služby vyňaté z pôsobnosti Smernice:

- a) Služby všeobecného záujmu hospodárskeho charakteru;
- b) Finančné služby - bankovníctvo, poisťovníctvo a služby s nimi spojené;
- c) Elektronické komunikačné služby a siete;
- d) Služby v oblasti dopravy, vrátane prístavných;
- e) Služby agentúr na sprostredkovanie dočasného zamestnania;
- f) Služby zdravotnej starostlivosti;
- g) Služby audiovizuálne;
- h) Činnosti týkajúce sa hazardných hier;
- i) Činnosti spojené s výkonom moci;
- j) Sociálne služby súvisiace so sociálnym ubytovaním, starostlivosťou o deti a podporu rodín a osôb v trvalej alebo dočasnej núdzi;
- k) Súkromné bezpečnostné služby;
- l) Služby poskytované notármi a súdnymi úradníkmi;
- m) Oblasť daní. [4]

2 Vplyv hamornizácie vnútorného trhu služieb na ekonomiku Slovenska

Služby sa v slovenskej ekonomike rozvíjajú v súvislosti s prechodom hospodárstva na trhové princípy riadenia vyše jednej dekády a získavajú svoju dôležitosť a význam, čo dokazuje zvyšovanie ich podielu na tvorbe HDP, ako aj na tvorbe zamestnanosti. Služby intenzívnejšie vstupujú do všetkých fáz reprodukčného procesu, prenikajú do podnikateľského sektora ako externá zložka jeho produkcie, vystupujú ako stimulujúci faktor regionálneho rozvoja a prvok zmien pôsobiach na pracovnú silu, jej skúsenosti a kvalifikáciu. [5]

T a b u ľ k a 1

Podiel jednotlivých sektorov na HDP a zamestnanosti SR v roku 1995 a 2006

Podiel jednotlivých sektorov na HDP SR	1995	2006	Podiel jednotlivých sektorov na zamestnanosti SR	1995	2006
Výrobný sektor	46,1	37,3	Výrobný sektor	43,7	38,9
Sektor služieb	53,9	62,7	Sektor služieb	56,3	61,1

Zdroj: SNA OECD [6], 2012

Rast hospodárskeho významu trhu služieb v slovenskej ekonomike významne ovplyvnil liberalizačný a globalizačný proces a integrácia do európskeho trhového prostredia. Kľúčovým nástrojom pre zvýšenie funkčnosti trhu služieb v rámci EÚ a v jednotlivých členských štátoch je Smernica o službách na vnútornom trhu, ktorej implementáciou do politik členských štátov sa mal zvýšiť podiel služieb na HDP, zamestnanosti a exporte.

Zhodnotenie Smernice o službách na ekonomiku Slovenska sme realizovali pomocou analýzy prírastkov HDP v jednotlivých sektoroch hospodárstva³ a v subsektoroch sektora služieb, a rovnako zamestnanosti v sektoroch hospodárstva, exportu služieb a v ekonomických subjektoch.

³ Hospodárstvo sa delíme na výrobný sektor a sektor služieb.

Zložky výrobného sektora:

- Poľnohospodárstvo, lesníctvo a rybárstvo;
- Priemysel a ťažbu nerastných surovín;
- Stavebníctvo.

Zložky sektora služieb

- Trhové služby (veľkoobchod, maloobchod oprava a údržba motorových vozidiel; doprava a skladovanie; informačné a komunikačné činnosti; ubytovacie a stravovacie služby, finančníctvo a poisťovníctvo; činnosti v oblasti nehnuteľností; profesijné vedecké a technické činnosti; administratívne a podporné činnosti)
- Netrhové služby (verejná správa a obrana, vzdelávanie, zdravotná a sociálna starostlivosť)
- Ostatné služby (kultúrne, zábavné a rekreačné činnosti, ostatné činnosti, činnosti domácností produkujúcich bližšie neurčené výrobky a služby pre vlastnú spotrebu, činnosť exotériálnych organizácií) (Podľa SK NACE rev. 2).

2.1 Vplyv harmonizácie vnútorného trhu služieb na HDP Slovenska

Tabuľka 2

Prírastky HDP Slovenska v roku 2008/2007, 2009/2008 a 2010/2009 v %

	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Výrobný sektor	7,9	-11,8	23,7
Sektor služieb	5,3	0,6	-7
Trhové služby	8,2	-2,6	-10,9
Netrhové služby	1,5	6,2	3,5
Ostatné služby	-21,3	37,5	6,4

Zdroj: SNA OECD [6], 2012

Ako je z tabuľky 2 zrejmé, v roku 2009 sa výrazne prejavujú dôsledky hospodárskej krízy na rast HDP, najmä vo výrobnom sektore, kde došlo k najväčšiemu poklesu v porovnaní so sektorom služieb. Aj napriek hospodárskej kríze HDP sektora služieb mierne vzrástlo, pričom k poklesu došlo len v subsektore trhové služby. Stabilnejší vývoj služieb, ako ich určitá vlastnosť, sa vysvetľuje tým, že ich produkcia sa zabezpečuje veľkým počtom malých firiem, ktoré spravidla prežijú krízu s menšími problémami ako veľké spoločnosti. [7]

V subsektore netrhové služby a ostatné služby došlo k rastu ich HDP, čo sa pozitívne prejavilo v raste HDP celého sektora služieb. Verejné služby nie sú postihované cyklickými zmenami z dôsledku nevyhnutnosti ich stáleho zabezpečenia, napr. zdravotníctvo, školstvo a sociálne služby. Pozoruhodný je nárast subsektora ostatné služby, na ktorom sa vplyv krízy takmer neprejavil, čo je spôsobené aj tým, že do tohto subsektora patria služby súvisiace s rekreáciou, zábavou (napr. hazardné hry) a tie sú na ekonomické cykly imúnne.

Rok 2010, v porovnaní s rokom 2009, znamená obdobie prekonávania hospodárskej krízy, ale aj povinného dodržiavania právnych dôsledkov a povinností vyplývajúcich zo Smernice o službách. Výrobný sektor narástol enormným spôsobom oproti roku 2009. Táto skutočnosť dokumentuje výraznú podporu štátu pri prekonávaní dôsledkov hospodárskej krízy. Naproti tomu v sektore služieb dochádza k badateľnému poklesu, ktorý je zapríčinený najmä značným poklesom HDP subsektora trhové služby. Pokles HDP subsektora trhové služby môžeme vysvetliť tým, že väčšina poskytovaných trhových služieb je zameraná na uspokojenie potrieb tak ekonomických subjektov ako aj osobných potrieb obyvateľstva, ktorých správanie je evidentne ovplyvňované opatnosťou či obavami z možného pokračovania či predĺženia hospodárskej krízy. Z vyššie uvedeného vyplýva, že v roku 2010 sa dosah Smernice o službách neprejavil v ekonomike Slovenska na prírastku HDP trhových služieb, čo čiastočne spôsobilo aj oneskorenie jej prijatia v legislatíve.

Subsektory netrhové služby a ostatné služby zaznamenali mierny nárast HDP, najmä subsektor ostatné služby. Môžeme predpokladať, že aj keď ostatné služby nepatria do pôsobnosti Smernice o službách, mohla ich nárast aspoň mierne nepriamo ovplyvniť.

2.2 Vplyv hamornizácie vnútorného trhu služieb na zamestnanosť Slovenska

Tabuľka 3

Prírastky na zamestnanosti Slovenska v roku 2009/2008 a 2010/2009

Slovensko	2008/2007	2009/2010	2010/2009
Celková zamestnanosť	3,2	-2,8	-2,1
Výrobný sektor	4,4	-8,4	-4,8
Sektor služieb	2,3	1,7	-0,1

Zdroj: SNA OECD [6], 2012

Dôsledky hospodárskej krízy sa výrazne prejavili na Slovensku v poklese zamestnanosti v roku 2009 oproti roku 2008. Pokles celkovej zamestnanosti je spôsobený najmä výrazným poklesom zamestnanosti vo výrobnom sektore v dôsledku hospodárskej krízy. Sektor služieb aj napriek negatívnym dosahom hospodárskej krízy na ekonomiku Slovenska zaznamenal rast v zamestnanosti. Pri porovnaní s vývojom HDP v roku 2009 zistíme, že za pozitívny vývoj rastu zamestnanosti sektora služieb je zodpovedný výrazný nárast subsektora ostatné služby.

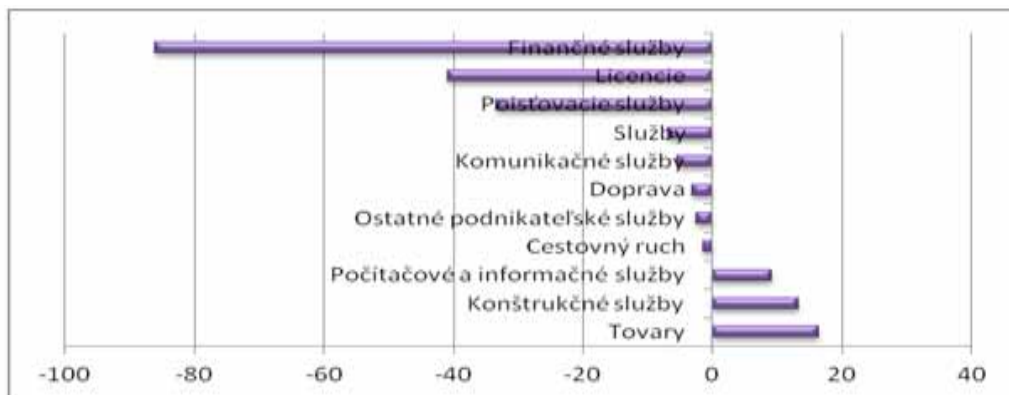
Aj keď v roku 2010 poklesla zamestnanosť vo všetkých sledovaných sektoroch, ako aj celková zamestnanosť SR, je zrejmé, že trend poklesu zamestnanosti sa podstatne zmiernil, najmä vo výrobnom sektore, čo opäť dokazuje značnú podporu štátu aj napriek faktu, že náklady na jedno pracovné miesto vo výrobnom sektore sú oveľa vyššie ako náklady na vytvorenie jedného pracovného miesta v službách, napr. podľa IT ročenky 2011 náklady na vytvorenie 1 pracovného miesta v IT službách sú 4-krát menšie oproti nákladom na vytvorenie 1 pracovného miesta v priemysle a štátna podpora priemyslu je 3,5-krát väčšia ako IT služieb. [8]

Z porovnania HDP jednotlivých subsektoroch sektora služieb so zamestnanosťou v sektore služieb vyplýva, že subsektor ostatné služby a implementovaná Smernica o službách mali pozitívny vplyv, ktorý sa odzrkadlil v nepatrnom poklese zamestnanosti v sektore služieb.

2.3 Vplyv hamornizácie vnútorného trhu služieb na export Slovenska

Graf 1

Prírastky resp. úbytky exportu tovarov a služieb Slovenska v %, 2010/2009



Zdroj: SNA OECD [5], 2012

Smernica o službách pozitívne prispela len k rastu konštrukčných služieb, počítačových a informačných služieb, ktorých export medziročne vzrástol v roku 2010 oproti roku 2009. Podľa IT ročenky 2011 export 30 IT firiem ochotných sprístupniť svoje údaje exportovalo produkty v roku 2010 vo výške 309 mil. €, čo predstavovalo nárast exportu o 12% oproti roku 2009. Záujem o IT služby v súčasnosti neustále rastie z dôvodu stúpajúceho trendu znižovania firemných nákladov, zvyšovania kvality ponúkaných produktov a rastu efektívnosti vnútropodnikových aktivít. K najviac exportovaným produktom IT patria napr. antivírusové programy, účtovnícke systémy a servisné služby pre firmy. Najviac poklesol export finančných služieb, poisťovacích služieb a licencií. Najmenší pokles exportu v rámci trhových služieb bol v ostatných podnikateľských službách⁴ a v cestovnom ruchu.

2.4 Vplyv hamornizácie vnútorného trhu služieb na ekonomické subjekty na Slovensku

Tabuľka 4

Relatívne prírastky/úbytky ekonomických subjektov na Slovensku v % v roku 2011/2010

	Právnické osoby	Fyzické osoby
Hospodárstvo SR úhrnom	7,6	-0,2
Výrobný sektor	5,7	-2,9
Sektor služieb	8,1	-1,7
Trhové služby	8	-1,7
Netrhové služby	9,6	-3,2
Ostatné služby	11,2	-0,9
Veľkoobchod a maloobchod; oprava motorových vozidiel a motocyklov	3,9	-3,7

⁴ Do ostatných podnikateľských služieb sa podľa OECD zaraďujú: účtovnícke a poradenské služby, reklamné a marketingové služby, výskum a vývoj, služby súvisiace s poľnohospodárstvom a ťažbou, ostatné technické a profesijné služby, služby slobodných povolání a prevádzkové služby týkajúce sa činnosti podniku.

Doprava a skladovanie	11,2	0,7
Ubytovacie a stravovacie služby	8,4	-3,5
Nakladateľské, audiovizuálne a rozhlasové činnosti	5,2	-1,9
Telekomunikácie	3,4	-18,2
IT a ostatné informačné služby	12,7	2,2
Finančné a poisťovacie činnosti	4,3	3,9
Činnosti v oblasti nehnuteľností	8,1	-0,1
Právne a účtovnícke činnosti	13,5	-0,2
Vedecký výskum a vývoj	7,3	-15
Ostatné odborné, vedecké a technické činnosti	7,2	2,3
Administratívne a podporné služby	14,8	1,5

Zdroj: Štatistická ročenka SR [9], 2012

Analýza počtu ekonomických subjektov pôsobiacich v ekonomike SR a ich zmien pod vplyvom krízy a parciálnej účinnosti Smernice ukázala, že v roku 2010 na Slovensku počet právnických osôb narástol vo všetkých sektoroch hospodárstva, jednotlivých subsektoroch sektora služieb a v sekciách subsektora trhových služieb, zatiaľ čo počet fyzických osôb klesol vo všetkých sektoroch a subsektoroch a v niektorých sekciách trhových služieb.

*Medziročný prírastok/úbytok **právnických osôb**:*

V rámci sektora služieb najväčší nárast zaznamenali ostatné služby. V jednotlivých sekciách subsektora trhových služieb pozoruhodný nárast sa zaznamenal v administratívnych a podporných službách, právnických a účtovníckych činnostiach, v IT a ostatných informačných službách a v doprave a skladovaní a v ubytovacích a stravovacích službách. Najmenšie prírastky v počte právnických osôb v rámci jednotlivých sekcií trhových služieb boli vo veľkoobchode a maloobchode, telekomunikáciách a v nakladateľských, audiovizuálnych a rozhlasových činnostiach.

*Medziročný prírastok/úbytok **fyzických osôb**:*

V sektore služieb bol v roku 2010 úbytok fyzických osôb menší ako vo výrobnom sektore. V rámci jednotlivých subsektorov sektora služieb najväčší úbytok fyzických osôb bol v subsektore verejné služby a najmenší v subsektore ostatné služby. V jednotlivých sekciách subsektora trhových služieb boli zaznamenané prírastky fyzických osôb len vo veľkoobchode a maloobchode, administratívnych a podporných službách, IT a ostatných informačných službách, v ostatných vedeckých a technických činnostiach a finančných a poisťovacích činnostiach, v ktorých bol prírastok najväčší. Úbytok v počte fyzických osôb v jednotlivých sekciách trhových služieb bol v činnostiach v oblasti nehnuteľností (najmenší úbytok), právnických a účtovníckych činnostiach, nakladateľských, audiovizuálnych a rozhlasových činnostiach, ubytovacích a stravovacích službách, vo veľkoobchode a maloobchode, vedeckom výskume a vývoji a v telekomunikáciách, v ktorých bol úbytok fyzických osôb najväčší. Nárast počtu právnických osôb a pokles fyzických osôb v podnikaní vo výrobnom sektore a v sektore služieb indikuje znižovanie počtu živnostníkov a samostatne zárobkovo činných osôb v dôsledku platnosti zmeneného živnostenského zákona. Novela živnostenského zákona negatívne ovplyvnila odvodové zaťaženie živnostníkov (13 % sociálny odvod a 9% zdravotný odvod) a z toho dôvodu sa

veľa fyzických osôb pretransformovalo na právnické osoby, najčastejšie na spoločnosti s ručeným obmedzením alebo si založili prevádzku v inom štáte EÚ.

Smernica o službách tiež mohla ovplyvniť nárast počtu právnických osôb tým, že členské krajiny museli odstrániť bariéry brániace podnikateľom v založení si prevádzky a v slobodnom poskytovaní služieb na ich území. Slovensko sa teda mohlo stať atraktívnejšie pre právnické osoby z iných členských krajín, ktoré si na jeho území zriadili svoju prevádzku

Záver

Sektor Služieb je nielen dominantnou zložkou tvorby HDP a pracovných miest v EÚ, vrátane SR, ale aj kľúčovou dimenziou funkčnosti ekonomických činností vo všetkých ostatných sektoroch. Rastový potenciál, ktorý sa sektoru služieb prikladá, nebol v integračnom procese naplno využitý. Trhy členských štátov boli fragmentované a ovplyvnené rôznymi prekážkami, ktoré bránili pri vstupe a pri podnikaní na trhu služieb v rámci európskeho priestoru, čím sa spomalil rozvoj jednotného trhu služieb EÚ. Za najdôležitejšiu iniciatívu v procese budovania jednotného trhu služieb a odstraňovania prekážok, brániacich cezhraničnému podnikaniu na európskom trhu, považujeme Smernicu o službách, ktorú prijal Európsky parlament v roku 2006 a členské štáty ju implementovali do konca roku 2009 do svojich národných legislatív. Smernica o službách sa vzťahuje na prevažujúcu časť odborov trhových služieb, okrem výnimiek (napr. finančné služby).

Na Slovensku zatiaľ nie je možné identifikovať pozitívny dosah Smernice o službách, vzhľadom na skutočnosť, že stále pretrvávajú administratívne bariéry v cezhraničnom podnikaní, nedostatočne fungujú jednotné kontaktné miesta, čo spolu s dôsledkami prekonávania hospodárskej krízy viedlo k poklesu HDP sektora služieb a trhových služieb, zamestnanosti v sektore služieb a exportu služieb. Významnú úlohu v tomto poklese zohrala aj značná štátna podpora výrobného sektora a vyššie odvodové zaťaženie živnostníkov.

Pozitívny vplyv Smernice o službách možno očakávať až vtedy, keď sa zo strany štátu odstránia nedostatky brániace sektoru služieb v jeho rozvoji a raste.

Literatúra

- [1] Ministerstvo vnútra SR: Živnostenské podnikanie. 2011 [online] <<http://www.minv.sk/?zivnostenske-podnikanie>>
- [2] Ministerstvo vnútra SR: Jednotné kontaktné miesta (JKM) v SR. 2010 [online] <<http://www.minv.sk/?jednotne-kontaktne-miesta-jkm-v-sr>>
- [3] Zákon o službách na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 136/2010 Z. z. [online] <<http://www.economy.gov.sk/zakon-c-136-2010-z-z-o-sluzbach-na-vnutornom-trhu--prevzaty-z-wwwzbierkask-/134650s>>
- [4] Smernica EÚ : 2006/123/ES : Smernica o službách na vnútornom trhu. Úradný vestník EÚ 2006. [online] <<http://www.economy.gov.sk/smernica-o-sluzbach-na-vnutornom-trhu-6141/127826s>>
- [5] MICHALOVÁ, V. : Obchodno – podnikateľské služby. 1. vydanie. Bratislava: Netri, 2007, ISBN: 978-80-969567-3-9. s. 89.
- [6] Systém národných účtov OECD (System of National Accounts OECD – SNA OECD). 2012 [online]<<http://stats.oecd.org/index.aspx>>
- [7] MICHALOVÁ, V. – ŠUTEROVÁ, V. Služby, 1. vydanie. Bratislava: Netri, 2004, ISBN: 80-968904-5-X. s. 149.
- [8] DIGITAL VISIONS. IT Ročenka 2011. Bratislava, Digital visions s.r.o., 2011. s. 166. ISBN:978-80-969252-8-5. [online]<http://static.itnews.sk/a542/file/item/sk/0000/itr_2011_kompleti.nVWa.pdf>
- [9] Štatistický úrad Slovenskej republiky. Štatistická ročenka SR 2011. VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2011. ISBN: 978-80-224-1215-5.

Factors of Youth and Elderly Urban Migration: Spatial Aspect

Tetyana NESTORENKO*

Faktory mestskej migrácie mladých ľudí a starších: priestorový aspekt¹

Abstract

This paper reviews urbanization as a necessary condition for economic growth. Examining how the cost of higher education influences the decisions of young people about their future places of residence and work. For this purpose, this paper uses a model of intertemporal choice. Further, the urban ecosystem services are analyzed as a factor of elderly urban in-migration.

Keywords: *urbanization, amenity, geographic mobility, youth migration, elderly migration, higher education, urban ecosystem services.*

JEL Classification: I22, J31, R23.

Introduction

Migration is the event of relocation (beyond administrative boundaries). A migrant refers to a person who relocates. In migrant data, relocation is measured by comparing the according to the concept of the new economic geography, people migrate from areas with low wages to areas with high pay, seeking to secure maximum earnings, the terms of which are their level of education, skills and chances of getting a suitable job.

From this point of view, the migration from rural to urban areas is the most likely, taking into account the significant differences in the amount of pay, typical for rural and urban areas. This statement is the basis of most studies of in-migration in developing countries. However, in some cases, migration from rural to urban areas may not be the most characteristic form of in-migration in many countries. One of the areas of in-migration is the migration of the population from one city to another one.

The migration direction depends on the population category. Most of the young people migrate from small towns to big cities for education. At the time, as might be expected, some elderly move from large cities to small towns to benefit from the difference in the cost of housing in cities and towns, and also to have better access to urban ecosystem services.

Some areas of these problems are not fully covered by the existent publications. Therefore, this study is devoted to some factors of youth and elderly migration in the conditions of urbanization.

* Tetyana Nestorenko, PhD, Associate Professor, Berdyansk State Pedagogical University, 4 Shmidta str., Berdyansk, Ukraine, e-mail: tetyana.nestorenko@gmail.com.

¹ The article was written thanks to the stipend of the National Scholarship Programme of the Slovak Republic.

The paper is structured as follows. The next section discusses the urbanization as a necessary condition for economic growth. The paper then investigates the influence of higher education cost to the youth's choice of their future residence and work place in section 2. Section 3 presents the hypothesis about the importance of quality urban ecosystem services in the elderly migration. The last section contains our concluding remarks.

1 Urbanization as a necessary condition for economic growth

The world is fast becoming predominantly urban. At the beginning of the 19th century, only 2% of the world's population was urban. The population living in urban areas reached 50% at the beginning of the 21st century and is expected to reach 60% by 2030. At the same time the world's population has grown from 900 million to 7 billion [14].

Annual growth rate of urban population is almost double the increase of the world population as a whole. In 2008, for the first time in history, the local population caught up with the rural population and reached 3.4 billion people [30].

There are significant differences in the rate of urbanization in different countries and regions. The highest rates are in the most economically developed regions of the world. Thus, the level of urbanization has exceeded 80% in Australia, New Zealand and North America. Of the developed world, Europe is the least urbanized major region, with only 72% of the population lives in cities. In developing countries, the urban share is lower, but the rate of the urban population growth is higher. According to experts in the next decade, the urbanization rates will increase all over the world, with Africa and Asia experiencing a faster rate of growth than other regions. By 2030, three of four countries are expected to become predominantly urban (now – one of four) [23].

In Ukraine, the level of urbanization is growing, from 67.2% in 2000 [17] to 68.9% at the beginning of 2013 [31]. Further, according to the experts of the World Bank it will continue to rise – to 70.2% in 2015 [17].

Historical economic studies have established that there is a positive correlation between planned urbanization and development [11]. It is also clear that the urban economy is more productive due to the proximity of the factors of production, increased specialization and market sizes. Because of this, proper urbanization should be used as a powerful tool for creating employment and livelihoods [14].

Reasons for changing dwellings have not changed dramatically over the years, since the majority of moves relate to individual decisions about where to maximize utility by looking at economic, social and environmental aspects.

Against the backdrop of negative natural increase of the population in Ukraine the main factor in the growth of cities is in-migration. People migrate to the cities, because cities can provide them the best conditions for living and working. Benefits provided to individual living in a big city, some researchers call amenities [2, 13]. Sousa (2012) prefers

to call them as urban externalities [10]. We think that urban externalities and amenities are interchangeably terms.

Sousa highlights several examples of urban externalities include inter alia varieties of entertainment (such as cinemas, theatres and restaurants, for example), pollution, congestion and violence.

As they occur where people reside, they might affect inhabitants' decision about where to live. However, they are a result of social interactions which enables them to present an additional feature: neighboring effects. For example, in a city surrounded by others with high levels of violence is affected by this neighboring effect. Therefore, neighboring effects of urban externalities might be interesting to address as they are not restricted to the region where they are located. Urban externalities may hence have an impact not only where they are located, but also in surroundings areas.

New economic geography suggests the existence of benefits associated with urbanization. These benefits accrue to both consumers and producers. There is the spatial concentration of population and labor force in a city, the number of markets for consumer goods and associated specialized industries increases. The diversification helps to meet the aspirations of consumers for diversity – the city offers a wide range of goods and productive resources. Therefore, the utility of consumers increases. Cities, according to Kolomak, should show higher productivity and increased consumer welfare in proportion with their size [22].

Producers benefit through cost savings due to the proximity of counterparties, which provides localization and agglomeration effects of the city. The resources, suppliers and consumers accommodation close to each other leads to lower overall costs, promotes efficiency, helps to reduce the prices of goods. Ultimately, the localization of benefit not only for the manufacturer prepared firm but also consumers.

The main advantages (amenities) of large cities for consumers are:

- a greater opportunity in finding paid work, that related to the specialty and preferences of the employee
- the prospects for career growth and self-realization
- the access to quality education, as it is often in the big cities where the best schools exist
- the exemption from the scrutiny of relatives and neighbors rather than the “glory” of provincial towns and rural areas
- the variety of leisure (cinemas, theaters, clubs, museums, attractions, theme parks, etc.)
- better health care providers
- the greater variety and higher quality of public services (water supply, electric power, etc.)
- the diversity of goods and services, etc. [6].

It should be noted that the city (and especially – the large cities) are the place of concentration of higher education institutes. Therefore, the city is an attractive place of residence for young people getting higher education and building their career.

2 Higher education as a factor of Ukrainian youth in-migration and out-migration

Education is a major input to human capital accumulation. In Ukraine, young people make decisions about attaining higher education based on various reasons. One is the fact that higher education makes it possible to qualify for a higher salary. If the economic motive is regarded as the main reason of determining the feasibility of obtaining higher education, it is necessary to determine how to change the individual's salary after completing degrees and programs of higher education. This problem can be solved by using a model of intertemporal choice [24].

Dividing the entire life cycle of the individual to T ($T = k + p + 1$) periods. Let one period will be equal to the duration of study (under the form we mean any education except the secondary one).

Consider when and under what conditions the rational individual beneficial to pursue higher education.

Rational consumer solves the problem of maximizing utility (U):

$$U = U(C_1, C_2, C_3) \rightarrow \max \quad (1)$$

under the budget constraint in the three-period model of the life cycle:

$$(1+r)^2 C_1 + (1+r)C_2 + C_3 = (1+r)^2 Y_1 + (1+r)Y_2 + Y_3 + (1+r)(d-r)L \quad (2),$$

where Y_i – individual's income in the period i ; C_i – consumption expenditures in the period i ; L – education costs in the first period, d – returns received by the individual in the second period on investment in education cost facilities (in the form of interest on the funds aimed at education).

Getting an education is beneficial to the individual, if the inequality holds:

$$\frac{1}{r}(1+r)^p((1+r)^k - 1)Yh - (1+r)^T L > \frac{1}{r}(1+r)^p((1+r)^{k+1} - 1)Yl \quad (3)$$

where Yl – average salary of individuals without high education; Yh – average salary of individuals with high education;

We get the next inequality from (3):

$$Yh > (Yl + rL)(1+r) + \frac{r}{(1+r)^k - 1}(Yl + (1+r)L) \quad (4)$$

Than the duration of the period of getting high education by individual is smaller, then the increase of salary has to be less (for example, bachelor's degree in comparing to master's degree).

Consider the cases when a young girl from any Ukrainian town decides the place of getting of high education: Kiev, Bratislava, Warsaw or Moscow. Let's assess the change of her wages after completing her course of higher education with the qualification of Bachelor's and Master's degrees. All the calculations are given in Euros. The discount rate can be taken at the level of 8% per annum for Ukraine, 3.5% – for Russia, 3% – for Slovak Republic and Poland. The duration of time in completing her education is dependent on the country (Table 1). The costs of education were considered without the addition of administrative payments, which are very often set by Slovak and Polish universities.

Table 1

Data analyze of effectiveness of investment to getting higher education

Country	Poland	Russian Federation	Slovak Republic	Ukraine
City	Warsaw	Moscow	Bratislava	Kyiv
University	University of Warsaw	Moscow State University	School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava	Kyiv National Economic University
Year of information about cost of education	2012/2013	2012/2013	2013/2014	2013/2014
Bachelor's degree, cost of education, €	9000 1	28720 3	4200 6	5415 9
Duration education	3 years	4 years	3 years	4 years
Master's degree, cost of education, €	3000 1	14360 3	1700 7	1650 9
Duration of education	1 year	2 years	1 year	1 year
The average monthly salary in the capital, €	1242 2 (industry), March 2013	1240 4, 5, March 2013	1001 8, Bratislava region, 2011	472 € 10, March 2013

Source:

compiled by the author based on 1) Wysokości opłat za studia ustalone dla cudzoziemców 1 podejmujących studia na zasadach odpłatności w Uniwersytecie Warszawskim w roku akademickim 2012/2013. Available at: <http://www.bss.uw.edu.pl/aktualnosci/oplatydlacudzoziemcow.pdf>; 2) Statystyka Warszawy. Urząd Statystyczny w Warszawie. Marzec, 2013 r. # 3. – 2013, kwiecień 2013 r. Available at: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_komunikat_03_waw_2013.pdf; 3) Об установлении размеров оплаты за оказание образовательных услуг в 2012/2013 учебном году. Приказ №356 ректора МГУ им. М.В.Ломоносова от 15 мая 2012 г. Available at: http://edu.msu.ru/order/pdf/20120515_356.pdf; 4) Средняя заработная плата в 2013 году в России и мире. Available at: <http://bs-life.ru/rabota/zarplata/srednyaya-zarplata2013.html>; 5) Средняя заработная плата в Москве в 2013 году. Available at: <http://bs-life.ru/rabota/zarplata/moskwa2013.html>; 6) Pokyny na prijímacie konanie na I. stupeň

štúdia pre akademický rok 2013/2014. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Available at: <http://www.vsemvs.sk/Prij%C3%ADmaciekonanie/Pokynynaprijkonanienalstupe%C5%8820132014/tabid/560/language/en-US/Default.aspx>; 7) Pokyny na prijímacie konanie na II. Stupeň štúdia pre akademický rok 2013/2014. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Available at: <http://www.vsemvs.sk/Prij%C3%ADmaciekonanie/Pokynynaprijkonanienallstupe%C5%8820132014/tabid/561/language/en-US/Default.aspx>; 8) Average Monthly Wage. 2012. Available at: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=6599>; 9) Вартість навчання студентів ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана», що будуть навчатися на контрактній основі у 2013/2014 pp. Available at: <http://kneu.edu.ua/ua/plicants/missions/kontrakt>; 10) Середня заробітна плата за регіонами за місяць у 2013 році. Available at: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/gdn/reg_zp_m/reg_zpm13_u.htm

The first assumption is that the higher education for Ukrainians at the universities of all the selected cities is paid for by the student. Second, the longest duration of individual's labor activity can be 47 years – until retirement age. The form study mode is full-time education. All cost indicators are given in the last year labor activity of the individual (using the discount rate). In constructing the model, the assumption is made that there is no inflation.

The results of substantiation cost-effective salary for graduates of the Bachelor and Master programs in the analyzed cities are presented in Table 2. Let's consider the case of a young woman returning to her native town after completing her education.

Table 3 shows the ratio of cost-effective wages of the individual under the condition of getting by her the different levels of education in the universities listed in Table 1.

Table 2

Evaluation indicators of the effectiveness of investment in higher education

Indicator	Warsaw	Moscow	Bratislava	Kyiv
Salary of the specialist without degree, €	-	-	-	110
Salary of the specialist with a bachelor's degree, €	213	393	174	197
Salary of the specialist with a master's degree, €	252	574	200	226

For example, in order to invest in training to be economically reasonable, wage of bachelor educated in Warsaw and returned to Ukraine, should be above 1.94 times more then the salary of employee without high education (Table 3).

Table 3

The ratio of cost-effective wage of individuals with different levels of education

Indicator	Warsaw	Moscow	Bratislava	Kyiv
The ratio of wages of individuals with a bachelor's degree and no higher education	1,94	3,57	1,58	1,79
The ratio of wages of individuals with a master's degree and no higher education	2,29	5,22	1,82	2,05
The ratio of wages of individuals with a master's degree and a bachelor's degree	1,18	1,46	1,15	1,15

Thus, studying in the magistracy will be an economically reasonable step for this young girl if, after the completion of her degree, her salary increases as compared with the salary of a person with a bachelor degree in Kiev by more than 1.15 times. Trained with a Masters Degree in Bratislava, upon her return to Ukraine, she will qualify for a salary increase of 15%. In a similar situation, but receiving a Master's Degree in Warsaw, her wage growth should reach at least 18%. The high prices set by the Moscow State University for foreigners make it economically unprofitable for Ukrainians, who plan to come back to Ukraine, to receive their education there.

Thus, the desire to compensate expenses for education by obtaining a higher salary is one of the factors determining the direction of youth migration. A young girl who receives higher education in Moscow, most likely will not come back home: it is very difficult to find in Ukraine a job with an average salary of about 600 €. Therefore the young girl, who was educated at Moscow State University, most likely will stay in Moscow, and thus joins the ranks of immigrants.

Obtaining higher education in Slovakia and Poland is becoming more attractive for Ukrainians, because the difference in the cost of education in the universities of Ukraine, Slovakia and Poland is relatively low. On the other hand, the return of Ukrainians in Ukraine after studying abroad would be economically reasonable.

Other factors influence on the direction of the elderly migration. These will be discussed in the next section.

3 The hypothesis about the importance of quality urban ecosystem services in the elderly in-migration

The process of urbanization not only leads to benefits for producers and consumers but also to the emergence and strengthening of negative externalities. That is concentration and diversity of resources in large cities is accompanied by negative effects. Cities with high rates of development form the ever-increasing demand for production factors such as land and water. Shortage of land leads to it high cost and, consequently, to rising house prices. Water pollution leads to increased costs related with the establishment and maintenance of cleaning systems, water supply and sanitation. In large cities, the environmental conditions deteriorate and the level of pollution increases, which leads to poor health.

Later-life migration has long been recognized as an important factor in local and regional economic development. The impact of this migration can be expected to increase even further as the elderly population continues to grow.

Tosun, Williamson and Yakovlev reexamine intergenerational conflict in education financing using several advanced econometric techniques that are applied to U.S. state and county data on education spending and elderly migration [15]. Authors show that states with higher share of elderly population and higher elderly migration experienced lower education spending per pupil.

The life course model, introduced in [9], is based on the idea that residential mobility often rises in response to particular life course events such as marriage, occupational advancement, and the departure of children from the household. Elderly migration has been linked to several life course events: retirement, the onset of disability, income decline, and the loss of a spouse [16].

Most studies focus on three primary goals: 1) identifying the events most closely associated with geographic mobility in later life, 2) classifying and describing the individuals most likely to move in response to each event, and 3) identifying and assessing the place characteristics most often associated with the mobility of each migrant group.

Preferences of location of residence may play an important role in the in-migration process of the elderly. If a town provides a lot of amenities for the elderly, this category of the elderly population will migrate from large cities to smaller ones. For example, recent in-migration in Canada has reflected a response to the lure of amenity inspired attractions of British Columbia on the west coast [5].

The elderly are different from other demographic groups in ways that are interesting from a theoretical perspective.

As considered [3] for a broader range of amenities, retirement leads to an increase in mobility with movement directed more toward amenities (e.g., pleasant climates) than is the case for those of working age.

Unlike the working-age people, the advantages of large cities providing opportunities to build career, are not determining factors for place of residence for the elderly. Therefore, in Ukraine elderly can migrate from large cities (for example, from Kyiv) to small (for example, regional centers), which can provide them with a good level of health care and a higher level of the urban ecosystem services. Elderly residents of Kyiv can form additional capital on the difference cost of apartments in Kyiv (1500 € per m²) and in a smaller cities (900-950 € per m²). This capital will allow to seniors to buy better food, medicines, and to acquire sanatorium permits.

This statement is in accordance with the viewpoint of Zuleta, Ávila and Rodríguez who found that the elderly had incentives to migrate from economies where productivity was high to economies with low productivity because of the lower cost of living [20]. These authors also substantiated, that when countries differed in their saving rates, elderly migrated to economies with lower saving rates due to same reason (lower cost of living) [20]. In more general terms, elderly migration is likely to go from rich to poor countries or from rich to poor cities.

The quality of life of the elderly is largely dependent on the urban ecosystems services.

Ecosystem services are the benefits that people obtain from the environment [4]. They include provisioning services such as food, water, timber, fiber; regulating services that affect climate, floods, natural disasters, human waste and water quality; cultural services that provide recreational, aesthetic, and spiritual needs; support services, such as soil formation, photosynthesis, and nutrient cycling.

Urban ecosystem services are the benefits that people obtain from the environment in city.

Changes in ecosystem services affect human well-being. Such well-being includes a variety of components, including: the basic material for a good life, such as a safe and healthy living conditions, constant provision of sufficient food, shelter, clothing and access to the benefits of consumption, health, including good health and having a healthy physical environment, clean air and access to clean water, good social relations, such as social cohesion, mutual respect, the ability to help others and take care of children, safety, perceived safety of access to natural and other resources, personal security and protection against natural and man-made disasters [4].

Conclusion

Urbanization is necessary for ensuring economic growth. Large cities attract different demographic groups, as they can provide the benefits and advantages to their inhabitants that are not available in small towns or rural areas.

The city's main amenities (or urban externalities) for youth are a opportunity to get high education; a greater opportunity to find paid work; the prospects for career growth and self-realization; the variety of leisure activities; the greater variety and higher quality of public services; the diversity of goods and services, etc.

Youth from developing countries (including Ukraine) have an opportunity to get a higher education in developed countries (for example EU countries). But with the higher cost of studying and the more years of schooling, it seems less desirable to come back to Ukraine, where wages are several times lower than in the EU countries.

Therefore, if the EU wants to limit the migrant flows from developing countries, priority should be given to short-term training program for students from developing countries in the framework of the European Neighborhood Policy. If the EU countries are interested in attracting highly educated workers, the students from developing countries should be given the opportunity to study long-term programs.

In any case, the desire of young people to get higher education leads to their migration to the big cities. Thus, the processes of urbanization will only be intensified under the influence of this factor.

If the youth migrate to the cities in order to get a higher education and then to build a career, then the elderly migrate because of other factors.

The elderly have incentives to migrate from economies where productivity is high to economies with low productivity because of the lower cost of living. This explains the tendency elderly to migrate from large cities to small, where the lower cost of living, but that can provide them quality services to the urban ecosystem - a low level of pollution, clean air, good water. Elderly in-migration has a positive effect in wages and capital accumulation for cities and towns.

Bibliography

- [1] Average Monthly Wage. 2012. Available at: <http://portal.statistics.sk/show-doc.do?docid=6599>.
- [2] BLOMQUIST, G. C., HOEHN, J. P. et al. 1987. A hedonic model of interregional wages, rents, and amenity values. *Journal of Regional Science*, 27(4): 605-620.
- [3] GRAVES, P. E., REGULSKA, J. 1982. Amenities and migration over the life-cycle. *The Economics of Urban Amenities* (D. B. Diamond and G. S. Tolley, Eds.), Academic Press, New York.
- [4] Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington, D.C.: Island Press.
- [5] NEWBOLD, K. BRUCE. 2004. Indirect estimates of age-specific interregional migration flows in Canada. 4th Colorado Conference on Migration, convened at the Aspen Lodge, Estes Park, Colorado, on September 24-26, 2004.
- [6] NESTORENKO, T. 2013. Why people prefer to live in large cities. Collection of materials of 3rd Conference 'The finance and credit mechanism in country's socio-economic development', Makeevka; 169-171.
- [7] Pokyny na prijímacie konanie na I. stupeň štúdia pre akademický rok 2013/2014. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Available at: <http://www.vsemvs.sk/Prij%C3%ADmaciekonanie/Pokynynaprijkonanie-nallstupe%C5%8820132014/tabid/560/language/en-US/Default.aspx>
- [8] Pokyny na prijímacie konanie na II. stupeň štúdia pre akademický rok 2013/2014. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Available at: <http://www.vsemvs.sk/Prij%C3%ADmaciekonanie/Pokynynaprijkonanie-nallstupe%C5%8820132014/tabid/561/language/en-US/Default.aspx>
- [9] ROSSI, PETER H. 1955. Why families move: A study in the social psychology of urban residential mobility. Glencoe, IL: Free Press. Section 3.1.
- [10] DE SOUSA, F. L. 2012. Urban Externalities and Migration Flows. Available at: http://www.gdnet.org/~research_papers/Urban%20externalities%20and%20migration%20flows
- [11] State of the World's Cities 2010/2011. Available at: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>. – UN HABITAT, 2010.
- [12] Statystyka Warszawy. 2013. Urząd Statystyczny w Warszawie. Marzec, 2013 r. #3. Available at: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_komuni-kat_03_waw_2013.pdf
- [13] TABUCHI, T. THISSE, J. 2002. Taste heterogeneity, labor mobility and economic geography. *Journal of Development Economics*, Volume 69, Issue 1, October, 155-177.
- [14] Time to think. Urban UN-Habitat. Vision on Urbanization. 2013. United Nations Human Settlements Programme, April 2013.

- [15] TOSUN, MEHMET SERKAN; WILLIAMSON, CLAUDIA R.; YAKOVLEV, PAVEL. 2009. Population aging, elderly migration and education spending: intergenerational conflict revisited, IZA discussion papers, No. 4161. Available at <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20090605181>
- [16] WALTERS, WILLIAM H. 2002. Journal of Planning Literature, Vol. 17, No. 1 (August 2002).
- [17] World development report 2009: Reshaping Economic Geography. 2009. The World Bank. Washington, DC. 410 p.
- [18] Wysokości opłat za studia ustalone dla cudzoziemców 1 podejmujących studia na zasadach odpłatności w Uniwersytecie Warszawskim w roku akademickim 2012/2013. Available at: <http://www.bss.uw.edu.pl/aktualnosci/oplatydlacudzoziemcow.pdf>.
- [19] Zarządzenie nr 20 rektora Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie wysokości opłat za usługi edukacyjne w roku akademickim 2013/2014. Available at: http://www.uw.edu.pl/strony/student/oplaty/2013/zarz_28.03.13.pdf.
- [20] ZULETA, H., ÁVILA, J., RODRÍGUEZ, M. 2009. The Balassa-Samuelson Hypothesis and Elderly Migration. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1502947>.
- [21] Вартість навчання студентів ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана», що будуть навчатися на контрактній основі у 2013/2014 pp. Available at: <http://kneu.edu.ua/ua/plicants/missions/kontrakt>.
- [22] КОЛОМАК Е.А. 2011. Оценка влияния урбанизации на экономический рост России // Регион: экономика и социология, 2011, № 4, с.51-69.
- [23] Мониторинг мирового населения с уделением основного внимания распределению населения, урбанизации, внутренней миграции и развитию. Доклад Генерального секретаря ООН. 2008. Available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/205/16/PDF/N08205-16.pdf?OpenElement>.
- [24] НЕСТОПЕНКО Т.П., НЕСТОПЕНКО О.В. 2009. Моделювання впливу освіти на міграційні процеси // Зб. праць "Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Міграційні процеси в умовах поліетнічного середовища регіону: [зб. наук. пр.] // НАН України, Ін-т регіональних досліджень. – Львів. – Вип. 6 (80). – 544 с. – С.226-234.
- [25] Об установлении размеров оплаты за оказание образовательных услуг в 2012/2013 учебном году. Приказ №356 ректора МГУ им. М.В.Ломоносова от 15 мая 2012 г. Available at: http://edu.msu.ru/order/pdf/20120515_356.pdf.
- [26] Середня заробітна плата за регіонами за місяць у 2013 році. Available at http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/gdn/reg_zp_m/reg_zpm13_u.htm.
- [27] Средняя заработная плата в 2013 году в России и мире. Available at: <http://bs-life.ru/rabota/zarplata/srednyaya-zarplata2013.html>.
- [28] Средняя заработная плата в Москве в 2013 году. Available at: <http://bs-life.ru/rabota/zarplata/moskwa2013.html>.

- [29] Україна 2020: демографічний та міграційний виміри безпеки. 2012. – Український інститут публічної політики. Available at: <http://uiipp.org.ua/publication/proektni-publikatsiyi/ukrayina-2020-demografichnita-migratsijni-vimiri-bezpeki.html>.
- [30] Чисельність населення на 1 березня 2013 року та середня чисельність за січень-лютий 2013 рік. Available at: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ds/kn/kn_u/kn0313_u.html.

Prístupy k vnímaniu rizika

Katarína KAMPOVÁ* – Jozef RISTVEJ**

Approaches to Risk Perception

Abstract

We encounter with a risk every day and it is part of each activity, process and systems, which are implemented and managed in the society. Any of human activities are not absolutely safe and it is necessary to reveal these risks as soon as possible and to take actions which reduce or eliminate identified risks. Risk is the potential disruption of the stability of the system, object, techno-logical process or parts of it. It is a probability of a negative event and its consequences. Within the quantification of risk and also within decision process of the risk management is essential to consider with uncertainty. Uncertainty is an integral part of the risk, which affects both essential elements of risk: event as well as its consequences. Unambiguous determination of the position of uncertainty for the risk is important in terms of handling uncertainty in the process of risk assessment and also within clear interpretation of the results of this assessment.

Keywords: risk perception, approaches, risk assessment, risk management.

JEL Classification: D8, D81

Úvod

Snaha o explicitné významové vymedzenie termínov riziko a neurčitosť nie je nová a preto sa v literatúre môžeme stretnúť s ďalšími prístupmi, ktoré definujú súvislosti medzi rizikom a neurčitosťou. Jedným z tradičných prístupov je rozlišovanie medzi rizikom a neurčitosťou na základe dostupnosti informácií v situáciách, pri ktorých sa odkazujeme na neistú budúcnosť. Pod rizikom sa v takomto prípade rozumie situácia, pri ktorej je možné priradiť pravdepodobnosti objektívnym spôsobom, zatiaľ čo pod neurčitosťou sa rozumie situácia, pri ktorej tieto pravdepodobnosti musia byť odhadnuté, alebo priradené subjektívne (Douglas, 1983). Hlavnou črtou tohto prístupu je, že sa riziko obmedzuje na prípad existencie objektívnych pravdepodobností (v zmysle klasickej, resp. frekventistickej definície pravdepodobnosti). Tento prístup siaha až do roku 1921, kedy americký ekonóm Frank Hyneman Knight publikoval známe dielo Riziko, neistota a zisk (viď. Knight, 1921), v ktorom zreteľne terminologicky odlíšil chápanie rizika a neurčitosti. Knight rozlišuje medzi merateľnou a nemerateľnou neurčitosťou, pričom prvú označuje ako „riziko“ a druhú ako „neurčitosť“. Merateľnú, resp. nemerateľnú neurčitosť vymedzuje prostredníctvom termínov objektívna, resp. subjektívna pravdepodobnosť. Praktický rozdiel medzi rizikom

* Ing. Katarína Kampová, PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Katedra bezpečnostného manažmentu, Univerzitná 8215/1, Žilina, e-mail: katarina.kampova@fsi.uniza.sk

** Ing. Jozef Ristvej, PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Katedra krízového manažmentu, Univerzitná 8215/1, Žilina, e-mail: jozef.ristvej@fsi.uniza.sk

a neurčitou je potom podľa Knighta ten, že pri riziku je známe rozdelenie výstupov v skupine konkrétnych prípadov (buď prostredníctvom a priori rozdelenia, alebo zo štatistík predchádzajúcich skúseností), zatiaľ čo pri neurčitosti takéto rozdelenie nepoznáme, z dôvodu, že v prípade neurčitosti nie je vo všeobecnosti možné vytvoriť skupinu konkrétnych prípadov, pretože tieto situácie sa vyznačujú vysokým stupňom jedinečnosti. Knight sa pri rozlišovaní rizika a neurčitosti odkazuje na koncepciu pravdepodobnosti a berie do úvahy tri rôzne typy pravdepodobnostných situácií (Knight, 1921):

- a priori pravdepodobnosť,
- štatistická pravdepodobnosť,
- odhady.

A priori pravdepodobnosť predstavuje hodnotenie pravdepodobnosti v súlade s klasickou definíciou pravdepodobnosti. Teda ide o situáciu s absolútne homogénnym základným súborom prípadov, ktoré sú úplne identické s výnimkou skutočne nedeterministických faktorov, ktoré vytvárajú variáciu súboru.

Štatistická pravdepodobnosť predstavuje empirické ohodnotenie početnosti výskytu jednotlivých prípadov. Tento typ pravdepodobnosti je založený na a priori hodnotení neurčitosti, ale keďže vo všeobecnosti nie vždy je možné odstrániť faktory, ktoré nie sú celkom nedeterministické, hlavnou rozlišovacou črtou štatistickej pravdepodobnosti je, že spočíva na empirickej klasifikácii prípadov.

1 Vnímanie rizika

Odhadom sa rozumie situácia, pri ktorej neexistuje žiadna platná báza, na základe ktorej by bolo možné vytvoriť klasifikáciu prípadov. Ide teda o situáciu, pri ktorej sa zaoberáme s unikátnymi prípadmi, o výskytoch ktorých nemáme ani teoretickú ani empirickú vedomosť.

Podľa Knighta sa riziko spája s prvými dvoma kategóriami, zatiaľ čo neurčitosť s treťou kategóriou. Jednotlivé kategórie a vnímanie rizika a neurčitosti podľa Knighta môžeme ilustrovať na nasledovnom príklade (podľa Aven, 2010). Predstavme si hru, v ktorej sa hádže kockou, pričom keď padne šestka, tak prehráme 2 400 € a vo všetkých ostatných prípadoch vyhráme 600 €. My sa máme rozhodnúť, či na takúto hru pristúpime, alebo nie. Za predpokladu, že je kocka regulárna, rozdelenie pravdepodobnosti patrí do kategórie 1 (a priori pravdepodobnosť), keďže pravdepodobnosti jednotlivých prípadov dokážeme odvodiť na základe logických argumentov symetrie. V tomto prípade je teda situácia charakterizovaná ako riziko.

Ak by sme však nevedeli, či kocka je, alebo nie je regulárna, potom by sme potrebovali absolvovať veľké množstvo pokusov, aby sme získali objektívnu pravdepodobnosť udalosti, že padne šestka. Inými slovami, museli by sme určiť relatívnu početnosť výskytu šestky. Táto početnosť je vyjadrením štatistickej pravdepodobnosti, teda pravdepodobnostnej situácie kategórie 2. Táto situácia je opäť klasifikovaná ako riziko. V prípade, ak by hra spočívala iba v jedinom pokuse bez možnosti pretestovania regulárnosti kocky, s ktorou sa bude hádzať, potom ide o pravdepodobnostnú situáciu kategórie 3. Takáto situácia,

ktorá je unikátna a bez rigorózneho základu na špecifikovanie pravdepodobnosti, sa označuje ako neurčitosť.

Na uvedenom príklade je možné vidieť základný problém prístupu Knighta, ktorý spočíva v tom, že tento prístup nie je kompatibilný s interpretáciami a použitím termínu riziko v súčasnej spoločnosti. To, čím je Knightova práca dôležitá a stále platná aj v kontexte súčasného vnímania rizika, nie je teda rozlíšenie medzi rizikom a neurčitosťou, ale rozlíšenie medzi rôznymi problémami rozhodovania alebo situáciami, kde je možné poskytnúť presné predpovede a situáciami, kde to možné nie je. Ak by sme hovorili o prvej situácii ako o riziku a druhej ako o neurčitosti, tak by to bola značne nevhodná terminológia, keďže by sme tak vylúčili koncepciu rizika z väčšiny situácií, ktoré nás v manažmente rizík zaujímajú.

Musíme si uvedomiť, že v čase keď Knight písal knihu Riziko, neistota a zisk nemal k dispozícii rovnakú terminológiu a poznatky z oblasti pravdepodobnosti, ako máme dnes. Teória subjektívnej pravdepodobnosti a Bayesov prístup bol predstavený až o niekoľko rokov neskôr. Ak si chceme v manažmente rizík osvojiť subjektívnu perspektívu pravdepodobnosti (keďže objektívne rozdelenia pravdepodobnosti sa v praxi vyskytujú len zriedka), potom sa Knightova definícia rizika stáva neopodstatnenou. Táto definícia narúša intuitívnu interpretáciu rizika, ktorá sa vzťahuje k situáciám s neurčitosťou a nedostatkom predvídateľnosti. Z tohto dôvodu je pomerne nešťastné, že Knightová definícia rizika a neurčitosti zastáva v súčasnej odbornej literatúre prominentné miesto (Aven, 2010).

2 Kvantifikácia rizika

Manažment rizika systematizuje znalosti a neurčitosti o analyzovaných javoch, procesoch, aktivitách a systémoch, ktoré majú v praxi často unikátne vlastnosti a sú neopakovateľné. Neurčitosti, ktoré sa v procese posudzovania rizík vyskytujú, sú preto popisované a ohodnocované subjektívnou pravdepodobnosťou, ktorú priraduje konkrétny hodnotiteľ rizika. Terminologické vymedzenie rizika a neurčitosti by preto nemalo tieto dva termíny rozdeľovať, ale ich spájať.

Jedným zo základných predpokladov úspešného manažmentu rizík je kvantifikácia veľkosti rizika a jeho determinujúcich faktorov. Veľkosť rizika je elementárna vlastnosť rizika, ktorá vyjadruje presvedčenie hodnotiteľa o možnosti výskytu rizikovej udalosti a závažnosti dôsledkov. Aj napriek tomu, že vzhľadom na existujúce neurčitosti a štruktúru rizika nie je jeho veľkosť jednoduchá číselná veličina, z pohľadu manažmentu rizika a rozhodovania o implementácii konkrétnych opatrení existuje požiadavka na číselné vyjadrenie rizika a jeho faktorov. Inými slovami, je potrebné kvantifikovať riziko. Vo všeobecnosti existujú dva druhy kvantifikácie rizika:

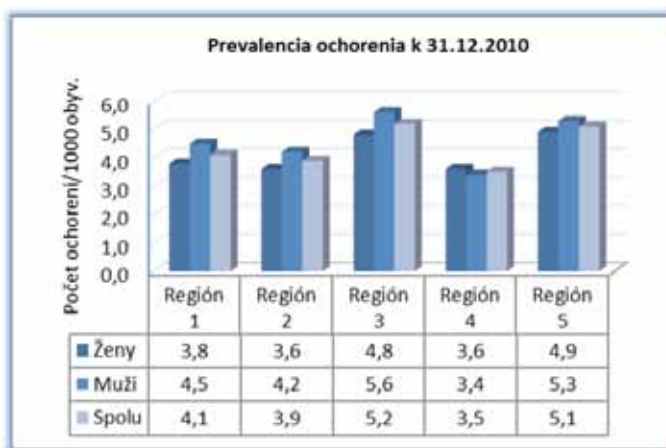
- relatívna kvantifikácia,
- absolútna kvantifikácia.

Relatívna kvantifikácia vyjadruje veľkosť rizika prostredníctvom pomernej hodnoty vzťahovanej k zvolenej, resp. určenej základni (Tichý, 2006). Relatívna kvantifikácia rizík vychádza spravidla zo spojitého vnímania prvkov rizika. Číselná hodnota potom predstavuje

napríklad podiel ľudí postihnutých dôsledkami, resp. ľudí ohrozených chronickými hrozbami, teda ľudí, ktorí sú v danom stave a celkový počet ľudí v skúmanej spoločenskej skupine. Kvantifikovaná hodnota sa v takomto prípade vzťahuje ku konkrétnemu časovému momentu a zvyčajne sa uvádza v percentách. Relatívnou kvantifikáciou tak určujeme početnosť spojitého prvku rizika v diskretnom čase. Typickým príkladom relatívnej kvantifikácie je prevalencia, ktorá sa používa v súvislosti s bezpečnosťou zdravia. Prevalencia udáva počet chorých k určitému okamihu a vypočítava sa ako pomer všetkých osôb s ochorením k dátumu zisťovania voči populácii (Le & Boen, 1995) (Obrázok 1).

O b r á z o k 1

Príklad relatívnej kvantifikácie prostredníctvom prevalencie

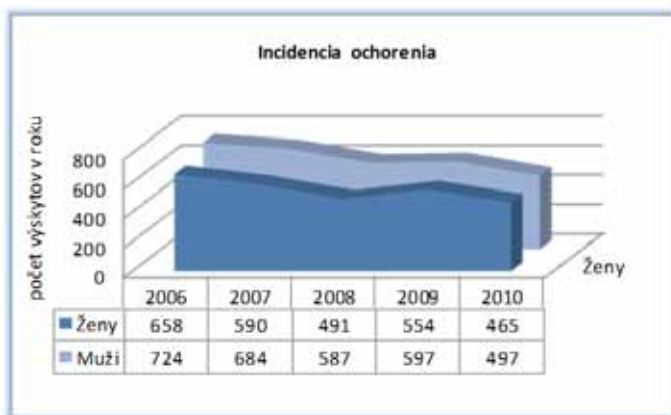


Zdroj: vlastné spracovanie

Na druhej strane, absolútna kvantifikácia vyjadruje veľkosť rizika prostredníctvom absolútnej početnosti vyjadrenej počtom prípadov, počtom ľudských životov, počtom dní pracovnej neschopnosti, v menových jednotkách a pod. V prípade rizík sa absolútna kvantifikácia spravidla spája s diskretným výskytom udalostí. Veľkosť rizika sa tak vzťahuje k počtu výskytov udalostí, ktoré sa vyskytli za určité časové obdobie. Absolútnou kvantifikáciou tak určujeme početnosť diskretného prvku rizika v spojitom čase. Analogickým vyjadrením absolútnej kvantifikácie je pri bezpečnosti zdravia incidencia. Incidencia určuje počet novovzniknutých prípadov ochorenia, ktoré sa prejavili v priebehu určitého času k celkovej veľkosti populácie (Le & Boen, 1995) (Obrázok 2).

Obrázok 2

Príklad absolútnej kvantifikácie incidence

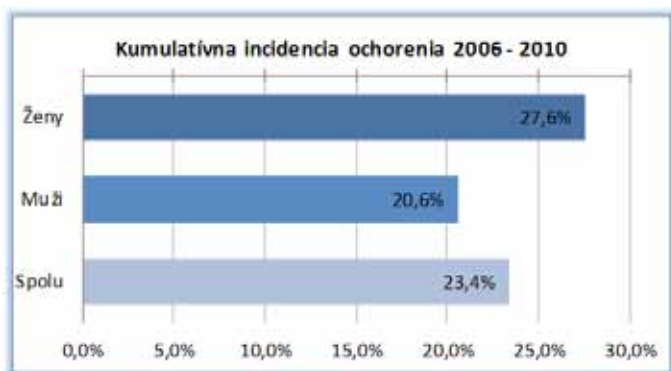


Zdroj: vlastné spracovanie

Aplikácia absolútnej alebo relatívnej kvantifikácie v rámci manažmentu rizika nie je samozrejme limitovaná na uvedené príklady vyjadrenia prvkov rizika a je potrebné ju vnímať v kontexte účelu a interpretácie kvantitatívnych metód. Jednoduchým príkladom je nezamestnanosť, ktorá sa typicky vyjadruje relatívnou kvantifikáciou (počet ľudí v danom stave k celkovej skúmanej populácii), avšak za istých okolností je možné ju vyjadriť prostredníctvom absolútnej kvantifikácie ako absolútny počet ľudí v danom stave (nezamestnaných) bez ohľadu na veľkosť skúmanej spoločenskej skupiny. Na druhej strane je možné tiež napríklad incidenciu ochorenia, typicky vyjadrenú absolútnou kvantifikáciou (počet vzniknutých ochorení za daný časový interval), vyjadriť relatívne. V takomto prípade hovoríme o takzvanej incidenčnej proporcii, resp. kumulatívnej incidencii, ktorá vyjadruje, aká časť populácie zažila počas daného obdobia sledovanú udalosť (Rothman, 2002). Keby bola skúmaná populácia z predchádzajúceho príkladu (Obrázok 2) 10 000 žien a 15 000 mužov, potom by incidencia vyjadrená relatívne vyzerala nasledovne (Obrázok 3).

Obrázok 3

Príklad relatívnej kvantifikácie incidence



Zdroj: vlastné spracovanie

Kvantifikácia rizika tak ponúka rôzne možnosti pre interpretáciu veľkosti rizika a jeho prvkov. Avšak pri využívaní týchto možností v rámci kvantitatívnych metód manažmentu rizík je dôležité si uvedomiť obmedzenia kvantifikácie a súvislosti interpretovaných entít rizika.

Kvantifikácia rizika je jednou z najproblematickejších častí v manažmente rizík, pretože vo všeobecnej rovine sa od výpočtu očakáva na základe vstupných parametrov, určitá výpoveď o budúcom správaní určitého systému. (Mozga, 2001). Neexistuje však žiadna riziková kalkulačka, ktorá by pomerne spoľahlivo počítala výskyt rizika v čase a priestore. Jedným z hlavných dôvodov je fakt, že deje a situácie, v ktorých sa riziko nachádza, sú väčšinou nelineárne a nie sú deterministické. Výpočty by teda mali byť zamerané na štatistické výpočty a dynamiku systému, nakoľko samotný statický výpočet rizika popisuje aktuálny stav a práve je potrebný výpočet v časovom rade, s prechodmi medzi stavmi prostredníctvom dynamického výpočtu.

3 Frekventistický a Bayesov prístup k pravdepodobnosti

Kvantifikácia rizika sa najčastejšie viaže k výpočtu pravdepodobnosti, ktorý slúži k modelovaniu neurčitosti a premenlivosti dát pri prognózovaní jeho vývoja. V tejto súvislosti často dochádza k určitej kontroverzii v pohľadoch na pravdepodobnosť, ktoré je možné zredukovať na nasledovné dva prístupy:

- frekventistický (z angl. frequentist) a
- Bayesov.

Frekventistický prístup definuje tzv. klasickú pravdepodobnosť a jeho základnou charakteristikou je, že pravdepodobnosť interpretuje ako relatívnu početnosť definovaných podielom priaznivých, resp. úspešných výsledkov náhodného pokusu k počtu všetkých výsledkov. Pravdepodobnosť je hodnota, ku ktorej tento podiel konverguje so zvyšujúcim sa počtom pokusov. Pravdepodobnosť tak je teoretickou vlastnosťou nekonečného radu pokusov a preto sa považuje za vlastnosť konkrétneho systému, ktorá vyjadruje jeho tendenciu generovať náhodné udalosti. Praktický dôsledok pravdepodobnosti interpretovanej prostredníctvom relatívnej početnosti je, že táto pravdepodobnosť je iba teoretická a preto je potrebné ju odhadovať. V rámci frekventistického prístupu sa ako odhad používa tzv. štatistická pravdepodobnosť, ktorá na odhad používa štatistický súbor zostavený z určitého konečného počtu výsledkov náhodných pokusov.

Problémom tohto prístupu je, že pri hľadaní skutočnej pravdepodobnosti náhodných udalostí, ktoré sa vyskytujú v reálnom svete a ktoré sa snažíme zohľadňovať pri posudzovaní rizík a následnom rozhodovaní sa, je potrebná realizácia opakovaných pokusov za rovnakých podmienok. Takáto realizácia je často prakticky nemožná a preto nie je možné určiť relevantnú množinu výsledkov rovnakých, či aspoň podobných náhodných pokusov. Ako príklad môžeme uviesť odhad pravdepodobnosti, že nová skúmaná chemická látka má na človeka karcinogénne účinky. Keďže pre danú látku neexistuje, žiaden záznam o pôsobení, resp. nepôsobení na zdravie človeka, vzniká problém, akú relevantnú množinu výsledkov „náhodných pokusov“ použiť. Tento problém

je ešte viac viditeľný, ak chceme odhadovať pravdepodobnosť javu, ktorý je unikátny a nie je možné ho opakovať. Napríklad, aká je pravdepodobnosť, že bude v roku 2020 existovať dostupná a efektívna liečba rakoviny bez chemoterapie?

Jeden zo spôsobov, ktorý sa snaží popísať problém s neexistenciou relevantného štatistického súboru pre skúmanú udalosť, navrhuje rozlišovať medzi pravdepodobnosťami, ktoré sú „spoznatelné“ a majú získateľný štatistický súbor a pravdepodobnosťami „nespoznatelnými“, ku ktorým nie je možné získať štatistický súbor. Tento prístup sa objavuje najmä v pôvodnej odbornej literatúre z oblasti teórie rozhodovania (napr. Luce & Raiffa, 1957), kde sú tieto dva typy pomenované ako „riziko“, resp. „neurčitost“. Hlavný nedostatok tohto pohľadu, ktorý má aj v súčasnosti svojich zástancov je, že robí teóriu pravdepodobnosti v podstate nepoužiteľnou, keďže skutočne „spoznatelné“ pravdepodobnosti sa v reálnom svete prakticky nevyskytujú.

Nedostatky frekventistického prístupu je možné eliminovať prostredníctvom prístupu, ktorý je založený na subjektívnom vnímaní a posudzovaní pravdepodobnosti na základe osobných znalostí. V tomto aspekte je pravdepodobnosť udalosti rovná miere presvedčenia hodnotiteľa, že udalosť nastane. Pravdepodobnosť tak nie je iba funkciou udalosti samotnej, ale aj stavu dostupných informácií. Subjektívna pravdepodobnosť je preto mierou neurčitosti o udalostiach a ich dôsledkoch pozorovaná očami hodnotiteľa na základe dostupných vedomostí. Je to pravdepodobnosť vo svetle súčasných informácií (Lindley, 2006). Táto pravdepodobnosť sa zvykne zapisovať v tvare funkcie s dvoma argumentmi $P(X|e)$, kde X je neurčitá udalosť a e je stav informácií hodnotiteľa, ktorým je hodnota pravdepodobnosti podmienená (Morgan & Henrion, 2007).

Prístup subjektívnej interpretácie pravdepodobnosti bol navrhnutý nezávisle Brunom de Finettim v práci *Fondamentu Logici del Ragionamento* z roku 1930 a Frankom Ramseyom v práci *The Foundations of Mathematics* z roku 1931 (Gillies, 2000) a často sa nazýva po matematikovi Thomasovi Bayesovi (1702 - 1761), ktorý priniesol formuláciu a dôkaz tzv. Bayesovej teóremy. V súčasnosti môžeme len špekulovať, či by súhlasil a podporoval myšlienku subjektívnej interpretácie pravdepodobnosti, ktorá sa spája s jeho menom. Každopádne, tento prístup predstavuje úplne odlišný spôsob myslenia ako frekventistický prístup. Pri subjektívnej pravdepodobnosti je dôležité, že je definovaná na základe informácií a znalostí konkrétneho hodnotiteľa. Keďže rôzni ľudia môžu mať k dispozícii rôzne informácie, resp. hodnotiteľ môže získať nové informácie v priebehu času, pri subjektívnej pravdepodobnosti neexistuje „tá pravá“ pravdepodobnosť. Pravdepodobnosť vzťahujúca sa k jednej udalosti môže mať rôzne hodnoty v závislosti od hodnotiteľa, resp. času jej určenia.

Praktický dôsledok je ten, že subjektívna pravdepodobnosť môže byť určená za každých okolností. Teda nie je potrebné definovať žiaden štatistický súbor, z ktorého by vychádzala.

Voľnosť priradenia subjektívnej pravdepodobnosti však neznamená, že jej určenie sa neradii žiadnymi zákonitosťami a je absolútne svojvoľné. Aj subjektívna pravdepodobnosť je v prvom rade pravdepodobnosťou a ako taká musí byť konzistentná s axiómami teórie pravdepodobnosti. Teda subjektívna pravdepodobnosť náhodného javu (udalosti) A leží

vždy v intervale medzi 0 a 1. Ak napríklad priradíme hodnotu pravdepodobnosti p , že jav A nastane, tak pravdepodobnosť, že jav nenastane je $1-p$. Ak $A_1, A_2, \dots, A_n$ je postupnosť disjunktných náhodných udalostí, teda udalostí, ktoré nemôžu nastať súčasne, potom pravdepodobnosť, že aspoň jedna z nich pri náhodnom pokuse nastane, sa rovná súčtu ich pravdepodobností: $P(A_1 \cup A_2 \cup \dots \cup A_n) = P(A_1) + P(A_2) + \dots + P(A_n)$. Teda subjektívna pravdepodobnosť sa musí riadiť rovnakými zákonitosťami, ako frekventistická.

Dôsledok platnosti axiómy pravdepodobnosti je, že ak máme k dispozícii dostatočné množstvo empirických údajov pre určenie frekventistického odhadu pravdepodobnosti, potom bude subjektivistické posúdenie pravdepodobnosti konvergovať k tomuto odhadu pravdepodobnosti určitej udalosti (Morgan & Henrion, 2007). Rozdiel je samozrejme v tom, keď dostatočné množstvo empirických údajov k dispozícii nemáme.

Bayesov prístup k pravdepodobnosti bol v odbornej literatúre široko diskutovaný a mnoho odborníkov podrobilo tento prístup silnej kritike za to, že je nevedecký a neposkytuje žiadne objektívne odpovede (Aven, 2010). Tento prístup však zdôrazňuje, že pravdepodobnosti odrážajú znalosti o javoch a procesoch, ktoré sú síce skúmané vedeckými metódami, ale vždy tu existuje určitý stupeň neurčitosti (tzv. zostatková neurčitosť), ktorú je potrebné vyjadriť. Pravdepodobnosti sa tak používajú na vyjadrenie neurčitosti v aspekte dostupných údajov a pochopenia podstaty skúmaného javu alebo procesu. Skutočný svet nie je možné popísať zákonitosťami a teóriami bez neurčitostí (možno iba s výnimkou obmedzených experimentálnych podmienok) a neurčitosť bude pri analýze rizík a rozhodovaní vždy existovať a preto potrebujeme nástroj, ktorým ju môžeme popísať. A práve subjektívne vyjadrenie pravdepodobnosti je na tento účel primeraný nástroj.

Na základe stanovenej miery rizika sa následne rozhoduje o posúdení rizík do dvoch úrovní:

- akceptovateľná úroveň rizika,
- neakceptovateľná úroveň rizika.

Akceptovateľná úroveň rizika hovorí o miere rizika, ktorú je subjekt ochotný znášať. Subjekt nemá potrebu implementovať žiadne ochranné opatrenia. Neakceptovateľná úroveň rizika hovorí o nevyhnutnosti implementácie ochranných opatrení s cieľom zníženia miery daného rizika. Eliminovať všetky riziká je veľmi ťažké, vo väčšine prípadov prakticky nemožné.

Veľmi podstatné pri riadení rizík je uvedomiť si, že nulové riziko predstavuje len teoretické východisko pri skúmaní rizika. Riziko je možné úplne eliminovať len spolu s odstránením systému alebo procesu, v rámci ktorého bolo identifikované. Pri popise termínu nulové riziko je možné konštatovať, že (Šimák, 2006):

- súvisí s ideálnymi podmienkami existencie a fungovania skúmanej sústavy,
- žiadne poznané riziko sa už nikdy nemôže absolútne odstrániť, ale limitne sa môže približovať k nulovému riziku,
- z filozofického hľadiska môže byť nulové riziko tvorené len myšlienkou na možné riziko, pričom môže byť spojené len s veľmi krátkym časovým okamihom,

- nemusí byť ani postrehnuté v konkrétnej praxi vzhľadom na minimálnu mieru informovanosti o danom probléme.

V empirickej, ale aj analytickej kvantifikácii rizika dospejeme často k číselným hodnotám tohto rizika. Všeobecne vieme napísať podmienku prijateľnosti rizika v tvare:

$$\forall t \in T_{ref}, \forall \omega \in \Omega_{ref} : R_{sact} \leq R_{sbar} \quad (1),$$

kde R_{sact} – aktívne riziko, ktoré bolo stanovené kvantifikáciou rizika,

R_{sbar} – bariérové riziko definované ako maximálne prijateľné riziko vo vyšetrovanom projekte.

Obidve strany nerovnosti sú závislé na referenčnej dobe T_{ref} s počiatkom t_0 a na referenčnom priestore Ω_{ref} s polohou ω_0 . Veličina R_{sact} je náhodná premenná. Hodnota R_{sbar} je určená rozhodnutím na rôznej úrovni, to znamená, že nemá náhodnú povahu (ak neberiem do úvahy náhodnosť samotného rozhodnutia). Môže to byť hodnota:

- špecifikovaná v predpisoch,
- stanovená bankou, poisťovňou alebo inou inštitúciou tak, aby splnenie rovnice (1) vyhovovalo ich predstave o prijateľnosti rizika, ktorému sú vystavení,
- hodnota určená vedením organizácie alebo osobou, pre ktorú sa analýza rizika realizuje. (Tichý, 2006)

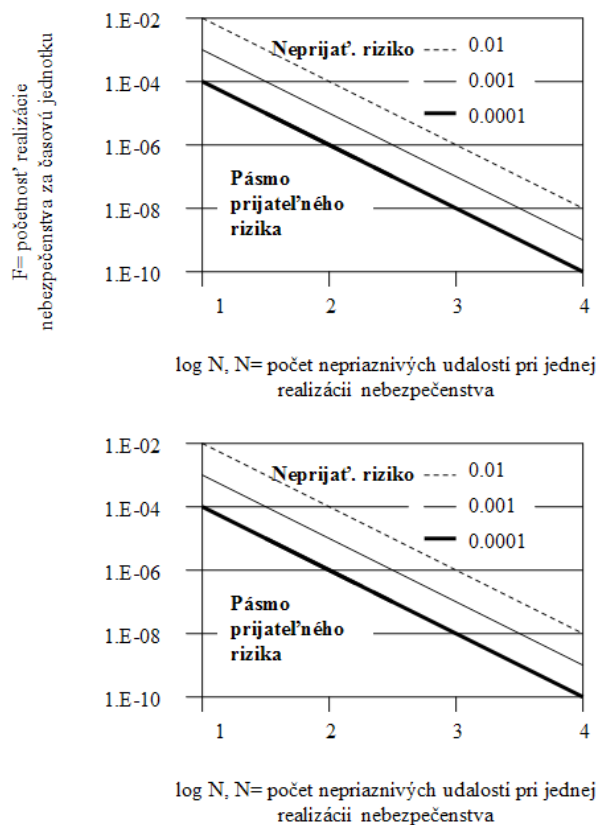
Hodnota R_{sbar} nesmie byť väčšia ako riziková tolerancia (Risk Tolerance), ktorá je definovaná ako maximálna strata, ktorú je subjekt v projekte schopný zvládnuť bez toho, aby došlo k ohrozeniu rozpočtu. Veličiny R_{sact} a R_{sbar} sú zaťažené neurčitostami, ktorých intenzita rozhodovania môže ovplyvniť (bariéra R_{sbar} je sama o sebe vektorom rôznych čiastkových vplyvov). Aj keď sa týmto rozhodovanie sťažuje, musíme ho vykonať. V takomto prípade sa aplikuje zásada predbežnej opatrnosti a o akceptovateľnosti rizika rozhodujeme empiricky (Tichý, 2006).

Tichý (2006) definuje prijateľnosť rizika pásmami, vymedzenými v logaritmickom diagrame $[F, N]$ priamkami, ktoré spĺňajú podmienku:

$$FN^2 \leq 10^{-a} \quad (2),$$

kde parameter a závisí na spoločenskej závažnosti dôsledkov realizácie nebezpečenstva (čím je väčšie a , tým je väčšia závažnosť dôsledkov a hranica pásom sa posúvajú smerom vľavo dole). Na obrázku 4 sú čiary F, N pre tri rôzne a :

Obrázok 4
Hladiny prijateľnosti rizika



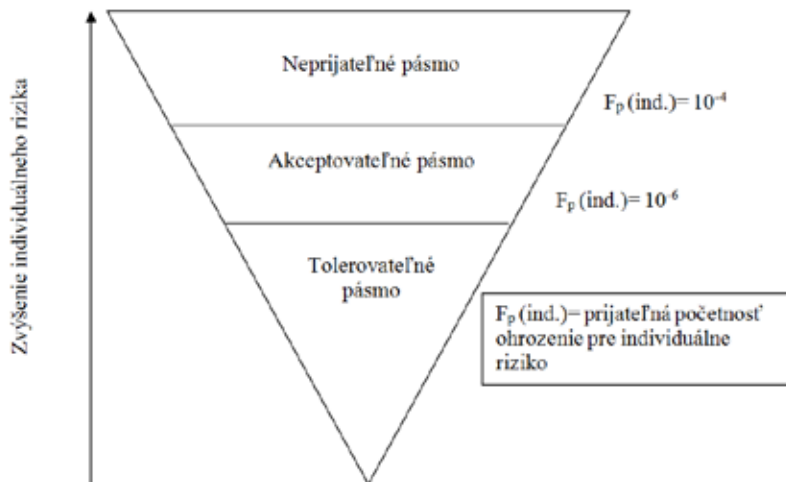
Zdroj: (Tichý, 2006)

V sústave [F,N] vymedzujeme tri typické oblasti (Obrázok 5):

- oblasť neprijateľných rizík,
- oblasť rizík ALARP (as-low-as-reasonably-possible, prípadne –practicable),
- oblasť rizík ALARA (as-low-as-reasonably-achievable),
- oblasť prijateľných rizík.

Ako kritérium pri zavádzaní nových technológií využívame čiaru FN vo väčšine priemyselných odvetví, v doprave a aj pri iných činnostiach. Je potrebné zistiť, či sa dvojica hodnôt (F,N), ku ktorej sme dospeli po analýze, nenachádza v neprijateľnom pásme (Tichý, 2006).

Obrázok 5
Princíp ALARP



Zdroj: (Skřehot, 2006)

Tolerovateľné riziko je riziko, na ktoré je jednotlivec pre účely práce alebo života pripravený, bez ohľadu na jeho riadenie. Záleží aj od vnímania rizík. Akceptovateľné riziko je riziko, s ktorým je spoločnosť ochotná žiť a verí, že toto riziko je správne riadené, kontrolované a ďalej redukované. Prijateľnosť rizika záleží na ekonomických, politických a sociálnych faktoroch. K znižovaniu tohto rizika vieme pristupovať z hľadiska princípu ALARA a ALARP.

Princíp ALARA je z anglických slov As Low As Reasonably Achievable, čo znamená, že znižujeme riziko na tak nízke, ako je to rozumne dosiahnuteľné. Podľa princípu ALARP (As Low As reasonable Practicable) znižujeme riziko na tak nízke, ako je to rozumne uskutočniteľné (náklady na ďalšie znižovanie sú neúmerné prínosu získaného realizáciou týchto opatrení).

Záver

S rizikom sa stretávame každodenne. Je súčasťou každej jednej činnosti, procesu a systému, ktoré sú vykonávané a spravované v spoločenskom živote. A keďže ani jedna z ľudských aktivít nie je absolútne bezpečná (teda bezriziková), je potrebné, aby sme toto riziko čo najskôr odhalili a prijali opatrenia na jeho zníženie, prípadne odstránenie. Riziko je potenciálna možnosť narušenia bezpečnosti systému, objektu, technologického procesu alebo jeho súčastí. Je to pravdepodobnosť vzniku priemyselnej havárie a veľkosť jeho dôsledku. Pri kvantifikácii rizika a taktiež pri rozhodovaní v rámci manažmentu rizika je nevyhnutné uvažovať o neurčitosti. Neurčitosť predstavuje neoddeliteľnú súčasť rizika, ktorá sa týka oboch základných prvkov rizika, teda tak udalosti (priemyselnej havárie), ako aj jej dôsledkov. Jednoznačné určenie postavenia neurčitosti vo vzťahu k riziku je

dôležité z pohľadu zaobchádzania s neurčitosťou v posudzovaní rizík a jasnej komunikácie neurčitosti pri interpretácii výsledkov tohto posudzovania.

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0043-10.

Literatúra

- [1] AVEN, T.: Misconceptions of Risk. Stavanger: University of Stavanger, 2010.
- [2] DOUGLAS, E.: Managerial economics: theory, practice and problems. Englewood Cliffs, 1983.
- [3] GILLIES, D.: Philosophical Theories of Probability. Routledge: London, 2000.
- [4] KNIGHT, F.: Risk, Uncertainty, and Profit [online]. 1921. [cit. 8. 5 2011]. Dostupné na Internet: <http://oll.libertyfund.org/title/306on2011-08-30> .
- [5] LE, C., & BOEN, J.: Health and Numbers: Basic Biostatistical Methods. Chichester: John Wiley, 1995.
- [6] LINDLEY, D.: Understanding uncertainty. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.
- [7] LUCE, R., & RAIFFA, H.: Games and decisions: introduction and critical survey. New York: Harvard University, 1957.
- [8] ROTHMAN, K.: Epidemiology: An introduction . Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [9] MOZGA, J., & VÍTEK, M.: Spoločenské aspekty rizík. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005.
- [10] MORGAN, M., & HENRION, M.: Uncertainty. A Guide to dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Police Analysis. New York: Cambridge University Press, 2007.
- [11] SKŘEHOT, P., 2006 Analýza a hodnocení technologických rizik. [on line] Praha : Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v.v.i. [2012-02-15]. Dostupné na: http://80.95.123.187/vsb/Prevence_havarii_a_nehod_3.pdf .
- [12] ŠIMÁK, L. 2006. Manažment rizík. Elektronické skriptá. [on line]. Žilina: FŠI ŽU, 2006. [2012-02-15]. Dostupné na: http://fsi.uniza.sk/kkm/files/publikacie/mn_rizik.pdf .
- [13] TICHÝ, M.: Ovládaní rizika. Praha: C.H.Beck, 2006.

INFORMÁCIE A POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKOV

Redakcia prijíma a uverejňuje príspevky v slovenskom, českom a anglickom jazyku. Za originalitu, odbornú i formálnu správnosť príspevku zodpovedá autor. V časopise nie je možné publikovať článok, ktorý už bol uverejnený v inom periodiku. Redakcia si vyhradzuje právo uverejnenia len pôvodných príspevkov, ktoré spĺňajú obsahové a všetky formálne náležitosti vedeckého článku a boli recenzentom odporúčané na publikovanie.

Príspevky sa predkladajú:

- jedenkrát elektronicky (e-mailom na adresu: edita.kulova@vsemvs.sk)
- a v troch tlačенých exemplároch na adresu redakcie časopisu Verejná správa a regionálny rozvoj, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava.

Príspevky je potrebné odovzdať vo formáte MS Word (2003 alebo staršom). Rozsah príspevku je limitovaný na max. 15 strán, pri recenziách a správach je rozsah limitovaný na max. 5 strán predpísaného formátu vrátane grafov, tabuliek a literatúry.

Prehlásenie o pôvodnosti príspevku

Spolu s príspevkom odovzdá autor prehlásenie o tom, že príspevok je originálny a nebol doteraz ponúknutý k publikovaniu inému vydavateľovi.

Základné formátovanie

NASTAVENIA STRANY:

- Veľkosť papiera je B5 (ISO) (rozmery šírka 17,59 cm, výška 24,99 cm).
- Okraje stránky musia byť nastavené na 2 cm zo všetkých strán.
- Musí sa zvoliť voľba zrkadlových okrajov.
- Vzdialenosť záhlavia a päty od okraja stránky má byť 1,25 cm.

TEXT:

- Typ písma textu príspevku musí byť Arial s veľkosťou 10bodov,
- riadkovanie 1,5,
- prvý riadok každého odseku má byť odsadený o hodnotu 0,8 cm,
- za každým odsekom je potrebné nastaviť medzeru 6 bodov,
- pred každým nadpisom je potrebné vynechať dva prázdne riadky a za každým nadpisom jeden voľný riadok,

OBRÁZKY:

- musia byť začlenené do textu článku s číslaním,
- pred a za obrázkom sa vynecháva jeden voľný riadok,
- označenie obrázka sa musí začínať skratkou a číslom (Obr. 1), za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis obrázka,
- Skratky Obr. a číslo obrázka sú napísané tučnými písmenami.

GRAFY:

- musia byť začlenené do textu článku s číslaním.
- Pred a za grafom sa vynecháva jeden voľný riadok.
- Označenie grafu sa musí začínať slovom (Graf 1) a číslom, za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis grafu.
- Slová Graf a číslo grafu sú napísané tučnými písmenami.
- Grafy je potrebné uviesť v Exceli, a to aj ako prílohu v elektronickej verzii k rukopisu.

TABUĽKY:

- musia byť začlenené do textu článku s číslaním.
- Pred a za tabuľkou sa vynecháva jeden voľný riadok.
- Označenie tabuľky sa musí začínať skratkou a číslom (Tab. 1), za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis tabuľky.
- Skratka Tab. a číslo tabuľky sú napísané tučnými písmenami.
- Pod každým obrázkom, tabuľkou i grafom musí byť uvedený zdroj, z ktorého autor údaje čerpal.

ROVNICE:

- musia byť napísané v editore rovníc Microsoft Equation, ktorý je súčasťou textového editora MS Word.
- Matematické symboly je nutné písať aj vo vnútri textu pomocou editora rovníc.

ANGLICKÝ NÁZOV A ABSTRAKT:

- V každom príspevku musí byť uvedený anglický názov a abstrakt rozsahu 8riadkov v anglickom jazyku.
- Pod abstraktom je potrebné uviesť kľúčové slová (keywords) v angličtine a kódy klasifikácie JEL (viď http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).

LITERATÚRA:

- sa v súlade s normou STN ISO 690 uvádza v zozname v abecednom poradí podľa vzoru uvedeného v šablóne.

Odvolania na literatúru sa označujú v texte metódou mena, dátumu a poradia v zozname literatúry tak, že na príslušnom mieste v texte sa do zátvoriek napíše meno autora, dátum publikovania dokumentu/ číslo podľa toho, ako sú tieto údaje uvedené abecednom profile v zozname literatúry; napr. (Kotler,2001/14).

Recenzovanie príspevkov:

Recenzovanie príspevkov zabezpečuje redakčná rada. Recenzné konanie voči autorovi príspevku je anonymné.

Príspevky nie sú honorované.

Instructions for authors:

The scientific journal - Public administration and Regional Development publishes scientific contributions, discussion contributions and reviews related to its focus. Contributions must be at the required professional and scientific level. They are published in the Slovak, Czech or English language.

The editor's office of the journal accepts contributions electronically (by email to: edita.kulova@vsemvs.sk), or in a written form in 3 copies together with a CD in the text editor Word (operation system Windows), page size A4 (21×29.7), 2 cm margins, font type: ARIAL, single line spacing.

Title of Article (size 12 pt bold, centred)

Title (size 11pt bold, italic, centred)

Name and surname⁴³ (size 10,5pt normal, centred)

Abstract (size 10pt bold, italic)

Body text (size 10pt, italic, max. 8 lines)

Keywords (size 10pt bold, italic)

Text (size 10pt, italic)

JEL classification

(also found on the webpage http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html)

Introduction (size 10pt bold)

Text (size 10pt, normal)

1 Title of chapter (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

1.1 Subchapter title (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

Conclusion (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

Bibliography

⁴³ Contact information of author (or authors), workplace, address, email address

Autori príspevkov

Dr.h.c. prof. Ing. Ladislav Kabát, CSc., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: ladislav.kabat@vsemvs.sk

doc. Ing.Elena Benova, PhD. Economics and Finance Department, School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava, Furdekova 16, 85 04 Bratislava, e-mail: elena.benova@vsemvs.sk

doc.Nadiya Dubrovina, PhD. Finance Deptment, Kharkov Institute of Trade and Economy of KNTEU, O.Yarosh 8, 61045, Kharkov, e-mail: nadija@mail.ru

Mychailo Goncharenko, PhD. Scientific and Research Economic Institute of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Metrostroitelnaia 5a, Kiev, 03065 e-mail: goncharenko3@ukr.net

Vira Dubrovina, senior lecturer, Finance Department, Kharkov Institute of Trade and Economy of KNTEU, O.Yarosh 8, 61045, Kharkov, e-mail: vera_dubrovina@mail.ru

doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc., Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Katedra manažmentu, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, Slovenská republika, e-mail.: anna.kachanakova@vsemvs.sk

Dr. inż. Renata Stasiak-Betlejewska, University of Częstochowa, Częstochowa, ul. Dabrowskiego 69, room. nr 2, 42-201 Czestochowa Poland e-mail.: renatastasiak@wp.pl

dr. inż.Tomasz Wojewodzic, Instytut Ekonomiczno-Społeczny, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny, Faculty of Agriculture and Economics, University of Agriculture in Krakow, al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, Polsko, e-mail: rtwojew@cyf-kr.edu.pl

dr. inż. Lukasz Satola, Department of Management and Marketing in Agribusiness, Wydział Rolniczo-Ekonomiczny, Faculty of Agriculture and Economics, University of Agriculture in Krakow, al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, Polsko, e-mail: lsatola@ar.krakow.pl

JUDr. Andrej Karpat, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava; e-mail: andrej.karpat@vsemvs.sk

Alexander H. Salamanovych, Faculty of Economics, Bukovinian University, Chernivtsi, street Lenkyvska, 11-B, E-mail: salamanovich@gmail.com

doc. PhDr. Zoltán Rózsa, PhD., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: zoltan.rozsa@vsemvs.sk

doc. Ing. Iveta Dudová, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: iveta.dudova@vsemvs.sk

prof. Ing. Ľudovít Korček DrSc., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: ludovit.korcek@vsemvs.sk

Ing. Ivana Gecíková, PhD. Katedra verejnej správy, Ústav verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 850 05 Bratislava
e-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

Ing. Emil Burák, PhD., Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: emil.burak@vsemvs.sk

doc. Ing. Juraj Tej, PhD.; Ing. Peter Kočkin, PhD.; Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Katedra manažmentu, Ul. 17. novembra 1, 080 01 Prešov; juraj.tej@unipo.sk, peter.kockin@unipo.sk

Ing. Viktor Nižňanský, PhD., hosťujúci profesor na VŠEMvs, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Námestie SNP 4, 921 01 Piešťany, e-mail: niznansky@komunal.eu

Györgyi Kapusta, Katedra masmediálnej komunikácie a reklamy FF UKF v Nitre, Drážovská 4, gkapusta@ukf.sk

László Letenyi, Sociologický a politický inštitút Fakulty spoločenských vied Univerzity Corvína v Budapešti, Maďarsko, llet@uni-corvinus.hu

Ladislav Levický, Mestský úrad Želiezovce, SNP 2, llevicky@centrum.sk

Ing. Marek Csabay, PhD., Paneurópska vysoká škola, Fakulta ekonómie a podnikania, Tematínska 10, 851 05 Bratislava, E-mail: marek.csabay@uninova.sk

Ing. Jana Sládečková, Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy, Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica, MŠVVaŠ SR, Stromová č.1, 813 31 Bratislava, e-mail: jana.sladeckova@minedu.sk

doc. RNDr. Jozef Bucko, PhD., Ing. Martin Vejačka, PhD., Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Košiciach, e-mail: jozef.bucko@tuke.sk, martin.vejacka@tuke.sk

Anatolii Vdovichen, Department of International Economics, The Faculty of Commercial Entrepreneurship and International Economics, Chernivtsi Trade and Economics Institute of KNTEU, 7, Tsentralna Square, 58002 Chernivtsi, Ukraine, e-mail: danjapolina@ukr.net

Ing. Barbora Kovaříková PhD., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: barbora.kovarikova@vsemvs.sk

Tetyana Nestorenko, PhD, Associate Professor, Berdyansk State Pedagogical University, 4 Shmidta str., Berdyansk, Ukraine, e-mail: tetyana.nestorenko@gmail.com.

Ing. Katarína Kampová, PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Katedra bezpečnostného manažmentu, Univerzitná 8215/1, Žilina, e-mail: katarina.kampova@fsi.uniza.sk

Ing. Jozef Ristvej, PhD., Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta špeciálneho inžinierstva, Katedra krízového manažmentu, Univerzitná 8215/1, Žilina, e-mail: jozef.ristvej@fsi.uniza.sk