

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy



Aktuálne otázky
trvalo udržateľného rozvoja
miest a obcí

Recenzovaný zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
Košice 19. mája 2017

Košice 2017

AKTUÁLNE OTÁZKY TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA Miest A OBCÍ

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, ktorá sa uskutočnila dňa 19. 05. 2017 v priestoroch Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice

ZOSTAVILA:

PhDr. Darina Koreňová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

RECENZENTI:

prof. Ing. VIERA MARKOVÁ, PhD.

Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

prof. Ing. ADRIANA CSIKÓSOVÁ, CSc.

Fakulta BERG, Technická univerzita v Košiciach

© 2017 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-8152-529-2

Predhovor

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulty verejnej správy, Univerzity P. J. Šafárika orientuje svoju vedeckovýskumnú činnosť na problematiku územnej samosprávy v demokratickom štáte s dôrazom na ekonomiku a riadenie územnej samosprávy, možnosti hodnotenia efektívnosti fungovania územnej samosprávy a regionálnu ekonomiku.

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy FVS UPJŠ už dlhodobo a pravidelne organizuje vedecké konferencie venované aktuálnym otázkam teórie a praxe verejnej správy. Vedení snahou naplniť svoje vedeckovýskumné zámery a ciele zorganizovali sme aj v tomto roku 19. mája 2017 medzinárodnú vedeckú konferenciu. Konferenciu sme sa rozhodli venovať otázkam trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí. Námet a zameranie konferencie našli odozvu nielen u zástupcov učiteľskej a študentskej časti akademickej obce zo Slovenska, ale oslovili aj odborníkov zo zahraničia. Osobitne nás teší záujem starostov a primátorov slovenských miest a obcí, ktorí sa našej konferencie zúčastnili a aktívne na nej vystúpili.

Cieľom konferencie bola prezentácia výsledkov vedecko-výskumnej činnosti, poznatkov, skúseností a názorov na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí v krajinách V4 a v neposlednom rade aj konfrontácia najnovších vedeckých poznatkov s každodennými problémami praxe verejnej správy. Usilovali sme sa vytvoriť platformu na prezentáciu najnovších vedeckých poznatkov z oblasti ekonomiky a riadenia v samospráve, udržateľného rozvoja a zároveň využiť možnosť prezentovať smery a tendencie rozvoja územnej samosprávy, jej efektívnosti, financovania a riadenia. Ako sa nám to podarilo, to posúdi čitateľ príspevkov, ktoré sú obsahom tohto recenzovaného zborníka vedeckých príspevkov z konferencie „Aktuálne otázky trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí“.

Veríme, že recenzovaný zborník vedeckých prác poslúži vedeckým pracovníkom z vysokých škôl, študentom ale aj odborníkom z praxe verejnej správy ako zdroj poznatkov aj ako inšpirácia do ich ďalšej každodennej práce.

Košice, september 2017

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

predsedníčka

medzinárodného vedeckého výboru konferencie.

OBSAH

<i>P R Í S P E V K Y A U T O R O V</i>	
Alena ANDREJOVSKÁ, Martin ZORIČÁK Ekonomická kategorizácia krajín EÚ v kontexte korporátneho zdanenia	6
Radoslav BAJUS Systém riadenia verejných financií prostredníctvom DCOM - u	15
Anna BÁNOCIOVÁ, Slavomíra MARTINKOVÁ Vplyv transferového oceňovania v činnosti podnikov	21
Viktória BOBÁKOVÁ Zadlženosť miestnej samosprávy na Slovensku	30
Anna ČEPELOVÁ Metódy hodnotenia verejných služieb a meranie ich kvality	40
Tomáš ČERNĚNKO Vplyv presunu kompetencií na efektívnosť miestnej samosprávy	48
Zuzana HRABOVSKÁ Teritoriálna štruktúra cestovného ruchu v Slovenskej republike	55
Lenka HUDÁKOVÁ STAŠOVÁ Vykonávanie základnej finančnej kontroly v samospráve	64
Magdalena CHMELAŘOVÁ Internet věcí a plánování procesů ve veřejné správě	71
Slávka KLASOVÁ, Iveta KOROBAŇICOVÁ Transfer technológií v prostředí Stanfordskej univerzity	79
Helena KOLIBOVÁ Regionální toky filantropie	86
Darina KOREŇOVÁ Elektronizácia ako determinant rozvoja výkonu správy územnej samosprávy	97
Rastislav KRÁL Kompetencie obce pri plánovacích procesoch rozvoja svojho územia	106
Slavomíra MARTINKOVÁ, Anna BÁNOCIOVÁ Význam podielových daní v procese fiškálnej decentralizácie na SR	114
Eva MIHALIKOVÁ Kontrola a audit v účtovníctve	125
Viera PAPCUNOVÁ Fiškálna decentralizácia – cesta k udržateľnému rozvoju miestnej samosprávy?	132
Lenka PČOLINSKÁ Obecné sociálne podniky	142
Slavka SEDLÁKOVÁ Majetok – nástroj udržateľného rozvoja obce	151
Jaroslava SYROVÁTKOVÁ, Ľubica ČERNÁ Implementace strategických plánů trvale udržitelného rozvoje v Libereckém kraji na příkladu Jablonce nad Nisou	161
Miriám ŠEBOVÁ Ekonomický vplyv univerzity na mesto: Príspevok k vplyvu zamestnancov	171

Andrea TKÁČOVÁ, Jakub DANKO, Dárius HOLÍK Determinanty efektívnosti verejného obstarávania na Slovensku	178
Radoslav TUŠAN Hodnotenie finančného zdravia obchodnej spoločnosti mesta Košice	189
Eva VÝROSTOVÁ Zhodnotenie financovania rozvoja miest zo ŠF a KF v programovom období 2007-2013	196
Eva WAGNEROVÁ Inovace manažerských metod a myšlení ve veřejném sektoru	206
Vladimíra ŽOFCINOVÁ Aktívne opatrenia trhu práce (vybrané aspekty)	216
Eliška ŽUPOVÁ Vzťah k výkonu funkcie a vzdelanie predstavitel'a obecnej samosprávy ako determinant rozvoja obce	225
Jozef ANDREJČÁK Lesopark v mestskej časti Košice – Dargovských Hrdinov, podpora rozvoja ekoturizmu, lesnej pedagogiky. Podpora udržateľného rozvoja a interpretácie prírodných hodnôt.	233
Milan DOUŠA Udržateľný rozvoj přeshraničních regionů Slovenska a Maďarska z hlediska možností Evropské územní spolupráce	239
Jana DŽUŇOVÁ Poskytovanie služieb prostredníctvom rozpočtových a príspevkových organizácií	253
Tatiana GMITROVÁ Mesto Prešov z pohľadu konceptu Smart Cities	262
Jozef KOTULÁK Servqual metóda – alternatívny prístup k hodnoteniu kvality verejných služieb na miestnej úrovni	269
Matúš MELUŠ Perspektíva metropolitných oblastí v rámci Českej a Slovenskej republiky	279

EKONOMICKÁ KATEGORIZÁCIA KRAJÍN EÚ V KONTEXTE KORPORÁTNEHO ZDANENIA

Alena ANDREJOVSKÁ, Martin ZORIČÁK

Katedra financií, Ekonomická fakulta, Technická univerzita

alena.andrejovska@tuke.sk

Abstract

Corporate taxes are one of the decisive factors that influence investors in deciding on the location of their investments and business activities. Submitted article is focused on the economically transparent and effective categorization of EU countries with regard to predetermined segmentation criteria using hierarchical and non-hierarchical clustering methods. Analysis was focused on identification and classification of the EU countries into clusters on the basis of predetermined similarities, namely: nominal income tax rate, effective tax rates of GDP incomes, employment rate, inflation rate and total tax burden. Resulting categories of these multidimensional objects with characteristic properties were compared and subjected to economic verification.

Keywords: corporate taxation, capital mobility, nominal tax rate, effective tax rate

1 ÚVOD

Jeden z cieľov, ktoré určujú daňovú politiku v mnohých krajinách, a ktoré sú potrebné k udržaniu konkurencieschopnosti daňových systémov, je potreba stále sa viac globalizujúcej ekonomiky. Prostredníctvom daňovej konkurencie sa krajiny snažia prilákať viac kapitálu alebo zdaniteľného zisku, a to najmä znížením sadzby dane na kapitál (Wilson 1999). Ťažiskom problémov je možnosť daňovníkov platiť dane v štátoch s nízkym daňovým zaťažením a zároveň využívať vysoko kvalitné verejné služby v štátoch s vysokým daňovým zaťažením. Z pohľadu Sinna (1990) existujú dva základné pohľady na meranie úrovne daňového zaťaženia a prístupy k celkovému daňovému zaťaženiu, daňovej konkurencii a tým ku kategorizácii a rozdelení jednotlivých krajín EÚ. Prvý pohľad preferuje daňovú konkurenciu ako daňovú hru kvôli pozitívnemu vplyvu na verejné výdavky a zníženie neefektívnych aktivít. Druhý pohľad poukazuje

na vplyv daňovej konkurencie v negatívnom svetle. Preferuje daňovú harmonizáciu, pričom kladie dôraz na negatívny účinok mobility kapitálu na kapitálových daňových sadzbách a na úroveň verejných výdavkov. Konkurenciu ako takú, v oblasti súhrnnej úrovne zdaňovania krajín EÚ možno označiť ako čistú daňovú konkurenciu (Haufler a Stähler 2013). V Európe sa problém daňovej konkurencie prejavuje už od začiatku šesťdesiatych rokov 20-teho storočia. Vo viacerých krajinách sa v tomto období začalo s poklesom nominálnych sadzieb daní, čo malo za následok negatívny vplyv na fiškálne externality, ktoré vychádzali z nezávislej súťaže mobilných základov dane. Je nevyhnutné zdôrazniť, že od polovice roku 1980, boli vo všetkých krajinách podstatne znížené štatutárne korporátne daňové sadzby. Tento jav pretrváva dodnes a ich klesajúca tendencia je permanentne viditeľná hlavne pri použití efektívnej priemernej daňovej sadzby, čo má za následok rozšírenie daňového základu, ku ktorému došlo v mnohých krajinách. Nielen štatutárne a efektívne daňové sadzby ovplyvňujú kategorizáciu krajín EÚ, ide aj o makroekonomické faktory, ktoré jednotlivé ekonomiky rozdeľujú a kategorizujú na základe spoločných znakov.

Cieľom príspevku bolo vytvoriť a zhodnotiť ekonomicky priehľadnú a účelnú kategorizáciu krajín EÚ so zreteľom na vopred určené segmentačné kritériá využívajúce hierarchické a nehierarchické metódy zhlukovania. Zámerom príspevku bolo potvrdiť, alebo vyvrátiť rozdelenie krajín EÚ na staré a nové členské krajiny. Výber ukazovateľov bol uskutočnený na základe teoretických poznatkov autorov Barro (1979), Devereux, Griffith a Klemm (2002), Clausing (2011), ktorí skúmali tak vzťahy a pôsobenie makroekonomických faktorov na oblasť daňových príjmov právnických osôb, ako aj spätné pôsobenie dane na faktory v budúcom období.

Pri sledovaní vplyvu makroekonomických determinantov na kategorizáciu členských krajín boli použité dáta z Eurostatu a KPMG:

- *nominálna (štatutárna) sadzba dane z príjmov PO (NTR) v %, [KPMG];*
- *efektívna sadzba dane z príjmov PO (ETR) v %, [KPMG];*
- *hrubý domáci produkt (HDP): v mil. €, [namq_10_gdp];*
- *miera zamestnanosti (MZ): podiel zamestnaných vo veku od 15 do 64 rokov, [lfsi_emp_a];*
- *miera inflácie (MI): harmonizovaný index spotrebiteľských cien v %, [prc_hicp];*
- *celkové daňové zaťaženie (DZ): pomer príjmov zo všetkých druhov daní a sociálnych príspevkov vo forme daní k HDP v %, [gov_a_tax_itr];*
- *priame zahraničné investície (PZI): pomer prílivu a odlivu PZI v mil. €, [bop_fdi_main];*
- *celkové daňové príjmy: celkové daňové príjmy v mil. €, [gov_10a_taxag].*

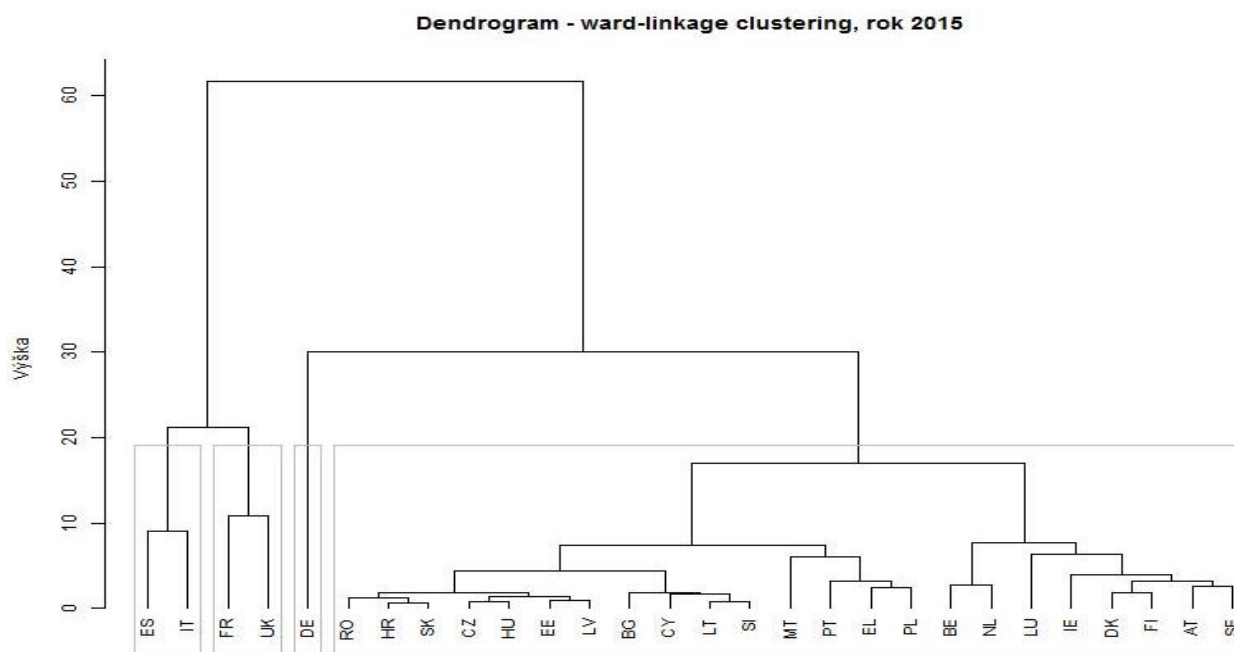
Kategorizácia bola uskutočnená pomocou viacerých metodických prístupov k štúdiu dát, ktoré sú založené na koncepcii euklidovskej metriky (Halkidi a kol., 2001). V súlade so

stanoveným zámerom boli v rámci metodológie zhlukovej analýzy využité hierarchické aj nehierarchické metódy klastrovania. Z hierarchických metód bola zvolená analýza Wardovou linkage (v praxi najčastejšie využívaná) pomocou funkcie `hclust()` (Ferreira a Hitchcock, 2009). Z nehierarchických metód bola využitá metóda k-means pomocou funkcie `kmeans()` (Charrad a kol., 2012). Analýzy boli vykonané v štatistickom jazyku R.

2 ZHLUKOVANIE V KONTEXTE KORPORÁTNEHO ZDANENIA

Hierarchická Wardova metóda

Ide o najviac využívanú a u ekonómov Mojena (1977) Cummins a kol. (1995) veľmi obľúbenú hierarchickú metódu, ktorú autori považujú za najúčinnjšiu. Wardova metóda vytvára kompaktné zhluky rovnakej početnosti, pričom na určenie vzájomnej vzdialenosti medzi zhlukmi využíva prístup analýzy rozptylu. Pomocou odhadnej funkcie *NbClust* a príkazu *cutree* v programe R sme určili optimálny počet zhlukov, ktoré sme následne vykreslili v podobe dendrogramu. Počet zhlukov bol stanovený na 4 (obr. 1).



Obrázok 1 Dendrogram: Wardova metóda (rok 2015)

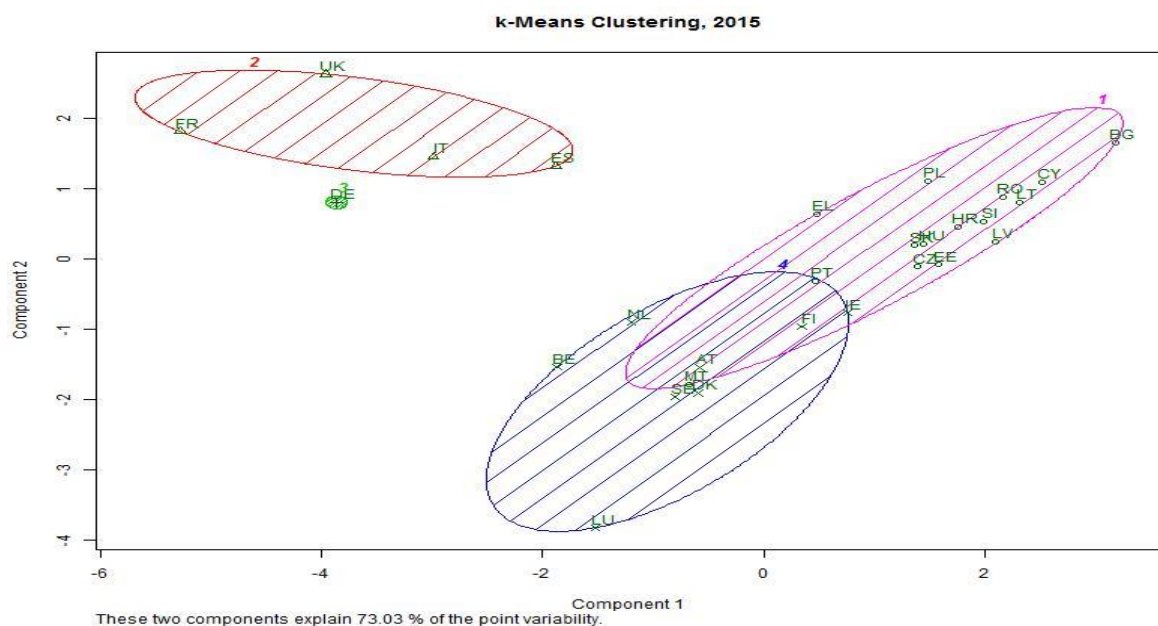
Zdroj: Vlastné spracovanie

V roku 2015 sa početnosť a štruktúra usporiadania krajín v zhlukoch zmenila. Prvý zhluk tvorili: Španielsko a Taliansko. Druhý zhluk tvorili rovnako 2 krajiny: Francúzsko a Spojené kráľovstvo. Tretí zhluk samostatne tvorilo iba Nemecko. Posledný štvrtý zhluk bol tvorený: Rumunskom, Maďarskom, Slovenskou republikou, Bulharskom, Lotyšskom, Švédskom, Írskom,

Dánskom, Fínskom, Poľskom, Belgickom, Holandskom, Portugalskom, Gréckom, Rakúskom, Luxemburskom, Litvou, Chorvátskom, Cyprom, Estónskom, Slovinskom, Českou republikou a Maltou. V tomto prípade môžeme sledovať vzájomné zoskupenie nových členských krajín, ktoré sa zoskupili v prvej a druhej vetve tohto zhluku. Staré členské krajiny naopak vyjadrili svoju vzájomnú blízkosť v tretej a vo štvrtej vetve daného zhluku. Dôvod vzájomnej blízkosti a rozdelenia vo štvrtom zhluku je vyjadrený hlavne v podobnosti výšky hodnôt sledovaných ukazovateľov. Rozdiel medzi hodnotami ukazovateľov starých a nových členských krajín je v tomto zhluku rádovo desať násobný. Nové členské krajiny pri korporátnom zdanení sú, ako uvádzajú viacerí autori Kubátová (2008), Burak (2012), Baker (1999), viac konkurencieschopné a to hlavne z dôvodu nižších štatutárnych sadzieb (od 10 % do 22 %) a efektívnych sadzieb (od 11,33 % do 24,2 %). Výsledky vykazujú uspokojivý záver, nakoľko žiadne zo zhlukov sa vzájomne neprekrýva a nemajú ani spoločný prienik.

Nehierarchická K-means metóda

Metóda k-priemerov (k-means) je významnou a v praxi často využívanou metódou, ktorá sa uplatňuje hlavne pri sledovaní väčšieho množstva pozorovaní, ktoré sú rozdelené do malého počtu zhlukov. Zhlukovanie touto metódou je založené na algoritme Hartigan, Wong (1979). Negatívom tejto metódy je potreba vstupných dát bez extrémnych hodnôt. Základom pri tejto metóde je zvoliť si počet zhlukov k a vygenerovať vzorové ťažisko pre každý zhluk.



Obrázok 2 K-means metóda (rok 2015)

Zdroj: Vlastné spracovanie

Obrázok 2 vykazuje znaky prekryvu. Prekryv nastal v prvom a štvrtom zhľuku, pričom krajiny Portugalsko, Írsko, Fínsko, Rakúsko, Malta sú súčasťou oboch spomínaných zhľukov. Tretí zhľuk je tvorený Nemeckom, ako samostatnou krajinou, podobne ako to bolo pri Wardovej metóde. Súčasťou druhého zhľuku bolo Francúzsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko a Španielsko. Prvý, najpočetnejší zhľuk bol tvorený mixom starých a nových členských krajín, pričom staré členské krajiny vyjadrovali vzájomnú blízkosť a prekryv so štvrtým zhľukom. Aj v tomto prípade môžeme zhodnotiť, že zatriedenie krajín do zhľukov nebolo jednoznačné.

Komparácia výsledkov zvolených faktorov metódami zhľukovej analýzy

Základným rozdielom medzi hierarchickými a nehierarchickými metódami zhľukovania je skutočnosť, že nehierarchické metódy nevytvárajú stromovú štruktúru zhľukovaných objektov. Pri analýze boli použité hierarchická Wardova metóda a nehierarchická k-means metóda ktoré klasifikovali 28 krajín EÚ za rok 2015 (tab. 1).

Tabuľka 1 Rozdelenie členských krajín EÚ podľa metód zhľukovania

2015				
Metódy zhľukovania	I zhľuk	II zhľuk	III zhľuk	IV zhľuk
Wardová metóda	ES, IT	FR, UK	DE	RO, HU, SK, BG, LV, PL, PT, EL, AT, LT, HR, CY, IT, CZ, EE, SI, LU, IE, DK, FI
K-means metóda	RO, HU, SK, BG, LV, PL, PT, EL, LT, HR, CY, MT, CZ, EE, SI, LU, DK, IE, FI, AT, PT, MT	UK, IT, ES, FR	DE	BE, NL, SE, DK, LU, FI, IE, PT, AT, MT

Zdroj: Vlastné spracovanie

Ako už bolo uvedené, Wardova metóda je všeobecne najviac používaná a najefektívnejšia metóda, pričom výsledky testov sú najúčinnnejšie a v praxi najviac využívané, preto je zhodnotenie vstupných faktorov hodnotené práve touto metódou (tab. 2).

Tabuľka 2 Zhodnotenie vstupných premenných pomocou Wardovej metódy

Premenná	1.zhľuk	2.zhľuk	3.zhľuk	4.zhľuk
	ES, IT	FR, UK	DE	RO, HU, SK, BG, LV, SE, IE, DK, FI, PL, PT, EL, AT, LU,

				LT,HR,CY,EE,SI,CZ,MT
DP v mil. €	544 082	874 463	1153 488	70 329
NTR v %	29,70	26,67	29,65	20,90
ETR v %	27,45	25,85	27,10	18,46
DZ v %	42,35	46,3	45,3	40,64
Rast HDP %	2	1,8	1,7	3,5
PZI v mil. €	363 681	805 724	759 575	86 745
MI %	-0,3	0,1	0,1	-0,1

Zdroj: Vlastné spracovanie

Vplyv hospodárskej a finančnej krízy po roku 2008 a následný rast ekonomiky až po súčasnosť sa podpísal pod novú kategorizáciu krajín. Prvý zhluk bol tvorený Talianskom a Španielskom. Daňová zadlženosť v tomto zhluku bola najvyššia 29,7 %. Deficit ŠR bol druhý najvyšší (3,9 %) a najvyšší bol aj dlh verejných financií (116 %). Rast HDP bol druhý najvyšší vo výške 2 %. Sledované krajiny sú si geograficky ale aj ekonomicky blízke, čomu nasvedčujú podobné makroekonomické ukazovatele. Rast ekonomiky v Taliansku bol podporený rozsiahlymi reformami, ktorých súčasťou bola reforma trhu práce a podpora malých a stredných firiem. Vláda podporila slabú ekonomiku miliardovými fiškálnymi opatreniami, ktoré mali prispieť k prekonaniu recesie. Španielska ekonomika rástla najrýchlejšie za posledných osem rokov. Jej hnacím motorom boli spotreba, investície a export. Najvyšší rast príjmu plynul z turizmu.

Druhý zhluk v sledovanom období bol tvorený Francúzskom a Spojeným kráľovstvom. Daňové zaťaženie bolo na úrovni 26,67 %, deficit ŠR bol najvyšší spomedzi všetkých sledovaných zhlukov, na úrovni 4 %. Najvyšší bol aj dlh verejných financií vo výške 92,5 %. Rast HDP bol na úrovni 1,8 %. Francúzsko zaznamenalo stabilný rast ekonomiky, ktorý odštartovala rastúca domáca spotreba. Problémom bol zahraničný obchod, ktorý brzdil ekonomickú aktivitu a to najmä zníženým vývozom. Britská ekonomika bola druhou najväčšou ekonomikou po Nemecku a najvýznamnejšou obchodnou veľmocou. Ekonomika Veľkej Británie zaznamenala a posledných osem rokoch medziročný nárast v priemere o takmer 2,6 % (priemer EÚ je 2,3 %). Tento rast bol podporený najmä priemyselnou výrobou.

Tretí zhluk bol tvorený Nemeckom. Výška daňového zaťaženia v tomto zhluku bola 29,65 %. Nemecko hospodáril s prebytkom vo výške 0,7 % a celkový dlh verejných financií bol na úrovni 71,2 %. Miera inflácie bola podobná ako v predchádzajúcom zhluku, na úrovni 0,1 %. Nemecká ekonomika je najväčšou ekonomikou v Európe a štvrtou najväčšou vo svete. Nemecká ekonomika v roku 2015 rástla najrýchlejšie za posledné štyri roky a posilnila o 1,7 %, najvyšší podiel na tomto ukazovateli mala súkromná spotreba. Spotrebu domácností podporil hlavne rast miezd

a nízka inflácia 0,1 %. Rast hospodárstva priniesol do rozpočtu aj vyššie príjmy z daní, ktoré tvorili 1 153 mil. €.

Posledný štvrtý zhluk bol tvorený mixom starých a nových členských krajín. Daňové zaťaženie v tomto zhluku vyjadruje najnižšiu mieru vo výške 20,90 %. Najnižší bol aj ukazovateľ verejného dlhu na úrovni 67,1 % a deficit ŠR (1,9 %). Podobne ako v prvom zhluku, aj v tomto prípade išlo o defláciu na úrovni 0,1 %. Ako pozitívum môžeme hodnotiť rast HDP, ktorý bol najvyšší s pomedzi všetkých sledovaných zhlukov (3,5 %). Najväčšou mierou sa na tom podieľali Írsko (26,3 %), Malta (6,2 %), Česká republika (4,5 %), Poľsko (3,9 %), Slovenská republika (3,8 %) a Bulharsko (3,6 %). Všetky ostatné krajiny boli podpriemerné. Najnižšie daňové zaťaženie bolo v Bulharsku (10 %), Írsku a Cypre (12,5 %). Írsko, Chorvátsko, Lotyšsko, Litva, Malta a Poľsko boli krajiny, u ktorých za sledované obdobie nedošlo k zmene štatutárnej sadzby. Najvýraznejšia zmena v podobe zníženia sadzieb bola v Bulharsku o (9,5 %), v Českej republike o (9,0 %), v Rakúsku o (9,0 %), Fínsku o (9,0 %), Slovinsku o (8,0 %), Dánsku o (6,5 %), Švédsku, Estónsku a Grécku o (6 %).

Na druhej strane k zvýšeniu došlo na Slovensku o 3,0 % a v Maďarsku o 1,4 %. Výška celkového zaťaženia verejných financií bola najvýraznejšia v Grécku (179,6 %), Portugalsku (129 %) a Írsku (93,8 %). Sledované krajiny prekročili limitované Maastrichtské kritéria (60 %). Grécko a Portugalsko bez výrazného prílivu zahraničných investícií ostanú naďalej v recesii. Lepšie vyhliadky malo Írsko, ktoré v roku 2015 malo rast HDP vo výške 26,3 %. V súčasnosti sa Írska ekonomika vyvíja správnym smerom a predpokladá ďalší ekonomický rast. Na druhej strane najnižšie zaťaženie verejných financií bolo v Estónsku (9,7 %) a v Bulharsku (26,7 %). Za týmto zaťažením sú hlavne opatrenia vlády, ktoré boli nasmerované predovšetkým na čerpanie príjmov z nepriamych daní (DPH a spotrebných daní). Naopak, vlády sa zasadzovali za nízke sadzby priamych daní, čím podporili rozvoj podnikateľskej sféry, zvýšili zamestnanosť a celkovú kúpyschopnosť obyvateľstva. Najvyššie daňové príjmy získali krajiny Belgicko 195 mil. €, Dánsko 128 mil. €, Holandsko 254 mil. €, Rakúsko 146 mil. € a Švédsko 195 mil. €. Vo všetkých sledovaných krajinách sa výška sadzieb pohybovala od 22 % do 25 %, okrem Belgicka, kde bola výška 33,99 %. Na druhej strane najnižšie daňové príjmy boli v Lotyšsku 966 tis. €, v Slovinsku 14 mil. €, na Cypre 9 mil. €, v Litve a v Chorvátsku 2 mil. €. Daňová sadzba v sledovaných krajinách bolo od 12,5 % do 17 %. Posledný štvrtý zhluk hodnotíme s najnižším daňovým, ale aj verejným zaťažením a najvyššou mierou rastu HDP.

Záverom môžeme skonštatovať, že štruktúra a početnosť zhlukov bola totožná pri sledovaných metódach a uvedené ekonomické a fiškálne hospodárenie krajín sa premieta aj do

úrovne daňového zaťaženia, podobne ako to zistili Vasiliauskaite a Stankevicius (2009), Devereux a Griffith (2003) pri svojich analýzach, čo sa potvrdzuje aj v prípade analyzovaných zhlukov. Andrejovská, Mihoková a Martinková (2016) konštatujú, že medzi krajinami stále existujú výrazné rozdiely v úrovni nominálneho a efektívneho daňového zaťaženia korporácií a to najmä medzi skupinou starých a nových členských štátov EÚ. Na základe uskutočnenej analýzy sa tvrdenie Remeura (2015) o existencii daňovej konkurencie medzi krajinami empiricky podarilo potvrdiť. Výsledky klastrovej analýzy poukázali na rozdiely v oblasti zdaňovania korporácií v európskom priestore a analýzou sa tak preukázalo, že napriek pokračujúcej integrácii v rámci EÚ a snahám o harmonizáciu daňových systémov, stále pretrvávajú významné diferencie medzi vybranými krajinami. Rozdiely sú významné najmä v úrovni nominálneho a efektívneho zdanenia korporácií, ktoré v sebe agreguje rozdielnosť aj v oblasti ekonomickej vyspelosti krajín a ich fiškálneho hospodárenia.

ZÁVER

Daňová sadzba je veľmi dôležitou súčasťou korporátneho zdanenia. Má ústrednú úlohu pri alokácii investícií, ale aj pri určení výšky investícií, ktoré v budúcnosti vyprodukujú zisk. Odborná verejnosť vedie diskusie, že medzi členskými krajinami dochádza ku konkurencii a ku tzv. „súťaži o zdaniteľný zisk“. Vlády jednotlivých krajín pri určovaní svojej zákonnej sadzby musia vziať do úvahy aj sadzby susedných daňových systémov. Tým sa podporujú konkurenčné tlaky, ktorých dôsledkom je zníženie jednotlivých sadzieb v podobe špecifických úprav a vytvorenie priaznivých podmienok pre konkurenciu mobility ziskov. Výpočet základu dane právnických osôb je zložitý proces, ktorý v sebe zahŕňa širokú škálu legislatívnych výnimiek od oceňovania aktív, cez úľavy pri ich odpisovaní, až po oprávnenosť príspevkov na dôchodkové rezervy. Nie je mysliteľné pri žiadnej harmonizácii daňového systému, aby pokryla všetky opatrenia, ktoré odrážajú všetky tieto faktory, úľavy a špecifikácie. Zhlukovou analýzou sa preukázalo, že členské krajiny sa z pohľadu daňového zaťaženia a z pohľadu ostatných makroekonomických faktorov rozdelili na nové a staré členské štáty, pričom analýza poukázala na rozdiely v oblasti zdaňovania korporácií v európskom priestore.

PodĎakovanie

Tento príspevok bol podporený Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva SR, v rámci projektu VEGA č. 1/0311/17 Oceňovanie nehmotných aktív a spôsobov ich vykazovania.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ANDREJOVSKÁ, A. - MIHÓKOVÁ, L. - MARTINKOVÁ, S. Meta-Analysis Categorization of EU Countries in the Context of Corporate Income Tax. *Contaduría y Administración*, 2017, vol. 62, no. 3,
- [2] BARRO, R. J. On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy*, 1979, p. 940-971.
- [3] BURAK, E. Daňová konkurencia, koordinácia a harmonizácia. mesačník o ekonomike, financiách a dani v EÚ. vol. 12, no. 3, 2012, p. 18-19. ISSN 1336-393X.
- [4] CHARRAD, M. - GHAZZALI, N. - BOITEAU, V. - NIKNAFS, A. NbClust Package: finding the relevant number of clusters in a dataset. *UseR!* 2012.
- [5] CLAUSING, K. A. *In search of corporate tax incidence*. Tax Law Review, 2011, vol. 65, p. 433-472.
- [6] CUMMINS, J. G. - HUBBARD, R. G. The tax sensitivity of foreign direct investment: Evidence from firm level panel data. In M. FELDSTEIN (ed.) *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*. Chicago : University of Chicago Press, 1995, ISBN 0-226-24095-9, p. 123-147.
- [7] DEVEREUX, M. P. - GRIFFITH, R. - KLEMM, A. Corporate income tax reforms and international tax competition, *Economic Policy*, vol. 17, 2002, p. 451-495.
- [8] FERREIRA, L. - HITCHCOCK, D.B. A comparison of hierarchical methods for clustering functional data. *Communications in Statistics - Simulation and Computation*, 2009, vol. 38, no. 9, p. 1925-1949. DOI:10.1080/03610910903168603.
- [9] HALKIDI, M. - BATISTAKIS, Y. - VAZIRGIANNIS, M. On clustering validation techniques. *Journal of intelligent information systems*, 2001, vol. 17, no. 2, p. 107-145.
- [10] HARTIGAN J, WONG M. A k-means clustering algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society Series C*. 1979, vol. 28, no.1, p.100–108.
- [11] KUBÁTOVÁ, K. (2008). Analýza daňové konkurencieschopnosti u daně z příjmu korporací v EU [online]. [cit 2017-04-22]. Dostupné online: <http://kvf.vse.cz/storage/1239724949_sb_kubatova.pdf> .
- [12] McKENZIE. Survey of the Effective Tax Burden in the European Union. 1999
- [13] REMEUR, C. Tax policy in the EU: Issues and Challenges. EPRS | European Parliamentary Research Service. European Parliament, © European Union, 2015, doi: 10.2861/249007.
- [14] SINN, H. W. Tax harmonization and tax competition in Europe. *European Economic Review*, 1990, vol. 34, no. 2-3, p. 489-504.
- [15] VASILIAUSKAITE, A. - STANKEVICIUS, E. Tax burden Management and GDP growth: Case of EU Countries. *Economics and Management*, 2015, vol.14, p. 202-209.
- [16] WILSON, J. (1991). Tax competition with interregional differences in factor endowments. *Regional Science and Urban Economics* vol. 21, p.423–451.

Adresa autorov:

Alena Andrejovska
Martin Zoričák
Katedra financií
Ekonomická fakulta, TUKE
Němcovej 32, 040 01 Košice
alena.andrejovska@tuke.sk
martin.zoricak@tuke.sk

SYSTÉM RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ PROSTREDNÍCTVOM DCOM - U

Radoslav BAJUS

Ekonomická fakulta TU, Košice

radoslav.bajus@tuke.sk

Abstract

The electronisation of services has a significant impact on the functioning of public administration in Slovakia. The main benefit of the Data Center of Municipalities (DCOM) project will be the electronisation of 138 public services provided by the local government. For the public, citizens and businesses, as well as for the municipalities themselves, it means easier accessibility and quicker equipping of the agenda and services provided by the public administration. The article describes how the DCOM project will provide an effective way to ensure the level of quality of service that municipalities provide to citizens and entrepreneurs.

Kľúčové slová: verejné financie, DCOM

1 ÚVOD

Ministerstvo financií SR vydalo 13. decembra 2011 písomné vyzvanie na národný projekt "Dátové centrum obcí a miest".

Cieľom tohto projektu je vybudovanie Dátového centra obcí a miest (DCOM) pre sprístupnenie elektronických služieb obciam a mestám tak, aby mali možnosť poskytovať tieto elektronické služby občanom a podnikateľom. DCOM poskytne mestám a obciam potrebné aplikácie ako službu, zabezpečí ich integráciu s informačnými systémami verejnej správy a zároveň sprostredkuje prístup k elektronickým službám samospráv širokej verejnosti.

Projekt je zameraný na elektronizáciu verejnej správy a rozvoj elektronických služieb na miestnej a regionálnej úrovni. Rozšíri počet a skvalitní úroveň samosprávou poskytovaných elektronických služieb a výrazne zníži administratívnu záťaž úradníkom i občanom a podnikateľom samotných obcí a miest. Zákon č. 305/2013 o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (e-Government), ktorý vstúpil do účinnosti dňa 01.11.2013, dáva orgánom verejnej správy povinnosť primárne vykonávať svoju činnosť elektronicky a zavádza dôležitý nový princíp, podľa ktorého orgány budú pri komunikácii navonok voči občanom vystupovať spoločne ako jeden subjekt a nebudú si od občanov žiadať údaje, ktoré už

má k dispozícii iný orgán verejnej správy. Centrálnе riešenie v rámci projektu je pre obce a mestá výhodnejšie, pretože najmä malým obciam odpadne neľahká úloha spojená s vyčlenením finančných prostriedkov na obstaranie techniky. Toto riešenie je zároveň efektívne z pohľadu spoločného používania softvérových aplikácií, ktoré zabezpečia požadovaný výkon samosprávy. /<https://www.dcom.sk/preco-je-projekt-datove-centrum-obci-a-miest-uzitocny>, 30.5.2017/

2 PROCES ZAVEDENIA DCOM - U

V rámci Dátového centra obcí a miest budú obce riešiť časť svojej agendy, ako sú napríklad dane a poplatky. Budú schopné prijímať a spracovávať elektronické podania od občanov.

Moduly IS DCOM preberú časť agendy, ktorú v súčasnosti riešia obce buď len v listinnej podobe, alebo v moduloch informačných systémov od rôznych dodávateľov. Hlavným cieľom integrácie existujúcich Informačných systémov obcí (ISO) a IS DCOM je, aby pracovníci úradov nemuseli dáta manuálne prepisovať. Preto jednotlivé moduly IS DCOM poskytujú integračné rozhrania a vyžadujú poskytnutie rozhraní zo strany ISO, ktoré sa podľa úrovne integrácie budú na ne pripájať. Rovnako bude zabezpečená úvodná migrácia dát z ISO do modulu IS DCOM - Dane a poplatky tak, aby obce plynule pokračovali v práci tam, kde skončili bez akýchkoľvek obmedzení. Na realizácii národného projektu Dátové centrum obcí a miest (DCOM) spolupracuje osem spoločností dodávajúcich informačné systémy obciam.

Projekt DCOM prináša niekoľko prínosov pre občanov:

- zníženie administratívnej záťaže,
- zvýšenie transparentnosti – používateľ je priebežne informovaný o stave vybavovania svojej žiadosti,
- zvýšenie kvality a dostupnosti služieb – služby sú dostupné prostredníctvom viacerých kanálov (osobne, SMS, internet) a v čase, keď ich občan požaduje (24 hodín denne, 7 dní v týždni),
- prispôbovanie služieb verejnej správy občanom, t.j. organizovane a na základe reálnych potrieb občana.

Občania majú k dispozícii elektronické služby samosprávy (je ich 138 a zodpovedajú originálnym kompetenciám obcí) cez adresu www.dcom.sk/obyvatel, kde sa prihlásia pomocou eID karty (občiansky preukaz s elektronickým čipom) a vyberú si obec. Občanom a podnikateľom prinesie tento projekt najmä úsporu času, ale aj úsporu nákladov spojených s cestovaním, či poštovými službami.

Elektronizácia verejnej správy a využívanie elektronických služieb zvýšia transparentnosť, odľahčia administratívnu záťaž občanov, podnikateľov i samotných pracovníkov úradov.

Výrazným benefitom pre občanov je aj dostupnosť služieb a prístup k nim, čo v praxi znamená, že agendu a komunikáciu s úradmi vybaví občania kedykoľvek, bez potreby myslieť na úradné hodiny, a rovnako aj z ktoréhokoľvek miesta, z ktorého sa cez internet budú vedieť prihlásiť do systému. /<https://www.dcom.sk/prinosy-projektu-pre-obcanov>, 30.5.2017/

2.1 Proces podania, schválenia a vytvorenia rozhodnutia

Proces podania v jednotlivých e - Službách je rovnaký, okrem e - Služby Dane a poplatky. Podanie je možné vytvoriť buď asistovaným spôsobom (za pomoci pracovníka obce) alebo elektronickým spôsobom, pričom si žiadateľ sám celé podanie vytvorí prostredníctvom portálu www.dcom.sk. /<https://www.dcom.sk/prinosy-projektu-pre-obcanov>, 30.5.2017/ Následne po zaslaní podania cez podateľňu nastane pre pracovníka obecného úradu úloha na pridelenie registrátorneho čísla. V prípade, že obec má ISO registratúru prepojenú s DCOM – om, je toto registrátorne číslo pridelené automaticky. Pokiaľ obec nemá takúto registratúru, musí sa toto registrátorne číslo zadať manuálne.

Každé podanie sa musí zaradiť do spisu a prideliť mu modul pre spracovanie. Po tomto spracovaní podania v konkrétnom module služieb je potrebné žiadosť spracovať. Po spracovaní žiadosti starosta obecného úradu žiadosť schváli a následne sa vytvorí rozhodnutie.

Schválenie dokumentu je dôležitý úkon z pohľadu elektronického odoslania dokumentu. Osoba ktorá ho vykonáva, dáva pokyn na vytvorenie elektronickej pečate, ktorá je rovnocenná s notársky overeným vlastnoručne vytvoreným podpisom. Následne by sa odoslanie rozhodnutia malo vykonať v prípade dokumentu v písomnej podobe. Za tento krok je zodpovedný pracovník obecného úradu, ktorý daný dokument vytlačí, zalepí do obálky a zašle na uvedenú adresu. Po tomto vykonanom procese je povinný ešte zaevidovať dátum odoslania listinnej zásielky a zaevidovať doručenky v prípade, že to bolo odoslané listinne s doručenkou.

2.2 Poskytované elektronické služby samosprávy

Poskytované služby samosprávou sú spracované v jednotlivých moduloch.

Modul Dane a poplatky zabezpečuje kompletné spracovanie miestnych daní a poplatkov, umožňuje evidenciu daňovníkov, evidenciu daňových objektov, evidenciu úľav a oslobodení, vyrubenie dane, vyrubenie dodatočného/čiastkového priznania, sledovanie úhrad, vystavenie výziev, pokút.

Modul evidencie zahŕňa služby, ktoré riešia rôzne oblasti verejného života, napríklad správa evidencií občianskych svadobných obradov, rozlúčok so zosnulými a uvítaní detí do života – pridávanie záznamov, úprava atribútov, atď.

Modul majetok a prenajímanie poskytuje podporu pre predaj a prenájom nehnuteľného a hnuteľného majetku obce, ktoré sa riadia Zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a Zákonom č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov.

Modul obstarávanie obsahuje evidencie o verejnom obstarávaní (VO) obce/mesta a logiku pre spracovanie dát a zabezpečenie ich integrity. Zabezpečí tiež informovanie o VO, možnosť elektronického predloženia ponuky a všetkých sprievodných podkladov a dokumentov vyžadovaných súťažnými podmienkami konkrétneho VO.

Modul Platby je integrálnou súčasťou iných modulov, ktoré vyžadujú od občanov zaplatenie dane, poplatku, sankcie, penále, pokuty. Jednou skupinou platieb sú dane, druhou skupinou sú správne poplatky.

Modul sociálne služby Zabezpečuje spracovanie sociálnej agendy obcou. Poskytuje prehľad o osobách, ktoré rieši odbor sociálnych vecí obce, ako napríklad poskytnutie jednorazových príspevkov, dotácií, poskytnutie sociálnych služieb (stravovanie, zdravotné pomôcky, opatrovateľské služby), sociálna kuratela. Samostatnou časťou je vedenie evidencie o poskytovaní služieb v zariadení pre seniorov (evidencia žiadostí o umiestnenie, evidencia voľných miest, atď.). Pod modul tiež spadá evidencia žiadaných, schvaľovaných, schválených alebo zamietnutých dotácií a príspevkov žiadateľov v oblasti zdravotníctva, sociálnych vecí, charity, kultúry, športu, životného prostredia, výchovy a vzdelávania, záujmovej činnosti mládeže a organizáciám zriadeným obcou na prevádzku a investície.

[/https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3](https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3), 29.5.2017/

2.3 Zapojenie sa do projektu DCOM

Do daného projektu sa zapojilo zatiaľ spolu 1 511 obcí a miest s takmer 1,4 mil. obyvateľov obcí, do pokračujúceho projektu MINI DCOM 605 obcí a miest. Celkovo tieto služby využíva cca 72% samosprávy.

Projekt DCOM poskytuje samospráve softvérové riešenia, ktorý umožňuje zamestnancom obecných a mestských úradov používať softvérové aplikácie bez potreby inštalácie špecializovaného softvéru na úrade. Súčasťou DCOM – u je aj dodanie výpočtovej techniky pre

úradu, jej údržba a starostlivosť. Informačné systémy a aplikácie DCOM – u sú plne integrované s ďalšími modulmi Ústredného portálu verejnej správy, vybranými registrami (register fyzických osôb, register právnických osôb, kataster nehnuteľností,). Občania tak nemusia navštevovať jednotlivé inštitúcie osobne, ale svoju agendu vybavujú jednoducho, rýchlo a pohodlne. Cena pre obec za poskytované služby je vo výške 1 € na obyvateľa na rok.

[/https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3](https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3), 01.06.2017/

3 ZÁVER

Dátové centrum obcí a miest (DCOM) je národným projektom, ktorý je zameraný na elektronizáciu verejnej správy a rozvoj elektronických služieb poskytovaných na miestnej a regionálnej úrovni.

Projekt má napomôcť pri zmene súčasného stavu poskytovania služieb samospráv na úroveň výrazne znižujúcu administratívnu záťaž občana, podnikateľa a samospráv. Výhodou elektronizácie pre obce a mestá je pripojenie na základné registre a informačné systémy, moderné IT vybavenie so servisom a podporou, vyššia kvalita služieb, kompletná metodická a technická podpora prostredníctvom CallCentra. Projekt DOM ponúka efektívny spôsob zabezpečenia úrovne kvality služieb, ktoré poskytuje samospráva občanom a podnikateľom.

Výhodou pre občana a podnikateľa je nonstop online prístup až 24 hodín, 7 dní v týždni, vybavenie agendy priamo z domu, nižšia administratívna záťaž úradov, spracovanie a doručenie odpovedí k 138 službám samosprávy.

Tento projekt vytvára predpoklady pre efektívnu integráciu procesov s Ústredným portálom verejnej správy. Umožní jednoduchšie sledovanie štatistických údajov a výstupov a zabezpečí vysokú úroveň bezpečnosti spracovávaných dát.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] <https://www.dcom.sk/preco-je-projekt-datove-centrum-obci-a-miest-uzitocny>
- [2] <https://www.dcom.sk/prinosy-projektu-pre-obcanov>
- [3] <https://www.dcom.sk/domov>
- [4] https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3
- [5] https://www.dcom.sk/documents/35486/0/Bro%C5%BE%C3%BAra+IS+DCOM_n%C3%A1h%C4%BEad.pdf/5a5b19cf-f533-4cea-880d-a85c8c0ac5e3

Adresa autora:

Radoslav Bajus
Ekonomická fakulta
TU Košice
radoslav.bajus@tuke.sk

VPLYV TRANSFEROVÉHO OCEŇOVANIA V ČINNOSTI PODNIKOV

Anna BÁNOCIOVÁ¹, Slavomíra MARTINKOVÁ²

¹ Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra financií
e-mail: anna.banociova@tuke.sk

² Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra financií
e-mail: slavomira.martinkova@tuke.sk

Abstract

The aim of the paper is to highlight the issue of transfer pricing in international and domestic transactions conducted between related parties and their impact on the tax liability of business entities. Transfer pricing is done through various methods that serve as analytical tools for determining and evaluating the market value of transactions between related parties. Transnational companies are compiling transfer pricing documentation using these tax planning methods. The tax authorities use these methods to test the market value of transactions between related parties in order to determine the actual profits that would be obtained in the absence of a partnership relationship between the two parties. Valuation methods are set by country regulations. In Slovak Republic, the content of the methods used is the content of the Methodological Instruction on Application of Transfer Pricing Methods issued by the Financial Directorate of the Slovak Republic. Similar instructions for transfer prices calculating are issued by the OECD. The contribution describes individual transfer pricing methods.

Kľúčové slová: *transferové oceňovanie, transferová dokumentácia, metódy transferového oceňovania*

1 ÚVOD

V ostatných rokoch prešlo nielen Slovensko, ale aj ostatné krajiny zásadnými zmenami v oblasti ekonomických, obchodných i právnych vzťahov. Nadnárodné spoločnosti výrazne posilnili svoje postavenie, ekonomiky štátov sa postupne začali integrovať, vzrástol trend v celkovom vývoji a napredovaní konzumnej spoločnosti.

Problematike transferového oceňovania sa začali celosvetové organizácie venovať najmä z dôvodu svetovej globalizácie. Špekulatívny presun ziskov medzi materskými a dcérskymi spoločnosťami, umiestnenými v rôznych krajinách z dôvodu nižšieho daňového zaťaženia, vyvolal medzi dotknutými krajinami snahu zabrániť daňovým únikom tohto druhu. Otázkou tohto narastajúceho problému sa začala zaoberať aj Európska únia.

V porovnaní s vyspelejšími krajinami, je téma transferového oceňovania na Slovensku pomerne nová. Do roku 2015, zákonom č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, transferové oceňovanie sa v SR uplatňovalo iba na zahraničné transakcie. Od roku 2015 sa uvedená problematika dotýka všetkých podnikateľských subjektov, ktoré vykonávajú obchodné transakcie aj na území SR s ekonomicky alebo personálne prepojenými osobami, s osobami blízkymi, s osobami v príbuzenskom a rodinnom vzťahu, teda pokiaľ ide o obchodné vzťahy so závislými osobami. Znamená to, že zisky, ktoré vzniknú v dôsledku rozdielných podmienok v rámci obchodných a finančných vzťahov medzi závislými a nezávislými osobami, ale aj zisky, ktoré neboli dosiahnuté v dôsledku týchto rozdielov, je potrebné zahrnúť do ziskov podniku a zdaňiť ich.

2 METÓDY TRANSFEROVÉHO OCEŇOVANIA

Metódy stanovenia transferového oceňovania sú analytické nástroje na stanovenie a hodnotenie trhovej hodnoty transakcií medzi spriaznenými osobami. Podnikateľské subjekty pomocou týchto metód majú povinnosť zostaviť dokumentáciu transferového oceňovania. Finančné úrady používajú tieto metódy k testovaniu trhovej hodnoty transakcií medzi prepojenými osobami za účelom zistenia skutočných ziskov, t.j. takých, ktoré by boli získané v prípade neexistencie partnerského vzťahu medzi oboma stranami. Metódy oceňovania sú stanovené právnymi predpismi a Metodickým pokynom vydaným Finančným riaditeľstvom SR. Právna úprava v SR upravuje šesť spôsobov tvorby transferového oceňovania: (Metodický pokyn MF SR)

Metóda transferového oceňovania vychádzajúca z porovnávania ceny

Metóda nezávislej trhovej ceny

Metóda následného predaja

Metóda zvýšených nákladov

Metóda delenia zisku

Metóda čistého obchodného rozpätia

Metóda transferového oceňovania vychádzajúca z porovnávania ceny

Metóda vychádzajúca z porovnávania cien transakcií sa nazýva aj tradičná transakčná metóda. Je to metóda nezávislej trhovej ceny, metóda následného predaja a metóda zvýšených nákladov.

Metóda nezávislej trhovej ceny

Metóda nezávislej trhovej ceny je uvedená v § 18 ods. 2 písm. a) zákona o dani z príjmov. Jej základ spočíva v porovnaní ceny prevodu majetku alebo služby dohodnutej medzi závislými osobami s porovnateľnou nezávislou trhovou cenou dohodnutou medzi nezávislými osobami. Ak je medzi týmito cenami rozdiel, cena dohodnutá medzi závislými osobami sa nahradí nezávislou trhovou cenou, ktorú by použili nezávislé osoby v porovnateľných obchodných alebo finančných vzťahoch za porovnateľných podmienok. (Metodický pokyn MF SR)

Rozdiel cien kontrolovaných a nekontrolovaných transakcií môže byť indikátorom nesúladu s princípom nezávislého vzťahu a je potrebné nahradiť ceny kontrolovanej transakcie cenou nekontrolovanej transakcie. Jej uplatnenie vyžaduje vysokú mieru porovnateľnosti konkrétneho predmetu transakcií a zohľadnenie faktorov a podmienok, za ktorých sa uskutočňujú. Zákon však tieto faktory presne nepopisuje, preto sa môže javiť toto ustanovenie ako problémové. Týka sa hlavne krajín, ktoré so Slovenskou republikou neuzavreli zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia. (Metodický pokyn MF SR)

Metóda následného predaja

Pri metóde následného predaja sa predajná cena majetku, nakúpeného závislou osobou, prepočítava na nezávislú trhovú cenu z ceny, za ktorú táto závislá osoba majetok následne predáva nezávislej osobe. Táto cena je znížená o bežnú výšku obchodnej marže porovnateľných nezávislých predávajúcich. Metódu je možné použiť len vtedy, ak predávajúci predáva tovar v nezmenenej podobe, bez akýchkoľvek úprav. Metóda následného predaja sa využíva hlavne pri spoločnostiach zaoberajúcich sa distribúciou produktov. (Cristea Anca, Nguyen 2013). Nezávislá nákupná cena sa zo závislej nákupnej ceny vypočíta podľa vzorca:

$$NNC = PC - (OR_n \times PC)$$

Obchodná marža pri porovnateľných nezávislých transakciách sa vypočíta podľa vzorca:

$$OR_n = \frac{PC_n - NC_n}{PC_n}$$

kde:

NNC je nezávislá nákupná cena, čiže cena, za ktorú by bol tovar nakúpený od nezávislej osoby

PC je predajná, teda cena, pri predaji nezávislej osobe

OR_n je obchodná marža, prípadne obchodné rozpätie, v porovnateľnom nezávislom vzťahu

PC_n je nezávislá predajná cena uplatňovaná pri porovnateľných nezávislých transakciách

NC_n je nezávislá nákupná cena uplatňovaná pri porovnateľných nezávislých transakciách
(Metodický pokyn MF SR)

Metóda zvýšených nákladov

Transferová cena sa použitím tejto metódy stanovuje vďaka skutočným priamym a nepriamym nákladom na majetok alebo služby, ktoré súvisia s predmetom prevodu medzi závislými osobami. Aplikáciou tejto metódy sa nezávislá trhovú cena transakcie medzi závislými osobami vypočíta ako súčet skutočných priamych a nepriamych nákladov zvýšených o obchodnú maržu uplatňovanú voči nezávislým osobám. Tiež sa môže uplatniť o obchodnú maržu, ktorú by uplatňovala nezávislá osoba v porovnateľnom obchode za porovnateľných podmienok. Metóda zvýšených nákladov sa uplatňuje najmä pri transakciách, ktorých predmetom sú jednoduché polotovary, výrobky a služby, ktoré neobsahujú vysokú pridanú hodnotu. (Brnová 2010)

Nezávislá trhovú cena sa vypočíta podľa vzorca:

$$PC_u = N + (CP_n \times N)$$

Obchodná marža uplatňovaná v porovnateľných nezávislých transakciách sa vypočíta podľa vzorca:

$$CP_n = \frac{PC_n - N_n}{N_n}$$

PC_u je predajná cena na základe nezávislého vzťahu

N sú náklady závislej osoby

CP_n je obchodná marža pri porovnateľných nezávislých transakciách

PC_n je nezávislá predajná cena uplatňovaná v porovnateľnom nezávislom vzťahu

N_n sú náklady uplatňované v porovnateľných nezávislých vzťahoch (Metodický pokyn MF SR)

Metódy transferového oceňovania vychádzajúce z porovnávania zisku

Medzi metódy transferového oceňovania, ktoré vychádzajú z porovnávania zisku zaradujeme metódu delenia zisku a metódu čistého obchodného rozpätia. Tieto metódy sa považujú ako metódy poslednej možnosti. Použitie týchto metód sa odporúča len v prípade, ak pri výpočte transferovej ceny iné metódy zlyhali. (Bandoi, Danciulescu, Ion Tomito)

Metóda delenia zisku

Metóda delenia zisku vychádza z takého delenia predpokladaného zisku dosiahnutého závislými osobami, aké by bolo možné očakávať medzi nezávislými osobami pri spoločnom podnikaní, v prípade dodržania princípu nezávislého vzťahu. (Kutišová-Luknárová 2009). Delenie

sumárneho dosiahnutého zisku závislými osobami sa môže uskutočňovať na základe určitého kľúča alebo na základe premennej, napríklad podľa nákladov vynaložených na určitú činnosť. Metóda delenia zisku je vhodná pri situáciách, v ktorých zúčastnené strany k hodnote predmetu transakcie prispievajú unikátnym spôsobom alebo vlastní hodnotný nehmotný majetok. Existujú dva prístupy k metóde delenia zisku - na základe kontribučnej analýzy alebo na základe reziduálnej analýzy. (NURAINI Sari; RIRIN Susanti Hunar 2015)

Prípadné rozdelenie ziskov alebo strát sa má teda riadiť pravidlami, ktoré by boli uskutočňované medzi nezávislými osobami podľa princípu nezávislého vzťahu. (Pastierik 2015)

Všeobecne môžeme definovať isté základné pravidlá, pomocou ktorých by sa malo spravovať určenie kombinovaných ziskov posudzovaných osôb a ich budúce rozdelenie podľa princípu nezávislého vzťahu.

Metóda delenia zisku sa od ostatných metód líši hlavne použiteľnosťou uplatnenia na komplexné prípady kontrolovaných transakcií. Môžu sa vyznačovať originalnosťou a istými dôležitými prínosmi jednotlivých zúčastnených závislých osôb. Táto metóda zohľadňuje jedinečné okolnosti posudzovaných transakcií za súčasného súladu s požiadavkami nezávislého vzťahu. Ďalšou silnou stránkou tejto metódy je, že berie do úvahy obe skúmané závislé osoby. Medzi slabé stránky tejto metódy sú považované ťažkosti v prístupe k informáciám kontrolovanej transakcie. Medzi ďalšiu negatívnu stránku metódy delenia zisku patrí rozdielnosť v účtovných postupoch medzi zainteresovanými štátmi. (Kočiš 2015)

Metóda čistého obchodného rozpätia

Podstatou metódy čistého obchodného rozpätia je porovnávanie výšky ziskovej prirážky z obchodného, či finančného vzťahu medzi závislými osobami, vo vzťahu k nákladom, tržbám alebo inej základni používanej vo vzťahu k nezávislým osobám. Táto metóda sa uplatňuje len pri jednotlivých transakciách alebo viacerých rovnakých transakciách. Pri rôznorodých transakciách je potrebné skúmať každú transakciu osobitne. Pri uplatnení metódy čistého obchodného rozpätia sa uplatňujú rôzne ukazovatele ziskovosti. Patria k nim napríklad, čistý zisk k tržbám, čistý zisk k nákladom, čistý zisk k majetku a podobne. (Kočiš 2015)

Metóda čistého obchodného rozpätia je podobná s metódou následného predaja a metódou zvýšených nákladov. Táto metóda je vhodná v prípade jedinečných príspevkov závislých osôb a taktiež, ak jedinečný príspevok môžeme pripísať len jednej z dotknutých závislých osôb. Výhodami tejto metódy je jednostrannosť a základ v ekonomických ukazovateľoch založených hlavne na čistom zisku hodnotenej spoločnosti. Jednostrannosť metódy je vnímaná len pri skúmaní

ekonomických ukazovateľov jednej závislej osoby. To môžeme vnímať v istých prípadoch ako uľahčenie analýzy porovnateľnosti. (OECD 2010)

Pri využívaní metódy čistého obchodného rozpätia sú najčastejšími ukazovateľmi ziskovosti pomer čistého zisku a obratu, čistého zisku a celkových nákladov, prípadne indikátory návratnosti vo vzťahu k aktívam alebo vlastnému imaniu posudzovanej osoby. V istých prípadoch táto metóda umožňuje vychádzať aj z hrubého zisku. Môžeme pritom využiť Berryho ukazovateľ, ktorý je vyjadrený ako pomer hrubého zisku závislej osoby a jej prevádzkových nákladov. Tento ukazovateľ je vhodným nástrojom komparácie v prípadoch vykonávania distribučných aktivít závislou osobou, ak nie je možné uplatniť metódu zvýšených nákladov, či metódu následného predaja. (Pastierik 2010)

Nevýhodou tejto metódy je napríklad nedostupnosť porovnateľných spoločností v čase uskutočňovania porovnáwanej transakcie. Ďalšou nevýhodou je jednostrannosť metódy. Pri analýze porovnateľnosti je teda potrebné vziať do úvahy širší komplex otázok a klásť dôraz na správne dokumentovanie kontrolovaných transakcií.

2.1 Výber vhodnej metódy

Výber metódy transferového oceňovania ovplyvňuje jednak úroveň priblíženia sa nezávislej nekontrolovanej cene, ale taktiež aj vysokou mierou zasahuje daňovníkov a ich možnosti, čo sa týka výberu vhodnej transferovej politiky. Keďže v každej krajine existuje rozdielna hierarchia metód transferového oceňovania, môže nastať situácia, že rovnaká kontrolovaná transakcia bude vykazovať odlišnú výšku základu dane. Možnosť vzniku daňových únikov a dvojitého zdanenia preto veľmi úzko súvisí so spôsobom hierarchie metód transferového oceňovania. (DÚPP 9/2015).

Správny výber metódy transferového oceňovania sa týka tak medzinárodnej ako aj vnútroštátnej regulácie práva transferového oceňovania. Do roku 2010 sa na medzinárodnej úrovni regulácie práva transferového oceňovania v smernici OECD využívali zväčša metódy založené na porovnávaní ceny. Súčasné znenie smernice hovorí, že výber správnej metódy transferového oceňovania závisí na konkrétnom prípade. Je potrebné vziať do úvahy silné a slabé stránky jednotlivých metód, dostupnosť informácií a konfrontovať ich s konkrétnou situáciou. Ani jedna metóda nie je adekvátne v každej situácii. Vo výbere vhodnosti metódy transferového oceňovania majú rôzne štáty rozdielne prístupy. (Christian Wiesener 2014).

Jednou z možností, ako si zabezpečiť správnosť používanej metódy transferového oceňovania, je podanie žiadosti o odsúhlasenie správcovi dane. Táto žiadosť má výlučne písomnú formu. Zákonná lehota v SR na jej podanie sa pohybuje v časovom rozmedzí najneskôr 60 dní do

začatia zdaňovacieho obdobia. Odsúhlasená metóda je platná najviac päť zdaňovacích období. Správca dane môže zrušiť rozhodnutie týkajúce sa odsúhlasenia metódy, pokiaľ daňovník uviedol nepresné a zavádzajúce údaje alebo došlo k podstatným zmenám podmienok vplývajúcich na rozhodnutie o odsúhlasení metódy transferového ocenenia. (Varga 2013).

3 Druhy transferovej dokumentácie

Smernica MF SR vychádza z členenia daňovníkov do troch skupín a v závislosti od toho, definuje tri druhy transferovej dokumentácie:

- skrátená dokumentácia,
- základná dokumentácia,
- úplná dokumentácia. (Usmernenie MF SR)

Skrátená dokumentácia

Skrátenú dokumentáciu môžu viesť podnikateľské subjekty:

- fyzické alebo právnické osoby, ktoré zostavujú účtovnú závierku ako mikro účtovná jednotka,
- daňovníci, ktorí uskutočňujú tuzemské kontrolované transakcie, t.j. iba so závislými osobami, ktorí sú daňovníkmi s neobmedzenou daňovou povinnosťou,
- daňovníci, ktorí zostavujú konsolidovanú účtovnú závierku účtovnej jednotky, verejnej správy, ústrednej správy pre transakcie s inými osobami.

Základná dokumentácia

Základnú dokumentáciu musia viesť tie závislé osoby, ktoré nevedú skrátenú a ani úplnú dokumentáciu. Sú to daňovníci, ktorí v minulosti zostavovali zjednodušenú dokumentáciu, s výnimkou tých, ktorí podľa smernice sú povinní viesť skrátenú dokumentáciu. Základná dokumentácia sa delí na všeobecnú dokumentáciu a špecifickú. (Usmernenie MF SR)

Úplná dokumentácia

Povinnosť viesť úplnú dokumentáciu majú:

- - daňovníci, ktorí vykazujú výsledok hospodárenia v individuálnej účtovnej závierke podľa
- Medzinárodných účtovných štandardov,
- - daňovníci, ktorí uskutočňujú transakcie so závislými osobami, ktorí sú daňovníkmi
- nezmluvného štátu,

- - daňovníci, ktorí v zdaňovacom období od základu dane odpočítavajú daňovú stratu vyššiu ako
- 300 000 EUR,
- - daňovníci, ktorí v zdaňovacom období uplatňujú úľavu na dani

4 ZÁVER

Problematika transferového oceňovania sa do roku 2014 v SR týkala len medzinárodných transakcií a od roku 2015 sa týka aj tuzemských činností. Zámerom príspevku bolo nadobudnúť ucelený pohľad na problematiku transferového oceňovania v jeho teoretickej, ale aj v praktickej podobe. Sústredili sme sa na charakteristiku transferového oceňovania ako celku, definovali sme základné východiská skúmania transferového oceňovania a vyšpecifikovali sme podnikateľské subjekty, ktorých sa transferové oceňovanie týka. Popisom jednotlivých metód transferového oceňovania, ich analýzou, ako aj ich využitím v konkrétnych podnikateľských subjektoch sme dospeli k záveru, že transferové oceňovanie má za úlohu predchádzať daňovým únikom na dani z príjmov fyzických a právnických osôb. U poskytovateľa transakcie medzi závislými osobami, rozdiel medzi cenou obvyklou a transferovou je pripočítateľnou položkou k základu dane, t.j. dochádza k jeho zvýšeniu a následnému zdaneniu. U prijímateľa je transferové oceňovanie bez vplyvu na základ dane z príjmov a na daňovú povinnosť.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KOČIŠ, Michal: Úvod do práva transferového oceňovania. Wolters Kluwer, Bratislava 2015. 245s. ISBN 978-80-8168-226-1
- [2] KUTIŠOVÁ-LUKNÁROVÁ, Dalila: Transferové oceňovanie I. legislatíva, princípy, metódy a dokumentácia v príkladoch. Verlag Dashöfer, Bratislava 2009. 91s. ISSN 1335-843X
- [3] PASTIERIK, Vladimír: Transferové oceňovanie: Ekonomická podstata a prehľad právnej úpravy. 2015 [online]. Dostupné na internete: <http://www.danovecentrum.sk/odborny-clanok/transferove-ocenovanie-ekonomicka-podstata-a-prehľad-pravnej-upravy.htm>
- [4] Zákon č. 595/2003 Z. z., Zákon o dani z príjmov
- [5] KOČIŠ, Michal: Transferové oceňovanie v roku 2017: definícia závislých osôb a zjednodušený režim transferového oceňovania 2017. [online]. Dostupné na internete <http://www.danovecentrum.sk/odborny-clanok/transferove-ocenovanie-v-roku-2017-definicia-zavislych-osob-a-zjednodusený-rezim-transferoveho-ocenovania.htm>
- [6] Metodický pokyn k aplikácii metód transferového oceňovania
- [7] Transferové ceny DÚPP 9/2015 Poradca podnikateľa ISBN: 8584113059282
- [8] KARELOVÁ, Silvia: Transferové oceňovanie a vybrané transakcie tuzemských závislých osôb. DÚPP 12/2016

- [9] Christian Wiesener: Transfer pricing in today's times, Operational Ttransfer pricing, Accountancy SA 2014/10
- [10] CRISTEA Anca D., NGUYEN Daniel: Transfer Pricing by multinational Firms-New Evidence from Foreign firm Ownerships. Denmark 2013.
- [11] BRNOVÁ, Miroslava: Transferové oceňovanie. Poradca, 2010/3 108s. ISSN 1335-1583
- [12] BOKŠOVÁ, Jiřina: Transferové ceny. Český finanční a účetní časopis 2007,28-33s.
- [13] BANDOI Anca, Danciulescu Dana, Ion Tomito: Transfer pricing- a fiscal issue, University od Craiova
- [14] NURAINI Sari; RIRIN Susanti Hunar: Analysis method of transfer pricing used by multinational companies related to tax avoidance and itr consistencies to the arm's length principle. Binus business review, November 2015, 341-355 s.
- [15] PASTIERIK, Vladimír: Transferové oceňovanie: Metódy zisťovania zdaniteľných rozdielov. 2015. [online]. Dostupné na internete: <http://www.danovecentrum.sk/odborny-clanok/transferove-ocenovanie-metody-zistovania-zdanitelnych-rozdielov.htm>
- [16] Zákon č. 563/ 2009 Z.z. Zákon o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [17] VARGA, Peter: Slovak transfer pricing rules: inconsistent with EU law. Connection-American Chamber of Commerce in the Slovak Republic. March/ April 2013
- [18] Usmernenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/014283/2016-724 o určení obsahu dokumentácie
- [19] FISCHEROVÁ Anna: Zásady tvorby a dokumentovania transferových cien podniku DÚPP 7/2017

Adresa autorov:

doc. Ing. Anna Bánociová, PhD.
Technická univerzita v Košiciach
Ekonomická fakulta, Katedra financií
Nemcovej 32
040 01, Košice
Slovenská republika

Ing. Slavomíra Martinková
Technická univerzita v Košiciach
Ekonomická fakulta, Katedra financií
Nemcovej 32
040 01, Košice
Slovenská republika

ZADLŽENOSŤ MIESTNEJ SAMOSPRAVY NA SLOVENSKU

Viktória BOBÁKOVÁ

Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

viktoria.bobakova@upjs.sk

Abstrakt

Mestá a obce v Slovenskej republike dosahujú v poslednom období priaznivé výsledky svojho hospodárenia. Prejavuje sa to aj v pozitívnom salde ich rozpočtového hospodárenia. Na financovanie všetkých svojich kompetencií, však nemajú dostatok vlastných finančných zdrojov. Ani napriek zvýšeniu podielu obcí na dani z príjmov fyzických osôb na 70% nevytvárajú obce dostatok vlastných zdrojov financovania. Na financovanie kapitálových výdavkov využívajú cudzie zdroje financovania, hlavne bankové úvery. Príspevok sa zaoberá príčinami vzniku zadlženosti obcí, vývojom objemu zadlženia. Aj keď zadlženosť obcí nie je vysoká, rastie počet obcí, ktoré dosahujú zadlženie vyššie ako 60% bežných príjmov. Rastie aj počet obcí, ktoré prekračujú pravidlo dlhovej služby.

Kľúčové slová: miestne dane, podielové dane, saldo rozpočtu obce, miera zadlženosti obce

1 ÚVOD

V krajinách Európskej únie dochádza v posledných rokoch k rastu rozpočtových deficitov, k rastu verejného dlhu. Je to dôsledok vplyvu vnútorných i vonkajších faktorov, neefektívnosti vynakladania verejných zdrojov, prejavujúci sa v raste verejných výdavkov. Negatívny trend fiškálneho vývoja spolu s narastajúcou zadlženosťou členských krajín EÚ spôsobili narušenie rovnováhy fiškálneho systému. Krajiny hľadajú nástroje znižovania zadlženosti vedúce k znovunastoleniu stability fiškálneho systému. Slovenská ekonomika zaznamenáva v posledných rokoch priaznivý vývoj. Zlepšujú sa jej základné parametre od rastu HDP, poklesu miery nezamestnanosti až po pokles podielu verejného dlhu na HDP. Z vytvoreného HDP prechádza jeho značná časť prerozdeľovacími procesmi. Podiel verejných výdavkov na HDP dosahuje 42,5%. Podiel výdavkov obcí na výdavkoch verejnej správy dosahuje 11,7%. Z toho vyplýva, že prostredníctvom rozpočtov obcí sa prerozdeľuje značná časť verejných zdrojov. Miestna samospráva je, vzhľadom na objem finančných prostriedkov s ktorými hospodári pri zabezpečovaní starostlivosti o všestranný rozvoj jej územia a potrieb jej obyvateľov, významným subjektom verejnej správy. Výsledky jej rozpočtového hospodárenia, dosahovanie prebytku či

deficitu ovplyvňujú celkové výsledky hospodárenia štátu. Z toho dôvodu je potrebné venovať pozornosť skúmaniu vývoja zadlženosti miestnej samosprávy a jeho základných determinantov. Verejné známe sú totiž problémy s dlhmi vo viacerých veľkých mestách: Žilina, Lučenec, Trenčín.

2 HOSPODÁRENIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Obec je základným článkom územnej samosprávy. Jej postavenie je čoraz významnejšie, čo je výsledkom decentralizácie kompetencií a zodpovednosti za zabezpečovanie rôznych druhov verejných statkov pre obyvateľstvo zo štátu na územnú samosprávu. Obce sa museli vyrovnávať s množstvom pridelených úloh ale aj preberať prenesené kompetencie zo štátnej správy v rámci procesu decentralizácie. (Koreňová 2016) Cieľom reformy verejnej správy na Slovensku bolo vybudovať občiansku spoločnosť s takým usporiadaním verejnej správy, ktorá by efektívne a flexibilne uspokojovala potreby občanov po verejných statkoch. (Čepelová 2013) Slovenská republika má vypracovanú „Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy“, ktorej hlavným zámerom je posilniť územnú samosprávu, aby bola finančne nezávislá od štátneho rozpočtu a zároveň posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť nižších úrovní samosprávy pri zabezpečovaní základných potrieb a služieb občanom. Dlhodobým a zároveň hlavným cieľom finančného hospodárenia obce by malo byť udržanie vyrovnaného rozpočtu, resp. dosiahnutie prebytkového hospodárenia. (Peková 2011)

2.1 Príjmy a výdavky miestnej samosprávy

Hospodárenie miestnej samosprávy je regulované národnou i medzinárodnou legislatívou. Slovenská republika v súčasnosti funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel definovaných národnou legislatívou a legislatívou EÚ. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti spolu s rozpočtovými pravidlami verejnej správy rozpočtovými pravidlami územnej samosprávy vytvárajú regulačný rámec nakladania s verejnými zdrojmi. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy okrem všeobecných pravidiel súvisiacich so zostavením a vyhodnocovaním rozpočtu, ozdravným režimom a nútenou správou obsahuje aj pravidlá pre zamedzenie rastu dlhu samospráv. Obec môže použiť návratné zdroje financovania len na úhradu kapitálových výdavkov. Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu v priebehu rozpočtového roka sa výnimočne môžu použiť tieto zdroje financovania za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu. Obec môže vstupovať len do takých záväzkov vyplývajúcich z návratných zdrojov financovania a záväzkov z investičných dodávateľských úverov, ktorých úhrada dlhodobo nenaruší vyrovnanosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Pravidlá

neumožňujú ďalej prijímať návratné zdroje financovania, pokiaľ je celková suma dlhu obce vyššia ako 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. Druhou podmienkou je, že suma splátok návratných zdrojov financovania, vrátane úhrady výnosov a suma splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročí v príslušnom rozpočtovom roku 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté v príslušnom rozpočtovom roku obce z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky poskytnuté z EÚ a iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu. Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu vyžadujú, aby centrálna vláda finančne nezabezpečovala ani nezodpovedala za platobnú schopnosť samospráv, čím zákon deklaruje samostatnosť samospráv aj v prípade znášania negatívnych dôsledkov svojich rozhodnutí. Na druhej strane, pri prevode nových kompetencií na samosprávy musí štát zabezpečiť zodpovedajúce financovanie. Týmto krokom zákon chráni samosprávy pred možným prenášaním deficitov z centrálnej na lokálnu úroveň.

Aby mohli miestne samosprávy plniť všetky svoje úlohy, musia disponovať dostatočným objemom príjmov v podobe daňových príjmov a transferov z rozpočtu vyššej úrovne. Odvodenie príjmov pre miestnu samosprávu je dlhodobo predmetom diskusií. Na financovanie potrieb obcí sa využívajú rôzne zdroje príjmov (Knežová 2015). O niektorých zdrojoch príjmov rozhodujú samotné miestne samosprávy, a niektoré príjmy predstavujú transfery a dotácie zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon štátnej správy. Predpokladom vytvorenia dostatočnej príjmovej základne je, aby príjmy obcí boli konštruované tak, aby boli dostatočne výnosné, do istej miery závislé na aktivitách obce, mali by byť rovnomerne rozložené v čase. Zároveň by tieto príjmy mali byť dobre plánovateľné a administratívne nenáročné. Zákon č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy uvádza, že obce môžu na plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových fondov, zisk z podnikateľskej činnosti po zdanení, návratné zdroje financovania a združené prostriedky.

Tabuľka 1 Prehľad príjmov a výdavkov rozpočtov obcí v mil. eur

Príjmy rozpočtu obcí	2011	2012	2013	2014	2015
Príjmy bežného rozpočtu	2 824,7	2 880,2	3 185,9	3 288,5	3 546,5
- z toho daňové príjmy	1 618,9	1 674,2	1 721,5	1 797,7	1 973,8
Príjmy kapitálového rozpočtu	659,3	518,9	415,9	342,2	568,1
Príjmy z finančných operácií	514,5	298,5	261,4	398,5	465,4
Celkové príjmy	3 998,6	3 697,7	3 863,2	4 029,1	4 580,0
Celkové výdavky	3 848,5	3 627,1	3 679,8	3 855,2	4 334,8

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a VÚC, MF SR 2011-2015

Celkové príjmy rozpočtov obcí v sledovanom období rástli. Na rast vplývalo zvýšenie daňových príjmov a vykazovanie finančných transakcií na mimorozpočtových účtoch. Súčasne dochádzalo v priebehu sledovaného obdobia k znižovaniu kapitálových grantov a transferov.

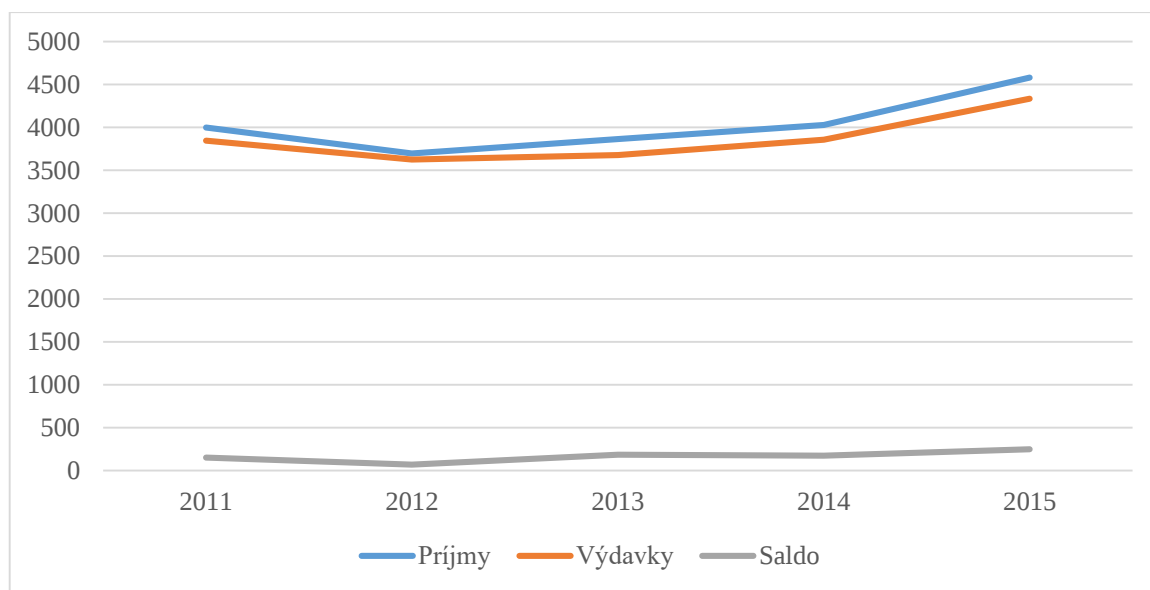
Obce zabezpečujú financovanie samosprávnych kompetencií predovšetkým z vlastných daňových a nedaňových príjmov. Z dotácií zo štátneho rozpočtu z príslušných kapitol štátneho rozpočtu boli financované kompetencie preneseného výkonu štátnej správy a ďalšie úlohy spojené s regionálnym rozvojom, ochranou životného prostredia, ako aj realizáciou projektov spolufinancovaných z prostriedkov Európskej únie. Ako uvádza Výrostová (2016) sú finančné prostriedky z EÚ významným doplnkovým zdrojom financovania pre obce, mestá a regióny. Významnou súčasťou príjmov bežného rozpočtu obcí sú vlastné daňové príjmy. Sú zároveň základom finančnej samostatnosti obcí. Do rozpočtov obcí plynú v súčasnosti podiel na dani z príjmu fyzických osôb a miestne dane. Spôsob rozdeľovania podielu na dani z príjmov fyzických osôb určuje nariadenie vlády č. 668/2004 Z.z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráv. Nariadenie obsahuje tieto kritériá rozdeľovania: počet obyvateľstva, nadmorská výška obce, veľkostná kategória obce, počet obyvateľov nad 62 rokov a počet žiakov v školských zariadeniach. Kritériá sa vytvárali vo väzbe na originálne kompetencie obcí. Predpokladalo sa, že výnos podielovej dane bude jedným z hlavných zdrojov financovania originálnych kompetencií. Kritériá sa v priebehu rokov menili a diskutuje sa o nich aj dnes. Často diskutovaným kritériom je kritérium rozdelenia 5% podľa počtu obyvateľstva obce, ktorí dovŕšili 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce. Obce dostávajú každý mesiac 1/12 z celkovej ročnej podielovej dane. V súčasnom období je podiel obecných samospráv z výnosov dane z príjmov fyzických osôb 70%. Podiel na dani z príjmov fyzických osôb sa považuje za vlastný príjem. Toto vymedzenie je však z rôznych dôvodov pomerne rozporuplné. Hľadisko účelu použitia výnosu z tejto dane na financovanie vlastných originálnych kompetencií dáva isté oprávnenie na jej zaradenie do kategórie vlastných príjmov. Na druhej strane obce nemôžu reálne ovplyvňovať konštrukciu jej celkovej výšky, či spôsob delenia. Daň z príjmov fyzických osôb je citlivá na hospodársky vývoj krajiny. V obdobiach poklesu rastu, klesá zamestnanosť i objem prostriedkov plynúcich z daní do rozpočtu obce. Podielové dane nechávajú samospráve menšiu autonómiu ako autonómne dane. Výhodou prerozdelenia podielových daní, v našom prípade výnosu dane z príjmu fyzických osôb, je relatívne lacný spôsob zabezpečovania daňových príjmov pre nižšie stupne samosprávy. Na druhej strane nevýhodou je, že miestne samosprávy nemôžu stanoviť vlastné sadzby, t.j. neumožňuje sa prepojenie medzi rozhodovaním o príjmoch a rozhodovaním o výdavkoch, keďže zvýšenie výdavkov v konkrétnej obci, VÚC, nemá priamy dopad na výšku daní na jej území.

Nevýhodou je aj to že centrálné vlády majú snahu pozerat' na podielové dane ako na svoje príjmy a môžu mať snahu regulovať ich používania, tak ako pri dotáciách. Snahou je zmierniť výraznú závislosť príjmovej stránky rozpočtov obcí na výnosoch dane z príjmu fyzických osôb a postupne posilňovať pozíciu miestnych daní.

Nastavenie finančných tokov by malo zohľadňovať výdavkové určenie. Objem výdavkov miestnych rozpočtov neustále narastá. Je to dôsledok zvýšenej zodpovednosti za zabezpečovanie verejných statkov, ale i dôsledok rastu verejného sektoru ako celku. Výdavkové trendy v samospráve naznačujú, že existujú výrazné rozdiely vo výdavkoch medzi jednotlivými obcami. Tieto rozdiely vo výdavkoch sa ťažko odôvodňujú, pretože chýbajú vhodné nástroje objektivizácie výdavkov.

2.2 Dlh obcí

V poslednom období dosahujú obce priaznivé výsledky hospodárenia. Prejavuje sa to aj v pozitívnom salde ich rozpočtového hospodárenia.



Obrázok 1 Príjmy výdavky a saldo hospodárenia obcí

Zdroj: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí v období 2010-2014. Ministerstvo financií SR

Dlh verejnej správy je súhrn záväzkov verejného sektora na všetkých úrovniach verejnej vlády. V nasledujúcej tabuľke je uvedená štruktúra dlhu verejnej správy podľa metodiky tzv. maastrichtského dlhu. Maastrichtský dlh predstavuje konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov sektora verejnej správy ku koncu roka v menovitej hodnote, ktoré vznikli na základe

prijatých vkladov, emitovaných cenných papierov iných ako akcie a prijatých pôžičiek, ale zásadne bez záväzkov z nesplatených úrokov.

Tabuľka 2 Maastrichtský dlh podľa jednotlivých subjektov verejnej správy v mil. eur.

Organizácie verejnej správy	2011	2012	2013	2014	2015
Ústredné rozpočtové organizácie	27 771,7	36 166,6	38 891,2	39 288,5	39 808,6
Fond národného majetku	15,8	15,7	15,5	15,4	0
Verejné vysoké školy	0,01	0,03	0,01	0	3,6
Rozhlas a televízia SR	0,1	0,4	0	0	0
Štátne príspevkové organizácie	0,8	0	0	0	0
Vyššie územné celky	426,8	423,4	401,9	363,6	369,2
Príspevkové. organizácie VÚC	0,116	0,082	0,032	0,012	0,035
Obce	1 290,6	1 258,6	1 233,8	1 236,7	1 3748,8
Príspev. a nezisk. organizácie obcí	1,2	1,1	0,9	0,7	0,9
Verejná správa spolu	30 702,0	38 061,1	40 608,2	42 321,0	42 895,5
Verejná správa konsolidovaná	30 106,1	37 613,5	40 174,3	40 725,0	41 294,9
% HDP	43,6	52,1	54,6	53,6	52,5

Zdroj: Štátne záverečné účty 2010-2014

Celkovou sumou dlhu obce sa rozumie súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov obce. Obec sleduje v priebehu rozpočtového roka vývoj dlhu a splátok. Ak celková suma dlhu obce dosiahne 50% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, je obec povinná prijať opatrenia ktorých cieľom je zníženie celkovej sumy dlhu. Dlh obcí sa v priebehu rokov mení ich pozvoľna.

Tabuľka 3 Dlh obcí podľa dlhového nástroja v tis. eur

Dlhový nástroj	2011	2012	2013	2014	2015
Pôžičky ŠFRB	667 055	598 301	614 328	626 783	647 997
Bankové úvery	694 857	635 502	565 534	555 201	629 201
Finančné výpomoci	17 573	17 573	21 559	20 640	53 404
Zábezpeky	-	-	-	-	3 628
Finančný prenájom			4 685	6 109	5 444
Investičné dodávateľ. úvery			20 166	20 345	11 804

Cenné papiere	6 946	7 251	7 559	7 664	7 945
Pôžičky z ENVF	-	-	-	-	1217
Spolu nekonsolid. dlh obcí	1 290 629	1 258 627	1 233 831	1 236 742	1 374 885

Zdroj: MF SR

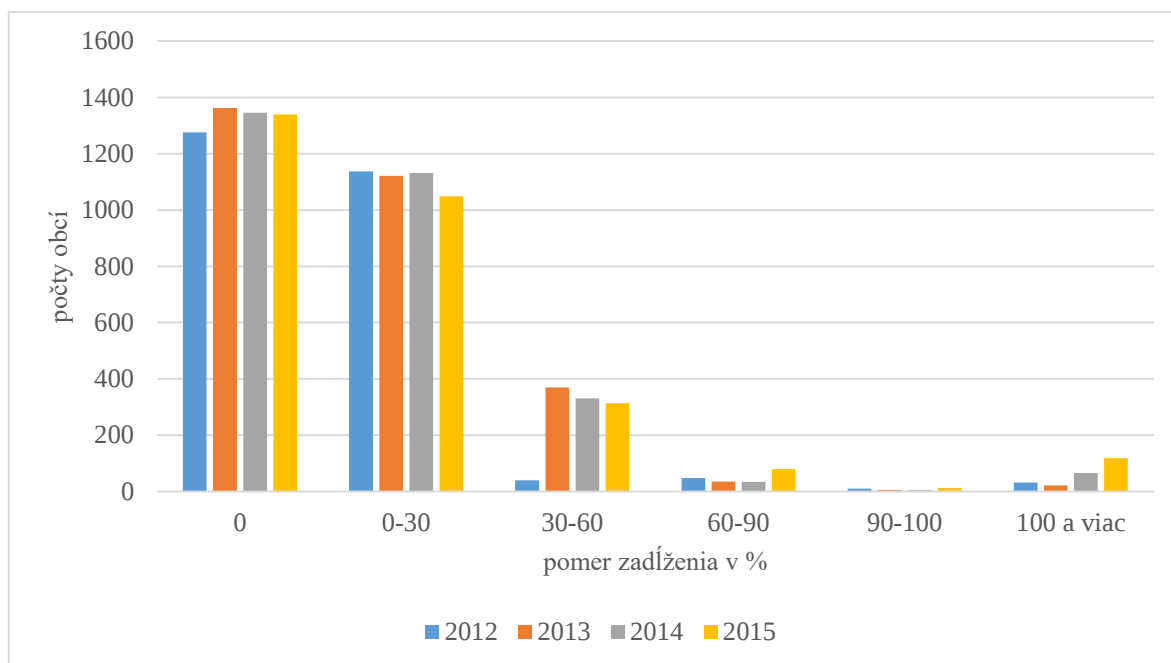
Štát môže obmedziť využívanie krátkodobých pôžičiek, napríklad z dôvodu kontroly inflácie, pretože krátkodobé pôžičky by mali byť použité na financovanie krátkodobých potrieb. Pri krátkodobých pôžičkách dochádza k väčším výkyvom v úrokovej miere na peňažnom trhu, ako v prípade dlhodobých pôžičiek na kapitálovom trhu. To sťažuje obciam plánovať presnejšie dlhovú službu. Na zadlženost' obcí vplýva okrem výsledkov vlastného rozpočtového hospodárenia aj celkový ekonomický vývoj v krajine. Dôvodov vytvárania dlhu obcí je niekoľko.

Prvým dôvodom je spôsob financovania územnej samosprávy. Ak sú daňové príjmy územnej samosprávy vytvárané daňami citlivými na ekonomický vývoj v krajine, môže byť tento zdroj príjmov nedostatočný z hľadiska potrieb obcí. Takouto daňou je v rozpočte slovenských obcí daň z príjmov fyzických osôb.

Druhý dôvod súvisí s kapitálovými výdavkami obcí. Obce sa na úverové alebo kapitálové trhy obracajú najčastejšie kvôli financovaniu investičných projektov, ktoré sú finančne náročné. Ide o financovanie infraštruktúry, plynifikácie obcí, kanalizácie, čističky odpadových vôd, či kanalizácia. Dôvodom vysokých kapitálových výdavkov obcí je aj to, že väčšina kapitálových výdavkov obcí smeruje k realizácii projektov, ktoré sú neziskové v tom zmysle slova, že ich realizácia neprinesie zdroje potrebné na zníženie dlhu. Územná samospráva rieši dočasný nedostatok finančných prostriedkov najčastejšie prostredníctvom bankových úverov. Menej využívaným spôsobom je emitovanie komunálnych dlhopisov a možnosť nenávratnej alebo návratnej finančnej výpomoci z ústredného rozpočtu alebo štátnych fondov, ktorá je často spojená so zložitou administratívnou a časovo náročným vyjednávacím procesom.

Dôvodom zadlženia obcí je aj spôsob alokovania dotácií z ústrednej vládnej úrovni. Kritériá pre pridel'ovania dotácií sa väčšinou viažu na spolufinancovanie projektu obcou. Preto si najmä malé obce berú na spolufinancovanie úver. Možnosť čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ si tiež často vyžaduje spoluúčasť na financovaní.

K rastu zadlženosti obcí môže niekedy prispieť aj nesprávna evidencia a štatistika vyplývajúca z nedostatočnej kvalifikačnej úrovne pracovníkov obecného úradu. Obrázok dokumentuje vývoj počtu obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom.

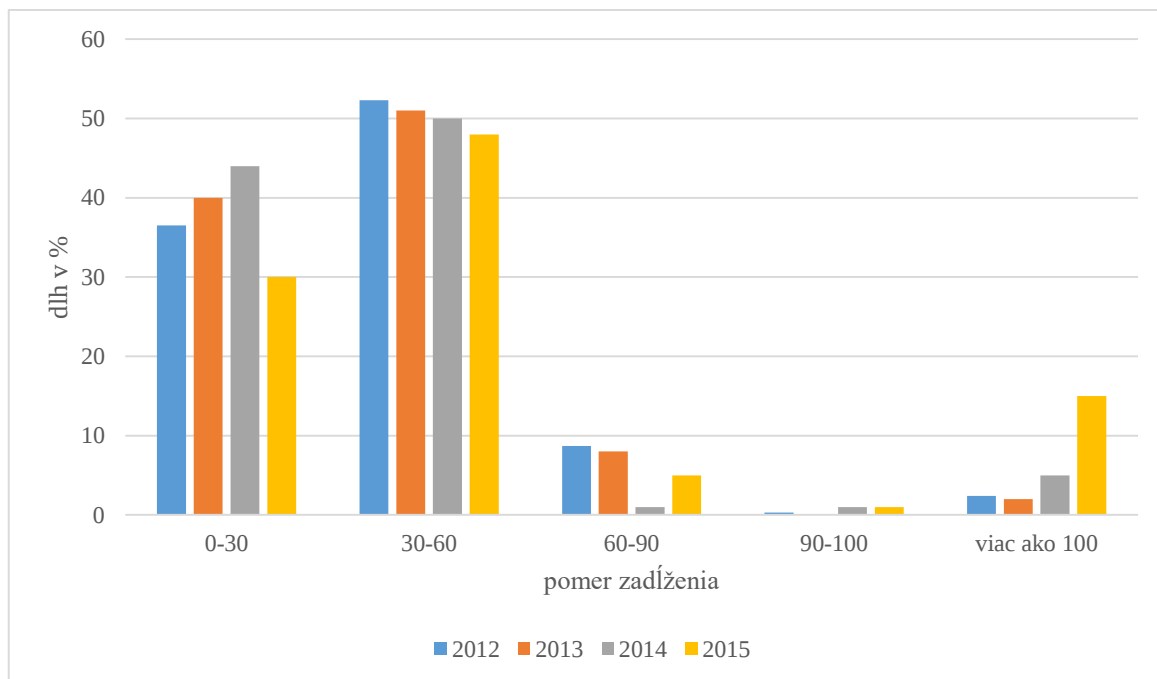


Obrázok 2 Počty obcí podľa pomeru ich dlhu k príjmom

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za obdobie rokov 2012-2015. RRZ

Z celkového počtu obcí v SR viac ako 1 300 nie je zadlžených. V priebehu sledovaného rástol počet obcí, ktoré nespĺnili dlhové pravidlo. V roku 2012 bol tento počet obcí 90 a v roku 2015 už 209 obcí nespĺnilo dlhové pravidlo. Za porušenia tohto pravidla hrozia obciam pokuty 5% rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Počet obcí, ktoré porušili pravidlo dlhovej služby bol výrazne vysoký v roku 2012 (342 obcí). V nasledujúcom období sa ich počet pohyboval od 160-215. V roku 2015 až 301 obcí porušilo pravidlo dlhovej služby. Rastie aj počet obcí, ktoré porušili obidve pravidlá. Ich počet vzrástol zo 14 obcí v roku 2012 na 39 obcí v roku 2015. Za samotné prekročenie limitu dlhovej služby nehrozia na rozdiel od prekročenia prvého limitu žiadne pokuty.



Obrázok 3 Podiel dlhových pásiem na celkovom dlhu obcí

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za obdobie rokov 2012-2015. RRZ

Ako ohrozenia výsledkov svojho hospodárenia považujú obce vplyv zo zvýšených platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (zamestnancov v školstve) a z novelizovaného zákona o sociálnych službách. Obce indikujú aj ďalšie legislatívne zmeny bez primeraného financovania. Na druhej strane štát selektívne zlepšuje hospodárenie vybraných samospráv poskytovaním úverov za veľmi výhodných podmienok. V roku 2014 boli poskytnuté výhodné úvery mestám Košice a Bratislava. V prípade mesta Žilina došlo k odpusteniu časti úveru, čím sa zadlženie mesta dostalo pod hranicu 60% s ktorou sú od roku 2015 spojené sankcie.

Z hľadiska dodržiavania pravidiel je potrebné skúmať najmä tie transakcie, ktoré výrazným spôsobom zlepšia hospodárenie samospráv a predchádzajú tak vzniku platobnej neschopnosti samospráv.

3 ZÁVER

Fiškálna decentralizácia priniesla pre obce na jednej strane možnosť získavania rôznych druhov príjmov. Táto možnosť priniesla na druhej strane zvýšenú zodpovednosť za výsledky využívania týchto príjmov a zvýšené nároky na kvalitu finančného riadenia obcí. V poslednom období dosahujú obce pozitívne výsledky rozpočtového hospodárenia. Aj keď podiel dlhu verejnej správy na HDP pod hranicou 52%, výsledky pomerne priaznivého hospodárenia obcí sa na tomto dlhu podieľajú priemerne 3,8% s tendenciou k poklesu. Regulácii dlhu obcí je potrebné i napriek

tomu venovať zvýšenú pozornosť. Dôležité je vymedzovať účel využívania strednodobých a dlhových úverov prijatých na financovanie kapitálových výdavkov. Svoju úlohu v tomto procese môže zohrať aj stanovenie maximálnej povolenej úrokovej sadzby, doby splatnosti, prípadne spôsobu splácania dlhu. Významnou mierou sa môže na výške zadlženia podieľať aj zákaz rolovania dlhu, teda prijímanie nových úverov na splácania starých dlhov.

Je potrebné vytvárať podmienky pre posilňovanie finančnej autonómie obcí a schopnosť financovania rozvoja obcí. Predpokladom dobrej správy vecí verejných je dosahovanie vysokej efektívnosti, hospodárnosti a kvality všetkých zložiek verejnej správy, obce nevynímajúc.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ČEPELOVÁ, Anna. 2013. *Ekonomika verejnej správy*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika, Košice, 2013. 268 s. ISBN 978-80-8152- 004-4.
- [2] KOREŇOVÁ, Darina. Procesné riadenie v územnej samospráve. In *Koncepcia východiská a perspektívy rozvoja územnej samosprávy v SR*. Košice: UPJŠ. 2016. s. 76-91. ISBN 978-80-8152-455-4.
- [3] KNEŽOVÁ, Jana. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. In *Societas et Iurisprudentia*. ISSN 1339-5467, 2015, roč. 3. č.3.
- [4] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování obcí a regionů, teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, a.s. 2009, 280 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [5] PEKOVÁ, Jitka. 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [6] VÝROSTOVÁ, Eva. Financovanie rozvoja obcí, miest a regiónov SR zo zdrojov EÚ. In *Koncepcia východiská a perspektívy rozvoja územnej samosprávy v SR*. Košice: UPJŠ. 2016. s. 156-201. ISBN 978-80-8152-455-4.
- [7] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako vyplýva zo zmien a doplnkov vykonaných zákonom č. 611/2005 Z. z., zákonom č. 324/2007 Z. z., zákonom č. 54/2009 Z. z., zákonom č. 426/2013 Z. z., zákonom č. 361/2014 Z. z., zákonom 171/2015 Z. z., zákonom č. 357/2015 Z. z., zákonom č. 91/2016 Z. z. a zákonom č. 310/2016 Z. z.
- [8] Zákon č. 523/2004 Z.z o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Adresa autora:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
Fakulta verejnej správy, Univerzita P .J. Šafárika v Košiciach,
Popradská 68
040 01 Košice
e-mail: viktor.bobakova@upjs.sk

METÓDY HODNOTENIA VEREJNÝCH SLUŽIEB A MERANIE ICH KVALITY

Anna ČEPELOVÁ

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

anna.cepelova@upjs.sk

Abstract

The basis of the company's economic life is the continuous production of goods and services to meet people's needs. The aim and essence of people's economic activity is to create goods and services to meet their needs. The aim of the paper is to describe the selected management methods of quality evaluation of public services as a tool influencing decision-making of managers in keeping with the principles of sustainable development in the conditions of territorial self-government.

Keywords: *economic, public services, managers, territorial self-government*

1 ÚVOD

Pojmy trvalá udržateľnosť (sustainability) a trvalo udržateľný rozvoj (sustainable development) sa začali používať začiatkom 70-tych rokov najmä v súvislosti s poznaním, že nekontrolovateľný rast akýkoľvek (populácie, výroby, spotreby, znečistenia a pod.) je neudržateľný v prostredí obmedzených zdrojov. Trvalo udržateľný rozvoj v Slovenskej republike právne vymedzuje § 6 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. Podľa neho ide o taký “rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov.” Trvalo udržateľným rozvojom sa rozumie cielený, dlhodobý (priebežný), komplexný a synergický proces, ovplyvňujúci podmienky a všetky aspekty života (kultúrne, sociálne, ekonomické, environmentálne a inštitucionálne), na všetkých úrovniach (lokálnej, regionálnej, globálnej) a smerujúci k takému funkčnému modelu určitého spoločenstva (miestnej a regionálnej komunity, krajiny, medzinárodného spoločenstva), ktorý kvalitne uspokojuje biologické, materiálne, duchovné a sociálne potreby a záujmy ľudí, pričom eliminuje alebo výrazne obmedzuje zásahy ohrozujúce, poškodzujúce alebo ničiace podmienky a formy života, nezaťažuje krajinu nad únosnú mieru, rozumne využíva jej zdroje a chráni kultúrne a prírodné dedičstvo (<https://www.minzp.sk>, cit. 14.6.2017).

Cieľom príspevku je popísať vybrané manažérske metódy hodnotenia kvality poskytovaných verejných služieb, ako nástroja ovplyvňujúceho rozhodovanie manažérov pri zachovaní princípov trvalo udržateľného rozvoja v podmienkach územnej samosprávy.

2 VEREJNÉ SLUŽBY

Základom ekonomického života spoločnosti je nepretržitá výroba statkov a služieb, ktoré majú uspokojovať potreby ľudí. Cieľom a podstatou ekonomickej činnosti ľudí je vytvárať statky a služby a tým uspokojiť svoje potreby. Potreba je uvedený alebo neuvedený nedostatok. Väčšina ľudských potrieb je uspokojovaná výrobou statkov a služieb. Služby sú statky, ktoré majú nemateriálny (nehmotný) charakter a uspokojujú ľudské potreby.

Verejné služby predstavujú tú časť služieb, ktorá z ekonomického hľadiska nadobúda podobu kolektívnych statkov alebo z inštitucionálneho hľadiska podobu netrhových statkov. (Nemec 2000).

Verejné služby možno z hľadiska ich financovania rozdeliť do štyroch skupín:

- Všeobecné verejné služby, ktoré slúžia všetkým obyvateľom, pričom definovanie ich užívateľov a rozdelenie nákladov medzi obyvateľov je veľmi zložitý. Ide o klasické služby, ktoré sú financované všeobecným zdanením obyvateľstva (napr. verejné osvetlenie, riadenie dopravy, polícia alebo hasiči).
- Verejné služby, pri ktorých možno identifikovať užívateľa a rozsah jeho spotreby (napr. dodávky vody, elektriny, plynu, odvoz a likvidácia komunálneho odpadu). Tieto služby možno financovať poplatkami, ktoré platia užívatelia.
- Služby prinášajúce prospech aj obyvateľom iných území (pozitívne externality) ako napr. ochrana životného prostredia, preventívna zdravotnícka starostlivosť. Tieto služby sú najčastejšie financované vyššou úrovňou verejnej správy.
- Služby v oblasti infraštruktúry (cestná, siete), ktoré prinášajú dlhodobý úžitok a môžu byť financované úvermi. (Cibáková, Nináčová 2008).

Kvalita a kvantita každého verejného statku poskytovaného štátom sa dá zlepšovať jednoduchým navrhnutím prerozdelených zdrojov. Túto možnosť trh nemá, pretože alokuje zdroje podľa ziskovosti, t. j. uspokojovania najnaliehavejších potrieb jednotlivcov. Štátom poskytované verejné statky sú financované násilným presunom zdrojov zo súkromného vlastníctva k štátnym inštitúciám, ktoré zabezpečujú verejné statky, služby. Tento jednoduchý princíp vo forme presunu

zdrojov v sebe skrýva celú „tragédiu“ teórie verejných statkov. Teória verejných statkov musí dokázať, že presun zdrojov zo súkromného do verejného sektora vedie k efektívnejšej alokácii zdrojov v spoločnosti. To sa snaží prostredníctvom presunu zdrojov do špeciálnych statkov, ktoré sú nevyhlúčiteľné zo spotreby a nerivalitné pri spotrebe. Sleduje sa pri tom zvýšenie spoločenského blahobytu. Takýto spôsob uvažovania však nemôže prejsť ani základným testom pozitívnej ekonómie - Paretovým pravidlom jednomyselnosti, ktoré znova definoval Robbins ako: „Spoločenský blahobyť, sa následkom nejakej zmeny zvýši, iba ak v dôsledku tejto zmeny nie je žiadny z jednotlivcov poškodený a aspoň jeden bude na tom lepšie“. (Robbins 1938).

Ďalší problém, ktorý musí teória verejných statkov zodpovedať je ako vyriešiť štátne zabezpečovanie statkov. Tu aj samotná teória priznáva určité zlyhanie pri poskytovaní statku byrokratickým manažmentom bez existencie motivácie zisku, možnosti kalkulácie a s tendenciou úradníkov maximalizovať presun zdrojov do „svojho“ verejného statku. Štát zabezpečuje služby prostredníctvom jednotlivcov, ktorí sú pri moci a ktorý tvoria rozhodnutia. Jednotlivec konajúci v mene štátu ma rovnakú logickú štruktúru mysle ako každý iný človek, podnikateľ alebo ktokoľvek. Je motivovaný vlastným záujmom a preferenciou voľného času pred prácou. Tento jednotlivec však disponuje jedinečnou možnosťou zdaňovať – nedobrovoľne, násilne a zároveň legálne vyberať poplatky za vopred nešpecifikovaný statok. Keď má na tento statok monopol vedie tento stav, podľa zákonov ekonómie vždy k jedinému a to k maximalizovaniu platby za verejné statky a súčasne dochádza k minimalizovaniu ich produkcie. Navyše ako napísal P. J. O' Rourke: „Keď nákup a predaj podlieha politikom prvá vec, ktorá bude kúpená a predaná sú politici“. Toto všetko sú problémy, ktoré stoja pred teóriou verejných statkov. (O' Rourke 1999).

2.1 Metódy hodnotenia verejných služieb

Pri verejných službách je dôležitá ich kvalita. Pohľad na kvalitu ako súčasť manažérskych procesov sa vyvinul koncom 40. a začiatkom 50. rokov minulého storočia a zrodil sa z kontroly kvality inšpekciami. Priekopníkom v používaní certifikovaných noriem aplikovaním normy BS 5750 sa v 70. rokoch stala Veľká Británia. Túto normu vyvinul Britský normalizačný inštitút (British Standards Institute – BSI) a stala sa prvou normou riadenia kvality na svete. Túto normu s miernymi úpravami prijala aj Medzinárodná organizácia pre normalizáciu (International Standards Organisation – ISO) a výsledkom bol vznik ISO 9000. Nástroje kontroly kvality pôvodne slúžili pre potrebu výrobných odvetví. Z nich sa neskoršie vyvinul princíp záruky kvality,

ktorý sa postupne stal jednou z manažérskych zložiek riadenia kvality (Total Quality Management – TQM). Nie všetky koncepcie kvality sú však automaticky použiteľné aj vo verejnom sektore. Zároveň môžu mať rozhodnutia o kvalite výstupov verejných služieb tiež politické a etické dimenzie. V prípade miestnej samosprávy o tom, čo bude hodnotené a o spôsobe získavania údajov, spravidla rozhoduje manažment obce. Manažment obce pritom vníma kvalitu ako systém, ktorý tvoria tri zložky: imidž, technická kvalita a funkčná kvalita. Systém kvality podľa ISO možno zjednodušene nazvať systémom kontrol a prevencií. Systém je vysvetlený v certifikačnej norme ISO 9001, ale kvalitu a výkonnosť je možné zabezpečovať aj podľa iných súvisiacich noriem, ako je napríklad ISO 9004 alebo ISO 14001. Normy ISO vychádzajú z týchto zásad kvalitného riadenia: zameranie na zákazníka/občana; vedenie a riadenie zamestnancov; zapojenie zamestnancov; procesný prístup; systémový prístup k riadeniu; neustále zlepšovanie; prístup k rozhodovaniu zakladajúcom sa na faktoch; vzájomne prospešné dodávateľské (partnerské) vzťahy. (Balážová 2006).

Na analýzu a hodnotenie činností vo verejnom sektore možno použiť celý rad kvalitatívnych ako aj kvantitatívnych metód.

Ak zisťujeme spokojnosť, resp. stupeň uspokojenia občana/zákazníka s poskytnutými verejnými službami cez ich výnosovosť, na meranie takéhoto výnosu môžeme použiť tri druhy metód, a to: metódu RS (Rating Scale), metódu SG (Standard Gamble), metódu TTO (Time Trade-Off). Najjednoduchšou je metóda RS, t. j. metóda merania výnosu na škále. Jej podstatou je, že vo vopred stanovenom intervale (napríklad od 0 do 10) zisťujeme stupeň uspokojenia používateľov verejných služieb. Hodnota 0 pritom predstavuje úplnú nespokojnosť s poskytnutými službami a bodové hodnotenie 10 naopak maximálnu spokojnosť. Samozrejme, je možné si vybrať aj inú škálu, napríklad percentá a pod. Druhou metódou je metóda SG, ktorá sa používa väčšinou na hodnotenie zdravotných programov a tam, kde sú výsledkom realizácie jednotlivých variantov určité stavy realizujúce sa s určitou pravdepodobnosťou. Pretože tieto stavy sú náhodnou veličinou, aj výstupy (výnosy) z nich budú takisto náhodnou veličinou. Aby sme teda mohli s nimi pracovať, musíme poznať ich rozdelenie (distribúciu). Metóda TTO je založená na porovnávaní a na voľbe výberu variantných stavov, ktorých atribútom je určité časové trvanie. Hodnotiteľ sa tak dostáva k výberu variantov s rôznymi výnosmi, ktoré trvajú rôznu dobu. V každom prípade, tak výnosové, ako aj výnosovo-nákladové metódy je možné vo vhodných prípadoch konvertovať. (Balážová 2006).

Okrem uvedených metód môže miestna samospráva na zlepšenie svojej činnosti a efektívnejší výkon poskytovaných služieb občanom využiť aj niektoré metódy zamerané priamo na výkonnosť a kvalitu. Medzi nich patrí napríklad benchmarking, metóda BSC, systém kvality podľa ISO, cyklus PDCA a niektoré ďalšie metódy.

2.2 Benchmarking

Benchmarking je proces systematického a kontinuálneho porovnávania a merania produktov, služieb, procesov a metód organizácií s tými, ktorí boli uznaní ako vhodní pre toto meranie (vzoroví konkurenti), za účelom definovať ciele pre zlepšenie vlastných aktivít. Z uvedeného vyplýva, že benchmarking je nástrojom skvalitňovania vnútropodnikových procesov a je aktívnou súčasťou manažmentu kvality.

V hospodárskej praxi je možné rozdeliť benchmarking podľa toho, čo je predmetom benchmarkingového skúmania na:

- a) Produkčný, výkonový benchmarking (Product Benchmarking) - skúma sa výsledok podnikania (produkt).
- b) Procesný benchmarking (Process Benchmarking) – predmetom skúmania je proces vytvárania produktu.
- c) Benchmarking manažmentu (Best-practices Benchmarking) – využíva špecifické metódy porovnávania manažmentu.
- d) Strategický benchmarking (Strategic Benchmarking) – skúma kompatibilitu výsledkov jednotlivých porovnávajúcich kritérií so stratégiou podniku, analyzované sú jednotlivé porovnávacie čísla vzhľadom na ich konzistenciu v celom podnikovom systéme.
- e) Systémový benchmarking (Systematic Benchmarking) posúva jednotlivý podnik do kontextu jeho okolia (Mateides a kol. 2006).

Akceptujúc zásady poskytovania verejných služieb, ako aj najnovšie trendy v oblasti riadenia je možné benchmarking v územnej samospráve deliť podľa predmetu skúmania na:

- a) výkonnostný, ktorý analyzuje kvantitu a kvalitu poskytovaných verejných služieb;
- b) procesný, ktorý analyzuje priebeh procesov potrebných pre zabezpečenie verejných služieb;
- c) riadiaci, ktorý hodnotí riadiaci aparát zabezpečujúci verejné služby;
- d) strategický, ktorý hodnotí kompatibilitu medzi stratégiou organizácie územnej samosprávy a stratégiou v oblasti potreby a možnosti poskytovania verejných služieb;

- e) systémový, ktorý vyhodnocuje vzájomnú interakciu medzi poskytovanými verejnými službami a okolím.

Porovnávaním výkonnosti (Performance Benchmarking) vo verejnom sektore sa možno najčastejšie stretnúť pri snahe o zvyšovanie efektívnosti a kvality poskytovaných služieb vo verejnom sektore, pri tzv. testovaní služieb financovaných čiastočne, alebo úplne z verejných zdrojov. Povinnosť porovnávať / hodnotiť rôzne alternatívy zabezpečenia týchto služieb organizáciami rôznych vlastníckych foriem, či presnejšie povinnosť vypísať tender (Compulsory Competitive Tendering) existuje napríklad vo Veľkej Británii od roku 1990 (Hoxley 2000).

Benchmarking ako komparatívnu analýzu organizácií územnej samosprávy podľa Ammonda, D. N. (2001) možno rozdeliť do troch kategórií:

- a) Porovnávanie riadenia (High-level Comparisons) – aké riadiace prístupy používa organizácia v porovnaní s inými organizáciami, so súkromným sektorom, so zahraničím. Porovnávajú sa organizačné štruktúry, prístupy k riadeniu.
- b) Porovnávanie výkonnosti (Performance Benchmarking) – aká je výkonnosť organizácie (meraná kvantitatívnymi ukazovateľmi) v porovnaní s inými organizáciami, súkromným sektorom, zahraničím. Medzi najčastejšie používané ukazovatele patrí: produktivita, využitie zdrojov, jednotkové náklady, kvalita, rýchlosť poskytovania služieb a ich dostupnosť a pod.
- c) Porovnávanie procesov a činností (Process Benchmarking) – ide o systematickú analýzu a porovnávanie procesov a činností v organizácii, pričom sa využívajú kvalitatívne aj kvantitatívne údaje. (Ammond 2001)

2.3 Metóda Balanced Scorecard

Cieľom BSC je dosiahnutie komplexnej „vyváženosti“ (balanced) a to v niekoľkých smeroch: medzi krátkodobými a dlhodobými cieľmi, hodnotovými a naturálnymi ukazovateľmi, medzi oneskorenými indikátormi a hybnými silami, medzi vnútornými a vonkajšími faktormi výkonnosti (Fibírová, Šoljaková 2005).

Metóda BSC je kompletným systémom, ktorý dekomponuje sústavu cieľov a zámerov stratégie na nižšie úrovne. Vychádza z vízie a stratégie a prepája s nimi ukazovatele finančnej i nefinančnej výkonnosti. Tento nástroj pomáha zadefinovať strategické zámery organizácie v

oblasti financií, zákazníkov, interných procesov a v oblasti učenia sa a rastu. Prostredníctvom týchto zámerov je možné zhodnotiť, koľko pozornosti treba venovať jednotlivým oblastiam. Medzi prínosy tejto metódy patrí možnosť prehľadne spracovať strategickú mapu, ďalej je to vyváženosť medzi tým, čo je potrebné realizovať a zároveň určenie za akých finančných podmienok a prostredníctvom akých procesov. Podstatné je aj to, čo je nutné sa naučiť, aby sme to zvládli. Výhodou je samotná merateľnosť ukazovateľov, ktoré sa viažu k dosiahnutiu stratégie. Jej aplikáciou je možné čerpať mnohé výhody:

- poskytuje prehľadnosť, pomáha identifikovať, čo je potrebné najviac zmeniť, umožňuje vyjasniť stratégiu,
- zvyšuje výkonnosť organizácie pomocou vyváženého súboru ukazovateľov,
- uľahčuje kontrolu a kladie dôraz na zodpovednosť za vytvárané výsledky,
- zaraďuje organizácie do procesu učenia sa a prepája stratégiu s cieľmi tímov, jednotlivcov,
- poskytuje možnosť racionálnejšieho zostavenia rozpočtu vzhľadom k rýchle sa meniacemu prostrediu,
- stanovené merateľné ukazovatele je možné použiť ako základ pri porovnávaní s inými organizáciami. (Tetřevová 2009)

Vďaka systému BSC by organizácie na jednej strane mohli monitorovať bežnú činnosť (financie, spokojnosť zákazníkov, výsledky vlastnej činnosti) a na druhej strane sledovať úsilie k zlepšovaniu postupov, motivácii a vzdelávaní zamestnancov a zlepšovaniu informačných systémov. Rovnako dôležitá ako tvorba metódy BSC je aj jej implementácia. Nevyhnutným predpokladom na úspešné zavedenie tejto metódy je úplná podpora a aktívna účasť vrcholového vedenia organizácie.

3 ZÁVER

Pri hodnotení poskytovania verejných služieb je najdôležitejší ich konečný efekt, resp. kvalita služieb poskytovaných občanom prejavujúca sa spokojnosťou občanov ako užívateľov týchto služieb. Avšak ani verejné služby, ktoré nesplnia uvedené kritéria, nie je možné považovať za úplne neefektívne. Nakoľko hodnotenie verejných služieb na miestnej úrovni súvisí s ich poskytovaním nielen správnym spôsobom aj v správnom čase. Zložitejším problémom, než je hodnotenie hospodárnosti, je problém kvantifikácie účinnosti vo verejnom sektore. Meranie maximalizácie výstupov prostredníctvom existujúcich zdrojov je základnou otázkou vzhľadom na to, že aj keby verejná inštitúcia pracovala hospodárne, prípadne aj s vysokou produktivitou, ešte

to automaticky nemusí znamenať, že pracuje aj účinne, resp. že ňou poskytované verejné služby sú aj nepochybne žiaduce. (Balážová 2006).

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] NEMEC, J. *Verejná ekonómia*: Banská Bystrica. EF UMB, Banská Bystrica. 2000. ISBN 80-8055-385-8.
- [2] CIBÁKOVÁ, V. – NINÁČOVÁ, V. *Základy ekonomiky verejného sektora*. Vydalo: Merkury spol. s r.o. 2008, ISBN 80-89143-39-3.
- [3] ROBBINS, L. *Interpersonal Comparison of Utility*, Economic Journal, 1938, str 635-41.
- [4] O'ROURKE, P. J. *Quotes* [online]. 1999 [cit. 2011-03-13]. Dostupné z <http://www.brainyquote.com/quotes/authors/p/p_j_orourke_3.html>.
- [5] BALÁŽOVÁ, E. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Transparency International Slovensko. Bratislava : Adin, s.r.o, 2006. ISBN 80-89244-09-2. Dostupné na: <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/bench.pdf>
- [6] MATEIDES, A. a kolektív: *Manažérstvo kvality*. Bratislava, Ing.Miroslav Mračko, 2006, str. 751. ISBN 80-8057-656-4.
- [7] HOXLEY, M. *Are competitive fee tendering and construction professional service quality mutually exclusive?* Dostupné na internete:
<http://taylorandfrancis.metapress.com/app/home/contribution.asp?wasp=3g267u4flhcknwf9rlrl&referrer=parent&backto=issue,11,14;journal,31,57;linkingpublicationresults,id:1001>
- [8] AMMON, D. N. *Municipal Benchmark*. London : Sage Publication, 2001. ISBN 0-7619-2078-1.
<https://www.minzp.sk/files/dokumenty/strategicke-dokumenty/narodna-strategia-trvalo-udrzatelneho-rozvoja-slovenskej-republiky-cast-1.rtf>
- [9] TETŘEVOVÁ, L. *Veřejný a podnikatelský sektor*. Příbram: Professional Publishing.
- [10] FIBÍROVÁ, L., ŠOLJAKOVÁ, L.: *Hodnotové nástroje řízení a měření výkonnosti podniku*. 1. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2005. 263 s. ISBN 80-7357-084-X.

Adresa autora:

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice
anna.cepelova@upjs.sk

VPLYV PRESUNU KOMPETENCIÍ NA EFEKTÍVNOSŤ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Tomáš ČERNĚNKO

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave

tomas.cernenko@euba.sk

Abstrakt

Súčasná legislatívna úprava stále priznáva všetkým obciam bez rozdielu rovnaké práva a povinnosti pri výkone prenesených a originálnych kompetencií. Nehľadí však na ich kapacitu a schopnosť zvládnuť výkon týchto kompetencií. Znamená to, že všetkých skoro 2900 obcí musí vykonávať rovnaké množstvo kompetencií na rovnakej úrovni, či už majú sedem obyvateľov ako obec Prikra v okrese Svidník alebo viac ako 420 tisíc, ak hovoríme o Hlavnom meste SR, Bratislave. Aby obce boli schopné tieto úlohy zvládnuť využívajú možnosť spoločného výkonu kompetencií prostredníctvom spoločných obecných úradov. Cieľom nášho príspevku je pokúsiť sa zmerať, ako sa tento krok podpísal na zvýšení efektívnosti miestnej samosprávy. Pre výpočet efektívnosti použijeme analýzu dátových obalov - DEA. Údaje, s ktorými v analýze pracujeme, sú výdavky jendotlivých obcí podľa klasifikácie COFOG a údaje o spoločných obecných úradoch.

Kľúčové slová: miestna samospráva, efektívnosť, DEA

1 ÚVOD

Súčasná legislatívna úprava stále priznáva všetkým obciam bez rozdielu rovnaké práva a povinnosti pri výkone prenesených a originálnych kompetencií. Nehľadí však na ich kapacitu a schopnosť zvládnuť výkon týchto kompetencií. Znamená to, že všetkých skoro 2900 obcí musí vykonávať rovnaké množstvo kompetencií na rovnakej úrovni, či už majú sedem obyvateľov ako obec Prikra v okrese Svidník alebo viac ako 420 tisíc, ak hovoríme o Hlavnom meste SR, Bratislave. Aby obce boli schopné tieto úlohy zvládnuť využívajú možnosť spoločného výkonu kompetencií prostredníctvom spoločných obecných úradov. V tomto prípade tak dochádza jednak k zväčšovaniu „trhovej zóny“ pre produkciu danej služby ako aj spájaniu finančných zdrojov čo vedie k lepšej ekonomike výkonu takýchto kompetencií.

V predchádzajúcich prácach (Černěnko 2010; Černěnko 2017) sme sa bližšie venovali otázke všeobecnej efektívnosti systému miestnej samosprávy. Dospeli sme k zisteniu, že

efektívnosť¹ výkonu správy rastie s veľkosťou obce, kulminuje vo veľkostnej kategórii 20 – 50 tisíc obyvateľov a potom opäť mierne klesá.

Cieľom tejto práce je preskúmanie vplyv presunu kompetencií na efektívnosť výkonu správy obcami.

2 HLAVNÁ ČASŤ PRÍSPEVKU

Aby sme mohli posúdiť vplyv presunu vybraných kompetencií na efektívnosť výkonu správy musíme v porovnaní s predchádzajúcimi prácami použiť metódu, ktorá nám umožní merať efektívnosť prostredníctvom viacerých vstupov a výstupov. Z nášho pohľadu sa ako najvhodnejšia javí analýza dátových obalov – DEA. DEA sa pre meranie efektívnosti vo verejnom sektore objavuje vo viacerých prácach napr. Moore, 2005, Afonso a Fernandes, 2008, Xueqian a Wei, 2012). K základným modelom patria CCR model, ktorý predpokladá konštantné výnosy z rozsahu a BCC model, ktorý predpokladá variabilné výnosy z rozsahu. Vzhľadom na náš poznatok o priebehu efektívnosti a s ňou spojenými výdavkami na výkon správy p.c. v závislosti na veľkosti obce (bližšie pozri Černěnko 2010) použijeme v tomto prípade pre výpočet skóre efektívnosti model predpokladajúci variabilné výnosy z rozsahu. Rovnako ako Tone (2015) budeme vzhľadom na neproporčné zmeny medzi vstupmi a výstupmi pri výpočtoch používať SBM model.

2.1 Metodika

Prvým krokom je výpočet efektívnosti miest a obcí na základe štruktúry ich výdavkov podľa klasifikácie COFOG. Pre výpočet použijeme nasledovný vzorec:

$$\text{efektívnosť (\%)} = \left(1 - \frac{\text{výdavky triedy COFOG 01.1.1}^2}{\text{celkové výdavky}}\right) \times 100 \quad (1)$$

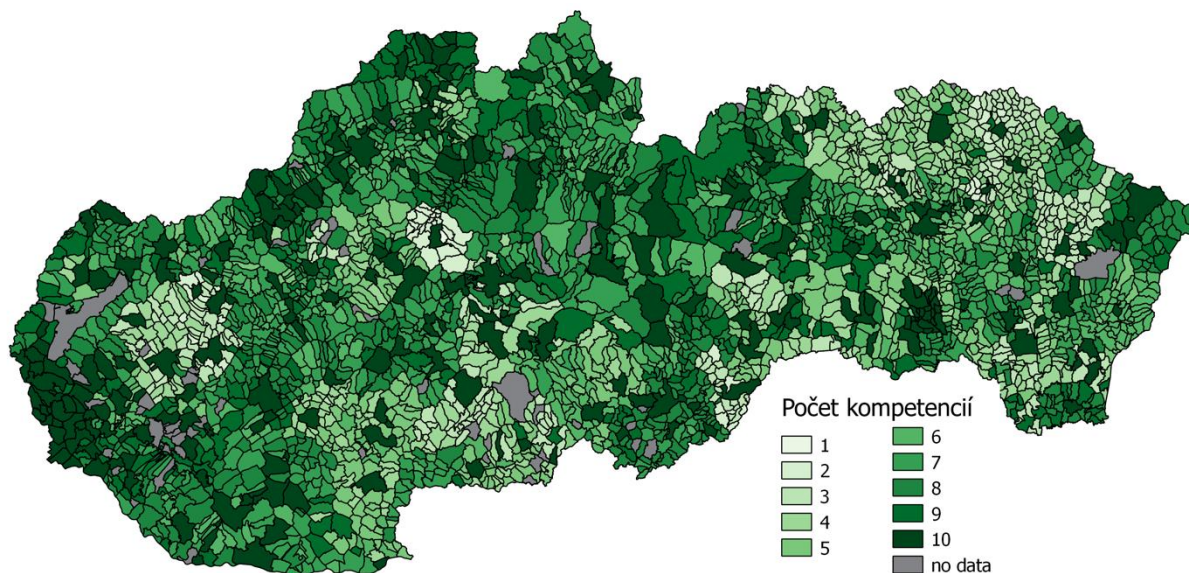
Výsledná efektívnosť bude použitá ako jeden zo vstupov pre výpočet skóre efektívnosti.

Ďalšími vstupmi sú: výdavky na výkon správy (trieda COFOG 01.1.1), ostatné výdavky (celkové výdavky obce bez výdavkov triedy COFOG 01.1.1), počet obyvateľov a počet vybraných kompetencií vykonávaných obcou. Pre potreby práce sme vybrali 10 kompetencií, výkonu ktorých

¹ Efektívnosť sme počítali ako podiel výdavkov na verejné služby (všetky okrem oddielu 01 resp. 01.1.1 (podľa COFOG klasifikácie) pri novších prácach) na celkových výdavkoch obce.

² Trieda COFOG 01.1.1 predstavuje výdavky na výkonné a zákonodarné orgány. Táto trieda zahŕňa: výdavky na správu, prevádzku alebo podporu zákonodarných, výkonných a ďalších normotvorných orgánov: zákonodarné orgány, orgány výkonnej moci, orgány verejnej správy na jednotlivých úrovniach (obce a vyššie územné celky- VÚC); ďalšie subjekty, ktoré môžu na základe a v medziach zákona vydávať právne predpisy. Do tejto triedy tiež patrí poradný, administratívny personál, ktorý je v tesnom kontakte s týmito úradmi a orgánmi, knižnicami a ďalšími verejnými informačnými službami, ktoré slúžia hlavne výkonným a normotvorným orgánom vrátane materiálneho vybavenia poskytovaného orgánom národnej rady, výkonnej moci, orgánom územnej samosprávy, prípadne ďalším subjektom.

obce najčastejšie vykonávajú prostredníctvom spoločných obecných úradov (Ministerstvo vnútra SR, 2016). Patria k nim: stavebný poriadok, špeciálny stavebný úrad pre miestne a účelové komunikácie, školstvo, sociálne veci, územné plánovanie, regionálny rozvoj, ochrana prírody a krajiny, ochrana ovzdušia, vodné hospodárstvo a matrika.



Obrázok 1 Vybrané kompetencie vykonávané miestnymi samosprávami

Zdroj: Autor

Z datasetu budú odobrané obce s efektívnosťou nižšou ako 5% alebo vyššou ako 95% a ostatnými výdavkami vyššími ako 3000€ na obyvateľa. Z celkového počtu 2926 nakoniec zostalo 2735 obcí.

Druhým krokom je výpočet skóre efektívnosti prostredníctvom DEA³. Pre výpočet sme zvolili *neorientovaný* SBM model s predpokladanými *variabilnými výnosmi z rozsahu* (non oriented SMB model, variable returns to scale). Postupne budeme testovať nasledovné alternatívy:

Tabuľka 1 Alternatívy DEA modelu

	model 1	model 2	model 3	model 4
Výdavky 01.1.1	I1			
Ostatné výdavky	O1			
Výdavky 01.1.1 pc		I1	I1	I1
Ostatné výdavky pc		O1	O1	O1
Počet obyvateľov	O2	O2	O2	O2
efektívnosť	I2	I2	I2	
Kompetencie	I3	I3		
Kompetencie neg. ⁴			I3	I2

Zdroj: Autor

³ Pre výpočet DEA bol použitý softvér Open Source DEA

⁴ Kompetencie neg. sú počítané ako nepresunuté kompetencie – ak obec vykonáva všetky z uvedených kompetencií má skóre 10.

V poslednom, treťom kroku budeme vzťah medzi počtom kompetencií a efektívnosťou (vypočítanou prostredníctvom DEA) skúmať viacnásobnou regresnou analýzou.

2.2 Výsledky

Výsledky viacnásobnej regresie všetkých modelov dosiahli p-value nižšiu ako 0,05. Vo všetkých prípadoch sú teda výsledky štatisticky významné. Výsledky regresnej analýzy ako aj testov ANOVA uvádzame nižšie.

Model 1

OVERALL FIT

Multiple R	0,704744539	AIC	-11888,11389
R Square	0,496664865	AICc	-11888,07285
Adjusted R Square	0,495743343	SBC	-11852,62619
Standard Error	0,113854205		
Observations	2737		

ANOVA

				Alpha	0,05
	df	SS	MS	F	p-value
Regression	5	34,93220806	6,986441613	538,9616781	0
Residual	2731	35,40135194	0,01296278		
Total	2736	70,33356			

	coeff	std err	t stat	p-value	lower	upper	vif
Intercept	0,08280179	0,009075954	9,123204832	1,37837E-19	0,065005359	0,100598221	
pocet_obyv	-7,95301E-06	2,46296E-06	-3,229048962	0,001256746	-1,27825E-05	-3,12356E-06	33,15624827
kompetencie	-0,014450824	0,001068438	-13,52518569	2,15483E-40	-0,016545853	-0,012355795	1,009891946
vydavky_01-1-1	-9,36741E-08	1,02093E-08	-9,175352586	8,62927E-20	-1,13693E-07	-7,36553E-08	4,944371307
vydavky_zvysok	4,21124E-08	3,45562E-09	12,18663533	2,63965E-33	3,53365E-08	4,88883E-08	29,06731019
efektivnost_01-1-1	0,291369042	0,009824959	29,65600645	8,5601E-168	0,272103938	0,310634145	1,120031782

Napriek relatívne vysokej hodnote R-square a p-value = 0, nebudeme brať výsledky Modelu 1 za smerodajné. Podľa hodnôt koeficientov, hlavne zápornej hodnoty pri vstupe *kompetencie* vedie ich väčší počet k zníženiu efektívnosti. Toto je v rozpore s predpokladmi, ktoré so sebou nesie vytváranie spoločných obecných úradov obcami, kedy viac kompetencií má viesť a vedie k vyššej efektívnosti. Rovnako tak aj záporné znamienko v prípade výstupu *počet obyvateľov* hovorí, že s počtom obyvateľov klesá efektívnosť. Toto je do istej miery v rozpore so zisteniam z predchádzajúcich prác, kedy efektívnosť obcí rástla spolu s počtom obyvateľov a teda teóriou úspor z rozsahu.

Model 2

OVERALL FIT			
Multiple R	0,600894831	AIC	-12290,95706
R Square	0,361074598	AICc	-12290,91602
Adjusted R Square	0,359904834	SBC	-12255,46936
Standard Error	0,105776314		
Observations	2737		

ANOVA			Alpha		0,05	
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p-value</i>	<i>sig</i>
Regression	5	17,26813127	3,453626254	308,6728826	1,8169E-262	yes
Residual	2731	30,55614481	0,011188629			
Total	2736	47,82427608				

	<i>coeff</i>	<i>std err</i>	<i>t stat</i>	<i>p-value</i>	<i>lower</i>	<i>upper</i>	<i>vif</i>
Intercept	0,092600781	0,010334969	8,959947312	5,878E-19	0,072335632	0,11286593	
pocet_obyv	1,53531E-05	4,10376E-07	37,41231047	1,0918E-247	1,45484E-05	1,61578E-05	1,066442435
kompetencie	-0,006999472	0,000992451	-7,052713538	2,21438E-12	-0,008945502	-0,005053441	1,0095212
efektivnost_01-1-1	-0,090964752	0,014383608	-6,324195792	2,96405E-10	-0,119168606	-0,062760899	2,781159067
vydavky_01-1-1_pc	8,26241E-05	1,25553E-05	6,580802202	5,58901E-11	5,80052E-05	0,000107243	1,470837545
vyd_zvysok_pc	4,60296E-05	7,65671E-06	6,011667007	2,08078E-09	3,10161E-05	6,10431E-05	2,255847716

Rovnako ako v predchádzajúcom prípade je napriek hodnote *p-value* blízkej 0 dôvodom pre zamietnutie Modelu 2 záporná hodnota koeficientu *kompetencie* a *efektívnosť_01-1-1*. Situáciu s kompetenciami sme popísali vyššie. V prípade *efektívnosti_01-1-1* by to znamenalo, že zlepšenie pomeru rozdelenia financií v samospráve medzi „úrad“ a „obyvateľov“ v prospech obyvateľov viedol k zníženiu celkovej efektívnosti

Model 3

OVERALL FIT			
Multiple R	0,477243344	AIC	-13776,84561
R Square	0,227761209	AICc	-13776,80457
Adjusted R Square	0,226347371	SBC	-13741,35791
Standard Error	0,080630894		
Observations	2737		

ANOVA			Alpha		0,05	
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>p-value</i>	<i>sig</i>
Regression	5	5,23664091	1,047328182	161,0941772	2,2007E-150	yes
Residual	2731	17,75516232	0,006501341			
Total	2736	22,99180323				

	<i>coeff</i>	<i>std err</i>	<i>t stat</i>	<i>p-value</i>	<i>lower</i>	<i>upper</i>	<i>vif</i>
Intercept	0,12973685	0,007278836	17,82384581	2,59512E-67	0,115464268	0,144009432	
pocet_obyv	5,60753E-06	3,12821E-07	17,92569973	5,05929E-68	4,99414E-06	6,22092E-06	1,066442435
kompetencie_neg	-0,006295703	0,000756523	-8,321894021	1,34981E-16	-0,007779118	-0,004812288	1,0095212
efektivnost_01-1-1	-0,140948428	0,010964299	-12,85521536	9,15814E-37	-0,162447588	-0,119449268	2,781159067
vydavky_01-1-1_pc	6,52672E-05	9,57064E-06	6,819522043	1,1203E-11	4,65008E-05	8,40336E-05	1,470837545
vyd_zvysok_pc	4,80734E-06	5,83654E-06	0,823663588	0,410202656	-6,63713E-06	1,62518E-05	2,255847716

V prípade Modelu 3 sme dosiahli najnižšiu hodnotu *R-square* zo všetkých porovnávaných modelov. Nadalej však pretrváva problém s negatívnou hodnotou koeficientu *efektívnosť_01-1-1*.

Model 4

OVERALL FIT			
Multiple R	0,71063857	AIC	-15428,27418
R Square	0,505007178	AICc	-15428,24341
Adjusted R Square	0,504282444	SBC	-15398,70109

Standard Error	0,05964309
Observations	2737

ANOVA				Alpha	0,05		
	df	SS	MS	F	p-value	sig	
Regression	4	9,915157381	2,478789345	696,8179879	0	yes	
Residual	2732	9,71853857	0,003557298				
Total	2736	19,63369595					

	coeff	std err	t stat	p-value	lower	upper	vif
Intercept	-0,003266686	0,00296813	-1,10058727	0,27117329	-0,009086691	0,00255332	
pocet_obyv	1,0633E-05	2,27483E-07	46,74195899	0	1,0187E-05	1,10791E-05	1,030691871
kompetencie_neg	-0,002236839	0,000558648	-4,004022558	6,39336E-05	-0,003332255	-0,001141424	1,006075643
výdavky_01-1-1_pc	-2,16966E-05	5,88369E-06	-3,68758382	0,000230803	-3,32335E-05	-1,01597E-05	1,015933925
výd_zvysok_pc	4,61429E-05	2,90261E-06	15,89704927	1,71069E-54	4,04514E-05	5,18345E-05	1,019669498

Posledným modelom je Model 4. Okrem $p\text{-value} = 0$, dosahuje aj najvyššiu hodnotu R-square zo všetkých 4 modelov. Rovnako aj všetky koeficienty podporujú logiku modelu: efektívnosť rastie spolu s počtom obyvateľov, klesá s presunom kompetencií na inú obec a nárastom výdavkov na výkon správy a rastie s rastom výdavkov na služby pre občanov.

3 ZÁVER

Na základe porovnania modelov uvedených v predchádzajúcej časti môžeme konštatovať, že množstvo realizovaných (vybraných) kompetencií má pozitívny vplyv na celkovú efektívnosť. Ak by sme chceli na základe zistených koeficientov kvantifikovať výsledky, mohli by sme povedať, že v 50% skúmaných obcí vedie zvýšenie počtu kompetencií o 1 kompetenciu k zvýšeniu efektívnosti o 0,0022 jednotiek. Ak prevedieme DEA skóre efektívnosti z intervalu 0 až 1 na percentuálny podiel, bude pridanie jednej kompetencie (z vybraných) znamenať nárast efektívnosti o 0,22%. Znamená to teda, že ak by obec poskytovala všetkých 10 vybraných kompetencií, ich prínos k celkovému skóre efektívnosti by bol 2,2 percentuálneho bodu.

Napriek relatívne nízkym hodnotám koeficientov pri ukazovateľoch ako počet obyvateľov, či výdavky na výkon správy alebo ostatné služby sa nám smerovanie reformy práve týmto smerom – združovanie obcí za výkonom správy a teda znižovanie počtu správnych jednotiek či znižovanie výdavkov na výkon správy a ich presun na ostatné verejné služby poskytované občanom javí ako koncepčne správne.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] AFONSO, A., A FERNANDES, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics* 37 (2008) , 1946–1979.

- [2] ČERNĚNKO, T., (2010). *Efektívnosť miestnej samosprávy*. [Dizertačná práca]. Bratislava : Ekonomická univerzita v Bratislave.
- [3] ČERNĚNKO, T., (2017). *Measuring Performance and Effectivity of Local Government*. [Working Paper]. In: (eds.). *Proceedings of the 7th Slovak Winter Seminar of Regional Science*. Bratislava : Faculty of National Economy, 2017. V tlači.
- [4] MINISTERSTVO VNÚTRA SR, (2016). *Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR k 31.3.2016* [online]. Bratislava : Ministerstvo vnútra SR, 2016, [cit. 2016-10-09]. Dostupné z WWW: <http://www.minv.sk/?spolocne-obecne-urady&subor=245852>
- [5] MOORE, A. et al., (2005). *Putting Out The Trash: Measuring Municipal Service Efficiency in U.S. Cities*. In: *Urban Affairs Review* 2005; vol. 41; pp. 237
DOI: 10.1177/1078087405279466
- [6] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, (2014). *Vysvetlivky k štatistickej klasifikácii výdavkov verejnej správy (COFOG)*. Bratislava : Štatistický úrad SR, 2014.
- [7] TONE, K., (2015). *SBM variations revisited*. [online] Tokyo : National Graduate Institute for Policy Studies. [cit. 2017-04-09]. Dostupné z WWW:
<https://grips.repo.nii.ac.jp/index.php?action=pages_view_main&active_action=repository_action_common_download&item_id=1176&item_no=1&attribute_id=20&file_no=1&page_id=13&block_id=24>.
- [8] XUEQIAN, S. – WEI, D., (2012). *Evaluation of the Public Service Efficiency Based on DEA in Mountainous Areas in the Southwest of Sichuan Province*. In: 9th International Conference on Service Systems and Service Management.
DOI: 10.1109/ICSSSM.2012.6252187

Softvér Open Source DEA je voľne dostupný na stránke opensourcedea.org

Add-in programu MS Excel Realstats je dostupný na stránke www.real-statistics.com

Príspevok bol podporený grantom VEGA č. 1/0965/15 Manažment výkonnosti v miestnej samospráve a jeho aplikácia vo vybraných obciach na Slovensku.

Adresa autora:

Mgr. Ing. Tomáš Černěenko, PhD.
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
Dolnozemska cesta 1
852 35 Bratislava

tomas.cernenko@euba.sk

TERITORIÁLNA ŠTRUKTÚRA CESTOVNÉHO RUCHU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Zuzana HRABOVSKÁ

UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
zuzana.hrabovska1@upjs.sk

Abstrakt

Odvetvie cestovného ruchu sa stáva v súčasnosti stále dynamickejšie sa rozvíjajúcim sa odvetvím národnej ekonomiky, čoho prejavom je jeho ekonomický príspevok najmä k rastu hrubého domáceho produktu a miery zamestnanosti v regiónoch s atraktívnou ponukou územia vhodnou na trávenie voľného času, relaxáciu, ako aj na využitie terapeutických účinkov špecifických lokálnych klimatických podmienok. Cieľom príspevku je poukázať na špecifiká teritoriálnej štruktúry regiónov na úrovni samosprávnych krajov (NUTS 3) resp. na úrovni okresov (LAU 1) v období rokov 2009 až 2015.

Kľúčové slová: cestovný ruch, lokalizačný koeficient, regióny NUTS 3, regióny LAU 1

1 ÚVOD

V súčasných dynamicky sa vyvíjajúcich podmienkach ekonomického rozvoja regiónov možno cestovný ruch považovať za veľmi perspektívne odvetvie, ktoré disponuje potenciálom na zvyšovanie ekonomického rastu regiónov. Napriek tomu je tento faktor rozvoja regiónov v krajinách strednej a východnej Európy ešte stále pomerne málo využívaný. Dôvodom môže byť slabšie rozvinutá infraštruktúra cestovného ruchu (ubytovacie, stravovacie, prepravné služby), krátkodobá atraktivita územia cestovného ruchu (čoho prejavom je nízky počet prenocovaní turistov počas jednej návštevy cieľového územia) ako aj nedostatočná propagácia teritória ako atraktívnej destinácie cestovného ruchu. Predkladaný príspevok načrtáva teritoriálne špecifiká pôsobenia cestovného ruchu prostredníctvom vybraných kvantitatívnych indikátorov v regiónoch Slovenskej republiky v rokoch 2009 až 2015.

CESTOVNÝ RUCH V REGIONÁLNOHOM ROZVOJI – TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Z ekonomického hľadiska možno cestovný ruch definovať ako súbor činností, ktoré sú zamerané na uspokojovanie potrieb v súvislosti s cestovaním a mobilitou obyvateľstva mimo ich trvalého bydliska, hlavne vo voľnom čase (Gúčík 2007).

Cestovný ruch nemožno považovať za jediný resp. určujúci faktor ekonomického rozvoja určitého štátu. Je však zrejmé, že vo väzbe na ostatné odvetvia ekonomiky podmieňuje jej rozvoj ekonomiky. Cestovný ruch môže zohrávať predovšetkým stimulujúcu úlohu, pretože zvyšuje príjem a životnú úroveň, zlepšuje miestnu ekonomiku, zvyšuje pracovné príležitosti, zlepšuje investície, rozvoj a výdavky na infraštruktúru, vytvára devízové príjmy, zvyšuje daňové príjmy, zlepšuje dopravnú infraštruktúru, zvyšuje príležitosti na obchod, vytvára nové podnikateľské príležitosti.

Podstatným argumentom v prospech podpory rozvoja turizmu na regionálnej úrovni je jeho prierezový charakter. Podľa Borovského (2008) je turizmus typickým príkladom multiplikačného odvetvia, ktoré pôsobí na skoro všetky sféry života regiónu. Hustá sieť subjektov cestovného ruchu s úzkymi väzbami na infraštruktúru, stavebníctvo, priemysel, služby, kultúru či vzdelávanie vyvoláva významné synergické efekty. Posilňuje pôvodné hodnoty regiónu a napomáha znovuobjaveniu miestnej kultúry s dôležitým prínosom k uvedomeniu si miestnej identity. Súbor všetkých nástrojov podpory cestovného ruchu spolu s aktívnym prístupom subjektov cestovného ruchu vytvoria cestu novej perspektívy rozvoja regiónov. Samosprávy by mali dbať na to, aby bol cestovný ruch úspešný a progresívny, zamerať sa nielen na segment návštevníkov z nižšej strednej triedy, ale aj na ostatné menej početné segmenty.

Cestovný ruch sa vďaka multiplikačnému efektu stáva odvetvím budúcnosti. Pre hospodárstvo regiónu je multiplikačný efekt vysoký v prípade, že prevládajú vnútroregionálne príjmy z cestovného ruchu. To znamená, že tieto príjmy sú znova výdavkami v prospech pôvodného regiónu. Výška multiplikátora cestovného ruchu je závislá od hospodárskej sebestačnosti, rozsahu štruktúry národného hospodárstva a od stupňa rozvoja národného hospodárstva. Ak je stupeň rozvoja nižší, peňažné prostriedky získané z cestovného ruchu unikajú rýchlejšie z obehu. Multiplikátor cestovného ruchu je závislý od objemu dovozu (čím je nižší, tým je multiplikátor príjmov vyššia) a zároveň sklonu k spotrebe (čím je vyšší, tým je multiplikátor príjmov vyšší) (Borovský 2008).

Ekonomickým vplyvom cestovného ruchu v tranzitívnych ekonomikách sa zaoberá štúdia (Chou 2013), v ktorej bol analyzovaný vplyv domáceho cestovného ruchu na úroveň hrubého domáceho produktu na obyvateľa v desiatich tranzitívnych krajinách (Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Litva, Maďarsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko) v rokoch 1988 až 2011. Jedným z hlavných záverov tejto štúdie bolo zistenie, že hospodársky rast (meraný úrovňou hrubého domáceho produktu na obyvateľa) je závislý od objemu výdavkov na domáci cestovný ruch.

EKONOMICKÝ ROZVOJ REGIÓNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Vo všeobecnosti možno hodnotiť ekonomický rozvoj regiónov predovšetkým prostredníctvom ukazovateľa hrubý domáci produkt (ďalej HDP) (pre prípady príspevku sme použili HDP v parite kúpnej sily). Ako naznačujú údaje v Tabuľke 1, dominantné postavenie pri hodnotení regiónov na úrovni NUTS 3 má Bratislavský kraj, ktorý dosahuje v sledovanom období viac ako dvojnásobné hodnoty tohto ukazovateľa v porovnaní s ostatnými regiónmi v Slovenskej republike. Dôvodom sú jednak objektívne skutočnosti ako napríklad najvyššia miera zamestnanosti (resp. najnižšia miera nezamestnanosti, Tabuľka 2) v tomto samosprávnom kraji, čo je zasa dôsledkom snahy mnohých podnikateľských subjektov umiestňovať svoje podnikateľské jednotky v blízkosti najväčšieho trhu s najväčšou kúpnu silou, ktorý sa nachádza práve na území Bratislavského samosprávneho kraja. Okrem toho je hodnota ukazovateľa HDP pravdepodobne skreslená štatistickým vykazovaním podľa sídla podnikateľského subjektu, avšak reálna podnikateľská činnosť je vykonávaná v inom regióne (čo však nie je možné objektívne štatisticky zachytiť).

Tabuľka 1 Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2014 v PKS (v EUR)

Samosprávny kraj	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/ 2009
Bratislavský	42 525,01	45 287,16	47 131,45	47 583,43	49 567,04	51 235,12	113,13
Trnavský	19 084,90	20 415,37	21 153,38	21 883,77	21 999,94	23 394,10	114,59
Trenčiansky	15 375,64	16 612,15	16 710,31	17 313,97	17 448,47	18 335,25	110,37
Nitriansky	14 590,15	15 284,74	16 860,21	17 537,75	17 566,80	18 178,97	118,94
Žilinský	14 972,57	16 143,07	16 373,46	16 906,22	17 103,18	18 259,50	113,11
Banskobystrický	12 697,30	13 626,10	13 334,06	13 939,43	14 551,74	15 059,48	110,52
Prešovský	10 022,37	10 684,66	11 081,84	11 644,66	11 796,11	12 642,31	118,32
Košický	13 585,18	14 734,73	14 740,69	15 347,33	15 683,68	16 521,34	112,13
Slovenská republika	17 334,26	18 566,91	18 990,94	19 616,57	20 074,76	21 078,33	113,53

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR, Databáza DATAcube, 2017

Tabuľka 2 Miera evidovanej nezamestnanosti v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2015 (v %)

Samosprávny kraj	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bratislavský	4,36	4,63	5,41	5,72	6,17	6,13	5,34
Trnavský	8,37	8,17	8,88	9,43	9,16	8,03	6,71
Trenčiansky	10,1	9,51	9,95	10,9	10,7	9,56	7,71
Nitriansky	11,7	11,8	13,3	14,1	12,5	11,2	9,71
Žilinský	10,9	10,9	11,9	12,8	12,5	10,9	8,86
Banskobystrický	19,2	18,9	19,8	20,8	18,3	17,2	14,94

Prešovský	18,3	17,8	19,0	20,7	19,4	17,5	15,50
Košický	17,3	16,8	18,8	19,6	17,2	15,9	14,39
Slovenská republika	12,7	12,5	13,6	14,4	13,5	12,3	10,63

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR, Databáza DATAcube, 2017

Dlhodobu najnižšie hodnoty ukazovateľa HDP (Tabuľka 1) dosahuje Prešovský a Banskobystrický kraj. Obdobne aj údaje o miere evidovanej nezamestnanosti (Tabuľka 2) naznačujú, že najpriaznivejšia situácia je v Bratislavskom kraji, kde sa hodnoty ukazovateľa pohybujú v posudzovanom období na úrovni 4,36 % (v roku 2009) až po hodnotu 6,17 % (v roku 2013). Naproti tomu najmenej rozvinutými a súčasne z pohľadu ukazovateľa evidovanej miery nezamestnanosti sa ako najmenej priaznivá javí situácia v Košickom, Prešovskom a Banskobystrickom kraji.

CESTOVNÝ RUCH V REGIÓNOCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Jedným zo základných ukazovateľov, ktorými možno hodnotiť teritoriálnu štruktúru cestovného ruchu určitého regiónu je skúmanie celkového počtu prenocovaní (t. j. počet nocí strávených jednotlivými účastníkmi (rezidentami aj nerezidentami) vo všetkých typoch ubytovacích zariadení v hodnotenom regióne). Údaje v Tabuľke 3 načrtávajú pozitívny trend postupného nárastu počtu prenocovaní v období rokov 2009 – 2015, pričom v absolútne vyjadrení došlo v tomto období k nárastu počtu prenocovaní o viac ako 948 tisíc, čo predstavuje percentuálny nárast o viac ako 28 %.

Pozitívne pritom je, že dochádza k nárastu počtu prenocovaní ako domácich, tak aj zahraničných turistov. Dominantnou krajinou turistov-nerezidentov je Česká republika, ktorej občania tvoria takmer 12 % všetkých návštevníkov regiónov cestovného ruchu v Slovenskej republike (v roku 2015).

Tabuľka 3 Počet prenocovaní (osoby)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Návštevníci spolu	3 381 354	3 392 361	3 571 093	3 774 062	4 048 505	3 727 710	4 330 249
z toho: zahraniční	1 298 075	1 326 639	1 460 361	1 527 500	1 669 948	1 475 017	1 721 193
Česko	425 414	433 321	477 159	491 136	492 713	436 699	509 700
Maďarsko	56 111	51 324	59 000	59 885	68 832	58 050	69 563
Poľsko	164 712	161 851	172 001	163 754	167 751	158 250	168 358

Zdroj: Štatistický úrad SR, Databáza DATAcube, 2017

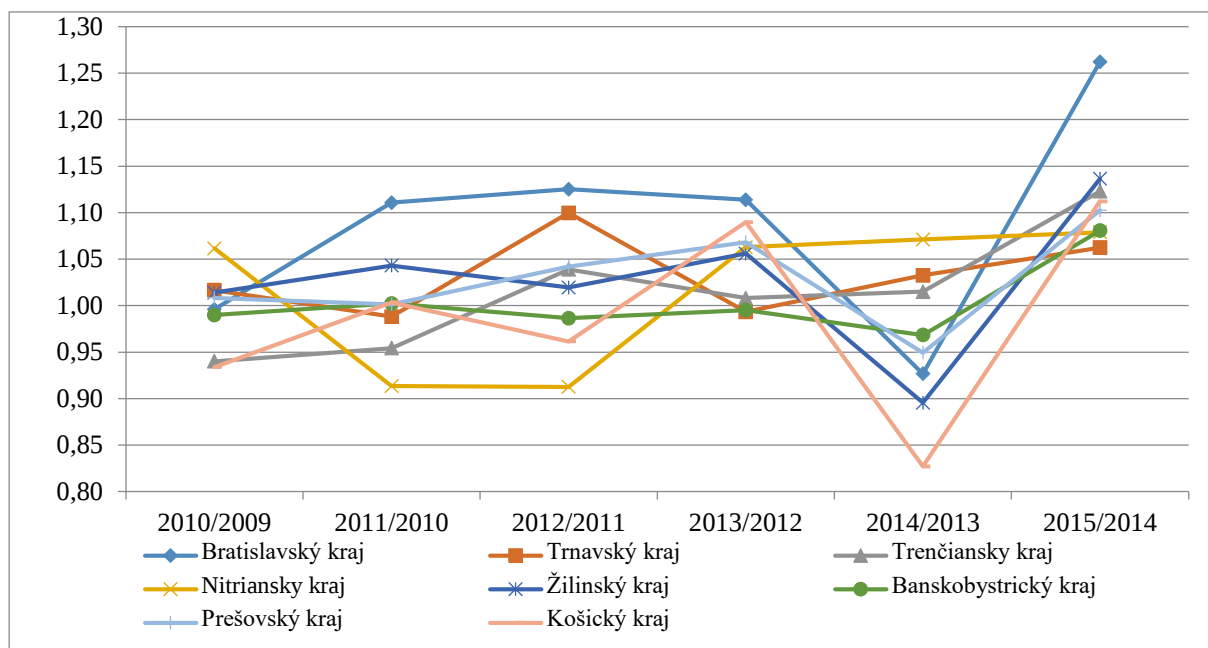
Podrobnejšia teritoriálna analýza počtu prenocovaní je sumarizovaná v Tabuľke 4, kde sme na základe dostupných údajov publikovaných Štatistickým úradom SR prepočítali počet prenocovaní (rezidentov aj nerezidentov) na počet obyvateľov trvale žijúcich v rovnakom období v jednotlivých samosprávnych krajoch v Slovenskej republike. Pri hodnotení vypočítaných údajov za celé sledované obdobie môžeme konštatovať, že k zásadnejšiemu nárastu počtu prenocovaní na počet obyvateľov došlo najmä v Bratislavskom samosprávnom kraji (z hodnoty 2,53 v roku 2009 na hodnotu 4,03 v roku 2015). Ostatné samosprávne kraje zaznamenávajú mierny nárast počtu prenocovaní na počet obyvateľov. Celkovo je najvyšší počet prenocovaní dlhodobo dosahovaný v Bratislavskom samosprávnom kraji (dôvodom je vysoká atraktivita Bratislavy ako hlavného mesta), v Trnavskom a Nitrianskom kraji (turisti, ktorí prichádzajú do hlavného mesta navštevujú častejšie aj susediace regióny), ďalej nasleduje Trenčiansky, Žilinský a Prešovský kraj (regióny, ktoré sú známe tradičnými turistickými destináciami – Vysoké a Nízke Tatry, Orava, Liptov, kúpeľné destinácie v Trenčianskom kraji). Ako najmenej atraktívny z pohľadu dĺžky pobytu v turistickej destinácii sa javí oblasť Košického samosprávneho kraja.

Tabuľka 4 Počet prenocovaní na počet obyvateľov samosprávneho kraja

Samosprávny kraj	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bratislavský	2,53	2,50	2,87	3,20	3,53	3,24	4,03
Žilinský	1,75	1,77	1,77	1,95	1,93	1,99	2,11
Prešovský	1,73	1,62	1,56	1,63	1,64	1,67	1,88
Banskobystrický	0,92	0,98	0,92	0,84	0,89	0,96	1,04
Trnavský	3,02	3,06	3,23	3,29	3,47	3,11	3,53
Trenčiansky	2,10	2,08	2,06	2,04	2,03	1,97	2,14
Nitriansky	2,49	2,50	2,49	2,58	2,76	2,61	2,88
Košický	0,85	0,79	0,78	0,75	0,82	0,68	0,75

Zdroj: Štatistický úrad SR, Databáza DATAcube, 2017

Graf 1 naznačuje tendenciu medziročných zmien v počte prenocovaní na počet obyvateľov samosprávnych krajov. Tu možno sledovať pomerne vyrovnaný vývoj bez zásadných medziročných výkyvov, kde je výnimkou rok 2014, v ktorom vo všetkých krajoch (okrem Nitrianskeho) došlo k poklesu počtu prenocovania na obyvateľa daného kraja.



Graf 1 Medziročná zmena počtu prenocovaní na obyvateľa samosprávneho kraja

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu, Databáza DATAcube, 2017

Podrobnejšie možno skúmať odvetvie cestovného ruchu prostredníctvom tzv. Lokalizačného koeficientu (LQ), ktorý hodnotí rozmiestnenie (koncentráciu) zamestnancov v tomto odvetví v regióne v porovnaní s celoštátnou úrovňou zamestnanosti v hodnotenom odvetví (prípadne so zamestnanosťou v odvetví v regióne vyššej úrovne). Na jeho výpočet slúži vzorec:

$$LQ_{ij} = \frac{\frac{X_{ij}}{Y_i}}{\frac{S_j}{S}}$$

LQ = lokalizačný koeficient,

i = odvetvie (cestovného ruchu),

j = región (samosprávny kraj/okres),

X_{ij} = počet zamestnaných (v odvetví cestovného ruchu a samosprávnom kraji/okrese),

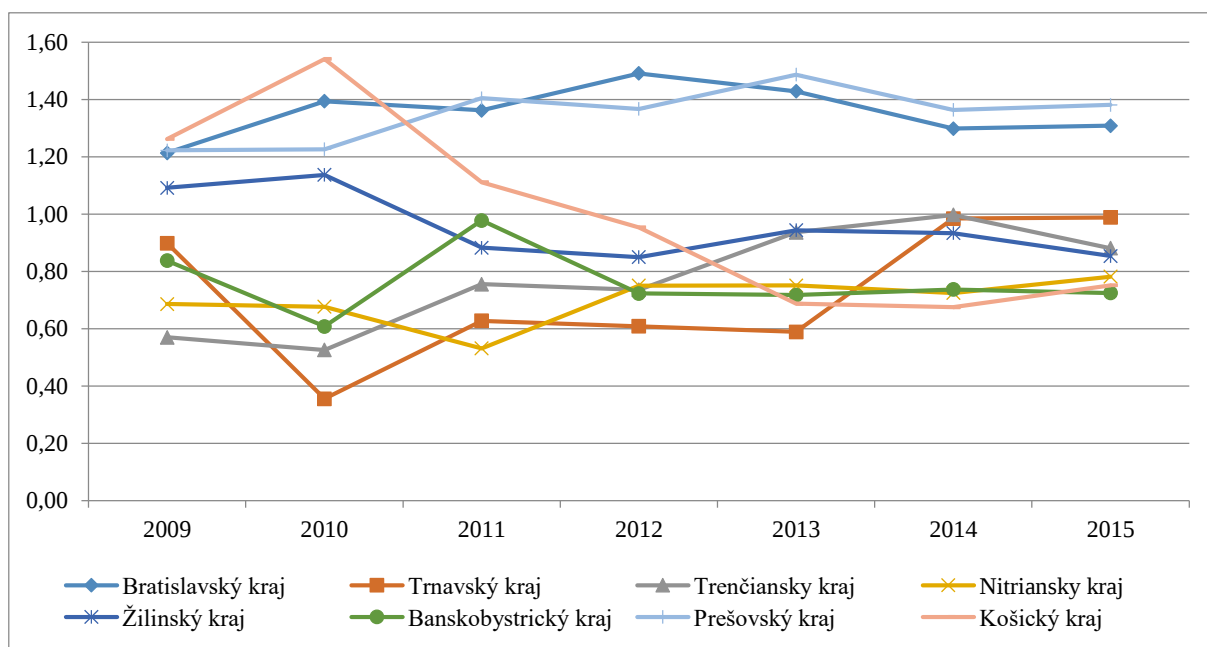
Y_i = počet zamestnaných (v odvetví cestovného ruchu v celej krajine (SR)),

S_j = počet obyvateľov (samosprávneho kraja/okresu),

S = počet obyvateľov v celej krajine (SR).

Pri interpretácii vypočítaných hodnôt koeficientu lokalizácie možno pri hodnotách $LQ > 1$ konštatovať, že zamestnanosť v odvetví X má vysoký stupeň koncentrácie v regióne, ak sú hodnoty $LQ < 1$, tak zamestnanosť v odvetví X má nízky stupeň koncentrácie v regióne a ak sa $LQ=1$, tak koncentrácia zamestnanosti v odvetví X je na národnej úrovni (úrovni regiónu vyššej úrovne).

Vzhľadom k vyššie popísaným špecifikám cestovného ruchu ako odvetvia, ktoré má výrazný prierezový a multiplikačný charakter, je pomerne problematické (aj s ohľadom na dostupnosť štatistických údajov) vyselektovať všetky fyzické osoby, ktoré sú zamestnané v odvetví cestovného ruchu. Z tohto dôvodu sme pri výpočte hodnôt lokalizačného koeficienta vychádzali z dostupných hodnôt zamestnanosti v ubytovacích a stravovacích službách v samosprávnych krajoch (Graf 2) resp. v okresoch (Tabuľka 5) v Slovenskej republike.



Graf 2: Lokalizačný koeficient (ubytovacie a stravovacie služby) Kraje SR

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu, Databáza DATAcube, 2017

Vychádzajúc z vypočítaných údajov (Graf 2) možno konštatovať, že odvetvie cestovného ruchu je najviac koncentrované v Bratislavskom a Žilinskom samosprávnom kraji (táto skutočnosť bola zistená v celom skúmanom období). Okrem toho dosahovalo toto odvetvie vysokú koncentráciu v Košickom kraji v roku 2010, avšak do roku 2015 došlo k poklesu hodnoty ukazovateľa až pod úroveň dosahovanú vo všetkých ostatných samosprávnych krajoch okrem Banskobystrického kraja.

Nasledujúca Tabuľka 5 sumarizuje vypočítané hodnoty lokalizačného koeficienta pre okresy v Slovenskej republike, pričom v tabuľke sú vzhľadom k rozsahu príspevku, uvedené len hodnoty 15-ich okresov s najvyššími dosiahnutými hodnotami v roku 2015.

Tabuľka 5 Lokalizačný koeficient v okresoch SR

Okres	Kraj	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liptovský Mikuláš	Žilinský	2,6307	2,7964	2,4447	2,1461	4,5419	3,6645	3,2558
Bardejov	Prešovský	x	x	1,5825	x	x	2,0849	2,8403
Považská Bystrica	Trenčiansky	x	0,0615	2,1554	1,6681	3,2826	2,5391	2,7414
Poprad	Prešovský	2,7895	3,1299	2,9739	2,7105	2,4309	2,0751	2,2702
Prešov	Prešovský	1,0852	1,0250	1,2113	1,4590	1,8762	1,8500	1,7484
Bratislava I	Bratislavský	2,4486	2,0218	1,1377	1,8137	2,1406	1,6690	1,6998
Bratislava V	Bratislavský	0,4952	x	1,5744	1,0066	1,5807	1,4472	1,5095
Košice I	Košický	2,0363	1,9044	1,8809	2,0036	1,3008	1,3872	1,5079
Nitra	Nitriansky	x	1,3053	0,7869	1,3588	1,5340	1,2429	1,2934
Bratislava II	Bratislavský	1,1546	0,9749	1,0445	1,1427	1,3110	1,2829	1,2870
Banská Bystrica	Banskobystrický	2,1626	1,3267	1,1260	1,2691	1,2471	1,1926	1,1127
Bratislava IV	Bratislavský	0,9988	0,9436	1,5945	1,7186	1,2705	0,9598	0,9788
Bratislava III	Bratislavský	0,5892	2,1287	1,7828	1,6617	0,7006	0,9590	0,9730
Trnava	Trnavský	0,8440	0,6523	0,6113	0,5732	0,5663	0,8193	0,8936

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu, Databáza DATAcube, 2017

Poznámka: x – nedostupný údaj

Koncentrácia odvetvia cestovného ruchu v jednotlivých okresoch v Slovenskej republike naznačuje trend rastúceho významu turizmu v okrese Liptovský Mikuláš (kde sú hodnoty lokalizačného koeficientu najvyššie v rokoch 2013 – 2015), pričom v predchádzajúcom období (2009 – 2012) bola koncentrácia odvetvia najvýraznejšia v okrese Poprad v Prešovskom kraji. Zdá sa, že Prešovský kraj je z pohľadu lokálnej koncentrácie zamestnanosti v odvetví cestovného ruchu pomerne zaujímavou destináciou, keďže v roku 2015 sa na prvých piatich miestach umiestnili až tri okresy Prešovského kraja (okres Bardejov, Poprad a Prešov). Napriek tejto skutočnosti nemožno konštatovať dynamický nárast počtu prenocovaní v regióne Prešovského samosprávneho kraja. Tento región však disponuje potenciálom rozvoja cestovného ruchu, ktorý by bolo vhodné podporiť propagáciou lokálnych atrakcií prostredníctvom aktivít miestnych organizácií cestovného ruchu. Skutočnosť, že na atraktivitu územia má väčší vplyv lokalizácia regiónu v atraktívnom prostredí využiteľnom pre aktivity cestovného ruchu ako primárna ponuka služieb cestovného ruchu (do ktorých možno zahrnúť aj ubytovacie a stravovacie služby) konštatovali vo svojej štúdii aj autorky Pompurová a Šimočková (2014). Okrem toho uvádzajú, že dosiahnutie priaznivého vnímania regiónu cestovného ruchu na strane dopytu (čiže na strane

súčasných resp. potenciálnych návštevníkov) je podmienené priaznivým vnímaním zvoleného cieľového trhu ako celku. Z toho vyplýva, že nástroje podpory cestovného ruchu v regióne by mali byť zameraná najmä na zvýšenie celkovej atraktivity územia, pričom sa nestačí zamerať iba izolovane na jednotlivé atribúty, ktoré tvoria komplexný zážitok návštevníka v cestovnom ruchu.

ZÁVER

Vychádzajúc z kontinuálne sa zvyšujúcich hodnôt počtu prenocovaní v regiónoch Slovenskej republiky možno konštatovať, že cestovný ruch bude mať v budúcnosti stále väčší význam ako faktor dynamizujúci ekonomický rozvoj regiónov. Tento významný efekt by bolo vhodné využiť najmä v menej ekonomicky rozvinutých avšak z pohľadu dopytu potenciálnych návštevníkov cestovného ruchu atraktívnych oblastiach Prešovského a Banskobystrického kraja. Pri aplikácii nástrojov zameraných na podporu budúceho efektívneho rozvoja cestovného ruchu ako perspektívneho odvetvia ekonomiky je potrebné postupovať systematicky, nie živelne a prostredníctvom metód a nástrojov, ktoré budú deklarované v strategických plánovacích dokumentoch všetkých hierarchických riadiacich úrovni štátu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BOROVSÝ, J. – SMOLKOVÁ, E. – NIŇAJOVÁ, I. *Cestovný ruch. Trendy a perspektívy*. Bratislava: Iura edition, 2008, s. 22 – 25. ISBN 978-80-8078-215-3.
- [2] CHOU, M. CH. Does tourism development promote economic growth in transition countries? A panel data analysis. *Economic Modelling*, 33, s. 226–232.
- [3] GÚČIK, M. a kol. *Manažment regionálneho cestovného ruchu*. Banská Bystrica: Slovak-Swiss tourism, 2007, s. 18. ISBN 978-80-89090-34-1.
- [4] HRABOVSKÁ, Z. Podpora turizmu v strategických rozvojových dokumentoch miest a obcí In *Hybné sily rozvoja regiónov: zborník príspevkov z medzinárodného vedeckého seminára*, Bratislava 26. apríla 2012. Trenčín : Inštitút aplikovaného manažmentu, 2012, s. 109-114. ISBN 978-80-8096-000-7.
- [5] POMPUROVÁ, K. – ŠIMOČKOVÁ, K. Destination attractiveness of Slovakia: Perspectives of demand from major tourism source markets. In *E & M – Ekonomie a management*, 2014, roč. 17, č. 3, s. 62 – 73. ISSN 1212-3609.
- [6] Štatistický úrad SR. Databáza DATAcube. [online] [cit. 20.05.2017] Dostupné na: <http://datacube.statistics.sk/TM1WebSK/>.

Adresa autora:

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.
UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy,
Popradská 66, 041 32, Košice
zuzana.hrabovska1@upjs.sk

VYKONÁVANIE ZÁKLADNEJ FINANČNEJ KONTROLY V SAMOSPRÁVE

Lenka HUDÁKOVÁ STAŠOVÁ

Katedra financií, Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach

lenka.hudakova.stasova@tuke.sk

Abstract

The paper defines the theoretical framework for the implementation of basic financial control in public administration, based on the statutes of the new legislation, which has resulted in a substantial change in the performance of financial control. Following the defined theoretical framework, the main objective of the paper is to evaluate the implementation of the basic financial control by the Košice Self-Governing Region and subsequently, on the basis of the results of the analysis, submit proposals for improving and streamlining the implementation of this type of financial control.

Kľúčové slová: základná finančná kontrola, samosprávny kraj, kontrolné listy, finančná operácia

1 ÚVOD

Práve z dôvodu, že vyššie územné celky hospodária s nemalými finančnými prostriedkami zahŕňajúce aj prostriedky z rozpočtu Európskej únie, ktoré spadajú do oblasti verejných financií, význam kontroly nakladania s týmito finančnými prostriedkami tak neustále rastie. Nová právna úprava vykonávania finančnej kontroly s účinnosťou od januára 2016 priniesla so sebou celý rad zásadných zmien spočívajúcich najmä v doterajšom ponímaní časového rozlíšenia jednotlivých druhov finančnej kontroly a v zavedení nových druhov kontroly.

Cieľom príspevku je vymedziť teoretický rámec vykonávania základnej finančnej kontroly v obdobiach účinnosti oboch právnych úprav (do roku 2015 a od 1.1. 2016) vo všeobecnosti a následne v aplikácii Košického samosprávneho kraja. Na základe toho vymedziť praktické problémy.

2 VÝSLEDKY A DISKUSIA

2.1 Vykonávanie finančnej kontroly od 1. januára 2016

S účinnosťou od 01. januára 2016 nadobudla účinnosť nová právna úprava vykonávania finančnej kontroly v podobe zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, ktorou došlo

k zmene dovtedy vnímaného rozdelenia a spôsobu vykonávania finančnej kontroly, jednak čo do jej rozdelenia na predbežnú, priebežnú a následnú finančnú kontrolu, ale tiež aj čo do úpravy celkového právneho vzťahu medzi jednotlivými subjektmi finančnej kontroly.

Vychádzajúc z dôvodovej správy k zákonu, hlavným účelom novej právnej úpravy je zefektívnenie systému verejnej vnútornej kontroly s dôrazom na overovanie a hodnotenie riadenia procesov a všetkých činností. podstatnou zmenou oproti predchádzajúcej právnej úprave je zlúčenie následnej finančnej kontroly s vnútorným auditom, prostredníctvom ktorého zákonodarca sleduje zefektívnenie a zjednodušenie nástrojov kontroly vykonávanej správcom kapitoly štátneho rozpočtu a to z jednoduchého dôvodu, ktorým bol fakt, že v zmysle predchádzajúcej právnej úpravy existovali dva navzájom nezávislé útvary vykonávajúce v podstate rovnaké činnosti.

Vzhľadom na uskutočnené aktivity v programovom období rokov 2007 – 2013 a nastavenie legislatívy, metodiky, podmienok činnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky, ako orgánu auditu a prehodnocovanie efektívneho riadenia výkonu vládnych auditov v programovom období rokov 2014 – 2020, vznikla potreba prehodnotiť doterajšie organizačné usporiadanie ovplyvňujúce funkčnosť správ finančnej kontroly.

Na základe vyššie uvedeného bol s účinnosťou od 1. januára 2016 vytvorený Úrad vládneho auditu s rozšírenou pôsobnosťou vykonávať vládny audit aj v ústredných orgánoch štátnej správy.

Prijatím nového zákona o finančnej kontrole boli odstránené nedostatky, týkajúce sa vymedzenia základných pojmov súvisiacich s vynakladaním verejných prostriedkov, ktoré v predchádzajúcej právnej úprave neboli v súlade so znením Nariadenia EP a Rady č. 966/2012, ako aj zavedenia nových inštitútov vykonávania finančnej kontroly.

2.2 Teoretické vymedzenie vykonávania základnej finančnej kontroly

Podľa novej právnej úpravy sa finančnou kontrolou rozumie súhrn činností, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančných operácií alebo ich častí a to pred ich uskutočnením, v ich priebehu až do ich konečného vysporiadania, zúčtovania, dosiahnutia a udržania výsledkov a cieľov finančných operácií alebo ich častí. Uvedené zákonné vymedzenie pojmu finančná kontrola, ako základného nástroja finančného riadenia v praxi znamená, že finančná kontrola sa vykonáva vždy už v štádiu pred uskutočnením finančnej operácie alebo jej časti s cieľom overiť, aké výsledky chce orgán verejnej správy touto finančnou operáciou alebo jej časťou dosiahnuť, či spôsob vykonania finančnej operácie je efektívny, alebo či na túto finančnú operáciu má orgán verejnej správy dostatok verejných financií. V priebehu finančnej operácie alebo jej časti sa finančná kontrola vykonáva

s cieľom overiť, napríklad jej hospodárnosť alebo súlad s uzatvorenými zmluvami, prípadne s príslušnými právnymi predpismi upravujúcimi realizáciu finančnej operácie alebo samotnú činnosť orgánu verejnej správy. V tejto súvislosti si musíme uvedomiť, že finančná operácia nekončí momentom napríklad vyplatenia alebo poukázaním finančných prostriedkov, ale je potrebné ju vykonávať až do okamihu dosiahnutia stanovených cieľov alebo jej udržateľnosti.

Podľa novej legislatívy sa finančná kontrola vykonáva ako základná finančná kontrola, administratívna finančná kontrola a finančná kontrola na mieste.

Právna úprava základnej finančnej kontroly je zakotvená v ustanovení § 7 zákona, v zmysle ktorého sa základnou finančnou kontrolou overuje vždy každá finančná operácia alebo jej časť a to aj vtedy, keď sa finančná operácia alebo jej časť overuje administratívnou finančnou kontrolou alebo finančnou kontrolou na mieste. V rámci základnej finančnej kontroly sa overuje súlad finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami vymedzenými v zákone.

Orgán verejnej správy je povinný vykonávať základnú finančnú kontrolu prostredníctvom svojho štatutárneho orgánu, alebo ním povereného vedúceho zamestnanca a zamestnanca zodpovedného za:

- rozpočet,
- verejné obstarávanie,
- správu majetku alebo
- za iné odborné činnosti podľa povahy finančnej operácie alebo jej časti, podľa rozhodnutia štatutárneho orgánu príslušného orgánu verejnej správy.

Z toho vyplýva, že základnú finančnú kontrolu vždy vykonávajú aspoň dve fyzické osoby. Týmto ustanovením je zabezpečená tzv. kontrola štyroch očí, ktorej cieľom je predchádzanie podvodom a vzniku nezrovnalostí, pričom jedna z týchto fyzických osôb musí byť v postavení vedúceho zamestnanca.

Nový zákon o finančnej kontrole v súvislosti so zavedením princípu kontroly štyroch očí zavádza vo vzťahu k orgánom verejnej správy, ktorým je obec a ktorá z dôvodu nedostatku svojich personálnych kapacít nie je schopná zabezpečiť vykonávanie finančnej kontroly svojimi zamestnancami, možnosť, aby finančnú kontrolu vykonával starosta a ešte jedna iná fyzická osoba, ktorú schváli pre tento účel obecné zastupiteľstvo.

Základnú finančnú kontrolu nemusia vykonávať zákonom dané orgány verejnej správy pri plnení úloh integrovaného záchranného systému a zákonom taxatívne vymedzené orgány verejnej

správy ako napr. Hasičský a záchranný zbor, Horská záchranná služba, ozbrojené sily SR alebo Policajný zbor a to pri plnení ich úloh, ktoré neznesú odklad.

Vykonávanie základnej finančnej kontroly potvrdzujú zodpovední zamestnanci na doklade súvisiacom s finančnou operáciou uvedením svojho mena a priezviska, dátumu vykonania základnej finančnej kontroly a vyjadrenia, či je, alebo nie je možné finančnú operáciu alebo jej časť vykonať, v nej pokračovať alebo vymáhať poskytnuté plnenie, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.

Výnimky z vykonávania základnej finančnej kontroly, ktoré môžu byť uplatnené pri akejkolvek orgáne verejnej správy, predstavujú finančné operácie, ktorých predmetom je odstraňovanie dôsledkov prevádzkových havárií a iných havarijných stavov bezprostredne po ich vzniku, ak odstránenie týchto dôsledkov neznesie odklad v záujme ochrany života, zdravia a v záujme predchádzania škodám na majetku.

2.3 Vykonávanie základnej finančnej kontroly Košickým samosprávnym krajom

2.3.1 Interné normy súvisiace s vykonávaním finančnej kontroly

Nakoľko problematika finančnej kontroly je vzhľadom na rozsah skutočností, ktorých súlad je pri každej finančnej operácii alebo jej časti potrebné overiť, pomerne široká, tak je zrejmé, že s vykonávaním finančnej kontroly v podmienkach Košického samosprávneho kraja je spojených viacero vnútorných normatívnych aktov.

S prihliadnutím na vyššie uvedené môžeme vnútorné normatívne akty týkajúce sa vykonávania finančnej kontroly rozdeliť na:

- I. Základné – týkajúce sa primárne vykonávania finančnej kontroly v podmienkach Košického samosprávneho kraja s tým, že medzi tieto akty patria predovšetkým smernice o finančnej kontrole, ktoré ustanovujú povinnosti jednotlivých zamestnancov, rozsah vykonávania finančnej kontroly a postup pri jej vykonávaní. Zároveň sem zaradzujeme aj ďalšie akty, ktoré boli vydané za účelom ich vykonania alebo ich spresnenia (napríklad metodické usmernenia a pokyny k smerniciam).
- II. Ostatné – upravujúce vykonávanie činností, realizácia ktorých predpokladá vykonanie finančnej kontroly (napríklad smernice o verejnom obstarávaní). Do tejto kategórie ďalej zaradzujeme aj vnútorné normatívne akty týkajúce sa procesov úzko spätých s realizáciou finančných operácií, ako napríklad smernica o obeh

účtovných dokladov, smernica o autoprevádzke, alebo smernica o cestovných náhradách.

2.3.2 Základná finančná kontrola

Výkonávanie finančnej kontroly v období do roku 2015 spadalo pod pôsobnosť zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a o vnútornom audite. Vnútroorganizačná úprava vykonávania finančnej kontroly nezodpovedala aktuálnym legislatívnym požiadavkám. Smernica z predchádzajúceho obdobia upravovala vykonávanie predbežnej finančnej kontroly v dvoch fázach a to vo fáze prípravy finančnej operácie a vo fáze pred jej realizáciou. Predbežná finančná kontrola vo fáze prípravy finančnej operácie sa zaznamenávala na osobitných dokladoch – kontrolných listoch, ktoré slúžia ako doklad na preukázanie skutočného vykonania potrebných úkonov súvisiacich s overovaním.

Záznamy o súlade alebo nesúlade pripravovanej finančnej operácie s rozpočtom, všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj ďalšími skutočnosťami sa vykonávali na kontrolných listoch s uvedením mena a priezviska príslušného zamestnanca s uvedením podpisu a vyjadrenia, či pripravovaná finančná operácia je v súlade s požiadavkami podľa zákona a smernice.

Spôsob vykonávania základnej finančnej kontroly podľa novej legislatívy je v zásade totožný s vykonávaním predbežnej finančnej kontroly (vnútornej administratívnej kontroly) v predchádzajúcom období s tým rozdielom, že na príslušnom kontrolnom liste vyznačujú zodpovední zamestnanci súlad finančnej operácie s vyjadrením, či navrhovanú finančnú operáciu možno vykonať, v nej pokračovať alebo poskytnuté plnenie vymáhať, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.

Omnoho väčší dôraz, oproti predchádzajúcim obdobiam, je venovaný vykonávaniu finančnej kontroly vo fáze pred realizáciou úhrady za tovary, služby alebo stavebné práce. Dôvodom pre to boli viaceré prípady súvisiace s prebratím plnenia v rozpore s uzavretými zmluvami alebo prebratie stavebných prác v kvalite nezodpovedajúcej skutočnosti, čo malo za následok problémy súvisiace s vytýkaním väd, uplatňovaním zmluvných pokút z dôvodu poskytnutého chybného plnenia, alebo s plnením informačných povinností podľa zákona o verejnom obstarávaní.

V súčasnej dobe sa tak finančná kontrola pred realizáciou finančného plnenia zo strany Košického samosprávneho kraja vykonáva za účelom formálneho overenia príslušného daňového dokladu a jeho príloh (dodacie listy, preberacie protokoly alebo ich ekvivalenty) a vecného overenia poskytnutého plnenia zamestnancom, ktorý je zodpovedný za realizáciu finančnej operácie, jeho vedúcim zamestnancom, zamestnancom zodpovedným za rozpočet a jeho vedúcim

zamestnancom. Finančná kontrola sa zaznamenáva na krycom liste faktúry s uvedením rovnakých náležitostí ako v prípade jej vykonávania na príslušných kontrolných listoch.

2.3.3 Problémy pri vykonávaní základnej finančnej kontroly v praxi

Úroveň vnútorného kontrolného systému so zameraním na vykonávanie základnej finančnej kontroly v podmienkach Košického samosprávneho kraja hodnotíme ako spoľahlivú. V rámci základnej finančnej kontroly, podobne ako v minulosti pri predbežnej finančnej kontrole, sa prax stretáva s tým, že pri overovaní prípustnosti finančnej operácie z hľadiska zachovania zásady hospodárnosti, vychádza príslušný zamestnanec z informácií bežne dostupných v relevantnom čase a mieste. Právna úprava pritom bližšie neurčuje, akým spôsobom alebo akými prostriedkami sa má zachovanie hospodárnosti ex ante skúmať.

Problém nastáva vtedy, keď následná kontrola vyhodnotí skúmanú finančnú operáciu ako nehospodárnu. Bežným príkladom je napríklad finančná operácia spočívajúca v obstaraní stavebných prác. Dôležité je poukázať na to, že pri posudzovaní dodržania hospodárnosti je potrebné skúmať v každom jednotlivom prípade oveľa viac, ako len samotný rozdiel medzi hodnotou finančnej operácie a cenou obvyklou na trhu. Tieto problémy vznikali predovšetkým za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy. Súčasná právna úprava je v oblasti otázky hospodárnosti, oproti predchádzajúcej, jednoznačnejšia a vytvára predpoklady pre jej jasnejší a logický výklad. Súčasná právna úprava vyžaduje pri posudzovaní hospodárnosti skúmať predovšetkým otázku, či finančná operácia bola uskutočnená v správnom čase a vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu.

3 ZÁVER

V príspevku sme zhodnotili vykonávanie základnej finančnej kontroly v Košickom samosprávnom kraji. Porovnali sme obdobia účinnosti oboch právnych úprav s dôrazom na základnú finančnú kontrolu. Vymedzili sme praktické problémy pri aplikácii kontrolnej činnosti, pričom úroveň vnútorného kontrolného systému so zameraním na vykonávanie základnej finančnej kontroly v podmienkach Košického samosprávneho kraja hodnotíme ako spoľahlivú.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [2] Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite

- [3] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [4] Interná legislatíva Košického samosprávneho kraja

Adresa autora:

Ing. Lenka Hudáková Stašová, PhD.
Katedra financií, Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach
Němcovej 32, 040 01 Košice
lenka.hudakova.stasova@tuke.sk

INTERNET VĚCÍ A PLÁNOVÁNÍ PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

INTERNET OF THINGS AND PLANNING OF PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Magdalena CHMELAROVÁ

Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, Ústav veřejné správy
a regionální politiky

magdalena.chmelarova@fvp.slu.cz

Abstract

The Internet of Things, the development and deployment of modern technologies today dramatically alters life in towns and municipalities. The implementation of the concept of smart cities is rather at the beginning in the Czech society, with approximately 20% of municipalities joining this concept. Implementing and deploying intelligent technologies will connect the communications, grid and data warehousing infrastructures, and the emerging network of networks will not only ensure mutual collaboration but will enable intelligent processes to be deployed to accelerate sustainable development at the site. A number of entities are following and gradually developing the European Union's strategies as defined in the Digital Agenda for Europe document. These include e-mobility projects, effective planning and process integration, and the Smart City Hall competition organized by the Government Office in cooperation with Česká spořitelna and O2 IT serves, with the aim of raising interest and inspiring in the implementation of modern technologies. The objectives of this report are to present the results of secondary data analysis and to present examples of good practice, especially in the conditions of the Moravian-Silesian Region. Smart City can therefore be seen as a concept to improve the quality of life of citizens through innovative solutions, digital, information and communication technologies based on technological progress.

Klíčová slova: *Internet věcí, inteligentní technologie, infrastruktura, procesy, chytrá města*

1 ÚVOD

Koncepční provázání celého systému všech objektů (Buyya a Dastjerdi ho označují tento systém jako IoT Ecosystem), které spadají do řešení problematiky Internetu věcí a budování

chytrých míst, začíná být postupně implementováno do strategických cílů municipalit v České republice. Města či obce tak v praxi hledají a nacházejí koncepční řešení, kde dochází k propojení navržených technologických architektur celého systému na výpočetní prostředí s propracováním řízení dat a znalostí tak, aby byla zajištěna spolehlivost a bezpečnost bez aktivní účasti lidí. Navržené komunikační rozhraní zajistí předávání informací mezi jednotlivými objekty v systému a díky novým technologiím, kam určitě patří problematika analýzy BIG dat, dojde k vyhodnocení datových objektů podle požadovaných kritérií příslušnými organizacemi veřejné správy za využití například technologie, která se využívá v praxi technologie Business intelligence (veřejný sektor lze chápat jak ucelený celek, který zefektivní přístup k datovým objektům pro zajištění plnění strategických cílů v souladu s cíli Evropské unie).

Cílem předloženého textu je analýza mapování digitální strategie nasazení objektů tzv. IoT Ecosystem v rámci rozvoje vybrané lokality Moravskoslezského kraje a deskripce postupů, které se podílejí na optimálním provázání technologií v budování chytrých míst. Na základě obecných zjištění je patrné, že sítě sítí, které vzniknou a propojí libovolné příslušné zařízení (senzory, přístroje atd.) s cílem průběžného zpracování datových analýz, jsou uzpůsobeny lépe poskytovat informace k rozhodování.

2 INTERNET VĚCÍ A CHYTRÁ MĚSTA

Moderní technologie a bezdrátové přenosy dat v prostředí globálních sítí umožnily propojení internetu věcí do e-infrastruktury, která poskytuje komponenty nejenom pro infrastrukturu komunikační, výpočetní a datových úložišť, ale také pro vzdálenou spolupráci. Jsou to technologicky ucelené celky, které spojují především lidi, procesy, data a věci tak, že vznikají chytrá místa ať už někde celá města či obce, které poskytují platformy reagující na události v reálném čase a řešící specifické místní požadavky. I když se technologie mění, pořád platí, že „chytrá města“ využívají informační a komunikační technologie a globální síť internet k řešení problémů (podle statistických analýz se očekává, že v roce 2050 bude přibližně 60 % světové populace bydlet ve městech), které nastávají, ať už se tyto problémy týkají problematiky zajištění nových pracovních míst, hospodářského růstu, či udržitelnosti životního prostředí nebo řešení sociálních nerovností v regionech, kde je vysoká nezaměstnanost (Buyya, Dastjerdi 2016).

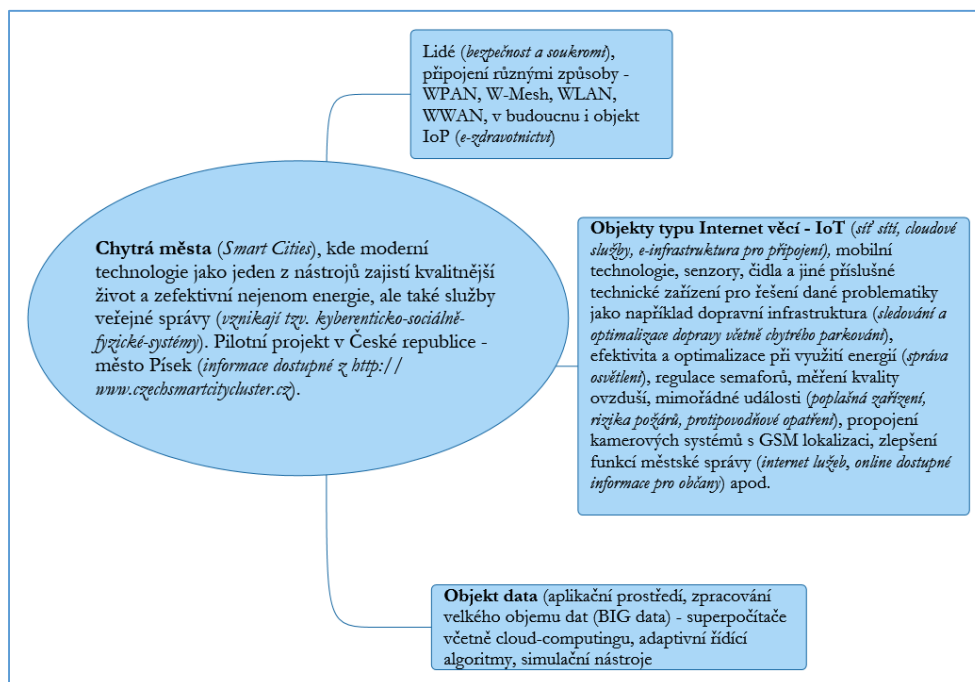
Strategické plánování procesů ve veřejném sektoru bude v budoucnu více ovlivněno implementací této problematiky do praxe. Síťové propojení fyzických zařízení v místech, kde budou moderní technologie nasazené, zajistí pro řízení měst nebo obcí nejenom sběr velkého množství dat (BIG data), ale také jejich zpracování formou analýz a jejich následného využití

v různých oblastech života, jako je například zdravotnictví, energetika, doprava, meteorologie, logistika či vznik inteligentního bydlení. Technologie zpracování velkých dat, kam patří sběr a komplexní vyhodnocení dat ze zařízení a jejich následná analýza, která bude dostupná pro management v reálném čase, umožní zefektivnit a optimalizovat interní procesy v řízení veřejné správy. Půjde především o zpracování obrazových, textových, bezpečnostních a multimediálních dat, kde bude platit, že tato analýza dat bude náročná na výkonnou informační a komunikační infrastrukturu, rychlost a především na lidské zdroje. Tyto sítě sítí poskytnou nejenom nové příležitosti, ale i přinesou nová rizika. Půjde o nový druh digitálního urbanismu, který se stane hnacím motorem pro projektanty, architekty a také pro poskytovatele veřejných služeb pro občany (Greengard 2015, Smart Cities magazín 04-16 2016).

Možnosti nasazení nových technologií do různých oblastí života, výhody digitálního světa, ale i rizika si uvědomily země Evropské unie. Jejich reakce na realitu, je soustředěna v dokumentu „Digitální agenda pro Evropu“, který definuje klíčové aktivity pro digitální prostředí. Mezi stěžejní, které dokument popisuje, patří především posílení důvěry k internetu a jeho bezpečnost, dále poskytování výrazně rychlejšího internetového připojení pro občany, zvýšení digitální gramotnosti, podpora vědy a výzkumů a v neposlední řadě také zavádění informačních a komunikačních technologií při řešení společenských úkolů (například změna klimatu, zvyšující náklady na zdravotní péči či stárnoucí populace). V České republice plní roli gestora v rámci digitální strategie Ministerstvo vnitra ČR (především služby eGovernmentu, boj s počítačovou kriminalitou a nové legislativní předpisy), ale tato problematika se dotýká také Ministerstva průmyslu a obchodu v oblasti vysokorychlostního internetu, Ministerstva kultury v oblasti autorských práv, Ministerstva zdravotnictví v oblasti e-Health nebo Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti e-Skills (Smart Cities magazín 04-16 2016).

2.1 Spolupracující role v síti

Hovoříme-li o lidech, objektech typu IoT nebo datech, pak nesmíme zapomínat na proces spolupracujících rolí, které se stanou základem pro budování chytrých míst. Koncept chytrých měst popisuje obrázek č. 1.



Obrázek 1 Koncept chytrých měst

Zdroj: Buyya, Dastjerdi, vlastní zpracování

Lidé (v budoucnu Internet lidí, IoP) mohou využívat díky moderním technologiím a možnostem e-infrastruktury různá připojení do sítě, kde díky aplikacím využívají komunikační rozhraní sítě, sdílení a správu, webové rozhraní a další služby, které síť sítí poskytuje. Právě proto vývoj internetu směrem k IoT a nasazení senzorů ve zdravotnictví podle společnosti Gartner způsobí to, že lidé se stanou pouhým uzlem poskytující informace.

Zařízení (nejenom různé fyzické detektory ale také zpracování dat z kosmických snímků) propojena do sítě sítí neustále on-line shromažďují data (BIG data) a konečným cílem je proto zpracování dat tak, aby se vyhodnocení zaměřilo na problémy a výzvy, které mohou nastat a musí se řešit jako celek v rámci dané lokality. Například britský přístup na nejvyšší úrovni popisuje způsoby, proč systém chytrých měst zlepšuje strategické řízení: jsou tady definovány zásady vedení (jak využívat informace díky strategického budování chytrých měst), jak provázat klíčové řízení napříč agendami města, nastavit provázanost strategií realizace chytrých měst na jejich přínosy a v neposlední řadě jsou definovány kritické faktory úspěchu (co se musí sledovat, aby řízení bylo efektivní a přínosné). Obecně lze konstatovat, že je nutné transformovat údaje na informace, které nám zajistí rychlejší a inteligentnější rozhodování a efektivní kontrolu prostředí, kde jsou technologie nasazeny (Buyya, Dastjerdi 2016, Smart Cities magazín 04-16 2016).

2.2 Provázanost procesů v d-igitálním systému

Procesy probíhající v IoT Ecosystem zajistí provázanost všech rolí – věcí, dat a lidí, jejich nejenom spolupráci, ale propracování relevantních postupů také zajistí přidané hodnoty, protože správné informace v požadovaném čase a dostupné správné osobě poskytují výhody ve strategickém rozhodování. Společnost Cisco propracovala studii, kde hodnotila nasazení internetu věcí v soukromém sektoru se zaměřením na tyto aktivity: využití aktiv, produktivita zaměstnanců, dodavatelský řetězec a logistika, zkušenosti zákazníků a inovace. Propočítala čisté zisky v případě nasazení těchto technologií a poukázala na výhody investic do moderních technologií (označení pro trend digitalizace je Průmysl 4.0). Internet věcí mění budoucnost nejenom jednotlivců, ale také soukromý a veřejný sektor.

3 ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY V REGIONU MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE

Informačním základem analýzy je jak obsahový rozbor klíčové strategie lokality, tak i popis konkrétních iniciativ a vstupů samospráv. Koncept „Smart City a Smart Region: Nová šance pro Ostravu a Moravskoslezský kraj“ je ovlivněn širokou gescí, protože dokument podepsali představitelé participujících organizací jako je: ministr životního prostředí, ministr průmyslu a obchodu a hejtman kraje. Navrhovaná opatření vycházejí z konkrétního úmyslu, spočívajícím v tlaku na zlepšení kvality života a životního prostředí. Podle dat publikovaných na webové prezentaci Českého statistického úřadu Moravskoslezský kraj ležící na severovýchodě České republiky se svou rozlohou 5 428 km² je na šestém místě mezi všemi kraji, je to kraj, kde je nízká porodnost a rovněž velký pokles obyvatel díky migraci a vysoká nezaměstnanost. Přesto tento kraj je třetím nejlidnatějším krajem a má nejmenší počet sídel, pouze 300 obcí. Většina obyvatel (asi 60 %) žije ve městech nad 20 tisíc obyvatel, mezi velká města patří především Ostrava, Havířov, Opava, Frýdek-Místek a Karviná.

Problematikou kraje se zabývalo také Ministerstvo životního prostředí, které ve zprávě „Zpráva o způsobech řešení nevhodné situace z hlediska životního prostředí v Moravskoslezském kraji“, poukazuje na fakt, že kvalita ovzduší především na Karvinsku a Ostravsku je dána nevyhovující vlivem koncentrace průmyslu, dopravy, spalování nekvalitních tuhých paliv v zastaralých kotlích apod. Výzkumy prováděné v kraji také potvrzují, že i obyvatelé kraje vnímají jako největší problém právě životní prostředí. V dokumentu „Smart City a Smart Region...“ se poukazuje i na další problémy, kam patří především míra nezaměstnanosti, kriminalita a velké sociální problémy. Jak uvádí dokument, cílem je, aby koncept chytrých řešení pro daný region zajistil zlepšování procesů řízení veřejné správy v oblastech zlepšení životního

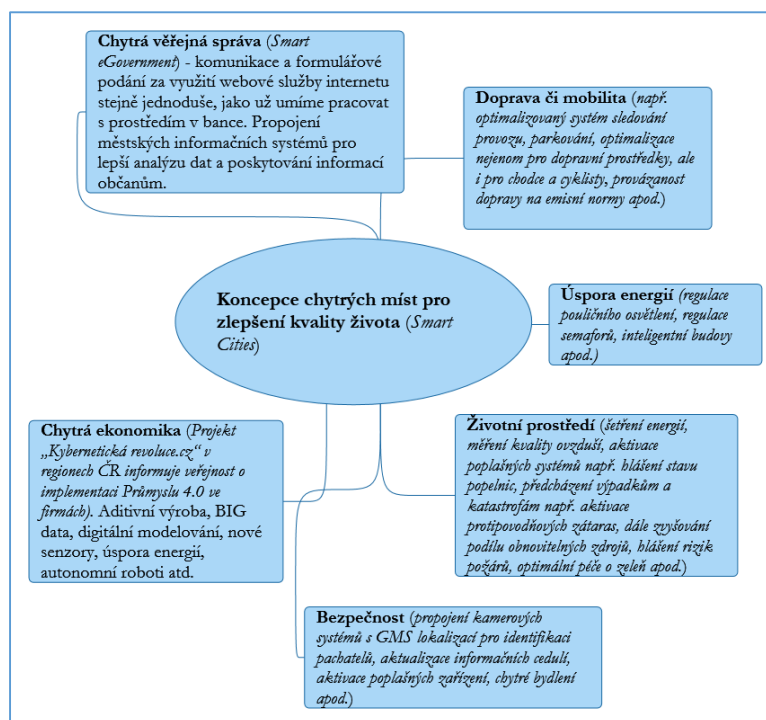
prostředí, v oblastech zajištění finančních prostředků z projektů, kde řešení bude zaměřeno na infrastrukturu, dopravu, snižování emisí a hlavně na podporu nových technologií. Plánována je spolupráce všech subjektů: veřejný sektor, podnikatelské subjekty ve spolupráci s vysokými školami a nevládní neziskové organizace, které se zapojí do výzkumných aktivit a výzev v této oblasti aplikačního výzkumu. Například Technologická agentura České republiky (TA ČR) připravuje výzvu v programu Éta, kde zaměření programu má propojit společenské a humanitní vědy v projektech aplikovaného výzkumu pro zvyšování kvality života člověka například v reakci také na technologické proměny. Smyslem postupu je propojení výzkumu technického a netechnického charakteru, kde cílem je člověk a společnost nejenom v proměnách, které přináší 21. století, ale především konkrétní opatření směřující ke zkvalitnění prostředí, kde lidé žijí, pracují a vychovávají děti. Jde tedy o udržitelný rozvoj krajiny, regionů, měst a obcí za využití technologií definovaných pro IoT Ecosystem.

Výstup jednoho z projektů BETA TAČR, který zpracoval metodiku pod názvem „Metodika Konceptu inteligentních měst“ se stala širokou inspirací a v některých vybraných příkladech i návodem pro řešení budování chytrých míst také v městech Moravskoslezského kraje. Vzdělávací a popularizační aktivity v kraji se snaží rovněž tento problém více medializovat a přiblížit k lidem.

3.1 Mapování stavu chytrých projektů a řešení

Ústředním tématem je rozhodnutí samospráv, spočívající v ujasnění toho, co chtějí města realizovat (opatření na zlepšení dopravy, mobility, životního prostředí, odpadového hospodářství, sledování nákladů a jejich optimalizace aj.), proč to potřebují (správa města, podpora podnikání jako opatření na snížení míry nezaměstnanosti, systém chytrého parkování, inteligentní aplikace pro cyklostezky aj) a jak a s čí pomocí chtějí situaci konkrétně měnit (aktéři ze soukromé, veřejné nebo akademické sféry). Nejenom Ostrava, ale i další města v kraji mají tuto problematiku koncepčně zpracovanou a řada měst chystá hned několik nových vylepšení. Modernějším městem chce být také Opava, která svoje strategie v budování chytrých míst zveřejnila v dokumentu „Koncept SMART CITY Opava“ v provázanosti na dokumenty Smart region. Koncepce, která bude zpracována v roce 2017, se zaměří na mobility, energetiku, péče o občany a správu a řízení budov ve správě města. Finanční prostředky lze získat nejenom z projektů EU 2014-2020, ale propracovanou spoluprací například s univerzitami v kraji (Slezská univerzita v Opavě, Vysoká škola báňská – Technická univerzita v Ostravě) nebo Smart City Technologie Brno a dalšími subjekty, které budou mít zájem propracovat nasazení moderních technologií do oblastí, které za

pomoci ICT zlepši kvalitu života. Moderní technologie nasazené v různých oblastech změni naše životy, obecné schéma mapuje obrázek č. 2.



Obrázek 2 Obecné schéma koncepce

Zdroj: Buyya, Dastjerdi, vlastní zpracování

Zvyšování inovačního potenciálu a širší rádius díky právě ve vazbě na krajské možnosti skýtá vhodné podmínky k zastřešení problematiky chytrých měst. Současné i budoucí potřeby obyvatel by měly být hybnou silou, která prostřednictvím inovace řídicího, komunikačního, kulturního a obchodního modelu i aktivním přístupem všech zúčastněných stran dotváří prostředí, v němž budou systematicky a pružně propojeny městské prostory, doprava, aktivity a služby. V tomto kontextu s následným přístupem k informacím kdykoliv a kdekoliv, by mělo dojít dosažení stavu „vše na jednom místě“ podle potřeb uživatelů. Navíc tyto služby mohou generovat další možnosti rozvoje ekonomiky.

4 ZÁVĚR

Vytváření a konkretizace konceptu chytrých měst představuje pro společnost důležitý krok, který je schopen přispět ke zvýšení kvality života občanů prostřednictvím inovativních řešení, digitálních, informačních a komunikačních technologií vycházejících z technologického pokroku. Ve světě se uvedená vize postupně a dynamicky rozšiřuje. Příklady z širšího akčního prostředí a již zejména realizovaná řešení lze využít i z historicky a sociálně propojeného prostředí. Jde o koncepcie budování chytrého města Vídeň, která na webové prezentaci velkoryse a jistě s

nadhledem publikuje rámcovou strategii rozvoje Vídně až do roku 2050. Je zde přesně definováno nasazení IoT Ecosystem pro snížení emisí CO₂, snížení energií, zlepšení mobility (snížení motorizované osobní dopravy až k vzniku zón v městě s alternativním pohonem), snížení spotřeby energie v budovách pro vytápění, chlazení a teplotu vody, dále je propracována inovační strategie mezi městy Vídeň-Brno-Bratislava a zlepšení životního prostředí. Všechna plánovaná opatření, která se běžně využívají při budování chytrých míst v jiných státech, jsou využitelná také pro řešení problematiky u nás a mohou se stát inspirací při hledání řešení.

Právě proto se také v českém prostředí rozvířila diskuzní fóra různých úrovní, která se nad postupem zamýšlejí. Jsou konány podpůrné akce, workshopy, konference a semináře. K zásadním krokům, kdy první vlašťovkou s cílem propagovat a motivovat místní samosprávy, bylo vyhlášení soutěže (v prvním kole) s názvem „Chytrá města pro budoucnost 2017“, kde hlavním cílem je podpora vyžití nových moderních technologií a postupů za účelem zkvalitnění života lidí v místech, kde žijí. Záštitu soutěže převzalo Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo pro místní rozvoj, soutěž vyhlásil Smart City Innovations Institut, která je nevládní organizací a průběžně publikuje informace vázané k budování chytrých míst na svých webových prezentacích dostupných z <http://www.smartcityinstitut.cz/>.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BUYYA, R., DASTJERDI, A. *Internet of Things – Principles and Paradigms*. 1st ed. The University of Melbourne, Australia, 2016. 341 p. ISBN 978-0-12-805395-9.
- [2] GREENGARD, S. *The Internet of Things*. 1st ed. London, Cambridge, 2015. 203p. ISBN 978-0-262-52773-6.
- [3] Intel IT Centrum, 2009. *WE KNOW THE FUTURE BECAUSE WE ARE BUILDING IT*. TWITTER, 2017. [cit. 1. 5. 2017]. Dostupné z: <https://twitter.com/IntelITCenter>.
- [4] *Metodika Konceptu inteligentních měst: Projekt TB930MMR001*, Brno 2015. [cit. 1. 5. 2017]. Dostupné z https://www.mmr.cz/getmedia/b6b19c98-5b08-48bd-bb99-756194f6531d/TB930MMR001_Metodika-konceptu-Intelligentnich-mest-2015.pdf.
- [5] *Smart Cities magazín 04-16*, 2016. [cit. 1. 5. 2017]. ISSN 2336-1786. Dostupné z <http://www.scmagazine.cz/casopis/04-16-04-16?locale=cs>.
- [6] Smart City – WIEN. © *wien.at: Magistrat der Stadt Wien, Rathaus, A-1082 Wien*. Dostupné z <https://smartcity.wien.gv.at/site/>.

Adresa autora:

Magdalena Chmelařová
Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě
Bezručovo náměstí 14, 746 01 Opava
magdalena.chmelarova@fvp.slu.cz

TRANSFER TECHNOLOGIÍ V PROSTREDÍ STANFORDSKEJ UNIVERZITY

Slávka KLASOVÁ, Iveta KOROBIČOVÁ

Technická Univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra regionálnych vied
a manažmentu

slavka.klasova@tuke.sk; iveta.korobanicova@tuke.sk

Abstrakt

Úspešný transfer nových technológií z výskumných laboratórií smerom ku komerčnému sektoru prináša so sebou viacero výhod, či už v podobe zvyšovania bohatstva, rastu nových pracovných miest, posilnenia univerzitného postavenia, alebo v podobe vytvárania inovatívnych riešení celospoločenských problémov. Už takmer tri desaťročia, je Stanfordská Univerzita lídrom v oblasti transferu technológií a poznatkov a komercializácií nových technológií. Cieľom príspevku je popísať model, akým spôsobom dochádza k transferu technológií a poznatkov na Stanfordskej univerzite. Prípadová štúdia Stanfordskej univerzity môže poslúžiť ako inšpirácia pre ďalšie krajiny, ktorým absentuje silnejšie prepojenie medzi univerzitným výskumom a komerčným sektorom.

Kľúčové slová: transfer technológií, Stanfordská univerzita, komercializácia

1. ÚVOD

Pre úspešný transfer technológií sa akcentuje hlavne budovanie univerzitných inkubátorov, ktoré stimulujú technologické inovácie a obnovu priemyselných odvetví (Allen a Rahman, 1985; Smilor a Gill, 1986). Je odhadované, že vo svete je viac ako 7500 inkubátorov a približne 2500 z nich je prepojených s univerzitami (Knopp, 2010; Monkman, 2010). Stanfordská Univerzita ako líder v oblasti transferu technológií a poznatkov a komercializácií nových technológií, podporuje nielen rozvoj severnej časti Silicon Valley v Kalifornii, ale aj rozvoj biotechnologického priemyslu. Okrem toho, Stanfordská Univerzita navrhuje nové, kreatívne riešenia pre výzvy v rôznych oblastiach týkajúcich sa inovácií, start-up firiem a nových technológií (Fisher, 1998). Úspech Stanfordskej univerzity potvrdzujú aj čísla. Len kumulatívny príjem univerzity od roku 1970 z predaja licencií bol vo výške 1.8 miliárd USD. Odhadovaný celosvetový príjem firiem, ktoré

založili absolventi Stanfordu, činil približne 2.7 biliónov USD a zároveň tieto firmy vytvorili viac ako 5.4 miliónov pracovných miest od roku 1930. Z celkového počtu 11 000 vynálezov, ktoré vznikli na pôde univerzity, 88 generovalo príjmy vo výške viac ako 1 milión USD. Na niektoré vynálezy vlastní Stanfordská univerzita licencie, ktorých kumulatívny počet k roku 2015 je 3500, pričom univerzita má podiel v 121 firmách.

2. HISTÓRIA UNIVERZITY

Americká súkromná univerzita bola zriadená v roku 1891 neďaleko Palo Alto v Kalifornii. Stanfordská univerzita sa nachádza priamo v srdci Silicon Valley a práve blízkosť univerzity k Silicon Valley je jedným z determinantov jej rýchleho rastu a úspechu. Silicon Valley dáva život mnohým univerzitným technológiám a inovatívnym nápadom, ktoré menia odvetvia priemyslu. Je miestom, ktoré poskytuje dôležitú lokálnu znalostnú a kapitálovú infraštruktúru. Samotný vznik Silicon Valley sa datuje k roku 1939, keď pod vedením profesora Fredericka Termana, absolvent Stanfordu, David Packard a William Hewlett založili malú spoločnosť zaoberajúcu sa elektronikou. Spoločnosť založili v garáži v meste Palo Alto. Neskôr bola táto garáž označovaná ako miesto narodenia Silicon Valley a Terman bol označovaný za otca Silicon Valley, lebo práve Terman hral kľúčovú úlohu v búraní stereotypov a rozpútaní vzájomných vzťahov medzi univerzitou a firmami.

Pod vedením dekana Termana sa univerzita v rokoch 1955-1965 pustila do kampane s cieľom postaviť "veže excelentnosti", klastre vynikajúcich vedeckých a technických výskumných pracovníkov, ktorí by prilákali najlepších študentov. Terman sa zaslúžil o budovanie úzkych väzieb medzi študentmi a novo rozvíjajúcimi sa technologickými firmami, čím si zaslúžil pomenovanie otec Silicon Valley. V nasledujúcich rokoch sa Stanford stal symbolom inovácií, produkcie pokrokov vo výskume a vzniku nových spoločností. Aj vďaka Stanfordu sa Silicon Valley stalo jedným z najviac inovatívnych a produktívnych high-tech oblastí na svete. Univerzita na podporu transferu technológií poskytovala konzultácie a poradenstvo študentom pri zakladaní nových spoločností. Zapájala tvorcov úspešných IT spoločností do prostredia študentov, odovzdávala ich skúsenosti študentom pre ich vlastné projekty. Taktiež podporovala štúdium firemných zamestnancov, ktorí pracovali na plný úväzok.

2.1. HISTORICKÝ MÝTNÍK - BAYH-DOLOV ZÁKON

Rast produktivity práce v rokoch 1960-1972 bol v USA približne trikrát nižší ako v Japonsku, ktoré bolo hlavným obchodným partnerom USA. Ako potenciálne vysvetlenie

takéhoto vývoja sa uvádza najmä nedostatok technologických inovácií (Cullison 1989; Hornstein a Krusell, 1996). Začiatkom roka 1980 prijal americký kongres sériu legislatívnych zmien na podporu technologických inovácií s cieľom zvrátiť pokles produktivity. Najdôležitejším medzníkom v podpore univerzitného technologického transferu (UTT) bolo prijatie tzv. Bayh-Dole zákona (alebo Patent and Trademark Law Amendments Act) 12. decembra 1980. Zákon umožnil univerzitám vykonávať práva k výsledkom výskumu financovaného z verejných zdrojov.

Pred prijatím zákona boli federálne výdavky na podporu univerzitného vedeckého výskumu (nielen v oblasti obrany) značne významné (Britt, 2011), avšak absentovala koherentná patentová politika, ktorá by zastrešila celý proces transferu technológií. Nízka miera transferu technológií z univerzít do komerčného priestoru bola primárne spôsobená skutočnosťou, že americká vláda vlastnila práva na všetky univerzitné vynálezy a tiež licencie na všetky univerzitné patenty, ktoré boli výsledkom výskumu financovaného z vládnych zdrojov. Táto skutočnosť vo výraznej miere spomalila proces transferu technológií, pretože viacero vládnych agentúr nebolo ochotných vzdať sa vlastníctva patentov v prospech univerzít a podnikateľských subjektov. V tom čase tak neexistoval pre firmy žiaden ekonomický stimul, ktorý by ich primäl k nadobudnutiu bezvýhradných licencií. Túto skutočnosť potvrdzuje aj fakt, že pred prijatím zákona vláda USA zhromaždila 28 000 patentov, z ktorých však bolo licencovaných a reálne použitých v priemyselnej praxi len 5 % (Schacht, 2012).

Zákon vytvoril legislatívu spojenú s ochranou duševného vlastníctva a stal sa špeciálnym nástrojom podpory transferu technológií. Prijatím zákona sa umožnilo univerzitám, malým a stredným podnikom a iným neziskovým organizáciám vykonávať práva na federálne financované vynálezy. Univerzity tak získali možnosť uplatniť si prednostné právo na vynálezy v prípade, ak majú o vlastníctvo záujem, ak nie, vlastníkom sa automaticky stáva vláda. Nadobudnutím vlastníckeho práva sa univerzity ďalej zaväzujú ku komercializácii vynálezov a tiež k ponechaniu časti výnosov z licenčných poplatkov vynálezcom, pričom ďalšiu časť musia použiť na výskumné účely. Základné ustanovenia zákona možno zhrnúť do 6 bodov:

- (i) univerzity, neziskové organizácie a malé podniky získavajú práva na výsledky výskumu, ktorý bol financovaný z federálnych výskumných programov;
- (ii) za účelom komerčného využitia vynálezov sú univerzity podporované k spolupráci s podnikateľskou sférou;
- (iii) univerzity majú právo patentovať vlastné vynálezy;
- (iv) univerzity majú právo poskytovať licencie MSP;

- (v) vláda si ponecháva práva na licencie v prípade ak o ne neprejavia MSP záujem a následne ich môže poskytnúť na svetový trh;
- (vi) vláda môže zrušiť licenčnú zmluvu takému subjektu, ktorý nevyužije vynález na inovačné riešenia v primeranej dobe.

2.2. HISTORICKÝ MÍENIK – ZALOŽENIE ORGANIZÁCIE OTL

Moderná doba transferu technológií na Stanfordskej univerzite sa spája so založením úradu Stanford's Office of Technology Licensing (Úrad pre technologické licencie - OTL) v roku 1970. Jej zakladateľ Neils J. Reimers mal víziu založenia centra, ktoré by aktívne zavádzalo na trh univerzitné intelektuálne vlastníctvo. Prvotná predstava, že univerzita a súkromný sektor by mohli profitovať z výskumu financovaného z verejných zdrojov bola pre viaceré fakulty a jej zamestnancov znepokojujúca. Konflikt záujmov a možná deformácia univerzitného výskumu vplyvom financií sa javila ako možná hrozba.

Pred rokom 1970 mala Stanfordská univerzita dohodu s externou inštitúciou, ktorá sa špecializovala na transfer vynálezov z akademickej sféry do komerčnej. Externá organizácia rozhodovala o každom vynáleze, ktorý jej bol Stanfordskou univerzitou predložený. Príjmy Stanfordskej univerzity z licencií na základe vzájomnej dohody s externou organizáciou boli vo výške menej ako 5000 USD za 15 rokov (cca 1950-1965). Neils J. Reimers bol presvedčený, že existuje lepšia cesta a preto začal študovať mechanizmy transferu znalostí na iných školách (University of California, University of Wisconsin a MIT). Zistil, že viaceré univerzity majú vlastnú kanceláriu pre technologické licencie, kde sú zamestnaní právnici zodpovední za vyplnenie patentovej prihlášky a za udelenie licencie na používanie patentu. Reimers tak začal s budovaním vlastného modelu transferu technológií, ktorý pozostával zo zriadenia úradu OTL postaveného na štyroch základných pilieroch.

1. Úrad sa bude koncentrovať na, a pracovať hlavne pre, marketing vynálezov
2. Úrad bude udeľovať právomoc a zodpovednosť svojim zamestnancom
3. Úrad bude outsorcovať patentové činnosti a aktivity s tým súvisiace externým patentovým zástupcom
4. Úrad bude poskytovať finančné stimuly pre investorov

V roku 1968 Reimers navrhol pilotný model transferu technológií a trvalo niekoľko mesiacov, kým sa mu podarilo myšlienku predat' a získať tak súhlas od najvyšších predstaviteľov univerzity. Koncom roka 1968 sa mu podarilo získať oficiálne schválenie a 1. januára 1970 bola zriadená

organizácia OTL. Po roku bežania pilotného programu bol celkový príjem z pilotného projektu 55 000 USD – 10 násobne viac ako to bolo v prípade spolupráce s externou organizáciou, čo bol pre univerzitu dostatočný dôkaz, že Reimersov projekt bola dobrá myšlienka. Reimers však nepresvedčil každého a stále budú existovať ľudia, ktorí zastávajú názor, že univerzity by nemali byť nikdy zapojené do komerčných záležitostí, zatiaľ čo iní sú silnými zástancami finančných odmien z realizovaného univerzitného výskumu.

OTL je organizačnou zložkou Stanfordskej univerzity a jej poslaním je poskytovať podporu a uľahčovať všetkým vedecko-výskumným pracovníkom celý proces prenosu výsledkov výskumu do praxe. OTL sa nesnaží byť čistým podnikateľským subjektom, ktorý je zameraný výhradne na maximalizáciu zisku. Napriek tomu sa organizácia snaží, v súlade s univerzitnými pravidlami, byť čo najviac podnikateľsky orientovaná. Samotná organizácia je presvedčená, že licenčné zmluvy sú začiatkom dlhodobého vzťahu pre Stanfordskú univerzitu s priemyselnou sférou. Organizácia sa snaží vytvárať čo najväčší príjem pre univerzitu, bez toho aby to negatívne ovplyvnilo základne poslanie univerzity: poskytovať vzdelávanie a vykonávať výskum. Preto sa stáva, že OTL organizácia vyvinie veľa úsilia a snahy do patentovania niektorých vynálezov, z ktorých sa jej podarí reálne patentovať a následne licencovať len zopár a z toho, len malá časť generuje skutočne vysoké príjmy. Ak by sa však OTL koncentrovala len na vynálezy, ktoré majú vyššiu pravdepodobnosť komerčného úspechu, demotivovala by ostatných vynálezcov, čím by sa počet oznámení o vynáleze rapídne znížil a zvýšila by sa tak pravdepodobnosť prehliadnutia ďalšieho veľkého vynálezu.

2.3. HISTORICKÝ MÍLENÍK - AMERICA INVENTS ACT (AIA)

Ďalšou udalosťou, ktorá vo výraznej miere ovplyvnila všetkých vynálezcov a vedcov v Amerike je implementácia nového systému patentovania. Americký prezident Barack Obama podpísal 16. septembra 2011 nový zákon o vynálezoch tzv. America Invents Act (AIA), ktorým sa zavádza princíp first-to-file (právo na vynález má ten, kto prvý podal prihlášku), ktorý nahrádza princíp first-to-invent (právo na vynález má ten vynálezca, kto ho prvý vynášiel), čím pominú zdĺhavé a nákladné spory o to, kto bol prvým vynálezcom. Ide o významnú zmenu v patentovom zákone USA, ktorý bez veľkých zmien fungoval viac ako 60 rokov. Kritici však tvrdia, že zmena poškodí začínajúce firmy, pretože zatiaľ čo doteraz mohli prihlasovať svoje vynálezy aj s oneskorením, podľa nového zákona budú musieť podať prihlášku ihneď (čo ich môže finančne zaťažiť), v opačnom prípade budú riskovať, že ich predbehne niekto iný. Nakoľko vynález musí

splňať kritérium celosvetovej novosti musí byť novosť vynálezu alebo technického riešenia posúdená tzv. rešeršom na stav techniky. V americkom zákone sa to definuje ako tzv. „prior art“, ktorá označuje situáciu, kedy informácie o patente boli dostupné a známe predtým (samotný predaj, verejné použitie vynálezu, publikovanie v článkoch), než bola vyplnená prihláška, čím nespĺňa kritérium novosti. V porovnaní so slovenským zákonom, americký zákon ponechal výnimku v podobe ročnej doby tzv. „grace period“ medzi zverejnením vynálezu a podaním prihlášky. A teda platí, že ak do roka pred podaním patentovej prihlášky došlo k zverejneniu vynálezu samotným vynálezcom (alebo inou poverenou osobou napr. formou článku, konferenčnej prednášky a i.) nie je to považované za tzv. prior art. Ponechanie grace period je síce pozitívnym faktorom z pohľadu vedeckých pracovníkov, ktorý musia publikovať, ale môže nastať situácia, že zverejnenie vynálezu neumožní vynálezcovi získať patent v Európe, kvôli nesplneniu kritéria novosti. OTL na daný zákon zareagovala prijatím rozhodnutia, ktoré zakazuje podávať patentové prihlášky na vynález, ktorý už bol zverejnený v písomnej alebo inej forme.

3. ZÁVER

Za úspešnou komercializáciou vedecko výskumných výsledkov v prostredí Stanfordskej univerzity stojí nepochybne mimoriadna kvalita Stanfordských vedcov, blízkosť a silné väzby k Silicon Valley, ktoré umožňuje silné prepojenia medzi univerzitnými výskumníkmi a firmami a taktiež schválenie Bah-Doylovho zákona. Samotná politika OTL je tiež dôležitým faktorom, ktorý stojí za jej úspechom. Model, ktorý vytvoril Reimers je založený na myšlienke, že úspech licencií závisí od úspešnosti marketingovej kampane vynálezu, kým proces patentovania a iné administratívne činnosti s tým spojené môžu byť vykonávané externým patentovým zástupcom a podporným personálom. Licenční manažéri v OTL musia mať preto vzdelanie v oblasti vedy a techniky, predchádzajúce pracovné skúsenosti v oblasti marketingu alebo v oblasti licencovania. Aj napriek tomu, že zamestnanci majú vzdelanie v rôznych oblastiach vedy a techniky, OTL nehľadá ľudí s titulom PhD. Súvisí to s povahou práce v OTL, ktorá zahŕňa vedieť o všetkom niečo, čo je opakom PhD štúdia. Taktiež OTL nehľadá do svojho tímu vyškolených právnikov, ktorí sú vo svojej podstate averzní voči riziku a pre úspech je nutné podstúpiť určité riziko. Zamestnanci musia byť schopní komunikácie s akademickými výskumníkmi, patentovými zástupcami, manažérmi a vedcami v priemysle a vládnyimi úradníkmi sponzorských agentúr. Musia byť tiež schopní pracovať samostatne, mať dobré vyjednávacie schopnosti a musia vedieť riadiť projekt od začiatku až do jeho úspešného záveru.

Licenční úradníci v OTL majú plnú zodpovednosť za konkrétne vynálezy. OTL je presvedčená, že decentralizácia rozhodovacieho procesu je kritickou súčasťou úspešného licencovania a následnej komercializácie vynálezu. Vysoko centralizované modely, v ktorých bežné rutinné rozhodnutia podliehajú kontrole a schváleniu zo strany univerzitných výbory, dekanov a prodekanov, môže spôsobiť vážne oneskorenie v procese a následne zabrániť výhodnej spoločnej dohode.

Príspevok bol spracovaný v rámci projektu UNIREG (Univerzity a ekonomický rozvoj regiónov) č. APVV-14-0512.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ALLEN, D. - RAHMAN, S. Small Business Incubators: A Positive Environment for Entrepreneurship. In *Journal of Small Business Management*, 1985, vol. 23, p. 12–22.
- [2] KNOPP, L. *Incubation industry compensation survey*. Athens, OH: NBIA. Publications. 2010. 23 p.
- [3] MONKMAN, D. *Business Incubators and their Role in Job Creation*. President and CEO National Business Incubation Association (NBIA), Athens, Ohio. Retrieved June 30, 2010,
- [4] HORNSTEIN, A. - KRUSELL, P. *Can technology improvements cause productivity slowdowns?* In B. S. Bernanke & J. J. Rotemberg (Eds.), *NBER macroeconomics annual 1996* pp. 209–276.
- [5] FISHER, L. M. The Innovation Incubator: Technology Transfer at Stanford University, In *Strategy & Business*, 1998, vol. 13, p. 76–85.
- [6] BRITT, R. *Academic research and development expenditures: Fiscal year 2009*. Report No. NSF 11-313, 2011, US National Science Foundation.
- [7] CULLISON, WILLIAM E. The U.S. Productivity Slowdown: What the Experts Say. Federal Reserve Bank of Richmond In *Economic Review*, vol. 75, 1989, p. 10–21.
- [8] SMILOR, R.W. - GILL, M.D. *The New Business Incubator: Linking Talent, Technology, Capital, and Know-How*. Massachusetts: Lexington Books. 1986. ISBN 066-9110-965
- [9] SCHACHT, W. H. *The Bayh–Dole Act: Selected issues in patent policy and the commercialization of technology*. CRS Report for Congress, No. RL32076, Congressional Research Service, Washington, DC. 2012. 25p.

Adresa autora:

Slávka Klasová
Iveta Korobaničová
Ekonomická fakulta, Technická Univerzita v Košiciach
Němcovej 32, 04001 Košice
Slavka.klasova@tuke.sk, Iveta.korobanicova@tuke.sk

REGIONÁLNÍ TOKY FILANTROPIE

REGIONAL FLOWS OF PHILANTHROPY

Helena KOLIBOVÁ

Vysoká škola sociálně správní Havířov

kolibovahelena@gmail.com

Abstrakt

Abstract

Supporting philanthropic behavior in both physical and legal persons, as well as in common expressions of people in the functioning of civil society, is one possible solution to the social problems of the actual reality. At present, donation is poorly organized and therefore less effective, especially in the regional context. Alternative approaches to the processing of philanthropy, especially in corporate donation, are a necessary factor both for ensuring the social background and security of risk groups in problematic localities, especially for strengthening the culture of intergenerational solidarity and mutual dialogue among participating community actors in the Czech society. Data demonstrating social reality in 2015/16 in the Moravian-Silesian Region was used in the project "Specialized maps and systems for the support of seniors and cooperation of participating actors for the development of volunteering", which was implemented with the financial support of the Technology Agency of the Czech Republic. Outputs are complemented by contemporary reflection and feedback.

Klíčové slova: *filantropické chování, občanská společnost, spolupráce vysokých škol s praxí, kultura mezigenerační solidarity, dialog, současné reflexe.*

1 ÚVOD

Alchymie zajištění kvality života a samozřejmě i trvale udržitelného rozvoje spočívá v mixu adekvátních politických a ekonomických opatření veřejné správy, které souvisí ruku v ruce s úrovní společenských vztahů. Jejich propojení se odvíjí od konkrétních opatření motivované solidarity projevující se dobročinností ve formě poskytování peněz, zboží, času nebo vynakládání úsilí na podporu obecně prospěšného účelu. Altruistické chování občanů moderní společnosti

v jejím celku ale i v regionálním kontextu oblastí České republiky se zpravidla odehrává v limitovaném časovém horizontu. Někdy je dárcovství krok bezprostředního, spontánního rozhodnutí jedince s emočně hrubě definovanými cíli. Altruismus se však objevuje i jako dlouhodobý výběrově jasně specifikovaný postup na podporu cílové skupiny příjemců filantropie či oblasti, jež využívá různých legislativních opatření a nástrojů.

Ohled na prospěch druhého jako tradiční a ověřená hodnota společnosti patří k sociálním rysům povahy člověka. Filantropie lze specifikovat jako proces podpory a konkrétního aktu donátora a příjemce. Základní charakteristiky se odvíjí od ochoty dárců, tj. fyzických i právnických osob. Jsou odvislé i od profilu opatření na podporu veřejně prospěšných činností.⁵ Svou roli sehrává souhra motivátorů na makro, mezo i mikro úrovni. Kultura podpory dárcovství je lidmi citlivě vnímána tím spíše, že nastavuje zrcadlo hodnocení chování dárců a nabízí společensky preferované postupy, jež jsou aplikovány při přenosu kvalitních vzorců mezigenerační solidarity a projevují se ve vzájemném dialogu na komunitní úrovni.

Altruistické chování se může lokálně rozvíjet, pokud veřejná správa (to je obecní úřady, magistráty apod.) mají konkrétní zájem na propojení informací a využití filantropie jako přirozené součásti života jedince i společnosti. Společenský tlak může stimulovat, aby dobročinnost byla

- a) přijímána jako běžná a ceněná aktivita, která je nástrojem společenského rozvoje a disponuje stimulačními daňovými nástroji podpory,
- b) vnímána jako nástroj účasti na věcech veřejných jak u fyzických tak právnických osob,
- c) konkrétní volbou alternativy občanské participace na veřejném životě jako aspekt, který vyjadřuje osobní postoj a preference.

Přes všechna společenská opatření a mediální zájem jsou v současnosti charakteristiky a především skladba motivací a struktury donátorství málo přehledné, vyhodnocování altruistického chování je tak méně efektivní. To zejména vadí poskytování zpětné vazby v regionálním kontextu, kde se bezprostředně setkávají základní charakteristiky území a potřeby příjemců, motivace dárců, kde si lidé transparentně mohou jednotlivé postupy konkretizovat. Nepřehlédnutelným přínosem pro veřejnou správu by bylo sumarizující poznání, odpovídající na otázky - dochází k respektu regionálních potřeb ze strany klíčových zaměstnavatelů? Jak dochází ke konkrétnímu zapojování

⁵V novém občanském zákoníku, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2014, jsou obsažena obecná ustanovení ve vztahu k právnickým osobám, týkající se veřejné prospěšnosti, konkrétně se jedná o ustanovení § 146 až 150 občanského zákoníku. Zdroj: <http://www.sancedetem.cz/cs/chci-pomoci/darcovstvi-zakladni-pojmy.shtml>

organizací? Slouží filantropie k identifikaci kritických míst v konkrétní lokalitě, kde chybí systémová podpora společnosti buď pro její dílčí význam, nebo pro nediferencovaný rozsah a kvantitativní výskyt? Existují v praxi disproporce veřejných proklamací a je patrný kontrast pragmatického přístupu organizací, jejichž cílem je dosahování zisku s postojí a chováním společnosti a sladěním zájmu veřejnosti, které mnohé firmy operující v průmyslových zónách regionu akcentují? Vedoucí k odhalení, zda firmy (klíčoví zaměstnavatelé regionu) potvrzují strategie o společensky odpovědném chování organizace a chápou filantropii v rovině společenské investice.

Cílem článku je poukázat na možnosti, které spočívají ve spolupráci vysokých škol s veřejnou správou v konkrétním územním prostředí, které by se prostřednictvím společensky aplikovaného výzkumu mohla zabývat potřebami veřejného prostoru, plánování a managementu.

Spolupráce mezi uvedenými aktéry by mohla vyústit ke zpracovávání různých typů analýz sloužících jako podklad a rozšiřující informace pro tvorbu rozhodnutí a veřejné politiky úřadů, pro mnohé přehledy a průzkumy k jejich praktické využitelnosti pro projektové aktivity. V tandemových týmech tak může docházet k propojení vhodných výzkumných kapacit, metod a nástrojů se zkušenostmi z praxe a pro praxi.

Předložený text má snahu zprostředkovat regionální kontext filantropických aktivit v územním celku Moravskoslezského kraje. Výzkumné téma, jakož i postupy nejsou specifické jen pro určenou komunitu, jsou obecně přenositelné.

2 ANALÝZY FILANTOPIE V REGIONÁLNÍM KONTEXTU

Úkolem veřejné správy a veřejných služeb je přispívat ke zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel. Protože je veřejná správa primárně pojata jako služba občanovi, jejím posláním je naplňovat principy dobrého vládnutí, fungovat efektivně a výkonně⁶. Veřejné služby jsou v současnosti klientsky orientovány a za účelem naplňování očekávání občanů, které má flexibilně reagovat na jejich potřeby, mohou využívat k hospodárnému fungování i adresné vazby na trh práce a konkrétní zaměstnavatele. Je však zapotřebí neposuzovat organizace s fiktivním ideálem, ale znát reálnou skutečnost a praxi institucí v regionálním prostoru.

⁶ Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015

Filantropie sehrává důležitou roli téměř v každé oblasti sociálních aktivit. Je schopna přispívat k vytváření nových pracovních míst, podílí se na dotaci široké škály sociálních, kulturních služeb, či vznik činností na podporu sportu, ochrany kulturního dědictví apod. Okruh a zaměření pomoci je obtížně zjistitelný fenomén, protože finanční správa nesumarizuje skupiny cílových příjemců a na základě mediálních zpráv či zveřejněných informačních konceptů (webových stránek organizací příjemců i donátorů) se zdá, že Češi kopírují rozšířenou evropskou tendenci v zaměření dárcovství. Nejvýrazněji podporované charitativní projekty se týkají pomoci strádajícím v nouzi. Klíčové cílové skupiny příjemců pomoci jsou děti, senioři, lidé v chudobě. K tradičním tématům filantropie patří vlna solidarity při řešení následků živelných nebo ekologických katastrof, ale i péče o hmotné kulturní památky, podporu vzdělávání, o příspěvky a investice do umění. Proto lze považovat vznik nezávislých analýz o výskytu a projevech filantropie (eventuálně i dobrovolnictví, to je podpora druhých vlastním časem) za důležitý počín právě pro její regionálně využitelný rozměr. Zamyšlení je inspirováno v kontextu podpory vědeckovýzkumného zaměření vysoké školy a spolupráce vysokých škol s praxí a sociální realitou místa působení uvedených organizací. Každý regionální prostor má svou typickou kulturu a ta zásadně ovlivňuje komunitní atmosféru. Pro Moravskoslezský kraj bylo zásadní zastoupení a filantropické koncepce velkých firem v hornictví a hutnictví, které na regionálním rozvoji dlouhodobě, plánovitě a systematicky působily. Situace se změnila, Vítkovice bojují s věřiteli a dodavateli, OKD je za horizontem existence a bez státní podpory by se v kraji zvyšovala nezaměstnanost, která už tak atří v ČR k největším. Screening kultury filantropického chování v MSK byl realizován díky projektu Specializované mapy a systémy na podporu seniorů a spolupráce participujících aktérů pro rozvoj dobrovolnictví, registrační číslo TD020048, řešený s finanční podporou TA ČR.

2.1 Využitá metodologie a charakteristiky výběrových souborů

Při vytváření a kompletaci metodologických postupů výzkumných strategií bylo důležité vybrat indikátory základních charakteristik a postupů tak, aby sloužily ke vhodnému zacílení plánů a přispěly k vyhodnocování konkrétních dopadů v regionu. V první fázi bylo zejména čerpáno z externích dat a informací z územních zdrojů. V druhé fázi byl realizován specifický sociologický výzkum.

2.1.1 Výběrové soubory

a) Kvantitativní výzkum čerpal z cílově orientovaných analýz dat Ministerstva financí ČR, zpracována byla agregovaná data z podaných daňových přiznání fyzických a právnických osob, zabývajících se relativním srovnáním významnosti faktorů a jejich dopadem. Bylo mapováno reálné množství osob, které využily společenskou podporu pro snížení svých daňových odvodů definovanou v daňové legislativě společnosti. Základní informační soubor (jako stanovené statistické jednotky) tvořily subjekty Moravskoslezského kraje, evidované u Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj, který poskytl informace podle zákona 106/199 Sb. o svobodném přístupu k informacím na základě dat v daňovém období r. 2013.

Výběr vzorku statistické jednotky byl vymezen z hlediska:

- věcného – fyzické a právnické osoby, které jsou ze zákona povinny poskytovat požadované údaje,
- prostorového – podle v působnosti Moravskoslezského kraje,
- časového - subjekty, které podaly daňové přiznání v r. 2014 za rok 2013, tj. v dlouhodobé periodicitě.

Tj. Okres Karviná, územní pracoviště Karviná, Bohumín, Český Těšín, Havířov, Orlová. Okres Ostrava, územní pracoviště Ostrava I, Ostrava, II, Ostrava III. Okres Nový Jičín, územní pracoviště v Novém Jičíně, Fulneku a Kopřivnici. Okres Frýdek Místek, územní pracoviště ve Frýdku Místku, Frýdlantu nad Ostravicí. Okres Bruntál, územní pracoviště v Bruntále a Krnově. Okres Opava, územní pracoviště v Opavě a Hlučíně. Východiskem pro konstrukci výběrového souboru byla aktuální data poskytnutá Finančním úřadem.

Pro postup šetření byly analyzovány číselné charakteristiky náhodné veličiny, které jsou děleny do tří skupin pro získání požadovaných informací. Konkrétně šlo to, jaký byl poskytnutý dar v diferenciaci podle okresů u samostatných právnických a fyzických osob⁷, jak byly využity charakteristiky polohy, které informují o střední hodnotě (středu) a jaké je jejich rozložení. Kromě střední hodnoty patří mezi charakteristiky úrovně tzv. medián, modu a kvantily. Podmínky, za kterých byly soubory dat pořizovány, odpovídaly jednotné (dobově platné) legislativě a postupům klíčových organizací. Závěry z provedeného šetření zprostředkovávají poznatky, které společně s dalšími informacemi pomohou naplnit cíle projektu, protože autorský tým pracoval s přímo

⁷ Šlo o hromadné jevy, které jsou tvořeny jednotlivými individuálními případy. DAP - daňové přiznání, DPFO zkratka pro daň z příjmů fyzických osob.

zjistitelnými i odvozenými ukazateli.⁸ Předmětem výzkumu bylo mapování firemního dárcovství, a to v rozdělení na fyzické a právnické osoby.

b) Na okruhy donátorství a dobrovolnictví a deskripce programů a sociálních politik firem podporujících filantropii a dobrovolnictví jako společensky odpovědné chování se zaměřil kvalitativní výzkum. Konkrétně byl proveden specifický sociologický výzkum, jenž si stanovil jako výzkumný úkol zjistit (na základě regionálního rozložení firem, povahy odvětvové pracovní orientace firem, jejich velikostní kapacity) a provést deskripci a shrnutí postojů firem k základním tématům a charakteristikám profilů firemní filantropie, a to jak peněžního, tak i nepeněžního dárcovství, mj. i s větším akcentem na popis způsobů zapojení (zapojování) zaměstnanců do firemní filantropie a taktéž na podporu individuálního dárcovství zaměstnavatele. Otázky byly nasměrovány k zjištění osvědčených praktik firem, ale také případných negativních pohledů na dané postupy, včetně doporučení a rad ze strany zaměstnavatelů na realitu filantropických aktivit. Do výzkumu bylo zapojeno 300 subjektů z 6 okresů (Karviná, Ostrava, Nový Jičín, Frýdek-Místek, Opava, Bruntál).

Všechny odpovědi na jednotlivé otázky byly zpracovány v podobě relativních četností do grafických nebo tabulkových resultátů a převedeny do map. Pro testování hypotéz o závislost mezi proměnnými byl dle charakteru dat použit Pearson chi-kvadrát test, Kruskal Wallis test, případně Mann-Whitney U test. Testování proběhlo na hladině významnosti $\alpha = 0,05$.

2.1.2 Zobrazovací postupy, speciální mapy s odborným obsahem, využití technologií

Pro grafický záznam výsledků výzkumů byla využita technika specializovaných map s odborným obsahem, podávajících ucelený pohled na motivaci a vnímání obyvatel kraje a firem (tj. právnických i fyzických osob) na problematiku dárcovství a filantropie v regionálním kontextu a prostřednictvím moderních technologií vizualizovat výsledky analýz stěžejních sociologických výzkumů v Moravskoslezském kraji. Všechny geografické datové sady, které byly v této metodice používány jako vstupní nebo výstupní jsou ve formátech:

- shp (shile file), vektorový formát firmy ESRI,
- gdb, souborová databáze,
- gml (Geography Markup Language), formát XML pro přenos geografických informací,
- xlsx, formát tabulek.

⁸ Přímou zjistitelnou ukazatele – DAP a DPFO, odvozenými ukazateli - např. průměrný dar, úhrnný odpočet apod.

Jako platforma pro zveřejnění výstupních dat ze všech výzkumných aktivit byla zvolena prezentace na webu v prostředí Internetu. Tento způsob zajišťuje nejvhodnější formu zveřejňování informací ze sociologických výzkumů. Webová prezentace seznamuje srozumitelným způsobem zájemce s danou problematikou díky moderním webovým technologiím, včetně publikování geoprostorových dat formou dynamických map. Zájemce si může zvolit práci s geoprostorovými daty v prostředí prohlížeče bez nutnosti instalace samotné ArcGIS aplikace. Výsledná data sociologických analýz z výzkumů lze také publikovat v prostředí internetu také prostřednictvím tzv. webových mapových služeb (WMS - Web Map Service) případně WFS (Web Feature Service). Tyto služby jsou standardem vyvinutým a dále rozšiřovaným konsorciem OGC (Open Geospatial Consortium) a umožňují sdílení geografických dat v prostředí internetu v podobě rastrových obrazových datových formátů (WMS) nebo vektorových dat (WFS).

Zvolená metodika a její grafická finalizace s využitím moderních technologií zpřístupnila řadu informací jako pro odbornou přímo geograficky zainteresovanou veřejnost. Na druhé straně se k informacím obsahově i procesně orientovaným, dostane i laická skupina zájemců právě pro jejich přenositelnost a širokou využitelnost.

2.2 Konkrétní výsledky a přehledy

Konkrétní ověřené skutečnosti o podobě filantropie v regionálním kontextu kraje pro potřeby článku nejsou tak prvořadé. Stať se zabývá tématem přenosu získávání zkušeností. Ale pro přehled jen pár informací:

Firemní filantropie má u velkých firem v MSK dlouhou tradici, je poměrně značně rozvinutá. Dynamika jejího poklesu souvisela s projevy ekonomické krize v r. 2009. Soukromé dárcovství v kraji překročilo u finančního roku 2014 hranici 171 603 609 Kč., firemní dárcovství odvedlo 86 594 739 Kč. Tzn., že menší sumy od četnějšího množství donátorů, vykazují pro potřebné aktivity vyšší prostředky. Jsou reálným zdrojem donátorství. Malé a střední firmy dávají méně peněz, ale častěji a systematičtěji volí objekt podpory a darují nejen prostředky, ale zapojují i své zaměstnance.

Aktuálně se firmám daří lépe, ale drží se ve filantropii zkrátka, do zvyšování částek se samy nehrnou. Proces rozhodování je byrokratičtější a už tolik nestaví na gentlemanské dohodě aktérů. Podstatná je však skutečnost, že je upřednostňována konkrétní transparentní pomoc v regionu a sousedství před projekty oficiálních nadací na republikové úrovni. Jde zřejmě i o projev zvýšené ochoty k participaci, protože zaměstnanci jsou stále aktivnější a vědí (v některých případech i

volí), komu chtějí a jak pomoci. Přínosem je skutečná spolupráce firem ve filantropii firmy se zaměstnanci.

Zdroje prostředků na filantropii:

- Velikost firmy ovlivňuje profil její filantropie.
- U velkých podniků sehraje roli tradice. Tzn., že největšími donátory nominální výše ještě stále jsou v kraji velké firmy ve sféře hornictví a hutnictví.
- Největší přísun prostředků z firemní filantropie je od mikro, malých a středních firem. Dávají méně peněz, ale častěji a systematictěji volí objekt podpory. Navíc darují nejen prostředky, ale zapojují i své zaměstnance (a podporují tak vztahovou solidaritu). Jinými slovy velké firmy v regionu hrají ve filantropii menší roli!
- V dárcovství i ve sponzoringu je upřednostňována konkrétní transparentní pomoc v regionu a sousedství před projekty oficiálních nadací na republikové úrovni. Jde o zajímavý počin, protože mediální ohlas konkrétní pomoci v regionálním zpravodajství je do jisté míry menší, ale firmy oceňují posilování image v místě působení.
- Využití moderních komunikačních technologií prospívá ochotě darovat (jednoduchost, akčnost a transparentnost) napříč věkovými kategoriemi. Forna oslovuje i dárce s menší nominální výší daru.
- Digitální prostředí, nové technologie, budování networkingu ve firemní filantropii a dobrovolnictví za využití internetových aplikací vytváří prostředí pro zpřístupnění databází.
- Kvalitativní rozvoj firemní filantropie se týká využívání různých forem a nástrojů nových technologií např. on-line dary, peer to peer dárcovství atd. Proměna se také týká garance dlouhodobých efektů filantropie, kdy firmy začínají upřednostňovat podporu kompetencí, tj. dary na proces vzdělávání, kvalitu života atd.
- V souvislosti s vývojovými trendy v korporátní filantropii a profesionalizaci získávání zdrojů, roste příjem neziskových organizací, které disponují silným a propracovaným marketingem na základě dobré reputace. Kvalitativní rozvoj firemní filantropie bude prezentovat obchodní rozhodnutí organizace, které se bude zaměřovat veřejný zájem lokality jako přidružený ekonomický benefit.

3 SPOLUPRÁCE PARTICIPUJÍCÍCH AKTÉRŮ

Poslední dvacetiletí nastolilo řadu diskusí, vedoucí ke vzniku platform, které se zabývaly upřesňováním vazeb vysokých škol ke společnosti v dimenzi spolupráce s firmami, s trhy práce, neziskovým sektorem apod. S podporou různých ministerstev byly jmenovány skupiny expertů z řad reprezentantů vysokých škol a průmyslových a servisních podniků k průběžnému dialogu o společných problémech, inovaci a restrukturalizaci studijních programů a podpoře zaměstnatelnosti absolventů vysokých škol v souladu s Boloňským procesem. Nejvíce pozornosti sklízel bezprostřední společný zájem na kvalifikaci pracovních sil na regionálních trzích práce. Otázkami spolupráce podnikatelské sféry (soukromých podniků, jejich sdružení, strategických aliancí apod.), vědecko-výzkumných organizací (univerzit, výzkumných zařízení apod.) a veřejné správy (národní, krajských, municipálních) při vytváření inovací se zabývá obecně známý koncept „The Triple Helix“, neboli koncept „trojitě šroubovice“ či „triády“. Hlavním úkolem veřejné správy je v tomto konceptu zajistit taková systémová opatření směřující k podpoře oborů, které významnou měrou ovlivňují ekonomickou prosperitu dané země.⁹

Druhá strana mince však spočívá zejména v bezprostředním kontaktu školy v lokalitě svého působení k veřejné správě při mapování sociální reality a naopak. Zajištění praktické spolupráce s veřejnou správou, konkrétními obcemi, samosprávami apod. nadále naráží na potřebu překonat tradice, potíže organizačního a finančního rázu, ale i problémy administrativní a je odvislá od motivace jednotlivých aktérů vzájemně spolupracovat, vyměňovat si informace a také je aktivně v systémových opatřeních využívat. Naštěstí se zapojení partnerů objevuje jako podmínka úspěšnosti projektů, kdy v konkrétních projektech třeba s podporou poskytovanou TAČR, je požadována bezprostřední využitelnost získaných dat.

Vazba na projekt mapování filantropie tak zasahovala několik cílů současně. Šlo o přenesení strategií a priorit v oblasti sociální politiky, opírajících se o podporu rozvoje lidských zdrojů s cílem dosahování maximální sociální soudržnosti. Jež se objevují v současných rozvojových modelech uplatňovaných především v oblasti regionální politiky, které zdůrazňují a podporují posilování konkurenceschopnosti jednotlivých aktérů i území, na kterém působí. Role veřejného sektoru reprezentovaného především nadnárodním uskupením EU, členským státem a jeho orgány, samosprávnými jednotkami, zvláště regiony, je ve spolupráci s dalšími aktéry zaměřena na stimulaci rozvojového potenciálu, odstraňování bariér, podporu progresivních a inovativních postupů, posilování sociální soudržnosti, a to vše při respektování zásad udržitelného rozvoje. Vědecké aktivity a podněty se nemohou orientovat jen na vybrané přírodovědně technická témata,

⁹https://is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/48596005/037_2014.pdf

ale lze považovat za přirozené, že kvalitu života a udržitelný rozvoj ovlivní i dostatečný důraz na humanitní a společenské vědy se vztahem k marketingu a principům organizace.

Strategie pro spolupráci s firmami se v regionu téměř nevypracovávají. Samosprávy jako důvod absence zmíněných kroků uváděly, že jde o finančně nákladnou záležitost, jejíž využitelnost je sporná. Vychází se především ze strategie rozvoje obce, kterou má vypracovanou většina obcí. Pro spolupráci se sice osvědčuje neformální setkávání (př. jednou ročně samospráva zorganizuje společný oběd se zástupci větších firem, kde se vzájemně informují, zástupci samospráv seznámí s investičními akcemi obce atd.). Takováto neformální setkání v přátelské atmosféře nastolují prostor pro situace, kdy se vyskytne problém, ale jeví se bohužel jako nedostatečná a nárazová.

Z hlediska rozvoje spolupráce se objevuje diferencovaná míra preferencí ke spolupráci.

- Samosprávy nevykazují zvýšený zájem o spolupráci, na rozdíl od preferencí vysokých škol, nad vytvářením společných výzkumů. Limitovaný zájem odráží přetížení administrativou na straně samospráv a obav z „teoretizování“ akademiků. „Krátkozraké“ odmítání společných cílů a strategií omezují neformální výměnu znalostí a tlak na inovace.
- Vysoké školy musí počítat s povolebními personálními změnami ve vedení samospráv, které mohou dohodnuté obsahové a termínové postupy měnit z hlediska flexibility a orientace na problém.
- Pomalé překonávání bariér mezi samosprávami a akademickou sférou a někdy i nereálná očekávání obou stran eventuálně opatrnost z předávání informací.
- Limitovaná zkušenost s využitím operačních programů i nabídek jiných donátorů. Nejasnosti ohledně financování aplikovaného výzkumu.

4 ZÁVER

Participace na společném výzkumu a pružné navazování partnerství s různorodými účely je ku prospěchu zúčastněných. Obrovský vliv má i v tomto ohledu znalost prostředí. Základním krokem je vzájemný respekt a spolupráce na rozvoji občanské společnosti. Filantropie může přispět k omezení sociálního vyloučení a může podpořit sociální začlenění rizikových skupin občanů. Posouvá od řešení individuálních problémů k racionálnímu řešení obecných disparit, která překonávají instrumentální podporu jednotlivce a usilují o systémovou podporu inkluzivních procesů tj. například podporou systému vzdělávání či iniciací tvorby nových pracovních míst apod. A to tím spíše, že předmětem filantropické aktivity je škála postupů. Někdy může být záchranným kruhem v pozitivním konání (nikoli zdržení se nějakého činu), iniciativním konáním s vynaložením jednorázového či opakovaného úsilí. Filantropický čin může mít rovněž povahu

vzdání se práva (strpení) aktivity. Společný postup přispěje k nalézání vhodných oblastí pro vlastní zlepšování a může stimulovat snahy k zakomponování změn do vlastní organizace. Filantropie tak může získat díky koordinovaným vstupům veřejné správy jasný řád, kde se možná tolik neuplatní improvizace, ale kde se vyžaduje stanovený scénář, který může jak zapracovat nové technologie dárcovství, tak přinést regionu více prostředků.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BARTOŠOVÁ, Zuzana. (2005a). *Průvodce firemní filantropií*. Praha: Fórum dárců, o. s., ISBN 80-902965-5-6.
- [2] BRODIE, Bernard. Strategy as a Science. World Politics. 1949, roč. 1, č. 4, p. 467–488.
- [3] HLAVÁČ, Ivo. Strategie. In Zeman, Petr. Česká bezpečnostní terminologie. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 78–81. ISBN 80-210-3037-2.
- [4] KOLIBOVÁ, H., CHMELAŘOVÁ, M., VÁCLAVÍKOVÁ, A., JUŘÍČKOVÁ, V. Inkluzivní rozměr filantropických aktivit v regionálním kontextu. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2015. ISBN 978-80-7510-142-6.

Adresa autora:

Helena Kolibová
Vysoká škola sociálně správní Havířov
Česká republika
kolibova@vsss.cz

ELEKTRONIZÁCIA AKO DETERMINANT ROZVOJA VÝKONU SPRÁVY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Darina KOREŇOVÁ

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla

Jozefa Šafárika v Košiciach

darina.korenova@upjs.sk

Abstract

The paper is oriented on management in public administration especially in the territorial self-government. The main goal of article is to identify the role of electronization in development of city wards. Elektronization is not the only one factor influencing the efficient of activities in municipality offices. The survey results pointed to the strong influence of various factors on efficient administration and management in municipal offices in Košice. The analysis confirmed the effect identified seven factors. The greatest influence on administration of city wards has time.

Keywords: *local self-government, development of cities, electronization*

1 ÚVOD

Začiatok 21. storočia je v Európe charakterizovaný intenzívnym prechodom k vysoko urbanizovanej populácii (Rodríguez Bolívar 2015). Tento trend spôsobil spoločnosti a ich vládám po celom svete výzvy týkajúce sa kľúčových tém ako je trvalo udržateľný rozvoj, vzdelávanie, energetika a životné prostredie, bezpečnosť a verejné služby. Vedenie obcí, miest a mestských častí musí riešiť zložité sociálne ekosystémy a zaistiť udržateľný rozvoj a kvalitu života obyvateľov. V tomto prostredí je využitie informačných a komunikačných technológií (ICT) a dát považované za prostriedok, ako riešiť hospodárske, sociálne a environmentálne výzvy miest (Európsky parlament 2014; Mestské centrum 2014).

Z pohľadu občanov je primárne vnímaný výkon miestnej územnej samosprávy ako ten im najbližší. A teda modernizácia organizácie a činnosti obcí, obcí so štatútom mesta (za podmienok stanovených v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) a mestských častí sa stáva nutnosťou. Moderná miestna územná samospráva chce čeliť rôznym výzvam k zlepšeniu efektivity verejných služieb, a tak uľahčiť život občanom a podnikom. Tieto výzvy sú zachytené v piatich kľúčových slovách: spolupráca, úspora, inovácie, integrácia, zjednodušenie. Európsky parlament (2014) vymedzuje jadro myšlienky budúcnosti miestnej

územnej samosprávy v tvorbe a prepojenia ľudského kapitálu, sociálneho kapitálu a ICT infraštruktúry s cieľom generovať väčší udržateľný hospodársky rozvoj a lepšiu kvalitu života.

Celkovo možno povedať, že informačné a komunikačné technológie umožňujú: tvoriť údaje, informácie, ľudí a organizácie smart; podporiť redesign vzťahov medzi vládou, súkromným sektorom, neziskovými organizáciami, komunitami a občanmi; zabezpečiť synergiu a interoperabilitu v rámci oblastí mestskej politiky a systémov (napr. doprava, energetika, vzdelanie, zdravotníctvo a starostlivosť, inžinierske siete, atď.); sú pohonom inovácií, napríklad prostredníctvom takzvaných otvorených dát (EurActiv 2013). Zavádzanie technológií do správy miestnej územnej samosprávy musí mať premyslený koncept implementácie, aby priniesol želaný efekt (efektívne riadenie výkonu správy a úsporu). Nasadenie technológií musí riešiť príčiny a nie následky. Koncept budúcnosti územnej samosprávy sa nesmieme vnímať len v technologickej rovine ale v širšom zmysle. Ide o inteligentný manažment obce / mesta a s cieľom zlepšiť kvalitu života obyvateľov.

2 METODOLÓGIA

Cieľom tohto príspevku je identifikovať úlohu elektronizácie pre rozvoj správy mestských častí mesta Košice. Zámerom je preukázať, že elektronizácia je významným determinantom rozvoja výkonu územnej samosprávy.

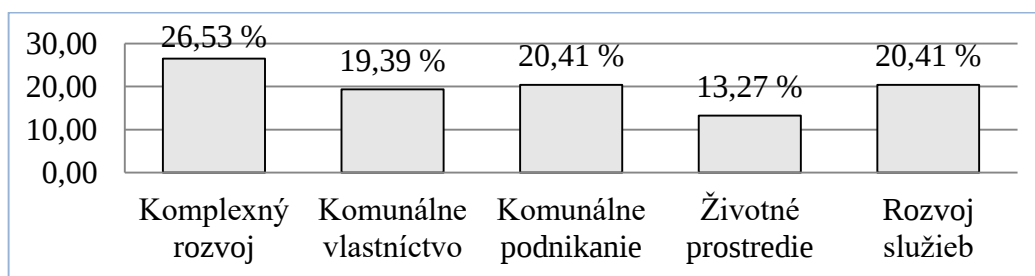
Výskumná časť článku sa orientuje na prostredie územnej samosprávy Slovenskej republiky. Podľa Štatistického úradu Slovenskej republiky bolo k 31. 1. 2015 na území Slovenskej republiky 2 753 obcí (k 1. 1. 2016 ich je 2 751, dve obce získali štatút mesta). V záujme zúžiť oblasť skúmania sú objektom výskumu mestské časti mesta Košice. Mestské časti sú obce v rámci mesta Košice, a to tak v oblasti samosprávy, ako aj v oblasti štátnej správy (nie obce v absolútnom ponímaní ale s istými obmedzeniami). Spravujú ich vlastné miestne úrady na čele so starostom. Orgánmi mestských častí sú miestne zastupiteľstvo mestskej časti a starosta mestskej časti. Košice sú v rámci členenia Slovenska na obce z roku 1996 a podľa zákona o meste Košice z roku 1990 rozdelené na 22 takýchto mestských častí (obdobnú situáciu na Slovensku vidíme len v prostredí hlavného mesta Bratislava, ktoré má aktuálne 17 mestských častí). Optimalizáciou tohto nepomeru z pohľadu počtu obyvateľov sa v článku venovať nebudeme, i keď je zjavná, no vyžaduje si politickú vôľu.

Na zistenie významu elektronizácie pre rozvoj správy mestských častí mesta Košice bol použitý dotazník. Výskumnú vzorku tvorili miestne úrady Košíc. Ich úlohou je zabezpečovať odborné, organizačné a administratívne práce súvisiace s plnením úloh mestskej časti a jej

orgánov. Činnosť miestneho úradu upravuje § 17 zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Podľa tohto paragrafu miestny úrad vykonáva najmä: zabezpečuje písomnú agendu orgánov mestskej časti a orgánov miestneho zastupiteľstva, odborné podklady a iné písomnosti na rokovanie orgánov mestskej časti a ich orgánov; je podateľňou a výpravňou písomností mestskej časti; zabezpečuje odbornú agendu mestskej časti a vypracúva písomné vyhotovenia rozhodnutí mestskej časti; vykonáva uznesenia miestneho zastupiteľstva, nariadenia mestskej časti a rozhodnutia mestskej časti.

Základná právna úprava vzťahujúca sa na miestne úrady v meste Košice je Ústava SR (4. hlava; čl. 64), z predpisov nižšej právnej sily sú to zákony ako zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Správu mestských častí ovplyvňujú i ďalšie právne predpisy rozličných odvetví (napríklad finančného, správneho odvetvia a ďalších).

Dotazníky boli distribuované osobne v mesiacoch máj 2014 až jún 2014 na každý miestny úrad v Košiciach. Výskumnú vzorku tvorili 5 riadiaci pracovníci miestnych úradov 22 mestských častí mesta Košice. V záujme komplexnejšieho pokrytia širokého spektra činností miestnych úradov, každý manažér zastupoval jednu z oblastí správy, ktoré mestská časť má vo svojej kompetencii: komplexný rozvoj mesta/obce (KR), komunálne vlastníctvo (KV), komunálne podnikanie (KP), životné prostredie (ŽP), rozvoj služieb (RS). Návratnosť predstavuje 98 z 110 možných dotazníkov. Výstupné dáta sú vyhodnotené využitím popisnej štatistiky. Graf č. 1 interpretuje návratnosť dotazníkov v jednotlivých oblastiach. Najmenšiu návratnosť sme zaznamenali v oblasti životného prostredia a najväčšie zastúpenie má komplexný rozvoj mestskej časti.



Graf 1 Procesné oblasti činností miestnych úradov mestských častí mesta Košice

Zdroj: Vlastné spracovanie (n= 98)

Respondentmi boli z hľadiska pohlavia nevyvážené zastúpení (61,22 % žien ku 38,78 % mužov). Vekovú štruktúru dotazovaných manažérov tvoria 4 skupiny: do 30 rokov (8,16 % respondentov), 31 – 40 rokov (19,39 % respondentov), 41 – 50 rokov (22,45 % respondentov) a až 51 – viac rokov (50 % respondentov). Z hľadiska stupňa dosiahnutého vzdelania je najčastejší 2.

stupeň vysokoškolského vzdelania (až 78,57 % opýtaných). Nakoľko sa jedná o manažérov v dĺžke praxe vo verejnej správe dominuje najvyššie rozpätie 11 – viac rokov (55,12 % respondentov) hoci na aktuálnom pracovnom mieste pôsobí 11 – viac rokov len takmer 42,86 % respondentov.

3 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Realizovaným výskumom sa zisťoval negatívny dopad vybraných faktorov na efektívny výkon činností miestnych úradov jednotlivých mestských častí mesta Košice. Ich prehľad uvádza tabuľka 1. Ide o sedem faktorov ako neprimeranú dĺžku (čas) trvania procesov, silnú byrokráciu, chýbajúce sankcie za nesplnenie povinností, nedostatočné personálne zabezpečenie, chýbajúce finančné prostriedky, chýbajúca alebo nedostatočná dokumentácia popisujúca ako postupovať a nedostatočná elektronizácia. Na základe tabuľky môžeme pre manažment správy mestských častí potvrdiť prítomnosť každého faktoru avšak s rôznou intenzitou vplyvu.

Za najsilnejšie faktory nadpolovičnou väčšinou (49 z 98 respondentov) určili riadiaci pracovníci miestnych úradov neprimeranú dĺžku / čas trvania zverených procesov (77 opýtaných), silnú byrokráciu (94 respondentov), chýbajúce finančné prostriedky (76 respondentov) a nedostatočnú elektronizáciu (68 opýtaných). Priemernú silu môžeme pripísať chýbajúcim sankciám za nesplnenie povinností pracovníkov miestnych úradov (súhlasilo 43 respondentov) a nedostatočné personálne zabezpečenie (45 dotazovaných). V najmenšej miere potvrdili respondenti negatívny vplyv faktoru chýbajúca / nedostatočná dokumentácia popisujúca ako postupovať (19 manažérov z celkového počtu 98 respondentov).

Tabuľka 1 Faktory spôsobujúce zlyhanie efektívneho výkonu správy miestnych úradov v Košiciach

Faktor	Odpoveď	n	%
Neprimeraná dĺžka / čas trvania procesu	Áno	77	78,57
	Nie	21	21,43
Silná byrokrácia	Áno	94	95,92
	Nie	4	4,08
Chýbajúce sankcie za nesplnenie povinností	Áno	43	43,88
	Nie	55	56,12
Nedostatočné personálne zabezpečenie	Áno	45	45,92
	Nie	53	54,08
Chýbajúce finančné prostriedky	Áno	76	77,55
	Nie	22	22,45
Chýbajúca / nedostatočná dokumentácia popisujúca ako postupovať	Áno	19	19,39
	Nie	79	80,61

Nedostatočná elektronizácia	Ano	68	69,39
	Nie	30	30,61

Zdroj: Vlastné spracovanie (n=98)

Nakoľko každý spomínaný faktor spôsobuje manažérom rôzne prekážky v riadení činností v nasledujúcej tabuľke 2 je vytvorený prehľad ich poradia. Faktory sú zoradené podľa významnosti, to znamená zlepšenie ktorého faktoru by malo za následok zefektívnenie činnosti na oddelení / úseku / útvaru miestneho úradu. Z pomedzi siedmich faktorov najzásadnejšiu zmenu vyžadujú riadiaci pracovníci v oblasti zníženia byrokracie, faktor času, navýšenia finančných prostriedkov a **na štvrtom mieste sa pre riadiacu prax umiestnil faktor elektronizácia**. V poradí piate miesto patrí zlepšeniu personálneho zabezpečenia činností úradu a šiestym faktorom podľa riadiacich pracovníkov je zavedenie sankcií za nesplnenie povinností zamestnancov. Ako najmenej dôležitý faktor pre správu mestských častí respondenti uviedli potrebu navýšenia dokumentácie popisujúcej ako postupovať. Tabuľka je doplnená o komparáciu rovnakého výskumu v prostredí miest Slovenska. Návratnosť bola 280 z 690 možných mestských úradov. Zmena je zaznamenaná v poslednom stĺpci tabuľky. Pri piatich faktoroch je pozícia bezo zmeny. Zmenu sme zaznamenali len pri dvoch faktoroch (riadiaci pracovníci miestnych úradov faktor času pred finančnými prostriedkami, na druhej strane manažéri mestských úradov zvolili opačné poradie). Zistená odchýlka v poradí je zanedbateľná.

Tabuľka 2 Poradie faktorov spôsobujúcich neefektívny výkon správy mestských častí mesta Košice

Faktor	Poradie faktoru v prostredí mestských častí mesta Košice (n=98)	Poradie faktoru v prostredí miest SR (n=280)	Zmena v poradí faktorov
Čas trvania procesu	2.	3., 4.	↓
Byrokracia vo verejnej správe	1.	1.	→
Sankcie za nesplnenie povinností	6.	6.	→
Personálne zabezpečenie	5.	5.	→
Finančné prostriedky	3.	2.	↑
Dokumentácia popisujúca ako postupovať	7.	7.	→
Elektronizácia	4.	3., 4.	→

Zdroj: Vlastné spracovanie

V nadväznosti na stanovený cieľ je zámerom článku identifikovanie vnímania významu elektronizácie riadiacimi pracovníkmi miestnych úradov pre správu a rozvoj mestskej časti,

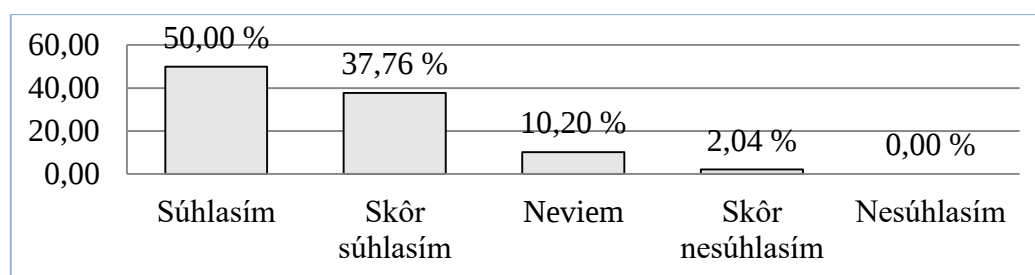
v ktorej pôsobia. Dôvodom zadefinovania cieľa sú časté tvrdenia, že práve elektronizácia verejnej správy ako celku je základom budúceho rozvoja. V praxi sa vytvára dojem, že s fungujúcou elektronizáciou by sa citeľne skvalitnil výkon kompetencií organizácií verejnej správy. Z tabuľky 3 je zrejmé, že elektronizácia je silný faktor ovplyvňujúci efektívnosť procesov. Z výskumu vyplynulo, že až 69,39 % opýtaných riadiacich pracovníkov ho za taký považuje, avšak z predchádzajúcich tabuliek vyplýva, že nie je jediný. Elektronizáciu ako slabý faktor označilo 30,61 % respondentov.

Tabuľka 3 Elektronizácia ako silný faktor ovplyvňujúci efektívnosť správy mestských častí mesta Košice

Odpoveď	N	%
Áno	68	69,39
Nie	30	30,61

Zdroj: Vlastné spracovanie (n=98)

Aj keď z tabuľky 3 je zrejmé, že 30 z 98 respondentov nepovažuje chýbajúcu či nedostatočnú elektronizáciu za silný faktor spôsobujúci neefektívnosť, aj napriek tomu ju považuje za účinný spôsob zlepšenia činnosti 86 (čo predstavuje 87,76 %) respondentov. Všetci vedúci pracovníci analyzovaných miest súhlasili s tým, že sa jedná o optimalizačný nástroj (Graf 2).



Graf 2: Elektronizácia ako účinný spôsob zlepšenia činností miestnych úradov mestských častí mesta Košice

Zdroj: Vlastné spracovanie (n=98)

V dnešnej dobe narastajúceho využívania ICT (Information and Communication Technologies) sú elektronické databázy k modernému a efektívnemu fungovaniu celej verejnej správy nevyhnutnosťou. Aj miestne úrady ich k výkonu činností využívajú, čo potvrdilo 93 z 98 respondentov (viď tabuľka 4).

Tabuľka 4 Využívanie elektronických databáz pracovníkmi oddelení / úseku / útvaru miestneho úradu

Odpoveď	N	%
Áno	93	94,90
Nie	5	5,10

Zdroj: Vlastné spracovanie (n=98)

O tom, že je postupujúca elektronizácia neoddeliteľnou súčasťou rozvoja správy mestských častí svedčí i fakt stále častejšieho využívania ICT. Miestne úrady využívajú elektronické databázy denne (83,67 % respondentov) prípadne týždenne (7,14 % respondentov). Mesačne a ročne ich využíva len zanedbateľné množstvo pracovníkov (cca 6,12 % opýtaných). Databázy podľa tabuľky 5 nevyužívajú vôbec len približne 3 % pracovníkov.

Tabuľka 5 Frekvencia využívania elektronických databáz pracovníkmi oddelení / úseku / útvaru miestneho úradu

Odpoveď	N	%
Denne	82	83,67
Týždenne	7	7,14
Mesačne	5	5,10
Ročne	1	1,02
Nevyužívajú sa	3	3,06

Zdroj: Vlastné spracovanie (n= 98)

I napriek postupne napredujúcej elektronizácii celej verejnej správy, ako je uvedené vyššie, elektronizácia nie je tým jediným faktorom ovplyvňujúcim efektívny priebeh výkonu správy a rozvoja mestských častí mesta Košice. V záujme generalizácie môžeme povedať, že výsledky prieskumu poukázali na silný vplyv rôznych faktorov na efektívny priebeh činností miestnych úradov mesta Košice.

4 ZÁVER

Účinná správa územia, vedie k rastu konkurencieschopnosti, efektívnosti, rýchlosti, výkonnosti a pod. čo považujeme za súčasné výzvy pre verejnú správu každej krajiny. Cieľom tohto príspevku bolo identifikovať úlohu elektronizácie pre rozvoj správy mestských častí mesta Košice. Zámerom je preukázať, že elektronizácia je významným determinantom rozvoja výkonu územnej samosprávy.

Často krát sa stretávame s extrémnym názorom, že rola informačných technológií je pre optimalizačné zmeny kľúčová. Elektronizáciu za silný faktor ovplyvňujúci efektívnosť výkonu správy považuje 69,39 % riadiacich pracovníkov miestnych úradov a ako účinný spôsob zlepšenia činností miestnych úradov mestských častí mesta Košice až 87,76 % opýtaných. Z hľadiska nášho zámeru je zaujímavé, že za neúčinný ho považuje 2,04 % manažérov. Veľký vplyv na vnímanie dôležitosti elektronizácie celej verejnej správy má aktuálna úroveň využívania databáz. Výskumom sa zistilo, že až 94,90 % vedúcich pracovníkov mesta využíva na svojom oddelení (úseku alebo útvaru) elektronické databázy. Z pohľadu frekvencie využívania ich denne pre výkon činností potrebuje až 83,67 % manažérov a len 3,06 % respondentov ich nepotrebuje vôbec.

Na záver je možné stručne zhrnúť, že technológie (a teda aj elektronizácia) sú do istej miery pre zlepšenie výkonu správy miestnej územnej samosprávy nevyhnutné avšak efektívne fungovanie obcí, miest a nami analyzovaných mestských častí treba chápať v širších súvislostiach (napríklad zohľadniť ľudské zdroje a pod.). Elektronizácia vo verejnej správe je nepopierateľne dôležitý prvok optimalizácie výkonov organizácií či už štátnej správy ako aj územnej samosprávy.

Článok je doplnený o čiastočnú komparáciu s obdobným výskumom, ktorý bol realizovaný v podmienkach miest Slovenska. Detailnejšie výsledky sú dostupné v iných publikáciách autorky.

LITERATÚRA

- [1] EurActiv, 2013. *Europe Looks to Tech Hubs to Lure Foreign Investment*. Dostupné na: <http://www.euractiv.com/specialreport-internet-europes-f/europe-lookstech-hubs-lure-fore-news-517569>
- [2] European Parliament, 2014. *Mapping Smart Cities in the EU*. Brussels: European Parliament, Directorate General for internal policies. Dostupné na: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/15b64ba4fd8473b6?projector=1>
- [3] OECD, 2015. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development United Nations*. Division for Sustainable Development Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat Building A/RES/70/1. Dostupné na: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- [4] RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P. (ed.), 2015. Smart Cities: Big Cities, Complex Governance?. In: *Transforming City Governments for Successful Smart Cities* [online]. Vol. 8, The series Public Administration and Information Technology, Springer International Publishing Switzerland, pp 1-7 [cit. 2017-04-07]. ISBN 978-3-319-03167-5. Dostupné na: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-03167-5_1#page-1
- [5] Smart Cities Council, 2014. *Definitions and overviews*. Dostupné na: <http://smartcitiescouncil.com/smart-cities-information-center/definitions-and-overviews>
- [6] Ústava SR (4. hlava; čl. 64) v znení neskorších predpisov
- [7] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- [8] Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

Adresa autora:

PhDr. Darina Koreňová, PhD.
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
darina.korenova@upjs.sk

KOMPETENCIE OBCE PRI PLÁNOVACÍCH PROCESOCH ROZVOJA SVOJHO ÚZEMIA¹⁰

Rastislav KRÁL

Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

rastislav.kral@upjs.sk

Abstrakt

Obecná samospráva disponuje širokým spektrom nástrojov, prostredníctvom ktorých môže prispievať k napredovaniu svojho územia a k jeho rozvoju. Príspevok prináša právno-teoretický pohľad na tie legislatívou vymedzené nástroje, ktoré môže (v niektorých prípadoch musí) použiť obec pri plánovaní svojho budúceho rozvoja.

Kľúčové slová: kompetencia obce, plánovanie, rozpočet, územný plán

1 ÚVOD

Pre kvalitu života ľudí v obciach a mestách je podstatné to, akým spôsobom a na akej úrovni dokážu v súčasných spoločenských podmienkach naplňovať svoje potreby. Úlohou územnej samosprávy, obcí a miest, je v čo najväčšej možnej miere vytvárať prívetivé podmienky pre napĺňanie takýchto potrieb. Predovšetkým pre svojich obyvateľov. A popri vlastných obyvateľoch musí obecná samospráva dbať aj na kvalitu prostredia a služieb a na servis pre ľudí prichádzajúcich na územie obce či mesta na prechodnú dobu (turisti, obchodní cestujúci atď.).

V zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“) je základnou úlohou obce pri výkone samosprávy starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.

Táto všeobecná meta výkonu samosprávy a súčasne zákonná požiadavka v sebe zhŕňa dve zložky:

- starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia
- starostlivosť o potreby jej obyvateľov

¹⁰ Tento článok bol spracovaný s podporou grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

Tieto požiadavky kopírujú teoretické vymedzenie územného a personálneho substrátu, na ktorom sú položené fundamentálne základy obecnej samosprávy na Slovensku. Aktivity samosprávy majú prioritne smerovať k zabezpečeniu starostlivosti o územie a o občanov.

V príspevku budeme analyzovať legálne nástroje, ktoré má k dispozícii obecná samospráva v podmienkach Slovenskej republiky na zabezpečovanie starostlivosti o rozvoj svojho územia predovšetkým cestou plánovania.

2 HLAVNÁ ČASŤ PRÍSPEVKU

Keďže témou sledovaného záujmu je rozvoj územia, žiada sa vyjadriť niekoľko názorov či poznámok. Samotný pojem rozvoj z gramatického pohľadu vyjadruje proces, dynamický jav smerujúci k zmene, ktorá má (mala by mať) pozitívny charakter. Teda očakáva sa zmena, ktorá prinesie úžitok, prospech, zlepšenie a pod.

V súvislosti s týmito očakávaniami pozitívnej zmeny je potrebné a užitočné vyhraničiť limity, či mantinely, ktoré je nevyhnutné rešpektovať pri dosahovaní želaného rozvoja. Teda aby sa rozvoj v jednej oblasti nedosahoval na úkor ohrozovania, či poškodzovania záujmov alebo hodnôt v iných oblastiach. Zrejme nemá zdravé ratio hovoriť o úspechu a podpore napr. zamestnanosti v regióne tam, kde je táto zmena (možno iba ako dočasná pridaná hodnota) uskutočnená na úkor alebo za cenu dramatických strát a negatívnych dopadov na životné prostredie (napr. ťažba, testy jadrových zariadení a pod.). Je žiaduce a potrebné pri rozvojových snahách preferovať komplexný prístup v správe územia. Nemožno opomíňať snahu o predvídanie, resp. o sledovanie dopadov konkrétnych rozvojových opatrení na väčšinu ostatných zložiek v území (ak už nemožno z praktického hľadiska postihnúť všetky ostatné zložky).

Rozvoj je pojem často pertraktovaný na celosvetovej úrovni, ale aj na pôde Európskej únie i členských štátov. Rozvoj možno dosahovať v podstate v každej ľudskej činnosti. V mnohých prípadoch sa pojem rozvoj spája s výrazom rast. Ekonomický rast, rast zamestnanosti, rast HDP atď. Dozaista aj v tomto spojení je možné pojem rozvoj používať. Avšak zastávame názor, že takéto spojenie je niekedy až príliš účelové, vykazujúce relatívne nemalé riziko toho, že za účelom dosiahnutia „rastu“ budú spoločnosťou prehliadané a potlačované iné imanentné (nie však menej dôležité) hodnoty.

Ako príklad možno uviesť životné prostredie a jeho drancovanie až devastáciu za účelom dosiahnutia „rastu“. Potlačovanie ľudských práv, cestou nútenej práce, detskej práce a pod. za účelom dosahovania ziskov a pod. Príkladov je dozaista veľmi veľa. Žiada sa povedať, že cesta

k rozvoju by mala byť cestou, ktorá musí byť založená na rovnováhe a rešpektovaní základných princípov humanizmu a vysokej úrovne ochrany životného prostredia.

Aj nástroje, ktoré možno k dosahovaniu rozvoja použiť, majú mnoho tvárí, mnoho foriem. Právne, ekonomické, kultúrne a iné. Výber toho, ktorý nástroj, alebo kombinácia nástrojov, bude použitý, bude v dominantnej miere závisieť od spoločenskej potreby a od oblasti, kde sa má zmena dosiahnuť. Rovnako sledovaný cieľ bude determinantom toho, či pôjde napríklad o opatrenie aktívne (zriadenie obecného podniku, vybudovanie cyklotrasy a pod.) alebo opatrenie tlmiace aktivity v území či dokonca opatrenia zákazové (stavebná uzávera, vyhlásenie obecného chráneného územia a pod.).

Historické skúsenosti ukazujú, že rozvoj možno dosiahnuť náhodnými poznatiami, ktorých výsledky rozumným spôsobom využijeme v praktickom živote vo svoj prospech. Asi každý pozná príbeh vynájdenia penicilínu, ktorý sa výrazným spôsobom spolupodieľal na rozvoji v oblasti podpory ľudského zdravia. Ale oveľa zmyslupľnejšie ako spoliehať sa na náhodu či šťastie sa ukazuje plánovanie aktivít a opatrení pre dosahovanie rozvoja spoločnosti.

Na tento spôsob poukážeme pri snahách o rozvoj územia obce. A to cestou vymedzenia tých právom vymedzených kompetencií, ktoré má k dispozícii obecná samospráva pri svojich plánovacích procesoch. Už zákon o obecnom zriadení vymedzuje obecnej správe kompetencie, v nadväznosti na ktoré musí obec plniť plánovacie úlohy.

Vzájomná prepojenosť a častokrát aj podmienenosť rozvoja územia obce dostatkom finančných prostriedkov je v dnešnej dobe viac ako zrejmá. Finančné a ekonomické plánovanie obce vyjadruje jej rozpočet, ktorý je v zmysle § 9 ods. 1 zákona o obecnom zriadení základom finančného hospodárenia obce. Rozpočet sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Osobitným predpisom upravujúcim rozpočtové pravidlá v územnej samospráve je zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“). Podporne sa v otázkach rozpočtového hospodárenia obce uplatňuje aj zákon č. 583/2004 Z.z. rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Rozpočet obce je finančný plán, v rámci ktorého možno aktívne naplánovať financovanie tých okruhov a oblastí, v ktorých obec chce napredovať. Dozaista vo výdavkovej časti budú pravidelne zaradované také typy výdavkov, ktoré majú skôr pravidelný, režijný charakter na chod obce (náklady na mzdy úradníkov, verejné osvetlenie, verejná doprava atď.). Ale aj tieto, možno povedať „klasické“, „prevádzkové“, alebo „obslužné“ aktivity, samy o sebe môžu byť predmetom rozvoja,

t.j. zlepšovania (školenia pre zamestnancov, modernizácia technického vybavenia a pod.). Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 4 ods. 1 charakterizuje rozpočet obce ako základný nástroj finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku, ktorým sa riadi financovanie úloh a funkcií obce v príslušnom rozpočtovom roku. Súčasne deklaruje, že rozpočet obce je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy.

Proces prípravy a schvaľovania rozpočtu je cyklickým každoročným procesom, ktorý má presné a jasné pravidlá. Legislatíva prikladá rozpočtu obce taký zásadný význam, že predpokladá a rieši situácie aj v prípadoch ak sa rozpočet obce mestskému zastupiteľstvu nepodarí do konca kalendárneho roka schváliť. Uplatňuje sa inštitút tzv. rozpočtového provizória (§ 11 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy). Nemôže sa teda stať, že obec nebude mať plán ako finančne hospodáriť. Platí to pre každú obec, či mesto rovnako. Bez ohľadu na počet obyvateľov, veľkosť územia, či výšky príjmov/výdavkov.

Ďalšiu kompetenciu obce v procese plánovania rozvoja svojho územia nachádzame na úseku územného plánovania. Obec bude rozhodovať o tom, ako a akým spôsobom sa budú využívať jednotlivé časti jej územia. Územie obce je podľa § 2 ods. 1 zákona o obecnom zriadení územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. Obec obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentácia sídelných útvarov a zón. Orgánom obce oprávneným schvaľovať túto územnoplánovacia dokumentáciu je obecné zastupiteľstvo (§ 11 ods. 4 písm. c) zákona o obecnom zriadení).

Zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) je ustanovené, že územnoplánovacia dokumentácia je základným nástrojom územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie Slovenskej republiky, regiónov a obcí. Odvetvové koncepcie ústredných orgánov štátnej správy a koncepcie rozvoja obcí a iné programy týkajúce sa hospodárskeho, sociálneho alebo kultúrneho rozvoja musia byť v súlade so záväznými časťami územnoplánovacej dokumentácie (§ 8 ods. 3).

Na úrovni obce je prijímaná územnoplánovacia dokumentácia vo forme územného plánu obce a územného plánu zóny.

Územný plán obce je kľúčovým plánovacím dokumentom pre prípravu a plánovanie ďalších rozvojových aktivít v obci. Navrhované rozvojové aktivity musia kopírovať záväzky a smerovanie navrhnuté a schválené v územnom pláne.

Rovnako ako obecný rozpočet aj územný plán obce je plán. Ale kým rozpočet musí mať bez výnimky zostavený každá obec samostatne, pri územnom pláne obce možno zaznamenať

odlišnosti. Prvou odlišnosťou je skutočnosť, že územný plán obce možno zostaviť pre jednu obec, ale stavebný zákon pripúšťa možnosť vypracovať a schváliť územný plán pre dve alebo viaceré obce, t.j. spoločný plán (§ 11 ods. 1 stavebného zákona).

Rozpočet zostavuje aj obec, ktorá má napríklad aj 15 obyvateľov (bez výnimky). Stavebný zákon stanovuje povinnosť mať spracovaný územný plán obce iba pre obce s počtom obyvateľov nad 2000. Obce s nižším počtom obyvateľov musia mať územný plán obce len v prípade ak:

- treba riešiť koncepciu ich územného rozvoja, uskutočňovať rozsiahlu novú výstavbu a prestavbu v obci alebo umiestniť verejnoprospešné stavby,
- to vyplýva zo záväznej časti územného plánu regiónu, najmä na splnenie medzinárodných záväzkov alebo na umiestnenie verejného dopravného a technického vybavenia územia celoštátneho významu (§ 11 ods. 2 stavebného zákona).

Kým rozpočet sa aktualizuje každoročne – presnejšie schvaľuje sa nový, aktuálny rozpočet. Územnoplánovacia dokumentácia si tento trend úprav a zmien nevyžaduje.

Obec v prípade územného plánu obce, resp. plán zóny sústavne sleduje, či sa nezmenili územno-technické, hospodárske a sociálne predpoklady, na základe ktorých bola navrhnutá koncepcia organizácie územia. Ak dôjde k zmene predpokladov, alebo je potrebné umiestniť verejnoprospešné stavby, orgán územného plánovania obstará doplnok alebo zmenu územnoplánovacej dokumentácie. (§ 30 ods. 1 stavebného zákona).

Obec je povinná pravidelne, najmenej však raz za štyri roky, preskúmať schválený územný plán, či nie sú potrebné jeho zmeny alebo doplnky alebo či netreba obstarat' nový územný plán. (§ 30 ods. 4 stavebného zákona)

Ďalšou z legislatívou ponúkaných možností ako plánovať aktivity na území obce v záujme regionálneho rozvoja je spracovávanie tzv. programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce (ďalej aj ako „program rozvoja obce“).

Zákon č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov definuje v § 8 ods. 1 program rozvoja obce ako strednodobý rozvojový dokument, ktorý je vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii a zohľadňuje ciele a priority ustanovené v programe rozvoja vyššieho územného celku, na území ktorého sa obec nachádza, a je vypracovaný podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce.

Zákonné zakotvenie inštitútu programu rozvoja obce vymedzuje obci povinnosť mať takýto plán spracovaný. A to buď samostatne pre každú obec, alebo zákon o podpore regionálneho rozvoja ponúka priestor na tzv. spoločný program rozvoja obcí. Ak nemá obec vypracovaný

vlastný program rozvoja obce, môže si vypracovať pri uplatnení partnerstva s jednou územne susediacou obcou alebo viacerými územne susediacimi obcami spoločný program rozvoja obcí (§8a ods. 2 zákona o podpore regionálneho rozvoja).

Program rozvoja obce schvaľuje obecné zastupiteľstvo v dotknutej obci alebo obecné zastupiteľstvá obcí, ktoré vypracovali spoločný program rozvoja obcí. Aktualizácia programu rozvoja obce alebo spoločného programu rozvoja obcí sa uskutočňuje podľa potreby. Táto kompetencia taktiež prislúcha obecnému zastupiteľstvu.

Zákonom je stanovená aj každoročná úloha obce monitorovať program rozvoja obce a každoročne do 31. mája zasielať príslušnému vyššiemu územnému celku správu o jeho plnení. Rovnako obec musí zabezpečovať súlad programu rozvoja obce alebo spoločného programu rozvoja obcí s územnoplánovacou dokumentáciou, ak jej spracovanie vyžaduje osobitný predpis (§ 12 písm. b) zákona o podpore regionálneho rozvoja).

S prepojením na financovanie potrieb obcí sa žiada poukázať na fakt, že program rozvoja obce je obligatórnou podmienkou na predloženie žiadosti obce o poskytnutie dotácie zo štátneho rozpočtu a z doplnkových zdrojov podľa § 4 ods. 2 zákona o podpore regionálneho rozvoja (tzv. finančné prostriedky z fondov Európskej únie).

Medzi ďalšie z plánovacích kompetencií obce patrí spracovanie programu rozvoja bývania v obci. Obec pri výkone samosprávy, okrem iného, v zmysle § 4 ods. 3 písm. j) zákona o obecnom zriadení schvaľuje program rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.

Program rozvoja bývania obce možno charakterizovať ako strednodobý plánovací dokument, ktorého účel a význam spočíva v komplexnom, kvalitnom a systematickom prognózovaní budúceho vývoja otázok bývania v obci v kontexte demografických, ekonomických, sociálnych či environmentálnych aspektov. Budúce prognózovanie zmien v otázke bývania napomáha k tomu, aby pripravované zmeny v tejto oblasti bolo možné realizovať s optimálnymi požiadavkami na potrebné zdroje (finančné, časové, materiálne, legislatívne a iné). Tento program prihliada na špecifiká bývania v obci, na potreby miestnych obyvateľov alebo skupín občanov so špeciálnymi potrebami a požiadavkami.

Podrobnosti pre prípravu a spracovanie programu rozvoja bývania upravuje Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. 4/2006 o programe rozvoja bývania obce a samosprávneho kraja.

V niektorých prípadoch sa v praxi možno stretnúť so situáciami, že obce majú program rozvoja bývania zapracovaný akú súčasť programov rozvoja obce.

Program rozvoja obce sa pripravuje s prognózou vývoja stavu bývania v obci v horizonte piatich a desiatich nasledujúcich rokov. Taktiež ide o dokument vyžadujúci si priebežné revidovanie a jeho prispôsobovanie reálnym potrebám v obci. Nezanedbateľné to bude najmä v obciach čeliacich výzvam v oblasti prudších demografických zmien (napr. prílev novopristaňovalcov do obce, napr. z blízkeho väčšieho mesta, silnejúci nárast počtu seniorov v obci a ich požiadavky na bývanie a pod.)

V článku sme vymedzili len niektoré z plánovacích nástrojov, ktorých spracovanie, schvaľovanie a revidovanie je v kompetencii obcí. Išlo o také plány, ktoré sú zacielené predovšetkým na racionálne a plánovité využívanie územia obce v intenciách dosahovania trvale udržateľného rozvoja.

Legislatíva však obciam priznáva aj ďalšie kompetencie a s tým spojené povinnosti. Napríklad v oblasti poskytovania alebo zabezpečovania sociálnych služieb. V zmysle § 80 písm. a) zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o sociálnych službách“) obec vypracúva a schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb vo svojom územnom obvode.

Zodpovedné plánovanie prináša možnosť pripraviť sa na situácie budúcich období. Kvalitne naplánovať ciele, aktivity a zdroje na dosiahnutie cieľov. Územná samospráva môže v záujme rozvoja svojho územia, podpory bezpečnosti, zdravia svojho obyvateľstva alebo za účelom dosahovania ďalších iných zámerov v území pristúpiť k vypracovaniu akýchkoľvek plánovacích dokumentov, ktoré nie sú v rozpore s národnou legislatívou.

Problematikou súčasnosti a veľkou výzvou je napríklad otázka klimatickej zmeny a dopadov tohto fenoménu na život spoločnosti. Otvárajú sa pred nami otázky spojené s dopadmi v oblasti životného prostredia, zdravia populácie, ekonomické dopady a pod. Na zmeny a dopady je potrebné včas reagovať a pokiaľ možno pripraviť sa na možné scenáre vývoja. Jednoducho povedané je potrebné naplánovať proces ako sa na očakávateľné zmeny adaptovať. Aj v podmienkach slovenskej samosprávy sa stretávame v tejto oblasti s plánovacími procesmi a na to nadväzujúcimi dokumentmi. Príkladom môže byť napríklad mesto Bratislava, kde bola spracovaná „Stratégia adaptácie na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy na území hl. mesta Bratislavy“.

3 ZÁVER

Otázkou praxe je vždy to, ako sa podarí plány a stratégie, prípadne na nich nadväzujúce akčné plány a opatrenia reálne splniť, zrealizovať alebo sa nimi riadiť. Či sa ich vôbec podarí zrealizovať a či sa ich podarí zrealizovať v požadovanej kvalite a včas. Nezanedbateľnú úlohu zohrávajú zdroje, ktorými obec disponuje na to, aby dosiahla stanovené ciele. Ale nejde vždy len o zdroje finančné.

Na obecnej úrovni je dozaista jedným z najdôležitejších plánov pre výkon správy územia a jeho rozvoj obecný rozpočet. V nadväznosti na potreby regulácie využívania územia je zas územný plán tým nástrojom, ktorým možno dosiahnuť sledované ciele. Aj ďalšie opísané plánovacie kompetencie obce prispievajú k snahám o výkon verejnej správy zameranej na blaho občana.

Poukázali sme na fakt, že kompetencie v oblasti plánovania majú obecné samosprávy na Slovensku relatívne široké. Súčasne majú k dispozícii primerané legislatívne nástroje na to, aby zodpovedne a efektívne plánovali výkon správy obce. A to v oblastiach financií (rozpočet), správy územia (územný plán, program rozvoja bývania) ale aj v oblasti spoločenských potrieb (napr. komunitný plán sociálnych služieb). Súčasne majú obce takmer neobmedzenú možnosť na plánovanie takých procesov a aktivít, ktoré by mali smerovať k rozvoju ich vlastného územia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C.H.Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1
- [2] TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení – Komentár, Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 9788081680342
- [3] KNEŽOVÁ, J.- ŽELEZNÍK, O.: Procesné riadenie ako cesta k dobrej správe na miestnej úrovni, 1. vydanie. Košice: Technická univerzita v Košiciach, 2015. ISBN 9788055324630.
- [4] KOŠIČIAROVÁ, S: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, spol. s r.o.,2012. ISBN 978-80-8078-519-2.
- [5] ŠKULTÉTY, P. – ANDOROVÁ, P. – TÓTH, J.: Správne právo hmotné, Všeobecná časť, 2. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-78-3
- [6] VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C.H. BECK, 2012. ISBN 978-80-89603-03-9

Adresa autora:

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
Katedra verejnoprávných disciplín
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
rastislav.kral@upjs.sk

VÝZNAM PODIELOVÝCH DANÍ V PROCESE PRÍJMOVEJ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE SR

Slavomíra MARTINKOVÁ¹, Anna BÁNOCIOVÁ²

¹ Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra financií

e-mail: slavomira.martinkova@tuke.sk

² Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra financií

e-mail: anna.banociova@tuke.sk

Abstract

Within the fiscal decentralization, it is also important to observe the optimal allocation of revenue in the budget system along with determination of the optimal allocation of responsibilities of financing and providing public goods. This work deals closely with fiscal decentralization in Slovakia, from which a fundamental tax reform of shared taxes with effect from 2005 has been established. The transfer process of financial and budgetary competence leads to the deepening of rationality in public consumption as well as to optimization of allocation of shared taxes. The state entrusted most of revenues from the shared tax and tax on personal income to local governments, determined its legislative extent as well as method of allocation of this revenue. The aim of this paper is to characterize the importance of shared taxes in the process of fiscal decentralization (revenue assignment) and analyse particular changes in the distribution of these taxes under the influence of selected factors in Slovakia.

Keywords: shared taxes, fiscal decentralization.

1 ÚVOD

Realizácia fiškálnej decentralizácie sa opiera o teóriu fiškálneho federalizmu, ktorá poukazuje na straty efektívnosti pri centrálnom zabezpečovaní verejných statkov. Verejné statky majú byť poskytované na princípe subsidiarity a majú ich zaopatriť tie vládne úrovne, ktoré to dokážu s maximálnou hospodárnosťou (Medved' et al. 2011, Musgrave – Musgrave 2004, Weingast 2007). Súčasný proces fiškálnej decentralizácie SR je už ukončený, pričom najskôr bola realizovaná decentralizácia výdavkovej časti rozpočtu s cieľom optimálneho poskytnutia verejných statkov cez prenesené a originálne kompetencie municipalít (Martinková – Bánociová 2016). Neskôr bol realizovaný proces prenosu finančno-rozpočtovej právomoci, ktorý vytvoril predpoklady na

zvýšenie racionálnosti vo verejnej spotrebe a optimalizáciu rozdelenia výnosov z daní medzi nižšie stupne verejnej správy.

V súvislosti s optimálnym poskytovaním verejných statkov je stále aktuálna problematika optimálneho pridelenia daňových príjmov jednotlivým obciam (Peková 2004). Cieľom príspevku je charakterizovať jeden z hlavných daňových príjmov obcí, daň z príjmov fyzickej osoby, nazývanú podielová daň, v procese príjmovej fiškálnej decentralizácie a skúmať zmeny v rozdelení tejto dane v SR pod vplyvom vybraných faktorov. Príspevok je rozdelený do troch častí. Prvá časť predstavuje teoretické východiská pre zavedenie a rozdelenie podielovej dane v SR. Druhá časť predstavuje analýzu faktorov vstupujúcich do určenia rozdelenia tejto dane obciam. Tretia časť predstavuje diskusiu.

2 PODIELOVÁ DAŇ V RÁMCI PRÍJMOVEJ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE

Príjmová fiškálna decentralizácia ako odraz prerozdelených procesov v rámci rozpočtovej sústavy je uskutočňovaná prostredníctvom rozdelenia daňových príjmov a poskytnutia dotácií zo ŠR do rozpočtov municipalít (Litvack – Seddon 2002). Jej úlohou je posilniť ich samostatnosť a zodpovednosť pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na princípe subsidiarity.

Kvantitatívne najdôležitejším zdrojom príjmov obcí je podielová daň. Napriek tomu, že príjmy plynúce z podielovej dane predstavujú vlastné príjmy obce, obce rozhodujú iba o použití tejto dane. Rozhodovanie o legislatívnych daňových náležitostiach naďalej vykonáva štát. V prospech existencie a využívania podielovej dane ako hlavného daňového príjmu jednotlivých obcí je súvislé prepojenie hospodárenia obce s jej výdavkami, jednoduchšia kontrola lokálneho financovania verejného sektora daňovými poplatníkmi, príp. jednoduchšie zhodnotenie a rozdelenie prospechu zo zdanenia. S existenciou takéhoto daňového príjmu je však spojená aj strata možnosti zdôvodniť zlé hospodárenie municipality nedostatkom financií zo strany vlády (Peková 2004, Nižňanský 2005, Bobáková 2012).

Okrem podielovej dane môže obec na plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov, zisk z podnikateľskej činnosti, návratné zdroje financovania a združené prostriedky. Za stabilný daňový príjem obcí sú považované i miestne dane a poplatky. Z hľadiska princípov sú miestne dane najdôležitejším originálnym vlastným príjmom municipalít. Obce určujú ich uplatnenie, základ dane, sadzbu dane, udeľujú výnimky a zabezpečujú ich správu. U týchto druhov daní vstupuje daňová sadzba v prospech obyvateľov daného územia.

2.1 Legislatíva pre určenie podielovej dane v rámci príjmovej fiškálnej decentralizácie

V zmysle zákona č. 584/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy patria medzi daňové príjmy obce daň z príjmov fyzickej osoby ako podielová daň, miestne dane a miestne poplatky. Podielová daň patrí do kategórie dane z príjmov, ktorá je upravená zákonom č. 595/2003 o daní z príjmov.

Zákony vymedzujúce legislatívny rámec pre určenie rozdelenia príjmov z podielovej dane medzi jednotlivé obce SR sú zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.

Tieto zákony nadobudli platnosť v roku 2005, kedy sa príjmová stránka rozpočtov obcí na nich reálne preniesla, čím sa posilnila právomoc zabezpečovania a tvorby vlastných finančných zdrojov. V rámci realizácie príjmovej fiškálnej decentralizácie a zmeny štruktúry miestnych daní v SR, určil zákon č. 564/2004 Z. z. obciam presne stanovený podiel z výnosu z dane z príjmov fyzickej osoby s výnimkou dane z príjmov vyberanej zrážkou, ktorá sa rozdelila medzi jednotlivé obce na základe kritérií a váh konkrétne špecifikovaných v nariadení č. 668/2004 Z. z..

Pre určenie výnosu z podielovej dane medzi jednotlivé obce je zákonom č. 564/2004 Z. z. stanovený nasledovný vzťah:

$$PD_i = PD_{ia1} + PD_{ia2} + 0,32 * VD * (k_i * OB_i) / \sum_{i=1}^n (k_i * OB_i) + 0,40 * xVD * \left[\frac{\sum_{j=1}^{19} (c_j * z_{ij}) + \sum_{j=1}^{18} (c_j * z_{ijm})}{\sum_{j=1}^{19} (c_j * Z_j) + \sum_{j=1}^{18} (c_j * Z_{jm})} \right] + 0,05 * VD * OB_{ipp} / OB_{pp} \quad (1)$$

kde

$$PD_{ia1} = 0,23 * VD * 0,43 * OB_i / OB;$$

$$PD_{ia2zakl} = 0,23 * VD * 0,57 * OB_i / OB;$$

$$PD_{ia2} = (PD_{ia2zakl} * k_{nvi}) / \sum (PD_{ia2zakl} * k_{nvi}) * PD_{ia2zakl}.$$

Vysvetlivky k vyššie uvedenému vzťahu uvádza tabuľka nižšie (Tab.1).

Tabuľka 1 Vysvetlivky pre výpočet výnosu z podielovej dane pre jednotlivé obce

PD_i	podiel obce „i“ na výnose dane v eurách
PD_{ia1}	podiel obce „i“ na výnose podielových daní v eurách neupravený koeficientom nadmorskej výšky obce
$PD_{ia2zakl}$	pomocný výpočet základne pre výpočet podielu obce PD_{ia2}

VD	výnos dane, ktorý je určený v príslušnom roku pre obce v eurách
OB _i	počet obyvateľov obce „i“
OB	počet obyvateľov SR
knv _i	koeficient nadmorskej výšky obce „i“ uvedený v nariadení č. 668/2004 Z. z.
k _i	koeficient obce „i“
c _j	koeficienty „j“ uvedený v nariadení č. 668/2004 Z. z.
Z _{ij}	počet žiakov „j“ škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce „i“ zistený zberom údajov podľa osobitného predpisu
Z _{ij m}	počet žiakov „j“ škôl a školských zariadení zistený zberom údajov podľa osobitného predpisu v zriaďovateľskej pôsobnosti štátom uznanej cirkvi alebo súkromnej osoby na území obce „i“
Z _j	počet žiakov „j“ škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí v SR zistený zberom údajov podľa osobitného predpisu
Z _{j m}	počet žiakov „j“ škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti zákonom uznanej cirkvi alebo súkromnej osoby na území obcí v SR zistený zberom údajov podľa osobitného predpisu
OB _{i pp}	počet obyvateľov obce „i“, ktorí dovŕšili vek 62 rokov
OB _{pp}	počet obyvateľov SR, ktorí dovŕšili vek 62 rokov
I	údaj týkajúci sa príslušnej obce
J	údaj týkajúci sa príslušnej školy a školských zariadení uvedených v osobitnom predpise
N	počet obcí

Zdroj: Zákon č. 564/2004 Z. z.

Úlohou systému rozdelenia podielovej dane je posilniť samostatnosť a zodpovednosť obcí pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov. Spôsob určenia podielu obce na výnose z tejto dane v eurách je určený vyššie uvedeným vzťahom, pričom rozhodujúcimi kategóriami sú koeficienty uvedené v tabuľke nižšie (Tab. 2).

Tabuľka 2 Kritéria prerozdelenia dane z príjmu fyzickej osoby v %

Počet obyvateľov s trvalým bytym na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka upraveného koeficientom nadmorskej výšky.	23
Počet obyvateľov s trvalým bytym na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka upraveného veľkostným koeficientom.	32
Počet žiakov ZUŠ a školských zariadení k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaný koeficientom daného školského zariadenia.	40
Počet obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.	5

Zdroj: Zákon č. 564/2004 Z.z

Daňový príjem z podielovej dane plynúci do ŠR je na základe kritérií určený tak, aby objem pridelených prostriedkov bol dostatočný na financovanie prenesených kompetencií. Delenie

príjmu z podielovej dane bolo od obdobia realizácie príjmovej fiškálnej decentralizácie viackrát zmenené. V súčasnosti je nasledovné rozdelenie príjmov z podielovej dane (Tab. 3).

Tabuľka 3 Rozdelenie podielovej dane v období rokov 2005-2016 v %

Obdobie	2005-2011	2012-2013	2014	2015	2016
Obce	70,3	65,4	67,0	68,5	70
VÚC	23,5	21,9	21,9	29,2	30
ŠR	6,2	12,7	11,1	2,3	0
100% príjem pre obec	Miestne dane a poplatky	Miestne dane a poplatky	Miestne dane a poplatky	Miestne dane a poplatky	Miestne dane a poplatky

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z MF SR (2017)

Podľa rozpočtového určenia rozdelenia príjmov z podielovej dane sa v rokoch 2005 až 2011 rozdeľoval celoštátny príjem z tejto dane v pomere 70,3% pre obce, 23,5% pre VÚC a 6,2% pre ŠR. Rastúci deficit ŠR vyžadoval zvýšenie finančných prostriedkov plynúcich do ŠR, preto vláda v roku 2012 rozhodla o poklese podielu finančných prostriedkov pre obce na 65,4% a poklese podielu pre VÚC na 21,9%. Podiel pre ŠR vzrástol na 12,7%. Rokovanie vlády so Združením miest a obcí Slovenska vyústilo do nárastu podielov pre rok 2014 na 67,0% pre obce, 21,9% pre VÚC a 11,1% pre ŠR.

Pre rok 2016 sa stal príjem z podielovej dane výlučne príjmom obcí v pomere 70% pre obce a 30% pre VÚC. Týmto sa podielová daň z hľadiska rozpočtového určenia stala výlučne „samosprávnou“ daňou, bez podielu ŠR na jej hotovostnom výnose. Zvýšením podielov daní z príjmov fyzických osôb sa od roku 2016 posilnili vlastné daňové príjmy obcí a VÚC s pozitívnym dopadom na plnenie ich úloh v oblasti budovania infraštruktúry s prioritou skvalitňovania služieb občanom. Snahou je tak posilniť zvýšenie osobnej zodpovednosti municipalít, miery informovanosti a vytvorenie reálnych predpokladov pre rast efektívnosti, transparentnosti a účinnosti celkového fiškálneho systému.

3 ANALÝZA KRITÉRIÍ PRE URČENIE ROZPOČTOVÝCH PODIELOV PODIELOVEJ DANE

Analytická časť príspevku sa venuje skúmaniu východiskových kritérií pre určenie rozpočtových podielov príjmov z podielovej dane (uvedených v Tab. 2) pre obdobie rokov 2005-2016. Cieľom je poukázať na aktuálnu pozíciu podielovej dane v systéme financovania obcí.

V rámci kritéria „počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka upraveného veľkostným koeficientom“ sú obce rozdelené

do 9 kategórií podľa počtu obyvateľov k 31. decembru v celkovom počte 2 890 obcí (2016) až 2 896 obcí (2012). Nastavenie kritéria má za cieľ neutralizovať externalitu, teda prelievanie úžitku z jednej správnej jednotky do druhej bez zohľadnenia nákladov. Tabuľka nižšie (Tab. 4) uvádza percentuálne zastúpenie všetkých obcí SR k ich celkovému počtu na území SR, členených do uvedených kategórií.

Tabuľka 4 Percentuálny počet obcí a podiel veľkostných kategórií v rokoch 2005-2016 v %

Počet obyvateľov	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
< 199	13,2	13,4	13,4	13,3	13,4	13,3	13,4	13,6	13,6	13,7	13,7	13,7
200-499	27,4	26,9	26,8	26,9	26,5	26,5	26,1	26,3	25,7	25,7	25,7	25,4
500-999	26,6	26,7	26,6	26,4	26,5	26,3	26,5	26,3	26,5	26,2	26,4	26,5
1 000-1 999	19,3	19,3	19,5	19,4	19,5	19,7	19,6	19,4	19,9	19,9	19,7	19,8
2 000-4 999	9,1	9,1	9,3	9,4	9,5	9,6	9,8	9,7	9,7	9,8	9,8	10,0
5 000-9 999	1,9	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1
10 000-19 999	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1
20 000-49 999	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
50 000-99 999	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
> 100 000	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Spolu	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Zdroj: Vlastné spracovanie autorov

V priebehu sledovaného obdobia tvorí počet obcí s menej ako 1 000 obyvateľmi priemerne 66,3% všetkých obcí a iba priemerne 1,4% všetkých obcí tvoria obce nad 20 000 obyvateľov. V sledovanom období je zaznamenaný výrazný pokles počtu obyvateľov v obciach do 199 obyvateľov, mierny nárast počtu obyvateľov v obciach veľkosti 2 000-4 999 obyvateľov, mierny pokles počtu obyvateľov v mestách veľkosti 50 000-99 999 obyvateľov. Vývoj počtu obcí a obyvateľov zaznamenáva pokles počtu obyvateľov v mestách nad 20 000 obyvateľov, rast počtu obyvateľov v obciach a mestách vo veľkostnej kategórii 1 000-10 000 obyvateľov. Tento vývoj je umocnený neustálym úbytkom počtu obyvateľov žijúcich v obciach do 1 000.

Veľkostná štruktúra obce je charakterizovaná i priemerným počtom obyvateľov pripadajúcich na jednu obec. Kritérium počtu obyvateľov predstavuje uplatnenie princípu rovnosti. Obce získavajú rovnaké množstvo daňového príjmu z podielovej dane na jedného obyvateľa. Kritérium má teda charakter stability, pôsobí ako faktor finančného vyrovňovania a podporuje schopnosť

obcí financovať základné služby. Tabuľka nižšie (Tab. 5) uvádza priemerný počet obyvateľov žijúcich v jednotlivých obciach v tis. obyvateľov.

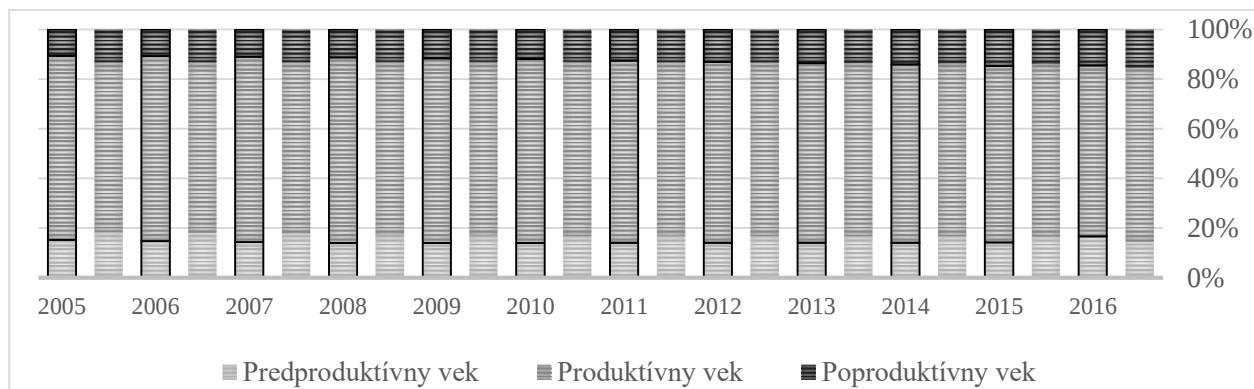
Tabuľka 5 Sídlna štruktúra v obciach v rokoch 2005-2016 v % v tis.

Počet obyvateľov	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
< 199	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
200-499	0,34	0,34	0,34	0,34	0,34	0,34	0,35	0,34	0,34	0,35	0,34	0,35
500-999	0,71	0,59	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71	0,70	0,72	0,70	0,71
1 000-1 999	1,40	1,40	1,40	1,40	1,41	1,41	1,40	1,40	1,40	1,41	1,41	1,41
2 000-4 999	2,94	2,90	2,91	2,89	2,90	2,87	2,85	2,89	2,89	2,91	2,92	3,03
5 000-9 999	6,94	6,86	6,80	6,75	6,78	6,76	6,69	6,70	6,69	6,67	6,73	6,74
10 000-19999	14,11	14,22	14,22	14,21	14,20	14,16	14,23	14,20	14,16	14,00	14,10	14,10
20 000-49999	28,99	28,87	28,80	28,69	28,61	29,22	29,39	30,17	29,16	29,01	28,88	28,75
50 000-99999	70,54	70,35	69,07	63,92	62,66	70,33	70,12	69,79	70,08	69,77	69,57	69,35
> 100 000	330,7	330,3	330,5	331,2	332,4	333,3	326,7	327,6	328,5	329,5	331,0	332,5

Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov z Datacube (2017)

V rokoch 2005-2016 je pozorovaný pokles počtu obyvateľov žijúcich v obciach nad 20 000 obyvateľov, nárast počtu obyvateľov žijúcich v obciach vo veľkostných kategóriách 2 000-4 999 obyvateľov a výrazný pokles počtu obyvateľov žijúcich v mestách 20 000-49 999 obyvateľov. Je možné predpokladať, že dôvodmi poklesu počtu obyvateľstva v malých obciach je postupné vymieranie a odchod obyvateľov. Vo väčších obciach je zreteľný a badateľný najmä suburbanizačný proces.

V rámci kritéria „počtu žiakov ZUŠ a školských zariadení k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaný koeficientom daného školského zariadenia“ je rozhodujúci počet obyvateľov vo veku 3-14 rokov, ktorí sú v predproduktívnom veku. V rámci kritéria „počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek 62 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka“, je rozhodujúci počet obyvateľov v poproduktívnom veku. Graf nižšie (Obr. 1) ilustruje percentuálne zastúpenie obyvateľstva SR v predproduktívnom veku, v produktívnom veku a v poproduktívnom veku s trvalým miestom bydliska na vidieku alebo v mestách, klasifikovaných podľa databázy Datacube SR. Výrazným orámovaním je vyznačené percentuálne zastúpenie obyvateľstva žijúceho v mestách.



Obrázok 1 Percentuálne zastúpenie obyvateľstva žijúceho na vidieku a v mestách SR rozdelený do vybraných kategórií v %

Zdroj: Vlastné spracovanie autorov na základe údajov z Datacube (2017)

V sledovanom období je pozorovaný pokles počtu obyvateľov v predproduktívnom veku žijúcich na vidieku (pokles 1,57% oproti roku 2005), pokles počtu obyvateľov žijúcich na vidieku v produktívnom veku (4,05% oproti roku 2005) a nárast počtu obyvateľov v poproduktívnom veku žijúcich na vidieku (4,9% oproti roku 2005). Z hľadiska budúceho vývoja obyvateľstva je dôležité upozorniť na stále klesajúci počet obyvateľov na vidieku, ako aj klesajúci počet obyvateľov v predproduktívnom veku a rastúci počet obyvateľov v produktívnom veku na vidieku, čo môže mať výrazný negatívny vplyv na budúci vývoj a rast atraktivity obce pre bývanie.

Významným kritériom pre rozdeľovanie výnosu z podielovej dane je nadmorská výška stredu obce. Táto informácia odráža rozdielnú energetickú náročnosť škôl a školských zariadení v samosprávnej pôsobnosti obcí (zákon č. 564/2004 Z. z.). Podľa niektorých štúdií sa pre energetickú náročnosť javí ako vhodnejší a spravodlivejší komplexný klimageografický faktor, ktorý zohľadňuje lokálne odlišnosti podnebia (Lapin et al. 2002, Čavojec – Sloboda 2005).

4 MOŽNÉ ÚPRAVY ROZDEĽOVANIA PODIELOVEJ DANE

Napriek nespornému posilňovaniu postavenia miest a obcí v SR prostredníctvom príjmovej fiškálnej decentralizácie, daňové príjmy obce v podobe príjmov z podielovej dane sú ovplyvnené rozhodnutím štátu o spôsobe jej rozdelenia. Výhodou takéhoto spôsobu prerozdeľovania príjmov z podielovej dane sa javí relatívne jednoduchý a nenákladný spôsob zabezpečovania daňových príjmov pre jednotlivé obce. Nevýhodou je spôsob určenia podielu na daňovom príjme z tejto dane. Je dôležité poznamenať, že rozhodovanie o jednotlivých podieloch z dane na úrovni štátu následne ovplyvňuje i rozhodovanie o výške výdavkov jednotlivých obcí, a teda predpoklad rastúcej samostatnosti obcí je zo strany štátu výrazne spomalený.

Od prijatia vzťahu pre rozdelenie podielovej dane plynúcej zo štátneho rozpočtu na úroveň jednotlivých municipalít sa zmenili viaceré východiskové podmienky. Na základe analýzy vývoja demografickej štruktúry v SR by mal štát realizovať úpravy v rámci prerozdeľovania podielovej dane.

Pôvodný návrh MF SR o rozdelení daňového príjmu z podielovej dane na základe počtu obyvateľov s trvalým pobytom na danom území obce uvažoval so štruktúrou veľkostného koeficientu. V rámci tohto koeficientu by bolo vhodné pridať do koeficientu nielen počet obyvateľov s trvalým pobytom na danom území obce, ale i prítomné obyvateľstvo v týchto obciach, ktoré pravidelne navštevuje obec, či už z dôvodu dochádzky za prácou, príp. školou. Koeficient, ktorým sa prerozdeľuje 32% výnosu z tejto dane podľa Nižňanského (2009) nepostačuje na pokrytie zvýšených nárokov na prevádzku obcí.

Zmena demografického vývoja obyvateľstva, teda znižovanie počtu narodených detí a rast počtu dôchodcov, by v sebe mala zahŕňať detailnejšiu štruktúru členenia vekových skupín jednotlivých obyvateľov. Spravodlivejší a efektívnejší systém prerozdeľovania príjmov by mal výraznejšie zohľadňovať počet novonarodených detí, počet obyvateľov v produktívnom veku, prípadne užšie členenie, pred kritériom počtu obyvateľov v dôchodkovom veku (Nižňanský 2009).

V období rastúceho zadlženia municipalít v SR je otázka snahy nachádzania finančných prostriedkov na financovanie verejných statkov spojená s problematikou politických rozhodnutí (Maličká 2017). Z hľadiska budúceho vývoja je okrem demografických zmien a trendov vo vývoji obcí dôležité upozorniť na nižšie daňové príjmy oproti očakávaniam v jednotlivých rokoch a s tým spojený negatívny dopad na ich budúci vývoj z dôvodu pomalšieho sociálneho pokroku.

5 ZÁVER

Za významný krok v procese fiškálnej decentralizácie je považovaný presun daňových príjmov plynúcich z dane z príjmov fyzickej osoby zo ŠR, podielovej dane, na nižšie vládne úrovne. Štát prijatím legislatívneho rámca postupne zveril obciam celý daňový príjem z tejto dane spolu s voľnejším spravovaním miestnych daní. Daňové príjmy plynúce z podielovej dane by však mali byť rozdelené na základe kritérií tak, aby objem pridelených prostriedkov bol dostatočný na financovanie kompetencií obce. Snahou je tak posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi, zvýšenie osobnej zodpovednosti municipalít, miery informovanosti a vytvorenie reálnych predpokladov pre rast efektívnosti, transparentnosti a účinnosti celkového fiškálneho systému. Od

prijatia vzťahu pre rozdelenie podielovej dane plynúcej zo ŠR na úroveň jednotlivých municipalít sa zmenili viaceré východiskové podmienky.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BOBÁKOVÁ, V. Výdavky územnej samosprávy a hospodárska recesia. In *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II*. ISBN 978-80-7097-932-7, 2012, p. 108-112.
- [2] ČAVOJEC, J. – SLOBODA, D. *Fiškálna decentralizácia a obce*. Bratislava : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2005. 55 p.
- [3] LAPIN, M. et al. Klimatické oblasti (1:1 000 000). In *Atlas krajiny Slovenskej republiky*. Bratislava : Ministerstvo životného prostredia SR a Banská Bystrica, Slovenská agentúra životného prostredia, 2002. 95 p.
- [4] LITVACK, J. – SEDDON, J. (eds). Decentralization Briefing Notes. In *WBI working papers in collaboration with PREM network*. Retrieved from: <http://web.worldbank.org/archive/website01029/WEB/IMAGES/_ENGL-42.PDF>. 2002.
- [5] MALICKÁ, L. Impact of fiscal decentralization on local indebtedness in the EU countries. In *Current Trends in Public Sector Research*. ISBN 978-80-210-8448-3, 2017, p. 163-169.
- [6] MARTINKOVÁ, S. - BÁNOCIOVÁ, A. Fiscal Decentralization in Slovakia: Selected Self-Administrative Capacities and Their Impact on the Population. In *SGEM 2016*. ISBN 978-619-7105-74-2, 2016, p. 279-286.
- [7] MEDVEĎ, J. et al. *Verejné financie*. Bratislava : Sprint dva, 2011, 640 p. ISBN 978-80-89393-46-6.
- [8] MUSGRAVE, R.A. – MUSGRAVE, P. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 2004, 208 p. ISBN 80-85603-76-4.
- [9] Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.
- [10] NIŽŇANSKÝ, V. Decentralizácia na Slovensku: Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005. Bratislava: Úrad vlády SR, 2005, 221 p. ISBN 80-969447-1-1.
- [11] NIŽŇANSKÝ, V. Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí. Bratislava : M.E.S.A.10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy. 2009, 48 p. ISBN 978-80-89177-15-8.
- [12] PEKOVA, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management PRESS Praha, 2004, 376p. ISBN 80-7261-086-4.
- [13] WEINGAST, B.R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Retrieved from <<https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf>>. 2007.
- [14] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [15] Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- [16] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [17] Zákon č. 584/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
- [18] Zákon č. 595/2003 o daní z príjmov.

Adresa autora:

Ing. Slavomíra Martinková
Technická univerzita v Košiciach
Ekonomická fakulta, katedra financií

Němcovej 32, 040 01, Košice, Slovenská republika

doc. Ing. Anna Bánociová, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Ekonomická fakulta, katedra financií

Němcovej 32, 040 01, Košice, Slovenská republika

KONTROLA A AUDIT V ÚČTOVNÍCTVE

Eva MIHALIKOVÁ

UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
eva.mihalikova1@upjs.sk

Abstract

Effective management is based on a well-implemented and evaluated control process. Increased attention is paid to it in public administrations, in examining and evaluating the efficiency and cost-effectiveness of spending public funds. In the present paper, we focus on the process of internal control and audit in accounting.

Keywords: control, audit, accounting, self government

1 ÚVOD

Nevyhnutnou súčasťou procesu riadenia každej organizácie je kontrola. Jej základom je hodnotiť stav a vývoj v organizácii, hľadať odchýlky od formulovaných cieľov, prijímať opatrenia na ich odstránenie a vyvodzovať zodpovednosť za ich vznik. Aby bola efektívne vykonávaná je potrebné v prvom rade stanoviť merateľné štandardy odrážajúce určitou formou základné ciele a disponovať potrebnými informáciami, ktoré sú pre jej realizáciu rozhodujúce. Kontrola ako taká sa dotýka mnohých oblastí, vrátane účtovníctva. O jej normatívnej úprave a spôsobe vykonania v podmienkach samosprávy pojednáva nasledujúci príspevok.

2 KONTROLNÁ ČINNOSŤ V SAMOSPRÁVE

Pravidlá kontrolnej činnosti v podmienkach obce upravuje zákon č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Kontrolnou činnosťou sa rozumie:

1. kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa osobitných predpisov, kontrola príjmov a výdavkov a finančných operácií obce, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov obce a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi. Tento typ kontroly vykonáva hlavný kontrolór, prípadne prizvaná osoba na výkon kontroly.

2. a finančná kontrola na mieste, ktorej výkon je realizovaný prostredníctvom individuálneho poverenia vydaného starostom obce alebo ním poverenou inou osobou.

Tieto typy kontrol sú súčasťou vnútorného kontrolného mechanizmu v obci, treba ale poznamenať, že nie každá kontrola sa definuje ako finančná kontrola v zmysle nového zákona o finančnej kontrole a audite (Sýkora 2016, s. 46).

Finančná kontrola môže byť (Sýkora 2016, s.10):

a) základná, ktorá sa vykonáva v prípade overenia príjmov, výdavkov, právnych úkonov a iných úkonov majetkovej povahy a vykonáva ju zodpovedný zamestnanec za príslušný charakter finančnej operácie a príslušný vedúci zamestnanec/štatutár. V malých obciach to býva starosta a ďalšia osoba (zamestnanec, dohodár), prípadne ak táto osoba nie je k dispozícii, obecné zastupiteľstvo menuje fyzickú osobu výkonom kontroly a to či už základnej, administratívnej alebo finančnej kontroly na mieste.

b) administratívna, ktorá sa vykonáva v prípade, ak obec poskytuje prostriedky zo svojho rozpočtu.

c) a finančná kontrola na mieste, ktorá ale nie je povinná.

2.1 Vnútorná kontrola a audit v samospráve

Účtovníctvo môžeme charakterizovať ako proces poznávania, merania, evidencie a sprostredkovania ekonomických informácií jednotlivým užívateľom. Aby tieto informácie boli správne a prezentovali verný a pravdivý obraz o predmete účtovníctva je potrebné realizovať vnútornú kontrolu. Tá by mala fungovať na základe vopred stanovených súborov pravidiel a postupov na zistenie vnútornej kontroly (Belajová a kol. 2014, str. 185) a musí byť konkretizovaná v interných smerniciach každej organizácie. V samospráve ju vykonávajú, ako už bolo vyššie spomenuté, zodpovední zamestnanci, nadriadení pracovníci, poverené osoby a hlavný kontrolór. Pri každej kontrole musí platiť tzv. „zásada štyroch očí“. Býva realizovaná v priebehu i v závere účtovného obdobia.

V priebehu účtovného obdobia sa spája predovšetkým s vecnou a formálnou účtovných dokladov, ktoré sú nevyhnutné pre realizáciu účtovných zápisov. Pri vecnej kontrole správnosti účtovných dokladov sa zisťuje súlad obsahu účtovného dokladu so skutočnosťou (napríklad správnosť hodnôt, dodržanie zmluvných podmienok). Vykonáva ju zodpovedný pracovník, ktorý danú transakciu nariadil alebo schválil (Soukupová a kol. 2004, str. 97). Pri formálnej kontrole správnosti účtovných dokladov sa zisťuje, či daný doklad spĺňa všetky zákonom predpísané náležitosti. Vykonáva ju pracovník účtárne. Kontrola formálnej a vecnej správnosti zakladá

povinnosť vykonania základnej finančnej kontroly, až následne sa môže doklad zaúčtovať. V prípade príjmov a výdavkov je ešte potrebné, aby zamestnanec rozpočtu overil príslušnú ekonomickú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie (Sýkora 2016, str. 110).

V závere účtovného obdobia dochádza k formálnej a vecnej kontrole účtovných zápisov. Kontrola formálnej správnosti je zameraná na zisťovanie, či bola:

1. dodržaná podvojnosť účtovných zápisov, čo sa kontroluje zostavením tabuľkovej predvahy,
2. zhoda medzi zápismi v hlavnej knihe a denníku, čo sa kontroluje denníkovou skúškou,
3. nadväznosť syntetických a analytických účtov, čo sa kontroluje pomocou kontrolnej súpisky.

Kontrola vecnej správnosti je realizovaná pomocou inventarizácie majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov. Jej základom je kontrola zhody účtovných zápisov so stavmi účtovnými. Prebieha v niekoľkých etapách:

1. menovanie inventarizačnej komisie, harmonogramu inventarizačných prác a spôsobu vykonania inventarizácie,
2. vykonanie inventúry a spísania inventúrnych súpisov,
3. porovnanie skutočných stavov zistených inventúrou s účtovnými stavmi, zistenie inventarizačných rozdielov,
4. zistenie príčin inventarizačných rozdielov a ich vysporiadanie,
5. vykonanie inventarizačného zápisu, ktorým sa preukazuje vecná správnosť účtovníctva.

Inventarizácia vecne overuje a spresňuje údaje účtovníctva a jej povinnosť upravuje zákon o účtovníctve č. 431/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov. Poskytuje dôležité informácie nielen pre účtovnú jednotku, ale aj pre auditorov.

Vnútorne kontrolné mechanizmy a poznanie kontrolného prostredia účtovnej jednotky patria k základným podkladom pre vykonanie auditu v tých účtovných jednotkách, ktorým to zákon určuje. Audit je širokospektrálny ekonomický pojem a vo všeobecnosti sa zaoberá pozorovaním a poznávaním určitých skutočností, zhromažďovaním relevantných údajov o tejto realite, ich vyhodnocovaním a vypracovaním záverov o kvalite, podmienkach či stave skúmanej skutočnosti a ich oznámením tretím stranám (Madera 2014). Jeho základnou úlohou v účtovníctve je zvyšovať vierohodnosť účtovných a ekonomických informácií. Výsledkom auditu je vyjadrenie stanoviska, či účtovná závierka poskytuje pravdivý a objektívny pohľad na finančnú situáciu, jej výsledky hospodárenia a peňažné toky a či je účtovná závierka v súlade s platnými právnymi predpismi

a postupmi pre vykazovanie, zároveň je úlohou auditu overiť zhodu účtovnej závierky s výročnou správou. (Madera 2014, str. 35). Audítor výsledok auditu zverejní v správe nezávislého audítora, ktorá je považovaná za verejný dokument s vysoko koncentrovanou informáciou a jednotne štruktúrovaným obsahom (Madera 2014) Dôležité je podotknúť, že **správa audítora musí byť s účtovnou závierkou pevne zviazaná a audítor v nej vyjadrením svojho stanoviska dokladuje, že údaje z predloženej účtovnej závierky podávajú vo všetkých významných súvislostiach verný a pravdivý obraz o majetku, zdrojoch, nákladoch, výnosoch výsledku hospodárenia, peňažných tokoch a iných skutočnostiach prezentovaných v účtovnej závierke účtovnej jednotky. Podstatnou záležitosťou správy je aj deklarovanie zodpovednosti samotného vedenia účtovnej jednotky vo vzťahu k zostavenej a prezentovanej účtovnej závierke a zodpovednosti audítora za formovanie a prezentáciu svojho stanovisko na túto účtovnú závierku.**

Kontrola aj audit majú v samospráve svoje zákonné podloženie. Musia byť vykonávané fyzickými osobami plne spôsobilými na právne úkony, ktoré sú bezúhonné. Ale základné princípy ich realizácie sa líšia. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zmyslom kontroly je skúmať javy s úmyslom hľadať chyby, vyvodzovať za nich zodpovednosť a formulovať opatrenia na ich odstránenie (Belajová a kol. 2014, str. 190). Kontrola v samospráve väčšinou býva spájaná s činnosťou hlavného kontrolóra, ktorý je považovaný za kontrolný orgán a jeho nadriadeným orgánom je obecné zastupiteľstvo, ktoré ho volí, odvoláva a ktorému hlavný kontrolór predkladá správy o výsledkoch kontroly. Zmyslom auditu je vo všeobecnosti poznávať skutočnosť, zhromažďovať o nich relevantné údaje, vyhodnocovať ich a vyvodzovať nezávislé názory (Madera 2014, str. 9). Audit vykonáva externý auditor alebo auditorská spoločnosť, a ich základnou úlohou je zvýšiť vierohodnosť účtovných a ekonomických informácií posudzovaného subjektu.

2.2 Analýza kontrola a auditu na záväzkoch obce

Záväzky sú považované za cudzie zdroje a predstavujú povinnosť účtovnej jednotky, v stanovenom termíne zaplatiť určenú čiastku. Vyplývajú predovšetkým z obchodnej činnosti a vznikajú pri nákupoch majetku a služieb. Preukázateľnosť ich existencie je podložená dodávateľskou faktúrou. Faktúra je každý doklad alebo oznámenie, ktoré je vyhotovené v listinnej alebo v elektronickej forme. Spôsob spracovania určuje interná smernica obce a môžeme ho zosumarizovať do týchto krokov:

- evidencia prijatej faktúry v Knihe došlých faktúr,
- realizácia jej formálnej a vecnej kontroly s podpisom zodpovednej osoby,

- evidencia v účtovných knihách.

Tabuľka 1 poukazuje na účtovné zaznamenanie základných typov dodávateľských faktúr.

Tabuľka 1 Účtovné vyjadrenie záväzkov z obchodného styku

Prípád	Účtovný doklad	Predkontácia		Rozpočtová klasifikácia
		MD	D	
Obstaranie dlhodobého hmotného majetku (nábytku)	Dodávateľská faktúra	042	321	633001
Obstaranie zásob (kancelárske potreby)		111	321	633006
Faktúra za spotrebu energie		502	321	632001

Každá faktúra bola evidovaná ako vzniknutý záväzok voči dodávateľovi súčasne s kalkulačným alebo nákladovým účtom. K faktúram je ešte potrebné priložiť objednávku alebo odkaz na zmluvu, na základe ktorej bol realizovaný nákup (služba), dodací list, krycí list s vykonaním základnej finančnej kontroly a prílohy k faktúre. Následne musí účtovník vykonať aj evidenciu majetku, ktorý bol obstaraný. Faktúry, zmluvy a objednávky obce musia byť zamestnancom aj zverejnené na webovom sídle. Vyplýva to z novely 382/2011 Z.z. Občianskeho zákonníka a zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, ktoré im ukladajú povinnosť zverejňovať len tie, ktoré súvisia s verejnými prostriedkami, majetkom štátu, vyššieho územného celku, obce alebo právnických osôb, ktorých zriaďovateľom je štát. Na záver treba ešte poznamenať, že faktúry patria nielen k účtovným ale aj k daňovým dokladom a je potrebné ich archivovať a to do konca kalendárneho roka, v ktorom uplynie desať rokov od skončenia roka, ktorého sa týkajú.

Kontrola záväzkov pri inventarizácii

Prebieha na základe dokladovej inventúry. Dôležitým podkladom pre jej vykonanie sú faktúry. Dochádza pri nej ku kontrole existencie záväzkov, ich výšky, lehoty splatnosti, následne dochádza k vzájomnému odsúhlaseniu záväzkov s veriteľmi, sledujú sa faktúry po lehote splatnosti, úroky z omeškania, ale aj opodstatnenosť tvorby rezerv a ich výšky.

Audit záväzkov

Auditor sa pri audite záväzkov zameriava na (Kašiarová a kol. 2015, str. 83):

- odsúhlasenie vykázaných položiek na hlavnú knihu a zároveň sa uisťuje, či začiatkové stavy v hlavnej knihe súhlasia s konečnými zostatkami z minulého účtovného obdobia,
- vysvetlenie zmien oproti predchádzajúcemu obdobiu

- získanie súpisu záväzkov a skontrolovanie celkových súčtov,
- skontrolovanie, či zostatky každého z dodávateľov súhlasia s celkovými „otvorenými položkami“,
- skontrolovanie rozdielov medzi saldokontom záväzkov a záväzkovými účtami hlavnej knihy,
- uskutočnenie analýzy pohybov na záväzkoch v priebehu účtovného obdobia,
- odsúhlasenie záväzkov.

Auditorskými dôkazmi pri výkone auditu záväzkov sa pre auditora stáva účtovná závierka, účtovné knihy, účtovné doklady a tzv. **konfirmácie**, čiže potvrdzovacie listy na záväzky od tretích strán (t. j. od dodávateľov). Audítora ich následne vyhodnocuje z hľadiska ich dostatočnosti (množstva), vhodnosti (kvality a významu) a spoľahlivosti (zdroja) (Štangová a kol. 2016).

3 ZÁVER

K základným úlohám účtovníctva patrí potreba evidovať priebeh ekonomickej činnosti organizácie a následne vhodným spôsobom prezentovať účtovné informácie používateľom. Aby bola zabezpečená správnosť a vierohodnosť tohto procesu a prezentovaných informácií, je potrebné vykonávať vnútornú kontrolu a audit účtovníctva. V predkladanom príspevku sme poukázali na význam, spôsob a rozdiely pri realizácii vnútornej kontroly a auditu v samospráve s praktickou ukážkou činností súvisiacich s kontrolou a auditom dodávateľských faktúr. Záverom možno poznamenať, že akákoľvek činnosť organizácie si vyžaduje aj účinnú kontrolu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BELAJOVÁ A. a kol. *Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-117-2.
- [2] KAŠIAROVÁ, L. a kol. *Ako sa pripraviť na audit v mestách a obciach*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-8168-211-7.
- [3] MADĚRA, F. *Audit a audítorstvo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-147-9.
- [4] SOUKUPOVÁ, B. a kol., *Účtovníctvo*. Bratislava: Ekonómia, 2004. ISBN 80-8078-020-X.
- [5] SÝKORA, J. *Praktická príručka pre obce a ROPO s príkladmi účtovania a rozpočtovania*. Bratislava: Verlag Dashofer, 2016. ISBN 978-80-8178-010-3.
- [6] ŠTANGOVÁ, N. a kol. *Audítorské štandardy a ich aplikácia pri príprave finančného auditu*. Bratislava: VŠEMVS, 2016. ISBN 978-80-89654-27-7.
- [7] Zákon č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [8] Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov.

Adresa autora:

Eva Mihaliková, Ing., PhD.
UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 040 11 Košice

FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA – CESTA K UDRŽATEĽNÉMU ROZVOJU MIESTNEJ SAMOSPRÁVY?

Viera PAPCUNOVÁ

Ústav ekonomiky a manažmentu, Fakulta prírodných vied, Univerzita Konštantína Filozofa
v Nitre, Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra

vpapcunova@ukf.sk

Abstrakt

Súčasťou komplexnej reformy systému verejných financií bola aj fiškálna decentralizácia, ktorá mala na jednej strane posilniť transparentnosť verejných financií a na druhej strane podporiť manažérsky prístup a zodpovednosť za riadenie jednotlivých súčastí verejnej správy. Tento nový systém financovania platný od 1.1.2005 mal priniesť subjektom územnej samosprávy posilnenie finančnej autonómie, transparentnosť, stabilitu a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Podstatou tohto procesu bol prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu na financovanie originálnych kompetencií prostredníctvom výnosov dane z príjmov fyzických osôb podľa všeobecne platných kritérií. Najdôležitejším kritériom pre prerozdeľovanie tejto dane na úrovni obcí je počet obyvateľov s trvalým pobytom v obci, z čoho vyplýva, že obce pri zostavovaní rozpočtov vedia približne predikovať objem týchto finančných prostriedkov, ktoré im štát poukáže vo forme výnosu z dane príjmu fyzických osôb. Po 12 rokoch od uskutočnenia fiškálnej decentralizácie je možné hodnotiť pozitíva ale aj negatíva tohto procesu. Článok sa zameriava na hodnotenie pozitív resp. negatív fiškálnej decentralizácie na financovanie miestnej samosprávy a zamýšľa sa nad otázkami: Splnila fiškálna decentralizácia očakávania miestnej samosprávy? Zvýšila sa finančná nezávislosť miestnej samosprávy od štátu? Predstavuje súčasný systém nastavenia financovania miestnej samosprávy cestu k jej udržateľnému rozvoju?

Kľúčové slová: fiškálna decentralizácia, miestna samospráva, daň z príjmov fyzických osôb

1 ÚVOD

Podľa Nižňanského (2009) existovalo veľa dôvodov, prečo Slovensko muselo pristúpiť k reforme verejnej správy, prečo muselo pristúpiť k jej modernizácii a tiež k určitej forme decentralizácie. Verejný sektor zasahoval i zasahuje do mnohých oblastí, kde by efektívnejšie mohol pôsobiť súkromný alebo tretí sektor. Výsledok sa potom prejavil v raste verejných

výdavkov, v kolapse zdravotníctva, školstva a pod. V štátnej správe, ale aj v samospráve bolo potrebné vytvoriť nové kontrolné mechanizmy, aby sa zabránilo určitým rizikám spojeným s výkonom verejnej správy. Čím viac sa štát bude decentralizovať, tým viac to bude potrebné a súčasne s tým bolo nevyhnutné prijať opatrenia nielen v oblasti politickej, ale aj v oblasti legislatívnej a ekonomickej.

Podstatnou časťou reformy verejnej správy bola fiškálna decentralizácia, ktorá znamenala výraznú zmenu v rámci financovania miestnej a regionálnej samosprávy. Fiškálna decentralizácia súvisela s decentralizáciou kompetencií z orgánov štátnej správy na obce a VÚC podľa zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

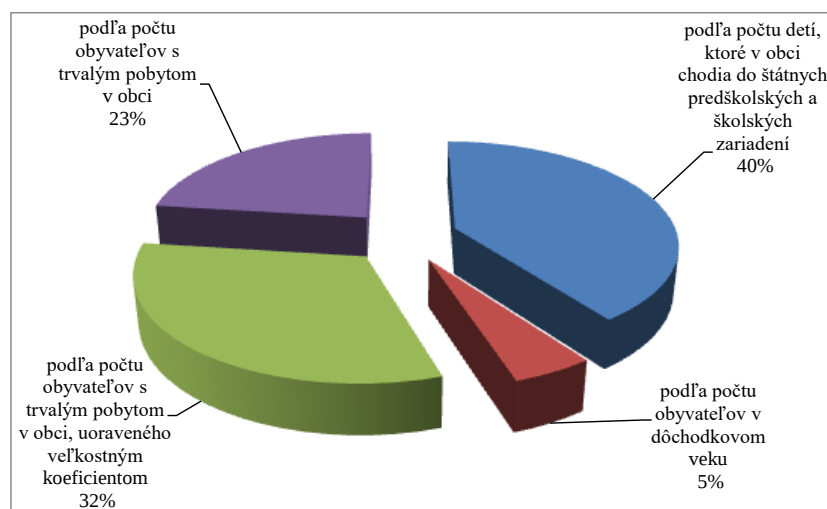
Fiškálna decentralizácia sa vo svete chápe ako posilnenie vlastných príjmov samospráv prostredníctvom ich právomoci určovať výšku daní (vo forme miestnych daní alebo daňových prirážok), pričom zároveň je nevyhnutné zabezpečenie územného princípu u týchto daní (t.j. príjmom dane, resp. prirážky sa automaticky stáva samospráva, ktorej obyvatelia daň platia). (Sedláková 2008).

Podstata fiškálnej decentralizácie spočíva podľa Žárskej et al. (2007) v štyroch pilieroch:

- 1) Do rozpočtov obcí je daňovo určená len jedna podielová daň – daň z príjmov fyzických osôb, ktorej progresivita očakávaného vývoja bude postupne zvyšovať príjmovú základňu obcí. Jej rozdeľovanie do rozpočtov obcí sa realizuje na základe modelu, ktorý je koncipovaný vo vzťahu k veľkosti obce, k zabezpečovaným kompetenciám a k potrebe finančných prostriedkov na ich krytie.
- 2) Zvýšenie daňovej právomoci obcí pri miestnych daniach umožní rast príjmov z tohto zdroja. Miestnou daňou je daň z nehnuteľností, ktorá je v súlade so zahraničnými trendmi konštruovaná na hodnotovom princípe, čo umožňuje obciam v súlade so zákonom v rámci svojej daňovej právomoci stanoviť vyššie sadzby dane ako dosiaľ. V rámci svojej zodpovednosti obec musí zdôvodniť túto daňovú politiku.
- 3) Miestne poplatky sa transformovali na miestne dane, ktoré obce môžu vyberať na svojom území a sadzba dane nie je ohraničená.
- 4) Cestná daň (daň z motorových vozidiel) je určená do rozpočtov vyšších územných celkov.

Financovanie úloh miestnej samosprávy je kombináciou vlastných príjmov a transferov. Ich pomer závisí od pomeru originálnych kompetencií, preneseného výkonu štátnej správy a špeciálnych vládnych programov. Financovanie originálnych (samosprávnych) úloh sa realizuje najmä z vlastných zdrojov. Náklady preneseného výkonu štátnej správy uhrádza v plnom rozsahu

štát. Štruktúra a zameranie špecifických vládnych programov ako aj zabezpečenie zdrojov ich financovania je v kompetencii vlády SR. Do 31.12.2004 plynuli do rozpočtov miestnych samospráv finančné prostriedky v rámci podielových daní z výnosov troch daní - dane z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti, dane z príjmov právnických osôb a cestnej dane. Od 1.1. 2005 tieto tri dane nahradila jedna daň a to daň z príjmov fyzických osôb, ktorá bola prerozdeľovaná nasledovne: miestna samospráva – 70,3%, regionálna samospráva – 23,5%, štát – 6,2%. Zároveň boli určené aj pravidlá a jednotlivé kritériá (vrátane veľkostného koeficientu) a ich váha, na základe ktorých sa tieto zdroje prerozdeľovali medzi jednotlivé konkrétne samosprávy.



Obrázok 1 Kritéria rozdelenia výnosu z dane z príjmu FO na úroveň obcí

Zdroj: MF SR, vlastné spracovanie

Obce predpokladali, že stanovené percento prerozdeľovania výnosu z DPFO bude nemenné. Avšak počas obdobia rokov 2005 – 2016 došlo zo strany štátu k niekoľkým zmenám v rámci podielu, ktorý je prerozdeľovaný na úroveň miestnej samosprávy. Prvá zmena v rámci prerozdeľovania podielovej dane na úroveň miestnej samosprávy nastala v roku 2012. Napriek tomu, že najväčší dopad hospodárskej krízy zaznamenala miestna samospráva v roku 2009, kedy došlo k prudkému poklesu príjmov z podielovej dane, zmeny v rámci financovania nastali až v roku 2012. Vláda sa snažila nastavený systém financovania zachovať aj počas hospodárskej krízy a to tým, že Uznesením vlády SR č. 868 zo dňa 2. 12. 2009 bola obciam schválená mimoriadna dotácia zo zdrojov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v sume 100 mil. eur. na vykrytie výpadku dane z príjmov fyzických osôb a zlepšenie východiskovej situácie v roku 2010 (Mrva 2009). Avšak pre udržateľnosť systému Vláda pristúpila k zníženiu objemu finančných prostriedkov prerozdeľovaných vo forme podielovej dane obciam. A tak na základe novely Nariadenia Vlády č. 668/2004 Z.z. sa od 01.01.2012 prerozdeľovala daň z príjmu fyzických osôb

na jednotlivé úrovne nasledovne: miestna samospráva – 65,4%, regionálna samospráva – 21,9%, štát – 12,7%.

V tomto roku došlo aj k podpisu Memoranda o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky orientovanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013 medzi Vládou SR a Združením miest a obcí Slovenska. V memorande sa vláda SR zaviazala k tomu, že v roku 2012 a 2013 prijme legislatívne opatrenia na stabilizáciu príjmov a zníženie výdavkov miest a obcí bez negatívneho vplyvu na rozpočet verejnej správy s cieľom vytvoriť podmienky na zabezpečenie ich zákonom stanovených povinností voči občanom (Memorandum o spolupráci medzi ZMOS a Vládou SR 2012). ZMOS sa zaviazal, že v roku 2013 obce pristúpia ku konsolidačným opatreniam tak, aby nedochádzalo k ďalšiemu zvyšovaniu verejného dlhu. Výsledkom bolo, že obce s počtom obyvateľov nad 2000 mali ušetriť cca 5% osobných výdavkov a 10% výdavkov na tovary a služby a obce s počtom obyvateľom do 2000 obyvateľov budú mať výdavky maximálne vo výške schváleného rozpočtu v roku 2012. Toto memorandum nadobudlo účinnosť 18.10.2012 a platilo do 31.12.2013. Aj keď nie všetkým obciam sa podarilo naplniť memorandum v plnom rozsahu, v konečnom dôsledku však miestne samosprávy dosiahli úsporu vo svojich výdavkoch a mnohé skončili aj s prebytkovým rozpočtom. Výsledok ich hospodárenia bol tak v konečnom dôsledku v sume + 137,8 mil. € (Konsolidácia financovania miest a obcí 2014).

Pozitívne hodnotené výsledky konsolidácie verejných financií a dodržanie memoranda priniesli zmenu aj v prerozdeľovaní výnosu DPFO. Od 01.01.2014 došlo k navýšeniu podielu, ktorý obce získavali z dane z príjmu fyzických osôb na úroveň 67% (pre VÚC – 21,9% a pre štát 11,1%). Vzhľadom k tomu, že slovenskej ekonomike sa darilo aj v nasledujúcom roku, výsledkom bolo opätovné zvýšenie výnosu DPFO pre obce k 01.01.2015 na úroveň 68% (pre VÚC – 21,9% a pre štát 10,1%). Posledná zmena v rámci prerozdeľovania výnosu DPFO nastala k 01.01.2016, kedy sa obciam prerozdeľuje 70%, VÚC – 23,5% a štát – 6,5%.

2 FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA JEJ DOPAD NA FINANČNÉ HOSPODÁRENIE MIESTNYCH SAMOSPRÁV

Objem vybraných finančných prostriedkov získaných prostredníctvom dane z príjmu fyzických osôb sa počas sledovaného obdobia menil. V roku 2004 sa podarilo štátu vybrať na tejto dani 0,82 mld. €. V tomto roku sa na základe zmeny Zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v z.n.p. uskutočnila daňová reforma, ktorá podstatne zmenila daňový systém v krajine a ktorej

výsledkom bol presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane a zavedenie jednotnej 19% sadzby dane pre fyzické aj právnické osoby.

Tabuľka 1 Vývoj celkových príjmov a DPFO v rámci príjmov štátneho rozpočtu SR (mld. €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Index 2015/2004
DPFO	0,82	0,92	1,36	1,54	1,82	1,63	1,46	1,86	1,83	1,84	2,3	2,24	2,73
Celkové príjmy SR	8,04	8,58	9,69	10,69	11,35	10,54	10,90	12,00	11,83	12,79	12,49	16,2	2,01
% DPFO na CP	10,29	10,80	14,05	14,46	16,09	15,55	13,42	15,56	15,47	14,43	18,41	12,96	1,26

Zdroj: MF SR, vlastné spracovanie

So zavedením jednotnej sadzby dane súvisela aj zmena v spôsobe výpočtu nezdaniteľných častí základu dane. V roku 2005 v porovnaní s rokom predchádzajúcim sa zvýšil objem finančných prostriedkov z DPFO (nárast o 0,1 mld. €) predovšetkým v dôsledku rastu mzdovej bázy. Ministerstvo financií SR uvádza, že v uvedenom roku narástla mzdová báza na úroveň 11,2%. V nasledujúcich troch rokoch (2006, 2007 a 2008) sa každoročne zvyšoval objem finančných prostriedkov získaných z DPFO. V roku 2006 tento nárast predstavoval 0,44 mld. €, v roku 2007 nárast v porovnaní s rokom predchádzajúcim predstavoval 0,18 mld. € a v roku 2008 sa podarilo do štátneho rozpočtu získať prostredníctvom DPFO ešte o 0,28 mld. € viac v porovnaní s rokom predchádzajúcim. Na uvedenom každoročnom raste sa podieľal predovšetkým pozitívny makroekonomický vývoj sprevádzaný nárastom mzdovej bázy, pričom v roku 2008 sa k tomu pridalo ešte aj zavedenie postupne klesajúcej nezdaniteľnej časti základu na daňovníka/manželku za rok 2007, čo sa naplno prejavilo v roku 2008 pri daňových priznaniach.

Zmena vo vývoji výberu DPFO nastala v roku 2009 a 2010, kedy došlo k poklesu príjmov DPFO, a to znížením príjmov obyvateľov v dôsledku zhoršenia makroekonomického vývoja vyvolaného celosvetovou hospodárskou krízou. V nasledujúcom roku 2011 sa situácia opäť zmenila, bol zaznamenaný nárast príjmov z DPFO v dôsledku postupného zlepšovania makroekonomického vývoja. Napriek tomu, že dochádza k ožiovaniu svetovej ekonomiky po kríze, jej dopady v podmienkach Slovenska prichádzali s určitým časovým oneskorením, spôsobeným najmä ekonomickou orientáciou krajiny. V roku 2012 a 2013 sa zhoršil vývoj na trhu práce a zároveň došlo aj k nižšiemu nárastu HDP v porovnaní s prognózami, čoho výsledkom bol mierny pokles príjmov z DPFO v roku 2012 na úroveň 1,83 mld. € (pokles o 0,03 mld. € v

porovnaní s rokom predchádzajúcim). V období rokov 2013 - 2015 je možné sledovať každoročný nárast príjmov DPFO, čo je výsledkom rastúcej ekonomiky Slovenska.

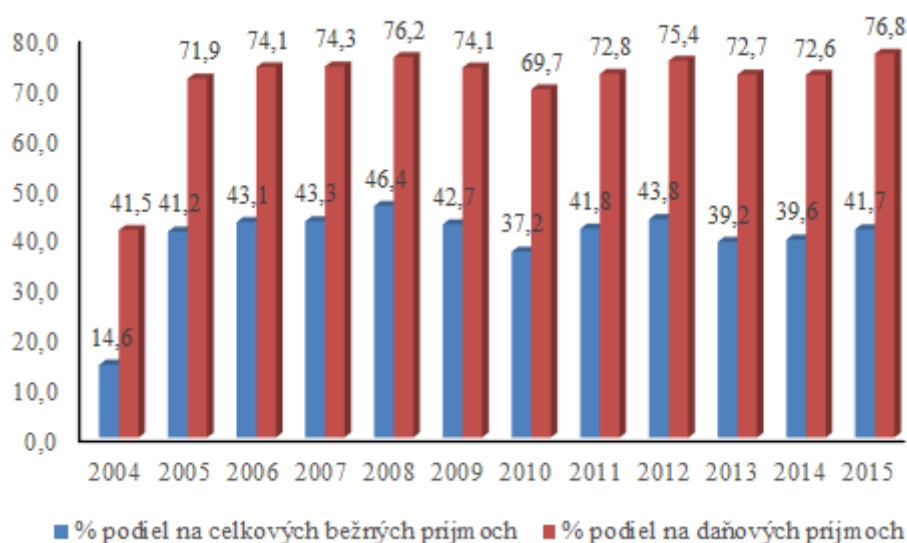
Tabuľka 2 Vývoj príjmov z výnosu DPFO poukázaných miestnej samospráve (mld. €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Index 2015/2004
Výnos z DPFO	0,27	0,87	1,001	1,07	1,28	1,20	0,99	1,18	1,26	1,25	1,30	1,46	5,4

Zdroj: MF SR, vlastné spracovanie

O spôsobe delenia výnosu dane medzi obce nerozhoduje parlament, ale vláda nariadením. Výnos tejto podielovej dane sa od 01.01.2005 rozdeľoval nasledovne: obce (70,3 %), VÚC (23,5 %) a štát (6,2 %). Pozitívom tohto procesu bolo aj nenaplnenie obáv obcí, ktoré predpokladali, že dostanú menej finančných prostriedkov ako pred fiškálnou decentralizáciou. Už v prvom roku sa príjmy obcí z tejto dane zvýšili o 0,6 mld.€ v porovnaní s rokom 2004, čo predstavuje viac ako trojnásobný nárast. V tomto prípade môžeme konštatovať, že výber dane z príjmov fyzických osôb ako jedinej podielovej dane bol správny. Nárast príjmov z tejto dane môžeme sledovať až do roku 2008, čo bolo dôsledkom aj ekonomického rastu slovenskej ekonomiky.

Aj napriek tomu, že v roku 2009 nástupom finančnej krízy došlo k zníženiu celkového objemu vybraných finančných prostriedkov prostredníctvom dane z príjmu fyzických osôb vo vzťahu k obciam nedošlo k zníženiu koeficientu, dokonca Vláda SR svojím Uznesením vlády SR č. 868 zo dňa 2. 12. 2009 schválila obciam mimoriadnu dotáciu zo zdrojov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v sume 100 mil. € na vykrytie výpadku dane z príjmov fyzických osôb a zlepšenie východiskovej situácie v roku 2010. Táto dotácia bola zaslaná plošne všetkým mestám a obciam v priebehu mesiaca decembra 2009 jednotne v objeme cca 8,56 % z výnosu dane pre danú obec. Obce ju mohli použiť na bežné výdavky v roku 2009 a na bežné výdavky do 31.3.2010, nesmeli byť však použité na úhradu miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní. Ďalšou zmenou súvisiacou s fiškálnou decentralizáciou bolo aj vytváranie konsolidovaných účtovných závierok. V roku 2010 obce prvýkrát vytvárali konsolidovanú účtovnú závierku za rok 2009. Konsolidovanú účtovnú závierku vkladajú obce v elektronickej podobe do registra účtovných závierok prostredníctvom systému štátnej pokladnice do 20. júna nasledujúceho účtovného obdobia. V rokoch 2012, 2014 a 2015, kedy došlo k zmenám v rámci koeficientu, ktorým sa prerozdeľovali finančné prostriedky z DPFO zo štátneho rozpočtu na úroveň miestnej samosprávy sa to prejavilo na zvýšení celkového objemu finančných prostriedkov, ktoré štát prerozdeľoval obciam.



Obrázok 2 Vývoj % podielu výnosu DPFO na daňových a celkových bežných príjmoch obcí

Zdroj: MF SR, vlastné spracovanie

Z obrázku 2 vyplýva, že od roku 2005 sa výrazne zvýšil podiel DPFO predovšetkým na daňových príjmoch obcí. Jedným z dôvodov uskutočnenia fiškálnej decentralizácie bolo aj zvýšenie finančnej autonómnosti obcí a vytvorenie priestoru pre získavanie finančných zdrojov z vlastných príjmov. Avšak fiškálna decentralizácia na jednej strane priniesla obciam viac finančných prostriedkov do ich rozpočtov, avšak na strane druhej prispela k zvýšeniu závislosti obcí na príjmoch zo štátneho rozpočtu. Kým v roku 2005 sa DPFO podieľala na celkových bežných príjmoch obcí 41,2% - ným podielom a na daňových príjmoch 71,9% - ným podielom, už v roku nasledujúcom tvorila DPFO na daňových príjmoch takmer 75%. Uvedená vysoká závislosť obcí na výnose z DPFO spôsobuje obciam problémy pri každej zmene podielu, resp. pri samotnom objeme získaných finančných prostriedkov z tejto dane do štátneho rozpočtu. Preto obce aj v dôsledku dodržania konsolidačných opatrení požadujú od štátu návrat k pôvodnému 70,3% podielu z DPFO. Zatiaľ však posledná úprava koeficientu platná od 01.01.2016 skončila na úrovni 70% pre miestnu samosprávu. Naopak pre VÚC došlo v roku 2016 k zvýšenou výnosu z DPFO na úroveň 23,5%. Toto zvýšenie by malo VÚC kompenzovať príjem z dane z motorových vozidiel, ktorú im Vláda na základe novely Nariadenia č.668/2004 Z.z. odobrala. Táto daň predstavovala jedinou daň, ktorú vyrubovali VÚC.

ZÁVER

Základnými štyrmi cieľmi fiškálnej decentralizácie, ktoré prezentovalo Ministerstvo financií SR (2017) pri uvádzaní fiškálnej decentralizácie do praxe boli samostatnosť, zodpovednosť, spravodlivosť a transparentnosť, ktoré mali viesť k naplneniu podstaty fiškálnej decentralizácie a to zvýšenie finančnej autonómnosti obcí. Podstatou cieľa samostatnosti malo byť samostatné rozhodovanie orgánov územnej samosprávy o použití vlastných príjmov. Tento cieľ sa podarilo naplniť, nakoľko obce samostatne rozhodujú o využívaní finančných prostriedkov na svojej aktivite s výnimkou účelovo viazaných finančných zdrojov, ktoré prichádzajú zo štátneho rozpočtu na prenesený výkon štátnej správy resp. vo forme účelovo viazaných dotácií. Spravodlivé a zodpovedné rozhodovanie o smerovaní verejných finančných zdrojov na úrovni miestnych samospráv majú v rukách volení predstavitelia miest a obcí, ktorí sa podieľajú nielen na tvorbe rozpočtov, ale kontrolujú aj následné využitie všetkých finančných prostriedkov, tak aby bola zabezpečená efektívnosť, ale aj zvyšovanie kvality života obyvateľov v území. Cieľ transparentnosť mal byť v rámci fiškálnej decentralizácie naplnený prostredníctvom objektívnych štatistických ukazovateľov, ktoré boli použité pri prerozdeľovaní finančných prostriedkov z úrovne štátneho rozpočtu. Nastavené kritéria pre výpočet prerozdelenia podielovej dane rešpektujú kompetencie samosprávy a zároveň zohľadňujú svojimi váhami aj špecifiká jednotlivých územných jednotiek (nadmorská výška, veľkosť obcí, prítomnosť škôl a školských zariadení na území obce). Najdôležitejším kritériom pre prerozdeľovanie tejto dane na úrovni obcí je však počet obyvateľov s trvalým pobytom v obci, z čoho vyplýva, že obce pri zostavovaní rozpočtov vedú približne predikovať objem týchto finančných prostriedkov, ktoré im štát poukáže vo forme výnosu z dane príjmu fyzických osôb. Z tohto pohľadu by sa dalo povedať, že fiškálna decentralizácia naplnila svoje základné ciele, nakoľko miestna samospráva prostredníctvom svojich volených zástupcov samostatne, zodpovedne, spravodlivo a transparentne rozhoduje o používaní verejných finančných prostriedkov. Avšak na druhej strane by sa dalo vyčítať fiškálnej decentralizácii, že obciam sa aj napriek nastaveným pravidlám nepodarilo až tak úplne zvýšiť svoju finančnú autonómnosť. Výnos z podielu DPFO tvorí v priemere viac ako 70% z celkových daňových príjmov obcí a na celkových bežných príjmoch sa podieľa v priemere 40%. Keďže ide o príjem, ktorý je úzko naviazaný na ekonomický vývoj, každý negatívny vývoj na makroúrovni môže spôsobiť pokles výnosu, čo negatívne vplýva na celkové finančné hospodárenie miestnych samospráv. Takýmto negatívnym príkladom bola aj hospodárska kríza, ktorá spôsobila predovšetkým v malých obciach takmer ich kolaps, nebyť finančnej pomoci zo strany štátu. Je preto na mieste otázka, či prerozdeľovanie iba jednej dane zo strany štátu predstavuje cestu

k udržateľnému finančnému hospodáreniu a či by nebolo vhodné uvažovať aj o iných možnostiach, ktoré by v prípade nepriaznivého makroekonomického vývoja nemali až taký obrovský dopad na ekonomiku miest a obcí. Jednou z možností udržateľného systému financovania je aj myšlienka tzv. mixu daní, ktorý sa objavil práve v rokoch krízy. Reforma verejnej správy nie je ešte stále ukončená. Momentálne v podmienkach Slovenska prebieha reforma štátnej správy v rámci programu ESO (Efektívna – Spoláhliová – Otvorená štátna správa), výsledkom ktorej by mala byť reštrukturalizácia, skvalitnenie a optimalizácia služieb poskytovaných štátnou správou občanom. Po ukončení reformy štátnej správy je predpoklad, že reforma bude pokračovať aj na úrovni samosprávy. Od roku 2004 sa diskutuje na tému komunálnej reformy, ktorej výsledkom by mala byť konsolidácia sídelnej štruktúry obcí. V prípade uskutočnenia konsolidácie sídelnej štruktúry bude určite aj nasledovať zmena financovania miestnej samosprávy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy* [cit. 2017-05-06]
Dostupné na:
http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=3513&documentId=4130
- [2] *Konsolidácia financovania miest a obcí.* [cit. 2014-07-06] Dostupné na:
http://www.zmos.sk/komunike-z-18-zasadnutia-rady-zmos.phtml?id3=26674&module_action__81908__id_art=20606
- [3] *Memorandum o spolupráci medzi ZMOS a Vládou SR.* 2012. [cit. 2014-05-08]
Dostupné na: http://www.zmos.sk/memorandum-o-spolupraci-medzi-zmos-a-vladousr.phtml?id3=0&module_action__58615__id_art=19671
- [4] MRVA, J. *Bilancia dopadov finančnej a hospodárskej krízy na mestá a obce v roku 2009 a predpoklady na rok 2010.* 2009. [online]. [cit. 2011-22-02]. Dostupné na internete: <
http://www.jarok.sk/pdf/2010/dopad_krizy_2010.pdf>
- [5] NARIADENIE VLÁDY č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
- [6] NIŽŇANSKÝ, V. *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí.* Bratislava: M.E.S.A 10, 2009. 48 s. ISBN 978-80-89177-15-8
- [7] SEDLÁKOVÁ, S. Fiškálna decentralizácia - jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu. In: Šoltés, V. (ed.) *National and Regional Economics VII.* Košice: Technická univerzita, 2008. s. 806-810. ISBN 978-80-553-0084-9
- [8] ZÁKON č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v z.n.p
- [9] ZÁKON č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.
- [10] ŽÁRSKA, E. a kol. *Komunálna ekonomika a politika.* Bratislava: Ekonóm, 2007. 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9

Adresa autora:

doc. Ing. Viera PAPCUNOVÁ, PhD.
Ústav ekonomiky a manažmentu
Fakulta prírodných vied
Univerzita Konštantína Filozofa
Tr. A. Hlinku 1, 949 74 Nitra
Slovenská republika
vpapcunova@ukf.sk

OBECNÉ SOCIÁLNE PODNIKY

Lenka PČOLINSKÁ

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
lenka.pcolinska@upjs.sk

Abstrakt

Článok poukazuje na význam etablovania a vytvárania obecných sociálnych podnikov, najmä v regiónoch, ktoré sú poznačené vysokou mierou nezamestnanosti. Práve sociálne podniky vytvárajú priestor pre vznik nových pracovných miest pre občanov, ktorí sú znevýhodnení na trhu práce a umožňujú im opätovne získať pracovné spôsobilosti.

Kľúčové slová: sociálne podnikanie, sociálny podnik, obecný sociálny podnik

1 ÚVOD

Obecné sociálne podniky predstavujú možnosť zapojenia sa obecných, ale aj mestských samospráv do podnikateľskej činnosti. Sociálne podniky, ale i obecné sociálne podniky, už majú určitú praktickú históriu aj v našej spoločnosti a niektoré sú pozitívnym príkladom toho, ako sa môže prepojiť ochota, záujem i kreativita jednotlivcov s pomocou skupinám, ktoré sú znevýhodnené na trhu práce.

2 SOCIÁLNY PODNIK A SOCIÁLNE PODNIKANIE

Definícia sociálnych podnikov nie je jednotná. Každá ekonomika, každá spoločnosť definuje svoj vlastný pohľad na sociálne podnikanie a subjekt tohto podnikania, ktorým je sociálny podnik. Predstavujeme teda aspoň niekoľko definícií.

Sociálny podnik je taký podnikateľský subjekt, ktorý pôsobí v konkurenčnom prostredí trhu tovarov a služieb, prioritne zamestnáva zdravotne alebo sociálne znevýhodnené osoby, jeho hlavným cieľom nie je maximalizácia zisku, ale kultúra dávania (pridaná sociálna hodnota) a spoločenské začleňovanie svojich zamestnancov, prípadné zisky v podstatnej miere reinvestuje do rozvoja svojich sociálno-ekonomických cieľov (Korimová 2007). Podľa Syrovátkovej (2012) je sociálny podnik vymedzený ako podnik s primárne sociálnymi cieľmi, ktorého nadhodnota je reinvestovaná za týmto účelom späť do podniku. Sociálny podnik je podnikateľský subjekt, ktorý pôsobí na bežnom trhu a je schopný obstáť v konkurencii s ostatnými podnikmi. Zároveň usiluje

o etiku podnikania – navonok k svojim zákazníkom a konkurentom, dovnútra k svojim zamestnancom.

Sociálny podnik tak môžeme charakterizovať ako sociálne zodpovednú ekonomickú spoločnosť s výraznými sociálnymi cieľmi a zámermi. Špecifickou črtou je však reinvestovanie zisku do svojich sociálnych cieľov a na prospech lokálnej komunity, v ktorej pôsobí (Dohnalová 2003). Primárnym cieľom sociálneho podniku je poskytovanie pracovných príležitostí a vzdelávanie najmä pre osoby, ktoré sú sociálne vylúčené, ktorým sa tu vytvára stimulujúce a podporujúce prostredie. Nenáročná manuálna práca predstavuje vynikajúcu príležitosť pre rôzne stupne náročnosti pracovných úloh a s tým spojenú integráciu osôb s rôznou úrovňou zručnosti (Cehelská a Hangoni 2013, str. 89). Sociálny podnik je teda trhovo orientovaný podnik, založený za účelom vytvorenia pracovných miest pre ľudí, ktorí sú znevýhodnení na klasickom trhu práce. Je spojený s činnosťou, ktorú nazývame sociálne podnikanie a táto v sociálnom podniku spája tri hodnoty: podnikanie, zamestnanosť, podporné pracovné prostredie (Kuvíková 2007).

V Českej republike sú sociálne podniky vytvárané "zdola" dobrovoľnou iniciatívou občanov. Najčastejšie vznikajú nové pracovné miesta pre osoby zo znevýhodnených sociálnych skupín a podniky naplňujú znaky integračného sociálneho podniku, ponúkajú produkty a služby v mestách a obciach. Legislatívne pozadie podpory sociálnych podnikov zamestnávajúcich osoby so zdravotným postihnutím je spojené s poskytnutím dotácie na vytvorené pracovné miesto podľa zákona o zamestnanosti. Prostredníctvom výziev Európskeho sociálneho fondu je koncept sociálnych podnikov rozšírený na zamestnávanie osôb z ďalších znevýhodnených skupín (Dohnalová a kol. 2015, str. 35).

Sociálne podnikanie predstavuje zastrešujúci termín pre rozmanitý počet aktivít a subjektov odlišných organizačných foriem, a preto je dôležité špecifikovať, definovať a určiť charakteristiky sociálneho podniku (Nicholls 2010).

Sociálne podnikanie je osobitný druh podnikania, ktorý je prioritne založený na neziskovom princípe netrhových alebo polotrhových vzťahoch pluralitných poskytovateľov, ktorí pôsobia v oblasti verejného záujmu. Je nástrojom sociálnej ekonomiky a preto subjekty sociálneho podnikania pôsobia vo všetkých sektoroch národného hospodárstva (primárny, sekundárny, terciárny, kvartérny a kvintárny sektor). Je uplatniteľné pri výrobe tovarov a v službotvornom procese: verejné služby, služby zamestnanosti (Korimová 2007).

Na Slovensku je sociálny podnik ukotvený aj v legislatíve, je viac inštitucionalizovaný a presne vymedzený, čo sa týka hospodárenia, aj pracovných síl. Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti definuje sociálny podnik ako sociálny podnik pracovnej integrácie.

Sociálny podnik pracovnej integrácie na účely zákona o službách zamestnanosti je **právnická alebo fyzická osoba**, ktorá:

- a) zamestnáva zamestnancov, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie v zmysle zákona o službách zamestnanosti v počte, ktorý predstavuje najmenej 30 % z celkového počtu jeho zamestnancov;
- b) poskytuje podporu a pomoc zamestnancom, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie, nájsť zamestnanie na otvorenom trhu práce;
- c) najmenej 30 % z finančných prostriedkov získaných z príjmu z predmetu činnosti, ktoré zostanú po úhrade všetkých výdavkov na predmet činnosti za príslušné zdaňovacie obdobie podľa daňového priznania, každoročne použije na vytváranie nových pracovných miest alebo na zlepšovanie pracovných podmienok;
- d) je zapísaná v registri sociálnych podnikov.

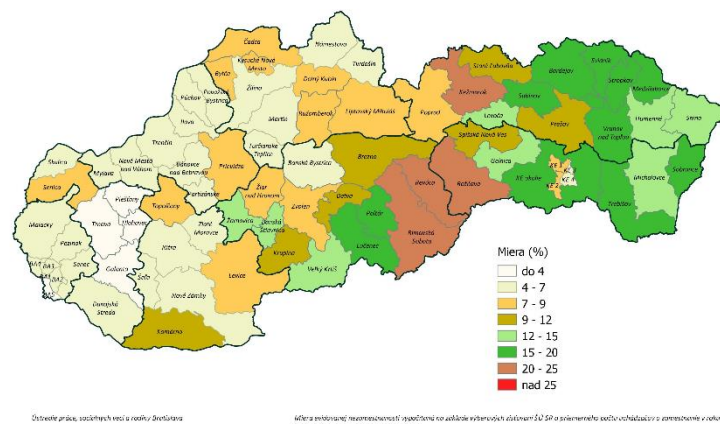
Žiadateľom o tento status môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, obec, samosprávny kraj, združenie obcí, združenie samosprávnych krajov podľa osobitného predpisu, rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia, ktorej zakladateľom alebo zriaďovateľom je obec alebo samosprávny kraj (UPSVaR 2017).

3 NEZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNY PODNIK V OBCI

Jednou z horizontálnych priorít posledného desaťročia je zapojovanie znevýhodnených skupín obyvateľstva do väčšinového spôsobu života spoločnosti. Spoločenské znovuzачlenenie (inklúzia) sa týka osôb a skupín, ktoré sa z nejakého dôvodu ocitajú mimo hlavného prúdu spoločenského života a väčšinou strácajú (alebo nikdy ani nemali) dostatočné zdroje pre bežne dosahovanú životnú úroveň a zapojenie do občianskeho života. Kľúčovým momentom začlenenia je zabezpečenie vlastných zdrojov príjmu. To sa však nezaobíde bez dočasnej alebo trvalej pomoci z verejných zdrojov, väčšinou formou dotácií tomu, kto má príjem zo zamestnania alebo podnikanie ľuďom umožňuje. Udržať si vlastný príjem však predpokladá, že to jedinec vie a chce. Preto tiež stratégia spoločenského začleňovania znevýhodnených skupín populácie nemôže byť založená len na prílive dotácií, ale na komplexe opatrení:

- na posilňovaní potenciálu komunity, napr. na vytváraní služieb, pracovných a iných príležitostí pre ľudí, ktorí by inak nemohli zmeniť svoju životnú situáciu,
- na realizácii tzv. pozitívnych akcií, keď cieľom je dostať zdroje tam, kde sú najviac potrebné,
- na praktickom zapojení sa občanov do diania v komunite,
- na motivačných programoch pre príjemcu pomoci, resp. klientov sociálnych služieb (Jakab 2007).

Miera evidovanej nezamestnanosti v okresoch SR k 31.12.2016



Obrázok 1 Miera evidovanej nezamestnanosti v okresoch SR k 31. 12. 2016

Zdroj: UPSVaR, 2017.

Na Obrázku 1 môžeme vidieť, že najväčší problém s nezamestnanosťou trápí stredné a východné Slovensko (okresy označené zelenou a tmavohnedou farbou). Na východnom Slovensku je miera nezamestnanosti v rozmedzí 15-20%, niektoré stredoslovenské okresy majú mieru nezamestnanosti aj nad 20%. Tieto okresy, či regióny majú jednak sťažené podmienky s tvorbou nových pracovných príležitostí, na druhej strane sa tu nachádzajú aj skupiny obyvateľstva, ktoré vykazujú dlhodobú nezamestnanosť. Preto vyvstáva otázka o tom, ako dopomôcť práve skupinám obyvateľstva, ktoré majú nízku úroveň vzdelania, sú dlhodobo nezamestnaní a tým pádom buď vôbec nemajú, alebo úplne stratili pracovné návyky.

Jedným z východísk riešenia situácie nerovnomernej nezamestnanosti v regiónoch a problematiky znevýhodnených skupín obyvateľstva je práve sociálna ekonomika, ktorej nástrojom je sociálne podnikanie. To môže byť v správe aj miest alebo obcí. Podľa Romanovej (2013) sociálna ekonomika, ktorej súčasťou sú sociálne podniky, bojuje proti nezamestnanosti, ktorá je jedným z hlavných sociálnych problémov v súčasnej dobe.

Vytváranie takýchto podnikov však vyžaduje súčinnosť štátu a kreatívnych jednotlivcov, ktorým je zverená zodpovednosť za miestny obecný, či mestský rozvoj, bez možnosti zneužitia verejných financií, ktoré tieto sociálne podniky majú možnosť prijímať.

V posledných rokoch je možné pozorovať narastajúci záujem obcí o založenie a prevádzkovanie obecných firiem, ktoré vo svojej podstate napĺňajú kritériá tzv. „sociálnych podnikov“. Obec pri zakladaní podnikateľskej činnosti vstupuje do prostredia, ktoré je legislatívne určené a stáva sa podnikateľským subjektom takým, ako je každý iný. Rovnako, aj pri výbere zamerania činností pre obec platia možnosti a pravidlá, ako pre každý iný subjekt. Inými slovami, obec si môže vybrať akúkoľvek náplň svojho podnikania, ktorú umožňuje legislatíva súvisiaca s podnikaním (EPIC 2017).

Nezisková organizácia EPIC so sídlom v Bratislave, sa zameriava na podporu budovania obecných sociálnych podnikov. Vypracovala Katalóg podnikateľských príležitostí, ktorého zámerom je približne zorientovať a inšpirovať samosprávy a mimovládne neziskové organizácie, aby získali základnú predstavu o možných činnostiach.

Katalóg podnikateľských príležitostí je súčasťou aktivít v rámci projektu „Podpora obecných podnikov založených za účelom zvýšenia zamestnanosti ľudí znevýhodnených na trhu práce“, ktorého cieľom je vytvorenie nových pracovných miest pre ľudí s rôznymi formami znevýhodnenia na základe kvalitnej identifikácie takých podnikateľských príležitostí, ktoré umožnia vybraným samosprávam založiť stabilný sociálny podnik pre ľudí s rôznymi formami znevýhodnenia. Tento projekt je podporený prostredníctvom Programu švajčiarsko-slovenskej spolupráce v rámci rozšírenej Európskej únie. Partnerom projektu je švajčiarska organizácia Social Business Earth (EPIC 2017).

Municipálne podniky zohrávajú rozhodujúcu úlohu pri budovaní bohatstva komunity z niekoľkých kľúčových dôvodov:

- Vytvárajú stabilné a kvalitné pracovné miesta pre členov komunity.
- Zvyšujú miestnu hospodársku stabilitu tým, že znižujú spoliehanie sa na rozdiely súkromných podnikov.
- Často poskytujú tovary a služby pre nedostatočne zaistené oblasti, ktoré prehliadajú poskytovatelia ziskových podnikov.
- Často poskytujú tovar a služby miestnym obyvateľom za nižšie náklady ako poskytovatelia ziskových podnikov.
- Vytvárajú nové miestne príjmy, ktoré prinášajú nespočetné výhody pre komunitu.

- Často poskytujú väčšiu zodpovednosť, transparentnosť a demokratickú kontrolu ako poskytovatelia ziskového sektora (Municipal Enterprise 2017).

Založenie sociálneho podniku v obci však vyžaduje ľudí, resp. človeka, ktorý má kompetencie riadiť, ale je i tvorivý a dokáže vytvoriť priestor pre prácu so znevýhodnenými skupinami občanov.

3.1 Právne formy obecných sociálnych podnikov

Ako každý podnikateľský subjekt, aj subjekt, ktorý je v správe mesta alebo obce musí mať svoju právnu formu. Podľa „Manuálu pre starostov a dobrovoľníkov o zakladaní obecných sociálnych podnikov“ sú najvhodnejšími právnymi formami pre obecné sociálne podniky tieto:

- **Živnostenský list na obec** - Najjednoduchšie je požiadať o vydanie živnostenského listu priamo na obec. Výhodou podnikania takýmto spôsobom je, že keďže starosta je štatutárom obce, priamo vedie a zodpovedá aj za podnikateľskú činnosť.
- **Zriadenie samostatnej príspevkovej organizácie alebo rozpočtovej organizácie** - Aj keď sa tieto organizácie zväčša zakladajú na správu verejnoprospešných aktivít, pri založení sociálneho podniku je vhodné použiť túto spoločnosť na naštartovanie, prípadne prevádzkovanie aktivít.
- **Založenie spoločnosti s ručením obmedzeným** - Pri väčšom objeme činností, najmä však pre podnikateľské aktivity, je vhodné, ak obec založí samostatnú právnickú osobu hneď na začiatku. Ako najvhodnejšia sa javí spoločnosť s ručením obmedzeným
- **Občianske združenia** - Samotný zákon č. 83/1990 Z. z. o združovaní občanov nevylučuje vykonávanie komerčnej činnosti vykonávanej občianskymi združeniami aj podnikateľským spôsobom, a to v prípade, ak účel združenia, za ktorým sa fyzické prípadne právnické osoby združili, zostáva plne zachovaný.
- **Neziskové organizácie** - Nezisková organizácia môže podnikat' podľa osobitných predpisov za podmienky, že touto činnosťou sa dosiahne účelnejšie využitie jej majetku a nebude ohrozená kvalita, rozsah a dostupnosť služieb, pre ktoré bola založená;
- **Záujmové združenia právnických osôb** - Hlavným účelom nemôže byť podnikateľská činnosť, no na druhej strane výkon podnikateľskej činnosti Občiansky zákonník nevylučuje, čo znamená, že záujmové združenie právnických osôb môže vykonávať podnikateľskú činnosť doplnkovým spôsobom (EPIC 2014).

Keďže sociálne podniky pracujú väčšinou so skupinami obyvateľstva, ktoré patria medzi znevýhodnených uchádzačov, je potrebné im prispôbiť aj pracovné nasadenie a starostlivosť. Podľa Manuálu pre starostov a dobrovoľníkov pri zakladaní obecných sociálnych podnikov je viacero dôvodov, prečo by obce mali využiť podporné mechanizmy štátu pri vytváraní pracovných miest pre znevýhodnené skupiny. Ide o tieto dôvody:

- Sociálne podniky predstavujú najdôležitejšiu súčasť rozvoja obce.
- Ide o realizáciu sociálneho programu. Dávanie ľuďom do ruky chlieb.
- Pohotovostní pracovníci sú „vždy po ruke“ v prípade havárií a mimoriadnych udalostí.
- Zlacnenie a skvalitnenie obecných služieb.
- Interpersonálny prameň podnetov, návrhov a riešení.
- Odkrývanie skutočných pracovných schopností nezamestnaných (kto je kto).
- Nenahraditeľná pomoc pri organizovaní kultúrneho športového a spoločenského života.
- Štartovanie a zlepšovanie podnikateľského prostredia.
- Využívanie zdrojov obce.
- Realizácia bytového programu v obci (EPIC 2014).

Je teda potrebné nájsť takú rovinu podnikateľskej činnosti, ktorá prinesie výhody a uľahčí, či zefektívni miestny rozvoj, na ktorom sa budú podieľať samotní občania. Ide o začleňovanie práve tých občanov do pracovných činností, ktorí stratili, resp. nikdy nemali pracovné návyky, ale pôsobia v obci, či meste, miestna samospráva vykazuje určité náklady na služby i pre nich, preto je potrebné, aby boli takýmto spôsobom začlenení so spoločnej deľby práce, samozrejme za pracovnú odmenu. Jedným zo svetlých príkladov práce so znevýhodnenými občanmi na trhu práce je Obecný sociálny podnik v obci Spišský Hrhov, ktorý má už niekoľkoročné skúsenosti s integráciou znevýhodnených občanov – dlhodobo nezamestnaných, do pracovného procesu v rámci podnikateľskej roviny.

3.2 Základné údaje o sociálnych podnikoch a obecných sociálnych podnikoch v SR

K 20. 1. 2017 bolo v Registri sociálnych podnikov pracovnej integrácie spravovaným Úradom práce, sociálnych vecí a rodiny 10 podnikov. Medzi týmito podnikmi figurujú 3 podniky v správe mesta alebo obce.

Z celkového počtu registrovaných podnikov bolo 79 podnikov zrušených, z toho v polovici decembra 2016 13 podnikov a začiatkom roka 2017 13 podnikov. 5 podnikov pozastavilo na vlastnú žiadosť svoju činnosť.

Tabuľka 1 Aktuálny stav sociálnych podnikov pracovnej integrácie v Registri UPSVaR k 20. 1. 2017

Fungujúce sociálne podniky v SR k 20.1.2017	Sociálne podniky v správe mesta alebo obce k 20.1.2017	Zrušené sociálne podniky ku koncu roka 2016	Zrušené sociálne podniky na začiatku roka 2017	Pozastavená činnosť sociálnych podnikov na vlastnú žiadosť
10	3	13	13	5

Zdroj: UPSVaR, 2017

Z údajov v tabuľke môžeme usudzovať, že sa v priebehu rokov nevytvorilo veľa takýchto podnikov, ktoré spĺňajú podmienky pre evidovanie v Registri sociálnych podnikov pracovnej integrácie. Mnohé v priebehu 10 rokov zanikli, resp. boli zrušené. Ich zánik súvisí aj s dĺžkou podpory od štátu, ktorá je presne časovo ohraničená. Problém týchto podnikov je práve v ich udržateľnosti a schopnosti obstáť na konkurenčnom trhu, aj po čase uplynutia dotačného režimu zo štátneho rozpočtu. Avšak tie, ktoré existujú prispievajú k miestnemu trvalo udržateľnému rozvoju mesta, či obce, preto je potrebné zvýšiť edukáciu a informovanosť o možnostiach podnikania miest a obcí, či vyšších územných celkov, ako subjektov samosprávy.

4 ZÁVER

Etablovanie sociálneho podnikania je významne späté s rozvojom podnikateľského potenciálu a podnikateľských zručností. Ide v ňom v zásade o to, vedieť nájsť podnikateľské príležitosti aj v oblastiach tradične skôr orientovaných na verejnú podporu (zamestnávanie znevýhodnených kategórií, s hendikepom pracovnej sily, sociálne potreby lokalít, a pod.) (Lubelcová). Sociálny podnik musí udržiavať veľmi intenzívnu spoluprácu s verejným sektorom a sieťou partnerov. Medzi najdôležitejších partnerov patrí miestna a regionálna samospráva, orgány miestnej štátnej správy, ale tiež ich podriadené organizácie, mimovládne organizácie, verejnoprospešné organizácie, cirkev, podnikatelia a pod. (Cehelská a Hangoni 2013, str. 89).

Miestna samospráva je ideálnou príležitosťou pre vytvorenie podnikateľských subjektov v správe obce, či mesta a vytvorení pracovných príležitostí pre znevýhodnených občanov na trhu práce. Vyššie spomínané výhody môžu prispieť k znižovaniu dlhodobej nezamestnanosti, ale i k trvalo udržateľnému rozvoju našich miest a obcí, ktoré sa snažia vyrovnáť s problémom skupín občanov, ktorí sa dlhodobo nevedia zamestnať a strácajú pracovné schopnosti, dispozície a návyky. To však vyžaduje kreatívny prístup a osobné angažovanie kompetentných (primátorov, starostov, poslancov zastupiteľstiev a koordinátorov) pre tvorbu takýchto príležitostí.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] CEHELSKÁ, D. - HANGONI, T. *Manažment rozmanitosti v sociálnych organizáciách*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2013. ISBN 978-80-555-0959-4
- [2] DOHNALOVÁ, M. Sociálny podnikanie v občanskom sektore ČR. In *Determinanty sociálneho rozvoja – Sociálne podnikanie*. Banská Bystrica: EF UMB, 2013.
- [3] DOHNALOVÁ, M., DEVEROVÁ, L., LEGNEROVÁ, K., POSPÍŠILOVÁ, T. *Lidské zdroje v sociálních podnicích*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015. ISBN 978-80-7552-060-9.
- [4] EPIC. *Obecné sociálne podniky. Katalóg podnikateľských príležitostí*. [online] 2016. [cit. 30. 5. 2017] Dostupné na: <http://www.epic-org.eu/socialne-podniky/podpora-obecnych-socialnych-podnikov-zalozenych-za-ucelom-zvysenia-zamestnanosti-ludi-znevychodnenych-na-trhu-prace/obecne-socialne-podniky-katalog-podnikatelskych-prilezitosti/>
- [5] JAKAB, K. Sociálna ekonomika ako nástroj riešenia chudoby a sociálneho vylúčenia. In *Determinanty sociálneho rozvoja. Sociálne podnikanie V. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: UMB EF, 2007. ISBN 978-80-8083-494-4
- [6] KORIMOVÁ, G. Sociálna ekonomika a sociálne podnikanie. In *Determinanty sociálneho rozvoja. Sociálne podnikanie V. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: UMB EF, 2007. ISBN 978-80-8083-494-4
- [7] KUVÍKOVÁ, H. Rozvoj a podpora sociálneho podnikania. In *Determinanty sociálneho rozvoja. Sociálne podnikanie V. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: UMB EF, 2007. ISBN 978-80-8083-494-4
- [8] LUBELCOVÁ, G. *Forma a proces – dilemma sociálneho podniku a sociálneho podnikania*. [online] Bratislava, [cit. 30. 5. 2017] Dostupné na: https://fphil.uniba.sk/fileadmin/fif/veda/centra_ex_akad_siete/cesiuk/socialna_dimenzia/Dalsie_Lubelcova_forma_a_proces.pdf
- [9] EPIC. *Manuál pre starostov a dobrovoľníkov o zakladaní obecných podnikov*. [online] Žilina, 2014. [cit. 29. 5. 2017] Dostupné na: <http://www.epic-org.eu/wp-content/uploads/2014/08/Manu%C3%A1l-pre-pre-starostov-a-dobrovo%C4%BEn%C3%ADkov-o-zakladan%C3%AD-obecn%C3%BDch-podnikov.pdf>
- [10] NICHOLLS, A. 2010. Social Enterprise and Social Entrepreneurs. In EDWARDS, M. (ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 80-92 p.
- [11] ROMANOVÁ, D. Sociálna ekonomika a jej dopad na elimináciu nezamestnanosti. In *Elektronický zborník abstraktov z odborného workshopu „Riešené projekty – terminologické a odborné problémy“*, Košice: PHF EU, 2013. ISBN 978-80- 225-3660- 8.
- [12] SYROVÁTKOVÁ, J. *Sociální podnik jako podnikatelský subjekt*. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2012.
- [13] UPSVAR. *Miera evidovanej nezamestnanosti v okresoch SR k 31.12.2017*. [online] Bratislava: UPSVaR, 2017 [cit. 26. 5. 2017] Dostupné na: <https://m.smedata.sk/api-media/media/image/sme/1/23/2352191/2352191.jpeg?rev=3&r=0.8474795547314198>
- [14] URL. *Municipal enterprise*. [online] [cit. 26. 5. 2017] Dostupné na: <http://community-wealth.org/strategies/panel/municipal/index.html>

Adresa autora:

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.
 Fakulta verejnej správy UPJŠ v KE
 Popradská 66, 041 32 Košice
lenka.pcolinska@upjs.sk

MAJETOK – NÁSTROJ UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA OBCE

Slavka SEDLÁKOVÁ

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

slavka.sedlakova@upjs.sk

Abstrakt

Medzi základné povinnosti obce patrí zaistenie všestranného rozvoja jej územia a napĺňanie cieľov v hospodárskej, sociálnej a kultúrnej oblasti. Zároveň obec musí vytvoriť priaznivé podmienky pre život obyvateľov obce ako aj uspokojiť ich potreby. Ak chce obec plniť všetky tieto kompetencie, potrebuje k tomu okrem rozpočtových zdrojov aj dostatočnú majetkovú základňu. Vlastníctvo majetku a jeho efektívne využívanie generuje možnosť získavania doplnkových zdrojov financovania obcí. V tomto kontexte stabilná majetková základňa využívaná v zmysle zásad efektívnosti umožňuje udržateľný rozvoj obcí.

Kľúčové slová: majetok, obec, majetková štruktúra, finančná stabilita, rozvoj

1 ÚVOD

Rozšírenie činnosti obecných samospráv a snaha zabezpečiť požadovanú kvalitu poskytovaných verejných služieb zvyšuje nároky na rozsah ich majetkovej základne. Vlastníctvo majetku ovplyvňuje ekonomickú samostatnosť obcí a tvorí predpoklad zvyšovania ich autonómie.

Konštituovanie obecného majetku bolo ovplyvnené okrem iného aj procesmi reforiem verejnej správy. Právo na vlastnícky vzťah k majetku obce zakotvuje Ústava Slovenskej republiky, ktorú potrebnéjšie dopĺňajú zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Zákon vymedzuje majetok ako nehnuteľné veci a hnutelné veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce, ktoré obec nadobudne do vlastníctva prechodom z majetku štátu na základe týchto zákonov alebo osobitných zákonov, alebo vlastnou činnosťou. Majetok slúži na verejné účely, na výkon samosprávnych funkcií, či na realizáciu podnikateľskej činnosti. Pri nakladaní s majetkom však musí obec zaistiť všestranný rozvoj územia a zároveň musí vytvoriť priaznivé podmienky pre život obyvateľov obce ako aj uspokojiť ich potreby.

Cieľom príspevku je posúdiť štruktúru a hodnotu majetkovej základne obcí v nadväznosti na vyčíslenie ukazovateľov, ktorými je možné hodnotiť efektívnosť nakladania s majetkom. Údajovú základňu tvoria Súvahy, Výkazy ziskov a strát a Bilancie príjmov a výdavkov obcí SR a ich rozpočtových organizácií za roky 2011 až 2015, ktoré nám poskytlo Datacentrum.

2 VECNÁ A HODNOTOVÁ ŠTRUKTÚRA MAJETKU OBCÍ

Majetkovú základňu obcí SR tvorí neobežný a obežný majetok, pričom podrobnejšie sme skúmali vývoj vecnej a hodnotovej štruktúry neobežného majetku. Táto časť majetkovej základne tvorí v jednotlivých obdobiach približne 80% z celkovej hodnoty majetku a zároveň ide práve o druh majetku, ktorý vytvára predpoklady na zvyšovanie kvality poskytovaných verejných služieb i na zvyšovanie efektov, ktoré má využívanie majetku prinášať.

Tabuľka 1 Štruktúra majetku obcí (v tis. eur)

	2011	2012	2013	2014	2015
Neobežný majetok	3 823 117,90	3 862 602,66	3 798 768,66	3 972 246,17	3 893 099,28
Dlhodobý nehmotný majetok	6 157,60	5 383,49	4 085,93	3 865,25	3 723,93
Dlhodobý hmotný majetok	3 095 948,10	3 154 646,59	3 115 420,56	3 276 300,16	3 250 526,41
dlhodobý finančný majetok	721 012,20	702 572,57	679 262,18	692 080,76	638 848,94
Obežný majetok	846 339,40	805 930,54	835 483,92	922 417,93	964 070,28
Časové rozlíšenie	4 043,05	4 035,53	4 128,35	4 172,43	3 626,36
Majetok spolu	4 673 500,48	4 672 568,73	4 638 380,95	4 898 836,53	4 860 795,93

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z DATACENTRA

Pri hodnotení majetkovej základne obcí a rozpočtových organizácií v pôsobnosti obcí SR sme pozornosť venovali aj sledovaniu vývoja hodnoty celkového majetku v rozčlenení podľa príslušnosti obcí k jednotlivým z ôsmich samosprávnych krajov. Podľa tohto kritéria majú najsilnejšiu majetkovú pozíciu obce prislúchajúce do Bratislavského a Košického kraja. Hodnota majetku obcí prislúchajúcich k Bratislavskému kraju v roku 2011 činí 2 156 526 011 eur t.j. viac než 46 % z celkovej hodnoty majetku. V prípade obcí v Košickom kraji sa údaj o hodnote neobežného majetku pohybuje v roku 2011 na úrovni 843 837 580 eur, čo z celkovej hodnoty majetku všetkých obcí v SR predstavuje 18 % podiel. Zároveň hodnota majetku týchto obcí viac než 3 až 4-násobne presahuje hodnotu majetku obcí ostatných krajov v SR, s výnimkou obcí prislúchajúcich k Žilinskému kraju, kde zaznamenávame menej výrazný rozdiel v hodnote. V prípade obcí v Bratislavskom kraji hodnota majetku obcí viac než 9 až 10-násobne prekračuje hodnotu majetku obcí napríklad v Trenčianskom kraji, kde evidujú obce v roku 2011 majetok v hodnote 173 458 982 eur. Podobné rozloženie hodnoty celkového majetku, ktorý je vo vlastníctve obcí a rozpočtových organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti z hľadiska príslušnosti obcí do jednotlivých krajov bolo zistené aj ďalších sledovaných rokoch.

Z hľadiska podrobnejšej štruktúry neobežného majetku má najvýznamnejšie postavenie dlhodobý hmotný majetok, ktorý v jednotlivých sledovaných rokoch predstavuje viac než 80 %-

ný podiel z hodnoty neobežného majetku obcí SR. V tomto druhu majetku je viazaná výrazná hodnota a preto práve tento majetok najčastejšie obce využívajú nielen na poskytovanie verejných statkov, ale aj na dosahovanie doplnkových zdrojov do rozpočtu vo forme príjmov z jeho prenájmu, predaja a pod. V jednotlivých obciach tento druh majetku tvoria pozemky, umelecké diela, stavby, samostatné hnutelné veci a súbory hnutelných vecí, drobný a ostatný dlhodobý hmotný majetok, no objavujú sa aj pestovateľské celky trvalých trávnych porastov. Do tejto kategórie majetku je z účtovného hľadiska zaradená hodnota poskytnutých preddavkov na dlhodobý hmotný majetok resp. hodnota obstarávacích nákladov na dlhodobý hmotný majetok, ktorý ešte nebol zaradený do užívania a je vedený na účte 042. Pri pohľade na hodnotovú štruktúru neobežného majetku obcí SR podľa ich zaradenia do príslušného kraja je najsilnejšia majetková pozícia u obcí Bratislavského a Košického kraja, čo je v súlade aj s výsledkami prezentovaným v prípade hodnoty celkového majetku.

Menej výrazné zastúpenie v štruktúre neobežného majetku má v sledovanom období dlhodobý nehmotný majetok, pričom jeho podiel na celkovej hodnote neobežného majetku postupne klesá a to z 0,16 % v roku 2011 na 0,09 % v roku 2015. Obce a rozpočtové organizácie v pôsobnosti obcí SR v tejto kategórii majetku najčastejšie evidujú softvér, ocenené práva, drobný dlhodobý nehmotný majetok, ostatný dlhodobý nehmotný majetok, ale aj hodnotu poskytnutých preddavkov na dlhodobý nehmotný majetok resp. hodnotu obstarávacích nákladov na dlhodobý nehmotný majetok, ktorý ešte nebol zaradený do užívania a je vedený na účte 041.

V štruktúre dlhodobého finančného majetku, ktorý je súčasťou neobežného majetku figurujú predovšetkým podielové cenné papiere a podiely v dcérskej účtovnej jednotke, podielové cenné papiere a podiely v spoločnosti s podstatným vplyvom a realizovateľné cenné papiere a podiely. Do tejto kategórie patrí aj ostatný dlhodobý finančný majetok, ktorý predstavujú cenné papiere a podiely, ktoré vyjadrujú podiel na základnom imaní alebo na hlasovacích právach v obchodnej spoločnosti menší ako 20 %. Súčasne sa tu účtujú umelecké diela, zbierky, predmety z drahých kovov, ktoré boli obstarané na účel dlhodobého uloženia voľných peňažných prostriedkov alebo pozemky, ktoré účtovná jednotka obstarala na účel dlhodobého uloženia voľných peňažných prostriedkov. Do tejto kategórie majetku je z účtovného hľadiska zaradená aj hodnota obstarávacích nákladov na dlhodobý finančný majetok, ktorý ešte nebol zaradený do užívania a je vedený na účte 043.

V roku 2011 sa hodnota dlhodobého finančného majetku, ktorý vlastnili obce a rozpočtové organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí pohybovala na úrovni 721 012 254 eur. V ďalších rokoch sa hodnota dlhodobého finančného majetku postupne znižovala, s výnimkou roku 2014.

Pri hodnotení objemu evidovaného dlhodobého finančného majetku obcí SR podľa ich zaradenia do príslušného kraja najsilnejšiu majetkovú pozíciu možno v rámci všetkých sledovaných rokov konštatovať u obcí Bratislavského a Žilinského kraja, pričom obce v týchto regiónoch vlastnili viac než 74% z celkovej hodnoty dlhodobého finančného majetku. Išlo predovšetkým o podielové cenné papiere a podiely v dcérskych účtovných jednotkách. Najnižšiu hodnotu vo vzťahu k vlastníctvu dlhodobého finančného majetku sme zaznamenali u obcí patriacich do Trenčianskeho a Trnavského kraja.

Do hodnoty celkového majetku obce a samosprávneho kraja vstupuje aj obežný majetok. V štruktúre obežného majetku obcí vrátane rozpočtových organizácii v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov majú svoje zastúpenie aj finančné účty a dlhodobé i krátkodobé finančné výpomoci. Efektívne využívanie týchto aktív je následne možné vyčíslieť prostredníctvom dosiahnutých príjmov, ktoré plynú do rozpočtov vo forme úrokov. V detailnejšom členení sa v rozpočtoch sledujú úroky z úverov a pôžičiek, úroky z vkladov, úroky z finančného hospodárenia, úroky z termínovaných vkladov, úroky z návratných finančných výpomocí resp. ostatné platby.

V podmienkach obcí SR boli tieto príjmy súčasťou rozpočtov vo všetkých sledovaných rokoch. Ich celková hodnota mala v sledovanom období klesajúci trend, čo kopíruje aj vývoj úrokových sadzieb na finančnom trhu, ktoré sa odvíjali od základnej úrokovej sadzby stanovovanej Európskou centrálnou bankou.

2.1 Zdroje krytia majetku obcí v SR

Jednotlivé zdroje krytia majetku môžu mať charakter zdrojov vlastných resp. cudzích. Z časového hľadiska rozlišujeme zdroje krytia majetku na dlhodobé a krátkodobé. Zdroje krytia majetku sú štruktúrované v časti pasív súvahy, pričom usporiadanie jednotlivých položiek poskytuje komplexnú informáciu o tom, z akých zdrojov bol celkový majetok obstaraný, resp. čím je krytý.

V účtovnej terminológii sa stretávame s pojmom vlastné imanie, ktoré predstavuje rozdiel majetku a záväzkov, pričom tieto vlastné zdroje krytia majetku sú súčtom viacerých položiek súvahy. Ide o výsledky vlastnej činnosti obce, ktoré napríklad zahŕňajú oceňovacie rozdiely z precenenia majetku a záväzkov (účet 414), resp. oceňovacie rozdiely z kapitálových účastín, kde sa účtuje kladný alebo záporný rozdiel medzi uznaným ocenením a účtovným ocenením vecného vkladu pri jeho vložení do obchodnej spoločnosti. Účtuje sa tu tiež zvýšenie alebo zníženie hodnoty cenných papierov (účet 415). Ďalej medzi vlastné zdroje patrí hodnota vytvorených

fondov ako je napr. zákonný rezervný fond, ktorý je kreovaný podľa osobitných predpisov, ale aj ostatné fondy, ktoré sú tvorené z kladného výsledku hospodárenia a môžu byť viazané na rôzne účely podľa rozhodnutia obce alebo samosprávneho kraja. Súčasťou vlastného imania t. j. vlastným zdrojom krytia je výsledok hospodárenia za aktuálne účtovné obdobie a zároveň nevysporiadaný výsledok hospodárenia z minulých rokov. Medzi cudzie zdroje krytia majetku patria rezervy, zúčtovanie medzi subjektmi verejnej správy, záväzky, úvery a časové rozlíšenie výdavkov a výnosov budúcich období.

Tabuľka 2 Štruktúra zdrojov krytia majetku obcí SR (v tis. eur)

	2011	2012	2013	2014	2015
Vlastné imanie	3 669 996,93	3 688 101,19	3 768 789,05	3 716 988,96	3 655 094,97
z toho : výsledok hospodárenia (+/-)	3 602 694,62	3 679 339,78	3 288 567,60	3 655 319,21	3 593 186,86
Záväzky	694 509,12	703 327,12	605 688,37	762 652,58	807 819,58
z toho: rezervy	13 091,06	25 029,88	24 137,51	50 258,53	38 992,09
bankové úvery	306 831,68	317 282,87	244 269,32	273 518,36	266 425,55
Časové rozlíšenie	308 994,42	281 140,41	263 903,04	419 194,99	397 881,38
Spolu zdroje	4 673 500,48	4 672 568,73	4 638 380,95	4 898 836,53	4 860 795,93

Zdroj: Vlastné spracovanie údajov z DATACENTRA

Tabuľka 2 predkladá agregované údaje o štruktúre zdrojov krytia majetku obcí a rozpočtových organizácií v pôsobnosti obcí SR v sledovanom období rokov 2011-2015. Analýzou bolo zistené, že obce a rozpočtové organizácie v pôsobnosti obcí SR majú majetok krytý vlastnými zdrojmi na úrovni cca 80%, čo je možné hodnotiť pozitívne. Najvyššia kumulatívna hodnota výsledku hospodárenia bola v jednotlivých rokoch zaznamenaná u obcí Bratislavského a Košického kraja. Najnižšie hodnoty tohto ukazovateľa boli zaznamenané v obciach Trnavského kraja. Ako bolo naznačené, výsledok hospodárenia je súčtovým riadkom výsledku hospodárenia z minulých rokov a výsledku hospodárenia za konkrétne účtovné obdobie. Ak by sme sledovali výsledky hospodárenia za konkrétny rok, tak nie všetky obce dosahovali v jednotlivých rokoch kladný výsledok hospodárenia. Pri sledovaní tohto ukazovateľa podľa príslušnosti k jednotlivým krajom v roku 2011 vykázali negatívny výsledok hospodárenia obce v Trenčianskom, Banskobystrickom, Prešovskom i Košickom kraji. V roku 2012 hospodárili so stratou už aj obce v ostatných krajoch s jedinou výnimkou, ktorou boli obce prislúchajúce k Trnavskému kraju. Aj v nasledujúcich rokoch boli výsledky hospodárenia rôznorodé, pričom v roku 2015 sa podarilo v sumáre dosiahnuť kladný výsledok hospodárenia obciam Prešovského, Košického, Trenčianskeho a Žilinského kraja. Vzhľadom na kolísajúce výsledky v jednotlivých rokoch dochádzalo k obmedzenej tvorbe fondov. Počas sledovaného obdobia bol tvorený zákonný rezervný fond iba v

obciach, ktoré prislúchajú k Bratislavskému kraju. Ostatné obce tvorbu fondov v sledovanom období takmer vôbec nevykazujú.

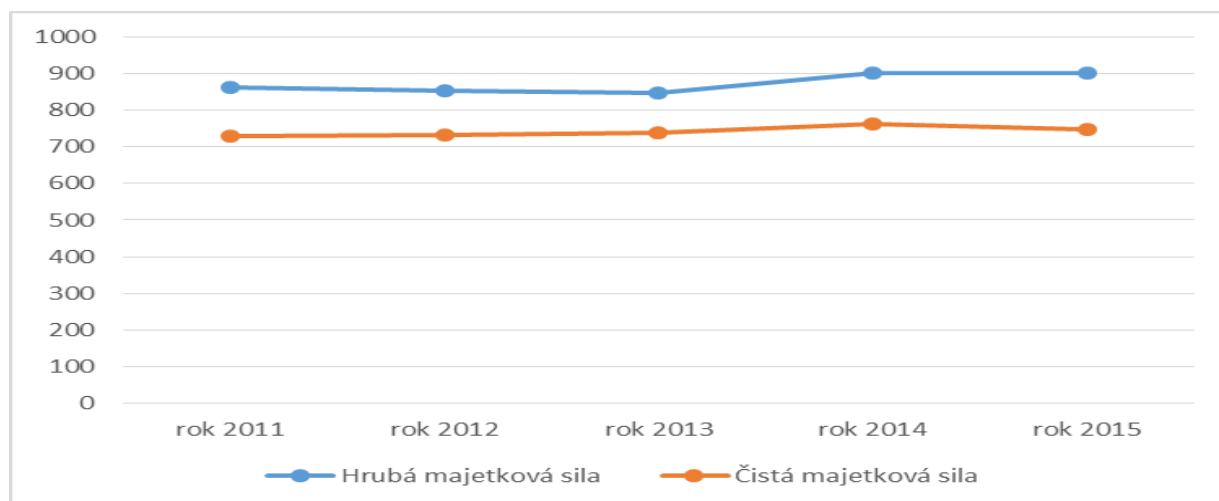
Cudzie zdroje krytia majetku obcí a rozpočtových organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí v SR majú vo vzťahu k vlastným zdrojom menej významné postavenie. V rámci ich vnútornej štruktúry za najvýznamnejší cudzí zdroj krytia majetku možno považovať bankové úvery a výpomoci, ktoré tvoria v roku 2011 takmer 44 % z celkových vykazovaných záväzkov, v roku 2012 to bolo 45 %. V nasledujúcich rokoch je badateľný trend v postupnom znižovaní hodnoty bankových úverov a výpomoci a aj miera ich zastúpenia vo vzťahu k hodnote celkových záväzkov postupne klesá. V roku 2015 mali bankové úvery a výpomoci už iba 32 %-né zastúpenie v štruktúre celkových záväzkov obcí, pričom išlo prevažne o dlhodobé bankové úvery. Pri detailnejšom pohľade na výšku vykazovaných hodnôt bankových úverov a výpomoci je zrejmé, že najvyššiu zadlženosť vykazujú obce Bratislavského, Žilinského a Košického kraja.

V štruktúre cudzích zdrojov krytia majetku evidujeme počas všetkých sledovaných rokov významné hodnoty aj v položke zúčtovanie medzi subjektami verejnej správy. Vzhľadom k tomu, že ide o súčtový riadok pasív skúmali sme podrobnejšie aj jednotlivé súčasti tejto hodnoty, pričom do tejto kategórie cudzích zdrojov krytia majetku patrí zúčtovanie transferov z rozpočtu obce, VÚC ale aj transferov medzi ostatnými subjektami verejnej správy. Hodnoty v tejto položke majú kolísavý trend, pričom v porovnaní roku 2015 s rokom 2011 došlo k zvýšeniu absolútnej hodnoty o takmer o 74 %.

2.2 Majetkové ukazovatele obcí v SR

Mieru efektívnosti využívania majetku možno vyčíslieť prostredníctvom finančnej analýzy, alebo prostredníctvom vhodne zvolených merateľných ukazovateľov, ktoré sú viazané na efekty plynúce z vlastníctva a využívania majetku.

Hrubá majetková sila vyjadruje hodnotu majetku na jedného obyvateľa, podľa ktorej je možné posúdiť rozvojový potenciál obce. Z hrubej majetkovej sily obce môžeme po odpočítaní evidovaných záväzkov vyjadriť **čistú majetkovú silu obce**. Vývoj hrubej a čistej majetkovej sily obcí v rokoch 2011 až 2015 prezentuje Graf 1.



Graf 1 Hrubá a čistá majetková sila obcí SR v rokoch 2011-2015, (v eurách)

Zdroj : Vlastné spracovanie

Pri skúmaní vývoja hrubej majetkovej sily obcí SR sme zistili, že rozvojový potenciál obcí vo väzbe na ich majetok mal kolísajúci trend. Kým v roku 2011 na jedného obyvateľa obce vlastnili majetok vo výške 861,48 eur, nasledujúce dva roky došlo k miernemu 1 %-nému poklesu. Spomínaný pokles bol spôsobený znížením hodnoty celkových aktív, ktoré boli vo vlastníctve obcí, no zároveň vzrástol počet obyvateľov. K pozitívnej zmene došlo v roku 2014, kedy na 1 obyvateľa pripadala hodnota 903,02 eur. Tento takmer 5 %-ný nárast bol podporený predovšetkým zvýšením hodnoty celkových aktív, ktoré síce medziročne rástli rýchlejšie, avšak tento rast bol brzdený už spomínaným zvýšením počtu obyvateľov.

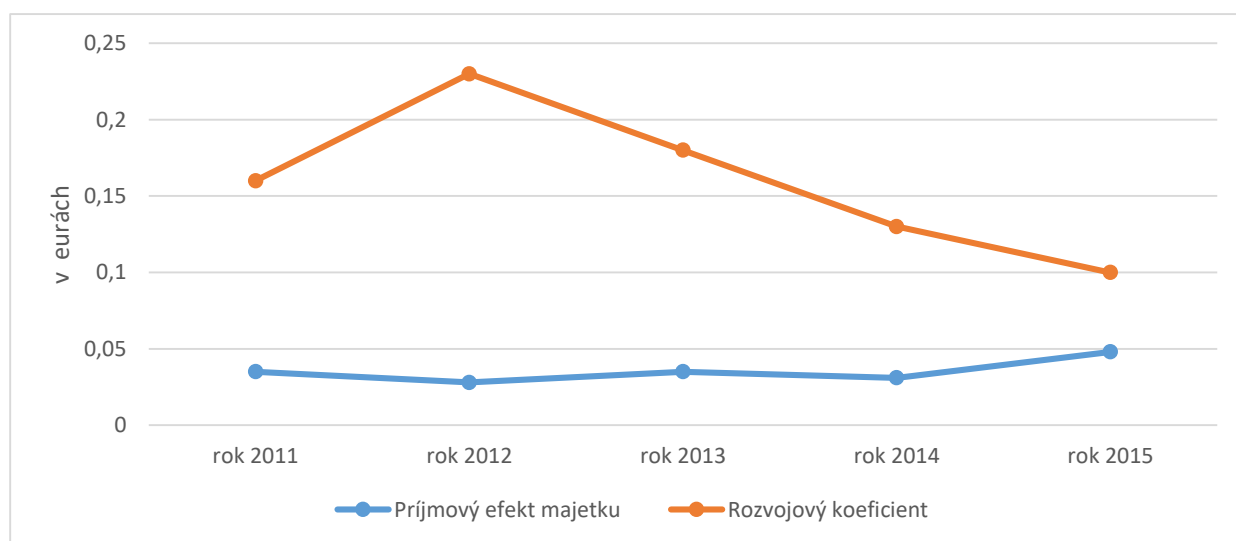
Čistá majetková sila vyjadruje celkovú hodnotu majetku na jedného obyvateľa po odpočítaní evidovaných záväzkov. Tento ukazovateľ poskytuje reálnejší pohľad na voľnú hodnotu majetku, ktorú majú obce k dispozícii a ktorá nie je viazaná záväzkami. Pri skúmaní vývoja tohto ukazovateľa bol trend zhodný s vývojom hodnôt hrubej majetkovej sily. Je možné konštatovať, že záväzky v prípade obcí znižujú ich majetkovú silu viac než o 15 %. V absolútnych hodnotách sa čistá majetková sila obcí pohybovala v intervale od 729,85 eur po 747,10 eur. Najlepší výsledok bol zaznamenaný v roku 2014, kedy mali obce vo vlastníctve majetok očistený o záväzky vo výške 762,44 eur.

Jednou z výhod dostatočnej majetkovej základne je možnosť získavať ďalšie zdroje príjmov, ktoré sú podmienené aktívnym využívaním majetku. Tieto príjmy sa môžu objaviť v rozpočte vo forme príjmov z podnikania a vlastníctva majetku. **Príjmový efekt majetku** sleduje hodnotu týchto príjmov vo väzbe na celkovú hodnotu majetku. Na základe dosiahnutých výsledkov je možné konštatovať, že hodnoty príjmového efektu sú veľmi nízke, čo korešponduje so skutočnosťou, že

obce SR využívajú majetok predovšetkým na výkon samosprávnych funkcií, z čoho nepramení možnosť získavania doplnkových príjmov.

Rozvojový koeficient obce poukazuje na relatívny podiel ročných kapitálových výdavkov na rozvojové investície vo vzťahu k disponibilnému majetku. Tento ukazovateľ je konštruovaný na základe požiadavky, aby predaj majetku bol následne doplnený obstaraním nových aktív. Táto požiadavka je zakomponovaná aj do zákonom určených rozpočtových pravidiel, ktoré upravujú povinnosť súvisiacu s použitím kapitálových príjmov výhradne na realizáciu investičných činností, t. j. na kapitálové výdavky.

Rozvojový koeficient obcí vrátane rozpočtových organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí v roku 2011 ilustruje, že obce vo väzbe na 1 euro hodnoty majetku zveľaďovali majetkovú základňu prostredníctvom kapitálových výdavkov vo výške 0,1629 eur. Od roku 2012, kedy došlo k 36 %-nému medziročnému rastu zaznamenávame postupný pokles v dosiahnutých hodnotách, čo kopírovalo situáciu vo výške kapitálových výdavkov.



Graf 2 Príjmový efekt a rozvojový koeficient obcí SR v rokoch 2011-2015 (v eurách)

Zdroj : Vlastné spracovanie

V roku 2015 dosahoval rozvojový koeficient obcí vrátane rozpočtových organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí už len 70 % hodnoty, ktorá bola zaznamenaná v roku 2011. V Grafe 2 je možné vidieť vývoj príjmového efektu a rozvojového koeficientu obcí SR v rokoch 2011 až 2015.

3 ZÁVER

Obecná územná samospráva plní celý rad úloh, ktoré je len ťažko možné zabezpečiť bez vlastného majetku. Majetok určuje ekonomickú samostatnosť obce a slúži nielen na výkon originálnych a prenesených kompetencií obce, ale aj na zaistenie ich samotného fungovania. Prostredníctvom majetku obec poskytuje verejné služby pre svojich občanov a snaží sa uspokojiť ich potreby a zabezpečiť im určitú životnú úroveň a kvalitu života. Vlastníctvo obecného majetku teda umožňuje ovplyvňovať ekonomický, ale aj sociálny rozvoj spravovaného územia. Majetok vo vlastníctve územnej samosprávy môžeme považovať za činiteľ rozvoja, pretože svojou štruktúrou a veľkosťou ovplyvňuje rozsah poskytovaných služieb a určuje kvalitu výkonu samosprávy.

Jedným z cieľov nášho príspevku bolo posúdenie majetkového postavenia obcí SR vrátane rozpočtových organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí SR. Majetkovú základňu obcí SR tvorí neobežný a obežný majetok. Detailnejšia pozornosť bola venovaná predovšetkým vývoju vecnej a hodnotovej štruktúry neobežného majetku. Práve tento druh aktív obce využívajú najčastejšie nielen na poskytovanie verejných statkov, ale aj na dosahovanie doplnkových zdrojov do rozpočtu vo forme príjmov z jeho prenájmu, predaja a pod. Na základe výsledkov realizovaných analýz môžeme konštatovať, že vďaka vhodnej štruktúre zdrojov krytia majetku, v ktorých prevažujú vlastné zdroje krytia majú obce SR priaznivé postavenie z hľadiska finančnej stability. Náklady na cudzie zdroje krytia majetku nenarúšajú v danom období rozpočty obcí. V rámci sledovaných majetkových ukazovateľov môžeme skonštatovať, že majetok obcí nie je využívaný komerčne a dodatočné príjmy z jeho vlastníctva sú zanedbateľné, čo vyjadruje príjmový efekt majetku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BÍNEK, Jan, 2008. Hospodaření s majetkem obcí. Brno: Masarykova univerzita v Brne, 2008. 189 s.
- [2] BOBÁKOVÁ, Viktória a Slavka SEDLÁKOVÁ, 2012. Finančné riadenie. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-7097-938-9.
- [3] HRABOVSKÁ, Zuzana a Zlata VALOVSKÁ, 2015. Regionálna ekonomika a rozvoj II. (vybrané kapitoly). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-815-2224-6.
- [4] KNÁPKOVÁ, Adriana a Drahomíra PAVELKOVÁ. 2010. Finanční analýza. Komplexní průvodce s příklady. I. vydání. Praha: Grada. ISBN 978-80-2473-349-4.
- [5] KOVALČÍKOVÁ Antónia, Účtovníctvo rozpočtových organizácií, Bratislava: Iura Edition, 2010, ISBN 978-80-8078-355-6
- [6] PAPCUNOVÁ, Viera. 2005. Model systémového rozhodovania obcí o využití nehnuteľného majetku. In: Acta regionalia et environmentalica [online]. č.2. [cit. 2017-05-24]. Dostupné na www.fem.uniag.sk/acta/download.php?id=280

- [7] PAPCUNOVÁ, Viera. 2010. Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí. Nitra: Fakulta prírodných vied UKF v Nitre. ISBN 978-80-8094-729-3.
- [8] RŮČKOVÁ, Petra. 2011. Finanční analýza. IV. vydání. Praha: Grada. ISBN 978-80-2473-916-8.
- [9] SEDLÁKOVÁ, Slavka a Zlata VALOVSKÁ. 2014 Property and its use within business activities of regional self-government authorities in Slovakia. In: Przedsiębiorstwo & Finanse, Vol. 6, no. 4(7), s. 31-42. ISSN 2084-1361.
- [10] SEDLÁKOVÁ, Slavka a Zlata VALOVSKÁ, 2015. Vzťah majetkovej pozície a finančnej nezávislosti regionálnych samospráv v Slovenskej republike. In: Societas et iurisprudentia. Roč.3, č.1, s.236-255. ISSN 236-255.
- [11] SOTOLÁŘ, Jozef, 2010. Zákon o majetku obcí (podrobný komentár s judikatúrou). Košice: SOTAC. ISBN 978-80-89446-04-9.
- [12] ŽÁRSKA, Elena a kol., 2012. Efektívnosť miestnej samosprávy.. Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv. Košice: Ekonomická fakulta TU Košice. 978-80-553-1264-4.
- [13] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- [14] Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
- [15] Zákon č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov

Adresa autora:

Ing. Slavka Sedláková, PhD.
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice
email: slavka.sedlakova@upjs.sk

IMPLEMENTACE STRATEGICKÝCH PLÁNŮ TRVALE UDRŽITELNÉHO ROZVOJE V LIBERECKÉM KRAJI NA PŘÍKLADU JABLONCE NAD NISOU

Jaroslava SYROVÁTKOVÁ¹, Ľubica ČERNÁ²

¹Technická univerzita v Liberci, Ekonomická fakulta

²Katolícka univerzita v Ružomberku, Pedagogická fakulta
jaroslava.syrovatková@tul.cz, lubica.cerna@ku.sk

Abstract

The article focuses on the implementation of strategy plans for sustainable development of the Liberec Region using the example of the district town Jablonec nad Nisou. It describes sustainable development at international and national levels, based on the regional arrangement and in the statutory town Jablonec nad Nisou. The implementation of sustainable development principles has been required by regional authorities within their sphere of competence in the long term. In 2004 the Liberec Region joined the project "Support for the Preparation of Sustainable Development Strategy in Selected Regions of the Czech Republic", which developed a pilot version of the sustainable development strategy for the Liberec Region from 2006 to 2020.

Keywords: sustainable development, development strategy

1 ÚVOD

Základní aspekt udržitelného rozvoje asi nejlépe vystihuje definice ze Zprávy pro Světovou komisi OSN pro životní prostředí a rozvoj (WCED) nazvané Naše společná budoucnost, kterou v roce 1987 předložila její tehdejší předsedkyně Gro Harlem Brundtlandová. „*Trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby. Podmínkou rozvoje je zachování možností rozvoje; základní možností je přitom zachování přírodních podmínek v místním měřítku i v celé biosféře.*“ Udržitelný rozvoj znamená především rovnováhu mezi třemi základními oblastmi našeho života (ekonomikou, sociálními aspekty a životním prostředím), také rovnováhu mezi zeměmi, různými společenskými skupinami, dneškem a budoucností.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů definuje trvale udržitelný rozvoj společnosti jako „...*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“.

Cesta k udržitelnému rozvoji je podmíněna kvalitou veřejné správy, kterou se na lokální a regionální úrovni zabývá místní Agenda 21. Řešení problémů i tvorba rozvojových plánů, které mají směřovat k udržitelnosti, vyžaduje respektování určitých principů. Základní principy udržitelného rozvoje obsahuje dokument Agenda 21.

2 PROBLEMATIKA UDRŽITELNÉHO ROZVOJE NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Na mezinárodní úrovni byl udržitelný rozvoj kodifikován hlavně dvěma velkými mezinárodními konferencemi - konferencí Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji konané v roce 1992 v Rio de Janeiru a Světovým summitem o udržitelném rozvoji, který se konal v Johannesburgu v roce 2002. Vláda České a Slovenské federativní republiky (v případě první konference) a Vláda České republiky (v případě druhé konference) se zavázaly realizovat závěrečné dokumenty, konkrétně:

Konference Organizace spojených národů o životním prostředí a rozvoji (UNCED) **v roce 1992**, Agenda 21. Nejdůležitější dokument - akční program - přijatý na konferenci v Rio de Janeiro. Jeho platnost byla potvrzena johannesburskou konferencí konanou v roce 2002. Dokument obsahuje celkem 40 kapitol, které pokrývají jednotlivé aspekty udržitelného rozvoje a jeho zavádění. Dokument také hodnotí roli různých sociálních skupin v souvislosti se zaváděním udržitelného rozvoje a definuje nezbytná opatření, která by v globálním měřítku měla vést k udržitelnému rozvoji. Agenda 21 zahrnuje celkem asi 2 500 návrhů na konkrétní činnosti sloužící k zavedení udržitelného rozvoje.

Světový summit o udržitelném rozvoji (WSSD) v roce 2002. Johannesburgská deklarace k udržitelnému rozvoji je politickou deklarací zúčastněných států k udržitelnému rozvoji. Nejdůležitějším dokumentem přijatým na summitu WSSD je Plán realizace. Na více než jedenácti stranách zpracovává principy udržitelného rozvoje přijaté na UNCED. Ve srovnání s Agendou 21 klade větší důraz na sociální a ekonomické pilíře udržitelného rozvoje. Významně se také zabývá těmi aspekty udržitelného rozvoje, které nebyly vyřešeny v době konání UNCED, jako jsou globalizace a liberalizace obchodu. Navíc obsahuje oddíl, který vyzývá jednotlivé vlády, regionální a místní samosprávy k zavedení udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni.

Další příslušné mezinárodní závazky a dokumenty k problematice udržitelného rozvoje. Mezi dokumenty patří *Strategie udržitelného rozvoje pro Evropskou unii* (Gothenburg 2001); *Program OECD v oblasti udržitelného rozvoje* (Paříž 2001); *Realizace požadavků na integrovanou ochranu životního prostředí* v souladu se VI. Akčním programem pro životní

prostředí Evropské unie; Zlepšení přímé účasti veřejnosti v procesu rozhodování na krajské a místní úrovni (Aarhusská konvence 1998).

3 PROBLEMATIKA UDRŽITELNÉHO ROZVOJE NA NÁRODNÍ ÚROVNI

Na mezinárodním fóru se Česká a Slovenská federativní republika a následně Česká republika (ČR) zavázala k realizaci závěrů výše uvedených summitů a konferencí na národní úrovni. Udržitelný rozvoj se stal důležitou součástí mnoha vládních materiálů a strategií. Byl jedním z principů specifikovaných v programovém prohlášení vlády z roku 1998. Tento dokument uvádí, že v oblasti ochrany životního prostředí bude vláda realizovat princip udržitelného rozvoje, přičemž bude současně respektovat ekonomické, sociální a mezinárodní souvislosti. Na základě principů stanovených Evropskou unií (EU) - principu integrity ochrany životního prostředí a ekonomických aktivit - vláda zahrne aspekty ochrany životního prostředí do ekonomických koncepcí.

Tento princip byl dále posílen v programovém prohlášení vlády z roku 2002. Vláda vedena snahou o realizaci zásad evropského sociálního modelu, založeného na sociálně a ekologicky orientovaném tržním hospodářství, považuje za svůj cíl přispět k tomu, aby se česká společnost stala společností vzdělání, spoluúčasti a solidarity a aby v tomto smyslu mohla být považována za moderní společnost jedenadvacátého století.

ČR se na Světovém summitu v Johannesburgu také zavázala v rámci zemí EU do 1.1.2005 zpracovat a implementovat národní strategii udržitelného rozvoje. Na tomto základě Vláda ČR 30.7.2003 zřídila Radu vlády pro udržitelný rozvoj jako stálý poradní, iniciační a koordinační orgán pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení.

Pracovní skupina pro udržitelný rozvoj regionů, obcí a území je jedním z pracovních orgánů Rady vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR). Pracovní skupina působí v gesci Ministerstva pro místní rozvoj (MMR).

Hlavním cílem pracovní skupiny je zajištění informovanosti krajů o otázkách udržitelného rozvoje a podpora zapojení krajů a dalších subjektů na regionální a místní úrovni do procesu implementace Strategie udržitelného rozvoje ČR.

Důležitým tématem je analýza a řešení problémů s implementací strategických dokumentů na úrovni krajů a obcí. (Demko 2015) Dalším zásadním bodem je podpora tvorby indikátorů udržitelného rozvoje – propojení národní, krajské a místní úrovně. Pravidelně se pracovní skupina věnuje postupu prací na Politice územního rozvoje ČR a Strategii regionálního rozvoje ČR.

Významná je i podpora spolupráce s kraji a obcemi při naplňování činností souvisejících s novým stavebním zákonem.

4 PROBLEMATIKA UDRŽITELNÉHO ROZVOJE NA KRAJSKÉ ÚROVNI

Strategie udržitelného rozvoje České republiky“ (usnesení vlády č. 1242/2004), představuje dlouhodobý rámec pro udržení základních civilizačních hodnot a kvality života společnosti a východisko pro zpracování dalších dokumentů koncepčního charakteru. Na tuto strategii navazuje **Strategie regionálního rozvoje**. Vazbu na Strategii regionálního rozvoje koncentrovaně vyjadřuje strategický cíl „*podporovat udržitelný rozvoj obcí a regionů*“. V rámci jeho ekonomického pilíře je dílčím cílem „*v oblasti regionálního rozvoje vytvářet podmínky pro zmírnění až odstranění regionálních ekonomických disparit a využít možnosti pro podporu přeshraniční spolupráce regionů*“.

V rámci environmentálního pilíře jsou cíle stanoveny celoplošně pro celé území ČR, v rámci sociálního pilíře je jako regionální specifikum uvedena podpora rozvoje venkova. V kapitole „*Správa věcí veřejných*“ je cílem Strategie udržitelného rozvoje vytvářet podmínky k optimálnímu využívání vlastních zdrojů regionů, podporovat využívání místních zdrojů druhotných surovin a přednostní využívání obnovitelných zdrojů energie s co nejvyšším uplatňováním potenciálu regionů, podporovat zmírňování regionálních disparit, vyvážený rozvoj a aktivaci vnitřních zdrojů regionů, zejména rozvojem místních ekonomik obcí, měst i mikroregionů a malých podniků a podporovat kulturní různorodost v rámci regionů.

Strategie ve svém celkovém pojetí vytváří základní rámec realizace regionální politiky České republiky jako svébytné národní regionální politiky členského státu EU i jako integrální součásti regionální politiky Evropské unie, které vůči sobě musí být komplementární. Umožňuje skloubení strategických záměrů regionálního rozvoje Evropské unie se strategickými záměry regionálního rozvoje České republiky a s vlastními zájmy a potřebami jednotlivých regionů (NUTS 3 a 2). Musí také umožnit účinnou kombinaci využitelných (aktivovatelných) zdrojů obcí či jejich svazků, zdrojů regionů, státu a fondů Evropské unie s vnitřními i zahraničními zdroji soukromých investorů. K tomu bude na úrovni regionů rozvíjena aktivní meziregionální spolupráce (zejména přeshraniční) a na úrovni státu spolupráce se zeměmi v rámci Evropské unie.

Krajské úřady dlouhodobě požadují uplatňování principů udržitelného rozvoje v rámci svých kompetencí. V souladu s výše uvedenými doporučeními a závazky by mělo být cílem Krajských úřadů zpracovat principy udržitelného rozvoje do svých strategických materiálů, zejména do Programu rozvoje kraje.

V roce 2000 byl v souvislosti s novým územním uspořádáním vytvořen v každém kraji Návrh programu rozvoje kraje, který navázal na Strategii rozvoje kraje z roku 1999. Program rozvoje kraje vznikl ve většině krajů až v roce 2001. Tento materiál se zaměřil na formulování sociálně ekonomických cílů v souladu se zákonem 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, nebyla v něm však se zvláštním zřetelem řešena problematika udržitelného rozvoje. Za určitý zlom lze považovat vznik modelové Strategie udržitelného rozvoje (SUR) dvou krajů (Libereckého a Ústeckého) jako výstup projektu „*Podpora při přípravě strategie udržitelného rozvoje ve vybraných krajích České republiky*” v roce 2005.

5 STRATEGICKÉ DOKUMENTY LIBERECKÉHO KRAJE

Liberecký kraj byl zřízen Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územně-správních celků o doplnění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústavy české republiky. Krajský úřad Libereckého kraje byl zřízen zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů). Krajský úřad není nadřízeným orgánem městských a obecních úřadů.

Liberecký kraj leží na samém severu ČR. Na východě a jihovýchodě kraj sousedí s Královéhradeckým krajem, na západě s Ústeckým krajem a na jihu se Středočeským krajem. Liberecký kraj, rozkládající se na rozloze 3 163 km², je nejmenším krajem. Hustota jeho osídlení (136 osob km²) je těsně nad národním průměrem.

Území celého Libereckého kraje je administrativně členěno do čtyř okresů (Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec, Semily) a na jeho katastru se nalézá 215 obcí. Tyto obce se dále člení na 764 sídel. Počet obcí není na “české poměry” nijak velký. Na celkovém počtu obcí v ČR se podílí pouze 3,5 %, počtem sídel se zvedá na podíl 5%, což je ve srovnání s podílem obyvatelstva kraje na ČR (4,2 %) již hodnota nadprůměrná. Na jednu obec připadá téměř 2 tis. obyvatel (v ČR 1 648), průměrná populační velikost sídla je 562 obyvatel. V Libereckém kraji má 38 obcí statut města. Kraj společně s kraji Královéhradeckým a Pardubickým tvoří podle nomenklatury EU–NUTS II Severovýchod, který je rozlohou a počtem obyvatel největším v České republice. Ze správního hlediska je Liberecký kraj rozdělen na celkem 10 obcí s rozšířenou působností – Česká Lípa, Frýdlant, Jablonec nad Nisou, Jilemnice, Liberec, Nový Bor, Semily, Tanvald, Turnov a Železný Brod.

Území Libereckého kraje náleží z přírodovědeckého hlediska k vysoce významným regionům a vyznačuje se velkou pestrostí přírodních ekosystémů, vysokou koncentrací chráněných území a

botanicky a zoologicky významných lokalit. V kraji se nachází 5 chráněných krajinných oblastí (České středohoří, Jizerské hory, Lužické hory, Český ráj, Kokořínsko), rovněž 8 národních přírodních rezervací, 9 národních přírodních památek, 36 přírodních rezervací, 73 přírodních památek. (Srovatková 2011)

Liberecký kraj má převážně průmyslový charakter. V průběhu dvaceti let tradiční textilní průmysl ztratil své dominantní postavení, hospodářská recese v posledních letech se projevila i v průmyslu skla a bižuterie. Zpracovatelský průmysl je zaměřen na výrobu automobilů a výrobu pryžových a plastových výrobků. Nezanedbatelnou součástí ekonomiky Libereckého kraje je cestovní ruch. Zemědělství je pouze doplňkovým odvětvím. (Krajská správa ČSU)

Liberecký kraj byl na konci roku 2002 prvním krajem v České republice, který nechal své rozvojové dokumenty rozvoje posoudit z hlediska jejich souladu s principy udržitelného rozvoje. V tomto kontextu a na základě zkušeností ze zahraničí byla připravena speciální metodika pro posouzení udržitelnosti. Výsledkem byla rozsáhlá studie, která spolu s analýzou strategických materiálů Libereckého kraje, obsahuje také konkrétní doporučení pro zapracování principů udržitelného rozvoje do Programu rozvoje Libereckého kraje a do souvisejících strategických plánů a dalších koncepčních materiálů. Liberecký kraj realizuje a podporuje projekty na základě strategického plánování s přímou účastí veřejnosti. To má za následek praktickou aplikaci místních programů Agendy 21 v některých obcích a městech Libereckého kraje.

Cílem Krajských úřadů by mělo být zapracovat principy udržitelného rozvoje do svých strategických materiálů, zejména do Programu rozvoje kraje. Podle zákona. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje ve znění pozdějších předpisů, byl v Libereckém kraji zpracován Program rozvoje Libereckého kraje 2004 – 2006. Tento dokument si kladl za cíl definovat opatření na podporu všestranného rozvoje území Libereckého kraje a hospodářského a sociálního růstu v regionálním a místním měřítku.

6 PILOTNÍ PROJEKT “PODPORA PŘI PŘÍPRAVĚ STRATEGIE UDRŽITELNÉHO ROZVOJE VE VYBRANÝCH KRAJÍCH ČR”

Důležitým mezníkem v uplatňování udržitelného rozvoje na regionální úrovni byla konference s mezinárodní účastí nazvaná „*Principy udržitelného rozvoje a jejich praktický vliv na rozvoj krajů*“, pořádaná Krajským úřadem Libereckého kraje (Odborem regionálního rozvoje) v roce 2003 v Liberci. O rok později proběhla v Liberci II. Konference ČR k udržitelnému rozvoji pod názvem „*Principy udržitelného rozvoje a jejich praktický dopad na rozvoj regionů*“. Účastníci

konference doporučili ustavit krajské Rady pro udržitelný rozvoj; pokračovat v úsilí a podpoře zpracování krajských a regionálních strategií; vytvořit sadu indikátorů udržitelného rozvoje kraje či jeho lokálních území (včetně volitelných), zajistit jejich pravidelné monitorování a vyhodnocování, vytvořit mechanismy zpětných vazeb pro případnou korekci prováděných rozvojových opatření krajských i obecních samospráv.

V roce 2004 se Liberecký kraj přihlásil k projektu *“Podpora při přípravě strategie udržitelného rozvoje ve vybraných krajích ČR”*, v jehož rámci došlo k pilotnímu zpracování předkládané **Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006 - 2020**. Navržená metodika projektu byla podle standardů UNDP schválena na LPAC mítingu dne 14.4.2004, je popsána v Projektovém dokumentu UNDP a průběh celého projektu probíhal za dohledu Řídícího výboru a Projektové rady.

Cílem bylo zpracovat rámcový a průřezový koncepční dokument Libereckého kraje, na nějž budou následně navazovat ostatní sektorové strategické a koncepční dokumenty. V případě rozporu budou sektorové dokumenty včetně Programu rozvoje Libereckého kraje novelizovány, tak aby jejich obsah odpovídal definovaným vizím, prioritám a strategickým cílům Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006–2020. Pro monitoring implementace byla navržena sada programových a titulkových indikátorů. Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006 – 2020 zahrnuje ekonomický, sociální i environmentální pilíř a správu věcí veřejných, která je chápána jako prostor, ve kterém se udržitelný rozvoj odehrává. Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006 - 2020 vychází ze stávající situace regionu. Kvalifikace a kvantifikace priorit a strategických cílů byla vztažena ke stavu 2005.

Dokument je zpracován podle angloamerického modelu plánování s malými modifikacemi a s úpravou podle regionálních podmínek. Zvolený metodický postup byl tak pilotně odzkoušen a inovován v podmínkách ČR a celé Střední Evropy. Zpracovatelem byl Ústav pro ekopolitiku, o.p.s.

Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje na roky 2009 – 2020 je chápána jako moderní, přehledný, jednoduchý a stručný strategický plán napříč jednotlivými sektory. V době svého vzniku to byl originální dokument vytvořený jako vzorový v rámci českých a středoevropských standardů. Tento otevřený dokument byl zpracovaný na základě participace a konsensu, na zpracování se podílela odborná pracovní skupina. Dokument byl projednáván se stakeholders a veřejností. Jejich názory se do dokumentu promítly prostřednictvím výsledků sociologického šetření.

7 PROBLEMATIKA UDRŽITELNÉHO ROZVOJE NA ÚROVNI OBCÍ

Veřejná správa je činností ve veřejném zájmu (vydávání správních aktů, spravování, služba, kontrola a dozor) souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Veřejná správa jsou i instituce, které tuto činnost přímo nebo zprostředkovaně vykonávají. Nepřímí vykonavatelé veřejné správy jsou územně samosprávné celky – obce, kraje.

Současně platná Ústava České republiky byla přijata jako Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky Českou národní radou dne 16. prosince 1992. Účinnost nabyla dne 1. ledna 1993. V článku 101 odst. 3 je uvedeno, že územně správným celkům (obcím) je svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Obec je právnickou osobou soukromého práva, vstupuje do soukromoprávních vztahů. Ústavní základy územní samosprávy rozpracovávají zákony č. 128/2000 sb., o obcích, č.129/2000 Sb., o krajích a č.131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Obce vykonávají spojený model veřejné správy - výkon samostatné působnosti (samosprávy) a výkon přenesené působnosti (státní správy).

Mezi programové dokumenty obce řadíme dokumenty typu: strategie rozvoje obce, program rozvoje obce, strategický plán rozvoje obce, rozvojový plán obce a další. Obsah, metodika tvorby a proces projednání a schválení je věcí samosprávy obce. Koncipovat vhodnou strategii pro realizaci programu rozvoje, zejména u menších a malých obcí, je velmi obtížné. (Rydvalová a kol. 2010)

8 UDRŽITELNÝ ROZVOJ STATUTÁRNÍHO MĚSTA JABLONEC NAD NISOU

Katastrální území Libereckého kraje tvoří čtyři okresy, jak bylo výše již uvedeno. Jeden z okresů je Jablonec nad Nisou, který je okresem příhraničním. Na severu hraničí s Polskou republikou, a to v délce 18,1 km, na západě s okresem Liberec a na jihu a východě sousedí s okresem Semily. Svou rozlohou 402 km² patří mezi nejmenší okresy v republice, hustotou 224,1 obyvatel na km² se však řadí mezi prvních deset v republice.

Jablonecký okres je mimořádně přitažlivým nejen pro domácí, ale i zahraniční návštěvníky svým bohatstvím přírodních krás, silnou kulturní tradicí a množstvím stavebních a uměleckých památek. Podnikatelské prostředí v Jablonci nad Nisou lze tedy hodnotit poměrně pozitivně z hlediska počtu ekonomických subjektů a jejich struktury dle velikosti (počtu zaměstnanců). Složitější je situace z pohledu odvětvové struktury. Výrazně zde dominují 2 odvětví - automobilový průmysl a výroba skla a bižuterie. V případě krize těchto odvětví může výrazným způsobem vzrůst míra nezaměstnanosti, což se již projevilo v období celosvětové ekonomické krize v letech 2009-2010.

Okresní město je statutárním městem a vytvořilo celou řadu různých dokumentů, které se zabývají nejenom realizací strategických dokumentů Libereckého kraje: Strategický plán města Jablonce nad Nisou, Komunitní plán sociálních a souvisejících služeb Jablonecka, Plán prevence kriminality, Bezpečnostní politika města, Plán ochrany městské památkové zóny Jablonec nad Nisou, Strategie území správního obvodu ORP Jablonec nad Nisou v oblasti předškolní výchovy a základního školství, sociálních služeb, odpadového hospodářství, cestovního ruchu a dopravní obslužnosti regionu a její integrace, Územní energetická koncepce města Jablonce nad Nisou, Koncepce prorodinné politiky statutárního města Jablonec nad Nisou na období 2014 – 2019.

Komunitní plán sociálních a souvisejících služeb Jablonecka

V rámci implementace různých strategických dokumentů ve statutárním městě Jablonec nad Nisou autorky článku vybraly komunitní plán.

Komunitní plánování jako metodu plánování sociálních a navazujících služeb používá statutární město Jablonec nad Nisou již od roku 2008, kdy byly zahájeny práce na I. komunitním plánu rozvoje sociálních služeb města Jablonec nad Nisou na období 2009 - 2011. Při tvorbě 2. komunitního plánu sociálních a souvisejících služeb Jablonecka na období 2012 - 2015 se v roce 2011 do procesu plánování zapojily také obce na území ORP Jablonec nad Nisou. V současné době společně plánují všechny obce ORP a komunitní plán má již třetí podobu a to na roky 2016 - 2019. Na procesu komunitního plánování se podílí tři partneři, tzv. triáda, kteří spolupracují na stanovení cílů a opatření vedoucích k zajištění potřebných sociálních a navazujících služeb. Jsou to zadavatelé/političtí představitelé obcí, poskytovatelé služeb a veřejnost/uživatelé a potencionální uživatelé služeb. Komunitní plán města se zaměřuje na vymezené skupiny uživatelů: rodina, děti a mládež, zdravotně znevýhodnění, osoby ohrožené sociálním vyloučením a senioři. Komunitní plánování a proces stanovení cílů a opatření probíhá v souladu se strategickými dokumenty města a dokumenty na krajské úrovni a to:

1. Programem rozvoje Libereckého kraje 2014 - 2020 - dokument obsahuje oblast týkající se sociálních služeb na území Libereckého kraje. V cíli Kvalitní a zdravé lidské zdroje je popsáno osm obecných opatření k jeho naplnění v sociální oblasti.

2. Střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb Libereckého kraje na období 2014 - 2017, který je dokumentem, který se týká plánování sociálních služeb ve střednědobém horizontu na území Libereckého kraje. Reaguje na aktuální národní politiku v oblasti sociálních služeb a na konkrétní požadavky území kraje. Proces plánování služeb ORP Jablonec nad Nisou probíhá v souladu s plánováním služeb v Libereckém kraji a komunitní plán byl tvořen v souladu s principy střednědobého plánu.

3. Aktualizace strategického plánu města Jablonec nad Nisou na období 2014 - 2020

Strategický plán popisuje také sociální oblast ve městě. Je hlavním dokumentem, který určuje strategické cíle v sociálních službách v kapitole F - Sociální věci, zdravotnictví, zaměstnanost.

Třetí Komunitní plán sociálních a souvisejících služeb Jablonecka na období 2016 - 2019 uvádí pro jednotlivé cílové skupiny služby, které jsou pro ně zabezpečené, ale také se zabývá problémy, které jsou v současné době nebo budou v nejbližší budoucnosti.

9 ZÁVĚR

Oblast strategického plánování významně ovlivňuje udržitelnost napříč jednotlivými sektory národního hospodářství. Dokumenty, které jsou vytvářeny na mezinárodní, národní a regionální úrovni zasahují i do dokumentů, kterými se řídí obce a města. Tyto dokumenty jsou koncipovány na určité období a často se proto stává, že jejich plnění koliduje se změnami ve vedení krajů a obcí v souvislosti s komunálními a krajskými volbami. Lze proto doporučit, aby při tvorbě strategických a následně pak prováděcích dokumentů měly skupiny, které budou postupně řídit krajské úřady a obce, je vytvářely s velkým nadhledem a možností jejich doplňování a aktualizace.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] DEMKO, J. *Manažér a komunikačná stratégia* In: Osobnosť manažéra v podnikateľských aj nepodnikateľských subjektoch : zborník z vedeckej konferencie konanej v Starej Ľubovni. 1. vyd. Verbum. Ružomberok.2015. ISBN 9788056102527.s. 25-43.
- [2] Komunitní plán. Dostupné: <http://www.mestojablonec.cz/cs/magistrat/dokumenty/hlavni-dokumenty/komunitni-plan.html>
- [3] Krajská správa ČSU. Charakteristika kraje Liberec. Dostupné: https://www.czso.cz/csu/xl/charakteristika_kraje
- [4] RYDVALOVÁ, R., ŽIŽKA, M., HRUŠOVÁ, B. *Cesta rozvoje obce*. Liberec: Technická
- [5] Strategie udržitelného rozvoje Libereckého kraje 2006 – 2020. Dostupné: www.krajlibc.cz/public/orlk/finalni_verze_sur_lk_x05_d271074b54.rtf
- [6] SYROVÁTKOVÁ, J. *Cestovní ruch v Libereckém kraji*, Liberec: Technická univerzita Liberec, 2010, počet stran 56, str. 9. ISBN 978-80-87184-14-1. v Liberci, 2011. ISBN 978-80-7372-704-8, str. 11, počet stran publikace 158.

Adresa autorov:

Ing. Jaroslava Syrovátková, Ph.D.
Technická univerzita v Liberci
Ekonomická fakulta
Studentská 2, 461 17 Liberec
Česká republika
e-mail: jaroslava.syrovatkova@tul.cz

doc. Ing. Ľubica Černá, PhD.
Katolícka univerzita v Ružomberku
Pedagogická fakulta
Hrabovská cesta 1, 037 01 Ružomberok
Slovenská republika
email: lubica.cerna@ku.sk

EKONOMICKÝ VPLYV UNIVERZITY NA MESTO: PRÍSPEVOK K VPLYVU ZAMESTNANCOV

Miriam ŠBOVÁ

Ekonomická fakulta Technická univerzita v Košiciach

miriam.sebov@tuke.sk

Abstract

Related to exploring the economic short-term effects of universities are examining the expenditures of students, employees, visitors and university is examined in the local economy. For the needs of such studies, it is necessary to prepare a number of analyzes that enable to quantify qualified the impact of the university. The paper contains selected results of a questionnaire survey conducted by TUKE employees to find out the importance of location of TUKE for their decision related to permanent residency in Košice.

Key words: university, employees, counterfactual, expenditures

1 ÚVOD

Akým spôsobom univerzity vplyvajú na mesto, v ktorom sú lokalizované? Odpoveď na túto otázku je frekventovanou témou výskumov v regionálnej ekonomii. Univerzity stimulujú rôzne krátkodobé ako aj dlhodobé efekty v lokálnom prostredí. Medzi dlhodobé efekty patrí rozvoj podnikateľského prostredia, spill over efekty výskumných aktivít, ktoré sa prejavujú v náraste počtu podnikov a inovácií napr. (Lendel, 2010). Primárna orientácia univerzít na výskum predurčuje ich strategickú rolu v akcelerovaní ekonomického rastu v spojení s transferom nových technológií a rozvojom nových znalostí ako takých. (Hughers & Kitson, 2012) Univerzity sú kľúčovými aktérmi v urbánnom rozvoji a v niektorých „univerzitných“ mestách mali priamy vplyv aj na rozvoj verejných priestranstiev a mestských politík. (Goddard & Vallance, 2013) Medzi krátkodobé vplyvy univerzít patria priame ekonomické efekty spojené s výdavkami univerzity, študentov, zamestnancov a návštevníkov univerzity v miestnej ekonomike.

Kým v západnej economickej literatúre je skúmanie vplyvu univerzít systematické a dlhodobé už od 70. rokov 20. st., v strednej Európe je výskum v tejto oblasti novou témou napr.

(Rehák, Džupka, Sekelský, & Šebová, 2015); (Kotosz, 2013). Poddimenzovanie výskumu viedlo k zostaveniu projektu v spolupráci 5 slovenských univerzít s názvom UNIREG - Univerzity a ekonomický rozvoj regiónov, v rámci ktorého sú skúmané vybrané efekty univerzít na regióny v ktorých pôsobia.

Uvedený príspevok uvádza čiastkové výsledky z výskumu, ktorý sa zaoberá vplyvom zamestnancov TUKE. Zameriavame sa na analýzu krátkodobého vplyvu univerzity na hostiteľské mesto, ktorý je spojený s výdavkami zamestnancov. Používame štandardnú metodológiu tzv. hodnotenia lokálnych ekonomických vplyvov (angl. economic impact assessment) s cieľom kvantifikovať dodatočné príjmy do lokálnej ekonomiky, ktoré prinášajú zamestnanci vybranej univerzity.

2 METODIKA PRIESKUMU

Predmetom primárneho prieskumu boli zamestnanci Technickej univerzity s trvalým pracovným pomerom, okrem zamestnancov Fakulty výrobných technológií so sídlom v Prešove, pretože ich výdavky nemajú ekonomický vplyv na mesto Košice. Údaje o počte zamestnancov boli získané z interných materiálov TUKE. V roku 2016 pracovalo na TUKE spolu 1836 zamestnancov.

Dotazníkový prieskum sme uskutočnili v troch kolách. Prvé kolo online dotazníka zaslaného Ústavom výpočtovej techniky (ÚVT) na mailové adresy bolo spustené 24.10. 2016, druhé kolo dotazníka bolo spustené 15.11. 2016. Dotazník mal formu online Google formulára. Problémovou kategóriou zamestnancov s nízkym podielom vyplnených dotazníkov boli „prevádzkoví zamestnanci“ (vrátane pracovníkov študentských domovov a jedální). Z tohto dôvodu sme realizovali ešte doplňujúci prieskum v spolupráci s odborom hospodárskej správy a energetiky v marci 2017, kedy sme distribuovali tlačенú verziu dotazníka. Z 50 doplňujúcich dotazníkov sme mali návratnosť 28 dotazníkov (56%). Celkovo sme zozbierali 295 dotazníkov (z 318 plánovaných), čo predstavovalo 93% úspešnosť. Veľkosť výberového súboru bola zvolená v rámci chybovosti 5% a intervalu spoľahlivosti 95%.

Dotazník obsahoval 15 otázok. Prvú časť tvorili otázky zamerané na významnosti Technickej univerzity pre bývanie zamestnancov v meste Košice. Druhá časť bola zameraná na zistenie priemerných mesačných príjmov zamestnancov, vrátane štruktúry príjmov. Tretia časť dotazníka bola naopak zameraná na priemerné mesačné výdavky zamestnancov v roku 2015, vrátane ich štruktúry, pričom kľúčovou podmienkou bolo, aby zamestnanci realizovali svoje výdavky v

Košiciach. V poslednej časti dotazníka sme sa pýtali na postavenie zamestnancov, konkrétne na druh a charakter pracovnej pozície a ich ďalšie socio-ekonomické charakteristiky.

3 VYBRANÉ VÝSLEDKY PRIESKUMU

Pre zhodnotenie lokálneho ekonomického vplyvu univerzity sme rozlišovali v prieskume jednotlivé skupiny zamestnancov, ktorých príjmy a výdavky sa významne líšia. Zamestnancov sme rozdelili podľa druhu vykonávanej činnosti na vysokoškolských učiteľov (pedagogické miesta), výskumných, administratívnych, odborných a prevádzkových pracovníkov a podľa ich bydliska na rezidentných (trvalý pobyt v Košiciach) a nerezidentných pracovníkov. Podiel pedagogických pracovníkov na celkovom počte pracovníkov TUKE je 43 %. Podľa skupín zamestnancov sme sa snažili stratifikovaným výberom zostaviť reprezentatívny výberový súbor.

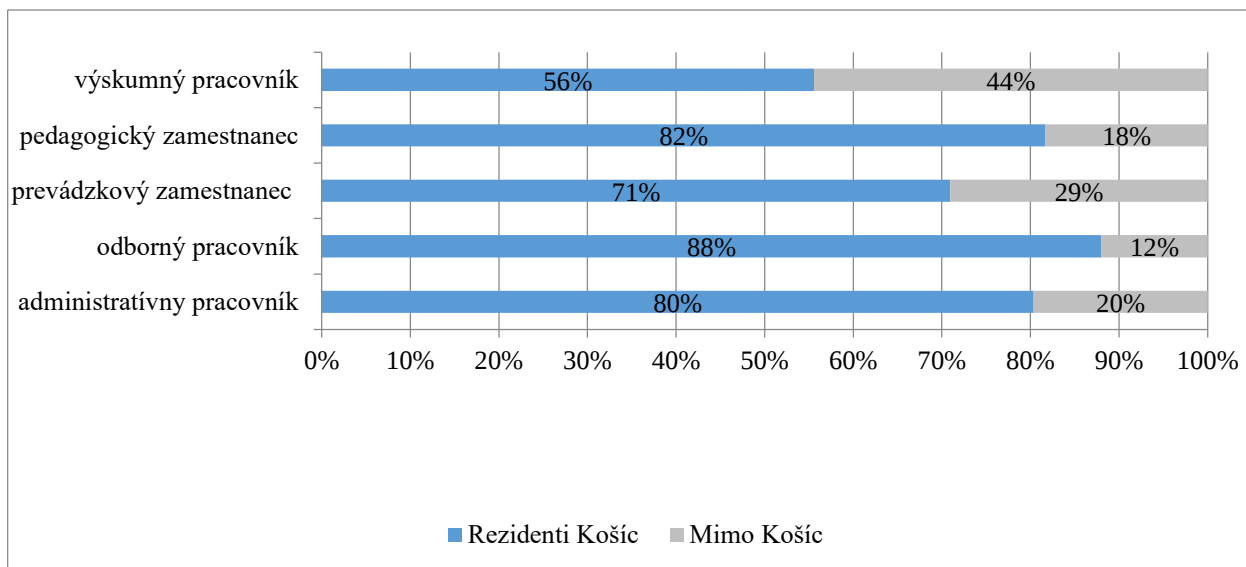
Tabuľka 1 Štruktúra výberového súboru

Kategórie zamestnancov	Štruktúra zamestnancov TUKE	Počet dotazníkov	Výberový súbor
Vysokoškolskí učitelia	43%	164	56%
Výskumní	9%	18	6%
Odborní	7%	25	9%
Administratívni	13%	56	19%
Prevádzkoví	27%	31	11%
		294	100%

Zdroj: Vlastné spracovanie

Podľa údajov z databázy zamestnancov TUKE v Košiciach má trvalé bydlisko približne 68 % zamestnancov, zvyšných 32 % sú nerezidentní pracovníci. Objem vyplatených miezd zamestnancov TUKE pracujúcich v Košiciach v roku 2015 bol vo výške 23,3 mil. eur (TUKE, 2016). Vzhľadom na geografický pôvod zamestnancov, 18,5 mil. eur bolo vyplatených pracovníkom s trvalým bydliskom v Košiciach a 4,8 mil. eur pracovníkom s trvalým bydliskom mimo Košíc. Časť týchto miezd zamestnanci minuli v Košiciach, pričom práve tieto výdavky predstavovali dodatočné zdroje v lokálnej ekonomike, ktoré ďalej stimulovali následné efekty v iných sektoroch, ktoré je možné popísať prostredníctvom multiplikátorov.

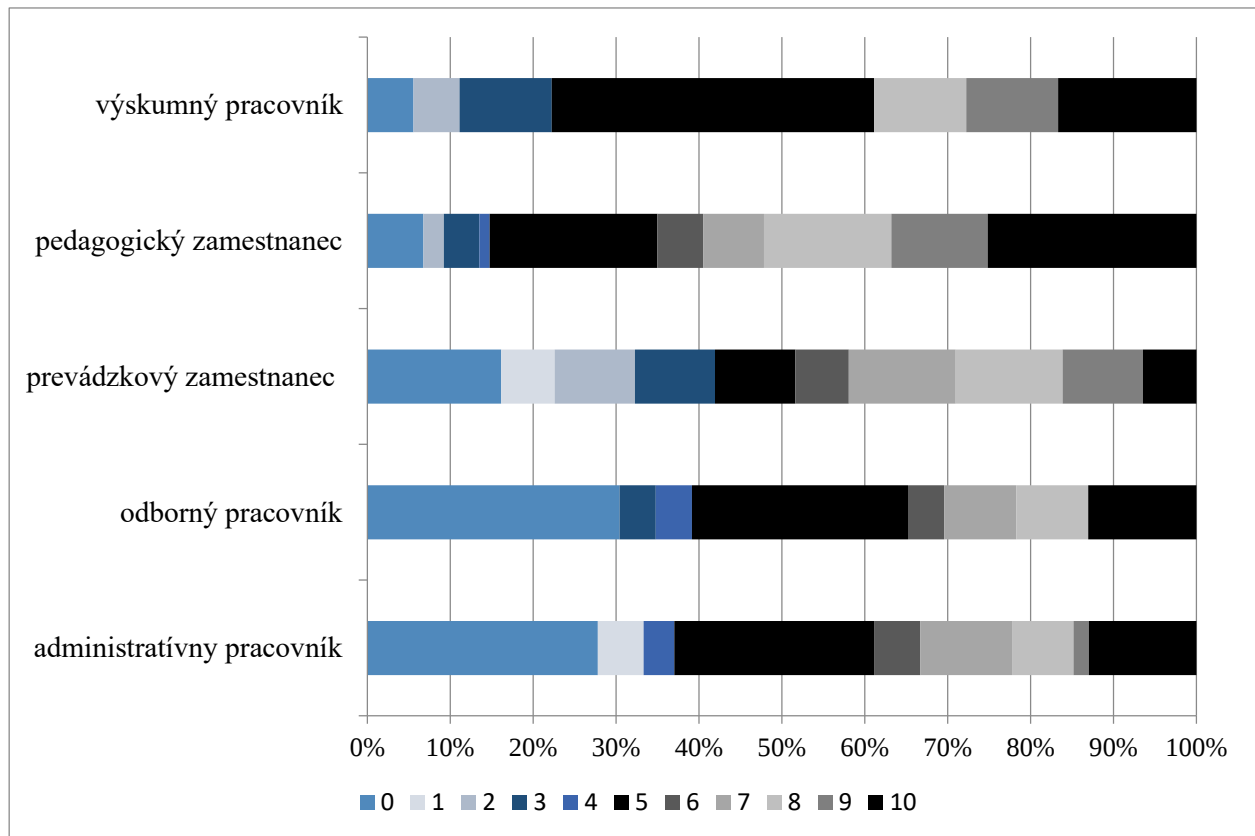
Podľa štruktúry zamestnaneckých miest najväčší podiel rezidentov je medzi odbornými zamestnancami (88%).



Graf 1 Geografický pôvod zamestnancov TUKE podľa štruktúry pracovných miest

Zdroj: Dotazníkový prieskum 2016

Zamestnancov TUKE sme sa pýtali otázku: „Ak bývate v Košiciach, aký význam má pre Váš život v Košiciach existencia TUKE?“ Označte prosíme na škále 0-10, 0=žiadne (žil/a by som v KE, aj keby nejstvovala TUKE), 10=absolútny (ak by nejstvovala TUKE v KE, nežil/a by som tu). Cieľom otázky bolo zistiť vplyv univerzity na ich rozhodnutie o mieste trvalého bydliska. Predpokladali sme, že pedagogickí zamestnanci a výskumní zamestnanci sú viac naviazaní na existenciu univerzity a pokiaľ by nebola lokalizovaná v meste, existuje vyššia pravdepodobnosť, že by žili v inom meste. Tento predpoklad potvrdili výsledky, pričom až 77% výskumných zamestnancov a 85% pedagogických zamestnancov uviedlo známku vyššiu ako 5.



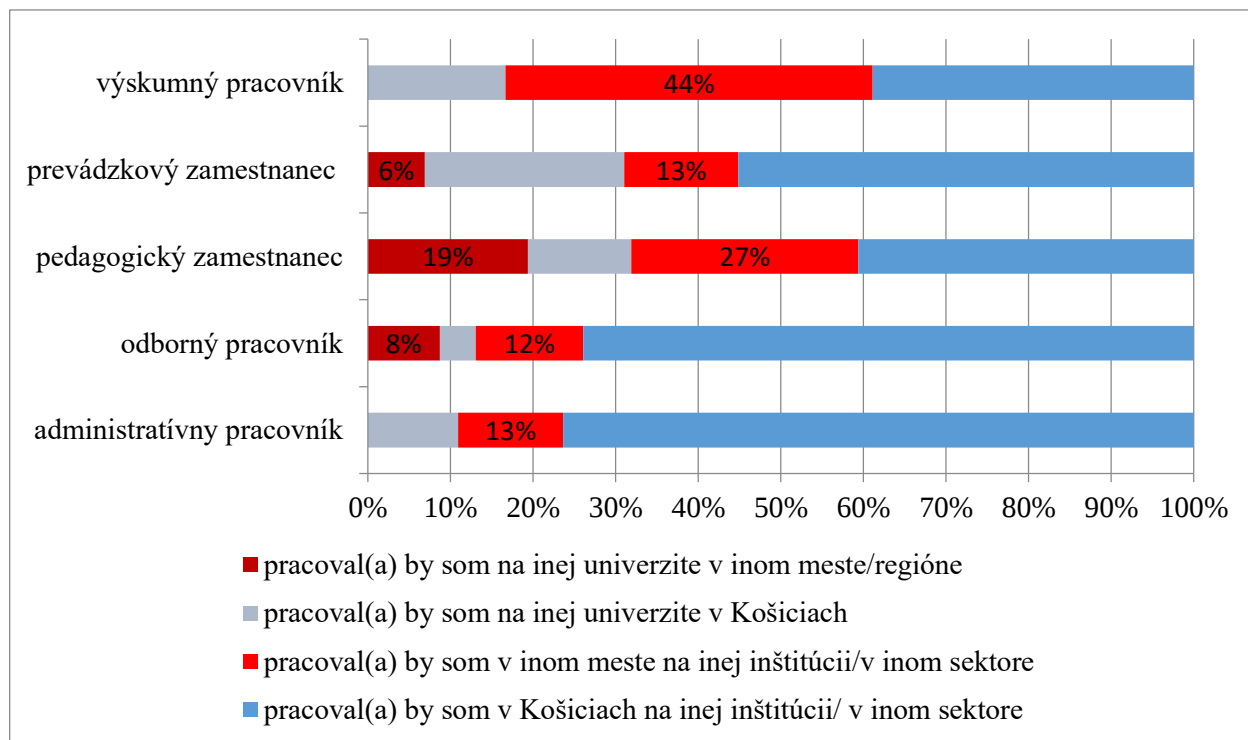
Graf 2 Významnosť lokalizácie TUKE pre rôzne skupiny zamestnancov

Zdroj: Dotazníkový prieskum 2016

Pri analýzach ekonomického vplyvu celkový vplyv zamestnancov univerzity môžeme odhadnúť vynásobením celkového počtu zamestnancov a ich priemerných výdavkov v miestnej ekonomike. Čistý ekonomický vplyv odhadneme vynásobením zníženého počtu zamestnancov. Počet zamestnancov sa znižuje o tých, ktorí by svoje výdavky v Košiciach realizovali, aj keby tu TUKE neexistovala. Sú to tí zamestnanci, ktorí by pracovali v Košiciach na inej vysokej škole alebo by v Košiciach pracovali v nejakom inom sektore.

V dotazníkovom prieskume sme tento podiel skúmali prostredníctvom otázky: „Čoby ste najpravdepodobnejšie robili v prípade, ak by TUKE nejstvovala?“. Je to štandardná formulácia otázky, ktorou sa zisťuje kontrafaktuál a mŕtva váha danej aktivity. Tento postup uvádzame napr. v publikácii (Rehák, Džupka, Sekelský, & Šebová, 2015).

Vyjadrenie kontrafaktuálu opäť potvrdilo predpoklad, že zamestnanci s vyššou kvalifikáciou sú silnejšie naviazaní na lokalizáciu univerzity v meste.



Graf 3 Významnosť lokalizácie TUKE pre rôzne skupiny zamestnancov

Zdroj: Dotazníkový prieskum 2016

Z výskumných zamestnancov by až 44% pracovalo v inom meste, z pedagogických zamestnancov by až 46% zamestnancov pracovalo v inom meste. Pri ostatných skupinách zamestnancov bol kontrafaktuál výrazne nižší a to 18% pri prevádzkových zamestnancoch, 20% pri odborných zamestnancoch a 13% pri administratívnych zamestnancoch.

Tieto zistenia tvoria podstatné vstupné dáta do ďalšej analýzy ekonomického vplyvu univerzity. Z jednotlivých kategórií respondentov budeme do čistého vplyvu TUKE započítavať len výdavky zamestnancov, ktoré by sa bez TUKE v lokálnej ekonomike nerealizovali.

4 ZÁVER

Uvedený príspevok sa štruktúrou zamestnancov TUKE, pričom podobné analýzy slúžia ako podklad pre širšie štúdie ekonomických vplyvov univerzít. V ďalšej etape spracujeme výsledky dotazníkového prieskumu, ktoré obsahujú informácie o výške a štruktúre výdavkov zamestnancov v miestnej ekonomike.

Poznámka

„Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-014-0512 “.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Goddard, J., & Vallance, P. (2013). *The University and the City*. London: Routledge.
- [2] Hughers, A., & Kitson, M. (2012). Pathways to impact and the strategic role of universities: new evidence on the breadth and depth of university knowledge exchange in the UK and the factors constraining its development . *Cambridge J Econ*, 36 (3): 723-750.
- [3] Kotosz, B. (2013). *LOCAL ECONOMIC IMPACT OF UNIVERSITIES*. Szeged: Analecta Technica Szegedinensia.
- [4] Lendel, I. (2010). The Impact of Research Universities on Regional Economies: The Concept of University Products . *Economic Development Quarterly*, Vol 24, Issue 3.
- [5] Rehák, Š. (2009). *Hodnotenie vplyvu univerzity na región: Dopadové štúdie*. Bratislava.
- [6] Rehák, Š., Džupka, P., Sekelský, L., & Šebová, M. (2015). *Lokálne ekonomické vplyvy ekonomík*. Košice: Vydavateľstvo EKONÓM.
- [7] TUKE. (2016). *Správa o hospodárení TUKE za rok 2015*. Košice: TUKE.

Adresa autora:

doc. Ing. Miriam Šebová, PhD.
Katedra regionálnych vied a manažmentu
Ekonomická fakulta
Technická univerzita v Košiciach
B. Nemcovej 32, Košice
miriam.sebova@tuke.sk

DETERMINANTY EFEKTÍVNOSTI VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU

Andrea TKÁČOVÁ, Ing. Jakub DANKO, Bc. Dáriuš HOLÍK

Katedra financií
Ekonomická fakulta
Technická univerzita v Košiciach

andrea.tkacova@tuke.sk

jakub.danko@tuke.sk

darius.holik@student.tuke.sk

Abstrakt

Cieľom verejného obstarávania je dosahovanie úspory verejných zdrojov. Domáce a zahraničné štúdie poukazujú na fakt, že podmienkou dosahovania tejto úspory je dostatočná konkurencia na strane ponuky. Slovensko v súčasnosti patrí do skupiny krajín s nízkou konkurenciou ponuky pri verejnom obstarávaní. Predkladaný príspevok sa venuje analýze 800 zákaziek verejného obstarávania na Slovensku v rokoch 2010-2016, v ktorom sledujeme nasledovné determinanty efektívnosti: počet ponúk, účasť/neúčasť subdodávateľa a otvorenosť/uzavretosť súťaže. Na základe Wilcoxonovho znamienkovo poradového testu realizovaného v programe R je preukázané, že verejné obstarávanie v priemere spôsobuje úsporu verejných zdrojov. Pomocou lineárnej regresie (konkrétne polynomickeho modelu druhého stupňa) vykonanej taktiež v programe R je identifikovaný pozitívny vplyv počtu ponúk na úsporu. Pri celom sledovanom súbore ako aj pri členení na podlimitné a nadlimitné zákazky každá ďalšia ponuka zvyšuje úsporu v priemere o 5 – 6 % (vo väčšej miere u podlimitných zákaziek). Účasť subdodávateľa nemá štatisticky významný vplyv na tvorbu úspory v procese verejného obstarávania na danej vzorke. Vplyv užšej súťaže pri podlimitných zákazkách nie je štatisticky významný a pri nadlimitných zákazkách znižuje úsporu v priemere o 4,3 %.

Kľúčové slová: verejné obstarávanie, verejná zákazka, úspora verejných prostriedkov, polynomická regresia druhého stupňa

1 ÚVOD

Prostredníctvom pridelenia verejných zákaziek subjektom zo súkromného sektora je každoročne alokovaná podstatná časť verejných zdrojov. Verejné obstarávanie predstavuje značnú

časť dopytu po tovaroch a službách v ekonomike [11]. Verejný sektor ako nakupujúci tak môže ovplyvniť štruktúru ponuky [5]. Podmienkou však je efektívne fungovanie verejného obstarávania. Len vyššia efektívnosť verejného obstarávania môže priniesť podstatné úspory pri vynakladaní verejných zdrojov [14]. Efektívnosť verejného obstarávania môže byť hodnotená podľa výslednej dosiahnutej ceny obstarávania [12], pričom dôležitým predpokladom redukcie nákladov a eventuálne konečnej ceny pre verejný sektor je existencia dostatočnej konkurencie na trhu. Podľa Európskej komisie možno mieru konkurencie na strane ponuky posudzovať podľa počtu uchádzačov vo verejnom obstarávaní – počtu podaných ponúk [4]. Európska komisia vo svojej štúdii zároveň počtom ponúk aproximuje efektívnosť verejného obstarávania, čo sa zakladá na predpoklade, že väčší počet uchádzačov umožní zadať zákazku kvalitnému uchádzačovi za výhodnejšiu cenu [4]. Z tohto dôvodu je potrebné zabezpečiť transparentnosť vo verejnom obstarávaní [16]. K tomu je však potrebná nízka úroveň korupcie a zamedzenie vzniku kartelových dohôd medzi subjektmi vstupujúcimi do procesu verejného obstarávania. Podľa OECD takéto dohody podkopávajú dôveru v súťaživosť v obstarávaní, nehovoriac o výslednej horšej cene, prípadne aj kvalite dodaného predmetu vo víťaznej ponuke [10]. V odhalených prípadoch zvyšovali kartely trhové ceny o niekoľko desiatok percent [17]. V prípade stavebných prác to bolo až o 30-50 % [7]. Rose-Ackerman dospel k zaujímavému poznatku, že ak sú v krajine odstránené podmienky pre nekalú súťaž a korupciu, výsledky verejného obstarávania pri troch ponukách nemôžu byť horšie ako výsledky verejného obstarávania pri šiestich ponukách. Jednou zo základných možností, ktoré prispievajú k vyriešeniu tohto problému v procese verejného obstarávania je dostatočná konkurencia na strane ponuky, ktorá spolu s ďalšími faktormi vplýva na dosiahnutie najnižšej ceny [13]. Toto tvrdenie vychádza z viacerých odborných štúdií, napr. Danger, Capobianco z OECD, Európska komisia, alebo Nemec, Vítek, Meričková [2], [3], [9]. Kuhlman, Johnson a Gilley, Karels sa prikláňajú k názoru, že významnejší je vplyv priamej konkurencie (počet podaných ponúk) ako potenciálnej konkurencie (možný vstup do daného odvetvia) [6], [8].

Nižšiu efektívnosť vo verejnom obstarávaní spôsobuje plytvanie, ktoré autori Bandiera, Prat, Valletti rozlišujú na aktívne a pasívne [1]. Príkladom aktívneho plytvania je výskyt korupčných praktík v procese verejného obstarávania, zatiaľ čo zdrojom pasívneho plytvania môže byť neschopnosť či nedostatočná motivácia verejných činiteľov k minimalizácii nákladov. Výsledky ich štúdie, ktorú realizovali na príklade verejného obstarávania v Taliansku v rokoch 2000-2005 naznačujú, že väčšia časť neefektívnosti pramení z pasívneho plytvania – čistej neefektívnosti než z prítomnosti korupcie v procese obstarávania. Na druhej strane štúdia zameraná na analýzu stavu verejného obstarávania na Slovensku tvrdí, že verejné obstarávanie predstavuje jeden z hlavných

zdrojov korupcie a úplatkárstva vo verejnej správe. Dôvodom je netransparentnosť vo verejnom obstarávaní, nedostatky v legislatíve a nekorektný prístup pri realizácii obstarávania [15]. V poslednom období však došlo k výraznej úprave legislatívy, zavedeniu elektronických aukcií, čo prispelo k rastu transparentnosti, ktorá sa by sa mala prejavovať nárastom počtu ponúk vo verejnom obstarávaní.

Verejné obstarávanie sa veľmi často využíva pri obstarávaní tovarov a služieb vysokej nominálnej hodnoty, ku ktorým patrí aj oblasť dopravnej infraštruktúry. Podľa odporúčania EK a podľa úrovne výdavkov vynaložených na dopravnú infraštruktúru vo vyspelých krajinách EÚ, by pre štáty s podobnou dopravnou infraštruktúrou ako má Slovenská republika, bolo žiaduce ročne vyčleniť na výstavbu a modernizáciu dopravnej infraštruktúry približne 2 – 2,5 % HDP. Mnohí autori na Slovensku aj v Českej republike z tohto dôvodu vypracovali viaceré štúdie z oblasti verejného obstarávania v tomto sektore. V Tabuľke 1 uvádzame prehľad týchto štúdií spolu so základnými výsledkami o vplyvoch jednotlivých determinantov pri tvorbe úspory vo verejnom obstarávaní. Konkrétne ide o vplyv determinantov:

- počet ponúk,
- účasť/neúčasť subdodávateľa,
- otvorenosť/uzavretosť súťaže,
- rast odvetvia.

Tabuľka 6 Štúdie z oblasti verejného obstarávania v dopravnej infraštruktúre v ČR a SR

Ukazovateľ	Pavel 2008	Pavel 2009	Hrdlička 2009	Pavel 2010	Tkáčová et al. 2016
Krajina	ČR	SR	SR	ČR	SR
Obdobie	2004 - 2007	2005 - 2009	2005 - 2009	2004 - 2009	2010-2015
Počet ponúk	62	100	99	202	179
Hodnota zákazky bez DPH	165 mil. Kč	1,67 mil. €	1,67 mil. €	100 mil. Kč.	Bez obmedzenia
Vplyv počtu ponúk	Pokles v priemere o 4,4 %	Pri 2-5 ponukách pokles o 5-8 %	Pokles v priemere o 4,8 % (4,2 %)	Pokles v priemere o 3,27 %	Pokles v priemere o 4,77 %
Vplyv subdodávateľa	-	Rast o 11,6 %	Rast o 9,8 %	-	Rast o 4,94 %
Vplyv užšej súťaže	Rast o 19,8 %	-	-	Rast o 11,56 %	Štatisticky nevýznamné
Vplyv rastu odvetvia	Štatisticky nevýznamné	Štatisticky nevýznamné	Štatisticky nevýznamné	-	-

2 CIEĽ A METODIKA

Cieľom predkladaného príspevku je modelovať a analyzovať vplyv počtu ponúk, účasti subdodávateľa a otvorenej súťaže na úsporu dosiahnutú v procese verejného obstarávania. Vzorku tvorí 800 náhodne vybraných zmlúv verejného obstarávania z rôznych odvetví v rokoch 2010-2016. Zákazky boli rozdelené na základe mediánu predpokladanej ceny na nadlimitné (409 zmlúv) a podlimitné (391 zmlúv), deliacu hodnotu predstavuje predpokladaná cena 400 tis. € bez DPH. Základné charakteristiky analyzovanej vzorky dát sú uvedené v Tabuľke 2:

Tabuľka 2 Základná charakteristika analyzovanej vzorky údajov

Determinant		Všetky zákazky	Podlimitné zákazky	Nadlimitné zákazky
Počet ponúk	1	36,37 %	35,06 %	37,63 %
	2	20,25 %	22,42 %	18,20 %
	3	17,00 %	17,78 %	16,26 %
	4	9,00 %	8,76 %	9,22 %
	5	6,38 %	5,93 %	6,80 %
	6 a viac	11,00 %	10,05 %	11,89 %
Účasť subdodávateľa	áno	17,62 %	9,54 %	25,24 %
	nie	82,38 %	90,46 %	74,76 %
Druh verejného obstarávania	otvorené	73,38 %	82,47 %	64,81 %
	zatvorené	26,62 %	17,53 %	35,19 %

Z Tabuľky 2 je zrejmé, že najviac verejných obstarávaní prebehlo iba s jedným uchádzačom a to až 36,37 % zákaziek. V podlimitných to bolo 35,06 % a v nadlimitných 37,63 %. Dvaja uchádzači sa uchádzali o zákazku v 20,25 % prípadov. Celkovo si môžeme všimnúť, že až 56,62% všetkých obstarávaní prebehlo s jedným alebo dvomi ponukami. Tento fakt platí aj pre nadlimitné aj podlimitné zákazky. Ďalší skúmaný faktor je účasť subdodávateľa. Môžeme vidieť že až 82,38 % prebehne bez účasti subdodávateľa. Vidieť aj rozdiely v nadlimitných a podlimitných zákazkách. Keď pri nadlimitných zákazkách je účasť subdodávateľa v 25,24 % prípadov u podlimitných je to len 9,54 % prípadov. Otvorené verejné obstarávanie je využívané v 73,38 % prípadov. Taktiež je zreteľné že sú rozdiely v podlimitných a nadlimitných zákazkách, pretože v nadlimitných je uzavretých konaní 35,19 % zatiaľ čo pri podlimitných je to len 17,53 %.

Vysvetľovanou premennou je pomer konečnej a predpokladanej ceny. Ak je tento pomer menší ako jedna, znamená to, že verejné obstarávanie prinieslo úsporu verejných prostriedkov a prostredníctvom neho sa vysúťažila lepšia (nižšia) cena ako bola predpokladaná. Ak je tento

pomer väčší ako jedna, znamená to, že konečná cena bola vyššia ako predpokladaná, čo môžeme označiť ako predraženie. Pomer rovný jednej znamená, že sa obstaralo za rovnakú cenu, ako bola cena predpokladaná. Cieľom verejného obstarávania by malo byť dosahovanie úspory a v prípade pomeru rovného jednej alebo vyššiemu môžeme označiť toto verejné obstarávanie za neefektívne. Je treba samozrejme zobrať do úvahy aj možnosť, že predpokladaná cena bola odhadnutá nesprávne a na začiatku procesu verejného obstarávania tak bola podhodnotená a nebolo možné pri tak nízkej cene obstarat' konkrétny tovar alebo službu. V Tabuľke 3 uvádzame výslednú úsporu respektíve predraženie vplyvom verejného obstarávania.

Tabuľka 3 Výsledná úspora/predraženie vo verejnom obstarávaní

Limit	Všetky zákazky	Podlimitné zákazky	Nadlimitné zákazky
Úspora	59,6 %	60,1 %	59,2 %
Predraženie	30,6 %	29,9 %	31,3 %
Zhodná cena	9,7 %	10,0 %	9,5 %

Z Tabuľky 3 môžeme vidieť, že v oboch prípadoch verejné obstarávanie vo väčšej miere prináša úsporu ako predraženie. V zákazkách menších ako 400 tis. € je to v 60,1 % prípadov a v zákazkách väčších ako 400 tis. € je to v 59,2% prípadov. Predraženie sa v oboch vzorkách vyskytuje približne v 30 % prípadov a žiadna zmena v prípade konečnej a predpokladanej ceny sa vyskytuje približne v 10 % prípadov. Môžeme teda tvrdiť že v analýze predraženia, úspory a nezmenenej ceny nemáme významne rozdiely čo sa týka vzoriek rozdelených na základe mediánu predpokladanej ceny. Analýze vplyvov parciálnych determinantov na tvorbu úspory sa venuje nasledujúca kapitola.

3 ANALÝZA VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Cieľom tejto časti je v úvode s využitím Wilcoxonovho znamienkovo poradového testu štatisticky testovať, či proces verejného obstarávania v priemere prináša úsporu verejných prostriedkov. Následne sa budeme venovať modelovaniu pomeru konečnej a predpokladanej ceny s využitím polynomickeho modelu druhého stupňa s cieľom kvantifikácie vplyvov jednotlivých determinantov verejného obstarávania na konečnú cenu.

3.1 Testovanie úspory v procese verejného obstarávania

Vzorku nadlimitných aj podlimitných zákaziek sme podrobili štatistickému testovaniu zhody stredných hodnôt. Toto testovanie sme vykonali v programe R s využitím Wilcoxonovho znamienkovo poradového testu. Chceli sme dokázať, že vo vzorkách dochádza pomocou

verejného obstarávania k úspore, teda k zmene konečnej v porovnaní s predkladanou cenou smerom nadol. Nulovú hypotézu o zhode stredných hodnôt sme u oboch vzoriek na základe P-hodnoty zamietli a tak platí alternatívna hypotéza, že stredné hodnoty súborov sa nerovnajú ani u podlimitných ani u nadlimitných zákaziek. Daný výsledok znamená, že verejné obstarávanie môže prinášať buď úsporu alebo predraženie. Využívame preto jednostranný test a alternatívnu hypotézu formulujeme priamo tak, že vo verejnom obstarávaní dochádza k úspore finančných prostriedkov. Z oboch testov vyšiel pozitívny výsledok a to, že úspora je štatisticky významná aj pri podlimitných aj pri nadlimitných zákazkách. P-hodnoty ako výsledky testu na základe ktorých sme robili závery uvádzame v Tabuľke 4.

Tabuľka 4 Výsledky Wilcoxonovho znamienkovo poradového testu

Typ testu	Nulová hypotéza	Alternatívna hypotéza	Podlimitné zákazky	Nadlimitné zákazky
Obojstranný test	Nie sú rozdiely v konečnej a predpokladanej cene	Sú rozdiely v konečnej a predpokladanej cene	2.2e-16 ***	2.2e-16 ***
Jednostranný test	Nie sú rozdiely v konečnej a predpokladanej cene	Pri verejnom obstarávaní dochádza k úspore financií	2.2e-16 ***	2.2e-16 ***

Výsledky testovania môžeme podporiť aj Tabuľkou 5, v ktorej sme si vypočítali veľkosť priemernej absolútnej a relatívnej úspory pre podlimitné aj nadlimitné zákazky.

Tabuľka 5 Priemerná úspora pri podlimitných a nadlimitných zákazkách

Kritérium	Podlimitné zákazky	Nadlimitné zákazky
Priemerná hodnota predpokladanej ceny	121 484,5	26 768 880
Priemerná hodnota konečnej ceny	110 867	23 361 827
Priemerná absolútna úspora	10 616,99	3 407 053
Priemerná relatívna úspora	8,74 %	12,73 %

3.2 Kvantifikácia vplyvov jednotlivých determinantov verejného obstarávania na konečnú cenu

S využitím polynomickeho regresného modelu druhého stupňa modelujeme pomer konečnej a predpokladanej ceny v závislosti od počtu ponúk, (ne)účasti subdodávateľa, a druhu súťaže (otvorená, uzatvorená). V prvej časti sa venujeme vplyvu faktorov na celý súbor ber rozdelenia na základe referenčnej hodnoty. Základný model má tvar :

$$y = \beta_0 + \beta_1 \times x_1 + \beta_2 \times x_2 + \beta_3 \times x_3 + \beta_4 \times x_1^2 \quad (1)$$

Kde x_1 je počet ponúk, x_2 je účasť subdodávateľa (áno/nie) a x_3 je druh obstarávania (otvorené/uzatvorené).

Polynomický model, konkrétne štvorec vysvetľujúcej premennej počet ponúk sme si vybrali preto, aby sme mohli okrem vplyvu danej premennej kvantifikovať aj dlhodobý účinok tohto vplyvu (či ide o rast/pokles konkávny alebo konvexný – či sa efekt rastu alebo klesania postupne vyčerpáva alebo nie). Na základe výstupov v Tabuľke 6 môžeme vidieť, že vplyv subdodávateľa nie je štatisticky významný, preto sme z modelu danú premennú odstránili a vykonali sme ďalšiu regresiu už bez tejto premennej. Celkovo sme analyzovali 6 modelov (3 modely, všetky zákazky spolu, podlimitné a nadlimitné zákazky so všetkými premennými a 3 modely bez premennej účasť subdodávateľa. Výsledky pre všetky zákazky spolu so zahrnutím účasti subdodávateľa aj bez uvádzame v Tabuľkách 6 a 7.

Tabuľka 6 Výsledky polynomickej regresie druhého stupňa pre všetky zákazky spolu

Vysvetľovaná premenná	Konečná cena ako % predpokladanej ceny	
Vysvetľujúce premenné	Odhadovaný regresný koeficient	Štatistická významnosť
Konštanta	98,6735	< 2e-16 ***
Počet ponúk	-4,9969	7.03e-15 ***
Počet ponúk (druhá mocnina)	0,1992	6.69e-06 ***
Účasť subdodávateľa	3,5059	0.0580 .
Druh súťaže – užšia súťaž	3,7197	0.0223 *

Vzhľadom k tomu, že vplyv účasti subdodávateľa nie je štatisticky významný, zostavujeme nový model bez tejto premennej, ktorého regresné koeficienty interpretujeme.

Tabuľka 7 Výsledky polynomickej regresie druhého stupňa pre všetky zákazky spolu bez účasti subdodávateľa

Vysvetľovaná premenná	Konečná cena ako % predpokladanej ceny	
Vysvetľujúce premenné	Odhadovaný regresný koeficient	Štatistická významnosť
Konštanta	102,1757	< 2e-16 ***
Počet ponúk	-5,2375	< 2e-16 ***
Počet ponúk (druhá mocnina)	0,2096	1.9e-06 ***
Druh súťaže – užšia súťaž	3,4634	0.033 *

Z výsledkov regresie vyplýva, že každá ďalšia ponuka spôsobuje pokles konečnej ceny ako percento predpokladanej ceny v priemere o 5,24 %. To znamená, že so zvyšujúcim sa počtom ponúk konečná cena klesá avšak tento efekt dodatočných ponúk sa s postupne vyčerpáva, čo v regresnej funkcii zaistňuje vysvetľujúca premenná druhá mocnina počtu ponúk, ktorá je vyjadrená s kladným znamienkom, ide o takzvaný konvexný pokles. Existencia uzatvorenej súťaže naopak zvyšuje konečnú cenu zákazky v priemere o 3,46 %.

3.3 Analýza tvorby úspory v závislosti od počtu ponúk

V predchádzajúcej kapitole sme ukázali, že každá ďalšia ponuka spôsobuje pokles konečnej ceny ako percento predpokladanej ceny v priemere o 5,24 %. Je však logické, že tento pokles je rôzny v závislosti od toho, koľko ponúk do procesu verejného obstarávania vstupuje. Chceme vedieť aká dodatočná úspora je generovaná vstupom druhej, tretej, štvrtej, ... ponuky. Vzhľadom na výsledky regresie a kladný regresný koeficient pri druhej mocnine počtu ponúk hľadáme hranicu počtu ponúk, pri ktorej sa efekt úspory vyčerpáva a od ktorej každá ďalšia ponuka už neprináša dodatočnú úsporu. Pri väčšom počte súťažiacich nutne nemôže byť úspora generovaná donekonečna a v tomto prípade je už ďalšia ponuka neefektívna v procese tvorby úspory vo verejnom obstarávaní. Vypočítali sme si preto vplyv počtu ponúk na podiel konečnej a predpokladanej ceny pri podlimitných a nadlimitných zákazkách, ktorý uvádzame v Tabuľke 8.

Tabuľka 8 Vplyv počtu ponúk na podiel konečnej a predpokladanej ceny pri podlimitných a nadlimitných zákazkách

Počet ponúk	Podlimitné zákazky		Nadlimitné zákazky	
	Priemerný pokles pomeru konečnej a predkladanej ceny	Zmena	Priemerný pokles pomeru konečnej a predkladanej ceny	Zmena
1	-0,013%	-	4,67%	-
2	4,92%	4,933%	4,685%	0,015%
3	10,16%	5,24%	1,810%	-2,875%
4	18,24%	8,08%	9,44%	7,63%
5	17,18%	-1,06%	15,04%	5,6%
6	18,21%	1,03%	16,07%	1,03%
7 a viac	16,37%	1,84%	13,04%	-3,03%

Na našej vzorke 800 zmlúv môžeme sledovať pokles ceny, ktorého dynamika sa však s rastom počtu ponúk znižuje. V prípade našej vzorky dokonca u nadlimitných zákaziek sledujeme paradox, že pri troch ponukách v porovnaní s dvomi úspora dokonca klesá, čo môže indikovať prítomnosť kartelových dohôd a nezákonných praktík vo verejnom obstarávaní. Týmto spôsobom sa potvrdil predpoklad klesajúcej priemernej dodatočnej úspory.

3.4 Súhrn výsledkov analýzy

Výsledky vykonanej regresnej analýzy pre všetky zákazky spolu, nadlimitné a podlimitné zákazky spolu s parciálnymi vplyvmi jednotlivých premenných na vysvetľovanú premennú uvádzame v súhrnnej Tabuľke 9.

Tabuľka 9 Výsledky regresnej analýzy

Kritérium	Všetky zákazky	Nadlimitné zákazky	Podlimitné zákazky
Krajina	Slovensko	Slovensko	Slovensko
Obdobie	2010 - 2016	2010 - 2016	2010 – 2016
Počet ponúk	800	409	391
Hodnota zákazky	Bez obmedzenia	Nad 400 tis. € bez DPH	Pod 400 tis. € bez DPH
Vplyv počtu ponúk	Rast úspory v priemere o 5 %	Rast úspory v priemere o 5,64 %	Rast úspory v priemere o 5,87 %
Vplyv subdodávateľa	Štatisticky nevýznamný	Štatisticky nevýznamný	Štatisticky nevýznamný
Vplyv užšej súťaže	Pokles úspory v priemere o 3,7 %	Pokles úspory v priemere o 4,3 %	Štatisticky nevýznamný

4 ZÁVER

Problematike verejného obstarávania sa venuje viacero autorov, ktorí zhodne tvrdia, že pre dosiahnutie úspory vo verejnom obstarávaní je potrebné zabezpečiť dostatočnú konkurenciu na strane ponuky. To môžeme dosiahnuť iba odstránením korupcie a zamedzením kartelových dohôd. Zo súčasných štúdií OECD však vyplýva, že Slovensko je na chvoste v počte ponúk zapájajúcich sa do verejného obstarávania, čo má za následok malú, resp. žiadnu úsporu vo verejnom obstarávaní.

V príspevku sme sa zamerali na verejné obstarávanie v rokoch 2010-2016, ktoré sme bližšie skúmali pomocou polynomickej regresie druhého stupňa. Na sledovanej vzorke 800 náhodne vybraných zmlúv sa nám podarilo preukázať, že verejné obstarávanie má pozitívny vplyv na tvorbu úspory. Potvrdili sme aj súčasné štúdie, ktoré hovoria, že rast počtu ponúk znižuje cenu vo verejnom obstarávaní a uzatvorená súťaž túto cenu zvyšuje. Nepodarilo sa nám však preukázať vplyv účasti subdodávateľa, respektíve vplyv tejto premennej nebol štatisticky významný. Negatívne môžeme hodnotiť pomerne veľký počet verejných obstarávaní s malou, resp. žiadnou dosiahnutou úsporou. Existuje teda priestor na zlepšenie procesu verejného obstarávania, ktorý by mal viesť k väčšej konkurencii na strane ponuky a tým aj k zvýšeniu úspory vo verejnom obstarávaní.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BANDIERA, O., PRAT, A., VALETTI, T. *Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*. 2008. [cit. 2016-12-10]. <http://econ.lse.ac.uk/staff/bandiera/bpv_june08.pdf>.

- [2] DANGER, K., CAPOBIANCO, A. *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. 2008. [cit. 2016-07-25]. <<http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>>.
- [3] EUROPEAN COMMISSION. *Measuring the impact of public procurement policy, First indicators*. 2000. [cit. 2016-07-16]. <http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn20/s20mn_c.htm>.
- [4] EUROPEAN COMMISSION (EC). *Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness*. European Commission, 2011. [cit. 2016-11-10]. ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf.
- [5] FIORENTINO, L. *Public Procurement and Competition. International Public Procurement Conference Proceedings*, 2006. [cit. 2016-11-10]. www.ippa.ws/IPPC2/PROCEEDINGS/Article_34_Florentino.pdf.
- [6] GILLEY, O. W., KARELS, G. V. The Competitive Effect in Bonus Bidding: New Evidence. In *The Bell Journal of Economics*. 1981, roč. 12, č. 2, s. 637-648.
- [7] GREGA, M., NEMEC, J. et al. Factors Influencing Final Price of Public Procurement: Evidence from Slovakia. In *Procedia Economics and Finance*. ISSN 2212-5671, 2015, roč. 25, s. 543-551.
- [8] KUHLMAN J., JOHNSON, S. The Number of Competitors and Bid Prices. In *Southern Economic Journal*. ISSN 2325-8012, 1983, roč. 50, č. 1, s. 213-220.
- [9] NEMEC, J., VÍTEK, L., MERIČKOVÁ, B. Contracting-out at local government level: theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics. In *Public Management Review*. ISSN 1471-9037, 2005, roč. 7, č. 4, s. 637-647.
- [10] OECD. *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. 2005. [cit. 2016-05-15] <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/fighting-corruption-and-promoting-integrity-in-public-procurement_9789264014008-en>.
- [11] OFFICE OF FAIR TRADING (OFT). *Assessing the impact of public sector procurement on competition*. 2004. [cit. 2014-02-10]. www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft742a.pdf.
- [12] PAVEL, J. Analýza vlivu míry konkurence na cenu rozsáhlých staveb dopravní infrastruktury. In *Politická ekonomie*. ISSN 0032-3233, 2010, č. 3, s. 343-356.
- [13] ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government: causes, Consequences and reform*. 2. vydanie. Cambridge: Cambridge university press. 2016. 599 s. ISBN 9781107441095.
- [14] ŠPINEROVÁ, Z. Verejné obstarávanie a jeho vplyv na finančné ukazovatele firiem v sektore stavebníctva. In *Acta Oeconomica Pragensia*. ISSN 0572-3043, 2014, 22(3), s. 61-76.
- [15] VLACH J., NEMEC J. *Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť*. Bratislava. 2001. Vydavateľstvo: Robert Vico, ISBN 80-89041-19-1.
- [16] VLACH, J., URSÍNÝ, D. *Ako dobre a správne verejne obstarat'*. 1.vydanie. Bratislava: Adin, s.r.o., 2007. 152 s. ISBN 978-80-89244-17-1.
- [17] ZEMANOVIČOVÁ, D., SEMENČÍKOVÁ, L., ŠRAMELOVÁ, S. et al. *Kartelové dohody vo verejnom obstarávaní*. 2010. [cit. 2016-05-21]. <http://www.antimon.gov.sk/data/files/96_kartelove-dohody-vo-vo.pdf>.

Adresa autorov:

Ing. Andrea Tkáčová, PhD., Ing. Jakub Danko, Bc. Dáriuš Holík
Technická univerzita v Košiciach
Ekonomická fakulta
Boženy Němcovej 32
041 01 Košice

HODNOTENIE FINANČNÉHO ZDRAVIA OBCHODNEJ SPOLOČNOSTI MESTA KOŠICE

Radoslav TUŠAN

Katedra financií, Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Košiciach

Radoslav.Tusan@tuke.sk

Abstract

The aim of the contribution is to assess the financial health of the Kosice town business company, which carries out public transport services with public interest. The contribution uses traditional benchmarking indicators drawn from the six-year financial statements period. Indicators include ratios of liquidity, activity, and indebtedness. Profitability ratios have been excluded from the evaluation due to the specific nature of the rated entity. The rated entity is subject to a mandatory financial audit performed by an independent auditor. The assessment of financial health is broadened by the opinion of the auditor. At the end of the paper, the results of the analysis are compared with the part of the audit reports. A special part of the contribution is devoted to issues of further continuation of the subject's activity in the future.

Kľúčové slová: analýza, audit, výrok audítora

1 ÚVOD

Prehľad súčasného stavu účtovníctva vo verejnej správe v Európe vypracoval Brusca a kol. (2015) Autori analyzovali účtovníctvo, rozpočtovníctvo a audítorské systémy v 14 európskych krajinách. Autori štúdie opísali zmeny, ktorým čelia európske krajiny pri zavádzaní a prijímaní Európskych štandardov účtovníctva verejnej správy (European Public Sector Accounting Standards EPSAS). Handzic a kol. (2008) navrhol znalostný model auditu pre organizácie za účelom získania pravdivého obrazu o ich aktívach a tiež pre stratégie používané manažérmi vo vnútri organizácie. Model tiež slúži ako nástroj na oceňovanie identifikovaných aktív a ich pôsobenia na napĺňanie stratégií a cieľov. Model autori ilustrovali na miestnej vládnej úrovni vrátane auditu. Lande a Rocher (2011) zdôraznili, že mnoho krajín reformuje účtovné systémy a používa, resp. plánuje používať aktuálne účtovníctvo. V príspevku vysvetľujú požiadavky na uplatňovanie aktuálneho účtovníctva v oblasti verejného sektora. Autori zdôraznili záležitosti s ktorými sa stretávajú medzinárodné orgány – napr. dane, nehmotný majetok. Phelps (2011) vysvetlil vzťahy medzi dôvodmi, praktikami a výsledkami v manažmente municipálneho majetku.

Tento autor vyvinul analytický rámec zahŕňajúci modely na hodnotenie príčin – dôvodov, na hodnotenie praktík a na hodnotenie dosiahnutých výsledkov. Vzťah medzi dôvodmi a praktikami bol objasnený, ale vzťah medzi praktikami a výsledkami nebol dokázaný. Kritickými faktormi úspechu manažmentu aktív bolo strategické zameranie, organizačné schopnosti, skúsenosti a kultúrne prostredie organizácie. Efektívny manažment aktív tak ostáva problematikou vyžadujúcou si ďalší výskum. Phelps uzatvára svoju prácu názorom, že manažment aktív je disciplínou s rastúcim významom pre miestne vlády naprieč svetom. Podľa Bránikovej a kol. (2011), audit individuálnej účtovnej závierky subjektu verejnej správy sa od auditu účtovnej závierky podnikateľského subjektu odlišuje hlavne v rámci finančného vykazovania, regulačnom prostredí hospodárenia a pôsobenia subjektu a v obsiahnejších zákonoch limitujúcich audítov účtovných závierok.

2 ÚDAJE A METÓDY

Podľa Arensa a kol. (2003, s. 182), audítorské analytické postupy používajúce finančnú analýzu sú efektívne kvôli identifikácii možných problémových oblastí. Podľa uvedených autorov je vhodné pre audítorské posúdenie finančnej situácie hodnotiť tieto skupiny ukazovateľov:

1. Ukazovatele krátkodobej likvidity,
2. Ukazovatele aktivity,
3. Ukazovatele zadlženosti.

Schopnosť hradiť záväzky je ovplyvnená v podniku mnohými skutočnosťami, dve sú však mimoriadne dôležité, a to štruktúra majetku a primeraný a pravidelný prítok peňažných prostriedkov. Štruktúra majetku ovplyvňuje likviditu, hlavne z dôvodu toho, že rôzne majetkové súčasti majú rôznu likviditu.

Ukazovatele krátkodobej likvidity:

$$\text{Pohotov\'a likvidita} = \frac{\text{Pe\~n'a\~zn\'e prostriedky}}{\text{Kr\'atкодob\'e z\'av\'azky}} \quad (1)$$

$$\text{Be\~zn\'a likvidita} = \frac{\text{Pe\~n'a\~zn\'e prostriedky} + \text{pohľadávky}}{\text{Kr\'atкодob\'e z\'av\'azky}} \quad (2)$$

$$\text{Celkov\'a likvidita} = \frac{\text{Obe\~zn\'y majetok}}{\text{Kr\'atкодob\'e z\'av\'azky}} \quad (3)$$

$$\text{Pracovn\'y kapit\'al} = \text{Obe\~zn\'y majetok} - \text{Kr\'atкодob\'e z\'av\'azky} \quad (4)$$

Ukazovateľ pohotovej likvidity hodnotí okamžitú schopnosť úhrad záväzkov, ostatné dva ukazovatele poukazujú na schopnosť konverzie obežného majetku na peňažné prostriedky. Odporúčané hodnoty koeficientov pre uvedené tri druhy likvidity sú: 0,2; 1; 1,5-2.

Ukazovatele aktivity vypovedajú o tom, ako môže podnik efektívne nakladať so svojimi aktívami, t.j. ako je podnik schopný využívať prostriedky, ktoré boli do podniku vložené. Merajú rýchlosť ich obratu alebo rýchlosť obratu ich súčastí. Ukazovatele aktivity ďalej hovoria o tom, či má podnik prebytočné kapacity, alebo nedostatok produktívnych aktív.

Ukazovatele aktivity:

$$\text{Obrat pohľadávok} = \frac{\text{Tržby}}{\text{Priemerný stav pohľadávok}} \quad (5)$$

$$\text{Doba inkasa pohľadávok} = \frac{365 \text{ dní}}{\text{Obrat pohľadávok}} \quad (6)$$

$$\text{Doba splácania záväzkov} = \frac{\text{Krátkodobé záväzky}}{\text{Náklady}} * 365 \quad (7)$$

Ukazovatele obratu pohľadávok a doby inkasa pohľadávok poskytujú audítorovi informáciu o dostatočnej tvorbe opravných položiek k pohľadávkam.

Analýza prostredníctvom ukazovateľov zadlženosti porovnáva v akom pomere sú aktíva podniku financované cudzími zdrojmi.

Ukazovateľ zadlženosti:

$$\text{Dlh na vlastné vlastné imanie} = \frac{\text{Záväzky spolu}}{\text{Vlastné imanie}} \quad (8)$$

Tento ukazovateľ poukazuje na rozsah využívania dlhu pri financovaní subjektu. Odporúčaná hodnota je menej ako 2.

Podľa Bránikovej (2011), Kareša (2015), je audit systematický a objektívny proces vyhodnocovania a získavania dôkazov obsahujúcich informácie o ekonomických udalostiach a aktivitách, za účelom skonštatovať rozsah súladu medzi stanovenými podmienkami a zistenými informáciami a oznámiť výsledok procesu príslušným zainteresovaným stranám. Hoci účelom auditu nie je hodnotiť finančné zdravie firmy, jednou zo zodpovedností audítora je zhodnotiť, či spoločnosť má schopnosť nepretržitého pokračovania svojej činnosti (Arens a kol., 2003). Títo autori uvádzajú niekoľko faktorov, ktoré sú príčinou neistoty o schopnosti pokračovania činnosti spoločnosti:

1. Významné a opakujúce sa straty v bežnej činnosti, alebo nedostatok pracovného kapitálu.
2. Neschopnosť spoločnosti platiť záväzky v čase ich splatnosti.
3. Strata hlavných zákazníkov, výskyt nepoistených katastrof, alebo problémy v oblasti ľudských zdrojov.

4. Existujúce súdne spory, legislatívne a podobné vplyvy, ktoré môžu ohroziť schopnosť činnosti spoločnosti.

Ak audítor vyvodí záver, že existuje podstatná pochybnosť o schopnosti pokračovania spoločnosti v činnosti, vydá nepodmienený názor spolu s vysvetľujúcim odsekom, v ktorom uvedie zistenia a ich možné následky. Nepodmienený názor vydá za predpokladu, že účtovná závierka nevyžaduje opravy, ktoré by mohli byť výsledkom zistenej neistoty. Pravdepodobnosť neskoršieho zlyhania spoločnosti však môžu indikovať protichodné výsledky ukazovateľov, napr. veľmi nízke zadĺženie a príliš vysoké straty ako výsledky hospodárenia. Obdobie, v ktorom audítor skúma schopnosť pokračovania v činnosti, je jeden rok po účtovnej závierke, ktorá je predmetom auditu.

2.1 Výsledky

Predmetom analýzy je Dopravný podnik mesta Košice, a.s. (DPMK, a.s.), ktorého zriaďovateľom a jediným akcionárom je mesto Košice. Hlavnou aktivitou DPMK, a.s. je výkon verejnej dopravy vo verejnom záujme v meste Košice. Táto aktivita je vykonávaná na základe Zmluvy o službách v mestskej hromadnej doprave v Košiciach.

Analytické postupy zahŕňajú výpočty ukazovateľov a ďalšie porovnania v čase, na základe ktorých si audítor získava dôkazy pre svoj názor. Výsledky výpočtov a názor audítora za jednotlivé roky sú uvedené v Tabuľke č. 1. Hodnotenie schopnosti nepretržitého pokračovania činnosti spoločnosti je v Tabuľke č. 2. Text pod tabuľkou obsahuje výhrady audítora vedúce k podmienenému názoru.

Tabuľka 1 Analytické ukazovatele DPMK a.s. Košice

Ukazovateľ	DPMK, a.s.					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pohotovú likvidita	0,62	0,03	0,01	0,09	0,15	0,21
Bežná likvidita	1,28	0,68	0,12	0,33	0,31	0,44
Celková likvidita	1,82	1,20	0,19	0,42	0,69	0,96
Pracovný kapitál	3 124	908	-17 373	-5 932	-1 999	-206
Obrat pohľadávok	5,23	4,26	5,81	5,29	12,26	11,66
Doba inkasa pohľadávok	70	86	63	69	30	31
Doba splácania záväzkov	48	56	271	99	68	49
Dlh na vlastné imanie	5,96	5,69	9,85	53,82	-176,92	16,51
Výrok audítora	s výhradou	s výhradou	s výhradou	s výhradou	s výhradou	s výhradou

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Registra účtovných závierok MF SR

Ukazovatele likvidity DPMK, a.s. sú nízke, okrem pohotovej likvidity v roku 2016. Príčinou sú nízke zostatky peňažných prostriedkov. Doba inkasa pohľadávok a doba splácania záväzkov sa pohybovali mierne nad prijateľnými hodnotami. Dlhy spoločnosti v pomere k vlastnému imaniu sú veľmi vysoké. Hodnota pracovného kapitálu má kolísavú úroveň. V roku 2016 došlo k navýšeniu základného imania súčasným akcionárom. Dôvodom bola legislatívna zmena v Obchodnom zákonníku. Akcionár – mesto Košice navýšil svoj vklad nepeňažným vkladom, čím došlo k zníženiu hodnoty ukazovateľa dlh na vlastné imanie. V roku 2016 boli hodnoty ukazovateľov priaznivejšie, z dôvodu poklesu krátkodobých záväzkov a celkového dlhu. Obežné aktíva sa medziročne mierne zvýšili. Ukazovateľ doby splácania záväzkov má v rokoch 2015 a 2016 priaznivú tendenciu.

Tabuľka 2 Hodnotenie schopnosti pokračovania činnosti podniku

Hodnotiace faktory	Áno/Nie
Významné straty v bežnej činnosti, nedostatok pracovného kapitálu	Áno
Neschopnosť platiť záväzky v čase splatnosti	Nie
Problémy v oblasti ľudských zdrojov	Nie
Súdne spory a iné ohrozujúce vplyvy	Nie

Zdroj: Vlastné spracovanie

Prvý hodnotiaci faktor je negatívny v celom hodnotiacom období. Ďalšie tri hodnotiace faktory sú hodnotené pozitívne – doba splácania záväzkov je v roku 2016 len 49 dní, ťažkosti s ľudskými zdrojmi nie sú známe a spoločnosť nie je pod ohrozujúcim vplyvom iných udalostí. V ďalšej časti príspevku sú uvedené dôvody, ktoré viedli audítora k modifikovanej správe.

Správa audítora (2014): Spoločnosť eviduje na účte 378 pohľadávky za prirážky k cestovnému voči cestujúcim bez platného cestovného lístka z rokov 2012 a 2013 (analytické účty 012, 013) v celkovej výške 1 082,3 tis. EUR, ku ktorým má spoločnosť vytvorenú opravnú položku vo výške 369,5 tis. EUR, čo predstavuje 34,1 % hodnoty týchto pohľadávok. Ďalej spoločnosť eviduje pohľadávky tohto charakteru z roku 2014 (analytický účet 014) vo výške 678,1 tis. EUR, ku ktorým nie je vytvorená opravná položka. Z takto vzniknutých pohľadávok v roku 2013 spoločnosť v roku 2014 inkasovala 12,52 % ich hodnoty; z pohľadávok vzniknutých v roku 2012 spoločnosť v roku 2014 inkasovala priemerne 2,79 %. Výška vytvorenej opravnej položky podľa nášho názoru nevyjadruje v plnej výške riziko neinkasovania týchto pohľadávok. Dosahovanie strát vrátane kumulovania strát minulých rokov, úverová záťaženosť a dopad skutočností uvedených v predchádzajúcich bodoch tohto odseku na výsledok hospodárenia predstavujú bez

prijatia adekvátnych opatrení riziká pre riadne pokračovanie v činnosti spoločnosti. Typ názoru: podmienený.

Správa audítora (2015): Spoločnosť eviduje na účte 378 pohľadávky za prirážky k cestovnému voči cestujúcim bez platného cestovného lístka z rokov 2013 a 2014 (analytické účty 013, 014) v celkovej výške 1 157,9 tis. EUR, ku ktorým má spoločnosť vytvorenú opravnú položku vo výške 398,6 tis. EUR, čo predstavuje 34,4 % hodnoty týchto pohľadávok. Ďalej spoločnosť eviduje pohľadávky tohto charakteru z roku 2015 (analytický účet 015) vo výške 581,6 tis. EUR, ku ktorým nie je vytvorená opravná položka. Výška vytvorenej opravnej položky k uvedeným pohľadávkam podľa nášho názoru nevyjadruje v plnej výške riziko neinkasovania týchto pohľadávok. Dosahovanie strát vrátane kumulovania strát minulých rokov, záporné vlastné imanie, úverová zaťaženosť a dopad skutočností uvedených v predchádzajúcich bodoch tohto odseku na výsledok hospodárenia predstavujú bez prijatia adekvátnych opatrení riziká pre riadne pokračovanie v činnosti spoločnosti. Typ názoru: podmienený.

Správa audítora (2016): Inkasovateľnosť omeškaných pohľadávok dlhodobo nepresahuje 15% ich hodnoty; opravná položka k týmto pohľadávkam pri zohľadnení tejto inkasovateľnosti by predstavovala 1 441 tis. EUR, čo oproti vytvorenej opravnej položke v sume 399 tis. EUR predstavuje negatívny vplyv na výsledok hospodárenia. Tento vplyv by bol vo výške 1042 tis. EUR. Spoločnosť dosiahla k 31. 12. 2016 čistú stratu vo výške 1 815 tis. EUR; kumulované straty minulých rokov predstavuje stratu v úhrnnej výške 21 638 tis. EUR. Existuje neistota, ktorá môže vyvolať pochybnosti o schopnosti spoločnosti naďalej nepretržite pokračovať v činnosti. V účtovnej závierke sa nezverejňujú adekvátne informácie o tejto záležitosti. Typ názoru: podmienený.

PodĎakovanie

Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0967/15 „Možnosti riešenia fiškálnej nerovnováhy v podmienkach EÚ v kontexte systémovej krízy“.

3 ZÁVER

Pre hodnotenie finančného zdravia firmy je vhodné kombinovať audítorské postupy, ktoré obsahujú aj hodnotenie schopnosti pokračovania činnosti spoločnosti, s ukazovateľmi finančnej analýzy. Audítorská správa s výrokom prináša ucelenejší obraz o finančnom zdraví spoločnosti. Predmetom analýzy finančného zdravia v príspevku je obchodná spoločnosť DPMK, a.s. Košice, ktorej jediným akcionárom je mesto Košice. Mesto Košice zabezpečuje výkon verejnej dopravy prostredníctvom zmluvy s DPMK, a.s. Finančné ukazovatele naznačujú zlepšenie od roku 2016,

kedy došlo k navýšeniu základného imania spoločnosti. Zníženie záväzkov a zvýšenie obežných aktív prinieslo pozitívnejší vývoj pracovného kapitálu, aj keď je naďalej záporný. Hodnotenie schopnosti nepretržitého pokračovania činnosti spoločnosti prinieslo zaujímavé výsledky. Negatívne boli vyhodnotené opakujúce sa straty v bežnej činnosti a pretrvávajúci nedostatok pracovného kapitálu. Ďalšie hodnotiace faktory boli hodnotené pozitívne: doba splácania záväzkov (49 dní v roku 2016), nie sú známe ťažkosti s ľudskými zdrojmi a spoločnosť nie je pod ohrozujúcim vplyvom iných udalostí alebo významných súdnych sporov. Napriek tomu, audítor vyhodnotil svoje zistenia a každoročne vyjadril názor s výhradou.

Valné zhromaždenie spoločnosti by mohlo schváliť obmenu audítora, nakoľko rovnaký audítor sa vyskytuje niekoľko období za sebou. Obmena môže priniesť nezaťažený pohľad na spoločnosť a pomôže odhaliť doposiaľ nezverejnené úskalía spoločnosti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ARENS, A., ELDER, J., BEASLEY, S. *Essentials of Auditing and Assurance Services*. Prentice Hall, New Jersey, 2003. 539 p. ISBN 0-13-046303-5.
- [2] BRÁNIKOVÁ, M., KASZASOVÁ, K., ŠTELBACKÝ, J. *Audit v štátnej správe a samospráve*. Bratislava: Súvaha, 2011. 168 s. ISBN 80-89265-19-0.
- [3] BRUSCA, I., CAPERCHIONE, E., COHEN, S., MANES Rossi, F. *Public Sector Accounting and Auditing in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. 258 p. ISBN 978-1-137-46133-9.
- [4] HANDZIC, M., LAGUMDZIJA, A., CELJO, A. Auditing knowledge management practices: model and application. In: *Knowledge Management Research & Practice*. ISSN 1477-8238, 2008, vol. 6, no. 1, pp. 90-99.
- [5] KAREŠ, L. *Teória auditu*. Bratislava: Wolters Kluwers, 2015. 136 s. ISBN 978-80-8168-149-3.
- [6] KAŠIAROVÁ, L., MAJEROVÁ, M., URBANOVÁ, T. *Ako sa pripraviť na audit v mestách a obciach*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2015. 150 s. ISBN 978-80-8168-211-7.
- [7] LANDE, E., ROCHER, S. Prerequisites for applying accrual accounting in the public sector. In: *Public Money & Management*. ISSN 0954-0962, 2011, vol. 31, no 3, pp. 219-222.
- [8] MADĚRA, F. *Audit a audítorstvo*. Bratislava: Wolters Kluwers, 2014. 124 s. ISBN 978-80-8168-147-9.
- [9] PHELPS, A. Municipal property asset management – a comparative study of UK and Russia. In: *International Journal of Strategic Property Management*. ISSN 1648-715X, 2011, vol. 15, no 4, pp. 416-437.
- [10] Register účtovných závierok MF SR. Dostupné na: <http://www.registeruz.sk/cruz-public/domain/accountingentity/show/160897>.

Adresa autora:

Ing. Radoslav Tušan, PhD.
Katedra financií, Ekonomická fakulta TU v Košiciach
Nemcovej 32, 040 01 Košice
Tel. 055 602 3286

ZHODNOTENIE FINANCOVANIA ROZVOJA MIEST ZO ŠTRUKTURÁLNYCH FONDOV A KOHÉZNEHO FONDU V PROGRAMOVOM OBDOBÍ 2007-2013

Eva VÝROSTOVÁ

Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

eva.vyrostova@upjs.sk

Abstrakt

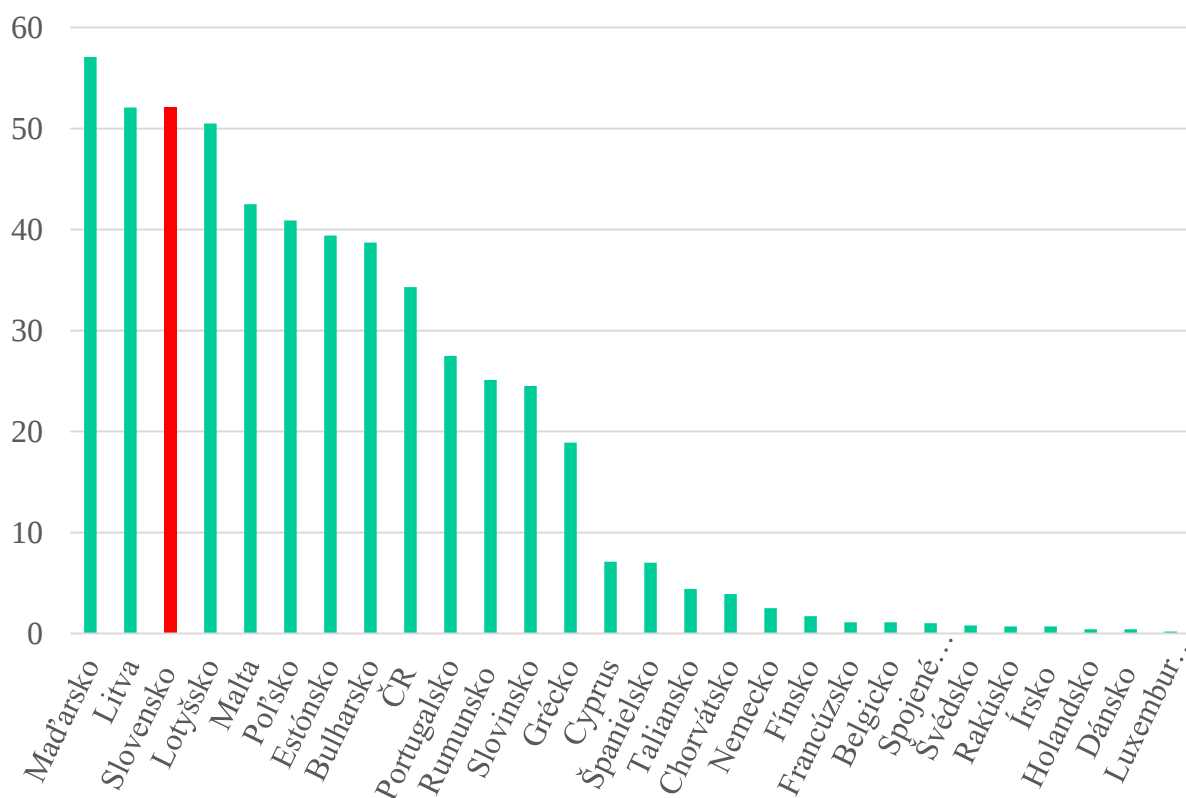
Cieľom príspevku je zhodnotiť financovanie mestského rozvoja zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v programovom období 2007-2013. V prvej časti príspevku sa venujeme využitiu zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja na podporu rozvoja miest a sociálnu infraštruktúru na Slovensku v porovnaní s inými krajinami EÚ. V druhej časti príspevku sa zaoberáme zhodnotením financovania rozvoja miest zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v Slovenskej republike. Mestá a mestské časti ako prijímatelia týchto finančných prostriedkov získali v predchádzajúcom období vyše 1 mld. € na financovanie rôznych projektov, pričom najvyššie čerpanie v absolútnom vyjadrení dosiahli dve najväčšie mestá – Košice a Bratislava.

Kľúčové slová: štrukturálne fondy, Kohézny fond, mestá, mestský rozvoj

1 ÚVOD

Politika súdržnosti EÚ a jej nástroje predstavujú významný doplnkový zdroj financovania rozvoja regiónov, miest a obcí vo viacerých krajinách EÚ. Ako poukazuje obr. 1 najvýznamnejšie postavenie v období 2007-2013 mali tieto zdroje v nových členských krajinách. Štrukturálne fondy a Kohézny fond, ktoré by mali plniť len úlohu doplnkového zdroja k národnému financovaniu regionálneho rozvoja, v krajinách ako Maďarsko, Litva, Slovensko a Lotyšsko však presiahli úroveň 50% celkových verejných kapitálových investícií. V prípade Slovenska dokonca tieto fondy spolu s ich národným spolufinancovaním v období 2011-2013 dosiahli až 85% celkových verejných investícií (Úrad vlády SR 2015). Pričom najvyššie čerpanie, vyše 4 mld. €, Slovenská republika dosiahla v roku 2015, čo súviselo s ukončovaním čerpania záväzkov z obdobia 2007-2013 a úhradou súhrnných žiadostí o platbu z roku 2014, kedy boli zo strany EÚ platby pozastavené v rámci viacerých operačných programov (Výrostová 2016).

Priemer EÚ 28 je podľa European Commission (2016a) pritom len 6.5%-né čerpanie fondov EÚ z celkových verejných investícií, čo je spôsobené nízkym podielom týchto zdrojov na financovaní verejných investícií v pôvodných členských krajinách s výnimkou Grécka a Španielska.



Obrázok 1 Fondy politiky súdržnosti EÚ ako % z celkových verejných kapitálových investícií 2007 – 2013

Zdroj: European Commission (2016a), upravené

V rámci celej EÚ sa cez 322 operačných programov v rámci politiky súdržnosti vynaložilo 346,5 mld. €. (European Commission 2016a). Z tohto v Slovenskej republike sa k 31.3.2017 cez 11 operačných programov Národného strategického rámca a ďalšie 2 programy v rámci cieľa Európskej územnej spolupráce¹¹ vyčerpalo 11,25 mld. €. Podiel čerpania na celkovej alokácii podľa MF SR (2017) dosiahol 97%, pritom len jeden operačný program OP Doprava dosiahol 100% čerpanie. Uvedené prostriedky boli okrem iného použité aj na financovanie mestského rozvoja. Podpora mestského rozvoja a sociálnej infraštruktúry sa realizuje najmä cez Európsky fond regionálneho rozvoja.

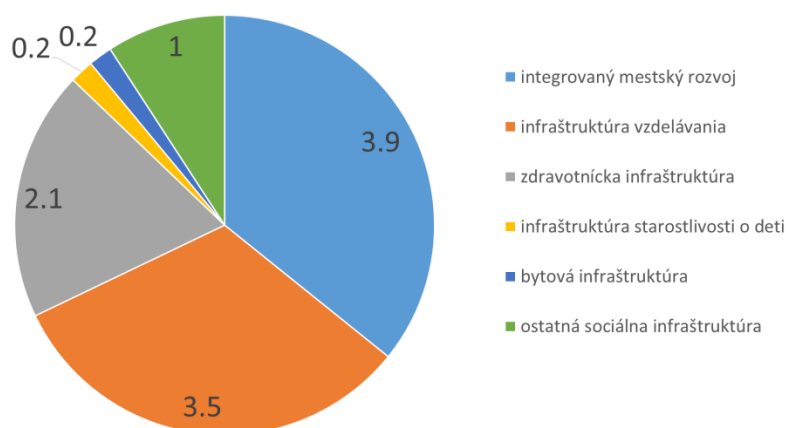
¹¹Ministerstvo financií SR bolo certifikačným orgánom v prípade dvoch programov cieľa 3 a to, OP cezhraničná spolupráca SR-ČR a OP INTERACT II.

2 FINANCOVANIE ROZVOJA MIEST Z FONDOV POLITIKY SÚDRŽNOSTI EÚ V OBDOBÍ 2007-2013

Európska únia sa intenzívnejšie zaoberá problematikou mestského rozvoja počas posledných 20 rokov. Dôležitým nástrojom podpory udržateľného mestského rozvoja sú štrukturálne fondy a Kohézny fond.

2.1 Podpora mestského rozvoja a sociálnej infraštruktúry z Európskeho fondu regionálneho rozvoja v období 2007-2013

Z ex post hodnotenia, ktoré pre Európsku komisiu v r. 2015 uskutočnil Metis GmbH vyplynulo, že z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF) bolo na **podporu mestského rozvoja a sociálnu infraštruktúru** ku koncu r. 2013 alokovaných 29 mld. €, t.j. 11% zdrojov ERDF, z toho 4% na integrovaný mestský rozvoj a 7% na sociálnu infraštruktúru (European commission 2016b). V rámci sociálnej infraštruktúry (pozri obr. 2) bola podporená najmä infraštruktúra vzdelávania (3.5%) a zdravotnícka infraštruktúra (2.1%).



Obrázok 2 Alokácia ERDF na podporu rozvoja miest a sociálnu infraštruktúru v %, 2013

Zdroj: spracované podľa European commission (2016b)

Podpora mestského rozvoja sa realizovala najmä cez regionálne operačné programy, v menšej miere cez tématické programy a programy cieľa 3, Európskej územnej spolupráce. Ako poukazuje správa pre Európsku komisiu, väčšina krajín riešila podporu rozvoja miest a sociálnej infraštruktúry ich zahrnutím do širšie formulovaných prioritných osí. Výnimku predstavuje napr. Slovensko, ktoré ako jediná krajina mala špecializovaný program na zdravotnícku infraštruktúru (OP Zdravotníctvo) a niektoré špecializované programy v rámci cieľa 3 – napr. PEACE III a URBACT II. 80% prostriedkov z ERDF na podporu rozvoja miest a sociálnu infraštruktúru bolo určených pre 9 krajín vrátane Slovenska (Tabuľka 1). Alokácia pre tieto krajiny bola v r. 2013

vyšie 1.4 mld. €. Uvedené sumy nie sú konečné, keďže čerpanie prostriedkov podľa pravidla n+2 bolo možné do konca r. 2015. Napr. Slovenská republika zvýšila v posledných rokoch 2014 a 2015 alokácie na bytovú infraštruktúru, konkrétne presunom prostriedkov z iných opatrení na iniciatívu JESSICA.

Tabuľka 1 Priestorová alokácia ERDF na podporu rozvoja miest a soc. infraštruktúru vo vybraných krajinách

Krajina	ERDF v mil. €	% podiel z celk. alokácie ERDF	Alokácia na obyvateľa
Maďarsko	3 718.808	14.90%	376.4
Poľsko	3 663.406	6.70%	95.2
Portugalsko	3 568.390	23.90%	342.2
Taliansko	2 830.107	13.20%	46.6
Grécko	2 760.104	11.00%	251.1
ČR	1 790.664	10.20%	170.3
SR	1 583.380	16.20%	292.4
Španielsko	1 550.605	8.40%	33.3
Nemecko	1 477.941	10.10%	18.3
...			

Zdroj: European commission (2016b), Monitoring data DG REGIO 2015

V absolútnom vyjadrení dosiahlo najvyššie alokácie Maďarsko, Poľsko a Portugalsko, avšak to automaticky neznamená, že tieto krajiny považovali uvedené oblasti za prioritné. Ak sa pozrieme na Poľsko, zistujeme, že veľkosť alokácie na podporu mestského rozvoja a sociálnu infraštruktúru je ovplyvnená veľkosťou krajiny, ekonomickou situáciou jej regiónov, ktoré viedli k vysokej celkovej alokácii ERDF. V relatívnom vyjadrení (či už percentuálnym podielom z celkovej alokácie alebo v prepočte na obyvateľa) Poľsko vykazuje pomerne nízke vyčlenenie zdrojov na podporu rozvoja miest a soc. infraštruktúry. Naopak Portugalsko vyčlenilo najviac zdrojov ERDF z celkovej alokácie na podporu rozvoja miest a sociálnu infraštruktúru (23.9%). Vzhľadom k nízkemu počtu obyvateľov je alokácia na obyvateľa podľa European commission (2016b) najvyššia v Estónsku (430.2 €). Najnižšie alokácie za obdobie 2007-2013 vykazujú severské krajiny, Rakúsko a Írsko, pričom dve krajiny (Dánsko a Chorvátsko) nevyčlenili na dané oblasti žiadne zdroje ERDF. Slovenská republika patrí do skupiny krajín s vysokými alokáciami, pričom prostriedky smerovali hlavne na oblasť sociálnej infraštruktúry (najmä vzdelávanie, kde smerovalo viac ako 8% zdrojov ERDF a zdravotníctvo s viac ako 2% zdrojov ERDF), integrované projekty regenerácie miest a vidieka predstavovali cca 60 € na obyvateľa, teda menej ako 4% alokácie ERDF. V programovom období 2014-2020 podľa Nariadenia EP a Rady č. 1301/2013 musia členské krajiny na integrovaný mestský rozvoj vyčleniť min. 5% zdrojov v rámci cieľa 1.

Ak vyčleníme osobitne **integrovaný mestský rozvoj**, krajiny EÚ na neho v priemerne vynaložili 4% zdrojov ERDF. Najvyšší objem vynaložili štyri veľké krajiny, a to Taliansko, Poľsko, Nemecko a Grécko, ktorých alokácia predstavovala viac ako 45% celkových zdrojov určených pre integrovaný mestský rozvoj. V relatívnom vyjadrení však tieto krajiny nedosahujú vysoké hodnoty, Nemecko vyčlenilo na podporu mestského rozvoja len 7.2% celkovej alokácie ERDF a Poľsko len 2%. Integrovaný mestský a vidiecky rozvoj bol prioritou na Cypre, kde na neho vyčlenili až 18.5% celkovej alokácie ERDF (podľa údajov European commission 2016b). Podľa prieskumu Metis boli prevažne projekty mestského rozvoja v krajinách EÚ implementované prevažne regionálnymi a lokálnymi autoritami a agentúrami (European commission 2016b).

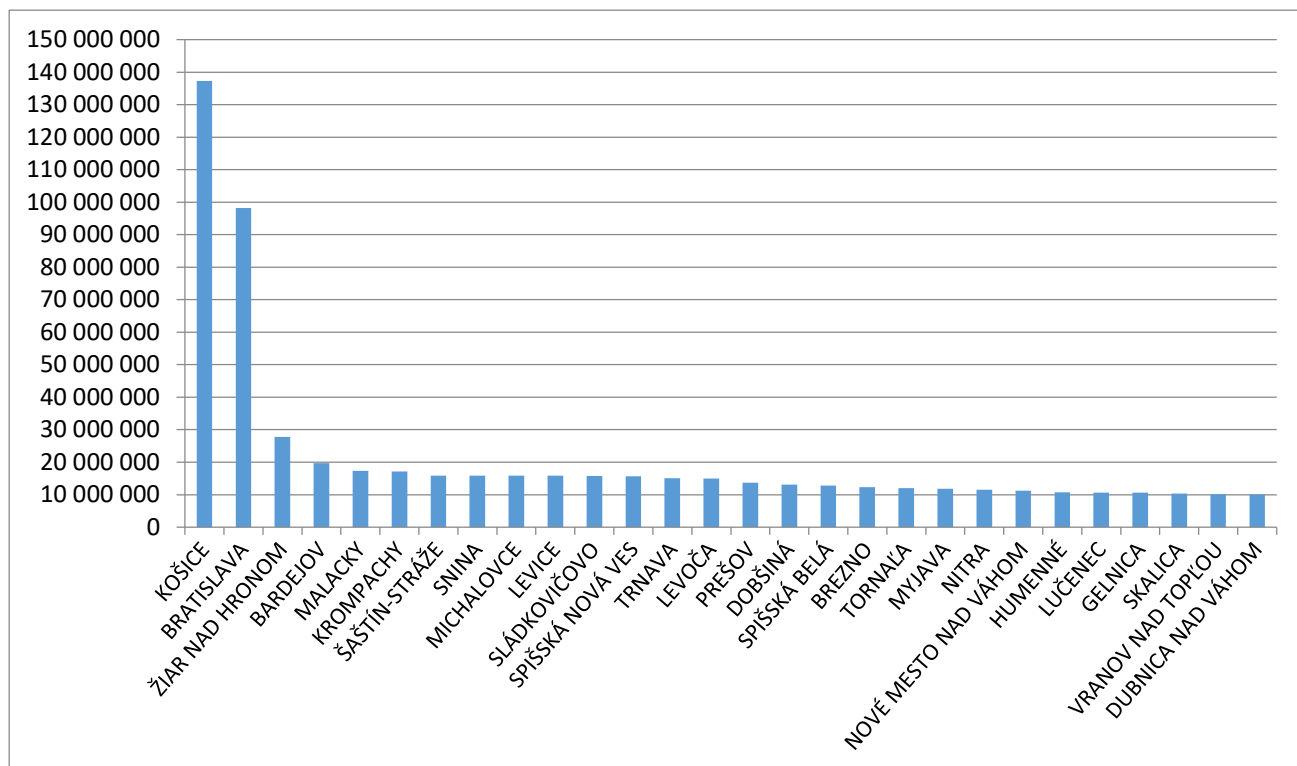
Tak v prípade integrovaného mestského a vidieckeho rozvoja, ako aj v prípade sociálnej infraštruktúry boli zdroje alokované prevažne do mestských oblastí. Aj v prípade Slovenskej republiky sa reformou verejnej správy výrazná časť zodpovednosti za budovanie a rozvoj infraštruktúry v súlade s princípom subsidiarity presunula na miestnu samosprávu (Hamalová, Belajová a Šebová 2011). Preto sa v ďalšej časti zameriame na analýzu využitia fondov EÚ v mestách Slovenskej republiky.

2.2 Financovania rozvoja miest zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v Slovenskej republike v období 2007-2013

V Slovenskej republike má k 1.5.2017 štatút mesta 140 miest, z nich 137 malo zazmluvnené projekty zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu (ďalej fondy EÚ) za predchádzajúce programové obdobie 2007-2013. Zazmluvnené projekty nemali len 3 mestá - Čierna nad Tisou, Modra a Svätý Jur.

Pri analýze financovania miest vychádzame z databázy Centrálného koordinačného orgánu obsahujúcej Zoznam prijímateľov k 30.06.2016 za PO 2007-2013. Vzhľadom k tomu, že uvedená databáza neobsahuje projekty v rámci cieľa 3, bude nasledujúca analýza obmedzená len na 11 operačných programov Národného strategického referenčného rámca. Z týchto 11 operačných programov (ďalej OP) využili mestá **9 OP**. Mestá neboli oprávnenými prijímateľmi v rámci OP Technická pomoc a nemali financovaný ani jeden projekt v rámci OP Výskum a vývoj. Hlavným zdrojom financovania bol pre mestá Európsky fond regionálneho rozvoja a to cez Regionálny operačný program. Ďalšími dvoma významnými programami z hľadiska objemu alokovaných finančných prostriedkov boli OP životné prostredie a OP Doprava, ktoré boli spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu.

Z celkového počtu takmer 11 tisíc zazmluvnených projektov bolo 1 148 **zazmluvnených projektov** mestami, resp. mestskými časťami v prípade Bratislavy a Košíc (ďalej len mestá). Analýza zahŕňa len tie projekty, kde bolo prijímateľom priamo mesto, a teda nezahŕňa projekty, kde boli prijímateľom prostriedkov rozpočtové a príspevkové organizácie miest s právnou subjektivitou, či obchodné spoločnosti miest (napr. dopravné podniky). Podiel miest na celkovom počte zazmluvnených projektov dosiahol 10.5%, podiel na celkovom objeme zazmluvnených finančných prostriedkov bol však podstatne nižší – len 4.1%. Celková výška mestami zazmluvnených prostriedkov (fondy EÚ a ich spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu) dosiahla 1.29 mld. € a výška spolufinancovania predstavovala 67,8 mil. €. Podiel čerpania zazmluvnených prostriedkov dosiahol 82%.



Obrázok 3 Poradie vybraných miest podľa výšky čerpania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu v €
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Zoznam prijímateľov k 30.06.2016

Najvyššie čerpanie fondov EÚ vrátane spolufinancovania dosiahli dve najväčšie mestá v SR – Košice a Bratislava. Košice dosiahli výrazne vyššie čerpanie najmä vďaka dvom aktivitám – financovaniu investičných projektov v rámci Európskeho hlavného mesta kultúry 2013 a modernizácii električkových tratí. Poradie miest s výškou čerpania nad 10 miliónov € uvádza obrázok 3. Ako je zrejmé z tohto obrázku niektoré krajské mestá – Žilina, Banská Bystrica

a Trenčín mali čerpanie nižšie. Dá sa predpokladať, že výška čerpania prostriedkov závisí od veľkosti mesta, nakoľko ako uvádza Gecíková (2012) čím je vyšší počet obyvateľov žijúcich v meste, tým je vyšší dopyt po službách a rôznorodejšie potreby ľudí. Zároveň čím je mesto väčšie tým viac pôsobí ako pól rastu pre svoje okolie a poskytuje služby aj pre dochádzajúcich do mesta a turistov. Objem čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ však závisí od množstva ďalších faktorov, ako sú napríklad lokalizácia mesta, ktorá ovplyvňuje oprávnenosť čerpania, potreby mesta formulované v programoch rozvoja mesta, finančná politika mesta, aktivita manažmentu samospráv, kvalifikovaný personál, schopnosť vypracovať, realizovať a spolufinancovať projekty financované z fondov EÚ.

Vzhľadom na finančnú náročnosť realizácie týchto projektov (príprava projektovej dokumentácie, spolufinancovanie vo výške 5% z oprávnených výdavkov, financovanie neoprávnených výdavkov a potreba finančného krytia v prípade refundácií) sme sa zamerali v rámci tohto príspevku len na jeden faktor, a to finančné zdravie mesta. Pre našu analýzu sme využili hodnoty finančného zdravia mesta podľa hodnotenia INEKO (2017), ktoré je založené na kombinácii nasledujúcich indikátorov finančnej stability:

- základná bilancia
- dlhová služba
- celkový dlh
- záväzky aspoň 60 dní po splatnosti
- okamžitá likvidita.

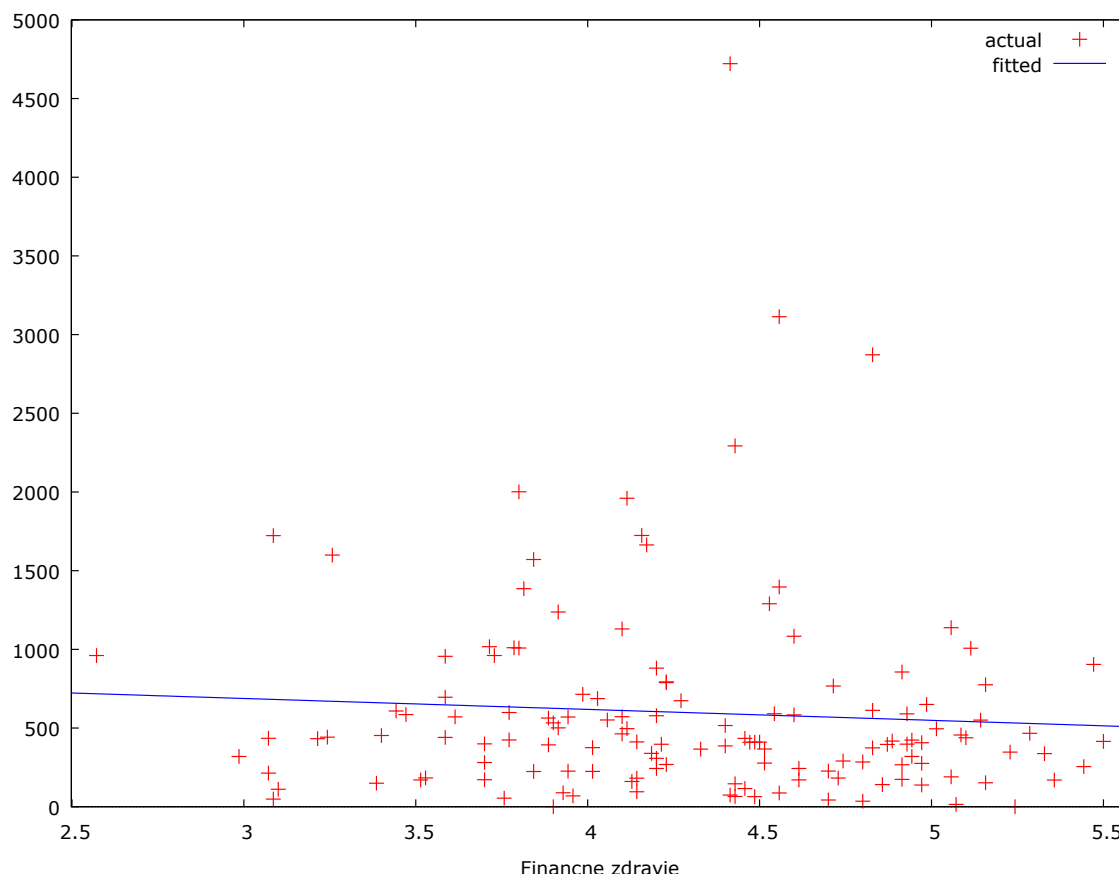
Indikátor dosahuje hodnoty od 0 (najhoršie) až po 6 (najlepšie hodnoty). Za obdobie 2007-2015 sme vypočítali priemerné hodnoty indikátorov za 137 miest, ktoré mali zazmluvnené prostriedky z fondov EÚ. Z obrázku č. 4 je možné vidieť zobrazenie vzťahu medzi výškou čerpania zdrojov EU a spolufinancovania zo štátneho rozpočtu na obyvateľa mesta a finančným zdravím. Korelačný koeficient týchto dvoch premenných je - 0.0671, ktorý je však štatisticky nevýznamný. Výsledky o vzájomnom vzťahu premenných nám ukazuje aj model OLS (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Výsledky modelovania vzťahu medzi vyčerpanými finančnými prostriedkami z fondov EÚ na obyvateľa a priemerným finančným zdravím mesta

OLS, using 137 observations					
Dependent variable: Cerpanie na obyvateľa					
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
const	896.335	385.478	2.325	0.0215	**

Priemerne zdravie	-69.4857	88.8746	-0.7818	0.4357
Mean dependent var	598.0244	S.D. dependent var	641.6102	
Sum squared resid	55733895	S.E. of regression	642.5291	
R-squared	0.004508	Adjusted R-squared	-0.002866	
F(1, 135)	0.611275	P-value(F)	0.435677	
Log-likelihood	-1079.149	Akaike criterion	2162.297	
Schwarz criterion	2168.137	Hannan-Quinn	2164.671	

Zdroj: autor



Obrázok 4 Vzťah medzi výškou čerpania zdrojov EÚ a spolufinancovania zo štátneho rozpočtu na obyvateľa mesta v € a finančným zdravím

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Zoznam prijímateľov k 30.06.2016, počet obyvateľov mesta podľa ŠÚ SR (2011) a finančné zdravie podľa INEKO (2017)

Hodnota koeficientu je pri finančnom zdraví záporná, t.j. čerpanie je vyššie pri mestách s horším finančným zdravím, avšak tento vzťah nie je štatisticky významný. Výsledky môžu byť ovplyvnené využitím priemerných hodnôt finančného zdravia za celé obdobie. Výsledky môžu byť ovplyvnené taktiež samotným čerpaním fondov EÚ, ktoré môžu prechodne znížiť hodnoty indikátorov finančnej stability mesta, ako aj dopadom finančnej a hospodárskej krízy, ktorá sa prejavila práve v skúmanom období.

3 ZÁVER

Štrukturálne fondy a Kohézny fond, napriek tomu, že predstavujú doplnkový zdroj financovania mestského a regionálneho rozvoja, predstavujú prevažne v nových členských krajinách významný zdroj financovania. Slovensko patrí medzi krajiny, kde fondy EÚ predstavovali viac ako 50% celkových verejných investícií. Tieto fondy slúžili aj na podporu integrovaného mestského rozvoja, ktorý však v predchádzajúcom období predstavoval len 4% zo zdrojov ERDF. Slovenská republika patrila medzi krajiny s priemernou alokáciou zdrojov na podporu mestského rozvoja a vysokou alokáciou najmä na infraštruktúru vzdelávania. Takmer všetky mestá v SR využili možnosť čerpať finančné prostriedky fondov EÚ v predchádzajúcom programovom období. Najvyšší objem čerpania vykázali dve najväčšie mestá – Košice a Bratislava. Štatisticky významný vzťah sa nepotvrdil v prípade čerpania fondov na obyvateľa a finančným zdravím mesta. V ďalšom výskume je potrebné skúmať ďalšie faktory, ktoré by mohli mať vplyv na výšku čerpania fondov EÚ.

POZNÁMKA

Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] CKO, 2016. *Zoznam prijímateľov k 30.06.2016 a prehľad pomoci podľa VÚC k 03.07.2016 za PO 2007-2013*; zdroj: ITMS. [online] [cit. 2.5.2017] . Dostupné z <http://nsrr.sk/cerpanie/>
- [2] EUROPEAN COMMISSION, 2016a. *9 ways cohesion policy works for Europe. Main results 2007-2013*. [online] [cit. 2.5.2017] Dostupné z http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_en.pdf
- [3] EUROPEAN COMMISSION, 2016b. *Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures*. Work package 10. Final report by Metis, Brussels.
- [4] GECÍKOVÁ, I. 2012. Postavenie miestnej samosprávy pri poskytovaní a zabezpečovaní infraštruktúry v obciach. In: *Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí*. Zborník statí. , Bratislava: Ekonomický ústav SAV. 978-80-7144-198-4. S. 162-173
- [5] HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., ŠEBOVÁ, M., 2011. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva. 260 s. ISBN 978-80-89393-38-1.
- [6] INEKO, 2017. *Hospodárenie miest, obcí a VÚC*. [online] [cit. 2.5.2017] Dostupné z <http://www.hospodarenieobci.sk/>
- [7] MF SR, 2017. *Informácia o čerpaní EÚ fondov k 31.03.2017*. [online] [cit. 2.5.2017] Dostupné z <http://finance.gov.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=1069>
- [8] NARIADENIE EP a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. 12. 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti...

- [9] ŠÚ SR, 2011. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2011. [online] [cit. 2.5.2017] Dostupné z <http://www.statistics.sk/>
- [10] ÚRAD VLÁDY SR, 2015. *Hodnotenie príspevku implementácie štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na vyrovnávanie regionálnych disparít na Slovensku*, Záverečná správa KPMG [online] September 2015 [cit. 2016-09-14]. Dostupné z: <http://www.nsrr.sk/sk/hodnotenie/programove-obdobie-2007---2013/>
- [11] VÝROSTOVÁ, E., 2016. Financovanie rozvoja obcí, miest a regiónov SR zo zdrojov EÚ. In: *Koncepcia, východiská a perspektívy rozvoja územnej samosprávy v SR*. Košice: UPJŠ. S. 156-201. ISBN 978-80-8152-455-4.

Adresa autora:

Ing. Eva Výrostová, PhD.
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovensko
e-mail: eva.vyrostova@upjs.sk

INOVACE MANAŽERSKÝCH METOD A MYŠLENÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Eva WAGNEROVÁ

Vysoká škola sociálně – správní v Havířově

wagnerova@vsss.cz

Abstrakt

Znalost a možnost využívání moderních metod, postupů a technik řízení v teorii i praxi zatím absentuje, lze říci, že v podstatě se touto problematikou zabývá jen několik autorů, a to až v současné době.¹² Veřejná správa a celý veřejný sektor sice stále prochází radikální přestavbou, mění se úlohy a vztah k ekonomice, to musí být důvodem pro zvyšování znalostí základů managementu, metod znalostního a strategického managementu, s cílem přispět ke zvýšení výkonnosti státu a to účinnějším výkonem veřejné správy. Způsoby vytváření dobrých podmínek pro život občanů do značné míry určuje charakter veřejné správy a ten se stále vyvíjí, s cílem dosažení moderní veřejné správy jako služby občanovi. Cílem tohoto příspěvku je porozumět základním souvislostem v řízení tak, abychom pochopili hlavní specifika při aplikaci zdokonalujícího managementu ve veřejné správě. Po té zvládneme obecné předpoklady pro řídicí práci, zejména pro realizaci tří činností, které jsou pro úspěšné řízení klíčové – rozhodování, ovlivňování a organizování, a nyní je vhodné se zaměřit na představení přístupu New Public Management, což je koncepce, která při řízení ve veřejné správě již využívá manažerských přístupů a je inspirativní pro současnost.

Klíčová slova: výkon a kvalita, inovace, vzdělávání, potřeby a spokojenost, kritéria, kompetence, změna přístupu, inovace.

1) viz literatura v závěru příspěvku

1 ÚVOD

Cílem příspěvku je hledání vztahů a vazeb mezi konkurenceschopností a vzděláním, a to formou zvyšování profesních kompetencí pracovníků, kdy máme na mysli nejen pedagogy, ale i manažery, zejména v oblasti veřejné správy, včetně hodnocení jejich výkonnosti.

Navíc chceme zdůraznit nutnost respektování faktoru změny a inovací obecně, což sebou přináší čas, ale zejména nové znalosti a zkušenosti. Nejedná se jen o změny technické, technologické a informační, ale také komunikační a nové sociální a etické zásady, doprovázející současný vývoj společnosti.

1.1 Modernizace a inovace ve způsobu výkonu VS v sobě zahrnuje:

- **nové a účinnější využívání informatizací, nutnost vzdělávání, znalost forem občanské kontroly** pro dostupnost a kvalitu veřejných služeb pro zkvalitnění systému řízení veřejného sektoru,
- neoddělitelnou součástí modernizace je oblast **vzdělávání úředníků** zejména s ohledem na stav i změny v EU, kdy v rámci vytvoření dostatečných správních kapacit a po převzetí legislativy bude muset být vyšší pozornost věnována jak vstupnímu, tak průběžnému vzdělávání,
- pro vedoucí pracovníky je nutné znát další základní oblasti, které obecně nazýváme **manažerským řízením**, a jedná se o oblasti: **řízení času, procesy delegování pravomoci a odpovědnosti, upřesnění kompetencí**, prezentace osobnosti, problému, projektu, útvaru, ale i **zásady pro vedení porad, komunikace** s pracovníky či útvary,
- Do popředí je nutno zahrnout nutné znalosti z oblastí: **týmové práce rozhodování a řešení problémů**, možnosti pro zvyšování **výkonnosti** pracovníků, vyjednávání, řízení konfliktů, řízení změny, tvorby kultury organizace, vč. základů strategického řízení.

K naplnění cíle příspěvku bude ptoto nutná I **analýza současných kritérií a návrh změn** či nových kritérií a ukazatelů pro inovovanou charakteristiku a měření výkonnosti, a tak i zvýšení účinnosti výkonu veřejné správy, jakož i využití nových metod řízení.

Důvodem je, že řízení ve veřejné správě **obecně směřuje k neefektivnosti**, není provázáno tržními mechanismy, má zabudovány byrokratické mechanismy, což vede k uvedeně” neefektivnosti”. Jedná se zejména o:

- **Kritérium účelnosti poskytování služeb** – upřesnění vymezení pojmů veřejný zájem,

- *Sledování účelnosti časového hlediska z pohledu kontinuálnosti v plnění úkolů, poskytování služeb či v provádění činností,*
- *Dalším kritériem je rozsah v poskytování služeb a jejich univerzálnost a dostupnost*
- *Kvalitativním kritériem musí být garance kvality a poskytování potřebné kvantity, zde se začínají uplatňovat tzv. "standardy".*
- *Zabezpečování a regulatorní systém a zvýšení účinnosti kontroly z hlediska měření kvality.*

1.2 Způsoby či formy a kritéria měření

Učením a vzděláváním by si lidé měli zdokonalovat především tyto osobní charakteristiky:

- **Znalosti** - to, co jedinci potřebují znát. Mohou to být odborné, technické nebo komerční znalosti. Nebo to mohou být znalosti o ekonomickém, komerčním a tržním prostředí. Znalosti žádoucích procedur nebo znalosti občanů, či klientů, kolegů a podřízených, s nimiž se daná osoba stýká a znalosti faktorů ovlivňujících jejich chování. Nebo může jít o znalosti týkající se problémů, ke kterým dochází a cest, jak tyto problémy řešit.
- **Dovednosti** - co jedinec potřebuje být schopen dělat, má-li se dosáhnout žádoucích výsledků a mají-li být znalosti využity efektivně. Dovednosti progresivně narůstají díky opakovanému vzdělávání a výcviku a vlivem praxe. Mohou být manuální, intelektuální nebo mentální, perceptuální (týkající se vnímání) nebo sociální.
- **Schopnosti** - pracovní schopnosti nebo schopnosti týkající se chování, které jsou potřebné k dosažení žádoucí úrovně výkonu.
- **Postoje** - dispozice chovat se nebo pracovat způsobem, který je v souladu s požadavky práce.
- **Normy výkonu** - to, čeho musí být plně kompetentní jedinec schopen dosáhnout.

Vzdělání obecně představuje systematický proces modifikace znalostí, dovedností, schopností, postojů pro chování člověka. Děje se tak pomocí vzdělávacích programů, instruktáží, rozvojových programů a plánovaného získávání zkušeností. Snížení množství času potřebného k zácviku a adaptaci pracovníků, začínajících pracovat na nově zřízených pracovních místech či pracovníků převáděných na jiné pracovní místo nebo povyšovaných, tedy k zabezpečení toho, aby se tito pracovníci stali plně schopnými vykonávat tuto novou práci tak rychle a s tak nízkými náklady, jak je to jen možné, zajistit personální rozvoj pracovníků, zvyšování jejich spokojenosti a jejich konkurenceschopnosti na trhu práce.

Manažeri tedy musejí převzít hlavní odpovědnost za svůj vlastní rozvoj. Organizace může pomoci a nadřazený manažera musí akceptovat určitou odpovědnost za povzbuzování a podporu seberozvíjení a za vedení v tomto procesu, pokud je to ovšem nutné. Ale od jedinců by se mělo očekávat, že si vytvoří své vlastní plány osobního rozvoje, jejichž obsah by měl vycházet z odpovědí na následující otázky:

- Jaké znalosti a dovednosti chce získat?
- Jaké úrovně kompetencí chce dosáhnout?
- Jaké jsou jeho učební cíle?
- Jak chce dosáhnout svých cílů? Jaké úkoly, projekty, cvičení musí absolvovat nebo jakou literaturu prostudovat? Jaké vzdělávací nebo výcvikové kursy by chtěl navštěvovat? Co bude potřebovat, pokud jde o počítačové vybavení, knihy, video, individuální koučování, mentoring apod.?



Obrázek 1 Odvození chování lidí od matice potřeb

Kompetenci chápeme jako schopnost či způsobilost vykonávat určitou činnost. Kompetence je **základem výkonu** a projevuje se v chování. Na druhou stranu je ale fakt, že mezi odborníky se stále vede mnoho polemik a existuje mnoho různých názorů na to, co kompetence je, co je jejím obsahem, respektive, co ještě pod tento pojem patří a co už ne. Proto je třeba vzít v úvahu všechna hlediska, jako např. **sociálně psychologické**, které vychází z pozorovatelného chování (kompetence řešení problému, které vyjadřují přístup jednotlivce k úkolům a věcem, interpersonální kompetence, které vyjadřují vztahy k druhým lidem, kompetence sebeřízení, které vyjadřují chování k sobě a projev emocí), dále podle kompetenční orientace organizace, tato pojetí jsou zdrojem pro tvorbu kompetenčního modelu „od celku k jedinci“, týká se strategického řízení a umožňuje tvorbu kompetenčních modelů provázaných se strategií organizace, nejznámější jsou orientace produktová – prioritou je produktové vůdcovství, orientace zákaznická – orientace

na poskytování co nejlepších služeb zákazníkovi), orientace provozní a systémová – prioritou podniku je především provozní dokonalost, zatímco zákaznická orientace je v pozadí (např. McDonald).

Dalším je kritérium **výkonu**. **Toto pojetí dělí kompetence na prahové (threshold) kompetence a na odlišující kompetence** Pod pojmem prahové kompetence rozumíme být dostatečně výkonný, dostatečně dobrý, splňovat minimální postačující požadavky. Lze tak stanovit **minimální standardy** na konkrétní pozice. Pojem odlišující kompetence už je zajímavější. Odlišuje ty pracovníky, kteří podávají **nadstandardní výkon** od těch, kteří podávají pouze průměrný výkon. Chápeme tím charakteristiky člověka, které jsou v příčinném vztahu k nadstandardnímu výkonu. Podle Schrodera(4) organizace, které fungují v turbulentním podnikatelském prostředí, se už nemohou spoléhat na základní kompetence, ale musí od svých manažerů vyžadovat kompetence vysokého výkonu. A **generickou** kompetencí rozumíme takovou, které nejsou vázány na konkrétní místo či úkol, ale jsou garantem dobrého výkonu v mnoha profesích, v různých organizacích a lze průkazně odlišit nadprůměrné pracovníky od průměrných.

Změna výnosnosti zdrojů, změna hodnot a míry uspokojení, které z daných zdrojů získává spotřebitel, klient či zákazník.

Inovace je **záměrná a výhodná změna** současného stavu, která musí najít praktické uplatnění a musí být nová alespoň v organizaci. Předmětem změn jsou výrobky, služby, práce, výrobní, technické a technologické postupy, organizační postupy, hospodářské procesy včetně změn kvalifikace, ale i změna trhu. Výsledkem realizovaných změn musí být prospěch, ať už ekonomický, technický nebo celospolečenský. Za hodnotící kritéria lze považovat: standardy – předpisy, jak má zaměstnanec pracovat, dále obecné normy a specifické požadavky

- 1) statická srovnání
- 2) časové srovnávání – dynamika (vývoj) ukazatelů
- 3) konkurenční srovnání.

Pak formou **INTERNÍHO AUDITU** lze po vyhodnocení výkonnosti:

- navrhopvat také změny špatných předpisů, sledujících plnění předpokladů.
- Prověřka dělat podle:
 - 1) procesů
 - 2) činností
 - 3) funkcí útvarů
 - 4) těžiště auditu: správnost, logika, systémové nedostatky.

1.3 Návrh možných zmien v prístupech

K presnejší identifikaci systému řízení kvality služeb a nutných změn s cílem zvýšit spokojenost občanů se nejdříve graficky zázorníme prvky systému a vztahy mezi nimi.

Z dále uvedeného schématu je zřejmé *cílové pojetí* a vazby vztahů na výsledek-spokojenost i managementu- od požadavků na kvalitu, inovace, měření a potřebu vzdělávání.



Obrázek 2 Systém zvyšování kvality služeb

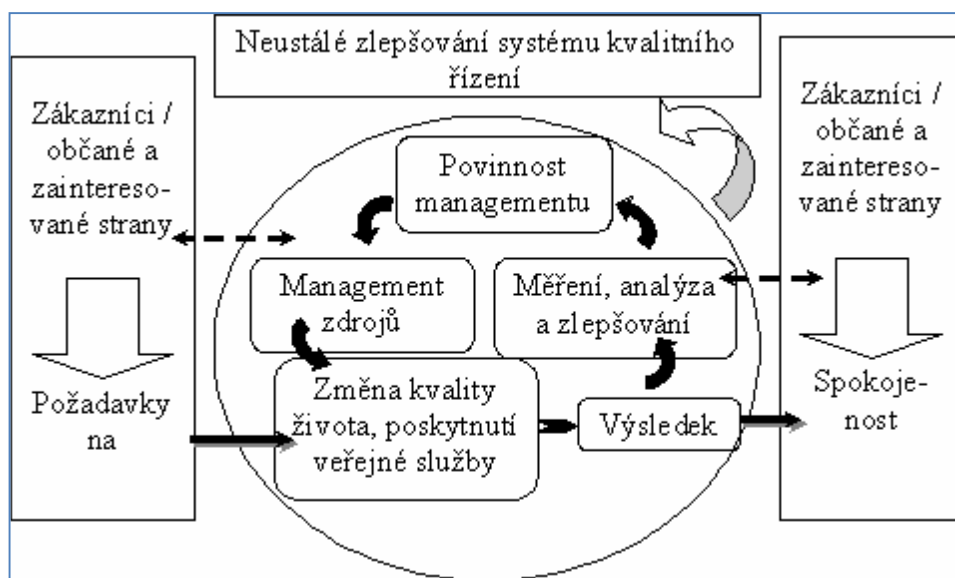
Problém relativity spokojenosti je zřejmý. Stejná úroveň služeb a potřeb ve dvou místech může být v jednom místě hodnocena občany pozitivně a v druhém negativně. Mezi základní užití principy musí patřit **transparentnost a otevřenost**. Pokud jsou rozhodovací postupy veřejné správy přehledné, pokud se občané mohou vyjádřit ke svým prioritám v rámci místních podmínek, pak jsou naplněny předpoklady pro vytváření jejich spokojenosti.

Přitom kvalitní řízení úřadu (nebo kterékoli organizace veřejné správy) – má-li našim občanům či zákazníkům přinášet užitek – musí vycházet z potřeb daného území (správně stanovených strategických priorit) a současně efektivně a kvalitně zvládat všechny operativní úkoly. Jinak řečeno, kvalitní řízení má vycházet z cíle veřejné správy. Současně je třeba přizpůsobit tento cíl místním podmínkám. To není možné bez toho, že cíli porozumíme: správně formulujeme, komunikujeme dovnitř i vně, volíme správné metody pro jeho dosažení, vzděláváme a motivujeme pracovníky k jejich realizaci. Konkrétně za cíl *veřejné správy považujeme*

- zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad udržitelného rozvoje a současně

- zvyšovat výkonnost a kvalitu úřadem (organizací veřejné správy) poskytovaných veřejných služeb.

Tomu např. Odpovídá i konkrétní využití metody **Balanced Scorecard (dale jen BSC) , jejíž zjednodušené grafické vyjádření lze provést následovně:**



Obrázek 3 Příklad využití metody BSC s využitím, vazby na kvalitu služeb

Hlavními přednostmi BSC jsou:

- přehlednost:** strategická mapa je na jedné straně formátu A4,
- vyváženost:** neříkáme jen co chceme pro občany realizovat, ale také za jakých finančních podmínek, pomocí jakých procesů a také, co se pro to musíme naučit,
- měřitelnost:** lze stanovit relativně malý počet měřítek
- vytváří **základnu pro odměňování** (měření výkonu a kvality práce).

Respektuje rovněž normu ISO, která vychází z těchto **osmi zásad kvalitního řízení:**

1. Zaměření na zákazníka/občana (zahrnuje zjišťování spokojenosti zákazníka/ občana)
2. Vedení a řízení zaměstnanců
3. Zapojení zaměstnanců
4. Procesní přístup
5. Systémový přístup k řízení
6. Neustálé zlepšování
7. Přístup k rozhodování zakládající se na faktech
8. Vzájemně prospěšné dodavatelské (a partnerské) vztahy

Autoři metody jsou S.Kaplan a P.Norton. Metoda vznikla v USA a je používána nejen v USA, ale i v Evropě s velkými úspěchy v podnicích i veřejné správě. Do češtiny se buď nepřekládá vůbec nebo se setkáme s názvy „Metoda vyvážených ukazatelů“ nebo „Metoda vyváženého úspěchu“ a podobně. K souboru vyvážených ukazatelů řadíme také spokojenost občanů nebo spokojenost zákazníků.

Jako reakce na tyto změny vznikl a ve vyspělých demokratických zemích také byl prosazován koncept tzv. „**New Public Managementu**“, a to pod heslem „šetřit a současně zvyšovat efektivnost“. New Public Management - jinými slovy řečeno „na službu orientované řízení organizací veřejné správy“ - se stal heslem a nástrojem řízení správy věcí veřejných 90. let 20. století. Je založen na myšlence „štíhlého státu“. K jeho první realizaci došlo ve velkém stylu na Novém Zélandu. New Public Management představuje dosud ryze teoretický model řízení organizací veřejné správy.

Jistě ho nelze aplikovat jednotně a bez výhrad na libovolnou organizaci veřejné správy kdekoliv na světě. Autoři tohoto modelu jej sami prezentují jen jako mozaiku nástrojů, které lze použít na vybranou organizaci za splnění jistých podmínek. Tyto podmínky, jako např. orientace na zákazníka a kvalitu poskytnuté služby ve veřejné správě, jsou zatím v České republice splněny pouze v malé míře. Přístup New Public Managementu obsahuje celou řadu nových trendů v řízení **organizací veřejné správy**. K nejpodstatnějším z nich patří:

Dynamická organizace a její služby představuje skutečnost, že politické instance, tj. exekutiva, legislativa a voliči, neřídí už činnost správy prostřednictvím detailního rozpisu finančních a osobních prostředků (na vstupu), ale nově prostřednictvím definování výkonů a služeb, kterých má být dosaženo (na výstupu), a jejich žádoucího působení (tzv. outcome). Zjednodušeně by se dalo říct, že řízení probíhá prostřednictvím stanovení cílů.

Delegování výkonných pravomocí na regionální a lokální úroveň organizací veřejné správy slouží ke zvýšení motivace pracovníků, vedoucí k aktivitě a kreativitě.

Globální rozpočet spočívá v tom, že pro předem definovaný výkon, resp. službu je k dispozici pevně stanovená finanční částka. Odpovědná politická instance dá k dispozici celkový rozpočet, s nímž musí veřejná správa nebo její jednotlivá pracoviště, resp. oddělení vyjít a přitom co nejefektivněji plnit předepsané úkoly. Na rozdíl od běžného rozpočtu neobsahuje globální rozpočet jednotlivé položky, ale smluvní částku.

Controlling, jež předpokládá existenci interních nebo nezávislých vnějších grémií, která pravidelně prověřují služby organizací veřejné správy a jejich působení, a navrhuje, pokud je to nutné, možná zlepšení. Controlling je vlastně součástí řízení a jeho obsahem jsou formulace cílů,

plánování a řízení. Orientuje se na proces, tj. ve všech fázích poskytování veřejných služeb shromažďuje data, zpracovává je a interpretuje je povoláním pro potřeby podpory řízení. Jak bylo už výše řečeno, NPM usiluje o delegování zodpovědnosti na nižší (regionální – kantonální a lokální) úrovně řízení a o řízení prostřednictvím stanovení cílů a působením služeb, nikoliv už prostřednictvím prostředků. Složitý, hierarchický státní aparát by se s jeho pomocí měl stát méně komplikovaným, průhlednějším a přitom by měl profitovat ze zkušeností podnikového hospodářství. Navíc NPM usiluje o zavedení prvku soutěže do veřejných služeb, a tím pádem o změnu „správy vrchnosti v produktivní dům služeb, který se bude honosit spokojenými zákazníky,“ což v konečném důsledku povede ke změně vztahů mezi politikou, veřejnou správou a společnostmi. Elementem soutěže je např. vyhlašování veřejných zakázek, resp. grantů na poskytnutí určité veřejné služby, které vytvoří mezi zadavatelem (orgán veřejné správy) a poskytovatelem (zisková či nezisková organizace) této služby smluvní vztah. To je základem jejich budoucí kvality.

Typickými **prostředky, nebo-li nástroji realizace NPM pro dosažení nových cílů** jsou:

- náhrada pravidel a ustanovení zakázkami a smlouvami,
- oddělení strategických a operativních kompetencí, tj. rozhodování o tom, co „je úkolem“ a „jak bude úkol splněn“,
- delegování zodpovědnosti do popředí, aby se tím zvětšil prostor pro iniciativu a kreativitu zaměstnanců veřejné správy,
- organizace, resp. uspořádání veřejné správy v duchu modelu koncernu s decentralizovanými, autonomními správními jednotkami,
- smlouvy o provedení práce, resp. pracovní zakázky a sestavování globálního rozpočtu,
- vytvoření motivačního systému ke zvýšení pracovní výkonnosti úředníků,
- zavedení prvků soutěže do veřejné správy.

Výše uvedené členění na cíle a prostředky NPM má ozřejmit, že mluví-li se o NPM, pak jde o **dvojitý pohled** na jeho realizaci:

- **o filozofii**, která usiluje o změnu mentality veřejné správy,
- **a o souboru nástrojů**, které se snaží o revitalizaci správních procesů. Filozofie se pokouší do veřejné správy vnést podnikatelské myšlení soukromého sektoru a tím v ní uvést do pohybu tržní logiku.

Soubor nástrojů usiluje oproti tomu zase o takovou změnu stávajících systémových zákonitostí, která by v rámci veřejné správy umožnila podnikatelské jednání. **NPM musí být tedy**

rozvíjen současně jako soubor nástrojů i jako filozofie organizací veřejné správy, protože jediné tak se dají rozpoznat státně politické implikace nové formy a metod řízení.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] PLAMÍNEK, J., FIŠER, R. *Řízení podle kompetencí*. Praha: Grada Publishing, 2011. ISBN 978-80-247-6318-7 (str.18)
- [2] HRONÍK, *Rozvoj a vzdělávání pracovníků*. 1.vyd. Praha, 2007, ISBN 978-80-247- 1457-8
- [3] KOUBEK J.: *Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky*. 3.vyd. Praha: Management Press, 2003. ISBN 80-7261-033-3
- [4] KUBEŠ M., SPILLEROVÁ D., KURNICKÝ R.: *Manažerské kompetence. Způsobnosti výjimečných manažerů*. 1.vyd. Praha: Grada, 2004. ISBN 80-247- 0698-9 (SCHRODER, H.M., *Managerial competence: The Key to Excellence*, cit. Kubeš, M.)
- [5] COVERY, Stephen R.: 8. vyd: *Od efektivnosti k výjimečnosti*; Praha, Management Press, 2005
- [6] KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. *Územní samospráva- udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer, ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.
- [7] OCHRANA FRANTIŠEK *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress, 2007. ISBN 80-86929-23-X.
- [8] VARADZIM, F. a kol. : *Ekonomika veřejného sektoru*. Havířov, VŠSS, 2013. ISBN 978-80-87291-18-4.

Adresa autora:

doc. Ing. Eva Wagnerová, CSc.
Prorektor pro studium, výzkum a vývoj
VŠSS , Institut celoživotního vzdělávání, Havířov o. p. s.
V. Nezvaka 801/1
736 0 Havířov –Město
wagnerova@vsss.cz
tel. +420 553401167

AKTÍVNE OPATRENIA TRHU PRÁCE (VYBRANÉ ASPEKTY) ¹³

Vladimíra ŽOFČINOVÁ

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, Katedra verejnoprávnych disciplín

vladimira.zofcinova@upjs.sk

Abstrakt

Príspevok je zameraný na vybrané aspekty aktívnych opatrení, ktoré odrážajú situáciu na trhu práce a sú tak vystavené častým legislatívnym zmenám. Úlohou legislatívy je vytvárať vhodné a účinné podmienky pre zlepšenie situácie v oblasti riešenia otázok nezamestnanosti. V príspevku sú analyzované a sprehladnené modifikované peňažné príspevky v sústave aktívnych opatrení na trhu práce po prijatí novely zákona č. 81/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti.

Kľúčové slová: aktívne opatrenia trhu práce, peňažné príspevky, nezamestnanosť

1 ÚVOD

Riešenie nezamestnanosti formou aktívnych opatrení na trhu práce je jedným z opatrení na podporu a skvalitňovanie služieb v oblasti zamestnanosti, najmä pre tie časti krajiny, ktoré sú najviac ohrozené zvýšenou nezamestnanosťou a medzi ktoré patrí aj Košický región. Kľúčovým prameňom práva zaoberajúcim sa otázkami zamestnanosti je zákon NR SR č.5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý reflektuje na potreby trhu práce a preto je veľmi často predmetom legislatívnych úprav a zmien (Žofčinová,2013). Trh práce je výrazne ovplyvňovaný pracovnoprávnymi a sociálnoprávnymi predpismi, napr. úpravou pracovnej doby, stanovenou minimálnou mzdou, podmienkami pre uplatnenie nárokov na dôchodky, ale i napr. dĺžkou školskej dochádzky. V historickom kontexte, do januára 2004 zabezpečoval služby zamestnanosti Národný úrad práce prostredníctvom úradov práce (zák.č.387/1996 Z.z. o zamestnanosti). Od začiatku februára 2004 nadobudol účinnosť nový zákon č. 5/2004 Z. z. (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“), ktorý nadviazal na zákon č. 453/2003 Z. z. (zákon o orgánoch štátnej

¹³ Príspevok bol spracovaný s podporou grantu VEGA č. 1/0652/15 „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti) a na zákon č. 461/2003 Z. z. (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“).

Predmetom nášho záujmu je aktuálna novela predmetného zákona o službách zamestnanosti č. 81/2017 s účinnosťou od 1.5. 2017 (s výnimkou niektorých ustanovení).

2 VYBRANÉ PEŇAŽNÉ PRÍSPEVKY ZO SÚSTAVY AKTÍVNYCH OPATRENÍ NA TRHU PRÁCE PO NOVELE ZÁKONA O SLUŽBÁCH ZAMESTNANOSTI Č. 81/2017

Predmetná novela zákona o službách zamestnanosti je nadstavbovým pokračovaním už zrealizovaných aktívnych opatrení na trhu práce, ktoré boli prioritne orientované na vytváranie legislatívnych podmienok na podporu udržania zamestnanosti a na podporu vytvárania pracovných miest na celoštátnej úrovni, ale aj regionálnej úrovni. Potreba tejto legislatívnej zmeny vyplynula z celého komplexu viacerých spoločensko-ekonomických faktorov, pričom výslednú podobu textového znenia zákona je nutné vnímať aj cez optiku vzniku výrazných aktuálnych podnetov aplikačnej praxe, na ktoré bolo nevyhnutné zo strany zákonodarcu reagovať (Demek, 2011). K základným cieľom prijatej právnej úpravy patrí predovšetkým regulácia podmienok, za ktorých je uchádzač oprávnený vykonávať zárobkovú činnosť. Taktiež sa zavádzajú na zefektívnenie a zrýchlenie procesov schvaľovania žiadostí o poskytnutie príspevkov zavedením lehoty pre dotknuté inštitúcie poskytujúce úradu údaje a informácie v súvislosti s overovaním splnenia zákonom stanovených podmienok. Zároveň sa rozšíril okruh uchádzačov o zamestnanie – absolventov škôl, na účely zabezpečenia lepšieho prístupu k získavaniu chýbajúcich odborných zručností a praktických skúseností na pracoviskách zamestnávateľa, čo má zvýšiť predpoklady pre ich vstup na trh práce. Legislatívnou zmenou sa sledoval cieľ zvýšiť mobilitu za prácou nastavením priaznivejších podmienok pre poskytovanie príspevku na dochádzku za prácou a príspevku na podporu mobility za prácou, ako aj zosúladenie so zákonom o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov. Predmetom nášho záujmu je bližšie špecifikovať peňažné nástroje na aktívne opatrenia trhu práce, ktoré boli predmetnou novelou upravené.

Realizovanou modifikáciou znenia § 52 a 52a – príspevok na aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo formou menších obecných služieb pre samosprávny kraj (§52) a príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby (§52a) (ďalej len „príspevok na aktivačnú činnosť“) bola do dikcie zákona doplnená taxatívna podmienka zákazu vykonávania popri týchto činnostiach zárobkovú činnosť na základe dohôd o prácach

vykonávaných mimo pracovného pomeru v súlade s §223 a nasl. Zákonníka práce (Barancová, Schronk 2016). Týmto dohodami sú dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti a dohoda o brigádnickej práci študenta¹⁴. Uchádzač o zamestnanie mal povinnosť po 9.júni 2017 ukončiť vykonávanie prác v zmysle týchto dohôd, inak mu hrozí sankcia vyradenia z evidencie uchádzačov o zamestnanie. Odôvodnenie zavedenia tejto zmeny je zo strany zákonodarcu zabrániť využívaniu uchádzača o zamestnanie ako lacnej pracovnej sily a podpora vytvárania, resp. obsadzovania pracovných miest v pracovnom pomere. Až prax ukáže, či zákonodarca správne vyhodnotil a cielil predmetné opatrenia, nakoľko pôsobí „sankčne“ vo vzťahu k evidovanému nezamestnanému uchádzačovi, ktorý sa vlastným pričinením pokúša zvýšiť svoju životnú úroveň vlastnou prácou aspoň! v rámci príležitosti dohôd o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru. Podstata aktivačnej činnosti je podpora udržania pracovných návykov dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi. Z uvedeného vyplýva, že zákonodarca ex lege zakazuje akékoľvek privyrobenie tejto štatisticky veľkej skupine ľudí. Budeme sledovať aplikačnú prax, či zamestnávatelia začnú týchto uchádzačov o zamestnanie vykonávajúcich aktivačnú činnosť obsadzovať viac do pracovného pomeru ako sa zákonodarca nádejal. Môžeme len dúfať, že toto legislatívne opatrenie nebude kontraproduktívne a nezvýši sa počet nelegálnej práce.

Úprava nastala aj v **príspevku na dochádzku za prácou (§53)**. Predmetný príspevok sa poskytuje na úhradu časti cestovných výdavkov v závislosti od vzdialenosti miesta výkonu zamestnania alebo miesta prevádzkovania samostatnej zárobkovej činnosti od miesta trvalého alebo prechodného pobytu zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnnej osoby maximálne počas 6 mesiacov. Zmenou je paralelné bezprostredné nadviazanie na predchádzajúce zamestnania v novom zamestnaní, čo znamená pokračovanie v poberaní príspevku. Taktiež je významnou zmenou aj obdobie opätovného poskytnutia, ktoré bolo pred prijatím predmetnej novely zákona o službách zamestnanosti 2 roky od ukončenia jeho poskytovania. Toto obdobie sa skrátilo od 1. mája 2017 na 1 rok od ukončenia obdobia jeho poskytovania.

Podobným pozitívnym opatrením podpory zamestnania ako pri príspevku na dochádzku za prácou je aj zmena podmienok poskytovania **príspevku na podporu mobility za prácou (§ 53a)**, ktorý nahradil pôvodný príspevok na presťahovanie za prácou. Účelom tohto príspevku je úhrada časti výdavkov na bývanie súvisiacich so zmenou pobytu v súvislosti so získaním zamestnania

¹⁴ V rámci dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru má platiť pravidlo výnimočnosti uzatvárania týchto dohôd ako zákonné obmedzenie pre zamestnávateľa, keď dohody môže uzatvárať len na ojedinele plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb.

najmenej na 6 mesiacov zamestnancovi, ktorý bol uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidenciu uchádzačov o zamestnanie najmenej tri mesiace, ak o príspevok písomnej požiadava najneskôr do troch mesiacov odo dňa vyradenia z evidencie. Novelou sa zabezpečilo rozšírenie podmienok na podporu mobility za prácou. Za dôvod osobitného zreteľa sa poňal pobyt, ktorý podľa predchádzajúcej právnej úpravy bol pre účely poskytovania príspevku zohľadňovaný len trvalý pobyt. Touto zmenou sa zabezpečila akceptácia aj prechodného pobytu v súvislosti so získaním zamestnania v inom mieste, ako je len trvalý pobyt. Tým sa zmiernili náklady občana súvisiace so získaním zamestnania v prepojení na miesto jeho nového trvalého alebo prechodného pobytu (vzdialenosť najmenej 70 km). Taktiež sa zlepšili podmienky, ak o príspevok žiadajú obaja manželia (do 30. apríla 2017 sa príspevok poskytoval iba jednému z manželov) a zároveň obdobie opätovného poskytovania príspevku obdobne ako pri príspevku na dochádzku za prácou na obdobie 1 roka od ukončenia jeho poskytovania.

Pri vykonávaní absolventskej praxe novelizácia priniesla aj pozitívnu aj negatívnu zmenu od 1. mája 2017 v rámci **príspevku na vykonávanie absolventskej praxe (§51)**. Pozitívne vnímame zmenu v vo vykonávaní absolventskej praxe aj v iných odboroch, ako študent študoval. Týmto ustanovením sa otvorí priestor na trhu práce nadobudnúť zručnosti aj v inom odbore, ktorý má na trhu väčší dopyt. Ako negatívnu zmenu vnímame legislatívnu zmenu v príspevku na absolventskú prax v tom zmysle, že od 1. mája 2017 okliešťuje možnosť zvýšiť svoju životnú úroveň počas absolventskej praxe aj možnosťou výkonu práce v rámci dohôd o prácach mimo pracovného pomeru. Opäť v tomto prípade zákonodarca pristúpil k „sankčnému“ opatreniu. t.j. takéhoto uchádzača o zamestnanie vyradí...

Peňažným nástrojom v rámci aktívnych opatrení na trhu práce je aj príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu na dopravu zamestnancov (§60) (ďalej len „**príspevok na chránené dielne**“ § 60). Chránená dielňa a chránené pracovisko sú určené predovšetkým na pracovné uplatnenie občanov so zdravotným postihnutím, ktorým zamestnávateľ nemôže poskytnúť vhodné zamestnanie na iných pracoviskách (Žofčinová,2016). Novelou sa vyprecizovalo, že príspevok je viazaný na občanov so zdravotným postihnutím zamestnaných v chránenej dielni alebo na chránenom pracovisku, resp. na občana so zdravotným postihnutím vykonávajúceho alebo prevádzkujúceho zárobkovú činnosť a vymedzí okruh žiadateľov. K zmene dochádza pri administratívnom postupe, t.j. príspevok sa bude poskytovať od 1. októbra 2017 na základe dohody medzi úradom a zamestnávateľom. V tomto smere sme mierne kritickí, nakoľko ide len o administratívne korekcie, nie obsahové v zmysle

zlepšenia, rozšírenia podmienok pri priznávaní príspevku pre zdravotne znevýhodnených občanov.

3 DOPADY AKTÍVNEJ POLITIKY TRHU PRÁCE – REGIONÁLNY AKCENT

Politiku trhu práce môžeme zjednodušene charakterizovať ako systém podpory a pomoci občanom pri ich začleňovaní sa na pracovné miesta na trhu práce. Je to súbor foriem, činností, opatrení a nástrojov, ktoré sa majú uplatňovať v službách zamestnanosti pri práci s evidovaným uchádzačom o zamestnanie.

Pasívna politika trhu práce je historicky staršou formou politiky trhu práce. Začala sa rozvíjať už v dvadsiatych rokoch minulého storočia a zameriava sa na poskytovanie dávky v nezamestnanosti ako dávky poistenia v nezamestnanosti. Dávka v nezamestnanosti je vlastne náhradným príjmom za príjem zo zamestnania a jej poskytovanie je založené na poistnom princípe za podmienok taxatívne stanovených v zákone o sociálnom poistení.

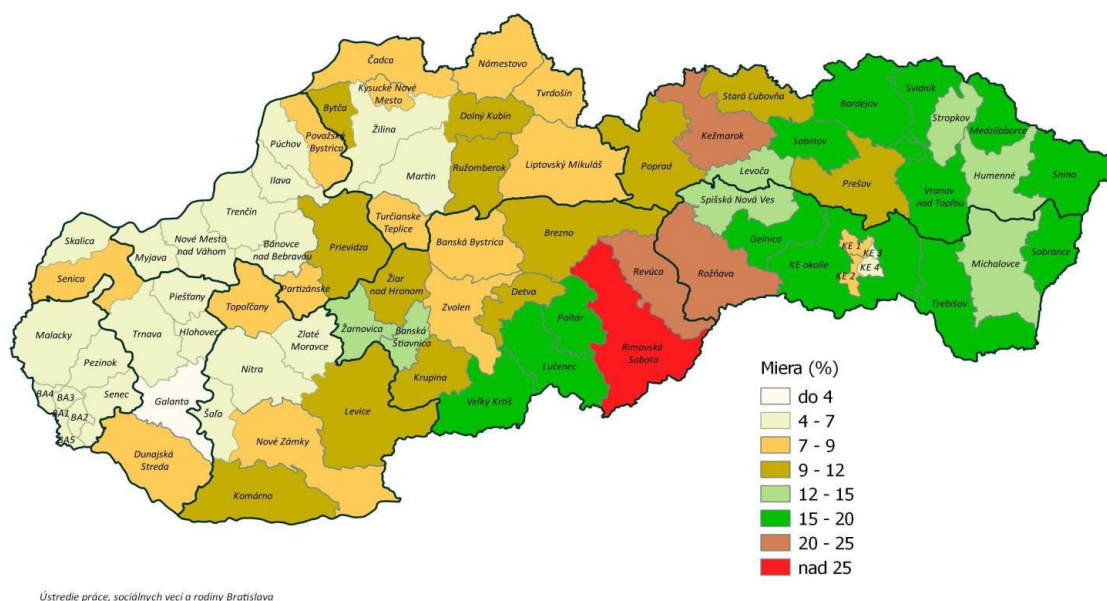
Na vývojové tendencie nezamestnanosti pôsobili v roku 2016 negatívne aj pozitívne činitele. V pozitívnom smere pôsobili cieľovo orientované aktívne opatrenia na trhu práce SR a rast výkonnosti hospodárstva. Tieto skutočnosti sa priaznivo premietajú do rastu zamestnanosti, resp. poklesu nezamestnanosti.

Medzi negatívne faktory patrili hlavne nesúlad medzi štruktúrou voľných pracovných miest a štruktúrou uchádzačov o zamestnanie, previs ponuky práce nad dopytom po práci, hlavne v najslabších regiónoch, nízky počet uchádzačov o zamestnanie so sklonom k priestorovej mobilita, spomalená mobilita za prácou do zahraničia (pokles pracovných ponúk z EÚ) zneužívanie PN, úzke roztvorenie tzv. nožníc medzi mzdovými ponukami v komparácií so sociálnymi dávkami a pod.

Miera evidovanej nezamestnanosti dosiahla v priemere za rok 2016 9,48 %, čo v porovnaní s rokom 2015 (11,50 %) predstavuje medziročný pokles o 2,02 p.b.

Na ilustráciu uvádzame mapu priemernej miery evidovanej nezamestnanosti v roku 2016, ktorá dokumentuje pretrvávajúcu polarizáciu úrovne tohto indikátora z regionálneho pohľadu.

*Priemerná miera evidovanej nezamestnanosti z celkového počtu UoZ v okresoch SR
za rok 2016*



Obrázok č. 1

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2016

Aktívna politika trhu práce je historicky mladšou formou politiky trhu práce, v Európe sa začala rozvíjať po druhej svetovej vojne a výraznejšie až v sedemdesiatych rokoch dvadsiateho storočia, kedy prestali stačiť opatrenia pasívnej politiky, podpory demotivovali postoje ľudí k práci a rapídne rástli výdaje na ich vyplácanie, preto sa ťažisko politiky začalo presúvať k jej aktívnym zložkám. Úlohou aktívnej politiky trhu práce (APTP) je predovšetkým vytvárať priestor pre uľahčenie a urýchlenie prechodu nezamestnaných občanov do práce a prostredníctvom špecifických programov udržiavať schopnosť ľudí pracovať a nájsť si miesto na trhu práce. V rámci APTP sa realizujú a podporujú opatrenia, programy, projekty a aktivity, ktoré uľahčujú integráciu a reintegráciu uchádzačov o zam.,estnanie, najmä skupín osôb znevýhodnených na trhu práce, prostredníctvom aktívnych opatrení na trhu práce (AOTP).

Každé AOTP má svoje špecifiká a osobitné využitie, preto je možné porovnanie jednotlivých opatrení len vybranými ukazovateľmi. Vo všeobecnosti je potrebné uviesť, že AOTP a v ich rámci poskytované finančné príspevky sú z makroekonomického hľadiska len doplnkovým prostriedkom zmierňovania nerovnováhy na pracovnom trhu v SR .

Tabuľka 1 Aktívne opatrenia na trhu práce v SR - porovnanie rokov 2015 a 2016

AOTP	rok 2015		rok 2016	
	Počet zaradených UoZ/osôb, resp. počet podporených PM/UoZ/osôb	Čerpanie finančných prostriedkov (v €)	Počet zaradených UoZ/osôb, resp. počet podporených PM/UoZ/osôb	Čerpanie finančných prostriedkov (v €)
§ 32	3 901	44 224	3 620	44 316
§ 42 *	518 061	0	834 754	0
§ 43	133 194	167 697	85 522	225
§ 46	1 473	662 661	5	0
§ 51	7 398	4 480 174	5 683	3 446 954
§ 52	24 156	5 209 132	18 545	5 679 431
§ 52a	12 941	10 417 590	9 441	15 402 815
Nástroje na zvyšovanie zamestnateľnosti	701 124	20 981 478	957 570	24 573 741
§ 49	2 656	9 759 184	1 951	8 249 299
§ 50	3 396	7 990 141	1 739	7 054 949
§ 50c	0	42 025	0	0
§ 50j	3 103	12 157 305	2 087	7 803 741
§ 51a	3 315	4 223 827	3 086	12 978 320
§ 53d	1 086	5 841 780	2 090	3 381 145
§ 54	33 637	41 942 518	30 408	73 320 345
§ 56	545	2 929 705	368	1 310 103
§ 57	90	390 473	75	385 398
Nástroje na zvyšovanie zamestnanosti	47 828	85 276 958	41 804	114 483 300
§ 47	103	193 388	208	61 212
§ 50a	20	412 939	0	0
§ 50k	126	10 248	0	0
§ 53	5 824	1 141 046	4 911	957 925
§ 53a	46	66 875	816	618 812
§ 53b	170	47 919	183	30 102
§ 56a	29	33 050	28	39 544

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2016

Nasledujúca tabuľka preukazuje čerpanie transferov na AOTP za rok 2016 podľa krajov. Ako je vidieť najmenší podiel na čerpaní mali úrady bratislavského kraja a najväčší podiel rámci čerpania zaznamenávame v rámci prešovského a banskobystrického kraja, čo potvrdzuje vyššie uvedenú tézu, že čím je trh pružnejší, potrebuje menej intervencií a naopak, čím je väčšia nerovnováha medzi ponukou a dopytom po pracovnej sile, tým viac intervencií, a teda i viac finančných prostriedkov na vykompenzovanie tejto nerovnováhy je potrebných. Potvrdzuje to správne nastavenú politiku zamestnanosti a efektívne využívanie aktívnych opatrení na tých regionálnych trhoch práce, kde pôsobia stabilizujúco a kompenzačne a menšie využitie na flexibilných trhoch práce, bez zbytočnej „mŕtvej váhy“ vynakladaných verejných finančných zdrojov.

Tabuľka 2 Čerpanie transferov na AOTP podľa krajov

Kraj	Čerpanie na AOTP (v €)	Podiel kraja na celkovom čerpaní za SR (v %)
Bratislavský kraj	5 703 399,73	3,32%
Trnavský kraj	10 010 069,82	5,83%
Trenčiansky kraj	14 675 820,06	8,55%
Nitriansky kraj	16 181 469,05	9,43%
Žilinský kraj	18 621 835,04	10,85%
Banskobystrický kraj	32 036 525,97	18,67%
Prešovský kraj	38 718 628,27	22,56%
Košický kraj	32 276 227,23	18,81%
SR	171 605 120,40	100,00%

Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2016

4 ZÁVER

V súčasnosti sme v podmienkach SR svedkami nevídanej a zrýchľujúcej sa ekonomickej expanzie, prelínajúcej sa na trh práce v podobe rozšírenej tvorby pracovných miest, ktorá v súčasnosti dosahuje historické maximum. Práve v období ekonomickej expanzie sa však ešte viac umocňuje fakt, že problémy na trhu práce v podmienkach SR nevyplývajú z nedostatočnej tvorby pracovných príležitostí, ale z nedostatočného prepojenia systému vzdelávania s potrebami trhu práce. V príspevku sme sprehládali modifikované peňažné príspevky v sústave aktívnych opatrení na trhu práce po prijatí novely zákona č. 81/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti. Aj tieto príspevky sú reflexiou zreteľného zámeru zákonodarcu o naplnenie cieľov, zámerov a ideových východísk spojených s intenzifikáciou podpora hospodárskeho rastu, podporou rastu zamestnanosti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BARANCOVÁ, Helena - SCHRONK, Robert. *Pracovné právo*. Bratislava, 2016. s. 439. ISBN 978-80-89710-26-3.
- [2] DEMEK, Peter. *Niektoré vybrané aspekty transformácie aktívnych opatrení na trhu práce v kontexte novely zákona o službách zamestnanosti č. 373/2010 Z.z.* In zborník vedeckých prác Právne aspekty rozvoja služieb zamestnanosti. Košice, 2011. s.6. ISBN 978-80-7097-926-6
- [3] Dôvodová správa k zákonu č. 81/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti
- [4] Vyhodnotenie uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce za rok 2016. Dostupné : <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/15ce815ad0375ca7?projector=1>
- [5] Zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov
- [6] ŽOFČINOVÁ, Vladimíra. *Zamestnávania osôb so zdravotným postihnutím – povinnosť zamestnávateľov (alebo tiež solidarita?)*. In Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2016, ročník.68, číslo 12, s. 1360
- [7] ŽOFČINOVÁ, Vladimíra. *Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe*. Košice, 2013. s. 144. ISBN 978-80-8152-064-8

Adresa autora:

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnoprávných disciplín
Popradská č. 66, 041 32 Košice, Slovenská republika
E-mail: vladimira.zofcinova@upjs.sk

VZŤAH K VÝKONU FUNKCIE V SÚVISLOSTI SO VZDELANÍM STAROSTU OBCE AKO DETERMINANT ROZVOJA OBCE

Eliška ŽUPOVÁ

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v
Košiciach

eliska.zupova@upjs.sk

Abstract

The success of the manager's activities determines, among other aspects, his relation to the performed activity. The mayor of the municipality can be also considers as manager. He does not manage the organization, but he manages the municipality. Voters, as well as society, expect the economic and social objectives of the municipality must be achieve under the leadership of the mayor. Prosperity and community development depend on large extent on the relationship to the work. The mayor has competences and has a wide range of duties. One of the important factors of quality performance of the mayor of a municipality is its relation to work, to the performance of the function. The contribution presents the results of research about the relationship to work as a determinant of the development of the municipality within the mayors of municipalities in Slovakia. The survey sample consisted of 787 mayors. The results showed a positive relationship between mayors of municipalities to the function they perform. It found out that the middle-class educated mayors show an average positive relationship to the performance of their function as university educated mayors.

Key words: mayor, education, relationship to work

1 ÚVOD

Vzťah k práci je uvedomelý postoj človeka, ktorý výrazne determinuje pracovná spokojnosť. Paulík (1995) považuje pracovnú spokojnosť za jeden z najdôležitejších pracovných postojov a ukazovateľ miery vzťahu k práci. Tí jednotlivci, ktorí vykazujú vysokú spokojnosť s prácou, majú pozitívny vzťah k svojej práci, pracujú kvalitnejšie a sú viac oddaní organizácii (Long, Swortzel 2007). Výsledky Usaniho, Uschieho a Adadu (2014) rovnako preukázali pozitívnu signifikanciu medzi pracovnou spokojnosťou, ktorú determinovali pracovné podmienky a interpersonálne vzťahy na pracovisku a pozitívnym vzťahom k práci. Kollárik (2013) uvádza, že pozitívny vzťah k práci sa výrazne prejavuje v celkovom pracovnom správaní, aktivite a ochote

pracovať, v snahe iniciatívne plniť úlohy, spokojnosti s pracovnými podmienkami a v pozitívnej orientácii na prácu a výkon s cieľom prispieť k rozvoju organizácie.. Negatívny vzťah k práci sa prejavuje v neochote a nezáujme byť úspešným, v nespokojnosti s pracovnými podmienkami, v zvýšenej tendencii k fluktuácii, k narušaniu interpersonálnych vzťahov, ku konfliktnému správaniu a takí zamestnanci sú negatívne orientovaní na prácu a výkon.

Vzťah starostu k výkonu funkcie v zmysle činnosti sa okrem iného formuje kultúrnymi a spoločenskými hodnotami. Vzťah k výkonu funkcie v zmysle povolania sa viaže ku konkrétnemu jedincovi - starostovi, pretože ho determinujú vlastnosti osobnosti (schopnosti, záujmy, temperament a charakter) a „chuť“ vykonávať túto prácu ovplyvňuje organizácia (napr. stimuláciou, komunikáciou, interpersonálnymi vzťahmi, vedením a vodcovstvom manažéra, pracovným prostredím, technikou a technológiou). Vzťah k výkonu funkcie starostu ovplyvňuje interné a externé prostredie obce. Vzťah k výkonu funkcie sa prejaví v jeho pozitívnom alebo negatívom smerovaní. Jedným z determinantov pozitívneho vzťahu k práci je aj sebamotivácia pretože ovplyvňuje výkon. Starosta obce je k výkonu funkcie motivovaný už pri kandidatúre na post starostu a motiváciu k verejnej službe deklaruje vo voľbách.

Vzdelanie je determinant, ktorý vo veľkej miere predikuje uplatnenie jedinca v pracovnom živote. Už vo výskume Blegena a Muellera (1987) bola zistená negatívna korelácia medzi vzdelaním a vzťahom k práci. Znamená to, že čím je vyššie dosiahnuté vzdelanie, tým je vyššia pravdepodobnosť existencie negatívneho vzťahu k práci. Opačný výsledok ukázal výskum Kozelovej (2016) v podmienkach verejnej správy na Slovensku. Miera pozitívneho pracovného postoja rastie spolu s vyšším stupňom dosiahnutého vzdelania.

Zaujímalo nás preto zistenie miery vzťahu k práci u starostov obcí na Slovensku a analyzovať súvislosť medzi vzťahom k práci a vzdelaním u starostov obcí na Slovensku.

5 METODOLÓGIA

Na zistenie miery vzťahu k práci (k výkonu funkcie starostu obce) bol použitý dotazník o **vzťahu k práci**, *Job Satisfaction Instrument (JSI)*, ktorého autormi sú Brayfield a Rothe (1951). Tento štandardizovaný dotazník zisťuje mieru vzťahu k práci a je využívaný už veľmi dlho, od roku 1951. Dotazník obsahuje 18 výrokov vyjadrujúcich postoj jedinca k jeho práci, z toho je 9 výrokov formulovaných reverzne. Vzťah k práci je zisťovaný na 5-stupňovej škále. Kotvy škály sa pohybujú od 1 – úplne nesúhlasím (tzn. respondent nesúhlasil s výrokom) až po 5 – úplne súhlasím (tzn. respondent s výrokom súhlasil). Dosiahnuté skóre sa môže pohybovať od 18 do 90

bodov, kde 18 bodov vyjadruje silne negatívny vzťah k práci a 90 bodov vyjadruje silne pozitívny vzťah k práci. Reliabilitu dotazníka preukazujú hodnoty Cronbachovej alfy je $\alpha = 0,80$. Autormi uvádzaná reliabilita dotazníka je $\alpha = 0.87$.

Súčasťou dotazníka bola aj otázka zisťujúca výšku vzdelania starostov obcí na Slovensku.

2.1 Štatistické spracovanie údajov

Výsledky výskumu boli spracované pomocou štatistického softvéru SPSS 21. Základná analýza získaných dát bola realizovaná s využitím metód deskriptívnej štatistiky. Na overenie predpokladu súvislosti medzi vzdelaním a vzťahom k výkonu funkcie bola použitá metóda rozdielovej štatistiky, a to T-test pre testovanie rozdielov aritmetických priemerov dvoch analyzovaných nezávislých výberov.

Pri analýze boli dodržané podmienky použitia metódy. Pri vyhodnotení vzťahu k práci bola vzdialenosť stupňov škály stanovená na dve štandardné odchýlky. Pre účely štatistického testovania boli použité priemerné hodnoty.

2.2 Popis výskumného súboru

Výskumný súbor tvoril základný súbor objektov. Podľa Štatistického úradu Slovenskej republiky bolo k 31. 01. 2015 na území Slovenskej republiky 2753 obcí (k 1.1.2016 ich je 2751, dve obce získali štatút mesta). Komunálne voľby sa v Slovenskej republike konali 15.11.2014. Oslovení boli starostovia všetkých 2753 obcí na území Slovenskej republiky.

Respondentmi výskumu (výskumná vzorka) boli starostovia obcí Slovenskej republiky. Respondentom bol zaslaný dotazník elektronickou formou z dôvodu finančnej a časovej nenáročnosti. Zber údajov bol realizovaný v dvoch kolách z dôvodu získania väčšieho počtu respondentov, a to v mesiacoch október až december 2015. Spôsob získavania dát bol zabezpečený IT špecialistom. Od 3.11.2015 do 10.11.2015 bolo realizované prvé kolo oslovenia starostov. V prvom kole odpovedalo 469 respondentov, s výskumom však súhlasilo 456 respondentov. Od 30.11.2015 do 7.12.2015 bolo realizované druhé kolo oslovenia starostov. V druhom kole odpovedalo 346 respondentov, s výskumom však súhlasilo 331 respondentov. Celkovo bolo zaslaných 8209 emailov pre 2753 obcí na území Slovenskej republiky. Každý z 2753 obcí bol zaslaný aspoň 1 email.

K dátumu 23.12.2015 odpovedalo celkovo 815 respondentov, s výskumom však súhlasilo a aj sa ho zúčastnilo 787 respondentov, čo predstavuje 28,5 % návratnosť. Každý respondent vyplnil všetky položky dotazníka. Úvodným textom boli respondenti informovaní o výskumnom zámere,

o anonymite a požiadaní o poskytnutie súhlasu s účasťou na výskume. Výskumnú vzorku popisujeme podľa vzdelania.

Tabuľka 1 Vzdelanie starostov obce

Sociálno-demografické charakteristiky		počet	
		n	%
vzdelanie	základná škola	1	0,1
	stredoškolské bez maturity	47	6,0
	stredoškolské s maturitou	334	42,4
	vysokoškolské	405	51,5
	spolu	787	100

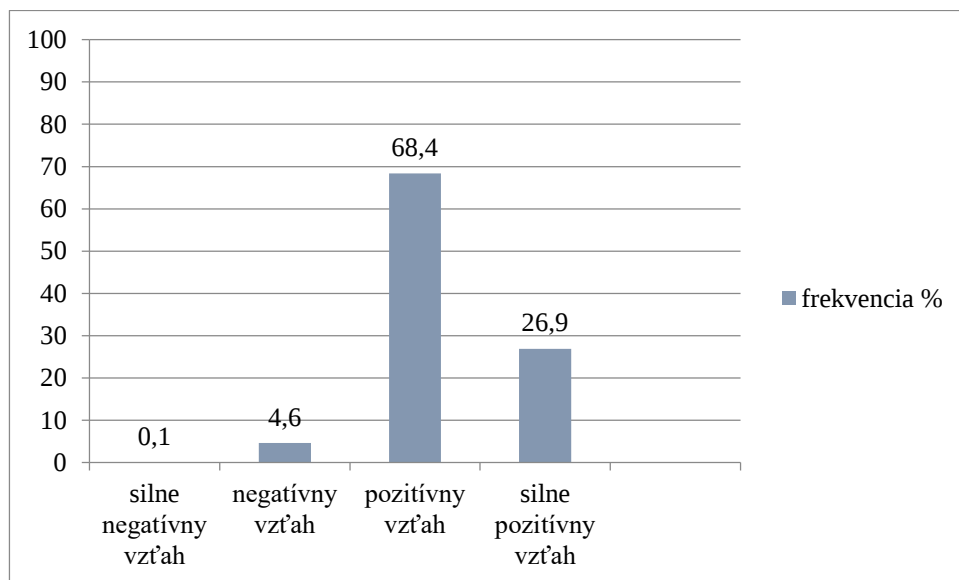
Najvyšší počet respondentov má vysokoškolské vzdelanie (51,5 %), nasledujú respondenti, ktorí absolvovali stredoškolské vzdelanie s maturitou (42,4 %). Podiel respondentov, ktorí neabsolvovali maturitu, resp. ukončili len základnú školu je 48 starostov (6,8 %) z celkového počtu respondentov.

Z hľadiska „výšky“ vzdelania možno predpokladať, že obce zastupujú vzdelaní starostovia. Laickou verejnosťou diskutovaná téma o „nevzdelaných“ starostoch nie je opodstatnená, rovnako ako aj snahy o legislatívne zakotvenie minimálnych vzdelanostných požiadaviek na výkon funkcie starostu obce už od roku 2014. Identifikovaným problémom sa nejaví vzdelanie starostov, ale odborná spôsobilosť starostov na výkon funkcie. Ide o súlad medzi kompetentnosťami jedinca – držiteľa funkcie a požiadavkami na výkon funkcie starostu. Stupeň a rozsah odbornej prípravy nebol zisťovaný, no z výsledkov je zrejmé, že starostovia vzdelaní sú, ale nie spôsobili k výkonu funkcie, keďže vo výkonoch obcí sú identifikované vážne nedostatky – napr. finančná stránka obce a deficitné hospodárenie s rozpočtom, nedostatky v projektovej oblasti, neschopnosť plniť originálne či prenesené kompetencie, nevýhodné predaje a prenájmy majetku a iné. Na štátnozamestnanecké miesta a pre výkon práce vo verejnom záujme je výberovým konaním zisťovaná aj spôsobilosť na výkon práce, pri voľbe starostu obce to nie je možné. Tým dochádza k stavu, že vo verejnej správe môžeme „zamestnať vzdelaných a zvoliť nevzdelaných.“

Súčasný stav vedie k potrebe vytvorenia takého stavu v obecnej samospráve, kedy bude odborná spôsobilosť základom pre výkon funkcie starostu obce, bude jej samozrejmosťou aj na úkor demokratických prvkov.

6 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Kvalitný a profesionálny výkon starostu obce možno posudzovať z hľadiska jeho vzťahu k práci. Prejavy pozitívneho vzťahu k práci sa odrazia aj na fungovaní obce ako celku a na jej rozvoji. Mieru vzťahu k vykonávanej funkcii u starostov obcí na Slovensku prezentuje nasledujúci graf.



Graf 1 Miera vzťahu k práci starostov obcí Slovenskej republiky

Vo vzťahu k výkonu funkcie sa starostovia subjektívne percipujú pozitívne. Bol zistený pozitívny vzťah u 538 (68,4 %) starostov obcí k výkonu ich funkcie a silne pozitívny v prípade 212 (26,9 %) starostov. Na základe výsledkov možno konštatovať, že 750 starostov obcí (95,3 %) má kladný vzťah k výkonu svojej funkcie, čo považujeme za pozitívne zistenie a výsledok je v súlade s našimi očakávaniami.

Pozitívny vzťah k práci sa prejavuje v kvalitnom výkone funkcie starostu obce, v jeho každodennej aktivite a ochote pracovať v prospech ekonomického a sociálneho rozvoja obce. Pozitívny vzťah k práci sa prejaví aj v zodpovednom prístupe k hospodáreniu so zverenými financiami a majetkom obce. Pozitívny vzťah vplýva aj na pracovnú disciplínu a dodržiavanie legislatívnych predpisov pri výkone funkcie. Pozitívny vzťah k práci napomáha tvorivým riešeniam pri rozvoji obce a vynaliezavosti pri riešení každodenných situácií v obci. Prejaví sa aj na radošti z vykonávanej práce. Pozitívny vzťah k práci predikuje aj lojalitu starostu voči obci ako organizácii, produktivitu, ktorá prekračuje bežné očakávania od výkonu funkcie starostu obce a nezištné správanie vo vzťahu k obyvateľom obce. Prejavuje sa tiež v angažovaní a dobrovoľnom vynakladaní intelektuálneho úsilia v prospech rozvoja obce.

Mieru vzťahu starostov k výkonu funkcie podľa vzdelania prezentujú výsledky uvedené v tabuľke 2.

Tabuľka 2 Vzťah k práci podľa vzdelania starostov

vzťah k práci	negatívny vzťah k práci				pozitívny vzťah k práci				celkom	
	silne negatívny		negatívny		pozitívny		silne pozitívny			
vzdelanie	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
stredoškolské	1	0,3	21	3,7	263	67,9	97	28,4	382	100
vysokoškolské	0	0	15	5,5	275	68,8	115	25,4	405	100
spolu	1	0,1	36	4,6	538	68,4	212	26,9	787	100

Podľa výsledkov má väčšina starostov zapojených do výskumu viac pozitívny a silne pozitívny vzťah k práci ako negatívny.

Vyššie skóre pozitívneho vzťahu k výkonu funkcie (suma miery pozitívneho a silne pozitívneho vzťahu) sa vyskytlo u starostov, ktorých najvyššie ukončené **vzdelanie** je stredoškolské (n 360; 96,3 %) oproti vysokoškolsky vzdelaným starostom (n 390; 94,2 %). Negatívny vzťah k výkonu funkcie môže byť zapríčinený aj faktom, že odbor vysokoškolského vzdelania nezodpovedá požiadavkám práce (Frick, Beer 1992, In: Berryová 2009), môže to byť zapríčinené aj nenaplnenými očakávaniami alebo nekompatibilitou medzi realitou a aspiráciami respondentov.

Ďalej bola zisťovaná existencia štatisticky významných rozdielov medzi **vzdelaním** starostov a mierou vzťahu k práci.

Tabuľka 3 Štatisticky významné rozdiely medzi vzťahom k práci a vzdelaním starostov

položka	vzdelanie	n	priemer	štandardná odchýlka	test	df	p
vzťah k práci	SŠ	382	40,2304	7,810	2,01	785	0,036*
	VŠ	405	39,0938	7,368			

*p<0,05

Na overenie signifikancie rozdielov medzi starostami podľa najvyššie dosiahnutého vzdelania bol využitý T-test pre dva nezávislé výbery.

Test preukázal štatisticky významné rozdiely (tabuľka 3) medzi vzťahom k výkonu funkcie a dosiahnutým vzdelaním starostov obcí (p = 0,036). Stredoškolsky vzdelaní starostovia vykazujú priemerne pozitívnejší vzťah k výkonu ich funkcie ako vysokoškolsky vzdelaní starostovia. Toto zistenie korešponduje s výsledkom Blegena a Muellera (1987), ktorí zistili negatívnu koreláciu medzi vzdelaním a pracovnými postojmi – so zvyšujúcim sa vzdelaním klesá vzťah k práci a pracovná spokojnosť.

Vzťah k práci je faktorom výkonu v práci starostu a je determinantom rozvoja obce, no podľa teoretického poznania nie je jediným. To preukázali aj výsledky prezentovaného výskumu, pretože vo výkonoch obcí sa vyskytujú výrazné nedostatky (napr. identifikované sú nedostatky v projektovej činnosti, atď.) prezentované tak odbornou aj laickou verejnosťou. Nazdávame sa, že na tomto mieste je vhodné uviesť nedostatky vyskytujúce sa v odbornej kompetentnosti starostov obcí. Legislatíva neumožňuje vyžadovať od starostu žiadne minimálne vzdelanie či akékoľvek preukázanie odborných vedomostí pre výkon jeho funkcie. Súčasný stav vedie k potrebe vytvorenia takého stavu v obecnej samospráve, kedy bude odbornosť súčasťou demokracie. Naplnenie tejto požiadavky je zvlášť výrazné pri vykonávaní funkcie starostu obce, pretože je vážnym a nezastupiteľným predstaviteľom verejnej moci. Rozsah a náročnosť jeho oprávnení a povinností starostu si vyžaduje primeranú odbornú zdatnosť. Avšak nazdávame sa, že zakotvenie vzdelanostných požiadaviek na výkon funkcie starostu obce však nie je determinantom vzťahu k výkonu funkcie a k rozvoju obce.

7 ZÁVER

Predmetom príspevku bol vzťah k práci starostov obcí v Slovenskej republike. Vzťah k práci ovplyvňuje výkon funkcie starostu a tým aj prosperitu a rozvoj obce. Výskum zisťujúci vzťah starostov obcí v Slovenskej republike bol realizovaný na vzorke 787 starostov. Zistenia ukázali pozitívny vzťah starostov obcí k nimi vykonávanej práci, k výkonu ich funkcie a to v prípade 750 starostov obcí (95,3 %) v Slovenskej republike. Zistené bolo tiež, že stredoškolsky vzdelaní starostovia vykazujú priemerne pozitívnejší vzťah k výkonu ich funkcie ako vysokoškolsky vzdelaní starostovia.

Výskum vzťahu k práci v súvislosti so vzdelaním vo funkcii starostu obce doteraz na Slovensku realizovaný nebol. Riešenou témou bola iba samostatná vzdelanostná úroveň starostov a zavedenie aspoň minimálnych požiadaviek ako predpoklad odbornej kompetentnosti pre výkon funkcie starostu do legislatívy Slovenskej republiky. Preto považujeme príspevok za prínosný k hlbšiemu skúmaniu tejto oblasti a k hľadaniu súvislosti medzi skúmanými premennými.

LITERATÚRA

- [1] BERRY, L. M. (2009): *Psychology at work: An Introduction to Industrial & Organizational Psychology*. ISBN 978-80-551-1842-0.
- [2] BLEGEN, M., MUELLER, Ch. (1987): Nurses' job satisfaction: A longitudinal analysis. In: *Research in Nursing & Health*, vol. 10. ISSN 1098-240X.

- [3] BRAYFIELD, A.M., ROTHE, H.F. (1951): *An Index of Job Satisfaction*. In: *Journal of Applied Psychology*, vol.35, no. 5. ISSN 0021-9010.
- [4] KOLLÁRIK, T., LISÁ, E., RITOMSKÝ, A. (2013): *Psychodiagnostika manažérov. Učebnica pre vysoké školy. 1 vydanie. Žilina: Eurokódex*. ISBN 978-80-8155-013-3.
- [5] KOZELOVÁ, S. (2016): Pracovná spokojnosť zamestnancov vo verejnej správe v Slovenskej republike. In: *Verejná správa a spoločnosť*, r. 17, č. 1. ISSN 1335-7182.
- [6] LONG L. J., SWORTZEL, K. (2007): *Factors influencing job satisfaction of extension agents in the Mississippi State University extension Service. Proceedings of the 2007 AAAE Research Conference, Vol.34*.
- [7] PAULÍK, K. (1995): *Pracovní zátěž vysokoškolských učitelů*. Ostrava: Repronis. ISBN 80-7042-423-0
- [8] USANI, M. O., USHIE, J. U., ADADU, P. M. A. (2014): *Job Satisfaction and Attitude to Work of Cross River State College of Education Staff*. In: *Afrrev Ijah: International Journal of Arts and Humanities*, vol. 3, no. 10. ISSN: 2227-5452

Adresa autora:

PhDr. Eliška Župová, PhD.
Katedra sociálnych štúdií
Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
eliska.zupova@upjs.sk

LESOPARK V MESTSKEJ ČASTI KOŠICE – DARGOVSKÝCH HRDINOV, PODPORA ROZVOJA EKOTURIZMU, LESNEJ PEDAGOGIKY. PODPORA UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA A INTERPETÁCIE PRÍRODNÝCH HODNÔT.

Jozef ANDREJČÁK

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

andrejczak207@gmail.com

Abstract

In town section Košice – Dargovských hrdinov are forest park with foot trail and cycle trail. Along this foot trail are relax areas. City woods Košice are administration forest park Furča. Forest park is being exploited for many sport a education activity for childrens and family. In a year 2016 strated project For – Soc for society. Project mean to be creating cooperation and further advancement in forest park. Major part will be sustainable development for foresst park Furča.

Keywords: forest park, sustainable develompent, city woods

1 ÚVOD

V príspevku sa budem zaoberať postavením a vplyvom lesoparku v mestskej časti Košice - Dargovských hrdinov, ktorý má významné postavenie v rámci rozvoja mestskej časti. Lesopark je vo vlastníctve a správe Mestských lesov Košice. Poslaním podniku je zachovanie a zveľaďovanie lesného majetku mesta Košice pri rešpektovaní zásad trvalo udržateľného hospodárenia. Krédom podnikateľskej činnosti je dosahovanie maximálnych hospodárskych úžitkov v symbióze s umocňovaním plnenia verejno-prospešných funkcií lesa.

2 MESTSKÁ ČASŤ KOŠICE- DARGOVSKÝCH HRDINOV

Mestská časť Košice - Dargovských hrdinov (ďalej len mestská časť) je jednou z 22 mestských častí Košíc. Je situovaná na kopci známom ako **Furča**, čo je tiež ľudový názov tejto mestskej časti. V súčasnosti v nej žije približne 27 000 obyvateľov, veľká väčšina z nich v sídliskovej zástavbe.

Lesopark v mestskej časti má nezastupiteľnú funkciu. V rámci tohto lesoparku sa nachádza turistický a cykloturistický chodník v dĺžke 3,5 km, s vybavením pre zastávky na oddych a relax,

je najvyužívanejším miestom pre mestskú časť. Po povrchovej úprave je možné ho využívať aj na korčuľovanie na kolieskových korčuliach. Promenádný chodník je spojený sieťou zemných chodníkov so sídliskom i s ďalším oddychovým miestom „Tri kríže“, vybaveným oddychovými zariadeniami a ohniskom. Promenádný chodník je často využívaný aj pre športové aktivity organizované Mestskou časťou Dargovských hrdinov a miestnymi školami..

2.1 Mestské lesy Košice

Od roku 1993 mesto Košice hospodári na lesnom majetku prostredníctvom vlastného podniku Mestské lesy Košice a.s. Obchodná spoločnosť Mestské lesy Košice a.s. obhospodaruje ako dlhodobý nájomca lesný a ostatný pozemkový majetok mesta Košice s celkovou rozlohou 20 026 ha na základe nájomných zmlúv, ktoré jej zároveň zakotvujú povinnosť a zodpovednosť riadneho správcu zvereného lesného majetku. Odbornú starostlivosť v lesoch zabezpečuje podnik v súlade so Zákonom č.326/2005 Z.z. o lesoch v zmysle platných programov starostlivosti o lesy.

Z hľadiska hospodársko-úpravníckych jednotiek je lesný majetok mesta Košice rozdelený do nasledovných 9 lesných celkov (LC):

Tabuľka 1 Lesný majetok mesta Košice rozdelený do 9 lesných celkov

<i>Lesný celok</i>	<i>Lesné pozemky / ha /</i>	<i>Porastová plocha /ha/</i>
Lesopark	2 167,52	2 068,25
Kostoľany	1 988,89	1 965,13
Čermel'	1 955,05	1 921,82
Jahodná	2 133,76	2 079,94
Košická Belá	2 006,32	1 959,11
Opátka	1 944,09	1 903,47
Malá Lodina	2 703,86	2 627,52
Ružín	2 720,07	2 615,38
Kojšov	1 853,33	1 825,02
Spolu	19 472,89	18 65,64

Zdroj: Výročná správa Mestských lesov za rok 2015

Pri rešpektovaní ustanovení (Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch, § 30 a nasl.) vzťahujúcich sa na právo využívania lesov verejnosťou je nevyhnutná realizácia výkonov, ktoré zabezpečia reguláciu a usmerňovanie pohybu a krátkodobého pobytu verejnosti v lesnom prostredí, najmä na území lesoparku. Tomuto účelu práce s verejnosťou slúži lesoparková infraštruktúra, ktorá vyčleňuje pre verejnosť na užívanie funkčné plochy, lesnú cestnú sieť a súvisiace zariadenia tak, aby boli súbežne zohľadnené aj potreby riadneho lesného hospodárenia.

V rámci zabezpečovania výkonov lesoparkových činností sú plánované náklady smerované na zriaďovanie nových lesoparkových zariadení, ich opravy a údržbu, udržiavanie príľahlých funkčných plôch a chodníkov v súlade s ročným projektom lesoparku.

Súčasťou lesoparku mesta Košice je aj lesopark v mestskej časti Košice – Dargovských hrdinov, ktorý má nezastupiteľnú funkciu pre obyvateľov nielen mestskej časti.

3 PROJEKT FOR –SOC - LESY PRE SPOLOČNOSŤ – LESY BEZ BARIÉR

3.1 Predstavenie projektu FOR SOC – for society – lesy pre spoločnosť

Potenciál slovensko-ukrajinského prihraničného regiónu, jeho prírodné bohatstvá, vysoká lesnatosť, zachovalá biodiverzita lesných ekosystémov vytvárajú veľa príležitostí pre využívanie krajiny pre vzdelávanie a rekreáciu. Rozloha lesov v Zakarpatskom regióne Ukrajiny je 724 000 ha, čo predstavuje 56,6% výmery kraja, v Prešovskom samosprávnom kraji je rozloha lesov 440 800 ha, čo je 49,2% územia a v Košickom samosprávnom kraji to je 266 922 ha, čo predstavuje 39,6% rozlohy územia. Tieto hodnoty z prihraničného územia nás radia medzi najlesnatejšie krajiny v Európe. Tieto možnosti sú však nedostatočne využívané pre rozvoj prihraničných regiónov, pričom v iných európskych krajinách podobné vidiecke regióny výrazne profitujú práve z turizmu v prírodnom prostredí. V záujmovom území, najmä v lesoch a lesoparkoch, je nedostatočná turistická infraštruktúra a absentujú zážitkové programy umožňujúce využívanie špecifických daností regiónu, podporu zdravého životného štýlu obyvateľstva, aktívny pobyt v prírode, voľnočasové aktivity zamerané na poznávanie regiónu miestnou komunitou. Hlavne mladá generácia trávi väčšinu času v interiéri, stráca kontakt s prírodou, čo sa odzrkadľuje v náraste rôznych fyzických i psychických ochorení. Výrazne sa zhoršuje aj prírodovedná gramotnosť žiakov v oboch krajinách. Zvlášť osoby so zdravotným postihnutím nemajú často z dôvodu neprístupnosti a chýbajúcich špeciálnych programov prakticky žiadnu možnosť dostať sa do prírodného prostredia.

Projekt sa zameriava na vybudovanie cezhraničného partnerstva zameraného na podporu rozvoja ekoturizmu a lesnej pedagogiky a propagáciu prírodného a kultúrneho dedičstva v prihraničných regiónoch.

Dôraz bude kladený na zlepšenie kapacity multifunkčného lesníctva poskytovať verejnoprospešné služby pre návštevníkov lesa, turistov, žiakov a študentov vrátane osôb so zdravotným postihnutím, čím sa zároveň zvýši aj diverzifikácia činnosti vo vidieckom priestore a prispeje sa k sociálnemu a ekonomickému rozvoju územia. Projekt sa bude zameriavať na

zamestnancov lesníckej praxe, vlastníkov a užívateľov lesa, ekológov, študentov lesníctva a prírodných vied, milovníkov prírody a ďalších záujmových skupín. Zámer plne korešponduje s dokumentmi oboch krajín vo vzťahu k lesom, konkrétne so Štátnym programom “Lesy Ukrajiny na obdobie 2010-2015” a “Národným lesníckym programom Slovenskej republiky”.

Projekt ráta s vybudovaním turistickej infraštruktúry s demonštračnými vzdelávacími objektmi pre ekoturizmus a lesnú pedagogiku (zážitkové náučné chodníky, oddychové zariadenia, pozorovacie zariadenia, vzdelávacie objekty, bezbariérové prvky) v partnerstve s Mestskými lesmi Košice a.s., Propopulo Poprad, s.r.o. a vytvorený prírodný areál v meste Užhorod a Zacharovanyi kraj v regióne Irshava. Dobrovoľníci obnovia značenie turistických trás tak, aby sa zlepšila ich kvalita. Vybrané turistické zariadenia v lesoch budú vytvorené v súlade s technickými podmienkami debarierizačných opatrení pre osoby s obmedzenou schopnosťou pohybu, čo bude v podstate na Slovensku unikátny objekt svojho druhu. Vybrané lokality budú môcť navštíviť aj nevidiace osoby, pretože tabule budú využívať aj Braillové písmo a špeciálne vodiace pásy.

Vytvorené partnerstvo rôznych inštitúcií zo Slovenska, Ukrajiny a Nórska zabezpečí nielen prenos osvedčených postupov a stratégií pre rozvoj ekoturizmu a lesnej pedagogiky, jej infraštruktúry v záujmovom území, ale aj tvorbu nových vzdelávacích programov, iniciatív a rozšírenie aktivít pre rôzne cieľové skupiny (modelové zážitkové akcie pre deti, študentov, osoby so zdravotným postihnutím, anglické lesné tábory, lesnícke dni a iné). Partnerom projektu je aj Nórsky lesnícky poradenský inštitút pôsobiaci v obore od roku 1958 prispeje do projektu svojimi skúsenosťami v oblasti poradenstva lesníckym spoločnostiam, s dôrazom na zlepšovanie podmienok pre ekoturizmus a vzdelávanie.

3.2 Projekt For Soc v lesoparku v mestskej časti Košice - Dargovských hrdinov

Jedným z partnerov projektu Lesy pre spoločnosť sú Mestské lesy Košice, a.s., ktorý sú správcom lesoparku v mestskej časti. Pravidelnou komunikáciou medzi mestskou časťou a Mestskými lesami bol lesopark zaradený do spomínaného projektu. Realizácia projektu Lesy pre spoločnosť na území lesoparku sa reálne začala v roku 2016. Projekt v tomto území bol obsiahli a rátať s vybudovaním turistickej infraštruktúry s vzdelávacími objektmi pre ekoturizmus a lesnú pedagogiku pozdĺž promenádneho chodníka.

Pozdĺž 3,5 km dlhého chodníka v lesoparku smerom na Zelený dvor bolo vybudovaných viacero oddychových zón, ktoré sú prístupné aj občanom so zdravotným znevýhodnením. Súčasťou týchto zón sú altánky, lavičky, ohniská. Jedna zóna je zameraná na aktivity detí a dospelých prostredníctvom rôznych cvičebných prvkov v prírode. Súčasťou lesoparku sa stal aj

náučný chodník, ktorý v rámci lesnej pedagogiky, prezentuje prírodu lesoparku a okolia Košíc a zároveň predstavuje históriu Košického lesoparku, ktorá ako rekreačná časť pre mesto Košice je budovaná od roku 1960.

Projekt je financovaný z Nórskeho finančného mechanizmu, kde prijímateľom je Národné lesnícke centrum, Zvolen a partnerom projektu sú Mestské lesy Košice.

4 PROJEKT FOR –SOC - LESY PRE SPOLOČNOSŤ – LESY BEZ BARIÉR

Projekt For – Soc, lesy pre spoločnosť v lesoparku mestskej časti Košice – Dargovských hrdinov (ďalej len mestská časť) priniesol zatriaktívnenie lesoparku, sprístupnenie a širšie využitie pre občanov vrátane občanov so zdravotným znevýhodnením. Reakcie, ktoré s ktorými sa stretávala samospráva a správca lesoparku boli a sú vo veľkej miere len pozitívne.

V období realizácie projektu, ako aj po ukončení nastáva otázka udržateľnosti cieľov tohto projektu. Dôležitú úlohu by mala zohrávať samospráva a jej jednotlivé kroky a aktivity pre udržateľnosť projektu v celom obsahu.

Kroky realizované samosprávou v rámci lesoparku a jednotlivých aktivít zameraných na podporu cieľov projektu For-Soc.

Mestská časť pravidelne komunikuje so správcom lesoparku Mestskými lesami Košice vo veci jednotlivých podnetov a možných problémov. Zároveň je dôležitá aj komunikácia s Mestskou políciou Košice, ktorá má svoje nezastupiteľné miesto v rámci prevencie, prostredníctvom svojich cyklohliadok.

Zo strany mestskej časti sa v lesoparku pravidelne organizujú aktivity smerované k lesnej pedagogike, envirovýchove a budovaniu vzťahu prevažne detí k prírode a svojmu okoliu. Nosnou akciou v tomto smere je „Deň Zeme“, zameraná na štvrtákov všetkých základných škôl z mestskej časti. V tomto roku sa konal deviaty ročník, žiakom je prezentovaná ochrana prírody, predstavená fauna a flóra, spoznávajú živočíchy rôznymi formami a vyjadrujú svoj vzťah a píše podnety pre vedenie samosprávy. Partnermi a organizátori jednotlivých stanovíšť sú Okresný úrad Košice, Mestské lesy Košice, Východoslovenské múzeum, Nova Akropolis, Správa mestskej zelene Košice.

Ďalšími aktivitami organizovanými alebo podporenými zo strany mestskej časti sú športovo rekreačné. Na promenádnom chodníku v lesoparku sa bežia ročne dva maratóny a Furčiansky a Extrém maratón, ktoré sú organizované bežeckým klubom O5 BK Furča. V tomto sú to 14.ročníky. Samostatnou aktivitou mestskej časti je rodinný športový deň Family Sport Day.

V lesoparku sa taktiež organizujú pravidelné aktivity Košického dobrovoľníckeho centra, ktoré sú zamerané na čistenie, úpravu kontajneroviska a podobne.

Cieľom týchto aktivít je budovanie pozitívneho vzťahu k prírode a lesoparku zo strany detí, využitie rekreačnej infraštruktúry vybudovanej v rámci projektu For – Soc na športové akcie pre širokú verejnosť. Všetky kroky v rámci jednotlivých aktivít sú smerované k udržiavaniu a podpore cieľov tohto projektu zo strany všetkých organizácií.

5 ZÁVER

Spoločné aktivity partnerstva v rámci projektu prispievajú ku kvalitatívnemu a kvantitatívnemu zlepšeniu ekonomickej a kultúrnej spolupráce prihraničných regiónov a zlepši sa vzájomné porozumenie a sociálna interakcia ľudí žijúcich v pohraničí. Pridanou hodnotou je vyššia efektivita pri príprave metodík a programov pre ekoturistiku (spoločná príprava), spoločný prenos skúseností z Nórska.

Ďalším významným prínosom je sprístupnenie lesov aj pre ľudí so špeciálnymi potrebami v spolupráci s Národnou radou občanov so zdravotným postihnutím. Spolupráca organizácií pôsobiacich v oblasti, ochrany prírody, vzdelávania a cestovného ruchu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Štatút mesta Košice
- [2] Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch
- [3] Výročná správa Mestské lesy Košice, a.s. za rok 2016
- [4] www.forsoc.org
- [5] www.meleskosice.sk
- [6] www.kosice-dh.sk

Adresa autora:

Mgr. Jozef Andrejčák
Mestská časť Košice - Dargovských hrdinov
Dvorkinova 7, 040 22 Košice
andrejcak207@gmail.com

UDRŽITELNÝ ROZVOJ PŘEŠHRANIČNÍCH REGIONŮ SLOVENSKA A MAĎARSKA Z HLEDISKA MOŽNOSTÍ EVROPSKÉ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

Milan DOUŠA

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

mil.dousa@gmail.com

Abstract

European Regional Cooperation as goal 2 of European Cohesion Policy in current programming period 2014-2020 is dedicated to strengthen cross-boarder cooperation by solving of common problems and by joint development of potential of various regions, using three key tools: interregional, crossboarder and supranational cooperation. On that basis, involved regions may cooperate together on various projects, programs or exchanges of experience. Therefore, it contributes to decrease disadvantages given by boarders and by national marginal location of that regions, to improve living conditions of their population and to help to their overall development. Besides that, the European Union considers future sustainable development of supported projects as well as opportunities of their growth in long-term period in order to prefer those projects which really lead to such sustainable development. These tools, by definition, may have substantial impact especially to sustainable development of regions near boarders. Their overall contribution is evident in case of both Slovakia and Hungary. In both countries, most relevant part of public investments is provided from sources of the European Union, although European Cohesion Policy should serve only as an additional policy to national regional policies. This article maps opportunities given by European Regional Cooperation among regions of Slovakia and Hungary as well as with other countries.

Keywords: *European Cohesion Policy, regions of Slovakia, regions of Hungary*

1 ÚVOD

V Maďarsku podobne ako na Slovensku platí, že západná časť zeme je výrazne vyspelejšia než časť východná. Oblasť regionálnej politiky a regionálneho rozvoja v oboch krajinách spadala od 90 let, kedy sa transformovali na tržní ekonomiku, do pôsobnosti niekoľkých ministerstiev a stále prechádzala z jedného ministerstva na druhé. Tedy jej pôsobnosť sa neustále vyvíjala a menila. To

způsobovalo značné komplikace a problémy v oblasti regionální politiky a regionálního rozvoje. Přístup k řešení problémům regionální politiky a rozvoje regionů a je úzce spjatý s pomocí EU v rámci možnosti čerpání eurofondů. Tento fenomén čerpání eurofondů se však pro Slovensko ani pro Maďarsko po vstupu do EU nestal řešením s okamžitým účinkem. V současnosti je tento fenomén složitou otázkou, neboť politika soudržnosti EU má být jen doplňkovou politikou k národní regionální politice. Reálně však tuto funkci neplní, neboť značná většina veřejných investic pochází právě z evropských fondů.

Evropská územní spolupráce jako cíl 2 v rámci kohézní politiky EU v současném programovacím období 2014-2020 je nástrojem politiky soudržnosti, jehož cílem je řešit přeshraniční problémy a společně rozvíjet potenciál různých území, a to prostřednictvím tří klíčových prvků: přeshraniční spolupráce, nadnárodní spolupráce a meziregionální spolupráce, na základě kterých mohou regiony spolupracovat prostřednictvím různých projektů, programů anebo výměny zkušeností. Tedy napomáhají zmírňovat nevýhody, které vyplívají z přítomnosti hranice, překonávají národní okrajové polohy, zlepšují životní podmínky zde žijících obyvatel a celkově tak napomáhají rozvoji oblastí. Tak EU sleduje i po skončení realizovaných projektů jejich udržitelný rozvoj (význam) i do budoucnosti a možnosti jejich růstu v dlouhodobém horizontu a schvaluje právě také projekty, které k takémuto udržitelnému rozvoji měst a obcí v pohraničních oblastech spějí.

Právě tyto možnosti mohou přímo ze svého zaměření výrazně napomáhat udržitelnému rozvoji přeshraničních měst a obcí. Jejich celkový podíl a přínos při udržitelném rozvoji přeshraničních měst a obcí je evidentní hlavně v případě Slovenska a Maďarska, v kterých značná část veřejných investic pochází právě z evropských fondů. Příspěvek mapuje možnosti využití Evropské územní spolupráce v rámci regionů Slovenska a Maďarska mezi sebou i s ostatními krajinami v rámci Evropské územní spolupráce.

2 EVROPSKÁ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE V PROGRAMOVACÍM OBDOBÍ 2014 – 2020

Více než jedna třetina rozpočtu EÚ je vyhrazená pro politiku soudržnosti, která se zaměřuje na odstranění ekonomických, sociálních a územních nerovností v EÚ, například tým, že pomáhá při restrukturalizaci upadajících průmyslových oblastí anebo diverzifikování oblastí venkova. Politika soudržnosti EÚ je investiční politikou, která podporuje vytváření pracovních míst, konkurenceschopnost, hospodářský růst, zlepšenou kvalitu života a udržitelný rozvoj (Eurostat 2016). Během období roků 2014 až 2020 se bude do regionů EÚ investovat spolu 351 miliard EUR. Evropská územní spolupráce je nástrojem politiky soudržnosti, jehož cílem je řešit

přeshraniční problémy a společně rozvíjet potenciál různých území. Činnosti v oblasti spolupráce jsou podporovány Evropským fondem pro regionální rozvoj, a to prostřednictvím tří klíčových prvků: přeshraniční spolupráce, nadnárodní spolupráce a meziregionální spolupráce. Právním základem je Článek 178 Smlouvy o fungování Evropské unie a nařízení (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. 12.2013 (Evropský parlament 2016)

Evropská unie stále považuje přeshraniční, meziregionální a nadnárodní unijní územní spolupráci za důležitou sféru regionální politiky, důležitou zejména pro novější a přistupující země EU a pro země EU ležící na bývalém rozhraní mezi Západem a Východem. Udržitelný rozvoj přeshraničních měst a obcí se uskutečňuje právě pomocí podpory ze strany politiky soudržnosti EU v rámci současného období 2014-2020 je to v rámci cíle 2 – Evropská územní spolupráce, která napomáhá k udržitelnému rozvoji těchto méně rozvinutých regionálních oblastí. V rámci udržitelného rozvoje jednotlivých programů, projektů, které jsou v rámci kohézní politiky EU aplikované na jednotlivé regionální oblasti jako například podpora mobility pracovní síly, podpora ochrany životního prostředí, výstavba infrastruktury a zlepšení dostupnosti do regionů, zvýšení atraktivnosti pohraničních oblastí, rozvoj cestovního ruchu apod. Tak EU sleduje i po skončení realizovaných projektů jejich udržitelný rozvoj (význam) i do budoucnosti a možnosti jejich růstu v dlouhodobém horizontu a schvaluje právě také projekty, které k takémuto udržitelnému rozvoji měst a obcí v pohraničních oblastech spějí.

V současném programovacím období 2014-2020 jsou realizovány programy v rámci dvou cílů, přičemž Cílem 1 jsou investice v oblasti růstu a pracovních míst a Cílem 2 je **Evropská územní spolupráce, která zahrnuje Přeshraniční spolupráci (A), Nadnárodní spolupráci (B) a Meziregionální spolupráci (C).**

Evropská územní spolupráce zahrnuje spolupráci nejméně dvou členských států nebo jeden členský stát a třetí krajina na vnějších hranicích EU. Uvedený cíl je zaměřený na posílení příhraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce s cílem zvýšit hospodářskou a sociální soudržnost. V současném programovém období je vyčleněno na Evropskou územní spolupráci Maďarska 361 mil. eur v rámci cíle 2.

2.1 Přeshraniční spolupráce

V Přeshraniční spolupráce velice úzce souvisí s evropským integračním procesem, jehož myšlenku dále rozvíjí a uvádí v praxi. Vznik přeshraničních regionů, euroregionů a dalších forem integrace jednotlivých částí evropského prostoru zabezpečuje výraznější účast obyvatel na řízení

sociálně ekonomického rozvoje. Prioritou je posunout tyto území ze zapomenutých periferií na úroveň ostatních regionů či je dokonce předběhnout.

Oprávněnými regiony v rámci přeshraniční spolupráce jsou regiony EU úrovně NUTS 3 podél všech vnitřních a některých vnějších pozemních hranic a všechny regiony podél námořních hranic, vzdálené obvykle maximálně 150 km (čl. 7, nařízení Rady č. 1299/2013). Což ve střední Evropě představuje 572 regionů, z toho 188 příhraničních. V rámci SR jsou oprávněnými regiony všechny kraje SR. V rámci Maďarska jsou oprávněnými regiony NUTS 3 – celkem 20 žup, které musí v programu max. 80% prostředků soustředit na 4 tematické cíle.

Přeshraniční regiony se celkem opodstatněně vyznačují velkou různorodostí, která plyne z jejich potenciálu polohového, přírodního, lidského i hospodářského, z historického vývoje, z jejich stupně heterogenity nebo rozvoje. Charakter jednotlivých přeshraničních regionů ovlivňuje formu i obsah přeshraniční spolupráce, specifickou přístup k jeho regionálnímu rozvoji, překážky jeho regionálního rozvoje i rozvoje přeshraniční spolupráce (jak podotýká např. Gabbe, Malchus, Martinos 2005, s. 172)

V obecné rovině lze klíčové rysy přeshraničních regionů charakterizovat jako území lokalizovaná v pohraničních oblastech, přičemž ekonomika těchto území na obou stranách hranic do značné míry vykazuje obdobné charakteristiky. V porovnání s jinými regiony se zde vytvořilo jen poměrně málo pracovních míst. Výsledkem působení výše zmíněných faktorů zejména v období po druhé světové válce je skutečnost, že se značné množství obyvatel dnešních euroregionů postupně přestěhovalo do měst. Z pohledu počátku 21. století společným jmenovatelem přeshraničních regionů se staly jejich nedostatečná technická infrastruktura (dopravní cesty, vodovodní a kanalizační cesty), omezené dodávky elektrické energie a plynu, atd.). Jednou z poměrně značně účinných cest se stala přeshraniční spolupráce.

Těžiště této spolupráce spočívá ve vymezení hlavních sfér spolupráce (budování infrastruktury, rozvoj zemědělství, řemesel, průmyslu, spolupráce v oblasti kultury), poradenství a koordinace v dopravě, územním plánování, transferu technologií, ochraně životního prostředí, zemědělství, zdravotnictví, hospodaření s odpady, sociální a školské oblasti, pomoci při živelných katastrofách, zajišťování bezpečnosti, v organizování sportovních aktivit apod. Vychází se z toho, že rozvoj regionů není determinovaný jen procesy v samotných regionech a veřejnými intervencemi státu, ale významnou úlohu budou sehrávat i procesy v sousedících regionech jiných států. Přeshraniční spolupráce navazuje na předvstupový program Phare CBC, ale na rozdíl od Phare CBC podporuje spíše menší, převážně neinvestiční projekty založené na rozvíjení

přeshraničních kontaktů (tzv. projekty people-to-people) (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje SR 2016)

Z pohledu Maďarska a Slovenska můžeme pozorovat výrazné přeshraniční vztahy v následujících regionech:

1) Trojúhelník Bratislava- Vídeň – Győr

Právě regiony, které jsou sídlem hlavního města, rostou často rychleji jako ostatní regiony a mají tendenci vytvářet metropolitní regiony. Aglomerace však není jediným zdrojem ekonomického růstu, důležitým zdrojem jsou také vazby na jiné rostoucí regiony. Bratislava se potřebuje pro udržení svojí konkurenceschopnosti začlenit do globálních sítí jako významný metropolitní region. Toto není momentálně pozice, kterou by byl Bratislavský region schopný dosáhnout samostatně, proto pro posílení konkurenceschopnosti regionu je potřebné zvýšit intervence směrem k tvorbě vazeb mezi těmito regiony. To se týká jak budování dopravních spojení (např. napojení na plánovanou rychlodráhu), jako i posílení vazeb ve vzdělání a vědě (mobilita studentů, výzkumných pracovníků). Růst takých regionů není striktním výsledkem trhových sil, ale i veřejné intervence mohou mít přímé anebo nepřímé vplyvy (Buček, Řehák, Tvrdoň 2010).

Dynamicky rozvíjející se region Győr-Moson-Sopron čerpá z pozitivních externalit plynoucích z geografické blízkosti rozvinutých trhů (Vídeň a Bratislava) v kombinaci s efekty spojenými s přílivem zahraničních investic (např. německého závodu Audi) do regionu, což se kladně odráží jak na tvorbě HDP, tak v regionální zaměstnanosti, resp. v nízké míře nezaměstnanosti (Gymsmo 2017).

2) Propojení jižních okresů SR na Maďarsko

Existují významné ekonomické a sociální vazby mezi jižním Slovenskem a přeshraničními regiony Maďarska. Tyto vazby mohou mít pozitivní, ale i negativní charakter, kde o obou efektech jsme se v minulosti už mohli přesvědčit, například docházka za prací do Maďarska a následné problémy způsobené nestabilitou Maďarska v čase finanční krize (Buček, Řehák, Tvrdoň 2010).

2.1.1 Operační program Interreg V-A Slovensko – Maďarsko

Operační program Interreg V-A Slovensko – Maďarsko je operační program v rámci přeshraniční spolupráce Maďarska a Slovenska, který v roce 2014 předložilo Ministerstvo hospodářství a rozvoje venkova Evropské komisi na schválení. Následně byl tento programový dokument schválen i se všemi připomínkami a to v červnu roku 2015. Na základě analýz byli nadefinované následovné prioritní osy:

1. Příroda a Kultura
2. Posilnění přeshraniční mobility
3. Posilnění udržitelné a kvalitní zaměstnanosti a podpora pracovní mobility
4. Posilnění přeshraniční spolupráce veřejných orgánů a osob žijících v pohraničních oblastech

V rámci prioritní osy 1 je cílem zvýšení atraktivnosti přeshraničních oblastí, prostřednictvím zachování a ochrany životního prostředí a kulturních hodnot. Podporují se aktivity v rámci rozvoje a spolupráce, propagace kulturního dědictví, destinačního managementu apod. V rámci prioritní osy 2 je cílem zvýšení hustoty hraničních průchodů silniční infrastruktury s napojením regionálních a subregionálních center jako i multimodálních uzlů na síť TEN-T. V rámci této prioritní osy se podporují aktivity v rámci přípravy investic jako je zpracování studií, podkladů, analýz, technických plánů apod. Dále se podporují aktivity v oblasti výstavby přeshraničních komunikací, mostů a trajektů a související infrastruktury zabezpečující napojení na síť TEN-T. Na základě prioritní osy 3 se podporují aktivity v oblasti podpory pracovní mobility integrací přeshraničních trhů práce, společných místních iniciativ na podporu zaměstnanosti, informačních a poradenských služeb a společného zaškolování. V rámci prioritní osy 4 je cílem posilnění přeshraniční spolupráce mezi institucemi a zainteresovanými stranami a posilnění efektivní veřejné správy, prostřednictvím podpory právní a administrativní spolupráce a spolupráce mezi občany a institucemi. Podporují se aktivity posilnění a zlepšení spolupráce a efektivnosti přes odborné programy, vzdělávání, výměnu zkušeností mezi různými organizacemi v konkrétních odvětvích (např. vzdělávání, zdravotní starostlivost, kultura, prevence rizik apod.) (Husk 2014)

Území Programu Interreg V – A Slovensko – Maďarsko se nemění oproti předcházejícímu období. Oprávněné jednotky úrovně NUTS 3 zůstávají, to znamená:

Slovensko: Banskobystrický kraj, Bratislavský kraj, Košický kraj, Nitrianský kraj a Trnavský kraj. **Maďarsko:** Župa Győr-Ménfőcsanak-Sopron, Župa Komárom-Esztergom, Župa Pest, Župa Nógrád, Župa Heves, Župa Borsod-Abaúj-Zemplén, Župa Szabolcs-Szatmár-Bereg a město Budapešť (Evropská komise 2016)

Na základě tohoto programu spolupráce Interreg V-A Slovensko – Maďarsko bude implementovaný evropským seskupením územní spolupráce Via Carpatia tzv. systém fondu malých projektů, kterého cílem je posilnění přeshraniční sociální soudržnosti podporou lokální spolupráce zavedení a zlepšení dlouhodobé spolupráce mezi subjekty na obou stranách hranice

prostřednictvím podpory místních/regionálních projektů. Přičemž minimální výška rozpočtu malého projektu bude 20 000 euro a maximální 50 000 euro. (Via Carpatia 2017)

2.1.2 Přeshraniční spolupráce – Program ENI - Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina v období 2014 – 2020

Přeshraniční spolupráce se v současné Evropě, která je charakteristická právě vysokou koncentrací států a tím pádem vysokým počtem hranic ukazuje jako nezbytná. Výsledkem různých politických, hospodářských a sociálních systémů vytvářely tyto hranice společně s přírodními předpoklady skutečnou bariéru mezi jednotlivými státy. Počátky přeshraniční spolupráce se objevují již krátce po 2. světové válce. Cílem byla snaha po zlepšení životní úrovně, po trvalém zajištění míru, odstranění hraničních bariér, omezení a jiných faktorů, které vedly k rozdělení lidí a institucí v sousedních příhraničních regionech. Tato spolupráce se postupem času vyvíjí, zintenzivňuje a dnes je do ní zapojena většina evropských států.

Program ENI Přeshraniční spolupráce Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina se implementoval během současného programového období 2014 -2020. Společný operační program je výsledkem společného úsilí všech 4 zúčastněných krajín s cílem umožnit financování aktivit, které povedou k intenzivnější spolupráci mezi regiony Ukrajiny a mezi regiony členských krajín Evropské unie, které sdílejí společnou hranici.

Obsah současného společného operačního programu byl vypracovaný na základě podmínek stanovených v článku 4 vykonávacího nařízení EK (EU) č. 897/2014 z 18.8.2014, kterým se ustanovují osobitné ustanovení na vykonávání programů přeshraniční spolupráce financovaných podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EÚ) č. 232/2014, kterým se ustanovuje Nástroj evropského sousedstva (HUSKROUA 2017)

Mezi zúčastněné krajiny v programe ENI Přeshraniční spolupráce Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina 2014-2020 (dále jako ENI CBC HUSKROUA 2014 – 2020) patří krajiny EU Maďarsko, Slovensko, Rumunsko a Ukrajina jako partnerská krajina.

Strategie programu pokrývá následující tematické cíle:

- Tematický cíl 3: Podpora místní kultury a zachování historického dědictví
- Tematický cíl 6: Ochrana životního prostředí, zmírnění a adaptace na změnu klimatu.
- Tematický cíl 7: Zlepšení dostupnosti do regionů, rozvoj trvalo udržitelné dopravy a
- dopravy odolné vůči změně klimatu, rozvoj komunikačních sítí a systémů
- Tematický cíl 8: Společné výzvy v oblasti bezpečnosti a ochrany

(Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR 2016)

Tato spolupráce by měla přinést rozvoj turizmu v uvedených regionech např. prostřednictvím vybudování tematických turistických tras, které překračují hranice daného regionu nebo také kulturní programy s příhraničním vplyvem a v konečném důsledku povede k zvýšení návštěvnosti v daných oblastech. V rámci oblasti životního prostředí přinese tento program zlepšení kvality vody v řekách, které protékají přes hranice, zvýší povědomí, kompetence a zkušenosti mezi obyvateli, podniky a institucemi s intervencemi zaměřenými na energetickou efektivnost, kde výsledkem bude menší nezávislost na dovážených zdrojích energie v dané oblasti. V oblasti infrastruktury by mělo dojít k zlepšení mobility osob a zboží v hraničních regionech, což povede k tomu, že pracovní síly a podniky budou mobilnější a zvýší se ekonomické aktivity počtem návštěvníků turistických atrakcí.

2.2 Nadnárodní spolupráce

Nadnárodní spolupráce je zaměřená na makroregiony, v kterých je potřebné zvýšit hospodářskou a sociální soudržnost (Evropská komise 2005) a to prostřednictvím akcí přispívající k integrovanému územnímu rozvoji: podpora inovací, vytváření sítí univerzit, výzkumných institucí a MSP, životné prostředí, především vhodné zdroje, dostupnost infrastruktury, včetně telekomunikací, udržitelný rozvoj měst a polycentrický rozvoj.

Pro nadnárodní spolupráci jsou oprávněné oblasti a regiony NUTS 2, které stanovila EK a to nejen v rámci krajín EU, ale také mimo EU. V rámci SR se jedná o všechny regiony NUTS 2 v rámci dvou programů – Střední Evropa 2014-2020 a Dunajský nadnárodní program. Na území meziregionální spolupráce je oprávněné celé území EU a další krajiny (hlavně Norsko, Švýcarsko) (Nařízení EP a RADY (EU) č. 1299/2013). Program podporuje přenos zkušeností mezi veřejnými orgány a institucemi veřejnoprávního charakteru zejména v oblasti inovací, dopravní dostupnosti, životního prostředí a zvyšování atraktivity měst a regionu (Central Europe 2016).

Tato spolupráce se prioritně zaměřuje na podporu nadnárodních projektů v oblasti trvale udržitelného územního rozvoje, dopravních systémů, jako i na podporu projektů v oblasti životního prostředí, např. managementu zdrojů, ochrany přírodního a kulturního dědictví a prevence environmentálních rizik (Ministerstvo kultury SR 2007)

2.2.1 Dunajská nadnárodní strategie

Dunajský region, jako i samotná řeka Dunaj představují v rámci EU do značné míry osobitý fenomén. Jde o region, který spojuje „staré“ členské státy EU, jako i státy, které jen nedávno přešli cestou ekonomické a společenské transformace a členy EU se stali jen před pár roky. Dunajská

strategie by měla podporovat společnou zodpovědnost krajín dunajského regionu za ekonomický a společenský rozvoj krajín regionu, přírodní a kulturní dědictví. Koordinovaný přístup k společným problémům umožní jejich efektivnější a nákladově výhodnější řešení a dovolí naplno využít nebývalý potenciál dunajského regionu.

Dunajská strategie v relevantních oblastech naplňuje strategii Evropa 2020, která je klíčovým závazkem EÚ k zaměstnanosti a inteligentnímu, udržitelnému a inkluzivnímu růstu (Úřad vlády SR 2011)

2.3 Mezuregionální spolupráce a programy spolu

Mezuregionální spolupráce podporuje evropské projektové partnerství mezi městy, regiony a jinými účastníky v rámci rozvoje měst a regionů. Cílem je podnítit intenzivnější výměnu zkušeností a vypracování společných strategií v rámci regionálního rozvoje (Ministerstvo kultury SR 2007)

Spolupráce v rámci programu interregionální spolupráce se realizuje prostřednictvím tzv. **témat spolupráce**, které představují prioritní oblast spolupráce. Celkový rozsah spolupráce je rozdělený do pěti témat a jedné doplňkové témy:

Téma 1) – Výměna názorů a zkušeností v oblasti činností podporovaných podle Cíle 1 a 2 ŠF EÚ. Tento okruh je zaměřený na podporu přímé spolupráce mezi veřejnými orgány anebo ekvivalentními subjekty v celé EÚ.

Téma 2) – Výměna názorů a zkušeností v oblasti interregionální spolupráce, která spojuje veřejné orgány anebo ekvivalentní subjekty zúčastňující se programů INTERREG III A a INTERREG IIIB. Cílem tohoto okruhu je umožnit výměnu zkušeností a vytvoření sítí mezi příhraničními a nadnárodními oblastmi.

Téma 3) – Výměna názorů a zkušeností v oblasti interregionální spolupráce v rámci městského rozvoje. Městský rozvoj je v současnosti jednou z klíčových oblastí regionální politiky v Evropě. Nejvíce patří k cíleným akcím podporovaným v Iniciativě Společenstva URBAN. Z uvedeného důvodu by měla být širší spolupráce podpořena akcemi, které se vztahují k problémům městského rozvoje. V rámci této témy se do programu INTERREG IIIC mohou zapojit města a městské oblasti, včetně malých a středních měst.

Téma 4) – Výměna názorů a zkušeností v oblasti interregionální spolupráce spojující regiony, které jsou zúčastněné v třech oblastech regionálních inovačních akcí na roky 2000-2006. Pro toto plánovací období byli definované tři priority inovačních akcí: regionální hospodaření založené na znalostech a technologické inovaci, informační společnost a regionální rozvoj, regionální identita

a udržitelný rozvoj.

Téma 5) – Výměna názorů a zkušeností v rámci ostatních vhodných témat pro interregionální spolupráci. Jedná se o spolupráci v oblasti výzkumu, technologického rozvoje, malých a středně velkých podniků, informační společnosti, cestovního ruchu, kultury a zaměstnanosti, podnikání, životního prostředí apod.

Doplňková téma 6) – Operace v pohraničních oblastech s kandidátskou krajinou. Základnou podmínkou schválení operace je, aby vedoucí partner projektu měl sídlo v jednom z pohraničních regionů s kandidátskou krajinou na vstup do EÚ. Žádosti o projekty se podávají na Společném technickém sekretariátě programové zóny, z které pochází vedoucí partner (Lead partner). Na projektu se mohou podílet také partneři z jiné zóny; takové projekty mají dokonce přednost (Ministerstvo hospodárstva SR 2017)

Meziregionální spolupráce prostřednictvím programu INTERREG IVC se mohou účastnit subjekty ze všech 27 členských států a také subjekty z Norska a Švýcarska. Program je zaměřen na zvýšení efektivity politiky regionálního rozvoje prostřednictvím výměny zkušeností a společným rozvojem nástrojů regionální politiky. Zásadným rozdílem oproti ostatním typům spolupráce je skutečnost, že přeshraniční a nadnárodní programy se mohou zaměřit nejvýše na čtyři tematické cíle, zatímco u meziregionální spolupráce jejich počet není omezen (Interreg IVC 2017)

V rámci meziregionální spolupráce existují 4 Programy spolupráce:

Interreg Europe 2014-2020 - vytváří prostor a možnosti pro výměnu zkušeností a osvědčených postupů a jejich přenos do operačních programů.

Program URBACT III - výměna zkušeností mezi městy.

Program ESPON 2020 - Evropská síť pro územní rozvoj a soudržnost - výzkum v oblasti územního plánování

INTERACT III 2014-2020 - podpora pro účinnější a efektivnější realizaci programů

Na Slovensku byli v rámci projektů z programu Interreg IVC, kterých partnerem je subjekt ze Slovenské republiky a Maďarska schválené projekt CivPro, který je zaměřený na předcházení přírodních katastrof a projekt Periurban Parks, kterého cílem je využít interregionální výměnu zkušeností s příměstskými parkami na zlepšení regionálních politik hospodaření s přírodními předměstskými zónami.

2.4 Euroregiony

Euroregiony je možné vnímat jako formu přeshraniční spolupráce, která zahrnuje zástupce z místní a regionální úrovně a také pokud to připadá v úvahu, sociální a hospodářské partnery. Tato spolupráce napomáhá zmírňovat nevýhody, které vyplívají z přítomnosti hranice, a zlepšuje životní podmínky obyvatel zde žijících. Faktory díky kterým je potřebné stimulovat příhraniční spolupráci formou euroregionů jsou různé od geograficko-historických až po demografické faktory. EU financuje tuto spolupráci pomocnými programy/iniciativami Interreg a Phare CBC (Gross-border Cooperation, přeshraniční spolupráce) především z prostředků Evropského regionálního rozvojového fondu. K hlavním cílům euroregionů patří zejména výměna zkušeností a informací při rozvoji regionu, řešení společných zájmů v oblasti dopravy, komunikací a spojů, společných problémů ekologie a životního prostředí, rozvoj turismu a cestovního ruchu včetně rozvoje a dalšího zlepšování hraničního styku apod. Na Slovensku se nachází několik euroregionů, které napomáhají naplňovat tyto cíle, mezi ně patří například Euroregion Košice-Miskolc, kterého hlavní prioritou je podpora výstavby rychlostní cesty spojující obě města (na slovenské straně označená jako rychlostní cesta R4). Tato priorita umožní spojení dvou významných měst v rámci regionu alepší spojení mezi městy Košice a Miskolc, což může přilákat investory, turisty do těchto destinací a zvýší se tak atraktivnost těchto měst apod. Z hlediska regulace ekonomických disparit města Košice je to značný posun dopředu. Dalšími významnými euroregiony na Slovensku, které zahrnují výsledek partnerství Slovenska a Maďarska jsou Euroregion Ister-Granum, Euroregion Novohrad-Nográd, Euroregion Rába-Duna-Vág, Ipel'ský euroregion, Euroregion Váh-Dunaj-Ipel', Euroregion Kras, Karpatský euroregion, Sdružení Via Carpatia.

Specifickou formou spolupráce je tzv. Konsultativní Rada euroregionů Visegrádských zemí, která zahrnuje euroregiony V4 (Česká republika, Maďarsko, Slovenská republika, Polsko). Tato Rada euroregionů V4 se zavázala k společnému řešení problémů a zajištění rozvoje příhraničních oblastí od roku 2004. Cílem této Rady euroregionů je efektivněji podporovat stávající a nově se formující kontakty v přeshraniční spolupráci a napomáhat a koordinovat spolupráci organizací působících na jejich území (Euroregion Silesia 2016).

3 ZÁVĚR

V méně rozvinutých regionech na obou stranách slovensko-maďarské hranice můžeme pozorovat značné ekonomické, sociální a územní disparity, které se negativním způsobem odrážejí na rozvoji těchto regionů a teda i zpomalují udržitelný rozvoj měst a obcí, které se na jejich území

nacházejí. Tyto rozdíly je možné překonávat samostatně, na úrovni národní regionální politiky nebo v rámci vlastních možností, které mají dané regiony, města nebo obce. Na druhé straně je nutné poukázat na to, že je zřejmé, že tyto možnosti samy o sobě nestačí, protože jsou omezeny zejména limitovaným množstvím zdrojů, které vyplývají z charakteru méně rozvinutých regionů. Zde tak nastupují nástroje dané politikami Evropské unie, zejména její politikou soudržnosti, která ze své podstaty může tyto omezení překonat a podnítit spolupráci mezi regiony, městy i obcemi, které čelí častokrát stejným problémům vyplývajících z podobných regionálních znevýhodnění.

Výsledkem jednotlivých spoluprací je skutečnost, že napomáhají snižovat ekonomické a sociální disparity v zaostalých regionech a zmírňují negativa územních disparit. Výsledek těchto spoluprací má kromě přínosů jednotlivých projektů dopad zejména na trvalou udržitelnost v jiných oblastech. Jak bylo uvedeno, předmětem těchto programů jsou mnohé oblasti týkající se trvalo udržitelného rozvoje, jako je například rozvoj měst a obcí, rozvoj trvalo udržitelné dopravy a infrastruktury, přeshraniční mobilita, posilnění zaměstnanosti, životné prostředí, cestovní ruch, a pod.

V některých případech zlepšuje ochranu životního prostředí, zmírňuje klimatické změny, zlepšuje dostupnost do regionů apod. V rámci Košického kraje je to například výstavba rychlostní cesty mezi městy Košice a Miskolc, modernizace železniční tratě Košice – Budapešť a napojení na hlavní dopravní východoevropský koridor, zvýšení návštěvnosti turistů v městě Košice oproti předcházejícím rokům a to takměř o 22%. Tento fenomén růstu se předpokládá i v dalším roce a to i na základě toho, že OSN vyhlásila rok 2017 za Mezinárodní rok udržitelného turizmu. Také na základě předpokládaných realizovaných projektů např. v rámci grantového programu „Podpora tvorby ponuky a produktů cestovního ruchu 2017“. Záměrem tohoto programu je podpora rozvoje v oblasti infrastruktury produktů cestovního ruchu na území Košického kraje, který pomůže zlepšit zážitek návštěvníků v destinaci a přinese přidanou hodnotu do nabídky cestovního ruchu. Přidanou hodnotou se myslí např. tvorba emočního zážitkového a originálního produktu, který návštěvník najde jen u nás. Tento růst lze předpokládat i na základě dalších projektů pro tento účel, např. nedávno zrealizovaného projektu nové mobilní aplikace Košice Region Turizmus, kterou by Košice jakožto inteligentní město mělo určitě mít. Pomocí aplikace je možné se velmi lehce orientovat a navštěvovat zajímavé místa, památky či atrakce v rámci východního Slovenska (Košice region 2017)

Jak je vidět, otázky regionálního rozvoje a trvalé udržitelnosti nejsou záležitostí jen jednoho státu, ale s podobnými problémy z hlediska výskytu regionálních disparit se potýkají i regiony sousedících států. Proto se oproti regionální národní politice ukazují jako účinnější řešení na

základě politiky soudržnosti a v rámci něj Evropské územní spolupráce, které umožňují propojit regiony napříč členskými státy s podobnými problémy, čímž jim ve vzájemné součinnosti umožňuje efektivněji se rozvíjet a sdílet výhody čerpání prostředků z fondů EU v rámci politiky soudržnosti. Při přesunutí aktivity z národní úrovně do regionů, v zájmu kterých je vlastní rozvoj na prvním místě, se může maximalizovat využití nástrojů, které jsou v rámci společných projektů regionům dostupné. Na druhé straně, některé rozdíly, které jsou historicky a objektivně dané, není možné vyřešit jen jedním projektem a jen v jednom programovacím období – jedná se o dlouhodobé úsilí při řešení komplexního problému, jelikož znevýhodněné regiony většinou kombinují ekonomické, sociální i územní disparity. I proto však má smysl věnovat značnou pozornost této témě nejen na úrovni EU, ale i na úrovni členských států, jelikož růst a rozvoj regionů přispívá také k růstu a rozvoji členských států a tím i celé Evropské unie, na základě čehož by tato snaha měla být společným zájmem také ostatních, a nejen dotknutých regionů.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] AMSP ČR: Maďarsko [online]. [cit. 9.2.2017]. Dostupný na WWW: http://www.ampsp.cz/uploads/dokumenty/podnikame_v/Madarsko.pdf
- [2] BUČEK, M., ŘEHÁK, Š., TVRDOŇ, J. 2010. Regionálna ekonomia a politika. Bratislava: Iura Edition. Ekonomia (Iura Edition). ISBN: 978-80-8078-362-4.
- [3] ENYEDI, G. 2004. Process of Regional Development in Hungary. In Enyedi, G – Tózsá, I. eds.: The Region. Regional Development, Policy, Administration and E-Government, Budapest: Akadémiai, s. 21–35.
- [4] EUROSTAT. Urban Europe statistics on cities, towns and suburbs 2016 [online]. [cit. 12.2.2017]. Dostupný na WWW: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7596823/KS-01-16-691-EN-N.pdf/0abf140c-ccc7-4a7f-b236-682effcde10f> ISSN 2363-1716.
- [5] FARAGÓ, L. 1999. Regional 'Winners' and 'Losers'. In Hajdú, Zoltán ed.: Regional Processes and Spatial Structures in Hungary in the 1990's. Pécs: Centre for Regional Studies, s. 316–327.
- [6] GABBE, J. MALCHUS, V., MARTINOS, H. 2005. Praktický průvodce pro přeshraniční spolupráci. Brusel/Gronau: Evropská komise, AEER.
- [7] INTERREG IVC, 2017. Mezuregionální spolupráce [online] 2017. [cit. 28.1.2017]. Dostupné na internetu: <http://www.interreg4c.eu/>
- [8] JEŘÁBEK, M. 2000. Pohraničí, přeshraniční spolupráce a euroregiony – evropský pohled a situace v Česku. Geografické rozhledy 1, roč. 10. s. 6–7.
- [9] KOŠICE REGION, 2015. Projekt Krajskej organizácie cestovného ruchu Košický kraj. Dostupné na internetu: <http://kosciceregion.com/sk/news/zoznam-uspesnych-projektov-v-1-kole-vyzvy-grantoveho-programu-kocr-kosicky-kraj>
- [10] KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. 2008. Atlas of Regions [online]. Dostupné na internetu: http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,566760&_dad=portal&_schema=PORTAL.

- [11] MELECKÝ, L. 2008. Regionální disparity a politika soudržnosti v Maďarsku. In Regionální disparity. č.3, s. 56-85 Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2008. Dostupné na internetě: <http://disparity.vsb.cz/dokumenty2/RD_0803.pdf>.
- [12] MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. Přehled schválených projektů [online] 2017. [cit. 28.1.2017]. Dostupné na internetě: <http://www.mhsr.sk/schvalene-projekty/131694s>
- [13] MINTÁLOVÁ, T. 2015. Evropská unie a euroregiony II. [online]. [cit. 13.1.2017]. Dostupné na internetě: <http://docplayer.cz/11483764-Elektronicka-ucebnice-evropska-unie-a-euroregiony-ii-rndr-tatiana-mintalova-ph-d.html>
- [14] MZV ČR. 2013. Maďarsko: Základní informace o teritoriu. Ministerstvo zahraničí ČR [online]. [cit. 3.1.2017]. Dostupné na internetě: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/maďarsko/index/html.
- [15] PRAŽÁK, R., 2005. Maďarsko - stručná historie států. Praha: Nakladatelství Libri. 123 s. ISBN 80-7277-269-4.
- [16] REPUBLIC OF HUNGARY - OFFICE FOR THE NATIONAL DEVELOPMENT. Hungarian National Development Plan 2004 – 2006 [online]. 2003, Budapešť, [cit. 3.1.2017]. Dostupné na internetě: <http://en.gkm.gov.hu/data/cms901270/NDP_Hungary.pdf>.
- [17] SKOKAN, K. 2008. Regionální disparity v mezinárodním srovnání. Výzkumná studie DÚ 4. WD-55-07-1. Ostrava: VŠB-TUO.
- [18] SLAVÍK, V. 2000. Euroregions in Slovakia with specific features to Euroregion Pomoravie-Weinviertel-Jižní Morava. In: Region and regionalism. Łódź-Opole.
- [19] STANKOVÁ, M. 2006. Přeshraniční spolupráce v EU. Ekonomicko-správní fakulta, Katedra veřejné ekonomie, Brno. 87 s.
- [20] SZALÓ, P. 2002. Regional development task for the coming years. Regional Development. Budapest: VÁTI.
- [21] TOMÁŠEK, R. 1988. *Maďarsko (přůvodce Olympia)*. Praha: Nakladatelství Olympia. Kapitola *Zadunají*, s. 127-204. (Čeština)
- [22] ZASTUPITELSKÝ ÚŘAD BUDAPEŠŤ. Souhrnné teritoriální informace Maďarsko [online]. 2008 [cit. 9.2.2017]. Dostupný na internetě: <http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/teritorialni-informace-zeme/maďarsko.html>
- [23] ZEMKO, I., BUČEK, J. 2000. Problémy cezhraničnej spolupráce a jej inštitucionálneho rámca na príklade regiónu Bratislavy. Geographical spectrum 2. Prírodovedecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, s. 43–54.

Adresa autora:

Bc. Milan Douša
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
040 11 Košice
email: mil.dousa@gmail.com

POSKYTOVANIE SLUŽIEB PROSTREDNÍCTVOM ROZPOČTOVÝCH A PRÍSPEVKOVÝCH ORGANIZÁCIÍ

Jana DŽUŇOVÁ

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach
jana.dzunova@student.upjs.sk

Abstract

Public services are an integral part of everyday life not only for individuals, but also for society as a whole. The paper is dealing with an evaluation of position the budgetary and contributory organizations, which are established by choosen self - government unit and which are dealing with the provision of services to inhabitants of this area and in the field of culture. The aim of this paper is to evaluate the budget of financial resources, that are spent by the self-government unit on the activities of the mentioned organizations. The benefit of paper consists of the analysis of the current situation of the provision of services in the concrete area through mentioned organizations, which are established by self - government unit of Košice.

Kľúčové slová: poskytovanie služieb, príspevkové a rozpočtové organizácie v oblasti kultúry, Košický samosprávny kraj

1 ÚVOD

V súčasnosti existuje viacero spôsobov zabezpečovania verejných statkov. Na základe predpokladu, že občania, resp. obyvatelia určitej krajiny, konkrétneho územia sa spolupodieľajú na financovaní štátu prostredníctvom pravidelných, opakujúcich sa a neekvivalentných platieb v podobe daní (a v prípade nižších úrovní verejnej správy aj vo forme poplatkov), by v teoretickej rovine mali verejné statky poskytovať tie organizácie a inštitúcie pôsobiace vo verejnej správe, ktoré z týchto príjmov získaných od daňovníkov určitým spôsobom profitujú. Príspevok je venovaný stručnému prehľadu spôsobov poskytovania verejných služieb s dôrazom na tie služby, ktoré sú poskytované na regionálnej úrovni.

2 POSKYTOVANIE VEREJNÝCH SLUŽIEB

Teória uvádza niekoľko spôsobov, ako možno verejné statky a služby distribuovať ku konečným spotrebiteľom; podľa Kaula (2003) ide najčastejšie o priame poskytovanie verejným sektorom alebo v spolupráci so sektorom súkromným prostredníctvom verejného obstarávania

a tretia možnosť ich garancie spočíva vo vzájomnej spolupráci verejného a súkromného sektora, kedy sú verejné statky poskytované a následne distribuované prostredníctvom budovania verejno – súkromných partnerstiev. Podľa vyššie uvedeného autora na poskytovaní verejných služieb participujú rôzne subjekty, organizácie s menším počtom zamestnancov (často však aj jednotlivci, súkromná osoba), neziskové organizácie fungujúce v občianskom sektore, či organizácie rôznej právnej formy, ktorých zriaďovateľom je niektorý z článkov verejnej správy (štátna správa cez rôzne štátne agentúry alebo samospráva). Zabezpečovanie verejných statkov na regionálnej úrovni je obsahom nasledujúcej podkapitoly.

2.1 Poskytovanie verejných služieb na samosprávnej úrovni

V podmienkach Slovenskej republiky je pre hospodárenie organizácií spadajúcich do verejnej správy východiskovým predpisom Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý priznáva štátnej správe, ale aj samospráve (obci a VÚC) kreačnú právomoc k tomu, aby si tieto subjekty na uskutočňovanie svojich funkcií zriadili príspevkové, prípadne rozpočtové organizácie, ktoré dňom svojho založenia môžu nadobúdať práva a povinnosti vo vlastnom mene (§ 21 ods. 3-4).

Príspevková organizácia (ďalej len PO) je právnická osoba štátu, vyššieho územného celku alebo obce, ktorej menej ako 50 % jej výrobných nákladov je pokrytých tržbami a je napojená príspevkom na štátny rozpočet, rozpočet vyššieho územného celku alebo obce (Hrašková 2012). **Rozpočtovú organizáciu** (ďalej len RO) môžeme podľa Babčáka (2008) charakterizovať ako právnickú osobu štátu, obce alebo vyššieho územného celku. Táto organizácia je svojimi príspevkami, ale aj výdavkami zapojená na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo vyššieho územného celku. Uvedené organizácie sú špecifické najmä tým, že pôsobia v oblastiach, ktoré sú dôležité kvôli verejnému záujmu, nie kvôli dosahovaným ziskom.

Podľa § 21 ods. 5 vyššie uvedeného právneho predpisu možno príspevkovú a rozpočtovú organizáciu **zriadiť** buď zákonom alebo rozhodnutím zriaďovateľa, ktorým môže byť orgán štátnej správy (ak to osobitný predpis neustanovuje inak), alebo orgán územnej samosprávy, teda obec a vyšší územný celok, pričom Babčák (2008) dopĺňa, že tieto inštitúcie majú o svojom zriadení vystavenú zriaďovateľskú listinu. Spôsob **zrušenia** oboch organizácií je podľa § 21 ods. 14 predmetného zákona možný rozdelením, zlúčením alebo zrušením bez právneho nástupcu. Legislatíva tiež uvádza dôvody, kedy je zriaďovateľ povinný analyzované inštitúcie zrušiť, konkrétne vtedy, ak organizácia nevykonáva činnosti, pre ktoré bola zriadená, alebo ak vykonáva

rozhodovaciu činnosť a to bez vedomia zriaďovateľa a v jeho mene. Príspevkovú organizáciu môže zrušiť aj vtedy, ak k 31. decembru roka, v ktorom zistil nesplnenie povinností, 50% krytia výrobných nákladov tržbami počas dvoch nasledujúcich rokov, alebo vtedy, ak prestala plniť úlohy, ktoré jej zriaďovateľ určil. Zrušenie rozpočtovej alebo príspevkovej organizácii je v plnej kompetencii jej zriaďovateľa a takýto úkon má za následok jej **zánik**.

V nasledujúcej podkapitole príspevku stručne priblížime objekt skúmania, ktorým je Košický samosprávny kraj spolu s jeho základnými charakteristikami s dôrazom na počet rozpočtových a príspevkových organizácií vo vybranej oblasti, ktoré boli v roku 2016 v jeho zriaďovateľskej kompetencii.

2.2 Objekt skúmania

Za základný objekt skúmania bol pre účely predkladaného príspevku vybraný **Košický samosprávny kraj** (ďalej len KSK). Podľa údajov zo Štatistického úradu (17.05.2017) uvedený kraj svojou rozlohou (6 755 km²) patrí medzi štvrtý najväčší kraj na Slovensku a je tvorený 11 okresmi. V roku 2016 žilo na jeho území 798 103 obyvateľov, čím sa zaradzuje medzi samosprávy s druhým najvyšším počtom obyvateľov. V decembri minulého roka bola podľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny (17.05.2017) evidovaná miera nezamestnanosti v košickej samospráve na úrovni 12,76 %, pričom najvyššiu nezamestnanosť vykazoval okres Rožňava (20,73 %) a najnižšiu okres Košice III (5,52 %).

KSK mal v roku 2016 zriadených spolu 110 RO a PO v 4 základných oblastiach – vzdelávanie, kultúra, sociálne veci a iné (doprava a majetok). Spomedzi týchto organizácií sme vzhľadom na rozsah príspevku vybrali iba **oblasť kultúry**. Podľa Beňovej (2012) možno kultúru zaradiť medzi verejné statky, resp. služby a v kategorizácii verejných statkov spadá pod tzv. zmiešaný verejný statok, ktorého časť nákladov je spolufinancovaná spotrebiteľmi, napr. formou kúpy alebo prostredníctvom platenia vstupného (galérie, múzeá a pod.).

Pri spracovávaní nosnej časti príspevku, ktorej obsahom je analýza objemu finančných prostriedkov, ktoré vynaložil KSK pre kultúrne RO a PO boli východiskovým zdrojom informácií Záverečné účty KSK, resp. Návrh Záverečného účtu KSK spolu s prílohami v časovom rozmedzí od roku 2014 do roku 2016. Vychádzajúc z uvedených dokumentov (15.05.2017) možno konštatovať, že v rokoch 2013 a 2014 bolo na území kraja v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK spolu 24 kultúrnych RO a PO, pričom v nasledujúcich dvoch rokoch sa ich počet znížil a podľa

Registra organizácií (15.05.2017) bolo k 31.12.2014 zrušené Kultúrne centrum KSK. Podrobnejšie o predmetných inštitúciách pojednáva nasledujúca podkapitola.

2.3 Kultúrne RO a PO v pôsobnosti KSK

Košická samospráva bola v analyzovanom období zriaďovateľom divadiel, galérií a múzeí, knižníc, osvetových stredísk a kultúrnych centier (OS a KC) a obyvatelia kraja môžu navštevovať aj hvezdáreň so sídlom v Michalovciach. Nasledujúca tabuľka demonštruje počet rozpočtových a príspevkových organizácií od roku 2013 do roku 2016 v jednotlivých oblastiach kultúry.

Tabuľka 1 Počet kultúrnych RO a PO v pôsobnosti KSK (2013-2016)

ORGANIZÁCIA/RO K	2013		2014		2015		2016		SPOLU
	RO	PO	RO	PO	RO	PO	RO	PO	
Divadlá	2	2	2	2	2	2	2	2	4
Galérie a múzeá	2	5	2	5	2	5	2	5	7
Knižnice	4	1	4	1	4	1	4	1	5
OS a KC	6	1	6	1	5	1	5	1	7; 6
Hvezdárne	1	0	1	0	1	0	1	0	1
SPOLU	15	9	15	9	14	9	14	9	23; 24

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe príloh Záverečných účtov KSK za roky 2013-2016

Počas celého sledovaného obdobia bolo najviac kultúrnych inštitúcií v zaoberajúcich sa *kultúrnou a osvetovou činnosťou* (do roku 2014 ich bolo 7, od roku 2015 sa počet znížil o jednu rozpočtovú organizáciu). *Múzeí a galérií* bolo počas posledných štyroch rokov tiež 7, konkrétne múzeá v Rožňave, v Michalovciach, v Košiciach, v Spišskej Novej Vsi, v Trebišove a v Rožňave a galérie v Košiciach a tiež aj v Spišskej Novej Vsi. Samospráva bola zriaďovateľom 5 *knižníc*, z ktorých mala väčšina formu rozpočtových organizácií (Spišská knižnica v Spišskej Novej Vsi, Gemerská knižnica v Rožňave, Zemplínska knižnica v Trebišove a Zemplínska knižnica Gorazda Zvonického v Michalovciach). Právnu formu príspevkovej organizácie mala iba jedna knižnica v Košiciach, konkrétne Verejná knižnica Jána Bocatia. Na území KSK majú svoju tradíciu aj *divadlá*, z ktorých 4 sú v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy, konkrétne 2 divadlá majúce právnu formu rozpočtových organizácií v Spišskej Novej Vsi a Divadlo Romathan v Košiciach, zvyšné dve sú príspevkové organizácie a ide o Bábkové divadlo a Divadlo Thália, obe so sídlom v krajskom meste. Poslednou kultúrnou organizáciou, voči ktorej plní zriaďovateľskú pôsobnosť košická samospráva je *Hvezdáreň* v Michalovciach. Okrem tohto okresného mesta na Slovensku

je podobných inštitúcií zriadených spolu 11 a majú zväčša formu príspevkovej, či rozpočtovej organizácie (15.05.2017).

Činnosť týchto organizácií okrem finančných ukazovateľov odzrkadľujú aj nefinančné indikátory, napr. počet premiér v prípade divadiel, počet výstav v múzeách a galériách, počet zapísaných čitateľov v knižniciach a pod. V roku 2016 bolo napr. zorganizovaných spolu 724 predstavení v štyroch divadlách, ktoré sú pod zriaďovateľskou pôsobnosťou KSK; galérie evidovali približne 48 tis. návštevníkov, múzeá zhruba dvakrát viac. V danom roku bolo v piatich knižniciach zapísaných vyše 25 tis. čitateľov, ktorí si vypožičali viac ako 856 tis. kníh. OS a KC spolu s Hvezdárňou pripravili približne 1 300 podujatí výchovno-vzdelávacieho charakteru a zhruba 300 festivalových udalostí s návštevnosťou viac ako 85 tis. divákov. O finančných indikátoroch, resp. o jednom zo zdrojov financovania kultúrnych príspevkových a rozpočtových organizácií demonštruje nasledujúca tabuľka, v ktorej sú zachytené zdroje zo samosprávy od roku 2014 do roku 2016.

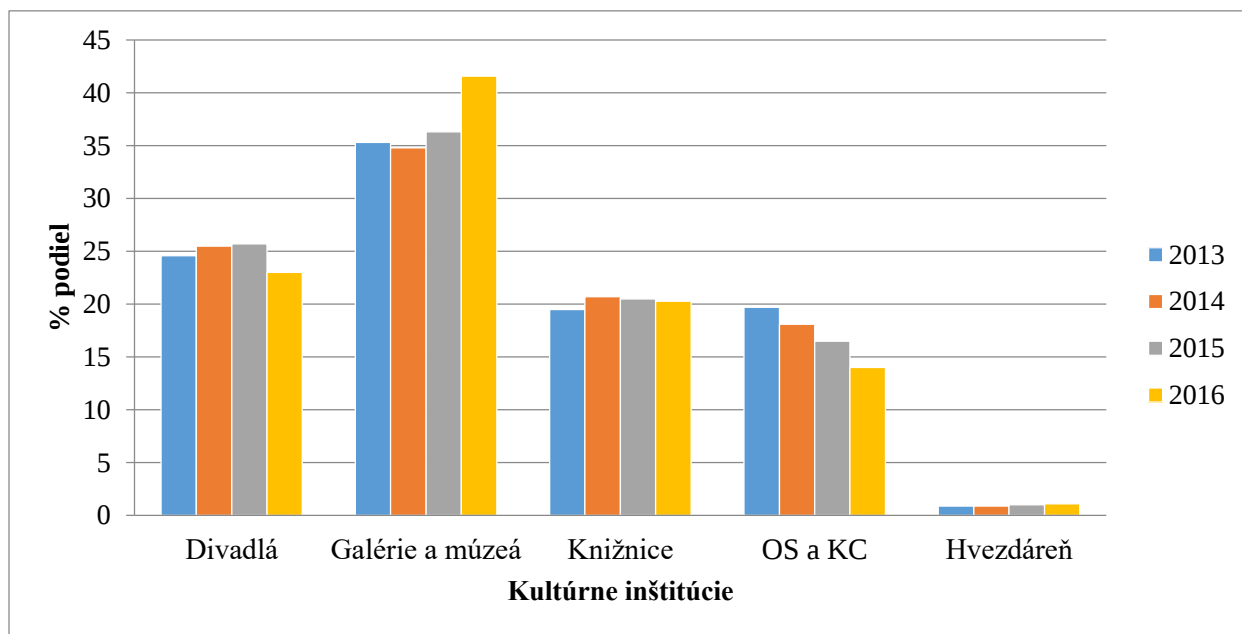
Tabuľka 2: Výška finančných prostriedkov pre kultúrne RO a PO (€; 2013-2016)

ORGANIZÁCIA/ROK	2013	2014	2015	2016	SPOLU
Divadlá	1 686 822	1 763 918	1 847 457	2 097 329	7 395 526
Galérie a múzeá	2 418 418	2 405 268	2 611 268	3 791 343	11 226 297
Knižnice	1 337 785	1 434 411	1 469 881	1 849 875	6 091 952
OC a KC	1 348 821	1 252 280	1 186 584	1 270 996	5 058 681
Hvezdárne	64 732	62 101	69 313	97 911	294 057
SPOLU	6 856 578	6 917 978	7 184 503	9 107 454	30 066 513

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe príloh Záverečných účtov KSK za roky 2013-2016

Z uvedenej tabuľky je zrejmé, že najvyšší objem finančných prostriedkov v podobe bežných, ale aj kapitálových výdavkov, vyčlenila košická samospráva v sledovanom období štyroch rokov pre galérie a múzeá, približne 11 mil. Eur. O cca 4 mil. Eur menej plynulo v rokoch 2013 – 2016 do rozpočtov divadiel; knižnice hospodárili s príspevkom zriaďovateľa v úhrne za štyri roky vo výške zhruba 6 mil. Eur. O 1 mil. Eur menej dostali osvetové strediská a kultúrne centrá a najmenší príspevok bol vyčlenený na fungovanie hvezdárne, spolu približne 294 tis. Eur.

Kvôli lepšej prehľadnosti nasledujúci graf demonštruje percentuálny podiel finančných prostriedkov podľa výšky výdavkov, ktoré KSK v rokoch 2013 až 2014 po všetkých úpravách rozpočtu vyčlenil pre všetky kultúrne inštitúcie, ktoré sú v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti.



Graf 1: Podiel výdavkov KSK pre kultúrne organizácie (v %, 2013-2016)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe príloh Záverečných účtov KSK za roky 2013-2016

Ako sme už uviedli, najviac financií plynulo do *múzeí a galérií*, približne 35 % z celkových výdavkov pre všetky kultúrne ustanovizne (teda pre divadlá, knižnice, osvetové strediská a kultúrne centrá a pre hvezdáreň). Možno konštatovať, že príspevok od samosprávy mal počas obdobia štyroch rokov pre túto oblasť rastúcu tendenciu, okrem roku 2014, kedy výdavky klesli o necelé 1 %, no v roku 2015 znova stúpili. Badateľnejší nárast bol však počas posledného roka 2016, kedy sa príjmy múzeí a galérií navýšili o príspevok od samosprávy viac, ako v predchádzajúcich troch rokoch a boli na úrovni zhruba 41,6 % (reálny nárast finančných prostriedkov v roku 2016 bol približne o 1,18 mil. Eur vyšší ako v roku 2015). Takéto navýšenie spôsobili najmä väčšie investície v podobe kapitálových výdavkov, ktoré boli v roku 2016 vo výške 980 621 Eur, pričom v roku 2015 ich výška nepresiahla hranicu 95 tis. Eur. Viac ako 78 % z uvedenej sumy bolo určených pre Zemplínske múzeum v Michalovciach, konkrétne na realizáciu II. etapy rekonštrukcie hlavného kaštieľa, no toto múzeum v porovnaní s ostatnými múzeami a galériami dostalo od svojho zriaďovateľa príspevok určený na realizáciu bežných výdavkov v najnižšej čiastke (zhruba 262 tis. Eur). Naopak, najviac financií bolo pridelených pre Východoslovenské múzeum v Košiciach (cca 827 tis. Eur).

Ďalšími inštitúciami v rámci kultúrnej oblasti, ktoré má KSK vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti sú *divadlá*, ktoré majú špecifické postavenie tým, že aj svoje aktivity a činnosť vykonávajú pre špecifického diváka (napr. Bábkové divadlo, Divadlo Romathan). Celkovo výdavky samosprávy pre štyri divadlá predstavovali v sledovanom období približne 25 % z celkových výdavkov na kultúru a mali mierne rastúcu tendenciu, okrem roku 2016, kedy klesli o viac ako 2 %. Spišské divadlo malo počas štyroch rokov najvyšší príspevok zo samosprávy (v roku 2016 približne 724 tis. Eur) a tieto finančné prostriedky sa podarilo vyčerpať v plnej výške. Naopak, Divadlo Romathan v Košiciach malo najnižšie finančné prostriedky od zriaďovateľa (v roku 2016) zhruba 389 tis. Eur). Oba tieto organizácie zriadila samospráva ako rozpočtové, teda všetky ich výdavky musia prechádzať jeho rozpočtom. Divadlá majúce právnu formu príspevkovej organizácie hospodárili s príspevkom od KSK v roku 2016 vo výške spolu približne 970 tis. Eur.

Knižnice tiež patria medzi inštitúcie, na fungovaní ktorých má KSK záujem a podporuje ich aj finančnými prostriedkami, od roku 2013 do roku 2016 sa ich výška pohybovala približne na úrovni 20 % celkových výdavkov pre kultúrne RO a PO a od roku 2014 mala mierne klesajúcu tendenciu (výdavky samosprávy klesali o 0,2 % v každom roku). Najvyšší príspevok od samosprávy dostala v roku 2016 Verejná knižnica Jána Bocatia v Košiciach (zhruba 871 tis. Eur) ako jediná príspevková organizácia poskytujúca knižničné a výpožičné služby. Výška príspevku sa tak oproti roku 2013 pre túto ustanovizeň navýšila o približne 350 tis. Eur. Najnižšie výdavky pre túto oblasť vyčlenil KSK v poslednom skúmanom roku pre Zemplínsku knižnicu v Trebišove (cca 162 tis. Eur) a tiež aj pre Gemerskú knižnicu v Rožňave (zhruba 192 tis. Eur). Čo sa týka kapitálových výdavkov, tak tie boli pre knižnice vyčlenené iba v roku 2016 vo výške 8 100 Eur a boli použité pre obstaranie a inštaláciu klimatizácie v už spomínanej Gemerskej knižnici.

Osvetové strediská a kultúrne centrá pôsobiace v košickom kraji sa spomedzi ostatných kultúrnych inštitúcií odlišujú tým, že počas celého obdobia, teda od roku 2013 do roku 2016, mali ich finančné prostriedky prijaté od zriaďovateľa klesajúcu tendenciu a v poslednom roku klesli na úroveň 14 % (oproti roku 2013 sa znížili o približne 5 %). Najmenej financií malo v poslednom analyzovanom roku Kultúrne centrum v Bidovciach (zhruba 122 tis. Eur) a najviac Gemerské osvetové stredisko v Rožňave (cca 324 tis. Eur). Poslednou inštitúciou, ktorú možno zaradiť pod oblasť kultúrnych ustanovizní a ktorá má formu rozpočtovej organizácie KSK je *Hvezdáreň* so sídlom v Michalovciach, ktorá je špecializovaným zariadením plniacim vzdelávacie, odborné, výskumné, pozorovateľské a poradenské úlohy a aktivity v astronomickej oblasti či vo sfére ďalších príbuzných vied (15.05.2017). Pre túto rozpočtovú organizáciu bolo vyčlenených

najmenej financií spomedzi ostatných, približne 1 % počas sledovaných štyroch rokov. Finančné prostriedky od samosprávy mali na rozdiel od bežných i kapitálových výdavkov pre ostatné kultúrne ustanovizne každým rokom narastajúci charakter, pričom v roku 2016 mala zdroje od svojho zriaďovateľa vo výške zhruba 97 tis. Eur, čo je o približne 30 tis. Eur viac ako v roku 2013. Počas daného obdobia však neboli evidované žiadne kapitálové investície, ktorými by KSK podporil fungovanie analyzovanej organizácie.

3 ZÁVER

Kultúra tvorí dôležitú a neodmysliteľnú súčasť každej krajiny. Prostredníctvom kultúry možno vedome, ale aj nevedome vytvárať, resp. podporovať a udržiavať hodnoty a tradície, ktoré v konečnom dôsledku ovplyvňujú život nielen jednotlivca, ale aj celej spoločnosti. Jej dôležitosť si uvedomujú aj orgány verejnej správy, ktoré využívaním svojich kreačných právomocí a následnou finančnou spoluúčasťou podporujú kultúrne organizácie a tým približujú tieto služby svojim obyvateľom. Košický samosprávny kraj bol počas skúmaných štyroch rokov zriaďovateľom 24, neskôr 23 rozpočtových a príspevkových kultúrnych inštitúcií. Po vykonanej analýze možno dospieť k záveru, že právna forma zriadených inštitúcií nemá až taký zásadný vplyv na ich fungovanie a činnosť. Zaiste, existujú rozdiely ktorými sa RO a PO odlišujú, no pri pridelovaní finančných prostriedkov zo strany samosprávy neboli až tak viditeľné. Z uvedeného možno konštatovať, že príspevkové organizácie majú možno väčšiu flexibilitu pri nakladaní so zdrojmi od zriaďovateľa, keďže ich výdavky nemusia prechádzať jeho rozpočtom, ako je to v prípade rozpočtových organizácií.

Cieľom predkladaného príspevku bolo zhodnotenie objemu finančných prostriedkov, ktoré vyčlenil KSK zo svojho rozpočtu pre činnosť rozpočtových a príspevkových organizácií v oblasti kultúry od roku 2013 do roku 2016. Na základe vykonanej analýzy tabuľkových príloh Záverečných účtov KSK za dané časové obdobie konštatujeme, že cieľ príspevku bol splnený.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BABČÁK, Vladimír., a kol. *Finančné právo a finančná správa*. Bratislava: EPOS, 2008. ISBN 978-80-8057-778-0.
- [2] BEŇOVÁ, Elena. In CIBÁKOVÁ, Viera. a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: EKONÓMIA, spol. s r.o., 2012. ISBN 978-80-8078-473-7.
- [3] HRAŠKOVÁ, Dagmar. *Ekonomika verejného a tretieho sektora*. Žilina: Žilinská univerzita v Žiline, 2012. ISBN 978-80-554-0517-9.

- [4] KAUL, Inge. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2003. ISBN 13: 9780195157406.
- [5] ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Databázy, register organizácií*. [on - line]. [cit. 15.05.2017]. Dostupné z: <2017https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/register_organizacii!/ut/p/z1/jZBNT4NAFEV_iwu2zIOBzuBuqmHAADI2Q-lsDDUUSPloAMvfF3FhTBT7di859-bmIIVSpNrsWhXZWHVtVs__QW1ekyCm263BgBoJAd_dCUvI0ODCRvsFgD-OAVK35B848ywSANCA2-AzT744AmNg-Lb8CqDW5-2RWpC1Bf91fAFMCLELkgR4YrrgY4NDJCWAS1DkdU2OnpCqjo0-vTU66BYxbMchsCEONR38KZq1R0wLpPr8lPd5r7_3s_9yHC_DvQYaNOKf11X1Lk-nDX4LVF2w4jSHyA6zILIt6BnlSkwGYYJi7gBj-ZicBW4NFKmUMVlfQ1O8fnuA1KMhKk!/#Z7_VLP8BB1A0OQU80AUMMVANG10D>
- [6] ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Regionálne štatistiky, Košický kraj*. [on - line]. [cit. 17.05.2017]. Dostupné z: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/kosicky%20kraj/about!/ut/p/z1/jZJNc4IwEIZ_iweuZvmS2FukNeBQSViS5tLRDkVaCg5Q_fuNaA8d2ujekn3e7O6bRRxliNe bQ1ls-rKpN5U4P_PZS-oFeLFQCVArVsH1_ShJMdMfHRWtB4BZ7hnAfvGAbkwCGq4MFQwTcZEmjLHIS1Ogg bYEV1cp-EkCsLQueglw0i-jQCNzg9r34ZNIX7aGI2-mAfzUtylxDMSdWB41wSVOEs6ZrgPRB_3V_uGfIHCBxtIg_2WPaYHQR2K0NKIkNkf-jYCb6ksALh9vjfiAyBy89ga_9klc5gILDDlwcmGFeFE12_NGknqr4wLxNn_L27ydfXietf3-zsFFDgej9OuFwvc9eVrN-0-FPhLtGu6HmUjGO0_kyEyKN13szp4ZDL5BvVwoM4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Demografické východiská>.
- [7] ÚRAD PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. *Štatistiky, nezamestnanosť, mesačné štatistiky*. [on - line]. [cit. 17.05.2017]. Dostupné z: <http://www.upsvar.sk/buxus/generate_page.php?page_id=582328>.
- [8] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [9] Záverečné účty KSK. 2017. [on - line]. [cit. 15.05.2017]. Dostupné z: <<https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/financie/zaverecny-ucet/>>.

Adresa autora:

Jana Džuňová
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice
jana.dzunova@student.upjs.sk

MESTO PREŠOV Z POHLĎADU KONCEPTU SMART CITIES

Tatiana GMITROVÁ

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, FVS, UPJŠ

tatiana.sabolova@student.upjs.sk

Abstract

With regard to the current issues of sustainable development of cities and towns, it is necessary to focus on the concept of smart cities, which is gradually starting to become familiar with the Slovak Republic as well. At present, it is the effort of municipalities and towns to take steps to get closer to the concept, so that they meet the prescribed criteria, which would allow them to fit into intelligent - smart cities. The aim of this paper is to describe the usability of the concept and its possible application in practice. The contribution is focused on the conceptual definition of the given issue and the approximation of the areas, the dimensions to which it is oriented. The city of Prešov belongs to the Slovak regional centers that are working on the smart cities. The paper focuses on evaluation of the city of Prešov, through the criteria of the mentioned concept.

Kľúčové slová: *inteligentné mestá, smart, Prešov, rozvoj, technológie*

1 ÚVOD

Spoločnosť sa neustále mení, napreduje a rovnako sa menia aj nároky a potreby ľudstva. Zvyšuje sa počet ľudí žijúcich v mestách, a to je jeden z dôvodov, prečo je nutné sústrediť sa na udržateľnosť miest a ich vývoj. V súvislosti s rastúcou populáciou rastú aj nároky na služby, ktoré musí mesto zabezpečiť pre svojich obyvateľov. Vďaka technologickým pokrokom je možné zakomponovať inteligenciu už do existujúcich infraštruktúr. Koncept smart cities ponúka nové šance na zmenu a pomáha zmeniť myslenie a prístup k veciam nachádzajúcich sa okolo nás.

2 KONCEPT SMART CITIES A MESTO PREŠOV

Problematika miest sa stáva čoraz väčším objektom riešenia v oblasti ekonomiky, dopravy, životného prostredia a predstavuje zdroj pre tvorbu rôznych ekonomických či politických stratégií. V procese inteligentne udržateľného rozvoja je veľmi dôležité zosúladiť mestské prostredie a komunikačné a informačné technológie (Santis et al. 2014).

2.1 Smart cities – inteligentné mestá

V 90. rokoch súbežne s priebehom procesu liberalizácie telekomunikácií a rozvojom internetových služieb vznikol aj koncept smart cities, ktorý sa nezameriava na európske metropoly, ale venuje sa najmä stredne veľkým mestám a ich perspektíve na rozvoj. Týka sa teda miest, kde sa počet obyvateľov pohybuje niekde na rozmedzí 100 až 500 tisíc. Za inteligentné mesto sa považuje také mesto, ktoré prostredníctvom inteligentného využívania technologických inovácií ponúka svojim obyvateľom lepšiu kvalitu života (Giffinger et al. 2007).

Neexistuje jednotná definícia konceptu, rôzni autori mu pripisujú rôzne významy. Prvotné chápanie pojmu súviselo s pomenovaním digitálneho mesta, až neskôr sa k tomu vsunuli aj sociálne prvky. Všeobecne definície možno vymedziť na tri sledované oblasti. V prvom rade ide o zjednodušenie administratívnych postupov v mestách, ktorých cieľom je inteligentne prepojiť a efektívne využívať informačné a komunikačné technológie a komponenty mestskej infraštruktúry ako školstvo, zdravotníctvo, dopravu, verejnú bezpečnosť a pod.

Ďalšou oblasťou je zavedenie princípu udržateľnosti, ktorého podstata tkvie v tom, že „mestá budú vytvárať plány pre budúce investície pomocou informačných technológií s podporou všetkých zainteresovaných subjektov pôsobiacich na danom území“ (Enviroportál 2015). Hlavným cieľom je posilnenie konkurenčnej pozície, čo prispeje k zvýšeniu ich atraktívnosti pre investorov.

Poslednou veľmi dôležitou oblasťou je zapájanie občanov do tvorby miest. Mesto má k dispozícii viacero možností ako ich zapojiť. Môže ísť napríklad o zbieranie podnetov a nápadov od občanov, pritiahnutie pozornosti verejnosti prostredníctvom rôznych mestských podujatí, pričom si môže zavolať na pomoc aj komerčné subjekty. Občania majú možnosť vyjadriť sa k investičným zámerom mesta, zúčastniť sa na udržiavaní verejného priestoru a pod.

Metodika tvorby inteligentného mesta

Definície konceptu vypovedajú najmä o tom, aké sú inteligentné mestá, no je tiež dôležité sa zamerať na to, aký je proces ich tvorby. Bárta (2015) vo svojej metodike navrhuje, aké aktivity musia mestá vynaložiť na to, aby sa takými mestami stali. Tento postup je v krátkosti vysvetlený v nasledujúcich riadkoch.

V prvom rade si musí mesto zabezpečiť silnú organizáciu. Vedenie mesta si stanoví ciele, vízie a časový cieľ, kedy ich chce dosiahnuť. Rovnako je potrebné určiť pracovníkov, ktorým bude pridelená agenda smart city, a ktorí budú niesť zodpovednosť za splnenie vopred stanovených

cieľov. Mesto by malo mať vypracované stratégie a Akčný plán, a malo by si zabezpečiť dlhodobú spoluprácu s externými partnermi.

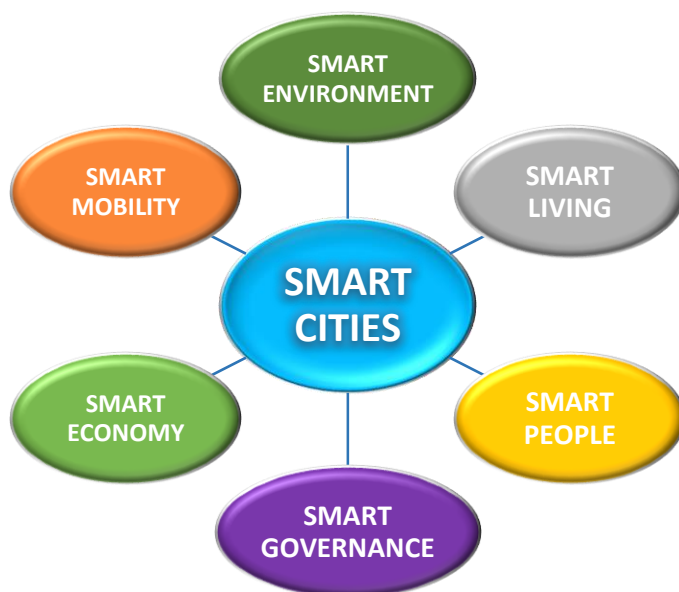
Vyššie spomenuté zapojenie občanov do tvorby mesta je tiež súčasťou procesu tvorby inteligentného mesta. Podstatné je, aby mali občania priestor pre sebarealizáciu.

Mesto by malo poskytovať údaje otvorene a bezplatne. Problémy je treba riešiť celoplošne a viacúčelovo, kedy napríklad investovaním do jednej oblasti pokryje aj ďalšie svoje potreby. Mesto si musí zabezpečiť funkcionálnosť tým, že vytvorí centrálné pracovisko a jednotlivé systémy bude prepájať a spravovať.

Posledným komponentom pri metodike tvorby smart cities je výsledná podoba inteligentného mesta, kde sa hodnotí, či je mesto digitálne, otvorené a kooperatívne, čisté a zdravé, ekonomicky zaujímavé a akú ma povesť. V hodnotení sa berie do úvahy napr. digitalizovanie dát, dopady politiky mesta na životné prostredie, aký je stav finančných prostriedkov, či došlo k zvýšeniu kvality a efektivity spravovania, ako je vnímané mesto médiami, aká je návštevnosť mesta a pod. Podľa tejto metodiky je hodnotené aj mesto Prešov, ktorému sa bližšie venuje druhá podkapitola tohto príspevku.

Dimenzie smart cities

Dimenzie smart cities sa týkajú troch úrovní, a to politickej, spoločenskej a technologickej. Na nasledujúcom obrázku sú znázornené ich jednotlivé rozmery, ktoré sú následne bližšie špecifikované.



Obrázok 1 Dimenzie konceptu smart cities

Zdroj: vlastná úprava podľa Giffingera 2007

Smart environment alebo aj inteligentné životné prostredie spočíva v tom, že mesto aktívne využíva obnoviteľné zdroje energie. Znečistené životné prostredie je potrebné merať, riadiť a následne monitorovať a vo všeobecnosti by sa pri všetkých aktivitách mesta malo dbať na životné prostredie a jeho ochranu.

Pod *smart mobility*, inteligentnú dopravu, patria všetky autá, električky, vlaky, metro i bicykle, ktoré má mať mesto pod kontrolou a má budovať prepojené a hlavne bezpečné dopravné siete. Cieľom koncepcie v tejto dimenzii je udržať zdravý životný štýl a čisté mesto, šetriť náklady, prispievať k zlepšovaniu čoraz horšieho znečisteného ovzdušia a hlavne podporovať nemotorizované spôsoby prepravy. Jedným z nástrojov na chránenie životného prostredia je verejná doprava, ktorá sa v súčasnosti dostáva skôr do úzadia a využívaná je hlavne individuálna doprava. Mesto môže podniknúť rôzne kroky, ktorými by zatraktívnilo verejnú dopravu, napr. znižovaním cien cestovného, zavedením wifi, zvýšením pohodlnosti a pod.

Smart governance, resp. inteligentná správa či riadenie prepája záležitosti verejné, občianske aj súkromné. S touto dimenziou úzko súvisí transparentnosť, e-government či otvorené dáta, ktoré v inteligentnom meste hrajú veľkú úlohu prostredníctvom informačných technológií, keďže celkovo zvyšujú efektívnosť fungovania verejnej správy. Cieľom je uľahčiť komunikáciu občanov s úradmi a poskytovať verejné a sociálne služby prostredníctvom nových dostupných technológií.

Úlohou *smart economy*, inteligentnej ekonomiky, je vytvorenie ekonomických klastrov a veľmi často súvisí s prítomnosťou priemyselných štvrtí, ktoré zabezpečujú tvorbu pracovných miest. Cieľom mesta je optimalizovať náklady a zavádzať nové výrobky a služby.

K *smart people*, inteligentným ľuďom, patria ľudia, ktorí sú flexibilní, kreatívni, aktívni v občianskej spoločnosti, majú pozitívny prístup k vzdelávaniu a vedia pracovať s internetom. Práve takých ľudí tvoriacich ľudský kapitál, ktorí sú prínosom nových kreatívnych nápadov, mesto potrebuje k svojmu rozvoju a k riešeniu problémov.

Kruh dimenzií uzatvára *smart living*, inteligentné bývanie. Ide o životný štýl bývania, ktoré je spojené so sociálnou súdržnosťou. Netýka sa to len verejných stavieb, keďže časom koncepcia prenikla aj do domáceho prostredia. Dnešné novovznikajúce rodinné domy sú inteligentne riešené z hľadiska dispozície a využívania nových technológií. S rozšírenou výstavbou nových lokalít súvisí množstvo problémov, ako napr. znehodnocovanie bonitnej pôdy, nadmerný hluk, zaťažená doprava a pod., s ktorými sa mesto musí popasovať.

2.2 Mesto Prešov

Prvá písomná zmienka o meste Prešov pochádza z roku 1247 a v súčasnosti ide o tretie najväčšie mesto na Slovensku s aktuálnym počtom obyvateľov cca 87 000. Víziou Prešova je „prosperujúce centrum Šarišského regiónu, atraktívne pre svojich obyvateľov, podnikateľov a návštevníkov“ (www.presov.sk).

Mesto sa spolu s Bratislavou, Nitrou a Košicami radí medzi regionálne centrá, ktoré pracujú v rámci koncepcie SMART CITIES. Aktuálne má vypracované projekty, ktoré sú zamerané na prioritné oblasti rozvoja, ide o tri oblasti - doprava, životné prostredie a otvorená samospráva. Hlavnou prioritou je do júna 2018 vypracovať stratégiu Smart City of Prešov 2050. Čo sa týka troch spomínaných prioritných oblastí, v záujme mesta je najmä zvýšiť plynulosť a bezpečnosť dopravy, zvýšiť podiel nemotorizovanej dopravy, zlepšiť životné prostredie, zlepšiť kvalitu samosprávy atď.

Ako už bolo vyššie spomenuté pri vymedzení dimenzií koncepcie smart cities, dokopy ide o šesť hlavných oblastí, na ktoré sa zameriavajú inteligentné mestá. Keďže Prešov sa v súčasnosti orientuje na tri pre neho prioritné oblasti, príspevok je tiež zameraný práve na tieto tri oblasti a s ním súvisiace aktivity mesta.

Prioritná oblasť – doprava

Ako každé väčšie mesto, tak aj Prešov bojuje so zlou dopravnou situáciou na svojom území. V snahe riešiť túto situáciu a tiež sa priblížiť koncepcii smart city sa mesto zapojilo do niekoľkých projektov, vypracovalo niekoľko stratégií a úspešne využíva granty na ich zabezpečenie. Aktivity sú zamerané najmä na verejnú dopravu a jej modernizáciu, budovanie nových cyklochodníkov, výstavbu parkovísk, či revitalizáciu mesta a pod.

Mesto v rámci Stratégie udržateľného rozvoja dopravy mesta Prešov získalo grant cca 755 tis. €, čo predstavuje 95% na jej zabezpečenie, pričom mesto sa musí spolupodieľať zo svojich financií zvyšnými 5%, a to cca 39 tis. €. Realizácia stratégie je predpokladaná najneskôr do júla 2018.

V pláne je tiež do decembra 2017 modernizácia Dopravného podniku mesta Prešov, a.s. tým, že sa nakúpi 15 nových vozidiel trolejbusov, na čo bol pridelený grant v hodnote cca 7,5 mil. € a dopravný podnik zafinancuje zvyšných 400 tis. €.

Do budúcnosti, najneskôr do roku 2020, je naplánovaná modernizácia depa pre trolejbusy s predpokladaným rozpočtom cca 7,6 mil. €, a do roku 2022 rozšírenie trolejbusových tratí s rozpočtom cca 9,1 mil. €.

S prihliadnutím na to, čo sa očakáva od smart city, Prešov sa svojimi aktivitami tomuto konceptu v oblasti dopravy postupne približuje.

Prioritná oblasť – životné prostredie

Aj čo sa týka oblasti životného prostredia si mesto Prešov uvedomuje jej dôležitosť, preto tu tiež zameriava svoje aktivity a dokonca úspešne získalo niekoľko ocenení, napr. Cena GPP Slovensko 2016 za zelené verejné obstarávanie, kde obsadilo 1. miesto.

Mesto sa pristúpením k Dohovoru primátorov a starostov zaviazalo k znižovaniu emisií oxidu uhličitého využívaním obnoviteľných zdrojov energie. Rovnako je v rámci Akčného plánu pre trvalo udržateľnú energiu a klímu snahou znížiť spotrebu energie verejných budov, najmä materských škôl, k čomu už mesto vypracovalo návrhy na financovanie, ktoré boli už aj schválené.

Čo si hneď všimli aj občania, bola modernizácia verejného osvetlenia s LED technológiou, k čomu bol poskytnutý grant cca 700 tis. €, revitalizovali sa verejné priestory a pod.

Prioritná oblasť – otvorená samospráva

Jedno z najvýznamnejších ocenení, ktoré mesto získalo, bolo v súvislosti s e-governmentom, kde obsadilo v roku 2015 aj 2016 1. miesto v otvorenosti samospráv na Slovensku. V porovnaní s dvomi väčšími mestami, Košicami a Bratislavou, ktoré skončili až na 7. a 19. mieste, má toto ocenenie o to väčší význam a podľa tohto Prešov poskytuje verejnosti najväčšie množstvo údajov. V roku 2014 dostal ocenenie za najlepšiu internetovú stránku (www.presov.sk).

Ostatné ciele Prešova

Podľa oficiálne zverejnených údajov mesta Prešov na jeho internetovej stránke, má vytýčené aj ďalšie ciele mimo predchádzajúcich oblastí, ktoré chce dosiahnuť. Ciele sú zamerané na zlepšenie ochrany obyvateľov a ich majetku, zlepšenie poskytovania a rozšírenie sociálnych služieb a sociálnej pomoci, zlepšenie vzdelávacieho systému v materských školách, zvýšenie ponuky kultúrnych a športových podujatí atď. Celkovo ide mestu o zlepšenie obecnej samosprávy a o dosiahnutie lepšej dynamiky územného rozvoja .

3 ZÁVER

Pokiaľ bude možné Prešov skutočne v plnej miere považovať za „smart“ prejde ešte určite dlhý čas, ale dôležité je, aby si mesto uvedomilo, aké možnosti má a čo všetko môže urobiť pre svojich obyvateľov a svoj trvalo udržateľný rozvoj. Zatiaľ možno konštatovať, že sa Prešov naozaj snaží vyvíjať aktivitu na zlepšenie kvality života ľudí a priblížiť sa tak ku konceptu smart city. Poukazujú na to hlavne doterajšie ocenenia či stratégie a plány, ktoré mesto vypracováva a úspešne na ne získava granty. Východiskom však bude až dokument Smart City of Prešov 2050, ktorý má byť vypracovaný do júla budúceho roka.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BÁRTA, Dávid, 2015. Metodika smart city. In: *Smart cities* [online]. [cit. 2017-5-9]. Dostupné z: <http://www.scmagazine.cz/casopis/01-15/metodika-smart-city?locale=cs>
- [2] Enviroportál, 2017. *Inteligentné mestá* [online]. [cit. 2017-5-10]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/starostlivost-o-zp/mestske-zp/dokumenty/inteligentne-mesta>
- [3] GRIFFINGER, Rudolf et al., 2007. *Smart Cities: Ranking of European medium-sized cities* [online]. Austria: Centre of Regional Science [cit. 2017-5-10]. Dostupné z: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf
- [4] *História mesta*, 2017. [online]. [cit. 2017-5-9]. Dostupné z: <http://www.gopresov.sk/zaujímavosti-o-meste/historia-mesta/>
- [5] *Prešov je smart*, 2017 [online]. [cit. 2017-5-10]. Dostupné z: <http://www.presov.sk/oznamy/presov-je-smart.html>
- [6] SANTIS, Robert et al., 2014. *Smart city: fact and fiction* [online]. [cit. 2017-5-9]. Dostupné z: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/54536/1/MPRA_paper_54536.pdf
- [7] SZALAI, Pavol, 2017. Čo znamená “smart cities” alebo aké mestá sú inteligentné? [online]. [cit. 2017-5-9]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/clanky/summit-regionov-a-miest-2016/co-znamenaju-smart-cities-alebo-ake-mesta-su-inteligentne/#sidr-main>
- [8] *What is a smart city?* 2017. [online]. [cit. 2017-5-10]. Dostupné z: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008403j.pdf>

Adresa autora:

Mgr. Tatiana Gmitrová
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
tatiana.sabolova@student.upjs.sk

SERVQUAL METÓDA – ALTERNATÍVNY PRÍSTUP K HODNOTENIU KVALITY VEREJNÝCH SLUŽIEB NA MIESTNEJ ÚROVNI

Jozef KOTULÁK

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

jozef.kotulak@gmail.com

Abstrakt

Z formálneho hľadiska je oblasť verejných služieb na Slovensku usmerňovaná rozsiahlym súborom zákonov, vyhlášok a nariadení, ktoré vo forme verejných politík priamo alebo sprostredkované vplývajú na výkon verejných služieb. Špecifické postavenie má v tomto ohľade obec, nakoľko poskytuje definovaný rozsah verejných služieb. Obce totiž rozhodujú o konkrétnej forme zabezpečovania týchto služieb, čo ovplyvňuje ich efektívnosť a kvalitu. Zabezpečovanie služieb sa v slovenských obciach opiera o spoločný základ. Súčasná situácia v zabezpečovaní verejných služieb v jednotlivých obciach SR je však rozdielna, či už v rovine efektívnosti a/alebo kvality poskytovaných služieb. Cieľom príspevku je bližšie charakterizovať teoreticko – metodologické aspekty metódy Servqual ako novej alternatívy využiteľnej pri hodnotení kvality verejných služieb poskytovaných na miestnej úrovni.

Kľúčové slová: kvalita služieb, SERVQUAL metóda, verejné služby, miestna samospráva

ÚVOD

Definícia kvality služieb sa u mnohých autorov líši. Napríklad Bitner, Booms a Mohr (1994) definujú kvalitu služby ako „celkový dojem zákazníka o nedostatkoch / prednostiach organizácie a jej služieb“. Preto je kvalita služieb kľúčovým prvkom fungovania spoločností poskytujúcich služby. Cronin a Taylor (1994) vnímajú kvalitu služieb ako formu prístupu, ktorý predstavuje celkové dlhodobé hodnotenie. Udržanie kvality služieb na istej úrovni a jej neustále zlepšovanie musí byť „celoživotnou“ snahou pre tie spoločnosti, ktoré chcú udržať svoju prosperitu aj v mysliach zákazníkov.

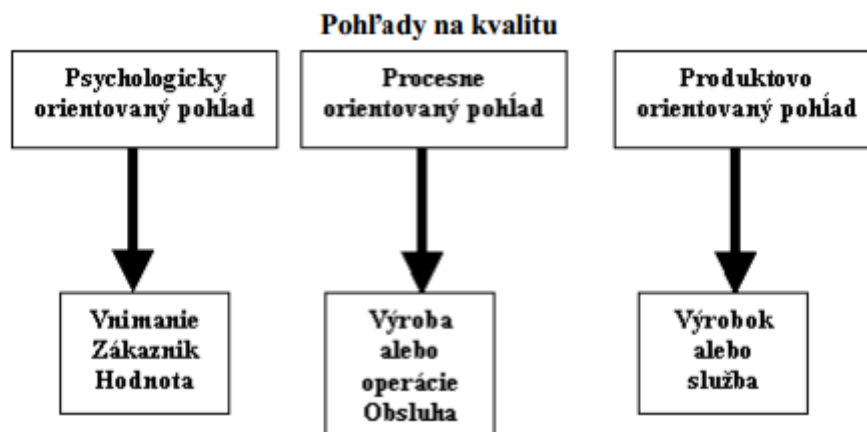
Parasuraman, Zeithaml a Berry (1985) definujú kvalitu služby ako „funkciu rozdielov medzi očakávaním a výkonom v rámci daných dimenzií kvality“. Aj Roest a Pieters (1997) definujú kvalitu služieb ako „relativistickú a kognitívnu diskrepanciu medzi normami založenými na skúsenosti a výkonmi, ktoré súvisia s benefítmí týchto služieb“.

Pri príklade štandardizácie verejných služieb vo Veľkej Británii uvádza Halásek (2004), že obce sú vedené k tomu, aby sa pri posudzovaní verejných služieb zamerali na tieto štyri oblasti:

- kvalita komunikácie – komunikácia s príjemcom služby je jedným z predpokladov zaistenia kvalitnej služby. Aby mohli byť naplnené očakávania užívateľov služieb, je dôležité poznať ich potreby. Tieto potreby sú však u každého užívateľa rôzne. Práve na základe komunikácie je možné stanoviť určitý kompromis v množstve poskytovaných služieb a naplnení ich priorít. Nezastupiteľnú úlohu v komunikácii medzi užívateľmi služieb a organizáciami majú zamestnanci týchto organizácií, ich vzdelanie a prístup. Jedným z faktorov, na základe ktorého si užívatelia služieb vytvárajú výsledný dojem a následne hodnotenie kvality služieb, je komunikácia zamestnancov s občanmi.
- kvalita špecifikácie a vymedzenia služby – charakter poskytovaných služieb sa pod vplyvom sociálnych, ekonomických či politických faktorov neustále mení. Z toho dôvodu je potrebné neustále prispôbovať poskytovanie služieb novým podmienkam podľa nových informácií o potrebách užívateľov.
- kvalita poskytovania – kvalita služby zohľadňuje aj spôsob poskytovania služby a je dôležitá ak nie je splnený štandard služby. Proces poskytovania služieb môže prechádzať rôznymi kontrolnými mechanizmami, ktorých cieľom je zistenie nedostatkov a ich následne odstránenie.
- kvalita personálu a systému – kvalita je vecou prístupu zamestnancov a personálu. Kvalitná služba by mala byť poskytnutá vyškoleným a príjemným personálom, ktorý je zapojený do výberu štandardov a tým je aj motivovaný k ich dodržiavaniu. K dosiahnutiu kvalitného personálu napomáha vytvoriť príjemne pracovné prostredie, neustála motivácia a vzdelávanie pracovníkov.

Je zrejmé, že miestne samosprávy zohrávajú dôležitú úlohu pri tvorbe hodnôt pre svojich obyvateľov a uvedomenie si tejto skutočnosti by malo smerovať k snahe o zlepšovanie verejných služieb poskytovaných na miestnej úrovni. Zároveň je potrebné uvedomiť si, že spokojnosť s verejnými službami nesúvisí len s kvalitou služby ako takou. Vnímanie kvality verejných služieb zo strany obyvateľov môže byť ovplyvnené ďalšími faktormi, ako napríklad politická situácia, výška zdanenia, resp. sociálna situácia (Černáková 2013).

Mizla (1999) uvádza tri základné pohľady na kvalitu, ktoré v sebe spájajú psychologický aspekt, procesne orientovaný aspekt a produktovo orientovaný aspekt kvality.



Obrázok 1

Zdroj: Mizla M., TQM v procese zmien. Oriens Košice 1999, s. 36 ISBN 80-88828-15-5 143

SERVQUAL – PODSTATA A PRINCÍPY

Cieľom príspevku je bližšie charakterizovať teoreticko – metodologické aspekty metódy Servqual ako novej alternatívy využiteľnej pri hodnotení kvality verejných služieb na úrovni miestnej samosprávy. Táto metóda bola vyvinutá v osemdesiatych rokoch v USA. Autormi tejto metódy sú Parasuraman, Zeithaml a Berry. Základom výskumu pomocou Servqual nástroja je GAP model.

GAP - model kvality zdôrazňuje rozdiel medzi očakávaným produktom a vnímaným produktom, pričom jeho výhodou je, že je omnoho ľahšie pomenovať chyby ako formulovať očakávané kladné výsledky. GAP - model je teda orientovaný na identifikovanie chýb. Cieľom GAP -modelu je zlepšenie kvality retrospektívnym spôsobom - analýzou priebehu tvorby produktu a objasnením hlavných požiadaviek na dodanie očakávaného produktu (Pudlo 2007).

Posúdenie kvality služby použitím SERVQUAL metodiky teda určuje rozdiel medzi hodnotením zákazníka, ktoré priradil danej dvojici tvrdení o očakávaní a o vnímaní (Gasterová 2003).

SERVQUAL skóre sa vypočíta pre jednotlivé dvojice tvrdení nasledovne:

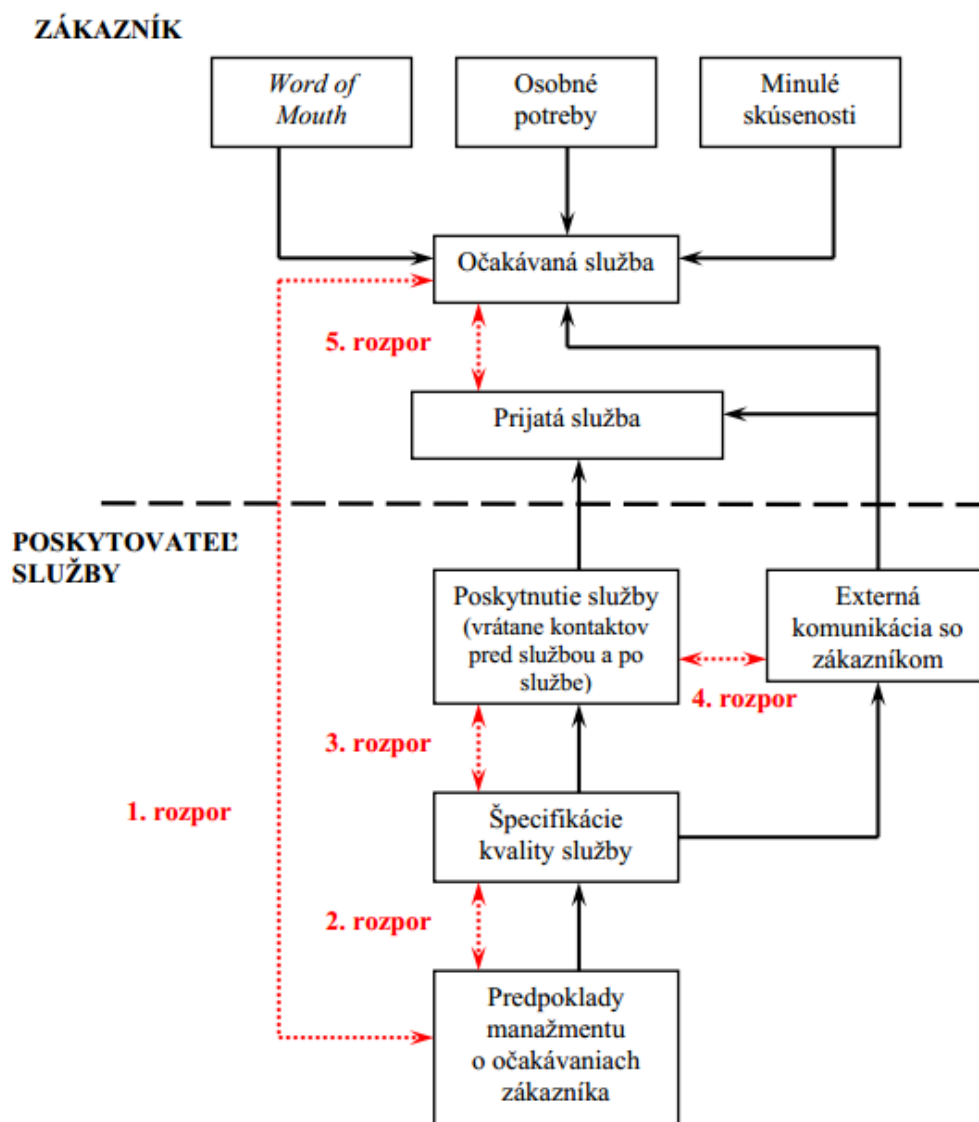
$$\text{SERVQUAL skóre} = \text{Vnímanie (počet bodov)} - \text{Očakávanie (počet bodov)}$$

Kladné SERVQUAL skóre znamená, že vnímanie je lepšie ako očakávanie, naopak, záporné SERVQUAL skóre naznačuje zlé služby (Gasterová 2003).

Nástroj SERVQUAL meria vnímanie kvality služieb v piatich dimenziách (Fedoroff 2014):

- 1) Hmotné aktíva (to, čo zákazník vidí a s čím prichádza do styku)
- 2) Spoľahlivosť (schopnosť poskytnúť sľúbenú službu zodpovedne a presne)

- 3) Zodpovednosť (ochota pomôcť zákazníkom a poskytnúť včasnú službu)
- 4) Istota (znalosti a schopnosť zamestnancov zaistiť dôveru a spokojnosť)
- 5) Empatia (starostlivosť o zákazníkov a individuálna pozornosť)



Obrázok 2 Model GAP

Zdroj: Parasuraman, A. (1985) In: Gasterová (2003, str. 59)

Popis jednotlivých rozporov (Zeithaml, Parasuraman, Berry 1988 In: Fedoroff, 2014):

- Rozpor 1 - rozpor medzi očakávaniami zákazníka o kvalite prijatej služby a predpokladom manažmentu o týchto očakávaniach,
- Rozpor 2 - rozpor medzi predstavami manažmentu o očakávaniach zákazníka a konkrétnej špecifikácie kvality služby,

- Rozpor 3 - rozpor medzi špecifikáciou kvality služby a skutočne poskytovanou službou,
- Rozpor 4 - rozpor medzi skutočne poskytovanou službou a tým, čo je oznámené zákazníkom (externá komunikácia so zákazníkom),
- Rozpor 5 - rozpor medzi vnímanou kvalitou služby a očakávanou kvalitou služby.

Servqual metóda v podmienkach miestnej samosprávy Slovenska pri hodnotení verejných služieb sa zatiaľ využíva iba veľmi ojedinele, napriek tomu, že táto metóda je pomerne často úspešne využívaná pri hodnotení kvality verejných služieb v krajinách ako je USA či Nemecko. Aj to bol jeden z dôvodov aplikácie tejto metódy pri hodnotení kvality školských zariadení v Bratislavskom samosprávnom kraji. Pre výskum kvality poskytovania služieb v týchto zariadeniach použijeme 2 typy dotazníkov:

- Dotazník určený pre konečných spotrebiteľov služby resp. ich zákonných zástupcov
- Dotazník určený pre zriaďovateľov vybraných školských zariadení

Pôvodný návrh dotazníka pre získanie informácií o spokojnosti klientov, ktorý použili americkí autori obsahoval 22 otázok pre časť očakávaní a rovnaký počet pre časť vnímania kvality. Vzhľadom na to, že budeme hodnotiť kvalitu verejnej služby a zároveň aj z dôvodu časovej náročnosti vyplňania dotazníka sme sa rozhodli, že v každej časti budeme mať 15 otázok s použitím Likertovej škály hodnotenia od 1 do 7. V prípade čísla 1 respondenti vyjadrujú svoj silný nesúhlas s daným tvrdením a v prípade čísla 7 silne súhlasia.

V rámci špecifikácie kvality analyzovanej služby budeme vychádzať zo špecifik riadenia kvality verejných služieb (Lukášová et. al. 2009):

- Riadenie verejných služieb prebieha na viacerých úrovniach
- Organizácia verejného sektoru podlieha politickému rozhodovaniu a kontrole
- V riadení verejných služieb dochádza k stretu protichodných funkcií verejnej správy
- Občania zaujímajú vzhľadom k verejnej správe viac rolí
- Organizácie verejného sektoru majú viacerých stakeholderov
- Vzťah verejnej správy a občana nie je z hľadiska niektorých funkcií verejnej správy vzťahom rovnocenným
- Výsledný efekt niektorých služieb sa odvíja od správania príjemcov tejto služby
- Organizácie verejného sektoru majú odlišné pozície z hľadiska miery tlaku občanov na kvalitu poskytovaných služieb

KVALITA & ŠTANDARD

Podľa Korimovej (2013) je jedným zo základných pojmov štandard, ktorý pre oblasť služieb definuje čo je to štandardná služba, jej kvalita a ekonomická garancia. Ďalej uvádza, že štandard je širší pojem, ktorý vyjadruje celkovú, komplexnú charakteristiku niečoho - kvalitu služieb. Je komplexom, súborom ekonomických a mimoekonomických štandardov, ktoré determinujú všetky druhy a formy služieb.

Následne štandardy hodnotenia kvality služieb akceptujú viaceré typy ekonomických a mimoekonomických normatífov, ktoré pre jednotlivé druhy a formy služieb platia univerzálne (obligatórne normatívy) alebo doplnkovo (fakultatívne normatívy). Normatív vnímame ako sústavu nástrojov, ktorými sa niečo štandardizované merateľne normuje (finančný normatív, personálny normatív, ...). Pritom ekonomické normatívy vychádzajú zo súčtu priamych a nepriamych ekonomicky oprávnených nákladov (EON) na konkrétnu službu.

Štandardy služieb majú obrovský význam hlavne pre európske krajiny, pretože služby im zabezpečujú a tvoria viac ako 70% HDP. Štandardy môžu zásadne zvýšiť funkcionalitu a ziskovosť tejto časti hospodárstva. Štandardy prispievajú k transparentnosti - a tým k porovnateľnosti – služieb. Ak vieme ohodnotiť kvalitu, potom vieme aj služby navzájom porovnávať a hodnotiť (Gaub 2007)¹⁵.

Podrobnejšie štandardy na proces, kvalitu ľudských zdrojov a celkové governance organizácie vypracovalo Ministerstvo pre samosprávu štátu Queensland v Austrálii (2007). Ministerstvo pre samosprávu vyvinulo štandardy v spolupráci so sektorom komunitných služieb ako súčasť stratégie na podporu mimovládnych organizácií. Táto stratégia, ktorá je výsledkom spolupráce vlády a sektora, zvýšila kapacitu dotovaných organizácií a posilnila služby komunite. Definovanie štandardov je dôležitým krokom k zabezpečeniu kvality a bezpečnosti služieb a poskytuje základ na neustále zlepšovanie. Úlohou týchto komunitných štandardov je definovať, čo sa očakáva od organizácií, ktoré poskytujú služby a sú dotované z rozpočtu Ministerstva pre samosprávu. Stanovujú minimálne kritériá na spôsob akým organizácie plánujú a riadia poskytovanie služieb klientom, ako prijímajú a školia zamestnancov a naplňajú správne povinnosti. Implementácia štandardov zahŕňa potrebu organizácie zhromaždiť a overovať doklady o svojej aktivite a výkonoch vo vzťahu k všetkým štandardom, tak aby bolo možné stanoviť rozsah splnenia

¹⁵ In: DIN – Deutsches Institut für Normung e. V.: Standardization of Services. 2011. Berlin. (online: http://clicresearch.org/wp-content/uploads/2011/11/12_en_service_standardization.pdf)

štandardu. Na tomto základe je potom možné definovať oblasti na zlepšenie a, ak je to potrebné, prijať opatrenia na zlepšenie výkonnosti a výstupov:

- v skupine štandardov týkajúcich sa prijímateľov ide o štandardy pre dostupnosť služieb, komunikáciu z jednotlivcami, rodinami a komunitami, participáciu a výber, dôvernosť a súkromie, spätnú väzbu a sťažnosti, bezpečnosť a pohodu. Tieto štandardy zabezpečujú, aby klient dostal službu ušitú na mieru, s ohľadom na kultúru z ktorej pochádza a za predpokladu rešpektovania jeho individuálnych práv.

- druhú skupinu podľa vyššie uvedeného zdroja tvoria štandardy týkajúce sa zamestnancov. Tu patria štandardy o náborových a výberových procesoch pre ľudí pracujúcich v oblasti verejných služieb, ich odbornej príprave a rozvoji a takisto aj o podpore zamestnancov a dobrovoľníkov. V tomto prípade ide o štandardy, ktoré garantujú starostlivo vybraný, vyškolený personál, ktorý má podporu svojich nadriadených.

- treťou oblasťou sú štandardy na governance. Radia sa sem štandardy na organizačné smerovanie a tiež governance a zodpovednosť. Štandardy zabezpečujú, že služby klientom sú založené na jasnej vízii, súbore hodnôt organizácie a korektnom spôsobe riadenia.

- pre splnenie štandardu dostupnosti služieb musí organizácia zabezpečiť dostupnosť služby pre všetkých ľudí z cieľovej skupiny pre danú službu. Je to o spôsobe akým dotovaná organizácia garantuje svoju dostupnosť pre ľudí, ktorí využívajú, alebo by mohli využívať jej služby alebo aktivity. Podstatná je aktívna orientácia na potreby, kultúru a prehľad o ľuďoch využívajúcich služby, tak aby ich skúsenosť s organizáciou bola čo najpozitívnejšia.

- v oblasti štandardov pre komunikáciu s jednotlivcami, rodinami a komunitami zabezpečuje organizácia také služby a aktivity, ktoré zohľadňujú potreby a silné stránky ľudí, rodín a komunit využívajúcich služby. Ide o to, ako aktívne organizácia pristupuje ku klientom, či je to poskytnutie služby alebo rozvoj komunity. Organizácie disponujú systémovými prístupmi na identifikáciu a pochopenie kultúrnych rozdielov, hodnotenie potrieb, plánovanie odozvy a na spoluprácu s inými organizáciami.

- štandard pre participáciu a slobodný výber je o podpore ľudí vo využívaní služieb. Cieľom je pomôcť ľuďom vyvarovať sa chýb, prevziať zodpovednosť za rozhodnutia v živote a tam, kde je to potrebné a vhodné, nasmerovať ich k samostatnosti. Tiež to znamená dôraz na jedinečné vnímanie a skúsenosti klientov vrátane ich prínosu k rozvoju, poskytovaniu, monitorovaniu, hodnoteniu a zlepšovaniu politik a služieb.

- štandard pre ochranu osobných údajov definuje spôsob ochrany súkromia a osobných údajov ľudí využívajúcich služby. Zahŕňa to všetky písomné, ale aj ústne informácie o ľuďoch a

aj spôsob, akým budú šírené a prístupné. Rovnako sú definované okolnosti, pri ktorých právo na ochranu osobných údajov nebude platiť.

- štandardy v oblasti spätnej väzby a sťažností charakterizujú ako organizácia načúva ľuďom, ktorí využívajú jej služby a akú spätnú väzbu generuje, rovnako v pozitívnom aj negatívnom zmysle. Je to dobrý zdroj návrhov na zlepšenie služieb a iných aktivít. Zahŕňa právo ľudí podať sťažnosť, ale aj právo, aby bola sťažnosť korektne vyriešená.

- bezpečnostné štandardy pojednávajú o spôsobe akým organizácia identifikuje, zaznamenáva a rieši prípadnú alebo potenciálnu ujmu (vrátane rizika samovraždy) u ľudí využívajúcich služby. Rovnako definuje povinnosti zamestnancov v prípade hrozacej ujmy, a to aj mimo organizácie.

- štandard pre náborové a výberové procesy poskytuje istotu, že ľudia pracujúci v dotovaných organizáciách sú riadne hodnotení a zamestnávaní s ohľadom na ich dôležité pozície. Vzťahuje sa to na platené a aj dobrovoľnícke pozície, s tým, že nie všetky organizácie využívajú dobrovoľníkov.

- štandardy pre odbornú prípravu a rozvoj garantujú, že zamestnanci vo verejnej sfére sú dobre pripravení na svoju prácu, a že majú množstvo príležitostí si zlepšovať a dopĺňať svoje vedomosti a zručnosti. Aj tento štandard sa vzťahuje rovnako na zamestnancov ako na dobrovoľníkov.

- štandardy pre podporu zamestnancov a dobrovoľníkov sú zamerané na podporu pracovných činností. Garantujú spätnú väzbu od nadriadených, či už individuálne alebo skupinovo na pravidelnom základe. Rovnako je tu možnosť riešenia sťažností alebo problémov zo strany zamestnancov, ak sa nejaké vyskytnú.

- štandardy organizačného zabezpečenia popisujú ako je rozhodovací proces a reportovanie v organizácii v súlade s jej hodnotami, víziou a dotovanými výstupmi. Vyžaduje sa jasný postoj k zabezpečeniu služieb, ktorý ponúka rozumný prehľad o tom ako budú model a prax zabezpečovať požadované výsledky.

- štandard pre governance a zodpovednosť garantuje schopnosť organizácie splniť svoje zákonné, zmluvné a administratívne povinnosti. Štandard definuje ako manažment organizácie zabezpečuje dovnútra i navonok svoju činnosť. Zahŕňa to aj výber a školenia manažérov v oblasti finančného riadenia a aktív a riešenia prípadného konfliktu záujmov.

Tieto štandardy možno pre jednotlivé oblasti brať ako námet na metodiku zostavenia štandardu pre verejné služby aj v podmienkach miestnej samosprávy Slovenska.

ZÁVER

Pojem kvality verejnej služby úzko súvisí aj s jej štandardom, čiže zadefinovaným obsahom služby, tak aby splnila to, čo sa od nej očakáva. Význam určenia štandardu prudko narastá ak si uvedomíme, že verejné služby môže poskytovať aj súkromný sektor. Je to totiž spôsob ako overiť, či je verejná služba poskytovaná adekvátne, efektívne a na kvalitatívne akceptovateľnej úrovni. Rovnako to dáva občanovi ako prijímateľovi verejných služieb možnosť si porovnať rôznych poskytovateľov verejných služieb a v konečnom dôsledku si vybrať poskytovateľa, ktorý najlepšie poskytuje danú službu.

Štandardy služieb sú neoddeliteľnou súčasťou každej iniciatívy na zlepšenie služieb, a preto si zaslúžia značné množstvo pozornosti. Vytvorenie zmysluplných, vhodných a merateľných štandardov vyžaduje prípravu. Je potrebné mať na pamäti, že poskytovanie služieb môže byť ovplyvnené mnohými rôznymi faktormi: ako je počet klientov, ako aj povahou a zložitosťou ich žiadostí. Okrem toho, očakávania klientov nie sú nevyhnutne homogénne, a diskusia o tom, čo predstavuje kvalitné služby sa môže v rámci skupiny značne líšiť.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BITNER, M. J., BOOMS, B. H., AND MOHR, L. A. Critical Service Encounters: The Employee Viewpoint. *Journal of Marketing*, 1994 p. 97.
- [2] CRONIN, J. J., AND TAYLOR, S. A. SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality. *Journal of Marketing*, 1994. 58(1), 125–131.
- [3] ČERNÁKOVÁ, V. Finančná autonómia miestnych samospráv ako determinant kvality verejných služieb. In: Klímová, V., Žitek, V. (eds.) *16th International Colloquium on Regional Sciences*. Brno: Masaryk University, 2013. p. 436-443. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-54
- [4] FEDOROFF, P. Comparing service quality performance with customer service quality needs. Explanation of SERVQUAL Methodology of Zeithaml, Parasuraman, and Berry [online]. 1988 [cit. 2014-3-10]. Dostupné z: <http://www.12manage.com/methods_zeithaml_servqual.html>.
- [5] GASTEROVÁ, L. 2003. Providing quality in the public sector: a practical approach to improving public services. Philadelphia: Open University, 2003. ISBN 0 335 20955 6, 292 s.
- [6] DIN – Deutsches Institut für Normung e. V.: Standardization of Services. 2011. Berlin. (online: http://clicresearch.org/wp-content/uploads/2011/11/12_en_service_standardization.pdf)
- [7] HALÁSEK, D. *Standardizace veřejných služeb*. Ostrava: VŠB Technická univerzita. 152 s. 2004. ISBN 80-248-0685-1,
- [8] KORIMOVÁ, G.: Návrh normatívnych štandardov sociálnych služieb a ich budúcnosť v oblasti finančnej garancie. Banská Bystrica. UMB 2013. In: KEGA c. 037UMB-4/2013 Inovatívny študijný program Sociálna ekonomika a podnikanie
- [9] LUKÁŠOVÁ, R. a kol. 2009. Měření spokojenosti občanů s veřejnými službami jako součást řízení v organizacích veřejného sektoru. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 118 s. ISBN 978-80-210-5112-6.

- [10] MIZLA M. *TQM v procese zmien*. Oriens Košice 1999, ISBN 80-88828-15-5 143 s.
- [11] PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. A., AND BERRY, L. L. A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing* , 1985. p.48
- [12] PUDLO, P. *Budovanie lojality zákazníka prostredníctvom kvality*. [online]. 2007 [cit. 2014-3-20]. Dostupné z: <http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/pudlo2.pdf>
- [13] ROEST, H. - PIETERS, R. The Nomological Net of Perceived Service Quality. *International Journal of Service Industry Management* , 1997, 8(4), 336–351.

Adresa autora:

Jozef Kotulák
Fakulta verejnej správy, UPJŠ v KE
Popradská 66, Košice
Slovenská republika
jozef.kotulak@gmail.com

PERSPEKTÍVA METROPOLITNÝCH OBLASTÍ V RÁMCI ČESKEJ A SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Matúš MELUŠ

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

matus.melus@gmail.com

Abstrakt

Metropolitné oblasti sú všeobecne definované ako vysoko urbanizované územia tvorené tzv. jadrovým mestom a okolitým zázemím. Tento príspevok sa zaoberá komparáciou mestských regiónov v podmienkach Českej a Slovenskej republiky. Prináša pohľad na ich potenciálny rast a vplyv na reorganizáciu územnej samosprávy v oboch spomenutých krajinách. Zázemie a centrum majú medzi sebou úzke väzby v rôznych segmentoch a sférach spoločnosti. Práve na tomto fakte možno stavať pri tvorbe nového systému mestských regiónov, ktoré majú najmä na Slovensku zatiaľ minimálnu funkčnosť. V Českej republike existuje napr. status tzv. štatutárnych miest. Tie môžu v niektorých aspektoch pre nás slúžiť ako inšpirácia. Samozrejme, treba prihliadať na odlišnú rozlohu a počet obyvateľov v jednotlivých slovenských mestách. V príspevku sa pokúsím nájsť spoločné znaky, ale aj odlišnosti pri aplikácii pojmu „metropolitná oblasť“ do samosprávnej praxe.

Kľúčové slová: samospráva, metropolitná oblasť, mestský región, urbanizácia

1 ÚVOD

Metropolitné oblasti sú vo všeobecnosti charakterizované ako dominantné regióny v ekonomickom, kultúrnom, vzdelanostnom či sociálnom rozvoji štátu. Ako bolo spomenuté vyššie, za ich základné rozdelenie možno považovať model jadrového mesta a okolitým zázemím, resp. perifériou. Pre jadro je typických niekoľko znakov – vysoká koncentrácia pracovných príležitostí; je sídlom veľkého množstva firiem, inštitúcií, univerzít; plní obytnú funkciu a pod. Proces vzniku týchto oblastí v minulosti (a sčasti aj dnes) závisel na viacerých diferentných faktoroch ako napr. náleziská nerastných surovín, existencia a miera rozvoja priemyslu, administratívno-územná politika na národnej i lokálnej úrovni atď. Postupom času nahradil dôležitú úlohu priemyslu z hľadiska koncentrácie obyvateľstva do miest iný sektor – služby. Význam a vplyv priemyselných centier sa dostali do úzadia fabriky sa začali presúvať práve do

okrajových častí mestských sídel. Zintenzívnil sa opačný proces – suburbanizácia. Jadro strácalo rezidentov a zázemie rástlo, čo malo za následok aj celkové teritoriálne rozšírenie metropolitných oblastí konkrétnych miest. Prispela k tomu nepochybne aj dochádzka masy ľudí do centra za prácou či štúdiom. Tento trend v podstate pozorujeme dodnes. Je však nutné pripomenúť, že každá metropolitná oblasť sa aj napriek tomu prejavuje vo svojich interakciách so zázemím v odlišných vzorcoch. Počiatky vývoja metropolitných oblastí teda môžeme hľadať v období priemyselnej revolúcie. Podobná organizácia mestských regiónov je veľmi známa a používaná v Severnej Amerike, Japonsku, ale aj vo viacerých častiach európskeho kontinentu. V súvislosti s ich rozmachom v nedávnom období považujem za potrebné ozrejmiť pojem urbanizácie, ktorý má azda najväčšiu spojitosť s danou problematikou. Existuje niekoľko hľadísk skúmania urbanizácie. Vyčlenil by som tri základné, podľa môjho názoru najdôležitejšie:

- demografické – vyzdvihuje zvyšujúcu sa koncentráciu obyvateľov do sídel mestského typu, kde hustota zaľudnenia je vyššia, než v priľahlých oblastiach;
- ekonomické – urbanizáciu spája s ekonomickými činnosťami typickými pre mestá (najmä priemysel a služby)
- sociokultúrne – podiel veľkého množstva obyvateľov na tzv. mestskom spôsobe života (Gregory 2009).

Vývoj metropolitných oblastí má teda svoje špecifiká. Dôležitým zlomom je už spomenutý začiatok industrializácie, jej počiatky môžeme datovať do polovice 18. storočia. Do roku 1850 žilo v urbanizovaných oblastiach len približne 4-7% z celkovej svetovej populácie (Paddison 2001). Inak sa mestské areály menili v Severnej Amerike a inak v Európe, kde je potrebné v istom dejinnom období rozlišovať metropolitné oblasti v krajinách východnej a západnej Európy.

2 ČESKÝ MODEL ORGANIZÁCIE METROPOLITNÝCH OBLASTÍ

Za východiskový bod v tejto časti príspevku som si určil vypracovanie štúdie s názvom „Koncepcia vývoja osídlenia a urbanizácie ČSR v rokoch 1970 – 2000.“ Jej autorom je organizácia Terplan, ktorá sa zaoberala predovšetkým regionálnym plánovaním. Koncepcia kladie dôraz najmä na koncentráciu obyvateľstva a jeho aktivít do mestských celkov. Definuje pojmy ako regionálna aglomerácia, významné centrum osídlenia a pod. Regionálnu aglomeráciu vníma ako hlavné póly rozvoja osídlenia, významné centrá osídlenia sú potom označované ako vedľajšie póly (Musil 1977). Spomenutá štúdia položila základy moderného usporiadania metropolitných miest v Českej republike. Zaviedla delenie regionálnych aglomerácií do štyroch kategórií:

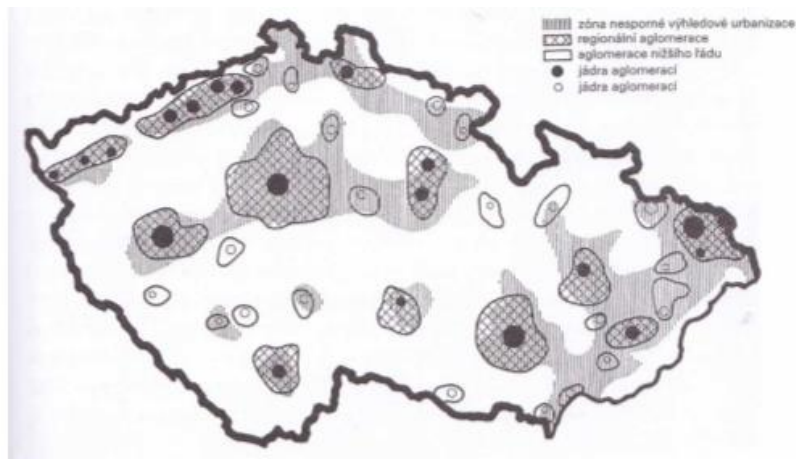
1. Pražská aglomerácia – vtedajší počet obyvateľov približne 1,6 mil.

2. Brnenská, Ostravská, Plzeňská a Severočeská (Teplice, Most, Ústí nad Labem, Chomutov) – jadro týchto aglomerácií je tvorené veľkomestom, príp. skupinou stredne veľkých miest, uvedené regióny vykazujú značný ekonomicko-hospodársky potenciál.

3. Hradec Králové – Pardubice, Olomouc – Přerov – Prostějov, České Budějovice – spojenie dvoch a troch miest do jedného regiónu, České Budějovice ako samostatný celok. Oproti mestám druhej kategórie majú menší počet obyvateľov.

4. Karlovy Vary – Sokolov – Cheb, Liberec – Jablonec nad Nisou, Zlín, Jihlava – podobnosť s mestami tretej kategórie, opäť spojenie viacerých miest do jedného regiónu, príp. samostatne definované mesto, jadrom aglomerácie je spravidla bývalé alebo súčasné krajské mesto.

V roku 1970 žilo v spomenutých dvanástich aglomeráciách približne 4,8 mil. obyvateľov. Okrem nich bolo určených ďalších 19 aglomerácií tzv. nižšieho rádu. Zaujímavosťou je, že v daných menších aglomeráciách malo trvalý pobyt dovedna len niečo cez 900 tisíc občanov. Pre úplnosť pripájam ich zoznam: Kolín - Kutná Hora, Mladá Boleslav, Příbram, Strakonice - Písek, Tábor, Klatovy, Česká Lípa - Nový Bor, Děčín, Litoměřice – Lovosice, Trutnov, Ústí nad Orlicí – Česká Třebová, Břeclav, Hodonín, Uherské Hradiště, Znojmo, Nový Jičín – Kopřivnice, Opava, Valašské Meziříčí – Vsetín, Šumperk – Záhřeb (Gremlica 2002).



Obrázok 1 Jednotlivé metropolitné zóny na území ČR

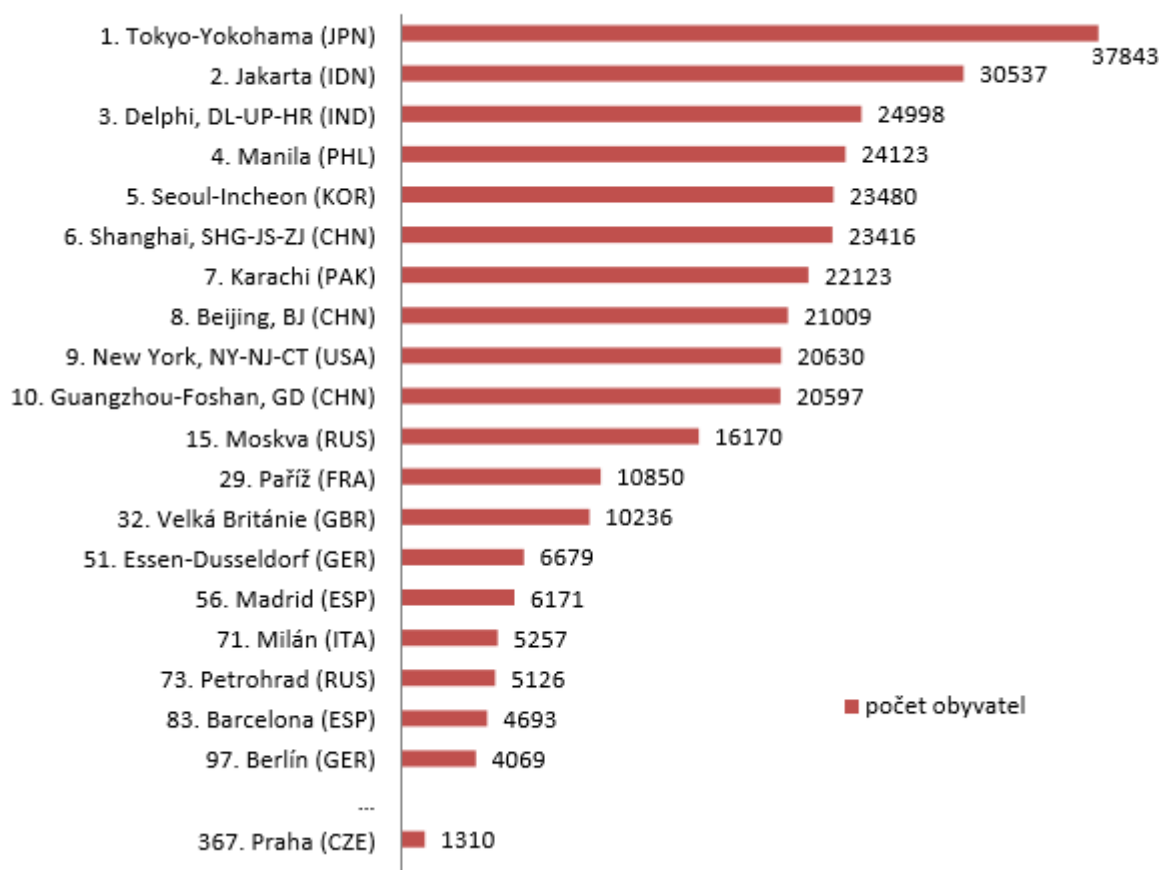
Ďalšiu významnú kategorizáciu urbánneho vývoja v Českej republike predstavil Hampl. Vývoj rozdeľuje do štyroch etáp. Prvá z nich siaha ešte do polovice 20. storočia, resp. od konca druhej svetovej vojny do roku 1950 – 1951. V daných rokoch prichádza podstatný úbytok obyvateľstva spôsobený odsunom Nemcov a vysídľovaním pohraničných území. Druhá etapa je

ohraničená rokom 1968. Obyvateľstvo v tomto období migruje od oblastí s výskytom ťažkého priemyslu, spomaľuje sa koncentrácia na regionálnej úrovni a naopak, zvýšený trend koncentrácie možno badať na sídelnej úrovni (rozvoj malých a stredných miest). Následkom však bola nižšia miera rastu najväčších centier v krajine, metropolizačný proces stagnoval. Tretia etapa aj vďaka tomu dostala pomenovanie „normalizačná.“ Časový interval jej trvania možno zahrnúť medzi roky 1969 a 1989. Urbanizačné procesy naďalej upadali, výnimky zaznamenávame len v 70. rokoch. Zázemie veľkých miest je poznačené ďalším úbytkom obyvateľstva. Spomenutá etapa sa zvykne označovať aj ako kontraurbanizačná. Posledná etapa prebieha po roku 1989 a nastáva v nej zlepšovanie a náprava procesov z dôb socializmu (Hampl 2005).

Po páde komunistického režimu postupne prichádza návrat k prirodzenému vývoju. Kým do roku 1990 metropolizácia v ČR meškala oproti klasickej urbanizácii z dôvodu preferencie rozvoja menších miest a regionálnej nivelizácie, od roku 1991 dochádza k určitému rozvoju suburbanizačných procesov a prirodzenému rozvoju metropolitných areálov. Namiesto klasickej koncentrácie obyvateľov sa rozmáha ich dekoncentrácia. Ďalej sa štát vracia k trhovému hospodárstvu, privatizuje a reštituuje majetok, je možné voľne obchodovať s pôdou, nehnuteľnosťami, bytmi a v štátnej správe sa zavádzajú demokratické prvky. Postupne sa vďaka zosilňujúcej suburbanizácii zväčšujú metropolitné areály Prahy, Brna a niektorých ďalších väčších miest. Dochádza tak k pomerne rýchlemu rastu veľkých stredísk a k útlmu priemyselných stredísk ťažkého priemyslu. Napomáha tomu aj sektor služieb, ktorý rovnako ako v krajinách západnej Európy zamestnáva najväčší podiel obyvateľov. Počas 90. rokov sa v ČR tiež objavuje fenomén "urban sprawl". Dochádza k vyludňovaniu obytných zón centrálnych častí miest, ktoré sa menia v územia, kde majú svoje pobočky najrôznejšie firmy, banky, luxusné obchody atď. Koniec 90. rokov je naopak typický sťahovaním firiem do okrajových častí miest. Dôvodom sú najmä nižšie finančné náklady na ich prevádzku. Proces suburbanizácie v posledných rokoch významne nabera na obrátkach, najsilnejší je v okolí Prahy. S menšou intenzitou ho možno pozorovať aj v zázemí väčších miest. Existuje reálny predpoklad, že tento trend bude v nasledujúcich rokoch naďalej silnieť a to vďaka veľkému množstvu rozbehnutých projektov a zvyšujúcemu sa počtu rodín s deťmi (Šašík 2014).

Tabuľka 1 Porovnanie štruktúry Brnenskej a Ostravskej metropolitnej oblasti

velikostní kategorie obcí		BMO				OMO			
		počet obcí	podíl obcí	počet obyvatel	podíl počtu obyvatel v kategorii	počet obcí	podíl obcí	počet obyvatel	podíl počtu obyvatel v kategorii
do 500 obyvatel		120	39,34 %	30 368	4,22 %	2	4,08 %	713	0,16 %
501	3 000	163	53,44 %	175 719	24,43 %	34	69,39 %	43 446	9,96 %
3 001	10 000	19	6,23 %	95 102	13,22 %	10	20,41 %	60 127	13,79 %
10 001	50 001	2	0,66 %	32 169	4,47 %	2	4,08 %	35 566	8,16 %
Více jak 50 000 obyvatel		1	0,33 %	385 913	53,65 %	1	2,04 %	296 224	67,93 %

**Obrázok 2** Porovnanie metropolitnej oblasti Prahy so svetovými aglomeráciami z hľadiska počtu obyvateľov (v tisíckach)

České metropolitné oblasti sú v podstate zaužívané mestské celky s relatívne dobrou historickou tradíciou. V pomere k celkovému počtu obyvateľov krajiny sú rozložené najmä v severných Čechách, v Sliezsku a čiastočne v moravskom regióne. Ich potenciál tkvie najmä v kvalitnej dopravnej infraštruktúre, prichádzajúcich zahraničných investíciách, kvalifikovanej pracovnej sile a pod.

3 SLOVENSKÝ MODEL ORGANIZÁCIE METROPOLITNÝCH OBLASTÍ

V slovenských podmienkach je tematika metropolitných regiónov skloňovaná menej často ako u našich českých susedov. Dôvodov je hneď niekoľko – veľká fragmentácia sídelnej štruktúry, neochota predstaviteľov obcí a miest vzdať sa suverenity svojho sídla v prospech vyššieho cieľa, občiansky nesúhlas a pod (Machyniak – Brix 2015). Pritom jedným z najkomplexnejších riešení napr. spomenutej fragmentácie sídelnej štruktúry je práve zlučovanie či pričleňovanie obcí k mestám, posilnenie spolupráce v rámci metropolitných areálov, cezhraničná spolupráca atď. Aj vďaka vyššie uvedeným aspektom však nebola väčšina doterajších návrhov zmien dotiahnutá do úspešného konca. Najlepší predpoklad pre fungovanie metropolitného regiónu na Slovensku má územie hlavného mesta Bratislavy, resp. Bratislavský samosprávny kraj (zahŕňa tiež okresy Pezinok, Senec a Malacky). U nás bohužiaľ existuje niekoľko zásadných nedostatkov a bariér funkčnosti mestských regiónov. Môžem spomenúť nasledovné:

- Definovanie samotného pojmu „mestský región“ – nejde o vzťah dominantného mesta a podriadených okolitých obcí, hlavným cieľom by malo byť vytvorenie a realizácia spoločných verejných politík v rámci kompetencií miestnej samosprávy (školská, sociálna, prepravná, odpadového hospodárstva, kultúrna a pod.).
- Chýbajúce lokálne povedomie – problém s nesprávnym určením hraníc regiónov, v rámci mestského regiónu nejde o to, aby centrálné mesto dominovalo svojmu okoliu, ale rozhodujúce je, aby sa z dôvodu ďalšieho rozvoja realizovali spoločné aktivity.
- Slabá informovanosť o výhodách tohto usporiadania - príkladom je nízka miera kooperácie v samosprávnych kompetenciách, mimo takých, kde je spolupráca stanovená ako podmienka v zákone (napr. cestovný ruch).
- Obmedzenie identity a flexibility v samostatnom konaní obcí - najmä zo strany malých obcí vznikajú obavy zo straty flexibility, vplyvu pri presune právomoci na úroveň mestského regiónu. Jedná sa najmä o možnosť podpory vlastných podnikateľov a zachovanie služieb.
- Politický podtón – vznik a pôsobenie rôznych straníckych väčšín v zastupiteľstvách obcí a miest znižujú pravdepodobnosť širokého konsenzu na danú tému. Každý politický subjekt totiž logicky chráni a presadzuje svoje záujmy (ÚMS 2013).

Jedným z ambiciózných projektov sa tiež stalo vymedzenie regiónov s názvom ESPON (European Spatial Observation Network). Vo všetkých členských štátoch EÚ (k nim sa tiež zaradili Švajčiarsko a Nórsko) bol vytvorený model tzv. Functional Urban Areas (funkčné urbánne územia). Tie sa rozdelili do štyroch veľkostných skupín – malé urbánne územia, stredne veľké

urbánne územia, metropolitné oblasti, veľké metropolitné oblasti. Fundamentálnym kritériom diferenciácie sa stal počet obyvateľov. Najmenší typ urbánneho celku zahŕňal 50 – 200 tisíc obyvateľov; stredne veľký 200 – 500 tisíc; metropolitný 500 – 1,5 mil. a v najväčšom type žilo viac ako 1,5 mil. obyvateľov. Organizácia Slovenskej republiky podľa tejto typológie je zobrazená v Tabuľke 2.

Tabuľka 2 Organizácia SR podľa schémy ESPON

názov	typ	označenie	Počet obyvateľov (2008)
Bratislava	Metropolitná oblasť	SK001	707 662
Košice	Stredné veľký urbánny celok	SK002	367 317
Žilina	Malý urbánny celok	SK006	198 436
Prešov		SK005	198 378
Nitra		SK004	169 290
Trnava		SK007	126 629
Banská Bystrica		SK003	114 071
Trenčín		SK008	113 259
Celkový počet obyvateľov vo funkčných oblastiach			1 995 042
Podiel na celkovej populácii (%)			36,9

Jednou zo základných koncepcií uvedenej schémy je kreácia siete ťažiskových miest osídlenia a priláhlých miest a obcí, ktoré budú medzi sebou prepojené rôznymi formami kooperácie. Navrhnutá štruktúra nadväzuje na celoeurópsku sústavu sídel a systém komunikačno-dopravných koridorov (ESPON 2010). Ďalšou dôležitou dimenziou rozvoja metropolitných oblastí je ich ekonomická stabilita a charakter rastu. Ten je v našich podmienkach založený predovšetkým na sektore služieb a pôsobení podnikov medzinárodného významu. Okrem toho sa v dnešnej dobe veľké firmy orientujú tiež na výchovu a vzdelávanie svojich pracovníkov. Vďaka tomu dostávajú pomerne rozsiahly priestor výskumné aktivity, rozvoj IT technológií, nových pracovných metód a pod. Bratislava je vhodným príkladom tohto procesu. Podiel na celkovej zamestnanosti v rámci krajiny takmer dosahuje úroveň najvyspelejších regiónov EÚ. Ostatné územia hlavne západného Slovenska sa postupne špecializujú na priemyselné sektory s vyššou pridanou hodnotou, pričom kaskádovitý efekt šírenia rozvoja sa začína prejavovať aj v raste sektora služieb a jej zázemia. Takto sa vytvárajú podmienky na udržanie kvalifikovaných pracovných síl. Zaujímavým faktom je, že napr. už v roku 2007 bol región Prahy regiónom so štvrtou najvyššou koncentráciou zamestnanosti v high-tech službách v Európe a Bratislavský región bol na ôsmom mieste. Analýzy ukazujú, že práve high-tech služby sa koncentrujú najrýchlejšie a tieto oblasti získavajú inovačný predstih oproti ostatným oblastiam.

4 ZÁVER

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že české a slovenské metropolitné regióny nemajú veľa spoločných znakov, resp. elementov, na ktorých by mohli stavať ich budúcu perspektívu. V Tabuľke 3 však predstavím niekoľko zjednocujúcich aspektov v prípade Bratislavy a Prahy. Samozrejme, malé stredoeurópske krajiny ako Česká a Slovenská republika sa nemôžu porovnávať so svetovými aglomeráciami, kde žije niekoľko miliónov obyvateľov. Na druhej strane, rovnako ako Londýn, Moskva, Tokio či New York tvoria aj Bratislava, Praha, Ostrava či Košice významné prvky v hospodárskom, ekonomickom, kultúrnom, príp. sociálnom rozvoji štátu. Potenciál skrývajú predovšetkým v podpore podnikateľského prostredia, vhodnom daňovom zaťažení, iných finančných výhodách, lacnej pracovnej sile, atraktívnych miestach v oblasti cestovného ruchu a pod.

Tabuľka 3: Zjednocujúce aspekty v prípade Bratislavskej a Pražskej metropolitnej oblasti

Funkcie	Koncentrácia funkcií
Rozhodnutia, kontrolné a službové funkcie	
- Sídlo „globálnych hráčov“	+++
- Finančné služby	+++
- Poistenie	+++
- Vláda, inštitúcie verejnej správy	+++
- Veľvyslanectvo, konzuláty	+++
- Mimovládne organizácie, združenia a ďalšie organizácie	+++
Inovácia a konkurenčné funkcie	
- Verejné financovanie základného výskumu	+++
- Vysoké školy	+++
- Súkromný výskum a vývoj	+++
- Znalostné intenzívne služby podnikom (KIBS)	+++
- High-tech priemysel, IKT	++
- Hustota inovácií / žiadostí o patenty	+
Gateway funkcie	
Informačná a telekomunikačná infraštruktúra	+++
- Riadenie letovej prevádzky	+++
- Železničná doprava	+++
- Pozícia v diaľničnej sieti	+++
- Obchodné agentúry	+++
- Veľtrhy a výstavy	+++
- Konferencia	+++
Symbolické funkcie	
- Média	+++
- Nakladateľstvo	++
- Divadlo, múzeá	+++
- Historicko-kultúrne dedičstvo	++

Poznámka: +++ najväčšia, ++ stredná, +nízka koncentrácia v porovnaní s metropolitným regiónom Prahy

Na záver môjho príspevku by som ešte chcel uviesť niekoľko základných výstupov, ktoré by mohli byť prospešné po vzniku uceleného systému metropolitných oblastí a mestských regiónov v rámci Slovenska. Za jeden z najelementárnejších považujem zvýšenie využitia domácich

zdrojov. S týmto faktom súvisí aj rast regionálnej zamestnanosti, úrovne exportu na nové trhy a taktiež lepšia konkurencieschopnosť. Na zreteli je potrebné mať takisto rozvoj vidieka, zvyšovanie podielu ekologického hospodárstva a s tým súvisiaca tvorba nových pracovných miest aj v týchto regiónoch. Ďalej sa jedná o zintenzívnenie obchodných väzieb, vznik nových kooperácií medzi výskumom a inováciami, resp. podnikateľmi a vzdelávacím sektorom. V neposlednom rade by podľa môjho názoru išlo aj o zvýšenie kvality ľudských zdrojov a zlepšenie sociálnej kohézie. Bude teda zaujímavé sledovať, ako sa v budúcnosti vyvinie táto problematika, nakoľko plánovaných zmien a návrhov je momentálne v spoločnosti relatívne dosť.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] EUROPEAN SPATIAL OBSERVATION NETWORK. European Development Opportunities for Rural Areas. [online]. 2010. Dostupné na webe: <https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/EDORA/EDORA_Draft_Final_Report_Version_2.4_April_2010.pdf>
- [2] GREGORY, D. *The dictionary of human geography*. 5th ed. Malden, MA: WileyBlackwell, 2009. 1052 s. ISBN 978-1-4051-3287-9.
- [3] GREMLICA, T. Neusporiadaný, neregulovaný a z dlhodobého hľadiska neudržiteľný rast mestských aglomerácií. In *Suburbanizace a její sociální, ekonomické a ekologické důsledky*. Praha: Ústav pro ekopolitiku, 2002, s. 21 – 38. ISBN 80-901914-9-5.
- [4] HAMPL, M. *Geografická organizace společnosti v České republice: Transformační procesy a jejich obecný kontext*. Praha: Univerzita Karlova, 2005, 147 s. ISBN 80-86746-02X.
- [5] MACHYNIAK, J. – BRIX, R. *Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989*. In: SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts, Vol. 1, No. 2, p. 227-232.
- [6] MUSIL, J. *Urbanizace v socialistických zemích*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1977, 360 s.
- [7] PADDISON, R. *Handbook of urban studies*. 1st pub. London: SAGE Publications, 2001, xvii, 494 s. ISBN 080397695x
- [8] ŠAŠINKA, P. *Několik úvodních poznámek k problematice institucionalizace metropolitních oblastí v kontextu vývoje urbanizace v České republice*. In V. Klímová, V. Žitek. XVII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 677-682, 6 s. ISBN 978-80-210-6840-7.
- [9] ÚNIA MIEST SLOVENSKA – komunálne, výskumné a poradenské centrum. *Mestské regióny*. [online]. 2013. Dostupné na webe: <http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=2339>

Adresa autora:

PhDr. Matúš Meluš
Bučianska 4/A, 917 01 Trnava
Tel.č.: +421 910 923 297

AKTUÁLNE OTÁZKY TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA MIEST A OBCÍ

Recenzovaný zborník príspevkov

Zostavovateľka: PhDr. Darina Koreňová, PhD.
Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Rok vydania: 2017
Počet strán: 287
Rozsah: 4,59 AH
Vydanie: prvé
Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk
Dostupné od: október 2017

ISBN 978-80-8152-529-2