

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial office):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
Tel.: +421/905 864 457
E-mail: edita.kulova@vsemvs.sk

Predsedníčka redakčnej rady (Chairwoman of Editorial board):

prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rektorka

Šéfredaktor (Managing director):

prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.

Zástupcovia šéfredaktora (Co-editors):

Dr. h. c. prof. mpx. h. c. prof. Ing. Vladimír Gozora, PhD.
doc. Ing. Mária Hamalová, PhD.

Redakčná rada (Editorial board):

Interní členovia:

doc. Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.
doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc.
doc. Ing. Mojmír Kokles, PhD.
prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.
PhDr. Silvia Matúšová, PhD.
doc. Ing. Michal Oláh, PhD.
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
doc. Ing. Judita Táncošová, CSc.

Interní členovia:

prof. Ing. Ľudmila Lipková, CSc.
Ing. František Palko
JUDr. Gejza Petřík

Výkonná redaktorka (Executive editor):

doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

Vydavateľ (Publishing house):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
Tel.: +421/905 864 457

Tlač (Printed by):

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

EV 2950/09

ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

**Číslo 1, jún 2012, ročník VIII.
No. 1, June 2012, Volume VIII.**

Vedecké state Scientific studies

Nová éra civilizácie – výzva pre humánny hospodársky poriadok..... 7

New era of the civilization – the challenge for the humane economic order

prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.

Princíp partnerstva v aktuálnych koncepciách regionálnej politiky 21

The principle of partnership in topical concepts of regional policy

doc. Ing. Anna Belajová, PhD. – doc. Ing. Marta Hamalová, CSc. – PhD. Silvia Matúšová, PhD.

Obrana ako integrálna súčasť verejného sektora z pohľadu ekonomickej teórie 45

Defence as an integral part of public sector from the view of economic theory

plk. Radoslav Ivančík

Hodnocení prostorových souvislostí adaptace správních obvodů obcí s rozšířenou působností České republiky na prostředí webových technologií: interpretativní přístup s využitím pokročilých metod kartografické vizualizace a geostatistiky..... 56

Spatial context adaptation assessment of administrative districts of municipalities with extended competencies of the Czech Republic in the environment of web technologies: interpretative approach using advanced methods of cartographic visualization and geostatistics

RNDr. Jakub Trojan - Mgr. Tomáš Jeřábek

Výnimky zo slobody voľného pohybu kapitálu a platieb po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy..... 67

Exceptions from the free movement of capital and payments after the entry into force of the Lisbon Treaty

JUDr. Andrej Karpat

K niektorým aspektom právnej úpravy výkonu závislej práce z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky..... 79

To severan legislative aspects of performance the dependant work from the view of the Constitution of the Slovak Republic

JUDr. Michal Kuril, PhD.

Diskusie a konzultácie Discussions and consultations

Hodnotenie, vzdelávanie a odmeňovanie zamestnancov ako súčasť riadenia pracovného výkonu 88

Evaluation, education, remuneration of employees as part of job performance management

doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc. – Ing. Katarína Stachová, PhD.

Regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí Slovenskej republiky 104

Regional disparities in economic and social environment of the Slovak Republic

Dr. h. c. prof. mpx. h. c. prof. Ing. Vladimír Gozora, PhD.

Systémový prístup k rozvíjaniu vedomostného potenciálu zamestnancov samosprávy 117

Systems approach to the knowledge potential development of the public administration servants

Ing. Mária Šamierová, CSc.

Možnosti merania bezpečnosti občanov v podmienkach územných celkov Slovenskej republiky 127

Possibilities to measure personal security in conditions of territorial units in Slovak Republic

doc. Ing. Stanislav Filip, PhD. – Ing. Marián Kováč

Vplyv Európskej únie na rozvoj pracovného práva, nediskrimináciu, zdravie a bezpečnosť na pracovisku 136

The European Union's influence on the development of labor law, discrimination, health and safety at work

doc. Ing. Iveta Dudová, PhD.

Konsolidovaná účtovná závierka z pohľadu jej prípravy 145

The consolidated financial statements in terms of its preparation

prof. Ing. Nora Štangová, CSc. - PhDr. Agneša Víghová, PhD.

Investičné a obchodné vzťahy medzi Európskou úniou a krajinami MERCOSUR-u 155

Investment and trade relations between European Union and MERCOSUR

Ing. Richard Woltemar, PhD. - Ing. Michal Fabuš, PhD.

Výkonnosť a efektívnosť vo verejnom sektore 166

Performance and efficiency in public sector

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Analýza vývoja gymnázií v Slovenskej republike a v Českej republike 178

Analysis of secondary schools in Slovak Republic and in the Czech Republic

Ing. Peter Čisárik

Formation and development of tourism services market 188

Formy a rozvoj služieb v cestovnom ruchu

Alliona Dymchuk, Ph. D.

Specificity of small business development in Russia in 2000s: regional analysis 196

Špecifiká rozvoja malého a stredného podnikania v Rusku v roku 2000: regionálna analýza

Marina Mironova, Ph.D., Associate Professor - Tatiana Kreidenko, Ph.D., Associate Professor

Nová éra civilizácie – výzva pre humánny hospodársky poriadok

*Mikuláš SEDLÁK**

New era of the civilization – the challenge for the humane economic order

Abstract

Already at the beginning of the capitalism was warning against the excessive egoism that did mischief for the common interests. In the middle of the 20. century fell down marked ethical principles in the society and in the economy too. On the threshold of this century has broken out the series of the corporate scandals in USA and in Europe. They have been the consequence of the fiddles of the top managers in the leading companies. These have done harm to the reputation of the American capitalism and economic order of the Europe too. The starting – point from this marasmus is the return to the humane moral values in the business and in the management. New era of the civilization needs the new humane economic order.

Keywords: *market economy, moral values, corporate scandals, top managers, crisis of the American capitalistic model, new era of the civilization, humane economic order*

JEL Classification: P1, P12

Úvod

V USA a v ďalších vyspelých industrializovaných štátoch došlo v polovici 20. storočia k dramatickým zmenám v oblasti spoločenských hodnôt, t.j. k výraznému morálnemu poklesu v podnikaní, zdôrazňujúcemu najkrajnejšie formy individualizmu. Niektorí autori sú však toho názoru, že tento úpadok v spoločnosti bol už dlhodobý. [17, s. 13]. Faktom je, že zárodky degradácie etiky sa kládli už v začiatkoch vytvárania trhového hospodárstva.

V dôsledku jednostranného ekonomického nazerania ľudí na život došlo k ich hromadnému príklonu k hodnotám konzumného typu. Začal sa formovať jednorozmerný človek bez humanistickej podstaty.

Prehnané uprednostňovanie osobných záujmov opantalo mnohých podnikateľov, manažérov, ale aj iných vysoko postavených osôb, čo viedlo k súčasným finančným a hospodárskym krízam vo svete.

Z atribútov tvoriacich kultúru organizácie patria však medzi najdôležitejšie etické hodnoty. Zmysel pre etiku je aj jednou z najvýznamnejších vlastností manažéra.

* prof. Ing. Mikuláš SEDLÁK, CSc., Katedra manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: mikulas.sedlak@vsemvs.sk

To, čo je správne a spravodlivé, bude v budúcnosti oveľa dôležitejšie ako v minulosti. Bude to významné najmä pre vedúcich podnikateľských subjektov, ktorých rozhodnutie môže ovplyvniť mnoho ľudí.

Preto jediným východiskom z terajšieho marazmu je návrat ku skutočnej etike, rešpektujúcej pravé ľudské hodnoty, čiže návrat ku genéze humánneho poslania ekonómie a ekonomiky. To si vyžaduje vytvoriť nový, im zodpovedajúci hospodársky poriadok.

1. Dehumanizácia – atribút liberálneho trhového hospodárstva

1.1 Prístupy A. Smitha a B. Mandevilleho k morálnemu zmyslu podnikania

Zvyčajne sa tvrdí, že ucelený systém ekonomických poznatkov moderného trhového hospodárstva rozvinul v roku 1776 A. Smith v knihe *Bohatstvo národov*. Niektorí autori prízvukujú, že toto dielo by sa malo interpretovať v spojitosti s jeho *Teóriou mravných citov* z roku 1755. Súčasne dodávajú, že A. Smith doplnil knihu na sklonku svojho života (zomrel v roku 1790) o novú kapitolu s názvom *O povahe cností*, pretože pokladal za potrebné opätovne zdôvodniť význam pevných morálnych návykov pre spoločnosť, ktorá má ambíciu byť podnikateľská a súčasne slušná. [4].

V článku uverejnenom v nemeckom časopise *Spiegel*, ktorý publikovali *Hospodárske noviny*, sa v tomto kontexte o A. Smithovi píše:

„A. Smith videl v ziskuchtivosti ľudí, v ich egoizme a takmer v animálnom pude vlastniť čoraz viac ako sused, rozhodujúcu pohonnú silu kapitalizmu. Súčasne rozpoznal, že kapitalizmus potrebuje uzdu, že prílišný egoizmus škodí všeobecným záujmom. Sťažoval sa na spoločnú vášeň kradnúť a na monopolného ducha fabrikantov a vyslovil podozrenie, že títo ako sprisahanci sa dohadujú ako udržať ceny hore a mzdy dole. Preto žiadal „koalície“, čiže odbory a zákony, ktoré by mali zabrániť tomu, aby sebeláska neprerástla do sebeckosti“. [5, s. 16].

V interpretácií názorov A. Smitha existuje istá kontroverznosť, o ktorej D. Smreková napísala: „Ťažkosť, ktorú teoretici analyzujúci jeho dielo, pomenovali ako „Problém A. Smitha“, spočívala v zjavnom nesúlade medzi kľúčovým pojmom *Teórie morálnych citov*, t.j. pojmom sympatie a centrálnym pojmom *Bohatstva národov*, čiže pojmom sebelásky“. [1, s. 271].

Autorka tvrdí, že A. Smith „... už od prvých stránok spomínaného diela (*Teórie morálnych citov* – pozn. M. S.) sa prezentuje ako teoretik morálky sympatie, hoci neprehliada pritom dôležitosť určitého stupňa sebelásky, čiže racionálne zvládnutého záujmu o vlastný prospech.“ Ďalej pokračuje, že „pre A. Smitha je neprijateľný a odsúdeniahodný rešpekt k takému bohatstvu, ktoré sa zrodilo bez zásluh a cností..., čiže mohli by sme povedať, že A. Smith odmieta „špinavé peniaze“..., kritizuje také zhromažďovanie peňazí, ktoré neslúži na uspokojenie prirodzených potrieb, ale len na ukojenie márnivosti a nadbytočného prepychu.“ [1, s. 278].

V súvislosti s vývinom filozofie trhového hospodárstva sa zároveň stretávame s názorom, keď sa nepokladá za formálneho otca modernej ekonomickej myšlienky neviditeľnej

ruky A. Smith, ale B. Mandeville (1670 – 1733), britský filozof a spisovateľ, ktorý napísal kontroverzné dielo *Bájka o včelách alebo Súkromné neresti ako verejné cnosti*, v ktorom pomocou alegórie ukázal, že v spoločnosti sú egoizmus a iné formy amorality nielen nutné, ale aj užitočné a že viac nerestí vedie k väčšiemu bohatstvu. [13].

Na margo toho M. Zigo uvádza, že B. Mandeville „v rôznych podobách rozvíjal myšlienku škodlivosti morálky pre spoločnosť... Ako zástanca raného utilitarizmu, založeného na princípe egoizmu..., starostlivo si všímal chod ekonomiky raného kapitalizmu voľného trhu..., a zistil, že neresti, ako sú prepych, hýrenie, márnivosť a podobne, ale aj ziskuchtivosť, bezohľadnosť, dravosť, atď., nad ktorými sa pohoršovali vtedajší moralisti..., môžu byť spoločnosti užitočné tým, že podporujú rozvoj obchodu a priemyslu, ako aj celej spoločnosti“. [1, s. 261].

Pre mnohých podnikateľov a manažérov stali sa práve tieto myšlienky príťažlivejšie než hlásanie a dodržiavanie morálnych princípov a ľudských hodnôt, čo jednoznačne potvrdzujú aj udalosti z posledného vývoja hospodárstva v USA a v iných vyspelých štátoch.

1.2 Morálna degenerácia vrcholových manažérov

Riadenie podnikov, najmä veľkých, je veľmi zodpovedná práca, ktorá je často stresujúca. Mnohí manažéri, ktorí po nástupe manažérskej revolúcie začali tvoriť osobitnú záujmovú skupinu odlišujúcu sa od vlastníkov, a zároveň sledujúcu často iné ciele ako oni, prispeli veľkou mierou k prosperite a k rozvoju firiem. V poslednom období je však nemálo takých, ktorí negatívne ovplyvňujú ich vývoj.

Boom americkej ekonomiky sa ukončil v druhej polovici 90. rokov. Americké firmy, ktoré boli známe svojimi závideniahodnými ziskami, začali zrazu bojovať o prežitie. Nešlo pritom o zanedbateľné firmy, ale o také, ktoré sme poznali z prvých stránok rebríčkov.

Začala sa séria podnikových škandálov, ktorú odštartoval americký sen Enron, kedysi najväčšia obchodná spoločnosť s energiou a siedma najväčšia firma v USA, ktorá v posledných týždňoch v roku 2001 padla z piedestalu Wall Streetu. Jej kolaps pripravil akcionárov o viac ako 60 miliárd dolárov, na čom mali účasť vrcholoví manažéri.

Za ním nasledovali podobné škandalózne prípady v ďalších firmách, ktoré odhalili, že ich vedúci predstavitelia očividne okrádali svoje vlastné organizácie bez ohľadu na záujmy akcionárov alebo zamestnancov. Išlo o také spoločnosti, ako sú Adelphia, šiesty najväčší operátor káblových sietí v USA, World Com, jedna z najväčších telekomunikácií v USA, banka Lehman Brothers, štvrtá najväčšia investičná banka v USA a celý rad iných.

Najväčším podvodníkom bol B. Madoff, ktorého odsúdili za sprenevery svojich klientov v pyramídovej hre Ponzi vo výške viac ako 60 miliárd dolárov. Má však aj svojich „nasledovníkov“.

Nekalé praktiky v spoločnostiach neobišli ani Európu.

V Taliansku to bol potravinársky gigant Parmalat, európska verzia Enronu, ktorý otriasol Európou v decembri v roku 2003.

Vlna korupcií zasiahla aj nemecké firmy, čo svedčí o tom, že tieto používali podobné nečestné triky ako v iných štátoch. Príkladom bola aféra vo Volkswagene, ktorá sa týkala bývalého personálneho riaditeľa, ďalej Siemensu a aj iných firiem.

Podvádzanie neobišlo ani obrovskú francúzsku firmu Vivendi Universal, ktorú kritici označili za francúzsky Enron.

Podľa štúdie konzultačnej firmy Pricewaterhouse Coopers (PwC) stala sa takmer polovica všetkých organizácií v roku 2005 vo svete (3 634 z 34 krajín) za roky 2003 - 2005 obeťou podvodu. Počet spoločností, ktoré ohlásili takéto správanie sa za toto obdobie, sa zvýšil v roku 2003 oproti minulosti o 22 %. [24, s. 15 - 16].

V súvislosti s týmto hospodárskym vývojom v USA sa v článku v časopise *Spiegel* píše, že kolaps koncernov „...nezavinili hospodárske procesy alebo nepredvídateľné kolísania na trhu, ktoré spečatili osud firiem. Na vine je len gaunerstvo a špekulácie, odohrávajúce sa na horných poschodiach predstavenstiev a dozorných rád. Tak ako pred 73 rokmi, aj dnes zlyhali všetky kontroly a všetky zákony, ktoré mali chrániť investorov pred podvodmi a klamstvom“. [5, s. 6].

Šéfovia krachujúcich podnikov predstavujúcich piliere hospodárstva boli predtým hviezdami svojich branží. S novými pravidlami hry superkapitalizmu sa objavili nové podmienky založené na maximalizácii krátkodobého zisku. V popredí ich záujmu nebol dlhodobý rast podniku, ale divadelný výkon, spojený s určitým druhom finančného exhibicionizmu a s nákladným životným štýlom týchto manažérov. Nová „elita“ vnímala pravidlá štátu ako nepohodlné okovy.

O takýchto „výnimočných“ podnikateľoch J. Stiglitz, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu, napísal: „V posledných rokoch stali sa finančné trhy gigantickým kasínom pre bohatcov, v ktorom si zámožní hráči mohli dovoliť hrať o miliardové stávky... Títo milionárski hazardéri nehrali len o vlastné peniaze, ale v stávkach boli peniaze ľudí. A tým ohrozili nielen celé finančníctvo, ale aj celé hospodárstvo. A my všetci sme na to doplatili.“ [21, s. 28].

Škandály na úrovni najvyššieho manažmentu vyvolávajú mnohé otázky, predovšetkým, prečo to títo ľudia vlastne robia. V citovanom článku sa uvádza o nich nižšie uvedený názor.

Diagnóza nemeckého psychológa P. Fridrichsa, ktorú uverejnil v denníku *Die Welt*, znie: „Títo ľudia majú narcisticko-egocentrickú osobnosť... Práve topmanažéri trpia extrémnym preceňovaním samých seba.“ Autor ponúka o nich aj toto ďalšie psychologické vysvetlenie:

„Títo ľudia sú na citovej úrovni chudobní a definujú sa iba prostredníctvom svojho majetku“. To znamená, že ich hľadanie uznania neurčuje to, čo robia, ale to, čo za to dostanú.

Ako ďalší faktor, resp. dôvod ich konania psychológ uvádza moc a pocit neohrozenosti podľa hesla: „Aj tak mi nikto nič nemôže urobiť a ja si môžem dovoliť všetko. Problémom je aj samotné právo“. [24, s. 16].

Pokiaľ ide o konkrétne príčiny podvodov, v štúdii konzultačnej firmy PwC sa spomínajú ako najčastejšie zistené prípady (v percentách) tieto:

- pohnútky: nákladný životný štýl - 39 %, nespokojnosť s firmou - 14 %, sklamanie v kariére - 14 %,
- príležitosť: nedostatočná kontrola - 41 %, spolupráca zvonku - 36 %, nezáujem vedenia - 25 %,
- iné dôvody: neuvedenie si chyby – 52 %, neodolanie pokušeniu - 50 %. [24, s.15].

Vrcholový manažment stratil vo verejnosti svoju dôveryhodnosť. Britský týždenník *The Economist* tvrdí, že pre mnohých ľudí nepatria najvyšší riadiaci pracovníci do kategórie poctivých, húževnatých alebo schopných, ale naopak, považujú ich len za nenásytných ľudí zarábajúcich veľa peňazí. [23].

Podľa prieskumov približne 87 % Američanov je presvedčených, že väčšina vrcholových manažérov dostáva vyšší plat ako si zaslúži.

Platy najvyšších predstaviteľov firiem sa v posledných rokoch zvyšovali neúmerne rýchlym tempom, hlavne v USA. Zatiaľ čo v 80. rokoch minulého storočia bol priemerný plat vedúcich predstaviteľov najväčších amerických spoločností asi 40-krát vyšší než priemerná mzda zamestnanca, v roku 2003 bol tento rozdiel ešte vyšší, keďže ich plat prevyšoval už 400-násobne mzdu bežného zamestnanca. Hoci zisky a ceny akcií klesali, priemerné platy šéfov amerických firiem rástli o 6 % ročne. [23].

Na štedré platy vrcholového manažmentu doplácajú nielen akcionári a zamestnanci, ale ohrozená je aj dlhodobá prosperita spoločností.

To, čo spôsobuje ďalšie rozhorčenie, sú tzv. „zlaté padáky“ a iné finančné kompenzácie, ktoré zmäčkujú „pád“ prepúšťaných manažérov, a preto väčšina z nich nepociťuje finančnú ujmu, ale dokonca ešte na tom zarába.

Hoci USA sú najbohatšou krajinou, v rozdelení príjmov sú v porovnaní s ďalšími desiatimi štátmi (šesť európskych štátov, ďalej Austrália, Kanada a Izrael) najmenej vyvážené. Koncentrácia bohatstva je tu väčšia ako v ostatných vyspelých štátoch. [11, s. 11].

Veľký deficit morálnych hodnôt v manažmente ekonomík ovplyvňuje v konečnom dôsledku negatívne ich činnosť a výsledky, čo potvrdzujú existujúce finančné a hospodárske krízy.

„Trúfam si tvrdiť“, napísal A. Sen, „že priepasť, ktorá sa medzi ekonomikou a etikou otvorila, modernú ekonomiu potupne ochudobňuje. Ekonomická veda by mohla dospieť k lepším výsledkom, keby venovala väčšiu a explicitnú pozornosť etickým úvahám, ktoré formujú ľudské správanie a rozhodovanie“. [19, s. 18 - 19].

Séria podnikových škandálov v USA veľmi vážne poškodila reputáciu tejto veľmoci. Predovšetkým spôsobila, že „po celom svete sa šíria pochybnosti o hospodárskom systéme, ktorého emblémom bol americký kapitalizmus, a ktorý chcel každý napodobňovať...“

Niet pochyb, že americký model stratil status vzorového hospodárstva. Predstava pekného, nového sveta sa zmenila na karikatúru. Vynoril sa divoký kapitalizmus, v ktorom

platí zákon silnejšieho... Znova sa ukázalo, že najväčším nepriateľom kapitalizmu je on sám.“ [5, s. 16 - 17].

Tieto posledné udalosti z najvyspelejších krajín sveta musia byť mementom pre postsocialistické štáty a, samozrejme, aj pre SR, ktoré, okúzlené liberalizmom v rámci transformácie, vážne naštrbili a pošliapali základné etické princípy v ekonomike a v spoločnosti.

Je plnou pravdou to, čo sa píše v článku v časopise *Spiegel*: „Po páde sovietskej diktatúry radikálni trhoví teoretici, ako je americký ekonóm J. Sachs, exportovali do Ruska (a nielen tam, ale aj do bývalého Česko-Slovenska – poznámka M. S.) svoje predstavy. Položil tak základný kameň pre nové gangsterské hospodárstvo. Kapitalizmus bez práva nemôže fungovať...“ [5, s.17].

Možno plne súhlasiť s myšlienkami D. Ikedu, známej japonskej osobnosti, vyslovenými v eseji na počesť jeho stretnutia v minulosti s J. K. Galbraithom, svetoznáмым americkým ekonómom a bývalým profesorom na Harvarde, ako aj s názorom samotného autora, ktorý píše:

„Pravý význam ekonómie je podporovať ľudí, ľudí, od ktorých závisí spoločnosť. Ak sa ľudia opomenú, ekonómia stráca svoj význam.“ Súčasne uvádza, že J.K. Galbraith vtedy vyhlásil: „Ekonómia je nástroj, zbraň na to, aby sa materializovalo šťastie ľudských bytostí.“ D. Ikeda k tomu dodáva: „Myslím si to isté. Ekonómia nesmie sa používať na to, aby vytvárala disparity medzi bohatými a chudobnými.“ [6, s. 19]. Táto cesta je veľmi nebezpečná, nakoľko môže viesť k vážnej kataklizme ľudskej civilizácie.

2. Nevyhnutnosť rekonštrukcie súčasného trhového kapitalizmu

Nachádzame sa na konci jednej cesty vývoja ľudskej spoločnosti, t. j. druhej vlny civilizácie a pripravujeme sa na zajtrajšok, t. j. na život v jej tretej vlne. Žijeme vo veľmi zložitej dobe, keď mnohé veci, ktoré patrili nášmu bytiu, miznú, kým nové sa ešte nezrodili a nezaujali svoju pozíciu. V týchto podmienkach sme zároveň svedkami obrovského kvasu tvorivého myslenia a hľadania východísk a alternatív.

Treba si pritom uvedomiť a brať zreteľ na to, čo tvrdí Ch. Handy, ktorý je považovaný za najväčšieho britského filozofa podnikania a ktorý pôsobí ako profesor na London Business School. Píše, že „nemôžeme sa dívať na budúcnosť ako na pokračovanie minulosti. Veci, ktoré vás dostali tam, kde ste, sú zriedkakedy totožné s vecami, ktoré vás na tomto mieste môžu udržať. Na budúcnosť musíme hľadiť ako na rad diskontinuít a naučiť sa pokladať túto skutočnosť za samozrejmu“. [10, s. 38].

Ďalej pokračuje: „Jedinou možnosťou ako dať budúcnosti zmysel, a to v spoločnosti, organizáciách, i vo vašom vlastnom živote, je vziať budúcnosť do vlastných rúk, a nielen na ňu reagovať.“ Odvoláva sa pritom na spisovateľa G. B. Shawa, ktorý kedysi napísal, že rozumný človek reaguje na svet, zatiaľ čo nerozumný sa snaží svet prinútiť, aby reagoval na neho. Spisovateľ z toho vyvodzoval, že všetok pokrok (autor článku dodáva, že i všetky katastrofy) je výsledkom snahy nerozumných ľudí, ktorí sa pokúšajú svet zmeniť. [10, s. 39].

Pri vytváraní obrazu o našej budúcnosti sa však vynára kardinálny problém, ktorým sa už dlhšie zaoberajú mnohí odborníci a politici, a tým je budúca paradigma kapitalizmu.

Túto otázku si kladie aj R. Gibson, editor knihy o budúcnosti, ktorý píše: „A ako je to s kapitalizmom samým? S tou báječnou cestou k pokroku a prosperite, ako sme sa niekedy domnievali. Mnohé hlasy sa dnes pýtajú, kam nás vlastne kapitalizmus vedie. Alebo, prečo sa tam tak dychtivo rútime? A aký má tento pretek dôsledky pre naše životy, pre naše miestne spoločenstvo, pre naše životné prostredie? Sú to nepohodlné otázky, pretože žijeme v nepohodlnej dobe. Keď sa dívame do budúcnosti, ani trocha nie sme si istí tým, kam máme vlastne namierené a ako sa tam dostaneme.“ [10, s. 20].

J. A. Schumpeter, známa osobnosť ekonomických dejín, charakterizuje kapitalizmus vo svojej knihe *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York, Harper, 1942) „ako inherentne efektívny, stabilný a dynamický systém.“ Na otázku, či prežije, odpovedal, že si to nemyslí. Toto tvrdenie zdôvodňoval v zásade tým, „že veľký úspech kapitalizmu vyústi do sociálnych, politických a kultúrnych podmienok, ktoré spôsobia jeho zánik.“ Ako jednu z príčin uvádza, že „prosperita dosiahnutá kapitalizmom vyvolá zmeny v triednej štruktúre spoločnosti, ktorá ju urobí zraniteľnejšou.“ [2, s. 216, s. 218].

Šesťdesiat rokov po vyjdení Schumpeterovej knihy G. Grass, spisovateľ a nositeľ Nobelovej ceny za literatúru v roku 1999, v interview povedal:

„...Som človek, ktorý... vie, že mu nemôže byť nič sväté, ani neoliberálny kapitalizmus, ktorý po páde komunizmu ako keby sa odtrhol z reťaze a je presvedčený, že je neomylný.... Začal v mene nového diktátu globalizácie... šalieť a inšpiruje sa vo vykorisťovaní 19. storočia. Komunizmus.... sa uvaril vo vlastnej šťave. To isté čaká kapitalizmus, ktorý prežíva proces sebazáhuby, sebadeštrukcie.... Je to šokujúce, lebo nevieme, čo príde po kapitalizme.“ [7, s. 2].

Slobodný trh je súčasťou slobody života spoločnosti, ale i veľmi dôležitý nástroj jej ekonomickej prosperity. Všetky iné jeho alternatívne riešenia dosiaľ neuspeli. Kapitalizmus založený na trhu zaznamenal úspech, ale ukázal i vážne slabiny a negatíva. Kapitalizmus v terajšej podobe zlyhal.

M. Rocard, bývalý francúzsky premiér a líder Socialistickej strany, tvrdí, že životná úroveň od dôb rímskeho impéria po Veľkú francúzsku revolúciu sa horko-ťažko zdvojnásobila. Dnes je 150 – krát vyššia. Trhový systém dosiahol podľa neho ohromujúci úspech po druhej svetovej vojne, keď počas 30 rokov zaznamenal súvislý a rýchly hospodársky rast, keď bola plná a dlhodobá zamestnanosť vo vyspelých štátoch a keď nebola žiadna finančná a hospodárska kríza; pritom životná úroveň sa zvýšila takmer desaťnásobne.

Autor súčasne konštatuje, že kapitalizmus je krutý. Poukazuje zvlášť na jeho počiatky, keď ľudia boli nútení pracovať 17 hodín denne, a to bez dní voľna a bez dôchodku... Vďaka niektorým postupným opatreniam sa nehumánnosť systému čiastočne zmäčkčila. Pokiaľ ide o nedávnu krízu, vidí jej prameň v prepade kúpnej sily stredných a nižších tried a v krachu špekulatívnych bublín vyvolaných nenásytnosťou bohatých vrstiev, túžiacich po ešte väčšom množstve peňazí.

Zároveň vyslovuje názor, že ak sa kapitalizmus ponechá len na trh, taký systém je nestabilný. Preto potrebujeme takú jeho paradigmu, v ktorej si môžu prílepiť takmer všetci. [12, s. 7].

Potrebu zmeny kapitalizmu už dávnejšie zdôrazňuje L. Thurow, profesor na Massachusettskom technologickom inštitúte (MIT), ktorý napísal: „Kapitalistický systém v podobe, v akej sa uplatňoval po druhej svetovej vojne, dospel k prirodzenému koncu svojej cesty...”

V súčasnej dobe nevieme dosť dobre, čo bude náležite pôsobiť. Aj naďalej to bude kapitalizmus, bude to však kapitalizmus veľmi odlišného typu. Nikto presne nevie, čo funguje vo svete ovládanom inteligenciou, na rozdiel od sveta, ktorý bol ovládaný parným strojom. Nikto presne nevie, čo bude zodpovedať svetu s možnosťou okamžitej globálnej komunikácie...

Najnovším nebezpečenstvom, ktoré ohrozuje kapitalizmus, nie je žiadny iný „izmus“. Je ním akýsi rozklad v okrajových častiach štátov, ktorý skôr či neskôr prenikne až k ich jadru. V spojitosti s týmto ekonomickým rozkladom poukazuje na Katalánsko, na Baskicko a na iné krajiny a na to, že budeme mať niektoré chudobné a niektoré bohaté ekonomiky, čo sa nemôže v dlhodobej perspektíve osvedčiť“. [10, s. 223, s. 229 - 230].

Fakty ukazujú, že vo svete vznikli a existujú veľké sociálne rozdiely medzi občanmi v jednotlivých štátoch, a to tak v bohatých, ako aj medzi štátmi. Podľa názoru bývalého prezidenta Svetovej banky (SB) z roku 2003 nemôže byť v poriadku, že 80 % obyvateľov má k dispozícii 20 % svetovej produkcie a 20 % bohatých obyvateľov disponuje 80 % hrubého svetového produktu. V správe OSN z decembra roku 2006 sa uvádza, že 2 % ľudí vlastní viac majetku než polovica ľudstva. Táto tendencia postupuje razantne smerom k väčšej nerovnosti v rámci štátov i v globálnom meradle.

Niektorí vedúci svetoví predstavitelia sú preto presvedčení, že pretrvávajúce týchto nerovností a nezabezpečenie širokej účasti občanov na hospodárskom raste povedie k sociálnym otrasom, ba dokonca k násiliu.

R. J. Shiller, profesor ekonómie na University of Yale, cituje ekonómov A. Alesina a R. Perottiho, ktorí potvrdili, že i pri zohľadnení niekoľkých ďalších faktorov majú krajiny s vysokou nerovnosťou tendenciu vykazovať väčšiu sociálnu nestabilitu, meranú napríklad počtom politicky motivovaných atentátov, či počtom ľudí zabitých v súvislosti s vnútroštátnym masovým násilím. [20].

N. Ferguson, historik, ktorý prednáša na Harvardovej univerzite, vymenúva tri faktory, ktoré v poslednom storočí viedli k organizovanému uplatňovaniu smrtiaceho násillia. Boli to etnické konflikty, rozpadávajúce sa ríše a ekonomická nestabilita. Všetky tri podmienky sú podľa neho dnes splnené. Hospodársku nestabilitu spája dnes s finančnou krízou, ktorá má ničivé politické dôsledky. Na základe toho tvrdí, že vek vzbury vo svete sa už začal. [3].

Mnohí autori z rôznych oblastí spoločenského života spájajú genézu posledných hospodárskych kríz predovšetkým s nehumánnosťou existujúceho modelu trhového hospodárstva, a teda so súčasnou paradigmou kapitalizmu.

Podnetné úvahy o tom predkladá Japonec D. Ikeda, prezident Soka Gakkai International, ktorý píše:

„Hlavná príčina krízy má svoj pôvod v divokej dominancii špekulatívnych finančných aktív, ktorých rozsah sa odhaduje rôzne, a to až na štvornásobok kumulatívnej hodnoty hrubého svetového produktu. Finančné trhy, ktorých skutočnou funkciou je podporovať a umožňovať iné ekonomické aktivity, sa postavili do centra diania. Dílery a obchodníci, ktorí cieľavedome sledujú zárobok a zisk, často bez ohľadu na dôsledky pre iných, stali sa oslavovanými hviezdami tejto éry. Bezuzdné lakomstvo terajšieho kapitalizmu je jasne preukázateľný fenomén...

Najhlbším koreňom kríz je nezdravá orientácia na abstraktný a nepodstatný jav bohatstva, t. j. na peniaze. Je to patológia tvoriaca základ danej civilizácie.“ [6, s.10].

Podľa autora finančne zameraná globalizácia vytvorila vo veľkom rozsahu takýchto ľudí. „Vo väčšej či v menšej miere stali sme sa všetci homo oeconomicus, neschopným uznať nejakú inú hodnotu ako peňažnú... Taký človek je produktom vektora, ktorý je vnútornou hodnotou kapitalizmu. O čo v „čistejšej“ forme kapitalizmus kážeme, o to silnejšie... sme prinútení sledovať tento vektor.“ [6, s.13-14].

Zároveň pripomína, že prevaha monetárnych záujmov zvyrazňuje negatívne stránky kapitalizmu. Preto je zrejmé, že viera v slobodnú konkurenciu a trh, ktoré mali riešiť všetky problémy, stratila dôveru.

Napokon zdôrazňuje, že „ľudia majú právo žiť v mieri a v ľudských podmienkach. Je neprijateľné, aby sa základy ľudského života mali narušiť a zničiť v dôsledku „cunami“, ktoré sa nemôžu predvídať a ktorých pôvod je mimo sféry ich kontroly. Verí však, že na zabránenie ďalšieho zhoršenia situácie zosilnia vlády koordináciu fiškálnej a monetárnej politiky, využívajúc na to svoj um a podniknú rýchle a primerané opatrenia“. [6, s. 5, s. 10].

Postoj národa Ruska ku kapitalizmu, najmä k jeho extrémnym modelom, dokumentuje so zreteľom na jeho kultúru príklad, ako o tom napísal v podnetnom, ale polemickom článku V. Jerofejev, spisovateľ žijúci v Moskve, ktorý má podtitulok „*Prečo Rusi nemajú radi kapitalizmus?*“. Autor zdôvodňuje svoju tézu tak, ako ju uvádzame nižšie.

Kapitalizmus nemal v Rusku šťastie. Klasická ruská literatúra ho držala pod prudkou paľbou pohrdania a hnevu od samého zrodu. Prvé dekréty o návrate k súkromnému vlastníctvu v 90. rokoch inteligencia nadšene privítala. Ale keď sa začalo so šokovou terapiou a znovuzrodená paradigma kapitalizmu dostala výrazné zločinecké zafarbenie, nadšenie hneď vyprchalo. Väčšina ruského obyvateľstva, omráčeného liberálnymi reformami, zaplakala za socializmom.

Príčinu, prečo Rusi nemajú radi kapitalizmus, zakladá autor na historickom vysvetlení a spája ju s pravoslávnu morálkou národa, ktorý sa na život díva ako na hriešny a ovládaný mocou diabla. Odovzdanosť a odmietnutie filozofie úspechu a súkromnej iniciatívy sú podľa neho srdcom tradičnej ruskej ideológie.

Hoci zdôvodnenie negatívneho postoja národa vychádzajúceho z daného etického základu je v zásade pravdivé, uvedená argumentácia nevystihuje náležite hlavný dôvod jeho odporu proti kapitalizmu. Podľa môjho súdu nesmeruje uvedené odmietavé stanovisko k tomuto ekonomickému systému ako celku, ale len voči jeho istej odrode, t.j. proti liberálnemu, resp. fundamentalistickému trhovému hospodárstvu, v ktorom absentuje humánna podstata a ktorý je v Rusku spájaný so zločinnosťou. Veď sám autor napokon tvrdí, že Rusko ubránilo budúcnosť kapitalizmu, ale s tým rozdielom, že do jedného uzla sa zviazali tri sily, t.j. štát, cirkev a kapitalizmus. [8, s. 28].

Významný prínos k novému poňatiu kapitalizmu, ktorý obsahuje racionálne jadro, predkladá Ch. Handy. Tvrdí:

„Komunizmus mal určitý cieľ, ktorým bola ideálna predstava rovnosti a prosperity pre všetkých..., nemal však mechanizmus potrebný na dosiahnutie tohto cieľa. Kapitalizmus je naproti tomu mechanizmom, ale javí sa mi tak, že chýba mu cieľ. Ide v ňom o to, aby sme zbohatli (iba niektorí – pozn. M. S.), alebo patrí k životu aj niečo iné ? Zdá sa totiž, že keď získame peniaze, len zriedkakedy nám to stačí...Samotné srdce kapitalizmu je napadnuté zhubným nádorom. Nemá cieľ, pre ktorý by sa ľudia mohli nadchnúť.“ [10, s. 43 - 44].

Autor preto odporúča, „aby v prvom štádiu vytvárania nového obrazu kapitalizmu sa dôsledne ujasnilo, načo toto všetko je a komu to má slúžiť. Odpoveď, že to slúži tým, ktorí to financujú, teda akcionárom..., nie je vôbec postačujúca, a to z praktického i z morálneho hľadiska. Musíme mať na pamäti, že novým zdrojom bohatstva je inteligencia..., čiže rozum a schopnosť ľudí...

Kto vo veku intelektuálneho kapitálu vlastní kapitál? Akcionári to nie sú..., ani byť nemôžu. Vlastníkmi intelektu sú kľúčoví zamestnanci podniku. Vlastniť iných ľudí skutočne nikdy nemôžeme...

Znamená to, že model, ktorý vychádza z toho, že podnik je vlastníctvom ľudí, ktorí ho financujú, a že ľudia, ktorí v ňom pracujú, sú len nástrojmi týchto vlastníkov, nezodpovedá dnešnému veku a rozhodne nebude dostatočný pre budúcnosť...

Právo musíme zmeniť tak, aby sa finančníci stali len finančníkmi, a nie vlastníkmi... Mali by mať právo požadovať primeraný výnos zo svojich peňazí... Musíme súčasne prehodnotiť, do akej miery môžu nové aktíva hovoriť do vlastníctva a prevádzky podniku. Potrebujeme spravodlivejšiu rovnováhu moci. Musíme dať viac práv ľuďom, ktorí v podniku pracujú... V ekonomike zajtrajška, v ktorej inteligencia bude majetkom, budeme musieť dohliadnuť tiež na to, aby každý mal právo vlastniť časť toho majetku a bohatstva, ktoré prinesie.“ [10, s. 43 - 44].

O realnosti hodnotenia negatívnych atribútov doterajšej paradigmy trhového hospodárstva a na ňom založeného tzv. čistého kapitalizmu a návrhov na jeho zmeny mnohými odborníkmi svedčia aj vyjadrenia vysokých politických predstaviteľov niektorých vyspelých štátov (napríklad prezidenta Francúzska a nemeckej kancelárky), ktorí po zrážke s finanč-

nou krízou prišli s programom „umiernenia kapitalizmu,“ čo nemožno pokladať len za nejaký ich predvolebný figel'. Iní zase hovoria o potrebe modernizácie kapitalistického systému.

Na margo takého programu J. W. Müller, profesor politológie na Princetonskej univerzite, napísal: „Nie je to absurdná myšlienka. Existuje dlhá a vážená tradícia katolíckeho sociálneho myslenia. Vziať tento odkaz vážne by vyžadovalo oveľa rozsiahlejšie pretvorenie kapitalizmu, než o akom sú pripravení uvažovať chýrni kresťanskí demokrati, vrátane výrazne širšieho prerozdelenia vlastníctva a mechanizmov, ktoré by mohli zabezpečiť podiel pracujúcich na manažmente“. [9].

O tom, že požiadavka na „umiernenie“ kapitalizmu nie je len výplodom nejakých „profesoríkov“ alebo dokonca blúznivcov, ale že je to nástojčivá potreba, svedčia i návrhy odborárov v Nemecku, aby zamestnanci automobiliek (Opel, Daimler, Volkswagen) sa podieľali na ich akciovom kapitáli a aby sa stali ich spoluvlastníkmi, čím by sa zväčšili ich spolurozhodovacie práva.

S odvážnou teoretickou predstavou o novom hospodárskom systéme budúcnosti prišiel D. Schweickart, profesor filozofie na Loyola University v Chicagu, vo svojej knihe z roku 2002, ktorá vyšla v slovenčine v roku 2010 pod názvom *Po kapitalizme ekonomická demokracia*.

D. Schweickart na základe vyčerpávajúcej analýzy negatívnych stránok kapitalizmu, ktorými sú nerovnosť, nezamestnanosť, prepracovanosť (vyčerpanosť), chudoba, kapitalistický výsmech demokracie (nazýva ju polyarchiou) a environmentálna degradácia, predkladá novú teoretickú koncepciu jeho nástupníckeho systému či hospodárskeho poriadku, ktorý podľa neho „...zachováva základnú silu kapitalizmu, ale eliminuje jeho fundamentálne slabosti.“ Autor ho nazýva ekonomická demokracia preto, že „rozširuje demokraciu do oblastí života, ktoré sa dosiaľ pokladali za prekročenie všetkých limitov“. [22, s. 17].

Základné piliere, resp. znaky jeho modelu ekonomickej demokracie sú tri, keď druhý je spoločný s kapitalizmom. Sú to:

- zamestnanecká samospráva,
- trh tovarov a služieb,
- spoločenská kontrola investícií.

Rozhodujúcou črtou tohto modelu je zamestnanecká samospráva podnikov, ktorá má dva zásadné prvky:

- ruší sa súkromné vlastníctvo výrobných prostriedkov, pričom tieto sa považujú za kolektívne vlastníctvo spoločnosti. Každý podnik kontrolujú tí, ktorí v ňom pracujú. Väčšina podnikov má volené zamestnanecké rady;
- ruší sa námezdná práca. Príjmy pracujúcich predstavujú podiely na zisku, a nie mzdy, či platy. Tieto však nebudú rovnaké. [22, s. 18, s. 73 - 74].

Teória nástupníckeho ekonomického systému vo vzťahu k terajšiemu modelu kapitalizmu je výsledkom dlhodobého výskumu autora, a to jednak kapitalizmu, ktorý označuje za

krutý a predátorský systém, a jednak skúseností z uplatňovania prvkov zamestnaneckej samosprávy v niektorých kapitalistických štátoch (napríklad v družstvách v Taliansku a vo Švédsku, Mondragónsky „experiment“ v Španielsku) a v bývalých socialistických krajinách (juhoslovanský experiment, čínsky „socializmus“).

Pokiaľ ide o kardinálnu otázku historických úspechov a empirických skúseností so životaschopnosťou nových štruktúr podnikov na báze ekonomickej demokracie, autor ich hodnotí takto: „V tomto ohľade nájdeme množstvo dôkazov založených na tisíckach príkladov, poukazujúcich na to, že participácia robotníkov na ekonomickom rozhodovaní a spravodlivé rozdeľovanie zisku smerujú k podpore produktivity a že samosprávne riadenie podnikov je v drvivej väčšine úspešnejšie ako v kapitalistických náprotivkoch“. [22, s. 85 - 86].

Zamestnanecká samospráva je staronový model, ktorý má svoje prednosti, ale nie je bez problémov. Je to však prijateľný systém budúcnosti, ktorý vyžaduje ďalšie skúmanie a predovšetkým experimentovanie.

„Nedonosným“ prvkom modelu ekonomickej demokracie sú najmä myšlienky týkajúce sa spoločenskej kontroly investícií, konkrétne regionálnej a komunálnej alokácie centrálne nahromadených fondov, ktorými sa nezaobráame. Koniec koncov samotný autor pripúšťa pri tomto probléme „trocha priestoru na pochybnosti“, keď píše: „Keďže nikdy nebol uvedený do praxe taký investičný mechanizmus, ako som ho opísal v knihe, nemožno sa vyjadriť o tejto inštitúcii jednoznačne. V tomto prípade nejstávajú ani ekonomické štúdie“. [22, s. 88].

D. Schweickart napokon konštatuje, s čím možno súhlasiť, že „kontraprojekt ako sebavedomý projekt, je ešte vždy v plienkach, a to napriek tomu, že jeho korene siahajú hlboko do minulosti. Ak chceme zaznamenať úspech, musí sa nevyhnutne hlbšie a dôkladnejšie analyzovať daná problematika a musia sa zaangažovať do tohto zápasu milióny ľudí“. [22, s. 37 - 38].

Zároveň poznamenáva, v čom má určite pravdu, že výzva na vytvorenie nového ekonomického poriadku „...nemusi byť úspešná, pretože sily vystupujúce proti nej majú stále veľkú moc. Je však jasné, že vízie siahajúce za kapitalizmus sú najlepšou nádejou pre naše ciele a zároveň zárukou, že sa taký pokus uskutoční“. [22, s. 36].

Záver

Nakoniec stoja za povšimnutie myšlienky D. Schweickarta, ktoré uvádza v knihe v súvislosti s transformáciou hospodárstva v bývalých socialistických krajinách. Píše: „Keď si zalistujete v článkoch, ktoré v tom čase (t. j. na začiatku 90. rokov - pozn. M. S.) napísali ekonómovia a politickí stratégovia zainteresovaní do hospodárskej rekonštrukcie východného bloku..., zistíte, že za významnú reformnú agendu pokladali otázky samosprávy.“ Z ďalšieho tvrdenia autora možno však vyvodiť, že lídri týchto krajín nerešpektovali tieto návrhy, že neboli „normálni“ a že sa spoliehali len na „grandiózne experimenty“ privatizácie, deregulácie a voľnú ruku trhu. A historická príležitosť sa tak stratila. [22, s. 21 - 22].

Toto hodnotenie postojov a počinov vtedajších predstaviteľov sa naplno vzťahuje i na československých a neskôr na slovenských politických a vládnych samovládcoch a siaha až do súčasnosti, keď títo realizovali, resp. realizujú ekonomickú reformu bez akejkoľvek vopred pripravenej koncepcie prechodu na nové podmienky a bez dlhodobejšieho výhľadu spoločnosti a hospodárstva do budúcnosti.

Podobne ako v iných reformujúcich sa štátoch dali sa naše vládnuce garnitúry opantať za podpory „cynických rád“ niektorými sebavedomými západnými, najmä americkými ekonómami chimérou trhového liberalizmu, v dôsledku čoho dostala sa u nás do popredia hŕstka privatizérov a tunelárov, ktorá tak rozprávkovo zbohatla na úkor hospodárskeho rozvoja republiky a uspokojenia potrieb slovenského národa. Pritom sa hrdíme, že sme kresťanským štátom.

Pre súčasnosť a budúcnosť SR platí to, čo nazval J. A. Schumpeter procesom „kreatívnej deštrukcie“. Vo všeobecnosti to znamená, že staré a nereformovateľné systémy treba rušiť a nahradiť ich novými. Týka sa to predovšetkým prehnitej paradigmy liberálneho trhového hospodárstva a kapitalizmu. Jeho novú koncepciu musia však vymodelovať a postupne konštituovať odborníci, a nie korupční politici. Táto úloha je pre nás o to naliehavejšia, že o tvári tretej vlny civilizácie sa u nás síce už dávnejšie hovorí, ale len hovorí, pritom vládne orgány a akademické inštitúcie v podstate nič v tomto smere nepodnikajú.

Literatúra

- [1] Dejiny etického myslenia v Európe a USA (editorka A. Remišová). 2008. Bratislava: Kalligram, 2008.
- [2] Die ökonomischen Lehren von Marx, Keynes, Schumpeter (prof. M. Timmermann-editor). 1997. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1987.
- [3] FERGUSON, N. 2009. Svet práve vstúpil do veku vzbury. In *Sme*, 28.5.2009.
- [4] GREGG, S. 2009. Bez morálky niet trhu. In *Trend*, 14. 5. 2009.
- [5] Chamtivosť a megalomanstvo amerického superkapitalizmu vedú firmy ku krachu. 2002. Článok z časopisu Spiegel. In *Hospodárske noviny*, 12.-14. 7. 2002.
- [6] IKEDA, D. 2009. John Kenneth Galbraith - Economics a Weapon for People's Happiness. Tokyo: SGI Quarterly, Number 56, April 2009.
- [7] JANÍK, B. 2002. Literatúra svet nezmení. In *Národná obroda*, 9. 3. 2002, s. II.
- [8] JEROFEJEV, V. 2009. Tajné spomienky na sladký život. In *Sme*, 27. 6. 2009.
- [9] MÜLLER, J. 2009. Sľubný pôvab opatnej viery. In *Sme*, 11. 7. 2009.
- [10] Nový obraz budúcnosti (Rowan Gibson-editor). 2007. Praha: Management Press, 2007.
- [11] REICH, R. B. 2003. Dílo národů. Praha: PROSTOR, 2003.
- [12] ROCARD, M. 2009. Pochmúrna budúcnosť čaká ten „zlý“ kapitalizmus. In *Hospodárske noviny*, 5. 8. 2009.
- [13] SEDLÁČEK, T. 2009. Ekonómia dobra a zla. In *SME*, 15. 4. 2009.

- [14] SEDLÁK, M. 2009. Racionalizácia a etika - synergetické faktory vývoja ekonomiky a manažmentu. In Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2009, roč. V., č. 1.
- [15] SEDLÁK, M. 2009. Manažment. Bratislava: Iura Edition, 2009.
- [16] SEDLÁK, M. 2009. Výzvy na humanizáciu kapitalizmu. In Kultúra, č. 18, 2009.
- [17] SEDLÁK, M. 2009. Morálny rozvrat vyspelých ekonomík. In Ivanička, K. a kol.: Kreativita, invencia, inovácia- stimulátory rastu, prosperity a trvalej udržateľnosti SR (zborník). Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2009.
- [18] SEDLÁK, M. 2010. The Absence of Ethics in Business and the Necessity to Humanize Current Capitalistic Paradigm. In Ivanička, K. et al.: Overcoming Crisis – Creation of the New Model for Socio-Economic Development of Slovakia. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2010.
- [19] SEN, A. 2002. Etika a ekonomie. Praha: Vyšehrad, 2002.
- [20] SHILLER, R. J. 2007. Nerovnosť a jej kritici. In Hospodárske noviny, 23 - 25. 3. 2007.
- [21] STIGLITZ, J. 2008. Neviditeľná ruka je značne ochrnutá. In SME, 6. 9. 2008.
- [22] SCHWEICKART, D. 2010. Po kapitalizme ekonomická demokracia. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, 2010.
- [23] Vrcholný manažment má neúmerne vysoké platy. 2003. In Hospodárske noviny, 23. 10. 2003.
- [24] ZVERKOVÁ, S. 2005. Hospodárska kriminalita vo firmách stále rastie. In Hospodárske noviny, 1. 12. 2005.

Princíp partnerstva v aktuálnych koncepciách regionálnej politiky

Anna BELAJOVÁ - Marta HAMALOVÁ - Silvia MATÚŠOVÁ*

The principle of partnership in topical concepts of regional policy

Abstract

The article deals with partnership as the inevitable prerequisite of decentralised regional policy that is – besides external sources – closely interconnected with the exploitation of endogeneous developmental potential. The accountability of local and regional governments for economic and social development in territories of their sphere of action poses the necessity of constructive and stable cooperation – partnerships with all relevant stakeholders which operate in the territories and are involved in the processes of development. At present the principle of partnership is incorporated into modern theoretical concepts and guidelines for regional policy issued by the European Union and the OECD.

Keywords: *regional policy, decentralisation of competences, proactive and reactive approach to growth, endogenous development, partnership*

JEL Classification: H00, H7, R11

Úvod

Zaradenie SR do európskeho ekonomického a administratívneho priestoru je spojené s vystavením regiónov a obcí konkurenčným tlakom nielen domáceho, ale aj zahraničného prostredia, ktorému môžu čeliť len za predpokladu, že začnú uplatňovať štandardné európske prístupy k tvorbe a realizácii regionálnej politiky.

Európska regionálna politika je založená na uplatňovaní princípov negociácie, partnerstva, programovania, subsidiarity a solidarity.

Vstup na jednotný európsky trh však nekladie len nové nároky, ale zároveň ponúka aj nové možnosti subjektom, ktoré sú schopné ich využiť. Okrem ponuky spolufinancovania perspektívnych projektov z fondov EÚ otvárajú sa možnosti kumulácie finančných, materiálnych a personálnych zdrojov na báze spolupráce všetkých subjektov zainteresovaných na rozvoji územných celkov.

V európskom prostredí regionálnej politiky môžu byť subjekty územnej samosprávy pri tvorbe a realizácii strategických a programových dokumentov úspešné len za predpokladu, že sa s cieľmi rozvoja stotožnia a budú ich podporovať všetky relevantné subjekty ovplyvňujúce rozvojové procesy v území. Popri orgánoch verejnej správy na úrovni centra, regiónov a obcí sú to ďalší sociálno-ekonomickí partneri, ktorými sú podnikateľské subjekty, mimovládne neziskové organizácie, reprezentatívne združenia

* doc. Ing. Anna BELAJOVÁ, PhD. – doc. Ing. Marta HAMALOVÁ, CSc. – PhDr. Silvia MATÚŠOVÁ, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: anna.belajova@vsemvs.sk, marta.hamalova@vsemvs.sk, silvia.matusova@vsemvs.sk

zamestnávateľov, reprezentatívne združenia odborových zväzov a ďalšie právnické a fyzické osoby. Všetci uvedení aktéri tvoria participačný potenciál regionálnej politiky, ktorý môžu kompetentné orgány verejnej správy alebo iní iniciátori pretransformovať do aktívnych foriem partnerstiev.

Cieľom príspevku je poukázať na aktuálne koncepčné prístupy k regionálnej rozvojovej politike, ako aj na fenomén partnerstva, ktorý je v nich pevne zakotvený. Vychádzame z hypotézy, že jednou zo zásadných príčin pomalého vývoja regionálnych a obecných partnerstiev v úlohe hybných faktorov rozvoja je absencia modernej decentralizovanej a proaktívnej národnej regionálnej politiky.

Príspevok približuje vybrané časti výskumného projektu VEGA č.1/0626/09, ktorý riešil v rokoch 2009-2011 kolektív autorov Vysoké školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave.

1. Teoreticko-metodologické východiská aktuálnej regionálnej rozvojovej politiky

Regionálna rozvojová politika je podsystémom verejnej politiky. Jej úlohou je ovplyvňovať hospodárske a sociálne procesy v územných častiach štátu, a to v regiónoch, v obciach v záujme eliminácie neopodstatnených rozdielov v úrovni a dynamike ich rozvoja. Jej subjektmi sú spravidla orgány verejnej správy, ktorým túto povinnosť ukladá zákon. Modernizácia verejnej správy sprevádzaná decentralizáciou a demokratizáciou riadenia vytvára podmienky pre aktívny vstup regionálnych a lokálnych vlád nielen do realizácie, ale aj do procesu tvorby regionálnej politiky.

Tradičná regionálna politika mala charakter *reaktívnej politiky*. Jej obsah, metódy a nástroje stanovoval spravidla centrálny orgán verejnej správy, a to vláda alebo ministerstvo, ktoré vo svojich rukách hromadili stále viac a viac funkcií. Vertikálna línia riadenia stavia podriadené orgány do polohy pasívneho prijímateľa centrálnych rozhodnutí. Základným nástrojom regionálnej politiky bola redistribúcia centralizovaných verejných zdrojov na báze princípu solidarity prosperujúcich regiónov, tvoriacich zdroje, do zaostávajúcich, ktorým tieto „prebytkové“ zdroje mali pomôcť naštartovať rozvoj. Predpokladom konvergencie, ako je všeobecne známe, je vyššia dynamika rastu zaostávajúcich regiónov v porovnaní s vyspelými regiónmi, ktorá sa v reaktívnej politike, v ktorej regionálni a lokálni prijímatelia rozvojových impulzov nevstupujú aktívne do rozhodovacích procesov, spravidla nedosiahla. V tradičných koncepciách regionálnej politiky, ako uvádzajú G. Maier a F. Tödtling, sa rozvoj regiónov a obcí odvodzoval najmä od pôsobenia *exogénnych rozvojových faktorov*. [15, s. 229].

Moderné koncepcie regionálnej rozvojovej politiky sú *proaktívne*. [16, s. 11 -12]. Vychádzajú z interakcie centrálnych regionálnych a lokálnych vlád pri koncipovaní a realizovaní regionálnych rozvojových stratégií, programov a projektov. V niektorých koncepciách sú práve regionálne a lokálne vlády pokladané za kľúčových aktérov a iniciátorov regionálneho a lokálneho rozvoja.

Pre pochopenie rozdielu medzi *reaktívnou* a *proaktívnou* regionálnou politikou uvedieme najfrekvencovanejšie aktuálne regionálne rozvojové koncepcie.

1.1 Koncepcie exogénneho rozvoja

G. Maier a F. Tödtling ich nazývajú stratégiami orientovanými na mobilitu výrobných faktorov (práce, surovín a polotovarov, výrobných zariadení, finančného kapitálu a i.), čiže na vonkajšie rozvojové impulzy. [15, s. 223 - 226]. Ich teoretickým východiskom je neoklasický prístup k rozvoju regiónov a obcí, podľa ktorého základným regulátorom rozdielov v miestnom rozvoji je trh. Trh podporuje mobilitu kapitálu, tovarov a pracovných síl. Externý kapitál je priťahovaný do regiónu vyššími úrokmi, nízkymi mzdami, dostatkom nevyužitých pracovných a prírodných zdrojov. Do tejto kategórie koncepcií autori začleňujú:

- *neoklasický model* regionálneho rozvoja, ktorý predpokladá, že trh je ideálnym nástrojom na optimálnu alokáciu výrobných faktorov do regiónov a obcí a postupne vedie aj k rovnomernému rozdeleniu dôchodkov. Akékoľvek zásahy štátu proces prirodzeného rastu deformujú;
- *keynesovský model*, ktorý je založený na uplatňovaní podporných nástrojov štátu, ktoré zvyšujú príťažlivosť územných celkov pre zahraničných investorov cez infraštruktúrne projekty, investičnú motiváciu, stimuláciu dopytu a i. Na druhej strane tento model zanedbáva stranu ponuky interných lokalizačných faktorov, podporuje pasivitu prirodzených regionálnych a lokálnych aktérov rozvoja;
- *polarizovaný model* rozvoja, ktorý uplatňuje nástroje štátu na sústreďovanie veľkých infraštruktúrnych a industriálnych projektov do vymedzených rozvojových centier, pričom predpokladá, že z nich sa bude postupne rozvoj prostredníctvom odberateľsko-dodávateľských vzťahov šíriť aj do širšieho okolia. Úspech modelu, ako dokumentujú mnohé poznatky z praxe, sa však dostaví za predpokladu, že štát bude podporovať aj infraštruktúrne prepojenie centra s perifériou, rozvoj doplnkových odvetví v periférii. V opačnom prípade budú polarizačné jednotky rozvíjať trhové vzťahy so subjektmi v iných rozvinutých lokalitách.

Charakteristickou črtou exogénnych koncepcií je iniciovanie rozvojových procesov smerom „*zhora – nadol*“. Ich slabými stránkami sú pasívny postoj regionálnych a lokálnych subjektov k rozvojovým procesom, nedostatočné využívanie vlastných zdrojov, absencia horizontálnej - územnej koordinácie rozvoja ekonomických aktivít, obmedzenie predpokladov pre tvorbu aglomeračných efektov súvisiacich s vytváraním väzieb medzi aktérmi pôsobiacimi na miestnom trhu tovarov a služieb, nestabilné ekonomické prostredie a nevyhnutná výrazná podpora štátu .

Aktuálna regionálna politika uplatňovaná v decentralizovanej štruktúre orgánov verejnej správy sa opiera o teoretické východiská koncepcionálnych prístupov zameraných na realizáciu *proaktívnej* politiky regionálnych a lokálnych vlád. Spoločným znakom nasledujúcich koncepcií je *dôraz na spoluprácu - partnerstvo* relevantných aktérov, ktoré je pokladané za jeden z rozhodujúcich atribútov modernej regionálnej politiky

1.2 Konceptie endogénneho rozvoja

V regionálnej politike sa endogénne konceptie začali presadzovať koncom 70. a začiatkom 80. rokov. Kým exogénne stratégie kládli do popredia vonkajšie rozvojové faktory, endogénne stratégie zdôvodňujú nevyhnutnosť orientovať rozvoj regiónov a obcí na využívanie ich vlastného vnútorného sociálno-ekonomického potenciálu, t. j. ľudských, materiálnych a inštitucionálnych zdrojov.

V teoretických koncepciách endogénneho rozvoja sa identifikuje široké spektrum endogénnych faktorov, avšak väčšina z nich za podstatné, z aspektu vplyvu na rozvoj regiónov a obcí, pokladá nasledujúce:

- *podnikateľské subjekty vytvárajúce ekonomickú štruktúru,*
- *pracovné sily,*
- *infraštruktúru,*
- *prírodné zdroje,*
- *disponibilný finančný a hmotný kapitál,*
- *regionálny a lokálny manažment*
- *a inovačné procesy.*

Endogénny rozvoj, založený na aktívnom využívaní miestnych a regionálnych zdrojov, významne rozširuje národohospodársky rozvojový potenciál a jeho celkovú produkčnú schopnosť, zvyšuje dynamiku rastu národného hospodárstva na strane jednej, ale zároveň prispieva k lepšiemu uspokojovaniu miestne diferencovaných potrieb občanov a ostatných subjektov lokalizovaných v obciach a v regiónoch.

V odbornej literatúre sa tento druh miestneho rozvoja označuje aj inými pojmami, napr. „*vnútroregionálny rozvoj*“ alebo „*rozvoj zdola - nahor*“.

Podľa G. Maiera a F. Tödtlinga by sa endogénne rozvojové stratégie mali riadiť nasledujúcimi princípmi:

- *regionálny rozvoj sa chápe širšie ako len hospodársky rozvoj a zahŕňa aj kvalitatívne zlepšenie štruktúry ekonomiky, životných podmienok a kvality života, vrátane problémových skupín obyvateľstva,*
- *hybnou silou regionálneho a lokálneho rozvoja sú regionálni a lokálni aktéri politických rozhodnutí,*
- *regionálni aktéri by mali byť schopní stanovovať rozvojové ciele, prispôbovať sa meniacim vnútorným a vonkajším podmienkam, iniciovať inovačné procesy, pričom by mali využívať rôzne formy participácie firiem, vzdelávacích a výskumných inštitúcií, rôznych záujmových skupín a aj občanov na rozvojových procesoch,*
- *regionálna politika by mala využívať a ďalej rozvíjať potenciálne faktory daného regiónu, pričom by mala rešpektovať kritériá trvale udržateľného rozvoja,*
- *treba rešpektovať úlohu malých a stredných podnikov a vytvárať podmienky pre ich etablovanie na regionálnych a lokálnych trhoch, podporiť ich inovačnú a konkurenčnú schopnosť, okrem iného aj vytváraním kooperácií a sietí,*
- *predpokladom endogénneho rozvoja je aj prítomnosť sprostredkovateľských inštitúcií. [15, s. 230 - 232].*

Mnohé štúdie poukazujú na skutočnosť, že v podmienkach rýchlo sa meniacich trhov a technológií závisí úspešnosť podnikov najmä od miestneho prostredia a kompetentných inštitúcií, ktoré môžu vytvárať podmienky pre rýchlu reakciu na vonkajšie zmeny.

1.3 Inštitucionálne koncepcie

V 19. - 20. storočí sa objavil v ekonomickej teórii americkej školy nový smer, a to „inštitucionálna ekonómia“. Za jej zakladateľa je považovaný O. E. Williamson. [22]. Inštitucionálna teória vychádza z hypotézy, že formálne a neformálne inštitúcie výrazne ovplyvňujú ekonomické procesy, osobitne ekonomický rozvoj. Podľa C. Ménarda inštitúcie predstavujú písané aj nepísané pravidlá vládnej politiky, organizačné štruktúry, normy, kódexy, dohody, donucovacie prostriedky a i., ktoré ľudia vymysleli v záujme redukcie, alebo eliminácie neustálych zmien vo svojom spoločenskom prostredí. [16, s. 21]. Z pohľadu teórie verejnej správy je relevantné, že do obsahu pojmu inštitúcie je zaradená celá organizačná štruktúra verejnej správy (štátna správa aj samospráva), poradenské, projektové a finančné inštitúcie, zamestnanecké zväzy, odborové organizácie, záujmové organizácie občanov, ale aj zákony, ktoré upravujú ich postavenie v štáte a ich vzájomné vzťahy, pravidlá, ktoré regulujú vzťahy medzi jednotlivcami, skupinami a štátom, normatívy, štandardy, štatúty, normy správania a i.

Je prirodzené, že inštitucionálna koncepcia sa bezprostredne po jej vzniku začala implementovať tak do teórie verejnej správy, ako aj do teórie regionálneho rozvoja a iniciovala vznik novej inštitucionálnej koncepcie regionálneho rozvoja, ktorá sa usiluje o rozpracovanie tézy, podľa ktorej regionálny rozvoj je spojený s prítomnosťou dostatočnej „inštitucionálnej kapacity“ a jej zakorenením v sociálnych vzťahoch. [19, s. 57]. Predpokladom pre uplatnenie inštitucionálnej koncepcie aj v regionálnej ekonomike a politike bola postupná likvidácia základov administratívneho centralistického štátu, ktorý nedokázal v stále náročnejších sociálno-ekonomických podmienkach kvalitne plniť svoje poslanie. Podľa A. Tofflera a H. Tofflerovej „*tretí životne dôležitý princíp politiky zajtrajška smeruje k rozbitiu rozhodovacej blokády centra a priradeniu rozhodovacej kompetencie tým, ktorým patrí*“. [21, s. 99]. Argumentujú faktom, že každá rozhodovacia štruktúra môže spracovať len určité množstvo informácií a vyprodukovať určité množstvo rozhodnutí. Zastaraná vertikálna riadiaca štruktúra je brzdou nástupu novej civilizačnej vlny.

Impulzom pre adaptáciu koncepcie v miestnom rozvoji boli pozitívne skúsenosti z rozvoja regiónov, napr. Silicon Valley v USA, zaostalých regiónov v severnom a strednom Taliansku, kde na pozadí ich úspešného rozvoja stála sieť rozvinutých a regionálne prepojených inštitúcií.

Vplyv inštitúcií na miestny rozvoj rozpracovali v koncepte „inštitucionálnej hustoty“ M. H. Atkinson a V. D. Coleman. [2, s. 6]. Podľa uvedených autorov koncepcia môže plniť svoju dynamizujúcu funkciu v územiach za predpokladu, že sa v nich dosiahne potrebná inštitucionálna hustota, ktorú tvorí:

- *silné zastúpenie lokálnych inštitúcií v území (miestna verejná správa, firmy, neformálne inštitúcie a i.),*

- *intenzívne vzájomné prepojenie medzi lokálnymi inštitúciami (funkčné kontakty, výmena informácií),*
- *vzájomné uvedenie si spoločných cieľov (snaha o zhodu cieľov jednotlivých inštitúcií s miestnymi prioritami a cieľmi),*
- *sila dominujúcich štruktúr (rozhodovacie pôsobnosti, schopnosť nadväzovať vzťahy s ostatnými subjektmi v území, finančné zdroje a i.).*

Mnohé štúdie dokazujú, že inštitúcie vytvárajú základ pre lokalizovanie ekonomických a sociálnych sietí a sú iniciátormi lokálneho rozvoja.

1.4 Nové koncepcie rastu

Predstavujú snahu o skĺbenie teoretických východísk a prístupov koncepcie endogénneho rozvoja, inštitucionálnych koncepcií s inovačnými koncepciami. Podľa R. Stimsona rozvoj regiónov bude stále významnejšie determinovaný výskumom a vývojom, inováciami a novými technológiami, ako aj rozvojom inovatívnych odvetví. [19, s. 9 - 12]. Predpokladom jeho uplatnenia v regiónoch a obciach, ktoré sa usilujú o využitie svojho interného rozvojového potenciálu, je prítomnosť kompetentných vládnych inštitúcií a agentúr, vzdelávacích inštitúcií a inovatívnych firiem. Medzi základné faktory novej rastovej koncepcie zaraďuje vzdelanosť a rozvoj vzdelávacích inštitúcií, vodcovstvo, infraštruktúru, ľudský kapitál, rozvoj sietí a aliancií.

Nové efektívne regionálne riadenie sa skladá z komponentov, ktorými sú:

- *spolupráca všetkých subjektov, ktoré sú na ňom zainteresované,*
- *dôvera medzi partnermi, najmä pri akciách spojených s rizikom,*
- *deľba moci - decentralizácia vodcovskej moci, ktorá však rešpektuje rozdielnu kompetentnosť subjektov,*
- *flexibilita, vytvárajúca priestor pre inovatívne a kreatívne myslenie a konanie,*
- *podnikateľský prístup k rozvoju; líder územia má vlastnosti podnikateľa, verí v zmenu, je schopný prispôbovať podmienky v území a riskovať v záujme zmeny. [19, s. 9 - 12].*

Koncepcia lokálne iniciovaného ekonomického rozvoja

Koncepcia lokálne iniciovaného ekonomického rozvoja (LED) patrí do kategórií nových koncepcií rastu. Ako už vyplýva z jej názvu, prezentuje proaktívnu politiku, v ktorej úlohu iniciátora rozvoja zohrávajú spravidla regionálne a lokálne vlády. Objektom jej skúmania je *komplexný rozvoj územia* (územno-technický, sociálny, kultúrny, ekologický a ekonomický), realizovaný tak orgánmi obcí a regiónov, ktorý vykonávajú zo zákona, ako aj rozvoj zabezpečovaný aktivitami subjektov súkromného a mimovládneho sektora. Z uvedeného zároveň vyplýva, že ciele politiky založenej na koncepcii LED nemožno dosiahnuť inak, ako *interakciou* medzi lokálnou vládou, súkromným sektorom, projektovými a rozvojovými inštitúciami, záujmovými profesionálnymi združeniami, tretím sektorom a obyvateľmi v území.

LED sa spája so *stratégiou endogénneho regionálneho rozvoja*. Podľa T. Bartíka „lokálny ekonomický rozvoj môže byť definovaný ako zvyšovanie kapacity lokálnej eko-

nomiky v záujme rastu blahobytu miestneho obyvateľstva“. [3, s. 1]. E. Blakely, ktorý je pokladaný za významného teoretika nových prístupov k miestnemu rozvoju, definuje LED ako „proces, prostredníctvom ktorého územné samosprávy alebo komunitné organizácie riadia svoje existujúce zdroje a vstupujú do nových partnerstiev so súkromným sektorom, alebo navzájom medzi sebou, s cieľom vytvoriť nové pracovné príležitosti a stimulovať ekonomické aktivity vo vymedzenom ekonomickom území“. [4, s. 12].

Príčiny, prečo sa vo svete začala venovať taká intenzívna pozornosť uplatňovaniu koncepcie LED, sú podľa J. Bučeka nasledujúce:

- *globalizácia ekonomiky (ekonomika každej lokality je vystavená globálnej konkurencii),*
- *celková ekonomická reštrukturalizácia, meniac sa štruktúra priemyslu a technologické inovácie (dôraz na flexibilitu, vysokú produktivitu v menších jednotkách),*
- *celková deetatizácia,*
- *obmedzené zdroje verejných financií,*
- *obmedzené kompetencie, finančné zdroje a kapacity miestnych samospráv,*
- *snaha miestnej úrovne konať,*
- *potreba riešiť problémy životného prostredia, sociálno-demografické problémy a otázky kvality života. [5, s. 151].*

V koncepcii LED zohrávajú úlohu akceleratorov rozvoja malé a stredné podniky (ďalej len „MSP“). Podľa H. Armstronga a J. Taylora MSP sú schopné vytvárať veľký počet nových pracovných miest prostredníctvom diverzifikovanej a flexibilnej priemyselnej základne reprezentovanej podnikateľmi, ktorí sú ochotní znášať riziká, stimulovať konkurenciu a inovácie. [1, s. 264]. Podnikanie má aj demonštračný a motivačný efekt. Zakladanie nových spoločností môže prostredníctvom modelového správania sa ovplyvniť motiváciu obyvateľov k založeniu ich vlastného podniku.

Základné znaky politiky LED zhrnuli M. S. Cunningham a J. Meyer-Stamer nasledujúco:

- *LED je „poháňaný“ lokálnou vládou, ale potrebuje zapojenie súkromného sektora a ostatných subjektov občianskej spoločnosti do rozvojových procesov,*
- *je založený na participačných procesoch a všestrannom úsilí všetkých jeho účastníkov,*
- *iniciatíva v rámci LED musí byť založená na hlbokom prieskume lokálnych ekonomík,*
- *LED potrebuje stratégiu v zmysle písomného dokumentu a inštitúcie, ktoré ju budú uplatňovať. [8, s. 6].*

Z predchádzajúcej charakteristiky LED vyplýva, že zodpovednosť za rozvoj je rozložená medzi všetkých relevantných aktérov, ale zároveň že jeho výsledky sú podmienené vytvorením platformy pre ich spoluprácu na báze spoločných cieľov. Namiesto pojmu *lokálna vláda* sa často pre tento nový typ politiky používa pojem *lokálne vládnutie*, ktorý zohľadňuje širokú účasť rôznych aktérov na tvorbe a realizácii rozvojových projektov.

Medzi hlavné princípy lokálneho vládnutia patria partnerstvo, vytváranie sietí, šírenie informácií, vzájomné učenie sa a i.

V názoroch na *nositeľov lokálnej rozvojovej politiky* sa rozchádzajú tak teoretici, ako aj rôzne nadnárodné inštitúcie. [10, s. 12]. Kým Svetová banka (ďalej len „SB“) zdôrazňuje nezastupiteľnú úlohu *lokálnych a regionálnych vlád - samospráv* v iniciovaní rozvoja, Medzinárodná organizácia práce predpokladá, že stratégiu budú realizovať *účelovo vytvorené rozvojové agentúry* ako jej implementačné orgány, t. j. neziskové organizácie, vznikajúce za účasti verejného a súkromného sektora.

Prívrženci postavenia *lokálnej vlády v úlohe rozhodujúceho aktéra LED*, reprezentovaní napr. Thousdalom, argumentujú nasledujúco:

- *demokraticky zvolená vláda sa zodpovedá občanom, a z toho dôvodu je v pozícii legitimizovať stratégie LED,*
- *lokálna vláda je zapojená do prípravy komplementárnych aj konkurenčných rozvojových plánov, dokáže lepšie integrovať tieto plány, vrátane ich sociálnych a environmentálnych cieľov,*
- *lokálna vláda je silne zapojená do miestnych podnikateľských aktivít ako dodávateľ infraštruktúry, výberca daní, regulátor využívania pozemkov, budov a aktivít.* [9, s. 7].

Orientácia na lokálne iniciovaný regionálny a lokálny rozvoj neznamena tvorbu uzavretých regionálnych a lokálnych ekonomík, alebo dokonca odčlenenie od makroekonomických štruktúr a systémov, ale zmenu uniformnej priestorovej špecializácie na takú, ktorá bude rešpektovať miestne špecifiká, vytváranie diverzifikovaných ekonomických systémov, v ktorých sa uplatnia miestne zdroje, ktoré doposiaľ neboli efektívne, alebo vôbec využívané.

Pre implementáciu nových regionálnych rozvojových koncepcií do teórie a ich stále širšie uplatňovanie v praxi sa začali aj v krajinách strednej a východnej Európy vytvárať priaznivé vonkajšie aj vnútorné, politické a ekonomické predpoklady, a to:

- *globalizačné procesy vyvolali krízu centralistických administratívnych riadiacich štruktúr a viedli k reformovaniu systémov verejnej správy, ku konštituovaniu kompetentných samosprávnych vlád na úrovni regiónov a obcí,*
- *demokratizácia spoločnosti zvyšuje postupne kompetentnosť regionálnych a lokálnych vlád, ktoré k plneniu úloh prizývajú aj ďalších, na rozvoji zainteresovaných partnerov,*
- *regionálne a lokálne vlády, zodpovedajúce za lokálny a regionálny rozvoj, v podmienkach obmedzených zdrojov verejných rozpočtov a zároveň pri rastúcom dopyte po verejných službách sú „odsúdené“ na využívanie miestneho rozvojového potenciálu,*
- *regionálni a lokálni aktéri postupne získavajú manažérske skúsenosti a zručnosti a sú schopní čeliť niektorým dôsledkom zlyhania trhu a vytvárať predpoklady pre rast konkurencieschopnosti riadených území.*

2. Partnerstvá a regionálny rozvoj

V kontexte s predchádzajúcimi teoreticko-metodologickými východiskami regionálnej a lokálnej rozvojovej politiky možno konštatovať, že všetky novšie koncepcie, ako aj ich realizácia sa opierajú o *princíp partnerstva ako nevyhnutný predpoklad decentralizovanej regionálnej politiky*, založenej prevažne na využívaní endogénneho rozvojového potenciálu a na iniciatívnom prístupe lokálnych vlád, ktoré sa opierajú o podporu všetkých, na rozvoji zainteresovaných partnerov.

Regionálny hospodársky a sociálny rozvoj v trhovej ekonomike je typickou oblasťou, nabádajúcou k prijímaniu spoločných medzisektorových postupov v záujme efektívneho napĺňania tak regionálnych, ako aj sektorových cieľov.

2.1 Podstata, charakteristiky a typy partnerstiev

Partnerstvo možno definovať ako spoluprácu a hľadanie riešení na základe spoločnej dohody, ktorá určuje funkcie a konkrétne úlohy partnerov a uvádza spoločné ciele, integruje rozdielne záujmy a ciele do riešenia, z ktorého budú profitovať všetci partneri. Partnerstvo tak umožňuje spoločné zvládnutie takých problémov, ktoré nedokážu jednotliví aktéri vyriešiť sami.

Pre lepšie a úplnejšie pochopenie partnerstva, jeho podstaty, diferencovaných foriem, podmienok vzniku a úspešného pôsobenia uvedieme jeho ďalšie znaky, ktoré vyplynuli zo zovšeobecnenia skúseností krajín uplatňujúcich rozmanité typy partnerstiev v praxi.

Charakteristické znaky partnerstva sú:

- *partnerstvo je zároveň princípom, vzťahom, ale aj nástrojom hospodárskej a sociálnej politiky,*
- *partnerstvo je pochopenie potreby spájania ľudí a organizácií pri dosahovaní spoločných cieľov na báze spoločnej dohody,*
- *myšlienka komplementarity jednotlivých účastníkov neznamena ich absolútnu rovnosť, ale rovnosť výhod úmernú podielu účasti jednotlivcov na vytvorenej hodnote spoločného diela,*
- *partnerstvo znamená pripravenosť čeliť dilemám a robiť zodpovedné rozhodnutia, rovnako ako aj schopnosť prijať neúspech,*
- *rozvoj partnerstva vyžaduje kompetentné vedenie, pričom by sa nemalo uplatňovať riadenie hierarchického typu, ale vedenie umožňujúce participáciu a zhodu jednotlivých partnerov v zásadných otázkach,*
- *partnerstvo by sa malo snažiť optimálne využiť odbornosť a skúsenosti každého partnera; takýto prístup posilňuje identitu partnerstva a poskytuje lepšie podmienky pre rozvoj kolektívnych schopností každého jeho člena,*
- *formálne uzavretá a podpísaná dohoda o partnerstve môže fungovaniu spojenectva prospieť, nie je však nevyhnutnou podmienkou jeho existencie.*

Z uvedených znakov a charakteristík vyplýva potenciálna rozmanitosť partnerskej spolupráce (podrobnejšiu klasifikáciu partnerstiev pozri v [13, s. 29 - 46]).

Tabuľka 1

Základná klasifikácia partnerstiev

Podľa viazanosti na právne normy	- formalizované, viazané na konkrétny zákon a zmluvne podložené partnerstvá - voľné, neformálne, otvorené partnerstvá, vytvorené na základe záväzku partnerov o spolupráci
Podľa sektorovej príslušnosti	- verejno-verejné partnerstvá, iniciované orgánmi verejnej správy - verejno-súkromné partnerstvá, iniciované spravidla orgánmi verejnej správy - súkromno-súkromné partnerstvá, vznikajúce z iniciatívy subjektov súkromného sektora - multisektorové partnerstvá, iniciované spravidla jedným z participujúcich sektorov
Podľa územnej pôsobnosti	- supranacionálne, nadnárodné partnerstvá, iniciované nadnárodnými inštitúciami - národné partnerstvá, iniciované národnými všeobecnými a sektorovými inštitúciami - subnacionálne partnerstvá, iniciované územnými všeobecnými a sektorovými štruktúrami
Podľa účelu vzniku	- výstavba technickej infraštruktúry - zabezpečovanie verejných služieb - rozvoj bytovej výstavby - riešenie problémov nezamestnanosti - koncipovanie a realizácia rozvojových programov - spoločná príprava a realizácia dotovaných projektov a pod.

Prameň: Vlastné spracovanie podľa: Hamalová, M. - Belajová, A. - Matúšová, S. 2012. Partnerstvá - významný faktor rozvoja regiónov a obcí v podmienkach trhovej ekonomiky. Bratislava: VŠEMvs, 2012. s. 29 – 46. ISBN 978-80-89458-23-3.

V regiónoch a obciach pôsobia *voľné - neformálne, otvorené partnerstvá*, ktoré slúžia ako fóra na výmenu skúseností, pomáhajú participujúcim subjektom získavať nové informácie a poznatky, prípadne vzájomne koordinovať svoje činnosti. Podstatne významnejšiu úlohu v rozvojových procesoch regiónov zohrávajú *formalizované partnerstvá*, ktoré sú *zmluvne podložené*, majú jasný rámec pre stanovenie cieľov, vymedzené zodpovednosti a štruktúry riadenia a implementácie projektov sú jasne definované. Rovnako aktivity, výsledky a výstupy sú definované v merateľných jednotkách.

Pozitívne efekty najmä formalizovaných partnerstiev, orientovaných na strategické ciele rozvoja, možno zhrnúť nasledujúco:

- komplexnejšie využitie odborných kapacít v území pri tvorbe programových dokumentov,
- vyššia efektívnosť vo výbere projektov, v programovaní a monitorovaní,
- zainteresovanie partnerov na rozvoji a docielenie všeobecného konsenzu a pod-

pory programov rozvoja,

- *zistenie reálnych rozvojových zdrojov (finančných, materiálnych, personálnych) pre realizáciu a manažment projektov,*
- *vyššia miera legitímnosti a transparentnosti v rozhodovaní orgánov verejnej správy,*
- *lepšie a efektívnejšie využívanie výsledkov programov,*
- *možnosť posilňovania inovačných procesov a vzdelávania aj mimo vymedzeného organizačného rámca jednotlivých inštitúcií.*

Neúspech partnerstva nevyplýva z jeho samotnej podstaty, ale je najčastejšie spôsobený rozdielnymi cieľmi partnerov, rozdielnou úrovňou poznania (vzdelania, skúseností), zlou definíciou zmluv a pravidiel fungovania. [19, s. 52].

2.2 Vplyv Európskej únie na formovanie partnerstiev

Princíp partnerstva formálne zaviedla Európska komisia (ďalej len „EK“) v roku 1988 v rámci štrukturálnych fondov a bol definovaný ako „úzka spolupráca medzi EK a všetkými relevantnými zložkami verejnej správy na národnej, regionálnej a miestnej úrovni členských štátov“. V roku 1993 boli medzi kompetentných účastníkov partnerstiev zaradení aj ostatní ekonomickí a sociálni partneri. Partnerstvo sa tak stalo komplexným rámcom strategických a výkonných vzťahov pre oblasť formulovania programových cieľov, tvorby programov, riadenia programov a ich implementácie.

Inštitucionálne partnerstvá Európskej únie

Samotná činnosť EÚ v zmysle platných zmlúv uplatňuje partnerstvá aj na inštitucionálnej úrovni. Ako príklad možno uviesť *Hospodársky a sociálny výbor*, ktorý je poradným orgánom EÚ reprezentujúcim zamestnávateľov, odborové zväzy, poľnohospodárov, spotrebiteľov a ďalšie záujmové skupiny členských štátov, alebo *Výbor regiónov*, ktorý vznikol ako odpoveď na obavy európskych lídrov, že zastúpenie miestnych a regionálnych orgánov zaostáva za napredovaním administratívneho mechanizmu EÚ. Uvedené inštitucionálne partnerstvá fungujú ako konzultačné (poradné) orgány pre Európsky parlament (ďalej len „EP“), Radu a EK.

Medzi najnovšie inštitucionálne partnerstvá EÚ patrí platforma na monitorovanie *stratégie Európa 2020*, ktorej cieľom je prispieť k európskej diskusii o inteligentnom, udržateľnom a inkluzívnom raste a k jej monitorovaniu. Členmi platformy sú zástupcovia regionálnych a miestnych samospráv z 27 členských krajín. *Poslaním platformy je:*

- *zapojiť miestne a regionálne orgány do uplatňovania politík súvisiacich s cieľmi stratégie Európa 2020,*
- *preskúmať rozvíjajúci sa vzťah medzi stratégiou Európa 2020 a politikou súdržnosti,*
- *sledovať zapájanie miestnej a regionálnej úrovne do procesu správy a riadenia stratégie,*
- *zistiť prekážky, s ktorými sa miestne a regionálne orgány stretávajú pri uplatňovaní stratégie Európa 2020,*
- *podporovať výmenu informácií, skúseností a osvedčených postupov.*

Finančná podpora regionálnych a lokálnych partnerstiev v členských štátoch Európskej únie

EÚ podporuje regionálne a lokálne partnerstvá členských štátov aj prostredníctvom grantov zo štrukturálnych fondov, ktoré uvádzame nižšie.

Európsky sociálny fond (ďalej len „ESF“) poskytuje granty na projekty Partnerstvá sociálnej inklúzie, ktoré podporujú:

- vytváranie sietí medzi dôležitými aktérmi, vrátane sociálnych partnerov a mimovládnych organizácií v oblasti zamestnanosti a začlenenia na trhu práce, a to na európskej, národnej, regionálnej i miestnej úrovni,
- zaangažovanie sociálnych partnerov a mimovládnych organizácií v projektoch ESF, predovšetkým tých, ktoré sa týkajú sociálnej inklúzie, rovnosti pohlaví a rovnakých príležitostí.

Program *EQUAL*, financovaný tiež z ESF, má ambíciu prostredníctvom partnerských štruktúr v regiónoch prispieť k zaraďovaniu nezamestnaných a znevýhodnených skupín do pracovného života, riešiť problémy dlhodobej nezamestnanosti, uľahčovať integráciu mladých ľudí do pracovného procesu, adaptovať pracovné sily na modernizáciu priemyslu a i.

Program *LEADER* umožňuje vidieckym partnerstvám vytváranými prostredníctvom miestnych akčných skupín s potvrdeným štatútom vytvárať verejno-súkromné partnerstvá za účelom realizácie integrovaných stratégií rozvoja vidieka. Cieľom programu je zvýšiť kvalitu manažmentu a mobilizovať rozvojový potenciál vidieckych obcí.

Program *Európska územná spolupráca* je novým samostatným programom európskej kohéznej politiky. Jeho cieľom je dosiahnutie vyrovnanej integrácie rôznych území EÚ prostredníctvom podpory spolupráce regiónov. Prostriedky z fondu sú zamerané najmä na podporu nadnárodných regionálnych a lokálnych partnerstiev v členských štátoch EÚ.

Program *Európa pre občanov* je typickým komunitárnym programom EÚ, ktorého cieľom je zlepšenie európskej občianskej participácie v procese integrácie a rozvoja spolupatričnosti podporovaním spolupráce medzi mestami členských štátov.

Program *INTERREG IVC* má za cieľ skvalitniť regionálne a lokálne politiky v členských štátoch v oblasti inovácií a znalostnej ekonomiky, ako aj v oblasti životného prostredia a prevencie rizík, spájať regióny a obce s menšími skúsenosťami v regionálnej politike so skúsenými regiónmi a obcami iných štátov.

Všetky uvedené a celý rad ďalších programov vychádzajú z predpokladu partnerskej spolupráce ako princípu európskej regionálnej politiky. V mnohých programoch je existencia partnerstva podmienkou finančnej podpory projektov.

3. Uplatňovanie partnerstiev v regiónoch a v obciach Slovenskej republiky

Význam regionálnych a lokálnych partnerstiev v SR narastá tak v súvislosti s transformáciou jej ekonomického systému, ako aj s modernizáciou verejnej správy, predovšet-

kým posilňovaním kompetentnosti a zodpovednosti samospráv obcí a regiónov, najmä v oblasti regionálneho a komunálneho rozvoja.

Rozvoj partnerskej spolupráce na regionálnej a miestnej úrovni je motivovaný vonkajšími a vnútornými faktormi. Z *vonkajších faktorov* je to vstup SR do EÚ, ktorá partnerstvo považuje za jeden z rozhodujúcich princípov spoločnej regionálnej politiky a pokladá za nevyhnutné, aby ho krajiny, pôsobiace v jednotnom európskom administratívnom priestore, premietli aj do svojich národných regionálnych politík. Deklarovanie princípu partnerstva je umocnené aj jeho zakomponovaním medzi kritériá poskytnutia finančnej podpory z fondov EÚ na regionálne a obecné rozvojové projekty.

V podmienkach SR majú najmä malé obce obmedzené možnosti získavania finančných zdrojov na svoj rozvoj zo štrukturálnych fondov EÚ tým, že ako príjemcov finančnej podpory stanovili kompetentné orgány póly rozvoja a kohézne póly, čím sa cca 52 % malých obcí vyčlenilo z možnosti na týchto zdrojoch participovať. Týmto obciam sa vytvorila možnosť získania finančných prostriedkov zo zdrojov EÚ práve prostredníctvom špeciálnych programov, založených na princípoch partnerstva.

Z *vnútorných faktorov* dôvodom partnerskej spolupráce na miestnej a regionálnej úrovni je predovšetkým proces decentralizácie verejnej správy, spojený s masívnym presunom kompetencii zo štátnej správy na miestne samosprávy (stavebný úrad, školstvo, sociálna starostlivosť a i.), ktorých výkon, najmä v malých obciach, nie je možné realizovať bez dobrovoľnej partnerskej spolupráce s inými obcami spravidla formou spoločných obecných úradov (ďalej len „SOÚ“).

Do kategórie vnútorných faktorov patrí aj snaha miestnych samospráv presadiť sa v systéme verejnej správy pri plnení úloh v ich pôsobnosti, rozšíriť a skvalitniť škálu poskytovaných služieb, najmä sociálnych, vybudovať v obciach technickú infraštruktúru, skvalitniť životné prostredie, prispieť k riešeniu miestnej a regionálnej nezamestnanosti a i. Sú to úlohy spojené s vysokými nárokmi na materiálne, finančné a personálne kapacity, ktorými väčšina slovenských obcí nedisponuje.

V regionálnej rozvojovej politike SR zohrávajú významnú úlohu najmä inštitucionalizované formy partnerstiev, založené na báze právnych noriem súkromného alebo verejného práva. K ich silným stránkam možno zaradiť:

- stabilitu vzťahov ako prvoradý predpoklad pre riešenie strategických rozvojových cieľov,
- formálnu aj vecnú podporu zo strany inštitúcií verejnej správy,
- predpoklad získania prostriedkov z európskych fondov.

Skôr ako uvedieme príklady partnerstiev je potrebné konštatovať, že v SR sú v zásade vytvorené vonkajšie aj vnútorné organizačné, právne, aj ekonomické predpoklady pre ich všestranný rozvoj. [21, s. 86 - 108]. Medzi slabé stránky rozvoja partnerstiev sa radia spravidla nedostatky v manažérskych kvalitách kompetentných predstaviteľov samospráv.

V nasledujúcej časti uvádzame príklady dvoch najrozvinutejších typov inštitucionalizovaných - formálnych partnerstiev v SR, podporovaných z fondov EÚ.

3.1 Partnerstvá typu LEADER

Medzi perspektívne a účinné formy partnerstiev, ktoré majú potenciál na riešenie ťažiskových problémov vo vidieckych regiónoch a obciach, patrí program LEADER, ktorý umožňuje získať prostriedky z EÚ aj pre tie sektory a činnosti (príjemcovia finančnej pomoci), ktoré nemajú možnosť získať prostriedky z ostatných zdrojov, pôsobiacich vo vidieckom prostredí (kultúrne činnosti, obnova architektúry, rozvoj turistiky a i.).

Prístup LEADER je novou filozofiou rozvoja vidieka, rozvíjanou v EÚ od roku 1991, podľa ktorej rozhodovanie o stratégiách rozvoja a ich realizácii prislúcha miestnym aktérom. Je založený na stratégii endogénneho rozvoja a na prístupe zdola nahor a realizuje sa formou inštitucionalizovaného verejno-súkromného partnerstva. Umožňuje vidieckym partnerstvám, vytvoreným vo forme akreditovanej miestnej akčnej skupiny (ďalej len „MAS“), zloženej z reprezentantov samospráv, podnikateľských skupín, rôznych združení a profesijných organizácií, získať finančné prostriedky na podporu rozvoja zo zdrojov EÚ, predovšetkým z nástrojov podporujúcich politiku rozvoja vidieka.

Základným cieľom programu LEADER je zlepšovať kvalitu života, rozvíjať ekonomické aktivity a pracovné príležitosti v zaostávajúcich vidieckych obciach

Na základe prieskumu, ktorý prezentuje B. Milotová vyplýva, že v SR bolo vytvorených a rozvíja svoju činnosť 29 partnerstiev vytvorených prístupom LEADER, so štatútom, oprávňujúcim získanie zdrojov z programu LEADER. [17. s. 244 - 252]. Prístupom LEADER však vzniklo ďaleko viac MAS bez oficiálneho štatútu, ktoré však v regiónoch pôsobia, ovplyvňujú ich rozvoj a získavajú prostriedky z rôznych mimoeurópskych alternatívnych zdrojov. Ako dokumentuje súčasná prax SR, partnerstvá typu LEADER predstavujú jednu z najúčinnnejších foriem partnerstiev a významne prispievajú k postupnej eliminácii rozdielov v životnej úrovni obyvateľov miest a vidieka.

3.2 Partnerstvá sociálnej inklúzie

Prvé partnerstvá sociálnej inklúzie (ďalej len „PSI“). začali vznikať v rokoch 2004 - 2005, v čase založenia Fondu sociálneho rozvoja ako platformy pre spoluprácu verejného, súkromného a neziskového sektora na riešenie problému chudoby a nezamestnanosti v najzaostalejších regiónoch. V SR boli v roku 2009 vyhlásené štyri výzvy na podporu PSI, vďaka ktorým vznikla rozsiahla sieť takmer tisícky významných hráčov, a to lokálnych inštitúcií, organizácií, miestnych samospráv, podnikateľov, mimovládnych organizácií, ktorá tvorí dodnes jediná sieť verejno-súkromných partnerstiev v SR v sociálnej oblasti. Jedným z prvých partnerstiev tohto typu je Partnerstvo sociálnej inklúzie Šariš (ďalej

len „PSI Šariš“). Predstavuje otvorené združenie občanov, skupín a organizácií, založené v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združení občanov v znení neskorších predpisov z roku 2004. Štruktúru členskej základne tvoria subjekty zamerané na sociálnu činnosť uskutočňovanú na základe dobrovoľnosti alebo vyplývajúcej im priamo zo zákona. Do kategórie strategických partnerov sa radia Úrad práce sociálnych vecí a rodiny v Prešove, Prešovský samosprávny kraj a Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity. Na princípe dobrovoľnosti v združení pôsobí 21 obecných samospráv, ktorým zákon taktiež ukladá povinnosť v oblasti sociálnych služieb, 26 mimovládnych organizácií reprezentovanými občianskymi združeniami, nadáciami, neziskovými organizáciami, 3 združenia obcí a 5 podnikateľských subjektov.

Základným programovým dokumentom pre činnosť združenia je Stratégia partnerstva sociálnej inklúzie Šariš, orientovaná na realizáciu strategického cieľa, ktorým je integrácia marginalizovaných skupín občanov a jednotlivcov do jednotného spoločenstva občanov, využitím vhodných nástrojov sociálnej pomoci, najmä formou prevencie a sociálneho poradenstva

Rozhodovaciú, koordinačnú a riadiacu činnosť PSI zabezpečujú orgány združenia, ktorými sú *valné zhromaždenie* ako najvyšší rozhodovací orgán, ktorý je tvorený všetkými členmi PSI Šariš a *správna rada*, ktorá je riadiacim a koordinačným orgánom združenia a *predseda PSI*, ktorý je volený z členov správnej rady a je štatutárnym zástupcom združenia. Výkonnú činnosť zabezpečujú pracovné komisie.

Činnosť PSI vyústila 16. decembra v roku 2011 do založenia ich celonárodnej nezávislej a nepolitickej platformy pod názvom *Slovenská asociácia partnerstiev sociálnej inklúzie* (ďalej len „SAPSI“). Jej poslaním je zasadzovať sa o súlad celonárodnej politiky v sociálnej oblasti s potrebami jednotlivých regiónov.

3.3 Občianske združenia

Pre ilustráciu uvádzame aspoň jeden z mnohých príkladov partnerstiev, ktorých vznik nie je motivovaný len ekonomickými dôvodmi, ale napríklad aj spoločnou snahou niekoľkých komunít o posilnenie ich identity. *Občianske združenie ALMA – Centrum obnovy a ochrany ľudovej architektúry a tradícií Gemera* je partnerstvo súkromného a verejného sektora. Jeho aktérmi sú malí súkromní producenti vína, občania obcí a miestna samospráva. Združenie pôsobí na území Gemersko - Turnianskeho Krasu. Od roku 2006 pôsobí ako miestna akčná skupina širšie koncipovaného združenia KRAS a zahŕňa územie 19 obcí Gemersko-Turnianskeho regiónu.

Občianske združenie ALMA pôsobí na dobrovoľnom prístupe občanov obcí, ktorí prejavili záujem o udržanie tradícií regiónu a posilnenie identity svojich komunít, ako aj na aktívnom prístupe samospráv a manažérky tohto partnerstva.

Pre svoju činnosť si stanovilo dva strategické ciele:

- *posilniť identitu miestnych komunít cez zvyšovanie záujmu o oživenie tradičných hodnôt regiónu, a tým prispieť aj k riešeniu vysokej nezamestnanosti v regióne,*
- *udržať a oživiť pestovania viniča, ovocia a výroby medzi prostredníctvom predaja*

týchto výrobkov, k čomu by malo prispieť vytvorenie regionálnej značky.

Združenie ALMA je jedným z príkladov, ktorý dokumentuje, že dôvodom na vznik partnerstva nemusia byť v prvom rade len ekonomické dôvody a disponibilita veľkých finančných zdrojov, ale aj snaha udržať tradície, a tak podporiť aktivitu občanov, ktorá v konečnom dôsledku prispeje k zvýšeniu atraktívnosti územia pre rozvoj cestovného ruchu, dopytu po špecifických službách a produktoch, k rastu zamestnanosti a obecných príjmov.

3.4 Anketový prieskum partnerstiev vo vybraných obciach Slovenskej republiky

Podklady pre hodnotenie stavu partnerstiev v obciach SR boli získané aj vlastným anketovým prieskumom, kombinovaným s riadeným rozhovorom, ktorý bol realizovaný v roku 2009.

Pri výbere respondentov (obce, podnikatelia) pochádzajúcich z Trenčianskeho, zo Žilinského a z Prešovského samosprávneho kraja bola použitá metóda náhodného výberu, ktorá obsiahla všetky veľkostné kategórie obcí, základné právne formy a veľkostné kategórie miestnych podnikov. Na prieskume participovali kompetentní predstavitelia 95 obcí a 112 podnikateľských subjektov (malých a stredných podnikov).

Cieľom prieskumu bolo zistiť, aký význam prikladajú predstavitelia obcí a podnikatelia partnerstvám pri programovaní a realizácii rozvojových procesov v regiónoch a v obciach a aké sú formy ich podpory. Vedľajším cieľom bolo upozorniť respondentov na existenciu fenoménu partnerstva, ktorému, ako vyplynulo aj z iných prieskumov, predstavitelia obcí neprikladajú význam primeraný jeho postaveniu v systéme rozvojových predpokladov.

3.4.1 Podnikateľské subjekty v obciach a ich vzťah k rozvoju partnerstiev

Zhodnotenie podnikateľskej základne v obciach je dôležité vo vzťahu k rozvoju partnerskej spolupráce z viacerých dôvodov:

- podnikateľské subjekty sú na miestnej úrovni najdôležitejšími partnermi samosprávy pri napĺňaní ekonomického a sociálneho rozvoja obce,
- počet, štruktúra a veľkosť lokalizovaných podnikov v sídle podmieňuje tak dynamiku sociálno-ekonomického rozvoja obce, ako aj rozsah a charakter partnerských vzťahov a nevyhnutnosť ich koordinácie,
- právne formy podnikania ovplyvňujú tak rozsah, ako aj kombináciu rôznych foriem partnerskej spolupráce.

Z prieskumu postojov podnikateľov k partnerskej spolupráci vyplynuli nasledujúce poznatky:

- väčšina podnikateľov nemá dostatok poznatkov o partnerskej spolupráci, jej potrebe v reálnom rozvoji miestnej ekonomiky, o jej rozmanitosti a synergickom efekte pre kvalitu prostredia, v ktorom pôsobia, preto ju hodnotia len cez prizmu bezprostredného podnikateľského prospechu;
- partnerskú spoluprácu redukujú spravidla len na spoluprácu s inými firmami, ktoré si vytvárajú po línii dodávateľských a odberateľských vzťahov. Vzťahy s inými part-

nermi, vrátane obcí, akceptujú v prípade realizácie spoločných projektov, prostredníctvom ktorých sa im ponúka možnosť získania alternatívnych finančných zdrojov. Podnikateľské subjekty majú vytvorené stabilné partnerské vzťahy predovšetkým s inými podnikateľmi (56 %), s niekoľkými vzájomne prepojenými firmami (23 %), s veľkými firmami (17 %). S obecným zastupiteľstvom má vytvorené stabilné partnerské vzťahy len 16 % podnikateľov. Len 4 % respondentov má vytvorené partnerské vzťahy s inými subjektmi, ako sú poradenské firmy, orgány štátnej správy, charitatívne organizácie a i.;

- podľa názoru väčšiny podnikateľov (59 %) hlavnými iniciátormi partnerských vzťahov by mali byť obecné a regionálne zastupiteľstvá. Predpokladom pre intenzívnejšiu spoluprácu s obcami by mohlo byť vytvorenie združení pre miestny rozvoj, alebo klubov podnikateľov, ktoré by predstavovali kompetentných partnerov pre obecné zastupiteľstvá v podnikateľských záležitostiach. V súčasnosti túto úlohu plnia komisie, pričom ich personálne vybavenie nemusí vyhovovať požiadavke kvalifikovaného poradenského orgánu;
- z výsledkov prieskumu vyplynulo, že podnikatelia (viac ako 80 % dotazovaných) celkove pozitívne hodnotia aktuálnu starostlivosť samospráv o vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia, najmä rozvojom infraštruktúry, alebo ponukou priestorov a pozemkov na podnikanie. Zároveň upozorňujú aj na rezervy obcí v tejto oblasti. Očakávajú predovšetkým viac informácií o možnostiach podnikania (50 %), podporovanie podnikania úľavami na daniach (54%), poskytovanie grantov a informácií o možnosti ich získavania, iniciovanie vzniku podnikateľských sietí a podporu výskumu a vzdelávania v odvetviach podnikateľských činností v obciach;
- len málo podnikateľov (2 %) môže ovplyvňovať podnikanie prostredníctvom priamej účasti v zastupiteľskom zbore (v postavení poslancov). Ostatní podnikatelia uvádzajú, že do usmerňovania podnikateľskej činnosti v obci môžu vstupovať len ako radoví občania na zasadnutiach zastupiteľstiev. Na otázku, prečo sa nepodieľajú na rozhodovaní o podnikaní, uviedlo 62 % respondentov, že nikdy neboli v tejto súvislosti samosprávou oslovení;
- dve tretiny dotazovaných podnikateľských subjektov sa nepodieľa na tvorbe programových dokumentov obce a prekvapujúce je, že len 15 % oslovených pokladá túto formu spolupráce s obcou za významnú.

3.4.2 Miestna samospráva a jej vzťah k rozvoju partnerstiev

V procese reformy verejnej správy prešla na miestnu samosprávu zodpovednosť za zabezpečenie prevahy verejných služieb a územný rozvoj. Z uvedeného implicitne vyplýva samospráve úloha koordinátora obecného rozvoja, ale aj rozhodujúceho iniciátora partnerskej spolupráce všetkých aktérov, ktorí sú na ňom zainteresovaní.

Z prieskumu postojov reprezentantov miestnych samospráv o prístupe k rozvoju obcí a význame partnerstva pri jeho realizácii vyplynuli nasledujúce poznatky:

- väčšina respondentov obcí vyjadrila priemernú, alebo mierne nadpriemernú spokojnosť s aktuálnymi základnými podmienkami rozvoja, ku ktorým patria vybave-

nosť základnou technickou a sociálnou infraštruktúrou, dopravná dostupnosť, ale aj dostupnosť alternatívnych finančných zdrojov z európskych fondov, regionálnych a národných grantov;

- volení predstavitelia obcí deklarujú svoju zodpovednosť za uskutočňovanie a koordinovanie rozvoja obce a podstatná väčšina z nich (88 %) pokladá partnerstvá za nevyhnutný predpoklad pre naplnenie rozvojových cieľov;
- medzi najslabšie články rozvojového procesu radia predstavitelia samosprávy chýbajúcu ponuku pracovných miest, neuspokojivý rozvoj malého a stredného podnikania, chýbajúce remeselnícke služby, nízku ponuku pozemkov pre rozvoj priemyselnej výroby, ako aj ponuku ekonomických, poradenských a informačných služieb;
- názory na hlavný cieľ partnerstva boli pomerne rovnomerne rozložené medzi niekoľko cieľov. Išlo o vytvorenie priaznivých predpokladov pre získanie finančných prostriedkov z fondov EÚ, získanie skúsenosti a know-how od ostatných partnerov, rast zamestnanosti, zvyšovanie kvality života obyvateľov, lepšie využívanie vnútorných materiálnych, finančných a personálnych zdrojov rozvoja a i. Z uvedeného vyplýva, že väčšina dotazovaných reprezentantov obcí neredukuje svoju zodpovednosť len na úlohy, ktoré im bezprostredne vyplývajú zo zákona a začínajú si uvedomovať svoju úlohu iniciátora celkového miestneho rozvoja, na ktorom sa okrem samosprávy podieľajú najmä subjekty súkromného sektora;
- samosprávy však, rovnako ako v podobných predchádzajúcich prieskumoch, недоceňujú význam partnerskej spolupráce v programových aktivitách, t. j. pri spracovaní programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej len „PHSR“), v územnom plánovaní, v programovaní trvalo udržateľného rozvoja, čo poukazuje na skutočnosť, že недоceňujú význam stabilného medzisektorového partnerstva ako nevyhnutného predpokladu rozvoja a konkurencieschopnosti obcí. Nedostatočné uvedomenie si významu partnerstva je markantné najmä pri prístupe samospráv k spracovaniu základných programových dokumentov, ktoré si obce dávajú vypracovať externým inštitúciám. Dokonca aj v tých obciach, v ktorých si vypracovali PHSR prostredníctvom vlastného výkonného aparátu, bola účasť partnerov viac-menej formálna;
- výsledky prieskumu potvrdili, že obce rozvíjajú partnerské vzťahy predovšetkým s tými partnermi, prostredníctvom ktorých spoločne naplňajú úlohy vyplývajúce im zo zákonov, teda predovšetkým so susediacimi obcami, v menšej miere s VÚC, s regionálnymi rozvojovými agentúrami, pričom si uvedomujú, že v záujme efektívnejšieho plnenia úloh bude potrebné zintenzívniť spoluprácu najmä s VÚC, ako aj s malými a strednými podnikateľmi. Spolupráca obcí s VÚC vzniká najmä z dôvodu získania finančných prostriedkov na rozvojové programy obcí, alebo na spoločné rozvojové programy financované z fondov EÚ (64 %), alebo zo zákonom uloženou povinnosťou koordinovať rozvojové ciele obcí a VÚC pri tvorbe programových dokumentov;
- základnou formou medziobecnej spolupráce sú SOÚ, prostredníctvom ktorých si až 60 % skúmaných obcí zabezpečuje výkon prenesených úloh, ale aj časť originálnych úloh. Zvyšných 40 % obcí nevykonáva žiadnu úlohu prostredníctvom SOÚ.

Z celkového počtu až 84 % obcí považuje SOÚ za efektívnu formu spolupráce;

- prieskum umožnil zistiť aj názory predstaviteľov obcí na rozsah presunutých kompetencií zo štátu na samosprávu. Až 50% respondentov pokladá presun kompetencií na obce za primeraný, zodpovedajúci európskemu štandardu. Druhá polovica pokladá súčasné delenie kompetencií za nevyhovujúce, najmä z dôvodov ich nedostatočného finančného zabezpečenia a nepostačujúcej absorpčnej kapacity prevažujúcich malých obcí (cca 70%) v sídelnej štruktúre SR;
- výkon prenesených kompetencií navrhujú v budúcnosti obecné samosprávy riešiť diferencovaním ich rozsahu v závislosti od veľkosti obcí (31 %), presunom prenesených kompetencií opätovne na orgány štátnej správy (18 %) alebo ich pretransformovaním na originálne kompetencie (10 %).

Záver a odporúčania

Reforma verejnej správy, ktorú mnohí odborníci pokladajú za „nekonečný príbeh“, sa v SR začala bezprostredne po zmene politického a ekonomického systému v roku 1989 a neskôr v rokoch 2001 - 2005 pokračovala rozsiahlou kompetenčnou a fiškálnou decentralizáciou, prostredníctvom ktorej štát presunul časť svojich výkonných funkcií na neštátne samosprávne orgány, čím sa vytvoril základný predpoklad pre uznanie ich legitimacy v systéme orgánov verejnej správy. Spolu s presunom právomocí sa samosprávy ujali zodpovednosti za hospodársky a sociálny rozvoj na spravovanom území.

V demokratickom a zároveň v manažérskom modeli verejnej správy územná samospráva začína zohrávať funkciu rozhodujúceho aktéra hospodárskeho a sociálneho rozvoja v území svojej pôsobnosti. V tejto súvislosti sa mení obsah a aj spôsob výkonu ekonomickej funkcie obcí. Obec prestáva byť administrátorom výkonnej funkcie štátu, ale stáva sa aktívnym účastníkom rozvojovej politiky krajiny.

Ako potvrdzujú skúsenosti iných štátov, partnerstvo môže zohrať významnú úlohu pri realizácii strategických cieľov rozvoja obcí a regiónov. Vo Fínsku napr. od roku 1996 sa realizovali za podpory vlády a čiastočne z podpory EÚ významné partnerské projekty pod názvom „teritoriálne pakty zamestnanosti“, ktoré v podstatnej miere prispeli k riešeniu problémov zamestnanosti v krajine.

Vytváranie partnerstiev, ako ukazujú primárne a sekundárne zdroje výskumu, prebieha v obciach a regiónoch SR skôr nesystematicky, často formou personálnej a finančnej spoluúčasti na realizácii kultúrnych, športových a iných akcií, alebo na základe individuálne identifikovaných cieľov, často definovaných jedným partnerom a následne hľadaním partnera, ktorý by sa mohol podieľať na jeho realizácii (výstavba prístupových komunikácií k výrobným alebo obchodným centráм, rekonštrukcia verejných budov a zariadení, využívanie prírodného zdroja a pod.). Frekventovanou formou partnerstva je dobrovoľná spolupráca za účelom kumulácie prostriedkov na realizáciu investičných akcií, na ktoré malé obce nemajú dostatok zdrojov. Frekventovanou formou dobrovoľnej spolupráce obcí je vytváranie spoločných obecných úradov na báze zmluvnej spolupráce za účelom efektívneho výkonu prenesených kompetencií zo štátnej správy, na výkon ktorých nemajú jednotlivé obce postačujúce personálne, materiálne a finančné kapacity.

Prvé náznaky systémovejšej partnerskej spolupráce sa začali vytvárať ponukou štrukturálnych fondov EÚ, ktorých čerpanie bolo podmienené vznikom formálnych partnerstiev, t. j. miestnych akčných skupín.

Medzi strategické problémy, ktoré by sa mali na lokálnej úrovni riešiť formou partnerstiev, možno zaradiť:

- *sociálnu exklúziu marginalizovaných skupín obyvateľstva,*
- *lokálne diferencované príčiny a mieru nezamestnanosti,*
- *nízku mieru využívania špecifických miestnych zdrojov,*
- *nízku konkurencieschopnosť jednej alebo skupiny obcí,*
- *úpadok ťažiskových odvetví, potrebu reštrukturalizácie ekonomiky a vzniku inovatívnych odvetví,*
- *vytvorenie ekonomických sietí, klastrov a pod.*

Uvedené a podobné problémy sú riešiteľné len v rámci dlhodobého časového horizontu, s rozložením základného cieľa na skupinu parciálnych cieľov a ich premietnutie do projektov. Ich realizácia kladie nároky na kumuláciu materiálneho, finančného a aj personálneho vybavenia, na vytvorenie predpokladov pre stabilitu projektov a ich riadiacich tímov, na kontrolu ich realizácie a na kontrolu využívania zdrojov. Rôznorodosť cieľov z aspektu zložitosti a doby riešenia, zainteresovaných aktérov, materiálneho, finančného a personálneho zabezpečenia projektov determinuje uplatnenie diferencovaných foriem partnerstiev, a to od jednoduchých, reprezentovaných dvomi partnermi, až po rôzne typy multifunkčných partnerstiev, ktoré sa môžu realizovať na úrovni miest, alebo ak ide o rovnaký problém menších, susediacich obcí, potom je vhodné ich realizovať na mikroregionálnej úrovni.

Partnerstvo by však malo byť reprezentované jednotlivcami, zastupujúcimi strategických partnerov, ktorí si uvedomujú svoju spolupatričnosť a chápu, že ciele môžu dosiahnuť len vzájomnou podporou. Partnerstvo predstavuje novú kvalitu spolupráce a ak je jeho poslaním riešiť náročné problémy komunity vyžadujúce dlhšie obdobie, je vhodné pristúpiť k jeho *inštitucionalizácii*.

Na základe teoretických poznatkov, praktických skúseností zo zahraničia a SR odporúčame uplatniť tento zovšeobecnený *postup pri formovaní lokálneho, alebo mikroregionálneho partnerstva*:

- *formulovanie a prijatie spoločnej výzvy – formulácia strategického cieľa.* Iniciátorom výzvy v prípade miestnych partnerstiev môže byť tak mestská samospráva, ako aj skupina miestnych samospráv, rozvojová agentúra, orgán štátnej správy, ale aj reprezentanti podnikateľov;
- *identifikácia partnerov;* do partnerstva by mali vstupovať predovšetkým strategickí partneri, ktorí sa stotožnia s cieľom a môžu k jeho realizácii významne prispieť. Z partnerstva sa však nevylučujú ani ostatní partneri, ktorí sa môžu podieľať na propagácii partnerstva, vzdelávacích aktivitách a i.;
- *hľadanie spoločného riešenia;* partneri ochotní spolupracovať spoločne hľadajú

spôsoby optimalizácie realizácie prijatého cieľa, vrátane metód, zdrojov financovania, monitorovania a hodnotenia výstupov a prínosov pre spoločnosť komunity a jednotlivých partnerov;

- *tvorba organizačnej a riadiacej štruktúry*; inštitucionalizované partnerstvo má spravidla svoje riadiace a výkonné orgány zodpovedajúce svojou vecnou a organizačnou štruktúrou cieľom partnerstva;
- *návrh akčných plánov súvisiacich s realizáciou spoločnej výzvy*, špecifikácia ich cieľov, nositeľov, zdrojov pre realizáciu;
- *sledovanie výsledkov a hodnotenie dopadov na základe vopred stanovených kritérií*. Partneri by mali prijať rozhodnutie o spôsobe vecnej a finančnej kontroly realizovaných akčných plánov, o postupoch v prípade vzniknutých problémov v priebehu realizácie a kritériách hodnotenia dopadov výstupov plánov na komunitu a jednotlivé aspekty jej života.

T a b u ľ k a 2

Návrh organizačnej štruktúry inštitucionalizovanej formy partnerstva

Mikroregión	Mikroregión „Partnerstvo“				
obec	obec 1	obec 2	obec 3	obec 4	obec x
partneri	• obce • VÚC • rozvojové agentúry • vzdelávacie a výskumné inštitúcie • mimovládne organizácie • podnikatelia • finančné inštitúcie				
organizačná štruktúra	Riadiaci výbor Zložený z rozhodujúcich predstaviteľov partnerov (obec, združenia a pod.) predseda: členovia:	Výkonný výbor Zložený zo zástupcov všetkých partnerov predseda: členovia:		Tematické výbory 5-10 členné odborné skupiny	
	Manažér Kancelária partnerstva				

Prameň: Vlastné spracovanie.

Navrhnutá schéma inštitucionalizovanej formy partnerstva predpokladá, že poslaním partnerstva je riešiť strategické rozvojové problémy na úrovni *mikroregiónu*, ktorý predstavuje územie, na ktorom sú lokalizované obce prepojené strategickým partnerstvom. Rovnaké obce môžu zároveň pri realizácii iných strategických cieľov vstupovať do inak koncipovaných mikroregionálnych združení. Obdobnú schému organizačnej štruktúry možno aplikovať aj na úrovni *mesta*, ktoré využíva spravidla len svoj vlastný mestský participačný potenciál.

V závislosti od závažnosti, zložitosti a charakteru výzvy sa vyberajú pre partnerstvo *strategickí a doplnkoví partneri*. Medzi najdôležitejších účastníkov mikroregionálnych partnerstiev patria reprezentanti obecných samospráv, VÚC, podnikateľské zväzy, rozvojové a poradenské agentúry, záujmové združenia a občianske združenia. V postavení iniciátorov partnerstiev môžu vystupovať VÚC, obce, rozvojové agentúry, ale aj reprezentanti súkromného sektora, a to v závislosti od charakteru strategického cieľa, ale aj od schopnosti ujať sa vodcovskej funkcie v partnerstve.

Realizácia strategického cieľa kladie nároky na vytvorenie stabilnej a kompetentnej *organizácie partnerstva*. Na základe zahraničných skúseností je vhodné do štruktúry zaradiť tak riadiacu, rozhodovaciu zložku, t. j. *riadiaci výbor*, ako aj výkonnú zložku, t. j. *výkonný výbor*.

Členmi riadiaceho výboru by mali byť starostovia obcí, najvýznamnejší predstavitelia zamestnávateľov v regióne (podnikatelia), predstavitelia najaktívnejších mimovládnych organizácií a združení, ktorí majú dostatok spoľahlivých informácií o ekonomických a sociálnych problémoch územia, ktoré zastupujú a ktorí disponujú potrebnou autoritou a nástrojmi, nevyhnutnými na realizáciu strategických cieľov. Jeho úlohou je vytvorenie a schválenie organizačnej štruktúry riadenia partnerstva, vypracovanie a schvaľovanie strategických výziev a akčných plánov rozvoja mikroregiónu, schvaľovanie metód a podporných nástrojov pre ich realizáciu, monitorovanie a hodnotenie dosahovaných efektov zo spolupráce a navrhovanie nových riešení. V záujme operatívnej funkčnosti by riadiaci výbor nemal mať viac ako 10 členov.

Výkonný výbor predstavuje akčnú zložku riadiacej štruktúry. Tvoria ho reprezentanti strategických partnerov disponujúci špecifickými vedomosťami, odbornými zručnosťami, praktickými a manažérskymi schopnosťami. Je početne väčší než riadiaci výbor s ohľadom na rôzne výzvy, ktoré sa v partnerstve môžu riešiť. Úlohou výkonného výboru je pripraviť akčné plány pre jednotlivé výzvy, ktoré by mali byť previazané so stratégiou rozvoja mikroregiónu. V spolupráci s tematickými výbormi zodpovedá za prípravu návrhov programových dokumentov. Návrh na zloženie a schvaľovanie výkonného výboru je v pôsobnosti riadiaceho výboru. Počet jeho členov je závislý od rozsahu úloh, ktorými ho poveruje riadiaci výbor.

Nakoľko výzvy (problémy), ktoré sa v rámci partnerstva riešia sú rôznorodé, je potrebné, aby si výkonný výbor vytváral ad hoc *tematické výbory* ako poradné, iniciatívne a sčasti aj ako výkonné zložky partnerstva. Odporúčame, aby v každej z uvedených organizačných

zložiek pôsobil aj kompetentný zástupca občanov obce. Predpokladáme, že členovia jednotlivých výborov môžu pracovať na princípe dobrovoľnosti, alebo čiastočného úväzku.

Aby práca partnerstva bola systematická a angažovaná, je potrebné venovať významnú pozornosť manažovaniu činnosti partnerstva, čo si vyžaduje *vytvorenie funkcie manažéra - lídra partnerstva*. Jeho úlohou by malo byť iniciovanie, administrovanie i vykonávanie stanovených činností. Mal by to byť odborník s vedomosťami o regionálnom i municipálnom rozvoji, s praktickými zručnosťami vo vytváraní stratégií, akčných programov a ich implementácií, človek empatický s komunikačnými i manažérskymi schopnosťami. Mnohé skúsenosti z praxe dokumentujú, že manažér je základnou a často i rozhodujúcou hybnou silou rozvoja partnerstiev.

Náš výskum potvrdil, že k hlavným príčinám nedocenenia významu partnerstiev v regiónoch a v obciach SR patria:

- *dlhodobá absencia ucelenej modernej koncepcie a politiky regionálneho a miestneho rozvoja,*
- *chýbajúca podpora uplatňovania manažérskych metód a postupov v riadení regiónov a obcí,*
- *chýbajúci ucelený systém vzdelávania odborníkov pre výkon funkcií v manažérskom modeli verejnej správy,*
- *legislatívna a inštitucionálna podpora strategických partnerstiev.*

Ambíciou uvedenej štúdie nie je (a s ohľadom na zložitosť skúmaného fenoménu – partnerstva ani nemôže byť) komplexný pohľad na teoretické, metodologické a vecné problémy partnerstva ako jedného z dominantných predpokladov úspešnej regionálnej politiky, ale skôr ide o príspevok, ktorý má zdôrazniť jeho význam a možnosti jeho uplatnenia v sektorovej štruktúre SR a poukázať na rezervy v aktivite orgánov verejnej správy pri jeho implementácii.

Literatúra

- [1] ARMSTRONG, H. - TAYLOR, J. 2000. Regional Economics and Policy. Blackwell Publishers, GB 2000. ISBN 0-631-21713-4.
- [2] ATKINSON, M. H. – COLEMAN, V. D. 2007 In Ferrario, C. - Coulson, A. 2007. Institutional Thickness: Local Governance and Economic development Enfland. In International Journal of Urban and Regional Research, Vol.31, 2007.
- [3] BARTÍK, T. 2003. Local Economic Development Policies, W. E. In Upjohn Institute Working Paper, No. 03-91. Upjohn Institute for Employment Research. Michigan, 2003.
- [4] BLAKELY, E. J. - LEIGHT, N. G. 2009. Planning Local Economic Development: Theory and Practice Sage Publication, 2009. ISBN 978-1-4129-6093-9.
- [5] BUČEK, J. 2004. Komunálna ekonómia a komunálna politika. Bratislava: UK v Bratislave, 2004. Dostupné na internete: <http://www.fns.uniba.sk/~khg/bucek.htm>.

- [6] BUČEK, M. - REHÁK, Š. - TVRDOŇ, J. 2010. Regionálna ekonómia a politika. Bratislava: Iura Edition, 2010. ISBN 978-80-8078-362-4.
- [7] Building Local Government Capacity to Achieve the Millenium Development Goals. UNCDF. USA, 2005. ISBN 92-1-126172-4.
- [8] CUNNINGHAM, S. - MEYER-STAMER, J. 2005. Planning or Doing Local Economic Development? In Africa Insight, Vol. 35, No. 4, 2005, AISA.
- [9] ČAPKOVÁ, S. 2004. Rozvoj miestnej ekonomiky. Studia economica 22, 2004. Banská Bystrica: EF UMB, 2004. ISBN 80-8055-994-5.
- [10] Dobré spravovanie regiónov – výzva pre Slovensko. 2010. KRI 2010. ISBN 978-80-970368-0-5.
- [11] FOSLER, R. 1991. Local Economic Development. Washington: ICMA, 1991. ISBN 0-87326-085-6.
- [12] HAMALOVÁ, M. 2007. Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1.časť. Bratislava: VŠEMvs, 2007. ISBN 978-80-89143-58-0.
- [13] HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ, A. - MATÚŠOVÁ, S. 2012. Partnerstvá -významný faktor rozvoja regiónov a obcí v podmienkach trhovej ekonomiky. Bratislava: VŠEMvs, 2012. ISBN 978-80-89458-23-3.
- [14] JACOBS, B. D. 2009. Strategy and Partnerships Cities and Regions. St. Martin PressInc, 2009. ISBN 0-312-23028-1.
- [15] MAIER, G. - TÖDTLING, F. 1998. Regionálna a urbanistická ekonomika 2. Bratislava: Elita, 1998. ISBN 80-8044-049-2.
- [16] MÉNARD, C. – SHIRLEY, M. M. 2008. Handbook of the New Institutional Economics. Springer Verlag, 2008. ISBN 978-3-540-77660-4.
- [17] MILOTOVÁ, B. 2011. Implementácia prístupu Leader na Slovensku – kritický pohľad. XIV. medzinárodné kolokvium o regionálnych vedách. In Zborník príspevkov Bořetice (CD – ROM). Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2011. s. 244 – 252. ISBN 978-80-55-13-1.
- [18] Spoločná vec. Rozvoj – partnerstvo – medziobecná spolupráca. 2001. PHARE 9808-04-01/007. Bratislava: Open Society Fund, 2001.
- [19] STIMSON, R. - STOUGH, R. R. - NIJKAMP, P. 2011. Endogenous Regional Development. Edvard Elgar Publishing Inc, 2011. ISBN 978-1-84980-456-1.
- [20] ŠEBOVÁ, M. 2009. Lokálny ekonomický rozvoj. In Hudec, O.: Podoby regionálneho a miestneho rozvoja. Košice: EF TU, 2009. ISBN 978-80-533-0117-4.
- [21] TOFFLER, A. -TOFFLER, H. 1996. Utváranie novej civilizácie. Bratislava: Open Windows, 1996. ISBN 80-85741-15-6.
- [22] WILLIAMSON, O. E. 2000. A Coparison Alternative Approches To Economic Organization. In Furubotn,E.G.-Richter, R.: The New Institutional Economics. Rudolf Richter, 2000. ISBN 3-16-145764-1.

Obrana ako integrálna súčasť verejného sektora z pohľadu ekonomickej teórie

Radoslav IVANČÍK*

Defence as an integral part of public sector from the view of economic theory

Abstract

From the view of economic theory, defence is indisputably considered as an integral part of public sector. Providing defence belongs to the primary assignments which each state has to fulfil, and simultaneously, it belongs to the most expensive economic activities of the state, because every society earmarks a part of its human, financial and material resources in the interest of providing its defence. States have to divide limited and precious economic resources into two main groups – peace and defence, and according to changes in global, continental, or regional security environment, they have to try for optimization of choice between defence and peace expenditures. In connection with that, an author's goal is to broaden a perception of defence mainly from economic theory point of view.

Keywords: defence, security, state, economy, public sector

JEL Classification: H41, H56

Úvod

Zásadné zmeny v globálnom bezpečnostnom prostredí, ktoré nasledovali po skončení studenej vojny a páde bipolarity, priniesli okrem nesporných pozitív aj deformácie, ktoré sa postupne začali čoraz viac prejavovať v podobe rôznych asymetrických bezpečnostných ohrození. Dynamický vývoj a procesy globalizácie, spoločenskej a hospodárskej modernizácie, politickej liberalizácie a vedecko-technického rozvoja vygenerovali mnohé negatívne sprievodné javy.

Ide predovšetkým o neustále sa prehlbujúce ekonomické a sociálne rozdiely vo vývoji ľudskej spoločnosti, zlyhávanie štátnych štruktúr v krajinách tzv. tretieho sveta, ich zaostávanie za vývojom a o neschopnosť dostatočne rýchlo sa adaptovať na nové podmienky. Tieto faktory, ako aj beznádej prameniaca z ekonomickej zaostalosti, vytvárajú nielen vhodné podmienky pre pôsobenie neštátnych aktérov, akými sú politickí, náboženskí, či nacionalistickí extrémisti, ale zároveň sa pretransformovali do javov, v súčasnosti označovaných súhrnným pojmom nové bezpečnostné hrozby. [4, s. 16 - 17].

S novými bezpečnostnými hrozbami, spočívajúcimi najmä v medzinárodnom terorizme, v cezhraničnom organizovanom zločine, v nelegálnej migrácii a vo zvyšujúcom sa počte kybernetických útokov na verejné a súkromné počítačové siete alebo dokonca v možnosti

* plk. Radoslav IVANČÍK, náčelník Odboru rozpočtu a financovania, Generálny štáb Ozbrojených síl SR, Kutuzovova 8, 832 47 Bratislava; e-mail: radoslav.ivancik@gmail.com

použitia zbraní hromadného ničenia, obrana štátu a jeho občanov nadobúda v dnešnej dobe, v dobe multipolárneho geopolitického rozdelenia sveta, nové dimenzie. [7].

Zabezpečenie obrany ako verejného statku a neoddeliteľnej súčasti verejného sektora patrí medzi základné úlohy štátu. Zároveň patrí aj k najnákladnejším ekonomickým činnostiam štátu, pretože na plnenie uvedených úloh vynakladá štát časť svojich ľudských, materiálnych a finančných zdrojov. Nové bezpečnostné riziká spolu s premenou charakteru a foriem ohrozenia si vyžadujú, aby štáty, v rámci zdokonaľovania svojich obranných systémov, okrem množstva politických, vojenských, organizačných a legislatívnych opatrení, prijímali aj adekvátne ekonomické opatrenia. Problematika národnej obrany je totiž problematikou ekonomickou. [5].

Samotná história potvrdzuje, že nároky na ekonomické zabezpečenie obrany štátu a ochrany života a majetku občanov s vývojom ľudskej spoločnosti neustále rastú. Preto z celého súhrnu činiteľov pôsobiacich na zabezpečenie potrieb obrany ekonomika vystupuje ako rozhodujúci činiteľ. Predstavuje základňu obrany štátu, pretože ju zabezpečuje potrebnými zdrojmi. [12, s. 40]. Závislosť budovania obrannej sily štátu od ekonomiky sa postupom času, najmä z dôvodu vedecko-technického rozvoja, globalizácie, neistoty a vzniku nových asymetrických bezpečnostných ohrození, stala oveľa silnejšia ako v minulosti.

Súbežne s riešením problematiky obrany štátu musí spoločnosť riešiť aj problematiku mierového rozvoja štátu. Obmedzené a vzácne ekonomické zdroje musí rozdeľovať na mierové a obranné a v závislosti od situácie alebo charakteru ohrozenia sa súčasne musí snažiť o optimalizáciu voľby medzi obrannými a mierovými výdavkami. [6, s. 36 - 37]. Tento fakt by sa mal ešte viac dostať do popredia v súčasnosti, kedy do zoznamu nových bezpečnostných hrozieb 21. storočia pribudli následky nedávnej svetovej hospodárskej a finančnej krízy a v súčasnosti sa rozmáhajúca úverová a dlhová kríza. Aj preto si problémy ekonomického zabezpečenia obrany a jej financovania vyžadujú neporovnateľne väčší záujem ako doposiaľ. Obrana a bezpečnosť by totiž nemali byť závislé od výkyvov trhov. Naopak, ekonomické zabezpečenie obrany a bezpečnosti by malo byť stabilné, pretože v čase krízy a neistoty je pocit nebezpečenstva intenzívnejší a dopyt po obrane a bezpečnosti rastie.

1. Charakteristika obrany

Najjednoduchšia definícia, používaná pri vyučovaní taktiky na vojenských školách, hovorí, že obrana je protikladom útoku. V skutočnosti je to viacdimenzionálny jav skladajúci sa z politickej, vojenskej, ekonomickej, humanitnej, informačnej, energetickej, technologickej, environmentálnej a ďalších dimenzií [20], ktoré sa prejavujú v širokej škále, od obrany celého ľudského spoločenstva, cez obranu aliancií, štátov, území, objektov, nevynímajúc obranu spoločenských systémov a duchovných hodnôt, až po obranu občana.

Z ekonomicko-politického hľadiska obrana predstavuje komplexnú mnohostrannú činnosť predpokladajúcu využitie značného množstva ekonomických, vojenských a diplo-

matických prostriedkov, síl a zdrojov spoločnosti v záujme jej prežitia v prípade ohrozenia jej existencie alebo existencie jej členov. [21].

Z vojensko-ekonomického hľadiska obrana predstavuje aktívnu činnosť ozbrojených síl štátu a ich príslušníkov vo vojne alebo pri príprave na vojnu za účelom obrany štátu a jeho obyvateľov pri alebo pred napadnutím cudzou mocou s využitím vyčlenených ľudských, materiálnych a finančných zdrojov štátu.

Zo spoločensko-bezpečnostného hľadiska obrana predstavuje súhrn politických, vojenských a ekonomických opatrení, ktoré okrem obrany pred vojenskými i nevojenskými ohrozeniami zabezpečujú obranu demokratického systému štátu, základných práv a slobôd jeho občanov zaručených ústavou štátu, duchovných hodnôt spoločnosti, životov, zdravia a majetku osôb, ako i verejného majetku a životného prostredia v prípade napadnutia alebo ohrozenia štátu vonkajším nepriateľom.

Z hľadiska zabezpečenia bezpečnosti štátu obrana predstavuje ucelený systém činností vojenských, politických a ekonomických prvkov štátu, plniacich úlohy v oblasti vonkajšej bezpečnosti, so zameraním na zachovanie stavu, ktorý umožňuje fungovanie, stabilitu i rozvoj štátu, udržanie mieru, zvrchovanosti, územnej celistvosti a nedotknuteľnosti hraníc, vnútorného poriadku v štáte, ústavných práv a slobôd občanov spolu s ochranou ich životov, zdravia a majetku.

Zároveň zabezpečuje fungovanie spoločenského, ekonomického, politického, technického, technologického alebo iného systému, ktorý v konkrétnych vnútorných i vonkajších podmienkach umožňuje plnenie stanovených funkcií a úloh štátu a ich rozvoj v záujme človeka a bezpečnosti. [20].

Z národného legislatívneho hľadiska obrana štátu predstavuje súhrn opatrení, ktorými SR zachováva mier, bezpečnosť, zvrchovanosť, územnú celistosť a nedotknuteľnosť svojich hraníc a plní záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu a z ďalších medzinárodných zmlúv vojenskej povahy. [33, § 2].

2. Obrana ako súčasť verejného sektora

Z hľadiska ekonomickej teórie môžeme obranu považovať za integrálnu súčasť verejného sektora. Jedna z prvých ucelených definícií verejného sektora v našich podmienkach hovorí, že verejný sektor predstavuje tú časť národného hospodárstva, ktorá je financovaná z verejných financií, riadená a spravovaná verejnou správou, rozhoduje sa v nej verejnou voľbou a podlieha verejnej kontrole. [30].

Iná definícia charakterizuje verejný sektor ako časť spoločenskej reality, resp. podsystem jednotlivých sfér spoločenského života, ktorá sa nachádza vo verejnom vlastníctve, v ktorej sa z politického hľadiska rozhoduje verejnou voľbou a uplatňuje sa v nej verejná kontrola, pričom účelom fungovania verejného sektora je napĺňovanie verejného záujmu a správa vecí verejných. Verejný sektor je produktom verejnej politiky štátu. [22].

Podľa ďalšej definície verejný sektor predstavuje súhrn vzťahov a organizačných foriem, ktorými inštitúcie štátnej správy, lokálnej a regionálnej samosprávy napomáhajú realizá-

ciu verejných záujmov, spojených s uspokojovaním verejných potrieb. Týmto spôsobom harmonicky dopĺňajú, modifikujú a podnecujú súkromný sektor, s ktorým tvoria spoločnú trhovú ekonomiku. [2].

Z pohľadu anglosaskej literatúry je v našich podmienkach najviac citovaná práca J. E. Stiglitz, ktorý zdôrazňuje, že v civilizovaných štátoch činnosť a rozhodnutia vlády výrazne ovplyvňujú život všetkých obyvateľov. Okrem iného hovorí, že väčšina obyvateľov študuje na verejných školách alebo býva v bytoch, ktorých výstavbu podporuje štát. Vláda prerozdeľuje verejné prostriedky vo forme dotácií, napríklad na potraviny, energie alebo verejné zdravotníctvo a školstvo, vypláca rôzne sociálne podpory, dôchodkové a nemocenské dávky a pod.

Všetci platíme rôzne dane, štátne alebo miestne, dane z príjmov alebo z majetku, spotrebné dane z cigariet, alkoholu, tabaku, či pohonných hmôt, atď. Vláda ovplyvňuje ceny mnohých výrobkov, reguluje ceny energií a služieb, stanovuje colné tarify, dovozné kvóty alebo využíva iné regulačné mechanizmy. Zamestnáva značnú časť práceschopného obyvateľstva a výrazne ovplyvňuje pracovné podmienky ostatných pracujúcich. Všetci obyvatelia využívajú verejnú cestnú alebo železničnú sieť, služby polície, justície, ako i služby v oblasti odvozu odpadkov, čistoty ovzdušia, kanalizácie, zabezpečenia pitnej vody a pod. V neposlednom rade vláda financuje zaistenie obrany štátu a jeho občanov prostredníctvom špecifických inštitúcií verejného sektora. [29].

Postavenie a význam verejného sektora sa postupne, na základe historického vývoja i dynamických politických, sociálnych a ekonomických zmien, v posledných rokoch mení. Neoklasickí autori sa zhodujú v tom, že trh nemôže sám zabezpečiť dosiahnutie všetkých ekonomických, sociálnych, kultúrnych alebo bezpečnostných a obranných cieľov vyspelej spoločnosti a z tohto dôvodu je jeho partnerstvo s verejným sektorom na dosiahnutie týchto cieľov nevyhnutné. [15]. Preto v súčasnosti vo všetkých vyspelých štátoch existuje zmiešaná ekonomika, ktorá je založená na koexistencii súkromného (ziskového a neziskového) a verejného sektora. [29].

Kým súkromný sektor je financovaný zo súkromných financií a zúčastňuje sa na ekonomickom riadení prostredníctvom trhu, t.j. prostredníctvom cien, ziskov a strát, verejný sektor je financovaný z verejných financií, pričom sa na ňom zúčastňujú a podieľajú verejné inštitúcie a z nich predovšetkým vláda prostredníctvom daňových, výdavkových alebo rozpočtových regulačných opatrení.

Kým trh sa zúčastňuje na ekonomickom riadení spoločnosti prostredníctvom neviditeľného pôsobenia trhového mechanizmu (tzv. neviditeľnej ruky trhu), verejný (štátny) sektor sa na ňom zúčastňuje prostredníctvom usmerňujúcich príkazov a fiškálnych opatrení (tzv. viditeľnej ruky vlády). Riadiť ekonomiku bez oboch týchto súčastí by bolo ako tliekať jednou rukou. V zmiešanej ekonomike síce veľkú väčšinu individuálnych cien a množstiev tovarov a služieb určuje trh, avšak národné hospodárstvo ako celok usmerňujú vlády pomocou daní, vládnych výdavkov a regulácie. [25].

V neoklasickej ekonómii sa vychádza z toho, že verejný sektor, ktorý je financovaný z verejných financií, zohráva v ekonomike veľmi dôležitú a zároveň konštruktívnu úlohu. Verejné rozpočty, najmä štátny rozpočet, z ktorého je financovaná i obrana, spolu s miestnymi rozpočtami, rozdeľujú v každej krajine obrovské sumy verejných prostriedkov. Ich objem sa neustále zvyšuje, pretože verejný sektor prostredníctvom nich zabezpečuje verejné statky a služby, ktoré slúžia celej spoločnosti a všetkým jej občanom. Preto verejný sektor predstavuje veľmi dôležitý činiteľ, ktorý významným spôsobom ovplyvňuje životné podmienky ľudí a zároveň ovplyvňuje ekonomický rozvoj spoločnosti. [1].

3. Obrana ako verejný statok

Ako už bolo uvedené vyššie, z hľadiska ekonomickej teórie je obrana v každom prípade súčasťou verejného sektora, a to tak z ekonomického, ako aj z inštitucionálneho pohľadu. Túto skutočnosť zdôrazňoval už A. Smith, ktorý vymedzil základné úlohy štátu v ekonomike, pričom úlohu zabezpečiť obranu a bezpečnosť občanov v krajine považoval za kľúčovú. [28]. Zároveň platí, že nevyhnutnosť štátnych intervencií na zabezpečenie obrany a bezpečnosti občanov akcentujú aj všetky následné ekonomické teoretické smery, zaoberajúce sa problematikou verejného sektora a verejných financií.

Verejné statky sú z pohľadu ekonomickej teórie definované ako ekonomické činnosti prinášajúce väčší alebo menší úžitok pre spoločnosť, ktoré nemožno ponechať na súkromné podnikanie. Vyznačujú sa, na rozdiel od súkromných statkov, nedeliteľnosťou a nevylúčiteľnosťou so spotreby. [25]. Rozdiel oproti súkromným statkom spočíva v tom, že kým súkromné statky sú spotrebúvané výlučne, verejné statky môžu byť spotrebúvané spoločne alebo súčasne mnohými jednotlivcami. [8].

Verejné statky¹ majú dve hlavné vlastnosti. Prvou je fakt, že ich spotrebu nie je možné a ani vhodné nijako obmedziť; je to technická nevylúčiteľnosť zo spotreby a nevhodnosť vylúčenia, najmä vzhľadom na nulové hraničné náklady dodatočnej spotreby. Druhou vlastnosťou je nerivalitná spotreba. Na tomto základe obrana predstavuje jeden z mála prípadov čistého verejného statku. [29].

Zaistenie obrany patrí medzi typické príklady verejných statkov. Úžitok z týchto statkov je tak rozptýlený medzi obyvateľstvo, že žiadna jednotlivá firma alebo spotrebiteľ nemajú ekonomickú motiváciu ich komplexne a systémovo poskytovať. [25]. V tejto súvislosti P. A. Samuelson a W. D. Nordhaus zároveň tvrdia, že nič nie je pre spoločnosť dôležitejšie ako jej obrana a bezpečnosť.

Obranu ako kolektívny statok nie je možné rozdeliť na parciálne jednotky, pretože každý jednotlivec ju spotrebúva vcelku. Úžitok (prospech), ktorý z nej má jednotlivec, neznižuje úžitok (prospech) pre ostatných členov spoločnosti. Preto, podľa mnohých autorov, hraničné náklady dodatočnej spotreby pri obrane sú nulové.

Z hľadiska výšky nákladov je zabezpečenie obrany alebo iného kolektívneho statku, napríklad využívanie námornej navigácie, rovnaké bez ohľadu na to, či obranu využíva

¹ V texte sa používajú pojmy verejný statok a kolektívny statok ako synonymá, čiže dôraz sa kladie na ekonomickú podstatu statku, nie na jeho inštitucionálne prejavy.

999 tisíc alebo 1 milión občanov štátu, resp. či okolo majáka pri pobreží prepláva denne 50 alebo 100 lodí. V prvom prípade ozbrojené sily daného štátu zabezpečujú obranu, ktorá slúži všetkým obyvateľom štátu a nie je možné niekoho z nej vylúčiť. V druhom prípade, pri využívaní námornej navigácie, maják svieti rovnako pre všetky lode, ktoré preplávajú okolo neho bez ohľadu na to, či na jeho výstavbu prispeli, alebo nie. [27].

Z hľadiska financovania obrany ako verejného statku je zabezpečenie obrany slobody, suverenity, nezávislosti a integrity štátu, ako aj jeho obyvateľov financované z verejných financií, ktoré predstavujú súhrn vzťahov medzi ekonomickými subjektmi, prostredníctvom ktorých sa prerozdeľujú peňažné prostriedky za účelom zabezpečenia fungovania verejného sektora, uspokojenia spoločných potrieb obyvateľstva pri uplatnení zásady nenávratnosti, jednostrannosti a vynútenosti. [18].

Z hľadiska spotreby sa služby v oblasti obrany radia spolu napríklad so službami v oblasti bezpečnosti, justície alebo verejného osvetlenia medzi verejnú/kolektívne statky s automatickou spotrebou. Spotrebiteľ je, na rozdiel od využívania kolektívnych statkov s fakultatívnou spotrebou (napr. verejná televízia), zbavený možnosti rozhodnúť sa, či tieto statky bude alebo nebude spotrebúvať. [19].

Z hľadiska uspokojovania potrieb občanov majú charakter kolektívnych, celospoločenských a celoštátnych potrieb, ktorých uspokojovanie je zabezpečované prostredníctvom verejných statkov. [2].

V nadväznosti na úzku prepojenosť verejného sektora s plnením úloh štátu obrana zabezpečuje výkon bezpečnostno-obrannej funkcie štátu. [2]. V rámci členenia verejného sektora, obrana, ktorá uspokojuje potreby obrany štátu a jeho obyvateľov, sa radí do skupiny odvetví spoločenských potrieb. [30].

Z pohľadu „verejného záujmu“ je preto obrana prospešná pre všetkých obyvateľov štátu, nakoľko prospech z nej má každý jeden občan. Je verejným statkom, ktorého používanie nemôže byť zakázané žiadnemu obyvateľovi a ak je zabezpečovaný vládou, je využívaný všetkými obyvateľmi.

Motivovať alebo zabezpečiť produkciu verejných statkov je úlohou verejného sektora. [25]. Zabezpečenie verejných statkov predstavuje ekonomickú činnosť prinášajúcu úžitok pre spoločnosť, ktorú nemožno ponechať na súkromné podnikanie. Vzhľadom na aspekt nevylúčiteľnosti a nemožnosti merania individuálnej spotreby, obrana a ostatné podobné statky, napríklad bezpečnosť, sú priamo predurčené na to, aby boli predmetom verejného financovania. [27].

Súkromná iniciatíva nie je v týchto prípadoch dostatočná. Zároveň je vysoko nepravdepodobné, aby ľudia na báze dobrovoľnosti poskytli zo svojich dôchodkov dostatok prostriedkov na zabezpečenie obrany alebo iných verejných statkov, a preto je nevyhnutné, aby ich produkciu zabezpečil štát z verejných zdrojov. Tým, že štát v rámci svojho pôsobenia a výkonu svojich funkcií rozhoduje o tom, do ktorých oblastí, vrátane obrany, bude nasmerovaná určitá časť disponibilných zdrojov, zároveň zabezpečuje, že tovary a

služby, ktoré štát nakupuje na zaistenie svojej obrany, sa budú skutočne vyrábať alebo realizovať.

4. Obrana a verejná voľba

Zabezpečenie obrany je, podobne ako poskytovanie ostatných verejných statkov, úzko spojené s problematikou verejnej voľby, resp. kolektívnej voľby. Teória verejnej voľby sa zaoberá tým, ako vlády a parlamenty robia rozhodnutia o daniach, o verejných výdavkoch, o regulácii a o iných otázkach hospodárskej politiky. Pozornosť sa pritom sústreďuje na volebný proces, v ktorom sa rozhoduje o alokácii zdrojov vo verejnej sektore, to znamená, aj o alokácii zdrojov na zabezpečenie obrany štátu a jeho obyvateľov, o národných a bezpečnostných záujmoch, o využití a o zabezpečení ozbrojených zložiek štátu a pod. [13].

Teória verejnej voľby zároveň predstavuje tú časť ekonomickej vedy, ktorá sa zaoberá tým, ako vlády uskutočňujú proces ekonomickej voľby, to znamená, ako sa vo verejnom sektore riešia tri základné ekonomické problémy, t. j. čo, ako a pre koho vyrábať. [9].

V súkromnom sektore o týchto otázkach a ponuke bežných statkov rozhodujú trhové sily pomocou cenového mechanizmu. [13]. Ten predstavuje jednoduchý a efektívny spôsob určovania objemu produkcie. Cenový mechanizmus zároveň sprostredkováva informácie firmám o tom, aké statky majú vyrábať a súčasne sprostredkováva rozdeľovanie vyrobených statkov medzi spotrebiteľmi. [29]. Trhový mechanizmus zabezpečí, aby štruktúra výroby statkov zodpovedala požiadavkám spotrebiteľa. Pri spotrebe súkromných statkov, to znamená statkov, ktorých spotreba je rivalitná a vylúčiteľnosť sa zabezpečuje prostredníctvom trhu, sa spotrebiteľ rozhoduje individuálne, a to na základe ceny, výšky dôchodku a svojich preferencií. [27].

Vo verejnom sektore však platia pri rozhodovaní o alokácii zdrojov celkom odlišné pravidlá. Trh je v tomto prípade vyradený z rozhodovacieho procesu, a preto je nevyhnutné využívať iné spôsoby rozhodovania. [29]. V prípade verejného sektora ponuku verejných statkov určuje politický mechanizmus. [13]. V nadväznosti na vyššie uvedené je potrebné spresniť, že kým v súkromnom sektore rozhoduje o alokácii zdrojov a o ponuke bežných statkov neviditeľná ruka trhu a individuálne preferencie spotrebiteľov, vo verejnom sektore sa uplatňuje viditeľná ruka štátu a individuálne preferencie sa spájajú do kolektívnych rozhodnutí. Kým v súkromnom sektore sa rozhoduje na základe peňažných hlasov a cieľom je maximalizácia zisku pre firmu, vo verejnom sektore sa rozhoduje na základe volebných hlasov a cieľom je maximalizácia hlasov vo voľbách. [9].

Vzhľadom na to, že obrana je neoddeliteľnou súčasťou verejného sektora a jej zabezpečenie patrí k základným úlohám štátu, obrana a verejná voľba sú navzájom vo veľmi úzkom vzťahu. Verejná voľba predstavuje rozhodujúci mechanizmus pre formovanie obrany, pretože o základných otázkach týkajúcich sa obrany štátu nerozhodujú jednotlivci na trhu, ale prostredníctvom hlasovacích lístkov vo voľbách. Týmto spôsobom môžu vyjadriť svoje obranné preferencie. Vo voľbách zvolení politici majú potom plnú moc implementovať vôľu voličov vo sfére obrany a realizovať rozhodnutia v ich mene, t.j. v mene kolektívu. Preto sa verejná voľba považuje za kolektívnu voľbu. [3].

V nadväznosti na zabezpečenie obrany štátu a jeho obyvateľov sa verejná voľba veľmi výrazne prejavuje najmä pri hlasovaní o štátnom rozpočte. Zvolení zástupcovia (poslanci) by sa pri rozhodovaní o štátnom rozpočte mali riadiť názormi svojich voličov, ktoré by mali najprv poznať. Problémom poslancov môže byť, ak by aj poznali názory svojich voličov, rozhodnúť sa, ako postupovať pri porovnávaní názorov a preferencií svojich voličov, to znamená, za čo hlasovať v parlamente.

J. E. Stiglitz v tejto súvislosti poukazuje na skutočnosť, že rozhodovanie o výhodnosti kúpy súkromného statku na trhu je pre spotrebiteľa veľmi jednoduché; buď si daný tovar kúpi, alebo nie. Pre rozhodovanie poslancov o prospešnosti jedného verejného statku v porovnaní s iným verejným statkom však žiadna podobná jednoduchá metóda neexistuje. [29].

Poslanci musia urobiť rozhodnutie na základe mnohých rozdielnych názorov. Niektorí voliči preferujú vyššie výdavky na zaistenie obrany, iní zasa nižšie. Jedna skupina voličov by chcela vyššie výdavky na sociálne zabezpečenie, druhá skupina je proti, tretia skupina by bola spokojná so zvýšením verejných výdavkov na školstvo a vedu, iná skupina by zasa uprednostnila zdravotníctvo, vnútornú bezpečnosť, atď. Napriek rozdielnosti voličských preferencií poslanci musia urobiť rozhodnutie.

Poslanci sa však nerozhodujú len podľa názorov svojich voličov, ale aj podľa svojich záujmov, rovnako ako výrobca alebo spotrebiteľ v súkromnom sektore. [13]. Niektorí autori dokonca prezentujú názor, že poslanci sa rozhodujú výhradne na základe svojich záujmov. Ich hlavným záujmom je, aby po skončení volebného obdobia boli opätovne zvolení a aby zostali vo funkcii alebo v úrade. Cena, ktorú platia alebo získavajú pri hlasovaní o alokácii verejných zdrojov, sa rovná strate alebo zisku voličských hlasov. Takéto hlasovania o rozpočte, pri ktorých poslanci nezvažujú v prvom rade verejný záujem, ale svoje osobné záujmy týkajúce sa ich budúceho zvolenia, resp. nezvolenia, prinášajú svoje dôsledky. [29].

V mnohých prípadoch je podľa viacerých autorov rozhodovanie a konanie poslancov navyše ovplyvnené tlakom rôznych záujmových skupín, domácich a zahraničných firiem, ktoré sa uchádzajú o štátne objednávky v oblasti obrany. Všetky tieto okolnosti majú vplyv na rozhodovanie poslancov pri hlasovaní o štátnom rozpočte, a tým aj o výške rozpočtových výdavkov vyčlenených v rámci štátneho rozpočtu na zabezpečenie obrany štátu.

Záver

Nároky na ekonomické zabezpečenie obrany slobody, nezávislosti, suverenity a územnej celistvosti krajiny, ale tiež života a majetku občanov s vývojom ľudskej spoločnosti neustále rástli a ekonomika sa postupne stala rozhodujúcim činiteľom pri zabezpečení obrany. Závislosť budovania vojenskej sily štátu od ekonomiky sa postupne stávala oveľa silnejšou ako v minulosti, pretože je priamo úmerná možnostiam ekonomiky daného štátu, t.j. výške hrubého domáceho produktu, tempu rastu ekonomiky, tempu rastu produktivity práce, jej odvetvovej a priestorovej štruktúre, jej pružnosti i schopnosti reagovať na

najnovšie trendy v oblasti vedecko-technického vývoja a v posledných rokoch tiež aj na zmeny vyplývajúce z globalizácie a z jej negatívnych vplyvov na obranu a bezpečnosť.

Ekonomika, v prípade obrany, určuje možnosti krajiny predovšetkým v oblasti výstavby a formovania ozbrojených síl, ich štruktúru, kvantitatívnu i kvalitatívnu úroveň vojenského i civilného personálu, kvantitu i kvalitu výzbroje a výstroje, výcvik, odbornú prípravu, materiálno-technické zabezpečenie, možnosti a spôsoby vedenia ozbrojeného zápasu alebo zabezpečenia obrany a pod. [12, s. 40]. Sila ekonomiky krajiny výrazne ovplyvňuje ekonomické a materiálno-technické zabezpečenie obrany, prípravu, priebeh a do značnej miery aj konečný výsledok ozbrojeného zápasu. Ekonomická vyspelosť krajiny, resp. koalície zohráva rozhodujúcu úlohu i pri tvorbe vojensko-strategických koncepcií, ktoré musia rešpektovať reálne ekonomické možnosti. [31].

Zabezpečenie obrany má i spätný vplyv na ekonomický vývoj spoločnosti, pretože odníma spoločnosti veľkú časť prostriedkov a síl, ktoré sa potom v rámci národného hospodárstva nevyužívajú na výrobu nových ekonomických statkov (potravín, automobilov, elektroniky, nábytku, odevov, liekov, atď.). Zvyšuje požiadavky na uvoľňovanie finančných, materiálnych a ľudských zdrojov, na rozvoj zbrojárskej výroby a jej surovinovej základne, na vedecko-technický rozvoj, na vytváranie zásob a ich doplňovanie a obmenu. Spolu s neustále sa zvyšujúcimi nárokmi na nákup a zavádzanie nových druhov vojenskej techniky, zbraní, zbraňových systémov, na ich modernizáciu a údržbu, ako aj obmenu a doplňovanie tak pôsobí na ekonomiku vo viacerých smeroch.

Rastúce nároky obrany na ekonomiku, ovplyvňované najmä politickými a vojenskými faktormi, síce narážajú na obmedzené možnosti ekonomiky, ale napriek tomu súčasný charakter obrany si vyžaduje, aby sa jednotlivé štáty, príp. koalície, okrem zabezpečenia vyššie uvedených požiadaviek obrany, sústredili aj na ochranu svojich ekonomických zdrojov pred napadnutím zo strany protivníka, a súčasne využili všetky dostupné prostriedky na oslabenie ekonomickej sily protivníka. Vzájomné vzťahy obrany a ekonomiky sa ustavične vyvíjajú, prehľbujú a sú postupne stále užšie a previazanejšie. Aj preto si problematika obrany vyžaduje v súčasnej dobe neporovnateľne väčší záujem ako doposiaľ.

Literatúra

- [1] BENČO, J. 2005. Verejný sektor a verejné služby. Kunovice: EPI, 2005. 186 s. ISBN 80-7314-063-2.
- [2] BENČO, J. 2006. Ekonomika a manažment verejnej správy. Trenčín: FSEV TnUAD, 2006. 319 s. ISBN 80-8075-119-6.
- [3] BENČO, J. - LAŠČEK, L. 2002. Verejný sektor. Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia v Liptovskom Mikuláši, 2002. 136 s. ISBN 80-8040-172-1.
- [4] CINGEL, J. 2006. Bojové skupiny, vojenský nástroj Európskej únie. In Euro Atlantic Quarterly. ISSN 1336-8761, 2006, roč. 1, č. 3, s. 16 - 17.
- [5] HITCH, Ch. J. - MCKEAN, R. N. 1960. The Economics in the Nuclear Age. New York: Atheneum, 1986. ISBN 0-689-70094-6.

- [6] IVANČÍK, R. 2009. Ekonomika a obrana. In *Obrana*, 2009, roč. 17, č. 10, s. 36-37. Reg. číslo 412/08.
- [7] IVANČÍK, R. - KELEMEN, M. 2010. *Obrana štátu: Ekonomika, plánovanie a financovanie obrany*. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2010. 257 s. ISBN 978-80-8040-410-9.
- [8] JACKSON, P. M. - BROWN, C. V. 2003. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2.
- [9] JOHNSON, D. B. 1997. *Teória verejnej voľby*. Bratislava: SOFA, 1997. 353 s. ISBN 80-85752-43-3.
- [10] KANTER, H. 1984. Defense Economics 1776 – 1983. In *Armed Forces and Society*, 1984, roč. 10, č. 3, s. 516.
- [11] KENNEDY, G. 1983. *Defence Economics*. Londýn: Duckworth, 1983. 260 s. ISBN 0-080-63237-5.
- [12] LAŠČEK, L. 1999. Ekonomické zabezpečenie obrany štátu. In *Spoločnosť, armáda, osobnosť*. Bratislava: Ministerstvo obrany SR, 1999, č. 1, s. 40.
- [13] LIPTÁK, J. 1999. *Verejné financie*. Bratislava: Súvaha, 1999. 257 s. ISBN 80-88727-21-9.
- [14] LISÝ, J. a kol. 2007. *Ekonómia v novej ekonomike*. Bratislava: Iura Edition, 2007. 639 s. ISBN 978-80-8078-164-4.
- [15] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. ISBN 80-89393-46-6.
- [16] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. 2007. *Základy verejných financií*. Bratislava: Sprint vfra, 2007. 270 s. ISBN 978-80-89085-84-2.
- [17] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. - ORVISKÁ, M. - ZIMKOVÁ, E. 2005. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint vfra, 2005. 462 s. ISBN 80-89085-32-2.
- [18] MERIČKOVÁ, B. 2007. *Funkcie a rozsah verejných financií*. In *Verejné financie*. Bratislava: Sprint vfra, 2007. ISBN 978-80-89085-84-2.
- [19] NEUBAUEROVÁ, E. a kol. 2001. *Teórie vo verejných financiách*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2001. 155 s. ISBN 80-225-1391-1.
- [20] NOVÁK, L. a kol. 2005. *Krízové plánovanie*. Žilina: Žilinská univerzita, 2005. 208 s. ISBN 80-8070-391-4.
- [21] ODEHNAL, L. 1998. *Ekonomika obrany štátu*. In *Ekonomika obrany štátu, Vybrané kapitoly*. Brno: Univerzita obrany v Brně, 1998. 325 s. ISBN 80-85960-06-00.
- [22] OCHRANA, F. 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press, 2001. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.
- [23] OCHRANA, F. 2006. Metodologická poznámka k teorii ekonomiky obrany štátu. In *Vojenské rozhledy*. ISSN 1210-3292, 2006, roč. 15, č. 3, s. 5 - 24.
- [24] OLEJNÍČEK, A. 2006. Nové jevy v ekonomice obrany po rozpadnutí bipolarity. In *Vojenské rozhledy*. ISSN 1210-3292, 2006, roč. 15, č. 3, s. 5 - 24.

- [25] SAMUELSON, P. A. - NORDHAUS, W. D. 1992. Ekonomía I. Bratislava: Bradlo, 1992. 425 s. ISBN 80-7127-030-X.
- [26] SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W.D. 1992. Ekonomía II. Bratislava: Bradlo, 1992. 555 s. ISBN 80-7127-031-8.
- [27] SIVÁK, R. a kol. 2007. Verejné financie. Bratislava: Iura Edition, 2007. 316 s. ISBN 978-80-8078-094-4.
- [28] SMITH, A. 2001. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Praha: Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 80-86389-15-4.
- [29] STIGLITZ, J. E. 1997. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Grada Publishing, 1997. 664 s. ISBN 80-7169-454-1.
- [30] STRECKOVÁ, Y. 1998. Teorie veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 181 s. ISBN 80-2101-737-6.
- [31] ŠEFČÍK, V. 1999. Ekonomika a obrana státu. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 1999. 206 s. ISBN 80-7278-014-X.
- [32] ŠTANCL, L. 2006. Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století. In Vojenské rozhledy. ISSN 1210-3292, 2006, roč. 15, č. 3, s. 5 - 24.
- [33] Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Hodnocení prostorových souvislostí adaptace správních obvodů obcí s rozšířenou působností České republiky na prostředí webových technologií: interpretativní přístup s využitím pokročilých metod kartografické vizualizace a geostatistiky

Jakub TROJAN* - Tomáš JEŘÁBEK**

Spatial context adaptation assessment of administrative districts of municipalities with extended competencies of the Czech Republic in the environment of web technologies: interpretative approach using advanced methods of cartographic visualization and geostatistics

Abstract

The paper deals with the use of methods of spatial statistics (including spatial autocorrelation phenomena in terms of Moran's indices) and advanced cartographic visualization of regional development and public administration as an example of municipalities with extended competencies of the Czech Republic. The monitored variables are aspects of adaptation to modern web technologies - especially SEO website optimization. In this paper we follow the creation of clusters interpreted variables; we discuss the spatial dependence framework of investigated phenomena. The research covers the basic sample of municipalities with extended competencies of the Czech Republic and provides specific outputs with the practical implications for regional policy.

Keywords: *municipality with extended competencies, geostatistics, cartographic visualization, web technologies, Czech Republic*

JEL Clasification: R19, R58, R59

Úvod

Obce s rozšířenou působností jsou fenoménem české administrativy od roku 2003. [43]. Do té doby značnou část agendy státní správy vykonávaly okresní úřady, které byly citovaným zákonem nahrazeny právě obcemi s rozšířenou působností, resp. obcemi s pověřeným obecním úřadem. Zatímco okresy coby administrativně normativní regiony zrušeny nikdy nebyly, pravomoci státní správy přešly na nově vzniknuvší úřady obcí s rozšířenou působností (ORP), které vykonávaly svoji agendu v rámci svých správních obvodů (SO). Obce takto získaly nový instrument posilující jejich pozici v rámci geografické organizace společnosti ČR, která je v odborné vědecké komunitě sledována již více než 40 let. [16, 17, 18]. Z hlediska regionálního rozvoje znamenalo vyčlenění přirozenou decentralizační tendenci, kterou je možné zaznamenat v důsledku globálních dopadů na vnímání veřejné správy. [31]. Implikace pro praktický regionální rozvoj spatřujeme v

* RNDr. Jakub TROJAN, Geografický ústav, Přírodovědecká fakulta Masarykovy univerzity, Kotlářská 2, 611 37 Brno, Česká republika; e-mail: trojan@sci.muni.cz

** Mgr. Tomáš JEŘÁBEK, Laboratoř experimentální a aplikované geografie, Vysoká škola obchodní a hotelová, Bosonožská 9, 625 00 Brno, Česká republika; e-mail: jerabek@hotskolabrno.cz

souladu s moderními koncepty teorií regionálního rozvoje [např. 3, 28, 36, 38, 45] zejména ve smyslu adaptace na potřeby veřejné správy směrem k udržitelnému rozvoji regionů. Užší vymezení správních obvodů totiž zapříčiňuje zvýšení efektivity na regionální úrovni díky bližší kooperaci jednotlivých obcí [9, 19], což je zásadní především na lokálním municipálním měřítku. [35].

Moderní doba však po obcích a jejich správních obvodech požaduje flexibilní přístup i z hlediska adaptace na nové technologie. Typicky to jsou hodně diskutované otázky kontextově dostupných služeb pro obyvatele regionu [1, 10, 20], které se tak stále častěji dotýkají konceptů *geography of cyberspace* známých především z anglosaské literatury [např. 26, 27], popř. konceptů zahrnujících v duchu poststrukturalistických přístupů více prostorovosti [např. 21, 22]. Zatímco reakce české a slovenské vědecké scény na prostorové ztvárnění procesů regionálního rozvoje jsou až na výjimky [např. 33, 41, 42] zakořeněny především ve standardních kartografických metodách respektujících pozitivistická vnímání prostoru, v zahraničí jsou pokročilé vizualizační nástroje běžnou součástí praxe aplikovaného výzkumu. [37].

V souladu s obecnými koncepty integrované prostorové vědy [6, 11, 12, 44] se v příspěvku snažíme formulovat reakci ORP na moderní prostředky informačních a komunikačních technologií (dále jen „IKT“) a webových technologií s důrazem na využití metod prostorové statistiky [8, 24] i s vědomím obtížného a mnohdy zavádějícího interpretačního aparátu. [32]. Jako podklad nám slouží zmiňované SO ORP ČR, které tvoří normativní základ regionálního a municipálního managementu. [29].

1. Metody a data

Socioekonomický přístup k řešení problematiky s využitím regionální metodologie není v české či slovenské literatuře nijak ojedinělou záležitostí a vyskytoval se na vysoké úrovni jak již v době socialistické ekonomie a geografie [např. 18, 25], tak v rámci moderní vědy. [30, 40]. Doplnění zahraničními pohledy (především kvalitativní přístupy [4, 5]) umožňuje nazírat na interpretaci kvantitativních dat regionálního charakteru s uvědoměním si existence dalších externalit, které nemusí být v datovém souboru zachyceny. I přes tento fakt v příspěvku využíváme přístupy pokročilé kartografické vizualizace doplněné metodami geostatistiky za účelem diskuse adaptace SO ORP na nové technologie.

Jako vstupní soubor slouží 206 SO ORP ČR zřízených na základě vyhlášky. [43]. Praha je v metodologii vnímána jako jedno SO ORP; sice na základě samostatné městské vyhlášky umožňuje přenést část pravomocí na své městské části, tyto však nesuplují původní roli SO ORP a nelze je tedy metodicky zařadit do výběrového souboru, který je současně pro studované území souborem základním.

Sledovanými proměnnými zvolenými k interpretaci adaptace SO ORP na webové technologie byly následující:

- existence vlastních webových stránek
- hodnocení SEO testu
- virtuální prohlídka ORP

- tématické prezentační video o ORP
- informace o ORP
- informace o SO ORP
- informace o ubytovacích a stravovacích kapacitách SO ORP
- přítomnost na sociální síti (alespoň 1 sociální síť z trojice nejpopulárnějších, a to Facebook, Twitter, Google+).

Prostá popisná statistika v případě regionálního rozvoje nemá dostatečnou vypovídací hodnotu o prostorových aspektech hodnocení sledovaných jevů. Z toho důvodu jsou v příspěvku využity metody prostorové analýzy a geostatistiky. Konkrétně je to prostorová autokorelace, jež představuje početní vyjádření prostorové závislosti. Tento koncept pramení z Toberova prvního zákona geografie, v němž je uvedeno, že všechno souvisí se vším, ovšem věci k sobě umístěné blíže spolu souvisí více než věci, mezi nimiž je vzdálenost větší. [23]. Podle N. Cressie je zase prostorová závislost přítomná v každém směru a postupně slábne se zvyšujícím se rozptylem umístění dat. [7]. Obecně lze říci, že naprostá většina výskytů přírodních nebo sociálních jevů závisí na vzdálenosti mezi nimi. Tedy důsledkem tohoto principu je skutečnost, že vyznačují-li se určité body na mapě nějakou vlastností, je velmi pravděpodobné, že místa, která jsou umístěna v blízkém okolí těchto bodů, se vyznačují podobnými vlastnostmi.

Prostorová autokorelace vychází z běžného statistického principu korelace, jež se používá pro měření vzájemných vztahů mezi proměnnými. [14]. Slovo „auto“ značí, že měření závislosti probíhá v rámci jedné proměnné, ale na odlišných místech. Pro odhad míry prostorové autokorelace používáme různé indikátory, ovšem všechny jsou založeny na stejné myšlence, a to zjistit, jak se prostorová závislost mění vzhledem ke srovnání vybraných bodů v prostoru a jejich nejbližších sousedů. [13]. K nejběžněji používaným indikátorům prostorové autokorelace patří Moranův index navržený v 50. letech minulého století australským statistikem P. Moranem. [15]. V publikacích zabývajících se prostorovými korelacemi se tento index stal nejvíce užívaným. Moranův index pro prostorovou proměnnou v místě lze vyjádřit následovně [34]:

$$I = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij}(z_i - \bar{z})(z_j - \bar{z})}{n \sigma^2(z)} \quad (1)$$

kde σ^2 značí výběrový rozptyl. Váha w_{ij} je prvkem matice W , která může být uvedena v binárním nebo řádkově standardizovaném vyjádření. Binární vyjádření je vhodné použít v případě, kdy každé místo má stejný počet sousedů; v tomto případě dosahuje hodnoty w_{ij} 1, je-li místo j umístěno vedle místa i . V ostatních případech je w_{ij} rovno 0. [14]. V případě řádkově standardizovaného vyjádření hodnota w_{ij} závisí na tom, kolik má místo i všech sousedů. [39]. Tedy v případě, že místo i sousedí s místem j a také ještě s dalšími $(n-1)$ sousedy, pak $w_{ij} = 1/n$.

Z (1) je patrné, že Moranův index se velmi podobá Pearsonovu korelačnímu koeficientu – podíl kovariance a výběrového rozptylu. Je zde shoda i v interpretaci, tedy v případě

kladných hodnot hovoříme o pozitivní závislosti, v případě hodnoty blízké 1 o silné pozitivní závislosti. Ve výjimečných případech dosahuje Moranův index záporných hodnot, kdy v případě, že se jeho hodnota blíží k -1, hovoříme o silné negativní závislosti. Ještě doplňme, že u všech hodnot Moranova indexu je nutné vhodným testem ověřit statistickou významnost. V naprosté většině statistického software lze k tomuto účelu využít p-hodnotu, jež udává hraniční hladinu významnosti. [13].

Nespornou výhodou Moranova indexu (1) je jeho jednoduchost, ovšem jeho významným omezením je, že má tendenci průměrovat lokální změny prostorové autokorelace. Tato skutečnost byla motivací pro statistiky k vývoji lokálních indexů prostorové autokorelace. Lokální indexy se snaží rozpoznat oblasti, kde hodnoty proměnné jsou extrémní a geograficky homogenní zároveň. Tento přístup je nejvíce užívaným v případě, kdy ve sledované oblasti se kromě globální trendů zastoupených v celé oblasti vyskytují rovněž místa vykazující homogenní hodnoty sledované proměnné, které neodpovídají globálnímu trendu. Standardním nástrojem pro zkoumání lokální autokorelace je LISA (local indicator of spatial association), jež představuje lokální ekvivalent Moranova indexu (1); dále bude (1) označováno jako globální Moranův index. [2].

Pro LISA, dále lokální Moranův index, platí [34]:

$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij} (z_i - \bar{z}) (z_j - \bar{z})}{\sum_{i=1}^n (z_i - \bar{z})} \quad (2)$$

Platí, že součet lokálních indexů je proporcionální ke globálnímu indexu, tj. $\sum_{i=1}^n I_i = \gamma I, \gamma \in \mathbb{R}$.

2. Výsledky

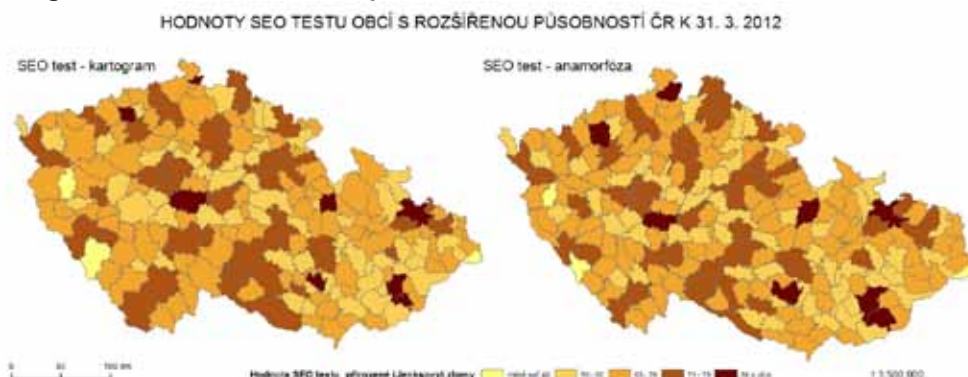
Signifikanční výsledky prostorových vazeb jsou jen u sledovaného hodnocení výsledku SEO testu (zde je možné vzhledem k charakteru hodnot využít i lokální míry Moranova indexu), přítomnosti videoprezentace a informací o okolí (tedy celém SO ORP). Poslední dvě jmenované proměnné vzhledem ke své binární povaze (1 – ano, služba je přítomna, 0 – ne, služba absentuje) byly analyzovány zejména pohledem globální varianty Moranova indexu.

SEO test hodnotící kvalitu optimalizace webových stránek obcí s rozšířenou působností je v rámci prezentovaného výzkumu vizualizován v geografickém informačním systému ArcGIS 10. Standardní kartogram hodnot dokumentuje značnou roztržitost SEO optimalizace webů jednotlivých ORP (obrázek 1 vlevo). Nelze jednoznačně určit závislost mezi standardními charakteristikami ORP (rozloha, počet obyvatel, významnost z hlediska cestovního ruchu). Obecně vyšších hodnot dosahují větší sídla (krajská města) a střediska vyššího významu s dominantnější obslužnou funkcí. [16]. Prostorové rozložení je však spíše náhodné. Na obrázku 1 (vpravo) je vizualizován s využitím Gastner-Newmanovy metody za současného zachování hranic polygonů při dodržení principu sousedství [37]

tentýž sledovaný jev (SEO optimalizace). Zde jsou již výstupy signifikantnější a především hraniční a areálově menší SO ORP jsou v mapě dominantnější.

O b r á z e k 1

Kartogram a anamorfovaná mapa SEO testu SO ORP

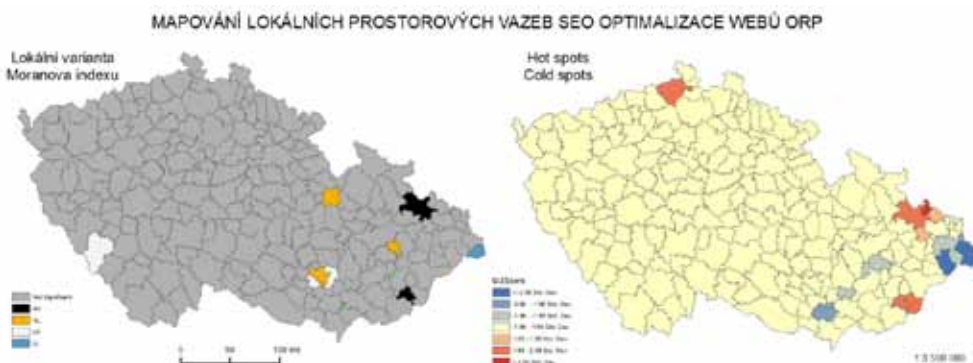


Pramen: Autoři. 2012.

Prostorová autokorelace SEO optimalizace webů ORP je s využitím globální varianty Moranova indexu statisticky nevýznamná (Moranův index je sice $-0,019744$, nicméně hodnota $p = 0,726643$). Opačný případ však nastává v případě využití lokálních variant prostorové autokorelace (lokální Moranův index s využitím konceptualizace vzdálenosti jako *IDW*, tedy *inverse distance weight*) doplněných o mapování klastrů, a to jak akumulace nízkých hodnot (*cold spots*), tak akumulace vysokých hodnot proměnné (*hot spots*).

O b r á z e k 2

Lokální varianta Moranova indexu prostorové autokorelace a mapování prostorových shluků – klastrů



Pramen: Autoři. 2012.

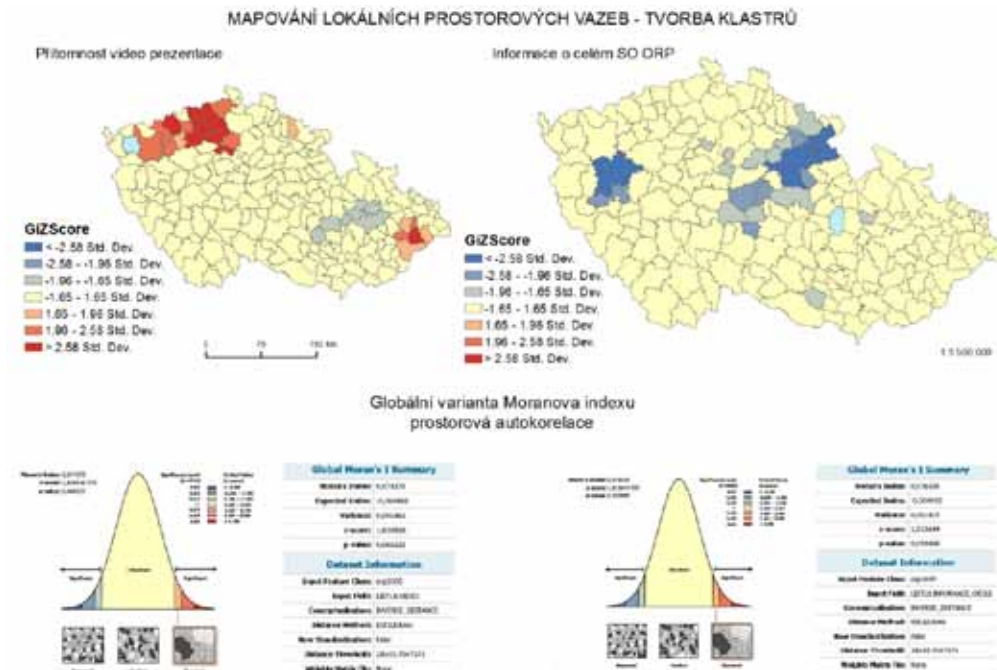
Jak vyplývá z obrázku 2, leží vysoké hodnoty obklopené dalšími vysokými hodnotami pouze ve dvou obcích s rozšířenou působností (Opava a Luhačovice). Tento výsledek

zavdává prostor pro vznik klastrů typu *hot spots* (obrázek 2 vpravo). Naopak, vznik klastrů *cold spots* je determinován výskytem v prostředí ČR značněji omezeným; pouze jedna hodnota typu „LL“ (tedy low value – low value) lokálního Moranova indexu je situována do SO ORP Jablunkov. Sporadicky se pak vyskytují statisticky významné bodově lokalizované ORP, jejichž hodnota SEO optimalizace webu je výrazně vyšší než u sousedních SO ORP (Brno, Lanškroun, Lipník nad Bečvou), u nichž však nelze vyvozovat prostorové zákonitosti. Zatímco lokální varianta Moranova indexu určila „jádra“ potenciálních klastrů, samotné akumulace *hot spots*, resp. *cold spots* jsou předmětem vizualizace pravé části mapového pole na obrázku 2. Zde je možné již zřetelně rozlišit dva významné klustry (seskupení SO ORP s velmi nízkou hodnotou SEO optimalizace v okolí Jablunkova, resp. seskupení SO ORP s velmi vysokou hodnotou s jádrem na Ostravsku) a dalších několik méně výraznějších seskupení na území Zlínského, resp. Jihomoravského kraje.

Míru prostorové autokorelace vyjádřenou globální variantou Moranova indexu lze pro statisticky významné výsledky prezentovat na proměnných vyjadřujících, zda daná ORP nabízí prostřednictvím svých webových stránek videoprezentaci a zda obsahuje rozsáhlejší informace o celém správním obvodu (obrázek 3). I v tomto případě počítáme s konceptualizací prostoru jako *IDW* (tedy s premisou, že bližší hodnoty mají větší vliv na hodnotu sledované proměnné) a vzdálenost měříme eukleidovskými.

O b r á z e k 3

Charakteristiky prostorové míry autokorelace vybraných proměnných



Pramen: Autoři. 2012.

Jak je detailněji uvedeno na obrázku 3, vybrané studované proměnné vytváří převážně klastrová uspořádání. S využitím této teze byly v prostředí GIS modelovány hodnotové typy shluků/klastrů; v případě proměnné „videoprezentace“ se jedná o *hot spots*, tedy klastry SO ORP nabízejících na svém webu danou službu. Jsou lokalizovány do rozsáhlého areálu především v Ústeckém kraji. Menší shluky lze pozorovat také na rozhraní Zlínského a Moravskoslezského kraje. Statisticky významné *cold spots* zahrnují jižní část Olomouckého kraje. V případě ukazatele „informace o SO ORP“ je situace odlišná. Zde jsou tvořeny pouze *cold spots*, tedy statisticky významné shluky nízkých hodnot. Nejrozsáhlejší areál *cold spots* zahrnuje východní části Královéhradeckého, Pardubického a Středočeského kraje. Prostorově menší shluk SO ORP bez informací o správním obvodu je znatelný také na Plzeňsku.

3. Diskuse

Výsledky prezentované v předchozích statích ukazují, že ačkoliv je výběrový soubor shodný se základním, není možné vyvozovat generalizované pravidelnosti. Statisticky významné (na hladině významnosti 93 %) jsou jen prostorové míry autokorelace u ukazatelů SEO testu, videoprezentace a informací o SO ORP. Z výsledků vyplývá, že optimalizaci webových stránek (internetové prezentace) s využitím nástrojů SEO mají lépe zvládnutou sídla větší (krajská města), popř. sídla s výraznou obslužnou funkcí (např. lázeňská města). Přímá závislost s jinými proměnnými zde však není. Lze předpokládat, že s důrazem na moderní technologie bude stoupat také hodnota výsledku SEO testu. V hierarchickém postavení sídel geografické organizace české společnosti [16, 17] může být tato proměnná jednou z technologických faktorů. Technologie obecně představují důležitý faktor rozvoje regionů, a to nejen např. v konceptu ESPECT [21], ale také v recentních teoriích regionálního rozvoje jako *open innovation* nebo *triple helix*. [3]. Optimalizace vyhledávání je pouze jedním z nástrojů efektivní adaptace na webové technologie. Ačkoliv kromě videoprezentace a informací o celém správním obvodu nebyly u zbylých zkoumaných proměnných shledány prostorové závislosti, lze očekávat brzké hlubší napojení obcí na sociální síť. Význam kolaborativních systémů [20] fungujících na sociálním síťování v prostoru dokumentuje prostá popisná statistika základního souboru; 166 z 206 (81 %) SO ORP je napojeno na některou ze sociálních sítí. Vezmeme-li v úvahu premisu, že sousedský efekt (difuzní šíření) má vliv na prostorovou penetraci zejména technologií sociálního charakteru (např. sociální síť), pak je statistická nevýznamnost prostorové autokorelace tohoto jevu překvapivá.

Lokální míry prostorové autokorelace vizualizované formou shluků SO ORP s podobnými hodnotami jsou statisticky významné jen u videoprezentace a informací o SO ORP. Průnikem obou mapových kompozic (obrázek 3) by byla prázdná množina. Výraznější je shluk SO ORP nabízejících službu videoprezentace. Ten je areálově rozsáhlý a pokrývá téměř celý Ústecký kraj. Působnost sousedského efektu, kdy se mezi obcemi šíří osvědčená technologická služba (v tomto případě videoprezentace), je na Ústecku signifikantní. Ústecko je z hlediska adaptace SO ORP na moderní technologie progresivním regionem; přítomnost hranic se Spolkovou republikou Německo mnohdy znamená přeshraniční šíření inovací difúzně se šířících nejprve přes větší centra (póly růstu, např. Ústí nad

Labem) a později mezi sídelním systémem okresních měst se statutem ORP (zejména Děčín, Teplice, Most).

Z hlediska regionální politiky se jako závažné jeví informační podceňování periferních oblastí východních částí Královéhradeckého, Pardubického a Středočeského kraje. Zejména u Středočeského kraje je tzv. „vnitřní periferie“ zdrojem mnohých rozvojových problémů regionální politiky, na který reagují četné podpory regionálního rozvoje. [29]. Pokud je přístup k informacím jedním ze základních pilířů učících se regionů [3], je tato rozsáhlá *cold spots* na periférii zmiňovaných krajů symptomatickou průvodní vlastností marginálních oblastí. Obdobná tvrzení směřují také k oblasti Plzeňska, byť v prostorově méně rozsáhlém záběru.

Závěr

Příspěvek se snaží charakterizovat obsáhlý průzkum prostorové adaptace obcí s rozšířenou působností na nové technologie (zejména webové). Nástroji k hodnocení jsou geostatistické metody, zejména prostorová autokorelace. Z výstupů jsou statisticky významnými pouze některé studované jevy. I z nich však lze modelovat seskupení podobných hodnot do formy *hot spots*, resp. *cold spots*. V příspěvku využíváme také pokročilé kartografické metody (anamorfované a interpolované povrchy), které na podkladě zkoumaných proměnných upravují původní statickou normativní rozlohu hodnotou vykreslovaného jevu. Jejich využití je v regionálních vědách a praxi regionálního rozvoje a veřejné správy prozatím minoritní.

Poznámka:

Podpora výzkumu byla poskytnuta z grantu specifického výzkumu „Projevy globální environmentální změny v krajinné sféře Země“ (MUNI/A/0966/2009) řešeného v rámci Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity. Část výstupů vznikla v rámci řešeného projektu interní grantové agentury Vysoké školy obchodní a hotelové s názvem „Využití výpočetního software při aplikacích statistiky v hotelnictví a cestovním ruchu.“

Literatura

- [1] AMITAY, E. - HAR'EI, N. - SIVAN, R. - SOFFER, A. 2004. Web-a-where: geotagging web content. In Proceedings of the 27th annual international ACM SIGIR conference on Research and development in information retrieval, pp. 273–280. ACM, 2004. Dostupné na internetu: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.107.7621&rep=rep1&type=pdf>.
- [2] ANSELIN, L. 1995. Local indicators of spatial association-LISA. In Geographical Analysis, pp. 93 - 115.
- [3] BLAŽEK, J. - UHLÍŘ, D. 2011. Teorie regionálního rozvoje – nástin, kritika, klasifikace. Praha: Univerzita Karlova v Praze: Nakladatelství Karolinum, 2011. 342 s. ISBN 978-80-246-1974-3.
- [4] CLOKE, P. - COOK, I. - CRANG, P. - GOODWIN, M. - PAINTER, J. - PHILO, C. 2004. Practising Human Geography. London: Sage Publications. 416 p.

- [5] CLOKE, P. - CRANG, P. - GOODWIN, M. 2005. *Introducing human geographies*. 2nd ed. London : Hodder Arnold, 2005. 653 s. ISBN 034088276X.
- [6] COE, N. M. - KELLY, P. F. - YEUNG, H. W. Ch. 2007. *Economic geography. A contemporary introduction*. Blackwell Publishing, 2007. 426 p. ISBN 978-1-4051-3219-0.
- [7] CRESSIE, N. 1991. *Statistics for Spatial Data*. Chichester: John Wiley, 1991.
- [8] FLOWERDEW, R. - MARTIN, D. 2005. *Methods in human geography : a guide for students doing a research project*. 2nd ed. Harlow. England : Prentice Hall, 2005. 366 s. ISBN 0582473217.
- [9] GALVASOVÁ, I. - BINEK, J. - CHABIČOVSKÁ, K. a kol. 2007. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.
- [10] GARTNER, G. - CARTWRIGHT, W. - PETERSON, M. 2007. *Location Based Services and TeleCartography*. Heidelberg: Springer, 2007. 605 s. ISBN 3-540-36727-6.
- [11] GOODCHILD, M. F. - ANSELIN, L. - APPELBAUM, R. P. - HARTHORN, B. H. 2000. *Toward Spatially Integrated Social Science*. In *International Regional Science Review*, April 2000, Vol. 23, pp. 139 - 159.
- [12] GREGORY, D. - JOHNSTON, R. - PRATT, G. et al. 2010. *The dictionary of human geography*. 5th ed. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2009. 1052 s. ISBN 9781405132879.
- [13] GRIFFITH, D. A. 1987. *Spatial Autocorrelation*. USA: Association of American Geographers.
- [14] GRIFFITH, D. A. 1996. *Spatial autocorrelation and eigenfunctions of the geographic weights matrix accompanying geo-referenced data*. In *The Canadian Geographer*, pp. 351-367.
- [15] HAINING, R. 2003. *Spatial Data Analysis: Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2003.
- [16] HAMPL, M. 2005. *Geografická organizace společnosti v České republice: Transformační procesy a jejich obecný kontext*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 2005. 148 s. ISBN 80-86746-02-X.
- [17] HAMPL, M. a kol. 1996. *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, 1996. 395 s. ISBN 80-90215-42-4.
- [18] HAMPL, M. - JEŽEK, J. - KÜHNEL, K. 1978. *Sociálně geografická organizace ČSR*. Praha: Výzkumný ústav sociálně ekonomických informací, 1978. 304 s.
- [19] HOLEČEK, J. - BINEK, J. - GALVASOVÁ, I. a kol. 2009. *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. 1. vyd. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.
- [20] HOOPER, C. J. - RETTGERG, J. W. 2011. *Experiences with Geographical Collaborative Systems: Playfulness in Geosocial Networks and Geocaching*. In *MobileHCI 2011*, August 30 – September 2, 2011. Stockholm, Sweden, 4 p.

- [21] HYNEK, A. - HYNEK, N. 2007. Bridging the gap between the theory and practice of regional sustainability: a political-conceptual analysis. In *Geografický časopis*, roč. 59, pp. 49 - 64.
- [22] HYNEK, A. - VÁVRA J. 2007. (Přinejmenším) čtyři prostorovosti krajiny. In *Fyzickogeografický sborník 5 z 24. výroční konference fyzickogeografické sekce České geografické společnosti 13. a 14. února 2007 v Brně. Fyzická geografie- výzkum, vzdělávání, aplikace*, ed. V. Herber, Brno: MU v Brně, 2007. s. 7-14.
- [23] ISSAKS, M. - SRIVASTAVA, E. 1989. *An introduction to Applied Geostatistics*. New York: Oxford University Press, 1989.
- [24] ISARD, W. 1998. *Methods of interregional and regional analysis*. Aldershot : Ashgate, 1998. 490 s. ISBN 1859724108.
- [25] IVANIČKA, K. 1987. *Základy teórie a metodologie socioeconomickej geografie*. 2. vyd. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1987. 432 s.
- [26] KITCHIN, R. 1998. *Towards geographies of cyberspace*. Progress in Human Geography. ISSN 0309-1325. London: 1998. Vol. 22, Iss. 3, p. 385.
- [27] KITCHIN, R. - DODGE, M. 2002. The emerging geographies of cyberspace. In Johnston, R. J. et al. (eds): *Geographies of global change: remapping the world*. 2nd edition. Blackwell Publishing, Malden, 2002, pp. 340 - 354.
- [28] KREJČÍ, T. - KLUSÁČEK, P. - KONEČNÝ, O. - RUDA, A. 2010. *Regionální rozvoj - teorie, aplikace, regionalizace*. 1. vyd. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2010. 155 s. ISBN 978-80-7375-414-3.
- [29] KUTSCHERAURER, A. a kol. 2006. *Regionální a municipální management*. Souhrnná výzkumná zpráva. [on-line]. Výzkumný úkol MMR ČR č. WB-14-04. Ostrava: DHV CR a VŠB-TUO, Ekonomická fakulta Ostrava, 2006. 240 s. Dostupné na internetu: <http://www.dhv.cz/article.asp?id=120>.
- [30] LAUKO, V. - KASALA, K. 2009. *Teória a metodológia regionálnej geografie*. 1. vyd. Bratislava : Kartprint, 2009. 95 s. ISBN 9788088870807.
- [31] LEIMGRUBER, W. 2004. *Between global and local: marginality and marginal regions in the context of globalization and deregulation*. Aldershot: Ashgate, 2004. 321 s. ISBN 0754631559.
- [32] LEVITAS, R. - GUY, W. 1996. *Interpreting official statistics*. 1st pub. London: Routledge, 1996. 214 s. ISBN 0415108357.
- [33] MIKULÍK, O. - VOŽENÍLEK, V. - VAISHAR, A. 2008. *Studium rozvoje regionu založené na vizualizaci geoinformačních databází*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008. 181 s. ISBN 978-80-244-1928-2, 2001.
- [34] OLIVEAU, S. - GUILMOTO, C. Z. 2001. *Spatial correlation and demography. Exploring India's demographic patterns*. Paris: UMR Géographie-cités, LPED/IRD, 2001.
- [35] PERLÍN, R. 2006. The co-operation of rural municipalities – chance or condition of achievement. *Agricultural Economics - Czech*, 52, 2006 (6), p. 263–272. Dostupné na internetu: http://www.cazv.cz/userfiles/File/ZE%2052_263-272.pdf.

- [36] RAJČÁKOVÁ, E. 2005. Regionálny rozvoj a regionálna politika. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2005. 120 s. ISBN 80-223-2038-2.
- [37] SLOCUM, T. 2005. Thematic cartography and geographic visualization. 2nd ed. Upper Saddle River. New York: Pearson Prentice Hall, 2005. 518 p. ISBN 0-13-035123-7.
- [38] STEJKAL, J. - KOVÁRNÍK, J. 2009. Regionální politika a její nástroje. 1. vyd. Praha: Portál, 2009. 212 s. ISBN 978-80-736-7588-2.
- [39] THIOULOUSE, J. - CHESSEL, D. – CHAMPELY, S. 1995. Multivariate analysis of spatial patterns: a unified approach to local and global structures. In *Environmental a ecological statistics*, 1995, pp. 1 - 14.
- [40] TOUŠEK, V. - KUNC, J. - VYSTOUPIL, J. a kol. 2008. Ekonomická a sociální geografie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 416 s. ISBN 978-80-7380-114-4.
- [41] TROJAN, J. - TRÁVNÍČEK, J. 2010. Spatiality of functional units in rural landscape in the greater Brno area: Lipůvka-Lažany-Újezd. *GeoScape*, Vol. 5, Iss. 2. Ústí nad Labem: Jan Evangelista Purkyně University. ISSN 1802-1115.
- [42] TROJAN, J. - TRÁVNÍČEK, J. 2011. Možnosti vizualizace (přinejmenším) 4 druhů prostorovosti. In Svobodová H. 2011, *Prostorovost: místa, území, krajiny, regiony, globiony*. 1. vyd. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011, s. 116 – 125. 142 s. ISBN 978-80-904308-7-7.
- [43] Vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 388/2002 Sb. ze dne 15. srpna 2002 o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.
- [44] WAUGH, D. 1990. *Geography – An Integrated Approach*. Edinburgh : Thomas Nelson and Sons Ltd., 1990. 488 s. ISBN 0-17-444065-0.
- [45] WOKOUN, R. et al. 2008. Regionální rozvoj. Východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 482 p. ISBN 978-80-7201-699-0.

Výnimky zo slobody voľného pohybu kapitálu a platieb po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy

Andrej KARPAT*

Exceptions from the free movement of capital and payments after the entry into force of the Lisbon Treaty

Abstract

The article deals with the free movement of capital and payments as one of the four freedoms of the EU internal market. It refers to its objectives from the historical perspectives as well as after the entry into force of the Lisbon Treaty. It further analyzes its current legal basis, limits of its applicability and permissible restrictions arising directly from the provisions of the Treaty on the Functioning of the EU, or in the case law of the Court of Justice of the EU.

Keywords: *EU internal market, free movement of capital and payments, Lisbon Treaty, Treaty on the functioning of the EU, case law of the Court of Justice of the EU*

JEL Classification: F0, F15, F21

Úvod

Dejiny EÚ či Európskych spoločenstiev sú tvorené množstvom míľnikov, na ktorých možno pozorovať teoretické aspekty integrácie v praxi. Hospodárska spolupráca jednotlivých krajín pritom predstavuje, resp. predstavovala jednoznačne najvýznamnejšiu formu integrácie medzi štátmi tak v súčasnosti, ako i v 20. storočí. Rovnako je to aj v prípade EÚ, v rámci ktorej v zmysle čl. 3 ods. 3 Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“) patrí vytváranie vnútorného trhu medzi jej základné ciele. Tento záväzok prijímať opatrenia potrebné na jeho vytvorenie, resp. zabezpečujúce jeho fungovanie v súlade s príslušnými ustanoveniami zmlúv, nachádzame rovnako v čl. 26 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“). [1]. Podľa čl. 4 ods. 2 písm. a) ZFEÚ patrí oblasť vnútorného trhu medzi spoločné právomoci EÚ a jej členských štátov, pričom colnú úniu a ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu zahŕňa čl. 3 ods. 1 ZFEÚ medzi oblasti s výlučnou právomocou EÚ.

1. Pojem „spoločný trh“

Aj keď súčasné znenie ZFEÚ používa výlučne pojem vnútorný trh, pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti obsahovala Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES“) rovnako výraz spoločný trh. Ešte predlisabonské znenie tejto zmluvy ho pritom spomínalo až celkovo v sedemnástich svojich ustanoveniach (konkrétne v čl. 2, čl. 15, čl. 32 ods. 1, 2, 4, čl. 71 ods. 2, čl. 81 ods. 1, čl. 88 ods. 1, čl. 94, čl. 119 ods.

* JUDr. Andrej KARPAT, Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: andrej.karpat@vsemvs.sk

1, čl. 120 ods. 1, čl. 134 ods. 3, čl. 136 ods. 3, čl. 211, čl. 267, čl. 297, čl. 298, čl. 305 ods. 1, čl. 308 ZES v znení Zmluvy z Nice). [2]. Napriek obsahovej podobnosti spadá zavedenie týchto dvoch pojmov do historicky rôznych období a ani významovo sa tieto pojmy v plnej miere neprekrývajú.

Prvýkrát bol spoločný trh spomenutý už v roku 1951 v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele, pričom rovnaký pojem prevzala aj Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva z roku 1957. Výraz vnútorný trh sa dostal do zakladajúcich zmlúv až prijatím Jednotného európskeho aktu v roku 1986. V zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ v prípade 15/81 *Schul* malo dôjsť cez doplnenie nového pojmu k zvýrazneniu cieľa, ku ktorému členské štáty smerujú, a to „zlúčiť národné trhy do jednotného trhu za podmienok čo najbližších skutočnému vnútornému trhu“. [3]. V zmysle tejto definície predstavuje vnútorný trh jednoznačne vyššiu formu hospodárskej integrácie medzi členskými štátmi ako spoločný trh.

2. Štyri slobody vnútorného trhu

Podľa čl. 26 ods. 2 ZFEÚ (bývalý čl. 14 ods. 2 ZES) zahŕňa vnútorný trh voľný pohyb výrobných faktorov označovaných ako štyri slobody vnútorného trhu, a to konkrétne voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu. Voľný pohyb tovaru pritom predstavuje najvýznamnejšiu slobodu vnútorného trhu, ktorá je uskutočňovaná v rámci colnej únie vytvorenej medzi členskými štátmi EÚ na dobu neurčitú. V zmysle čl. 28 ods. 1 ZFEÚ (bývalý čl. 23 ods. 1 ZES) sa vzťahuje na celý obchod s tovarom a zahŕňa zákaz ciel na dovoz a vývoz tovaru, zákaz všetkých poplatkov, ktoré majú rovnaký účinok ako clá, ako aj prijatie spoločného colného sadzovníka vo vzťahu k tretím krajinám. Podobne ako v prípade ciel a poplatkov s rovnakým účinkom sú na základe čl. 34 a čl. 35 ZFEÚ (bývalý čl. 28 a čl. 29 ZES) rovnako zakázané aj množstevné, resp. kvantitatívne obmedzenia dovozu a vývozu, ako aj všetky opatrenia s rovnakým účinkom. Podľa čl. 28 ods. 2 ZFEÚ (bývalý čl. 23 ods. 2 ZES) sa všetky uvedené zákazy vzťahujú nielen na tovar s pôvodom v členských štátoch, ale aj na výrobky pochádzajúce z tretích krajín, ktoré sa nachádzajú v členských štátoch vo voľnom obehu. Ako ďalšiu spomína zmluva slobodu voľného pohybu osôb, ktorá zahŕňa tak výkon závislej činnosti za odmenu (zamestnanie), ako aj výkon hospodárskej činnosti samostatne zárobkovo činných osôb (podnikanie). V tejto súvislosti je preto potrebné rozlišovať slobodu voľného pohybu pracovníkov v zmysle čl. 45 ZFEÚ (bývalý čl. 39 ZES) a slobodu, resp. právo usadiť sa podľa čl. 49 ZFEÚ (bývalý čl. 43 ZES). Okrem pojmu „právo usadiť sa“ v literatúre sa pre označenie tejto slobody používajú aj výrazy „sloboda etablovania“ a „sloboda podnikania“. Zákaz obmedzení zasahujúcich do slobody voľného poskytovania služieb je následne zakotvený v čl. 56 ZFEÚ (bývalý čl. 49 ZES).

3. Obsah slobody voľného pohybu kapitálu a platieb

Tak znenie čl. 26 ods. 2 ZFEÚ, ako aj následne štruktúra tretej časti zmluvy, ktorá sa zaoberá vnútornými politikami a činnosťami EÚ, uvádzajú slobodu voľného pohybu kapitálu a platieb v rámci slobôd vnútorného trhu až na poslednom, štvrtom mieste. Voľný pohyb platieb totiž tvorí neoddeliteľnú súčasť pre uskutočňovanie ostatných troch základných

slobôd. Bez tejto slobody nie je možné realizovať platby za tovary a služby, resp. rozvíjať cez voľný pohyb kapitálu podnikanie. Zmluva formálne rozlišuje slobodu voľného pohybu kapitálu podľa čl. 63 ods. 1 ZFEÚ (bývalý čl. 56 ods. 1 ZES) a slobodu voľného pohybu platieb podľa čl. 63 ods. 2 ZFEÚ (bývalý čl. 56 ods. 2 ZES); právna úprava je však v oboch prípadoch v princípe rovnaká. Napriek tomu Súdny dvor EÚ vo svojej judikatúre podčiarkol potrebu rozlišovať pojem „kapitál“ a pojem „platby“. Zdôraznil, že síce ide vždy o rovnakú slobodu, ale uplatnením konkrétneho ustanovenia čl. 63 ods. 1 alebo ods. 2 ZFEÚ, resp. cez voľbu konkrétneho výrazu, sa jednoznačne poukazuje na sledovaný cieľ konkrétneho ekonomického procesu. [4].

Problémy však spôsobuje absencia akejkoľvek legálnej definície týchto dvoch pojmov buď v zmluve, alebo v sekundárnej legislatíve EÚ. Nápomocná môže byť však Smernica Rady č. 88/361/EHS, ktorá v prílohe I. uvádza príklady pohybu kapitálu a na ktorú sa v tejto súvislosti Súdny dvor EÚ vo svojej judikatúre pravidelne odvoláva. Keďže nejde o vyčerpávajúci zoznam vysvetlení pojmu kapitálové pohyby, nemôže byť tento vykladaný v tom zmysle, že obmedzuje rozsah pôsobnosti zásady úplnej liberalizácie kapitálových pohybov. Zvýraznením tejto skutočnosti je zahrnutie bodu XIII – F. do tohto zoznamu, ktorý je súčasťou tzv. iných kapitálových pohybov a je označený stručným výrazom „Rôzne“, a to bez akéhokoľvek ďalšieho priblíženia jeho obsahu. Na základe tohto bodu jednoznačne možno zahrnúť pod relevantné pohyby kapitálu aj ďalšie, v smernici nomenované kapitálové a finančné operácie.

Príloha I. Smernice Rady č. 88/361/EHS hneď v úvode demonštratívne vymenúva celkovo trinásť foriem pohybu kapitálu, a to:

- priame investície
- investície do hnuťelného majetku
- operácie s cennými papiermi, s ktorými sa bežne obchoduje na kapitálovom trhu (akcie a iné cenné papiere účastníckej povahy, obligácie)
- operácie s podielovými listami podnikov kolektívneho investovania
- operácie s cennými papiermi a inými nástrojmi bežne obchodovanými na peňažnom trhu
- operácie s bežnými a vkladovými účtami vo finančných inštitúciách
- úvery súvisiace s obchodnými transakciami alebo s poskytovaním služieb, ktorých sa zúčastňuje tuzemec
- finančné pôžičky a úvery
- ručenie, iné záruky a záložné práva
- prevody pri plnení poisťných zmlúv (napr. poisťné a platby v súvislosti s poistením úveru, alebo v súvislosti so životným poistením)
- pohyby kapitálu osobnej povahy (napr. pôžičky, dary, vená, dedičstvá a odkazy)
- dovoz a vývoz finančných aktív (cenné papiere, platobné prostriedky každého druhu)
- iné kapitálové pohyby (ako napr. dedičské dane, náhrady škody, vrátenie plnenia v prípade zrušenia zmlúv a vrátenie nevyžiadaných platieb, autorské práva). [5].

Pod pojmom pohyb kapitálu je v zmysle príkladov uvedených v prílohe I. Smernice Rady č. 88/361/EHS potrebné rozumieť cezhraničný prevod hodnôt vo forme investičného alebo peňažného kapitálu, ktorý neslúži ako protiplnenie za vyrovnanie záväzkov vyplývajúcich zo slobôd voľného pohybu tovaru, osôb a služieb. Ide pritom o široký výklad tohto pojmu zahŕňajúci napr. aj prevody pri plnení poisťných zmlúv, alebo vrátenie plnenia v prípade zrušenia zmlúv a vrátenie nevyžiadaných platieb, pričom nie je relevantná podoba, v akej sa kapitál cez hranice pohybuje (napr. cenné papiere, podielové listy, platobné prostriedky každého druhu, pokiaľ neslúžia konkrétnej platbe). Zákaz obmedzenia pohybu všetkých týchto foriem kapitálu je v zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ potrebné chápať v čo najširšom zmysle, pričom zahŕňa tak všetky priame či nepriame obmedzenia, ako aj opatrenia štátov, ktoré majú potenciál obmedziť tento pohyb. K zákazu opatrení, ktoré by iba potenciálne mohli obmedziť jednu zo slobôd vnútorného trhu, sa Súdny dvor EÚ prvýkrát vyjadril v súvislosti so slobodou voľného pohybu tovaru v často citovanom prípade *Dassonville*. [6]. V prípade slobody voľného pohybu kapitálu môže ísť napríklad o také opatrenia, ktoré sú spôsobilé odradiť osoby bez bydliska v členskom štáte od investovania v ňom, alebo odradiť osoby s bydliskom v predmetnom členskom štáte od investovania v iných štátoch. [7].

Na rozdiel od uvedených druhov kapitálových pohybov zahŕňa voľný pohyb platieb každý hotovostný alebo bezhotovostný cezhraničný prevod peňažných prostriedkov, ktorý slúži ako protiplnenie za vyrovnanie záväzkov vyplývajúcich z ostatných slobôd vnútorného trhu. [8, s. 340]. Z tohto dôvodu sa označuje sloboda voľného pohybu platieb aj ako tzv. „piata sloboda“ vnútorného trhu, ktorá ostatné slobody dopĺňa, a tým umožňuje ich plné využívanie. [9, s. 811]. V tomto zmysle predstavuje jej uplatňovanie nevyhnutný dôsledok uskutočňovania vnútorného trhu (*necessary corollary*). [10, s. 554]. Ustanovenie čl. 63 ods. 2 ZFEÚ sa tak týka všetkých druhov platobných prostriedkov, ako sú napr. peniaze, prevody z účtu, platobné karty, šeky, zmenky a pod. Z porovnania obsahu slobody voľného pohybu kapitálu a slobody voľného pohybu platieb následne vyplýva, že za kapitál musia byť považované všetky peňažné prostriedky, ktoré nie sú určené na konkrétnu platbu.

4. Historický vývoj uskutočňovania slobody voľného pohybu kapitálu a platieb

Charakter slobody voľného pohybu kapitálu a platieb sa líši vo viacerých aspektoch od ostatných slobôd vnútorného trhu. Okrem zásadného rozdielu, ktorý sa zakladá na rozšírení okruhu beneficiary aj na osoby z nečlenských štátov EÚ, sa tento rozdiel ukazuje najmä v historickom vývoji uskutočňovania tejto slobody. Kým v prípade čl. 12 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej len „ZEHS“), ktorý predstavoval základ pre budovanie colnej únie medzi členskými štátmi, Súdny dvor Európskych spoločenstiev už v roku 1963 vo svojom rozsudku vo veci 26/62 *Van Gend en Loos* súhlasil s jeho priamym účinkom; v prípade čl. 67 ods. 1 ZEHS, zakotvujúceho prvé kroky pri rušení obmedzení voľného pohybu kapitálu v rámci spoločného trhu, mu takýto účinok priznať odmietol. [11]. Dôvodom bolo samotné znenie tohto ustanovenia, v zmysle ktorého „počas prechodného obdobia a v rozsahu potrebnom na zabezpečenie riadneho fungovania spoločného trhu členské štáty medzi sebou postupne zrušia obmedzenia voľného pohybu kapitálu, osôb s bydliskom v členských štátoch, ako aj akúkoľvek

diskrimináciu z dôvodu štátnej príslušnosti alebo bydliska strán, alebo miesta, kde sa tento kapitál investuje“. [12]. Práve obmedzenie rozsahu liberalizácie voľného pohybu kapitálu medzi členskými štátmi v zmysle znenia tohto ustanovenia, z ktorého vyplývala potreba prijať len určité nevyhnutné, v zmluve nekonkretizované opatrenia potrebné na zabezpečenie riadneho fungovania spoločného trhu, malo za následok odmietnutie priameho účinku v prípade čl. 67 ods. 1 ZEHS. Subjektívne práva pre jednotlivcov vyplývali preto až z legislatívnych aktov Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ktoré boli na základe predmetného ustanovenia zakladajúcej zmluvy prijaté. Išlo o nasledujúce sekundárne právne akty:

- prvá Smernica Rady z 11. mája 1960, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva,
- druhá Smernica Rady, ktorá dopĺňa a mení Smernicu Rady z 11. mája 1960, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva,
- Smernica Rady č. 72/156/EHS z 21. marca 1972 o regulácii tokov medzinárodného kapitálu a neutralizácii ich nepriaznivých účinkov na vnútroštátnu likviditu,
- Smernica Rady č. 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonával čl. 67 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva.

Až do roku 1988 všetky tieto Radou prijaté právne akty neprispievali výraznejším spôsobom k liberalizácii voľného pohybu kapitálu, pričom skutočnú zmenu priniesla až posledná menovaná Smernica Rady č. 88/361/EHS (ďalej len „smernica“). Zaväzovala štáty Európskeho hospodárskeho spoločenstva, aby na jednej strane odstránili v zmysle čl. 1 všetky obmedzenia pohybu kapitálu platné pre tuzemcov členských štátov, vynímajúc niektoré explicitne zakotvené výnimky vzťahujúce sa napríklad na nákup druhých bydlísk podľa čl. 6 ods. 4 smernice. Na strane druhej zakotvila povinnosť pre členské štáty v zmysle čl. 7 ods. 1, aby sa usilovali vo svojej právnej úprave prevodov súvisiacich s pohybmi kapitálu do tretích krajín alebo z tretích krajín o dosiahnutie rovnakého stupňa liberalizácie, aký sa používal pri operáciách s tuzemcami ostatných členských štátov. Transpozičná lehota pre prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu vnútroštátnych právnych predpisov so smernicou uplynula 1. júla 1990. Smernica ďalej umožňovala členským štátom prijať za určitých podmienok ochranné opatrenia. K ich uplatneniu mohlo dôjsť v situácii, keď pohyby krátkodobého kapitálu mimoriadneho objemu vyvolali značné deformácie na devízových trhoch a viedli k výrazným poruchám v realizácii menovej a devízovej politiky jednotlivých členských štátov, prejavujúcimi sa predovšetkým podstatnými zmenami vo vnútroštátnej likvidite. V čl. 3 ods. 1 smernice bol ďalej uvedený formálny postup udelenia súhlasu členskému štátu na zavedenie takýchto opatrení zahŕňajúci konzultáciu Európskej komisie (ďalej len „EK“) s Menovým výborom a Výborom guvernérov centrálnych bánk členských štátov a následne prípadné schválenie opatrenia EK. V naliehavých prípadoch mohol podľa čl. 3 ods. 2 smernice členský štát prijať ochranné opatrenia aj bez predchádzajúceho súhlasu EK. V týchto prípadoch bol členský štát povinný si splniť svoju informačnú povinnosť voči ostatným členským štátom a EK, ktorá následne po

konzultácii s Menovým výborom a Výborom guvernérov centrálnych bánk mala rozhodnúť o pokračovaní týchto opatrení, prípadne o ich zmene alebo zrušení.

V prípade liberalizácie toku kapitálu do tretích krajín alebo z tretích krajín mohli členské štáty spoločne aplikovať ďalšie obmedzenia v zmysle čl. 7 ods. 2 smernice. K jeho uplatneniu mohlo dôjsť za situácie, ak rozsiahly pohyb krátkodobého kapitálu do tretích krajín alebo z tretích krajín vážne poškodzoval vnútroštátnu menovú alebo finančnú situáciu členského štátu alebo niekoľkých členských štátov, prípadne spôsoboval výrazný tlak na devízové vzťahy v rámci Európskeho hospodárskeho spoločenstva alebo medzi týmto spoločenstvom a tretími krajinami. Členské krajiny sa mali v takejto situácii navzájom poradiť o všetkých opatreniach, ktoré mali byť prijaté za účelom zvládnutia týchto problémov. Tieto konzultácie sa mohli uskutočniť na základe iniciatívy EK alebo ktoréhokoľvek členského štátu, pričom mali prebiehať v rámci Menového výboru a v rámci Výboru guvernérov centrálnych bánk. Toto ustanovenie bolo neskôr, vzhľadom na vytváranie hospodárskej a menovej únie, preformulované a na základe čl. G bod 15) Maastrichtskej zmluvy doplnené do čl. 73f ZES. [13]. Z dôvodu prečíslovania jednotlivých ustanovení ZES Amsterdamskou zmluvou došlo najskôr k jeho presunutiu do čl. 59 ZES, pričom v súčasnosti sa príslušné ustanovenie nachádza v mierne pozmenenej podobe v čl. 66 ZFEÚ. [14].

Práve až na základe prijatia ZEU, označovanej aj ako Maastrichtská zmluva, došlo v primárnom práve k zakotveniu princípu úplnej liberalizácie voľného pohybu kapitálu medzi členskými štátmi. [13]. V zmysle jej čl. G bodu 15, na základe ktorého došlo k vloženiu čl. 73b do ZES (bývalej Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva), sú v rámci ustanovení príslušnej kapitoly všetky obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi a tretími štátmi zakázané. Takýmto spôsobom došlo k rozšíreniu osobnej pôsobnosti slobody voľného pohybu kapitálu aj na osoby z tretích krajín. Ďalšie revízne zmluvy, ktoré pozmenili a doplnili niektoré ustanovenia pôvodných zmlúv, znenie tohto článku nezmenili, ale došlo na ich základe len k jeho prečíslovaniu, a to najskôr Amsterdamskou zmluvou, ktorá príslušné ustanovenie presunula do čl. 56 ZES. A keďže podľa čl. 1 bod 2) písm. b) Lisabonskej zmluvy EÚ nahradila k 1. decembru 2009 Európske spoločenstvo a stala sa jeho právnym nástupcom, v súčasnosti sa toto ustanovenie nachádza v čl. 63 ZFEÚ.

5. Prípustné obmedzenia slobody voľného pohybu kapitálu a platieb

Na rozdiel od ostatných slobôd vnútorného trhu ZFEÚ zakazuje obmedzenia voľného pohybu kapitálu a platieb nielen v rámci EÚ, ale aj vo vzťahu k nečlenským krajinám. V zmysle ustanovení čl. 63 ZFEÚ sú zakázané všetky obmedzenia pohybu kapitálu (ods. 1) a platieb (ods. 2) medzi členskými štátmi, resp. v prípade slobody voľného pohybu kapitálu aj medzi členskými štátmi a tretími krajinami. Takáto formulácia síce naznačuje rovnakú právnu úpravu v rámci EÚ a vo vzťahu k tretím štátom, ale ďalšie ustanovenia príslušnej kapitoly zmluvy toto tvrdenie vyvracajú. Rozdiel je zreteľný pri porovnaní obsahu prípustných obmedzení, ktoré sú v prípade pohybu kapitálu do tretích a z tretích krajín uplatniteľné v oveľa väčšej miere. V rámci zmluvou povolených prekážok tejto slobody je preto potrebné rozlišovať dve skupiny výnimiek. Prvú tvoria prípustné obmedzenia, ktoré

môžu členské krajiny uplatniť tak vo vzťahu k ostatným štátom EÚ, ako aj k tretím krajinám. Druhú skupinu potom tvoria obmedzenia uplatniteľné výlučne vo vzťahu k nečlenským krajinám EÚ. V prípade aplikácie ustanovení zmluvy o voľnom pohybe kapitálu a platieb na priame zahraničné investície majú tieto prípustné obmedzenia bezprostredný vplyv na rozsah práv, ktoré z nej vyplývajú.

Najvýznamnejšiu výnimku zo slobody voľného pohybu kapitálu zakotvenú v primárnom práve EÚ predstavuje čl. 65 ZFEÚ. Ako jediný článok kapitoly zmluvy, zaoberajúcej sa kapitálom a platbami, zakotvuje prípustné obmedzenia uplatniteľné zo strany členských štátov aj voči ostatným členským krajinám EÚ. V zmysle jeho ods. 1 písm. a) môžu členské štáty stanoviť daňovými zákonmi rozdielne podmienky pre daňových poplatníkov, a to buď podľa miesta ich bydliska, resp. sídla spoločnosti, alebo podľa miesta, kde investovali kapitál. Napriek nejednoznačnému zneniu ustanovenia nemôže však takéto obmedzenie viesť k svojvoľnej diskriminácii daňovníkov zo strany členských štátov. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora EÚ v prípade C-319/02 *Manninen* je totiž potrebné toto oprávnenie štátov vykladať reštriktívne v tom zmysle, že nie každá daňová právna úprava, pripúšťajúca rozlišovanie medzi daňovými poplatníkmi podľa miesta investície kapitálu, je v súlade s ustanoveniami zmluvy. [15]. Je potrebné rozlišovať medzi dovoleným nerovným zaobchádzaním spadajúcim pod prípustné obmedzenia podľa čl. 65 ods. 1 písm. a) ZFEÚ a zakázanou diskrimináciou v zmysle ods. 3 rovnakého článku. Podľa tohto tretieho odseku je zakázané, aby opatrenia a postupy uvedené v čl. 65 ods. 1 a 2 ZFEÚ viedli k svojvoľnej diskriminácii alebo ku skrytému obmedzovaniu voľného pohybu kapitálu a platieb. V prípade ods. 3 preto ide o špeciálne ustanovenie k všeobecne platnému princípu nediskriminácie, ktorý predstavuje základnú zásadu práva EÚ. Z judikatúry Súdneho dvora EÚ ďalej vyplýva neprípustnosť obmedzujúcich opatrení sledujúcich prevažne hospodárske ciele. [16]. Na druhej strane, opatrenia vhodné a potrebné na zachovanie integrity daňového systému členskej krajiny EÚ, spadajú podľa Súdneho dvora EÚ pod výnimku čl. 65 ods. 1 písm. a) ZFEÚ. [17].

Ďalšiu skupinu prípustných obmedzení slobody voľného pohybu kapitálu tvoria v zmysle čl. 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ také opatrenia členských štátov spadajúce prevažne do oblasti daňového systému a dohľadu nad finančnými inštitúciami, ktoré majú zabrániť porušovaniu vnútroštátnych predpisov, alebo stanoviť postupy na ohlasovanie kapitálových pohybov na štatistické alebo správne účely. Prípustné sú okrem toho aj opatrenia odôvodnené verejným záujmom alebo verejnou bezpečnosťou, podobne ako je to v prípade ostatných slobôd vnútorného trhu. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, sa Súdny dvor EÚ priklonil k reštriktívnemu výkladu tohto ustanovenia, ktoré rovnako podlieha zákazu svojvoľnej diskriminácie a skrytého obmedzovania voľného pohybu kapitálu a platieb v zmysle čl. 65 ods. 3 ZFEÚ. Obmedzujúce opatrenie je v zmysle jeho judikatúry prípustné len v prípade preukázania skutočného, konkrétneho a závažného nebezpečenstva zo strany členského štátu. [18]. V opačnom prípade ide o svojvoľnú diskrimináciu cudzích štátnych príslušníkov.

Ako problematický možno hodnotiť obsah čl. 65 ods. 2 ZFEÚ. Zakotvuje zásadu, podľa ktorej nemajú ustanovenia kapitoly o pohybe kapitálu a platieb vplyv na uplatňovanie ob-

medzení práva usadiť sa zlučiteľných so zmluvami. Ide pritom o ich uplatnenie v hraničných situáciách, v ktorých sa dá uvažovať o aplikácii obidvoch týchto slobôd vnútorného trhu. Príslušné slobody sa pritom v najväčšej miere dotýkajú priamych zahraničných investícií. Samotné znenie nezakotvuje princíp sekundárnej uplatniteľnosti slobody voľného pohybu kapitálu vo vzťahu k slobode usadiť sa, tak ako sa aplikuje podľa čl. 57 prvej vety ZFEÚ v prípade slobody voľného pohybu služieb vo vzťahu ku všetkým ostatným slobodám vnútorného trhu. Toto ustanovenie totiž jednoznačne definuje služby ako plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb. Formulácia čl. 65 ods. 2 ZFEÚ však spomína v súvislosti s hraničnými prípadmi výlučne uplatnenie obmedzení práva usadiť sa, a nie uplatnenie slobody usadiť sa ako takej. Keďže toto ustanovenie bolo doplnené do ZES už Maastrichtskou zmluvou, konkrétne jej čl. G bod 15), je potrebné pri jeho výklade zohľadniť novšiu judikatúru Súdneho dvora EÚ. Ten v rámci analýzy vzťahu týchto dvoch slobôd neodkázal na predmetné ustanovenie a ani neformuloval všeobecne uplatniteľný princíp prednosti slobody usadiť sa pred slobodou voľného pohybu kapitálu. Keďže sa teda čl. 65 ods. 2 ZFEÚ zaoberá výlučne otázkou zlučiteľnosti obmedzení, ktoré sa dotýkajú oboch slobôd zároveň, s ustanoveniami zmluvy o vnútornom trhu, možno ako zvláštne hodnotiť absenciu analogickej úpravy vo vzťahu k voľnému pohybu služieb. V rámci analýzy vzťahu slobody voľného pohybu kapitálu k slobode voľného pohybu služieb sa totiž vynárajú podobné otázky ako v prípade jeho vzťahu k slobode usadiť sa.

Pôvodne obsahovala ZES v znení Zmluvy z Nice v rámci ustanovení o voľnom pohybe kapitálu a platieb ďalší druh prípustných obmedzení uplatniteľných výlučne vo vzťahu k tretím krajinám, ktorého obsah bol Lisabonskou zmluvou pozmenený a samotné ustanovenie presunuté do piatej hlavy ZFEÚ, zaoberajúcej sa cieľom EÚ vytvárať priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Tento pôvodný čl. 60 ZES sa v súčasnosti v pozmenenej podobe nachádza v čl. 75 ZFEÚ. K uplatneniu pôvodne zakotvenej výnimky mohlo dôjsť za predpokladu, že v rámci uskutočňovania spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ bol stanovený v spoločnej pozícii alebo jednotnej akcii určitý postup, s cieľom prerušiť alebo obmedziť čiastočne alebo úplne hospodárske vzťahy Spoločenstva s jednou alebo viacerými tretími krajinami v zmysle čl. 301 ZES. Takéto naliehavé opatrenia mohla podľa čl. 60 ods. 1 ZES prijať Rada, resp. v prípade vážnych politických dôvodov a v prípade naliehavosti aj členský štát. Druhá možnosť prichádzala v zmysle čl. 60 ods. 2 ZES do úvahy len za predpokladu, že takéto opatrenia neboli už prijaté Radou. Prijatie jednostranného opatrenia štátu tohto druhu bolo nevyhnutné oznámiť EK a ostatným členským štátom najneskôr do dátumu, keď nadobudlo platnosť, pričom na návrh EK mohla Rada kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o povinnosti daného členského štátu dané opatrenie zmeniť alebo zrušiť. Takáto zmluvná úprava umožňovala Rade v súlade s uplatnením klauzuly flexibility podľa čl. 308 ZES zavádzať zvláštne obmedzujúce opatrenia znemožňujúce konkrétnym osobám, ktoré ohrozovali bezpečnosť EÚ, disponovať ich finančnými zdrojmi a realizáciu prevodov ich kapitálových zdrojov. [8, s. 359].

Práve v tomto duchu pozmenila Lisabonská zmluva obsah čl. 60 ZES. Aktuálne znenie čl. 75 ZFEÚ v súvislosti s cieľom EÚ predchádzať a bojovať proti terorizmu a súvisiacim

činnosti preto zakotvuje právomoc Európskeho parlamentu (ďalej len „EP“) a Rady, v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení, vymedziť rámec pre administratívne opatrenia týkajúce sa pohybu kapitálu a platieb. Tieto opatrenia zahŕňajú napr. zmrazenie finančných prostriedkov, finančných aktív alebo hospodárskych výnosov, ktoré sú vo vlastníctve alebo v držbe fyzických alebo právnických osôb, skupín alebo neštátnych subjektov. Takto preformulované ustanovenie pôvodného čl. 60 ZES teda naďalej patrí do skupiny prípustných obmedzení voľného pohybu kapitálu. Obsahovo je však užšie formulované a jeho uplatniteľnosť sa neobmedzuje na pohyb kapitálu do tretích krajín a z tretích krajín.

Ako posledný druh v zmluve zakotvených prípustných obmedzení slobody voľného pohybu kapitálu a platieb medzi členskými štátmi EÚ, uplatniteľný vo výnimočných prípadoch zo strany štátov, ktoré zatiaľ nezaviedli spoločnú menu euro, možno chápať ustanovenia čl. 143 ods. 3 ZFEÚ a čl. 144 ods. 1 ZFEÚ. Zmluva označuje tieto štáty v čl. 139 ods. 1 ZFEÚ ako „členské štáty, pre ktoré platí výnimka“. K uplatneniu týchto výnimiek môže dôjsť výlučne v situácii, ak má takýto členský štát v platobnej bilancii ťažkosti, alebo mu v tejto súvislosti hrozia vážne problémy v dôsledku celkovej nerovnováhy platobnej bilancie, pričom tieto ťažkosti by mohli ohroziť fungovanie vnútorného trhu alebo uskutočňovanie spoločnej obchodnej politiky. V prípade náhlej krízy v platobnej bilancii môže členský štát preventívne prijať nevyhnutné opatrenia podľa čl. 144 ods. 1 ZFEÚ; tie však môžu len v nevyhnutnom rozsahu narušiť fungovanie vnútorného trhu. Tieto opatrenia nesmú byť prijaté, ak Rada rozhodne o poskytnutí vzájomnej pomoci podľa čl. 143 ods. 2 ZFEÚ. Na základe odporúčania EK a po porade s Hospodárskym a finančným výborom môže následne Rada v zmysle čl. 144 ods. 3 ZFEÚ rozhodnúť o doplnení, pozastavení alebo o zrušení takýchto ochranných opatrení. V prípade, že Rada neposkytne vzájomnú pomoc vôbec, alebo ak poskytnutá vzájomná pomoc sa ukáže ako neúčinná, EK povolí členskému štátu prijať ochranné opatrenia podľa čl. 143 ods. 3 ZFEÚ. Podmienky a podrobnosti ich prijatia určí EK, pričom Rada môže toto zmocnenie odvolať a podmienky a podrobnosti opatrení zmeniť. Takéto ochranné opatrenia môžu byť pritom prijaté aj v situácii, keď kríza v platobnej bilancii štátu nevznikla náhle.

Okrem prípadov aplikácie jedného z uvedených ustanovení zmluvy môže byť určité obmedzujúce opatrenie štátu odôvodnené tzv. kategorickými požiadavkami verejného záujmu. Táto skupina výnimiek vyplýva z judikatúry Súdneho dvora EÚ a bola prvýkrát formulovaná v súvislosti s voľným pohybom tovaru v prípade *Cassis de Dijon*. [19]. Okrem požiadavky verejného záujmu musí byť príslušné opatrenie uplatňované nediskriminačným spôsobom, musí byť vhodné na dosiahnutie oprávneného cieľa a musí byť primerané vzhľadom na sledovaný cieľ. Tieto podmienky boli napríklad naplnené v prípade tirolského zákona podmieňujúceho kúpu stavebného pozemku v tejto spolkovej krajine Rakúska schválením príslušnými miestnymi úradmi. Za kategorickú požiadavku verejného záujmu bola v tomto prípade uznaná kontrola územného plánovania. [20].

6. Prípustné obmedzenia slobody voľného pohybu kapitálu voči tretím krajinám

Ďalšie výnimky z liberalizácie pohybu kapitálu medzi štátmi zakotvujú čl. 64 ods. 1 a 3 ZFEÚ (bývalý čl. 57 ods. 1 a 3 ZES), čl. 65 ods. 4 ZFEÚ (nové ustanovenie doplnené Lisabonskou zmluvou), ako aj čl. 66 ZFEÚ (bývalý čl. 59 ZES). Prípustné obmedzenia vyplývajúce priamo z týchto ustanovení zmlúv môžu byť však uplatnené výlučne vo vzťahu k nečlenským krajinám EÚ. V prípade súhlasu s aplikovateľnosťou slobody voľného pohybu kapitálu na priame zahraničné investície majú tieto ďalšie obmedzenia pohybu kapitálu bezprostredný vplyv na právne postavenie investorov z tretích štátov.

Medzi prípustné prekážky slobody voľného pohybu kapitálu do tretích alebo z tretích krajín patria podľa čl. 64 ods. 1 ZFEÚ obmedzenia voči tretím krajinám, ktoré platili vo vnútroštátnom práve alebo v práve EÚ k 31. decembru 1993, resp. v prípade *Bulharska, Estónska a Maďarska k 31. decembru 1999*. Tieto obmedzenia sa môžu týkať priamych investícií, vrátane investícií do nehnuteľného majetku, usadenia sa, poskytovania finančných služieb alebo vstupu cenných papierov na kapitálové trhy. Nezávisle od predchádzajúceho oprávnenia členských štátov môžu byť podľa čl. 64 ods. 3 ZFEÚ ustanovené Radou aj ďalšie obmedzujúce opatrenia, ktoré predstavujú krok späť v práve EÚ, pokiaľ ide o liberalizáciu pohybu kapitálu do tretích krajín a z tretích krajín. Prijatie opatrenia podlieha jednomyseľnému schváleniu Rady po porade s EP v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom. V prípade, ak sa takéto opatrenia neprijmú, môže v zmysle čl. 65 ods. 4 ZFEÚ prijať obmedzujúce daňové opatrenia voči jednej alebo viacerým tretím krajinám aj sám členský štát, pričom sa tieto považujú za zlučiteľné so zmluvami, ak ich možno odôvodniť jedným z cieľov EÚ a ak sú zlučiteľné s riadnym fungovaním vnútorného trhu. Prípustnosť týchto opatrení posudzuje EK, resp. v prípade, ak do troch mesiacov od žiadosti dotknutého členského štátu neprijme rozhodnutie, je to Rada, ktorá sa uznáva jednomyseľne na žiadosť členského štátu. Ide pritom o úplne nové ustanovenie, ktoré sa prvýkrát objavilo v čl. III-158 ods. 4 Zmluvy o Ústave pre Európu a ktoré bolo do ZFEÚ doplnené Lisabonskou zmluvou. [21]. Posledný druh prípustných prekážok slobody voľného pohybu kapitálu uplatniteľný voči tretím krajinám zakotvuje čl. 66 ZFEÚ, podľa ktorého môže Rada po porade s Európskou centrálnou bankou prijať ochranné opatrenia. Podmienkou je, že nastali výnimočné okolnosti, ktoré spôsobili, resp. hrozí, že spôsobia vážne ťažkosti fungovania hospodárskej a menovej únie. Okrem toho sú takéto opatrenia jednoznačne nevyhnutné. Toto ustanovenie je s prihliadnutím na medzinárodné záväzky EÚ vyplývajúce z členstva vo Svetovej obchodnej organizácii potrebné vykladať reštriktívne, a to predovšetkým v súvislosti s možnosťou preventívneho zavedenia ochranného opatrenia.

Záver

Sloboda voľného pohybu kapitálu a platieb sa v mnohých aspektoch líši od ostatných slobôd vnútorného trhu. Kým voľný pohyb platieb bezprostredne súvisí s ostatnými slobodami uplatniteľnými výlučne medzi členskými štátmi EÚ, voľného pohybu kapitálu sa môžu dovolávať aj osoby z tretích krajín. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ pritom vyplýva široko formulovaný zákaz obmedzení pohybu všetkých foriem kapitálu, zahŕňa-

júci priame či nepriame obmedzenia, ako dokonca i také opatrenia štátov, ktoré majú len potenciál túto slobodu obmedziť. Na druhej strane sám Súdny dvor EÚ formuloval podmienky pre prípustné obmedzujúce opatrenia štátov, odôvodnené tzv. kategorickými požiadavkami verejného záujmu, pokiaľ sú uplatňované nediskriminačným spôsobom, vhodné na dosiahnutie oprávneného cieľa a primerané vzhľadom na sledovaný cieľ. Oveľa významnejšiu úlohu ďalej zohrávajú výnimky vyplývajúce z ustanovení zmluvy, ktoré na rozdiel od kategorických požiadaviek môžu mať diskriminačný charakter. Zatiaľ čo články 64 ods. 1 a 65 ods. 4 ZFEÚ oprávňujú členské štáty prijať ochranné opatrenia voči tretím štátom, v prípade čl. 64 ods. 3 ZFEÚ a čl. 66 ZFEÚ môžu ustanoviť takéto opatrenia len inštitúcie EÚ. Zo znenia všetkých týchto ustanovení pritom jednoznačne vyplýva, že sa ich obsah výlučne vzťahuje na voľný pohyb kapitálu, resp. sa nevzťahuje na voľný pohyb platieb. Na rozdiel od čl. 64 ZFEÚ, ktorý vymenúva konkrétne oblasti pohybu kapitálu, v rámci ktorých môže dôjsť k jeho uplatneniu, nepodliehajú opatrenia prijaté na základe čl. 66 ZFEÚ takémuto obmedzeniu. Naopak, kým prípustnosť opatrení prijatých na základe čl. 66 ZFEÚ sa viaže výlučne na prítomnosť hospodárskych dôvodov, k uplatneniu čl. 64 ZFEÚ a čl. 65 ods. 4 ZFEÚ môže dôjsť aj z iných príčin.

Literatúra

- [1] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-83 zo dňa 30. 3. 2010: Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
- [2] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-325 zo dňa 24.12.2002: Konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v znení Zmluvy z Nice).
- [3] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 15/81, Gaston Schul Douane Expeditier BV p. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen. Roosendaal. 5. 5. 1982. Zb. s. I-1409 (bod 33).
- [4] Rozsudok Súdneho dvora v spojených veciach 286/82 a 26/83, Graziana Luisi a Giuseppe Carbone p. Ministerio del Tesoro. 31. 1. 1984. Zb. s. 377 (bod 2).
- [5] Smernica Rady č. 88/361/EHS z 24.6.1988, ktorou sa vykonáva čl. 67 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Úradný vestník L 178. (s. 5-18).
- [6] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 8/74, Procureur du Roi p. Benoit and Gustave Dassonville. 11.7.1974, Zb. s. 837 (bod 5).
- [7] Rozsudok Súdneho dvora v spojených veciach C-436/08 a 437/08, Haribo Lakritzen Hans Riegel Betriebs GmbH a Österreichische Salinen AG p. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz. 10. 2. 2011 (bod 50) alebo vec C-493/09, Európska komisia p. Portugalsku. 6. 10. 2011. (bod 28).
- [8] SYLLOVÁ, J. - PÍTROVÁ, L. - PALDUSOVÁ, H. a kol. 2010. Lisabonská smlouva – Komentář. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-339-4.
- [9] FISCHER, P. - KÖCK, H. F. - KAROLLUS, M. M. 2002. Europarecht – Recht der EG/EU, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen. 4. vydanie. Wien: Linde, 2002. ISBN 3-7073-0047-1.

- [10] OPPERMANN, B. - CLASSEN, C. D. - NETTESHEIM, M. 2009. Europarecht. 4. vydanie. München: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-3-406-58768-9.
- [11] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 26/62, N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos p. Netherlands Inland Revenue Administration. 5. 2. 1963. Zb. s. 3.
- [12] Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, podpísaná 25. marca 1957 v Ríme.
- [13] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-191 zo dňa 29. 7. 1992: Zmluva o Európskej únii, resp. tzv. Maastrichtská zmluva.
- [14] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-340 zo dňa 10.11.1997: Amsterdamská zmluva.
- [15] Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-319/02, Petri Mikael Manninen p. Korkein Hallinto-oikeus (Fínsko). 10. 9. 2002, Zb. s. I-7498 (body 28, 29).
- [16] Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-35/98, Staatssecretaris van Financiën p. B.G.M. Verkooijen. 6. 6. 2000, Zb. s. I-4071 (body 47, 48).
- [17] Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-204/90, Hans-Martin Bachmann p. Belgicku. 28. 1. 1992, Zb. s. I-249 (body 28 a 35 druhá veta) alebo vec C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt p. Roland Schumacker. 14. 2. 1995, Zb. s. I-225 (bod 40).
- [18] Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-423/98, Alfredo Albore p. Taliansku. 13. 7. 2000, Zb. s. I-5965 (bod 22).
- [19] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 120/78, Rewe-Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. 20. 2. 1979, Zb. s. 649.
- [20] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 302/97, Konle p. Rakúsku. 1. 6. 1999, Zb. s. I-3099.
- [21] Zmluva o Ústave pre Európu. CIG 87/2/04 REV2 zo dňa 29. 10. 2004.

K niektorým aspektom právnej úpravy výkonu závislej práce z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky

Michal KURIL*

To severan legislative aspects of performance the dependant work from the view of the Constitution of the Slovak Republic

Abstract

In the processed article the author analyzes the legislation related to the performance of the dependant work with particular reference to selected articles of the Constitution of the Slovak Republic (7, 12, 18, 35, 36, 37, 38, 51). Dependant work is realized in labor relations, respectively congenerous (labour) relations, which both contain a mixed legal regulation (public and private). National labor legislation of the Slovak Republic consists of some few dozens of specific laws, among which the Constitution of the Slovak Republic has a special meaning in the sense, that on the vertical platform it is the law of the highest legal rank. In the paper there are also involved number of considerations de lege lata and de lege ferenda, which are directly connected with the author's scientific research.

Keywords: Constitution of the Slovak Republic, dependant work, labour relations, employee, employer

JEL Classification: K12, K31

Úvod

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „ÚSR“) konštituuje bazálnu legislatívnu systematiku výkonu „závislej práce“, ktorú individuálnym spôsobom následne dotvárajú ďalšie právne predpisy (napr. zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov). Výkon „práce“ (vo všeobecnom chápaní, pozn.) má však v súlade s dikciou čl. 35 ÚSR duálnu štruktúru, keďže v pracovnoprávných a obdobných pracovných (právných) vzťahoch dochádza k výkonu „závislej práce“ (na základe pracovnej zmluvy, resp. dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru), avšak na základe niektorých zmluvných typov obchodného alebo občianskeho práva (napr. zmluva o dielo, príkazná zmluva, atď.) sa môže realizovať „práca“, ktorá znaky závislej práce nespĺňa. Pracovné zákonodarstvo vytvára sekundárnu duálnu štruktúru uskutočňovania „závislej práce“ (z hľadiska osobitostí druhov právnych vzťahov) aj vo svojom vnútornom prostredí spôsobom, kedy rôznymi právnymi normami (univerzálne nekompatibilnými) špecificky reguluje výkon práce v tzv. „podnikateľskej sfére“ (v súlade so Zákonníkom práce a osobitnými právnymi predpismi) a v „nepodnikateľskej sfére“ (v súlade napr. so zákonom č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov).

* JUDr. Michal KURIL, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: michal.kuril@vsemvs.sk

ÚSR predstavuje vo vnútroštátnom práve SR právny predpis najvyššej právnej sily. Tu platí (pri voľnej interpretácii), že znenie všetkých osobitných právnych predpisov nižšej právnej sily musí byť v súlade so znením ÚSR, resp. nesmie jej odporovať, na druhej strane znenie ÚSR vytvára základných právny rámec rôznych právnych odvetví (vrátane pracovného práva), ktorý konkretizujú osobitné právne predpisy. Táto koncepcia je do určitej miery „narušovaná“ záväzkami SR, ktoré vyplývajú z jej členstva v rôznych medzinárodných a európskych organizáciách (napr. v oblasti pracovného zákonodarstva má mimoriadny význam Medzinárodná organizácia práce, pozn.), kedy je nevyhnutné znenie osobitných právnych predpisov (a príležitostne aj ÚSR) zosúlaďovať s požiadavkami nadnárodného zákonodarstva (sem zaraďujeme aj implementačné povinnosti vyplývajúce z právneho systému EÚ - bližšie pozri článok 7 ods. 5 ÚSR).

Nároky na kvalitnú právnu úpravu výkonu závislej práce sú na ústavnoprávnej úrovni o to vyššie, že pracovné právo predstavuje právne odvetvie tzv. „zmiešanej povahy“. Znamená to, že právna regulácia pracovnoprávných a obdobných pracovných (právnych) vzťahov nemá výlučne súkromnoprávny a ani verejnoprávny charakter. Absolútne slobody (napr. sloboda výberu zmluvného partnera) a extenzívna dispozitívnosť (napr. pri dojednaní obsahu príslušného zmluvného typu), ktoré sú imanentné súkromnoprávnym odvetviám (napr. občianskemu právu), sú v pracovnej legislatíve výrazne „potláčané“ vonkajšími ingerenciami zákonodarcu (na základe kogentných, resp. relatívne dispozitívnych právnych noriem) do základných slobôd a prejavov vôle účastníkov (napr. v pracovnom práve je sloboda výberu zmluvného partnera obmedzená antidiskriminačnou legislatívou, to znamená, že je potrebné ju vnímať ako relatívnu). Neuralgická hodnotovo-právna disharmónia medzi liberálnosťou reprezentovanou dispozitívnymi ustanoveniami a sociálnosťou, ktorá je stimulovaná predovšetkým „neslobodnými“ verejnoprávnymi zásahmi, prináša neraz protichodné interpretácie znenia samotnej ÚSR (napr. pokiaľ ide o právo na primeranú odmenu za výkon závislej práce v znení čl. 36 ÚSR a výšku minimálnej mzdy určenej zákonom č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov).

1. Článok 12 Ústavy Slovenskej republiky

V zmysle článku 12 ods. 2 ÚSR sú ľudia (ÚSR používa aj iné pojmy, napr. „všetci“, príp. „občania SR“, na druhej strane Zákoník práce uplatňuje napr. v čl. 1 základných zásad pojem „fyzické osoby“; tu je nutné poukázať na skutočnosť, že pojem „občan SR“ je z hľadiska ochrany pred diskrimináciou pojmom užším ako pojem „fyzická osoba“, pretože každý občan SR je fyzickou osobou, ale každá fyzická osoba nie je občanom SR; sú to cudzinci, osoby bez štátnej príslušnosti a pod.) slobodní a rovní v dôstojnosti a v právach, pričom základné práva a slobody sa zaručujú na území SR všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie (ide o tzv. „otvorený“ výpočet chránených dôvodov). Primárnym zámerom tohto ustanovenia je ochrana fyzických osôb pred zakázaným nerovnakým zaobchádzaním (diskrimináciou) zo strany orgánov verejnej moci (tzv. „vertikálny účinok“). Neuplatňuje sa tu však tzv. „horizontálny účinok“, čím je vylúčené aplikovanie tohto

ustanovenia v právnom vzťahu výhradne súkromných osôb (napr. v občianskoprávných, resp. obchodnoprávných vzťahoch).

Vzhľadom na skutočnosť, že v právnych vzťahoch súkromného práva sa pravidelne vyskytuje „podozrivé“ nerovnaké zaobchádzanie (avšak *de iure* nie diskriminácia, napr. ak zohľadníme všeobecné podmienky dedenia zo zákona určené Občianskym zákonníkom voči osobám s homosexuálnou orientáciou), smerom do budúcnosti by bolo možné zvažovať zmenu znenia čl. 12 ÚSR v zásade dvoma spôsobmi. Po prvé, antidiskriminačná legislatíva by sa aktívne začala uplatňovať aj v právnych vzťahoch občianskeho a obchodného práva (toto riešenie skôr neodporúčame, došlo by totiž k obmedzeniu základných „súkromnoprávných“ slobôd), po druhé, právna úprava vybraných zmluvných typov súkromného práva (napr. zmluvy o dielo, mandátnej zmluvy, príkaznej zmluvy a pod.) by bola aspoň čiastočne „pasívne“ zosúladená s antidiskriminačnou legislatívou (aktívne riešenie, ktoré by nemuselo narušiť súčasný charakter týchto právnych odvetví, spočíva aj v prijatí napr. zákona o registrovanom partnerstve; toto riešenie skôr odporúčame).

Subjektom ochrany pred diskrimináciou by podľa čl. 12 ods. 1 ÚSR mali byť, podľa nášho názoru, tiež právnické osoby, avšak za podmienky, ak im boli priznané základné práva a slobody. Keďže osobná pôsobnosť skúmaného ustanovenia nie je zameraná výlučne na fyzické osoby, výklad čl. 12 ods. 1 ÚSR môže pri extenzívnom výklade zahŕňať aj právnické osoby. Toto tvrdenie podporuje aj skutočnosť, že 1) s „iným zmýšľaním a/alebo s „iným postavením“ by mohla byť v budúcnosti spojená charakteristika (hodnota, na ochrane ktorej má spoločnosť záujem) vlastná iba právnickej osobe a 2) niektoré zo súčasných chránených dôvodov (napr.) majetok nie sú vlastné iba fyzickým osobám, ale vzťahujú sa aj na právnické osoby

Ústavná antidiskriminačná „garancia“ sa vo sfére legislatívno-aplikačnej realizuje disparátne. Napr. pri práve na prácu (slobodnú voľbu povolania), ale aj pri niektorých ďalších bazálnych právach pracovnoprávneho charakteru (napr. pri práve na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, práve na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky a pod.), resp. pri sociálnych právach (napr. právo na hmotné zabezpečenie zamestnancov v určitých sociálne nežiaducich situáciách, atď.) je nevyhnutné, aby štát prostredníctvom vlastných legislatívnych mechanizmov v hmotnoprávnom zmysle konkretizoval ich obsah, a to najmä preto, že ich obsah je potenciálne diskriminačný; ochrana výlučne na procesnoprávnej úrovni by nebola postačujúca. Na druhej strane však existuje skupina práv, ktoré absolútne vyžadujú zdržanie sa akejkoľvek ingerencie zo strany štátu. Ide predovšetkým o právo na život, slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery.

Problematika zásady rovnakého zaobchádzania (zákazu diskriminácie) patrí k „oblíbeným“ nielen na pôde Súdneho dvora EÚ, ale aj v rozhodovacej praxi Ústavných súdov SR a ČR. Tu boli konštatované závery napr. o tom, že rovnosť je abstraktná kategória a nie je možné ju ponímať v absolútnom chápaní, pretože takto (relatívne) ju predpokladajú ústavy všetkých moderných a demokratických krajín (pozri nález Ústavného súdu ČSFR 6/96 z 5. novembra 1996). Právnu požiadavku rovnosti je žiaduce interpretovať v zásade dvoma spôsobmi. Po prvé, ako ochranu pred zakázaným nerovnakým zaobchádzaním

(diskrimináciou) v nadväznosti na príslušné chránené dôvody, po druhé, ako legitimitu nerovnakého zaobchádzania na základe ľubovôle (subjektívnych preferencií) zákonodarcu, okrem situácie, ak nerovnaké zaobchádzanie vychádza z niektorého z chránených dôvodov (pozri nález Ústavného súdu SR 8/04 z 18. októbra 2005).

Sme toho názoru, že už z ÚSR by malo byť jednoducho určiteľné, že diskriminácia predstavuje iba také nerovnaké zaobchádzanie, ktoré je zakázané zákonom, pretože niektoré nerovnaké zaobchádzania nie sú zo strany zákona zakázané (pričom ak sú určitému subjektu na ujmu, existuje tu povinnosť dotknutého subjektu strpieť takéto nerovnaké zaobchádzanie, a to bez možnosti využiť niektorú z procesných možností ochrany pred diskrimináciou), resp. zákon v určitých situáciách nerovnaké zaobchádzanie dokonca podporuje (ide o tzv. pozitívnu diskrimináciu). Závažné nedostatky čl. 12 ÚSR možno identifikovať aj v niektorých ďalších súvislostiach. Po prvé, výpočet konkrétnych chránených dôvodov (teda mimo „iného postavenia“ alebo „iného zmysľania“) je v súčasnosti a v porovnaní s inými právnymi predpismi (napr. so Zákonníkom práce alebo s antidiskriminačným zákonom) už nedostatočný (zastaraný); chýba tu napr. odborová príslušnosť. Po druhé, ÚSR by mohla osobitne potvrdiť všetky zakázané diskriminačné formy (spolu 7), príp. presunuté dôkazné bremeno, po tretie, v budúcnosti je nutné riešiť problém súvisiaci s „podozrivými“ nerovnakými zaobchádzaniami v rámci právnych vzťahov súkromného práva.

2. Článok 38 Ústavy Slovenskej republiky

Na zákaz negatívnej diskriminácie (čl. 12 ÚSR) obsahovo nadväzuje uplatňovanie dočasných vyrovnávacích opatrení, tzv. pozitívnej diskriminácie (čl. 38 ÚSR). Podobne ako v základných zásadách Zákonníka práce (čl. 1, resp. čl. 6), ani v ÚSR nie je táto problematika výslovne zahrnutá v jednom ustanovení alebo v dvoch ustanoveniach bezprostredne po sebe nasledujúcich (v skutočnosti však druhá veta čl. 12 ods. 2 ÚSR potvrdzuje ochranu každého, ak sú mu priznané základné práva a slobody, pred poškodzovaním, „zvyšňovaním“ alebo znevýhodňovaním. Zvyšňovanie možno v tomto kontexte vnímať ako nepovolenú pozitívnu diskrimináciu, pozn.) . Oprávnené subjekty užívania pozitívnej diskriminácie sú vymedzené v znení čl. 38 ÚSR ako ženy, mladiství a osoby zdravotne postihnuté. Tu platí, že majú právo na zvýšenú ochranu zdravia pri práci a osobitné pracovné podmienky (rozširujúca ochrana, ktorá sa vzťahuje na všetky 3 skupiny). Na druhej strane mladiství a osoby zdravotne postihnuté majú navyše aj právo na osobitnú ochranu v pracovnoprávných vzťahoch a právo na pomoc pri príprave na povolanie (zujúca ochrana z hľadiska počtu oprávnených subjektov).

Ako sme už naznačili vyššie, pozitívna diskriminácia nemusí byť vždy legitímna. Okrem obmedzenia vo vzťahu k oprávneným subjektom (pozri aj nález Ústavného súdu SR 8/04 z 18. októbra 2005) sú jej súčasťou viaceré zákonné podmienky, ktoré musia byť bez výnimky splnené (predovšetkým dočasnosť, dôvodnosť, primeranosť, nevyhnutnosť, stanovený cieľ). Pokusy zákonodarcu „vyhnúť sa“ uvedeným obmedzeniam, príp. zákonným podmienkam v minulosti „narážali“ na rozhodnutia súdov. Tie neraz konštatovali, že predmet, obsah a kritériá pozitívnej diskriminácie narušovali neprijateľným spôsobom

právnú istotu v dotknutých právnych vzťahoch a neuplatňovaním princípu „dočasnosti“ dochádzalo k tzv. prevrátenej diskriminácii (tzn. napriek zámeru zákonodarcu adresovať pozitívnu diskrimináciu znevýhodnenej skupine išlo o negatívnu diskrimináciu ostatnej časti spoločnosti).

Novela antidiskriminačného zákona v roku 2008 stanovila pre aplikačnú prax pomerne „nešťastne“, že dočasné vyrovnávacie opatrenia môžu prijímať iba orgány štátnej správy a výhradne v oblastiach taxatívne uvedených v antidiskriminačnom zákone (§ 3 ods. 1), pričom tieto opatrenia môžu trvať najviac do doby odstránenia nerovnosti, ktorá viedla k ich prijatiu. Sme toho názoru, že takto obmedzujúca právna úprava (vo vzťahu k subjektom) nemá opodstatnenie. Je totiž na škodu veci, že do skupiny subjektov, ktoré by mohli realizovať pozitívnu diskrimináciu, neboli zaradení napr. zamestnávateľa (na druhej strane dôvodnosť dočasných vyrovnávacích opatrení v konkrétnej situácii by mohlo podporiť ich konsenzuálne prijatie zo strany účastníkov pracovnoprávných vzťahov na vzájomnej platforme kolektívneho vyjednávania), ako aj niektoré ďalšie subjekty (napr. vysoké školy, obce, vyššie územné celky).

3. Článok 35 Ústavy Slovenskej republiky

Z dikcie čl. 35 „každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť“ (ods. 1) a „občania majú právo na prácu“ (ods. 3), možno odvodiť duálny systém výkonu práce v rôznych druhoch právnych vzťahov – „závislej práce“ v pracovnoprávných a obdobných pracovných (právnych) vzťahoch a „práce“ v občianskoprávných a obchodnoprávných vzťahoch. V týchto sférach právna úprava zohľadňuje rovnosť subjektov tým, že zákonodarca obmedzuje ich základné slobody iba minimálne alebo vôbec, na druhej strane nerovnosť subjektov (pri výkone závislej práce) je „vyrovnávaná“ pomerne intenzívnymi zásahmi zákonodarcu. S cieľom predchádzať „tlaku“ zamestnávateľa na zamestnanca, aby sa ich vzájomný pracovnoprávny vzťah zo zisťných (a spravidla latentných) dôvodov (napr. za účelom „zbavenia“ sa povinnosti odvádzať za zamestnanca sociálne odvody) zmenil na základe „dohody“ na občianskoprávny alebo obchodnoprávny vzťah, implementoval zákonodarca do Zákonníka práce „normatívny identifikátor výkonu závislej práce“ (§ 1 ods. 2-3 Zákonníka práce); tzv. „pozitívne“ a „negatívne“ vymedzenie závislej práce je však takmer absolútne neefektívne a odborná výzva na legislatívne riešenie „nútených živností“ vysoko aktuálna.

Sme toho názoru, že s týmto problémom by sa mohla v budúcnosti vysporiadať samotná ÚSR. Znaky závislej práce možno prevziať v plnom rozsahu zo Zákonníka práce, avšak nevyhnutné je potvrdiť, že práca vykonávaná v akejkoľvek právnom vzťahu (okrem pracovnoprávných vzťahov), ktorá vykazuje identické znaky ako závislá práca, je zakázaná (príp. takýto právny vzťah sa musí pod „hrozbou“ zániku bezodkladne transformovať na pracovnoprávny vzťah). Tento zákaz nesmie byť prepojený na konkrétne subjekty, a to aj vzhľadom na rôznorodosť zmluvných strán, ktoré sú účastníkmi zmluvných typov obchodného a občianskeho práva. Základný nedostatok súčasného znenia Zákonníka práce spočíva v nezmyselnom označení subjektov (zamestnanec a zamestnávateľ) a nedefinovaní kľúčového pojmu „nútená živnosť“.

Čl. 35 ÚSR slobodu voľby povolania zároveň relativizuje. Znamená to, že zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností (ods. 2). Toto ustanovenie, domnievame sa, by malo byť vykladané spôsobom, že obmedzenie slobody voľby povolania je možné výlučne v priebehu existencie pracovnoprávneho vzťahu, t. j. obmedziť možno jedine takého zamestnanca, ktorý už má uzatvorený aspoň jeden pracovný pomer a ten stále trvá (porovnaj so znením § 83 Zákonníka práce – „Výkon inej zárobkovej činnosti“). Obmedzenie pred uzatvorením pracovného pomeru (okrem výnimiek, napr. podmienka plnoletosti z hľadiska zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov a pod.) alebo po jeho skončení by malo byť neprípustné. V súčasnosti však tomu tak nie je. Novela Zákonníka práce zákon č. 257/2011 Z. z. totiž zaviedla tzv. „obmedzenie zárobkovej činnosti po skončení pracovného pomeru“ (§ 83a Zákonníka práce). Sme toho názoru, že takáto konkurenčná doložka nesmie byť súčasťou pracovnoprávných vzťahov. To potvrdzuje aj obsah čl. 35 ÚSR (v súčasnosti je na Ústavnom súde SR niekoľko podnetov, ktoré s uvedenou novelou Zákonníka práce bezprostredne súvisia, vrátane § 83a – konkurenčnej doložky).

Podľa čl. 35 ods. 3 ÚSR sa zaručuje hmotné zabezpečenie občanov, ktorí svoje ústavné právo na prácu nemôžu nie z vlastnej viny vykonávať. Povinným subjektom zabezpečujúcim primerané hmotné zabezpečenie je v tomto prípade štát. Problematickým môže byť predovšetkým slovo „primerané“, keďže suma väčšiny sociálnych dávok, ktoré štát oprávneným subjektom poskytuje, je vzhľadom na index životných nákladov značne poddimenzovaná (tzn. „neprimeraná“). Protiústavnosť celej skupiny osobitných právnych predpisov, v zmysle ktorých sa hmotné zabezpečenie realizuje (napr. zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca v znení neskorších predpisov), je takto „ohrozená“ tým, ak by Ústavný súd SR v budúcnosti vzájomne prepojil pojem „primerané hmotné zabezpečenie“ s pojmom „objektívne merateľné náklady na dôstojný život“.

4. Článok 36 Ústavy Slovenskej republiky

Článok 36 ÚSR je z hľadiska kvantity obsahu a v porovnaní s ostatnými ustanoveniami, ktoré skúmame, pravdepodobne najrozsiahlejší. Aj tu však nachádzame ustanovenie [písm. a)], ktoré je „hraničné“ a jeho vzťah k osobitnému právnomu predpisu je značne problematický. Pokiaľ totiž ÚSR zaručuje „právo na odmenu za vykonanú prácu dostatočnú na to, aby zamestnancom umožnila dôstojnú životnú úroveň“, na druhej strane zákon o minimálnej mzde ustanovuje jej výšku pre kalendárny rok 2012 v sume 327,20 eur.

Vzájomný „konflikt“ právnej požiadavky dôstojnej životnej úrovne a reálnej výšky minimálnej mzdy stavia zákon o minimálnej mzde do pozície, kedy by mal byť kvalifikovaný ako „protiústavný“ (a to aj za predchádzajúce kalendárne roky, pozn.). Objektívne treba pripustiť, že dosiahnuť dôstojnú životnú úroveň na základe sumy, ktorá je sumou minimálnej mzdy, je takmer nemožné (obzvlášť vo väčších aglomeráciách, kde sú náklady na život vyššie ako na vidieku). Samozrejme, rozhodujúcim je v tejto veci výklad pojmu „dôstojná životná úroveň“, pretože jeho interpretácia môže byť na rozdiel od objektívne

určenej výšky minimálnej mzdy vždy subjektívna (a priznajme si, pod „tlakom“ okolností, aj účelová).

V znení čl. 36 ÚSR sa zamestnancom ďalej zaručuje právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, pričom zákon im zabezpečuje najmä ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní, ochranu bezpečnosti a zdravia pri práci, najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času, primeraný odpočinok po práci, najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie, právo na kolektívne vyjednávanie. Vzhľadom na uvedené ide o demonštratívny výpočet najvýznamnejších práv a povinností (právných princípov), na ktorých je budované pracovné zákonodarstvo. Právna požiadavka zákazu negatívnej diskriminácie je riešená aj v čl. 12 ÚSR. Ostatné oblasti dotvárajú najmä osobitné právne predpisy (napr. Zákonník práce, zákon o kolektívnom vyjednávaní, zákon o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, zákon o Inšpekcii práce, atď.)

5. Článok 37 Ústavy Slovenskej republiky

Na základe čl. 37 ÚSR má každý právo sa slobodne združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. V prípade odborových organizácií sa uplatňuje niekoľko normatívnych pravidiel. Po prvé, odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu, po druhé, obmedzovať počet odborových organizácií, ako aj zvýhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví, je neprípustné, po tretie, činnosť odborových organizácií a vznik a činnosť iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých.

Tento článok potvrdzuje všeobecné združovacie právo „každého“. Používanie slova „každého“ znamená, že toto právo by nemalo byť priznané výlučne občanom SR, ale aj cudzincom, osobám bez štátnej príslušnosti a pod. Smerom k odborovým organizáciám ÚSR uplatňuje viacero právnych princípov, a to predovšetkým ich „nezávislosť“, „počtovú neobmedzenosť“, resp. „odôvodnenú podriadenosť výhradne zákonu“. S termínom „zvýhodňovať“ možno spájať nelegitímnu pozitívnu diskrimináciu. Dikcia čl. 37 ÚSR začuje tiež právo na štrajk, pričom podmienky má ustanoviť osobitný zákon (tu je dôležité poukázať na skutočnosť, že „plnokrvný“ zákon o štrajku nebol v priebehu 20-tich rokov existencie ÚSR prijatý a nahrádza ho zákon o kolektívnom vyjednávaní. Právo na štrajk nie je právom absolútnym, pretože niektoré zamestnanecké kategórie sú z jeho užívania vylúčené (sudcovia, prokurátori, príslušníci ozbrojených síl a ozbrojených zborov a príslušníci a zamestnanci hasičských a záchranných zborov).

Záver

Hoci ÚSR predstavuje právny predpis najvyššej právnej sily, pri ktorom sa predpokladá (okrem iného) najmä systémová stabilita rámcovej právnej úpravy, tzn. určitá garancia nemennosti obsahu, jeho znenie nie je možné vnímať ako trvalo „nemenné“, naopak, po 20-ich rokoch od prijatia ÚSR (1992) a v súčasných podmienkach života spoločnosti poznačených „krízovými rokmi“, domnievame sa, je aktuálne a opodstatnené uvažovať

minimálne o revízii znenia ÚSR, a to aj tých ustanovení, ktoré upravujú podmienky výkonu závislej práce.

Dynamike spoločenského vývoja sa musia prispôsobovať aj právne predpisy. Konzervatívno-zdržanlivé prístupy k „nedotknuteľnosti“ znenia ÚSR sú, podľa nášho názoru, kontraproduktívne a už prekonané. Cieľom väčšiny spoločnosti, nech už sa „skrývame“ za akékoľvek ušľachtilé idey, je vo svojej podstate dôstojnosť života vyjadrená v rôznych formách blaha, pod ktorými môžeme v oblasti pracovného zákonodarstva v užšom slova zmysle chápať právo na dôstojné zaobchádzanie pri práci, právo na odmenu dostatočnú na to, aby umožňovala dôstojnú životnú úroveň, príp. právo na dôstojné (bezpečné a primerané) pracovné podmienky.

Súčasná formulácia skúmaných článkov ÚSR by mohla byť smerom *pro futuro* upravená. Napr. z čl. 12 je iba komplikovane odvoditeľný rozdiel medzi dovoleným „nerovnakým zaobchádzaním“ a zakázanou „diskrimináciou“. Nie sú tu *expressis verbis* obsiahnuté všetky chránené dôvody, keďže niektoré z nich musia byť spájané iba s „iným zmyšľaním“, resp. „iným zaobchádzaním“, absentuje tu aspoň stručný odkaz na ďalšie rozhodujúce právne inštitúty antidiskriminačnej legislatívy, a to tak na hmotnoprávnej úrovni (napr. zakázané diskriminačné formy), ako aj na procesnoprávnej úrovni (napr. prenesené dôkazné bremeno).

Dlhodobý „nejasný“ je tiež vzťah článku 36 ÚSR (právo na dostatočnú odmenu za prácu) k zákonu o minimálnej mzde. V prípade, ak by Ústavný súd SR nestotožnil výšku minimálnej mzdy (pre kalendárny rok 2012 je to suma 327,20 eur) s obsahom pojmu „dostatočná“, suma minimálnej mzdy by sa musela prispôbiť výkladu tohto pojmu (tzn. s najväčšou pravdepodobnosťou by sa musela zvýšiť). Konkrétnych článkov ÚSR sa však týkajú aj ďalšie problémy, a to tak teoretické (napr. z čl. 38 by mohli byť zrejmé nielen subjekty, voči ktorým môžu byť dočasné vyrovnávacie opatrenia uplatňované, t. j. ženy, mladiství, osoby zdravotne postihnuté, ale aj všeobecné predpoklady aplikácie – „dočasnosť“, „dôvodnosť“, atď.), ako aj aplikačné (napr. absencia zákona o štrajku v nadväznosti na čl. 37 ÚSR).

Literatúra

- [1] Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.
- [2] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 125/2006 Z. z. o Inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a ochrane pred diskrimináciou v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon).
- [7] Zákon č. 2/1991 o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.

- [8] Antidiskriminačné Smernice Európskej únie č. 2000/43/ES, č. 2000/78/ES, č. 2006/54ES.
- [9] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.
- [11] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti v znení neskorších predpisov.
- [13] Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Diskusie a konzultácie Discussion and consultations

Hodnotenie, vzdelávanie a odmeňovanie zamestnancov ako súčasť riadenia pracovného výkonu

Anna KACHAŇÁKOVÁ - Katarína STACHOVÁ*

Evaluation, education, remuneration of employees as part of job performance management

Abstract

Within the topic of "Human resources management in the context of learning organisations" which is a part of research task "Business and management in organisations of the future (in new civilisation era)", supervised by prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CS., we focused on the need to implement an elaborated system of performance management in organisations operating in Slovak Republic. It is mainly due to the fact that appropriately implemented system of performance management is directly interconnected with personnel management functions, i.e. evaluation, remuneration and education of employees. Organisation can proceed towards so called "learning organisation" only when these functions are properly set in organisation.

Keywords: *job performance management, evaluation of employees, remuneration of employees, education of employees*

JEL Classification: C83, M12, M54, Q01

Úvod

Koncepcia riadenia pracovného výkonu je založená na prístupoch usilujúcich sa o prekonanie nedostatkov doteraz uplatňovaného hodnotenia zamestnancov, t.j. na transformácii hodnotenia zameraného len na zistenie skutočného výkonu, na hodnotenie previazané s permanentným zdokonaľovaním výkonu. Riadenie pracovného výkonu predstavuje strategickejší a integrovanejší prístup založený na previazanosti pracovných úloh, na hodnotení, odmeňovaní a na vzdelávaní zamestnancov.

V posledných rokoch 20. storočia sa v manažmente objavili niektoré nové myšlienky a koncepcie, ktoré reflektujú najmä nasledujúce faktory:

- zmeny prostredia, v ktorom súčasné organizácie fungujú;
- zmenený pohľad na zamestnancov, ktorí nepredstavujú už len nákladovú položku, ale začínajú byť vnímaní ako najväčšie aktívum, ako najväčší majetok organizácie;
- zmeny charakteristik a postoja zamestnancov, ktorí sú už vzdelanejší, informovanejší a kultúrne rozmanitejší a stále viac cítia potrebu samostatne rozhodovať o svojom pracovnom živote, o svojej práci. Hľadajú optimálne uplatnenie na trhu

* doc. Ing. Anna KACHAŇÁKOVÁ, CSc. - Ing. Katarína STACHOVÁ, PhD., Katedra manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: anna.kachanakova@vsemvs.sk, e-mail: katarina.stachova@vsemvs.sk

práce, mení sa ich očakávanie, chcú byť vnímaní ako individuality a oslabuje sa ich lojalita k zamestnávateľskej organizácii. [3, s.128].

Jedným z týchto nových a stále sa formulujúcich prístupov v manažmente je aj koncepcia riadenia pracovného výkonu a v jej rámci aj nové vnímanie úlohy hodnotenia zamestnancov, ich vzdelávania a odmeňovania. V odbornej literatúre je táto koncepcia zatiaľ prezentovaná len v menšej miere, a preto našou snahou je v tomto príspevku uviesť jej základné charakteristiky, dokumentované výsledkami prieskumov uskutočnených v rokoch 2010 a 2011.

Vzhľadom na turbulentnosť externého prostredia, v ktorom sa organizácie v súčasnej dobe, poznačenej celosvetovou krízou nachádzajú, považujeme za vhodné vzájomne porovnávať dva za sebou nasledujúce roky, a to hlavne z dôvodu, že rok 2010 možno označiť za prvý neutrálny, dokonca za prvý čiastočne pozitívny, po tom, čo na prelome rokov 2008 a 2009 zasiahla ekonomicky vyspelé krajiny systémová kríza finančného sektora. Následná stabilizácia podmienok na globálnom finančnom trhu a v reálnych ekonomikách OECD sa v roku 2010 prejavili aj v stabilizácii a v miernom raste ekonomickej aktivity v SR. [8, s. 35]. Pozitívny trend, hlavne v priemysle, pokračoval aj v roku 2011, a preto sme chceli zistiť, či sa tento pozitívny trend odzrkadlil aj v prístupe organizácií k tomu najdôležitejšiemu, čo majú, a to k ľudským zdrojom. V niektorých prípadoch sme pre získanie komplexnejšieho pohľadu využili porovnanie nami získaných výsledkov z prieskumov s výsledkami prieskumov vykonanými v rokoch 1998 - 2000 na Ekonomickej univerzite v Bratislave (prieskumy boli realizované na veľkostiach porovnateľných vzorkách respondentov. [4, s. 235 - 256]).

1. Riadenie pracovného výkonu

Koncepcia „*riadenie pracovného výkonu*“ je založená na prístupoch, ktoré sa usilujú o prekonanie nedostatkov hodnotenia zamestnancov tým, že kladú dôraz na to, že riadenie pracovného výkonu je nepretržitý a na budúcnosť orientovaný proces, v ktorom manažéri a jednotliví zamestnanci spolupracujú na základe partnerského vzťahu. Je to tiež spoločný proces, v ktorom už hodnotenie zhora nadol nemá hlavnú úlohu. [1, s. 432].

Koncepcia riadenia pracovného výkonu sa považuje za jednu z najdôležitejších inovácií v oblasti riadenia ľudských zdrojov, ktorá sa objavila asi v polovici 80. rokov a od toho času sa neustále rozvíja a vylepšuje. Nadviazala na také riešenia, ako je zavádzanie systému odmeňovania, odrážajúceho pracovný výkon a jemu na mieru vytvoreného hodnotenia zamestnancov, hodnotenie podľa cieľov sprevádzaného hodnotením zásluh zamestnanca, komplexné riadenie kvality a pod., ktoré však v praxi priniesli menej, ako sa od nich očakávalo. *Riadenie pracovného výkonu predstavuje* prístup, založený na princípe riadenia ľudí, na základe dohody, resp. písomnej zmluvy medzi manažérom a zamestnancom o budúcom pracovnom výkone a osvojovaní si schopností potrebných na tento pracovný výkon, z ktorej vyplýva previazanosť vytvárania pracovných úloh, vzdelávania a rozvoja zamestnanca, hodnotenia výkonu zamestnanca a jeho odmeňovania (na základe dohody, či zmluvy), previazanosť podnikových, tímových a individuálnych

cieľov s kľúčovými základnými schopnosťami ľudí, ako aj zvýšenie participácie každého zamestnanca na riadení.

Podstata riadenia pracovného výkonu teda spočíva v uzavretí *dohody (zmluvy)* o pracovnom výkone. Jemu odpovedajúce vzdelávanie a rozvoj zamestnanca sa premieňa do stanovenia odmeny za dohodnutý a neskôr odvedený výkon a do oblasti vzdelávania a rozvoja zamestnancov v organizácii. [5, s. 21]. Dohoda (zmluva) o pracovnom výkone nadväzuje na vymedzenie úlohy zamestnanca na danom pracovnom mieste a na požiadavky na jeho schopnosti. Je to akýsi rámec pre riadenie výkonu; dohoda (zmluva) definuje už očakávania, teda výsledky, ktoré majú byť dosiahnuté. Konkrétne dohoda (zmluva) definuje:

- ciele a štandardy pracovného výkonu, ktoré majú byť dosiahnuté,
- profil schopností požadovaných na to, aby sa daná úloha plnila efektívne,
- meradlá a ukazovatele výkonu, aby bolo možné posúdiť mieru, v akej boli dosiahnuté ciele a normy pracovného výkonu,
- posúdenie znalostí, zručností a správania sa (úrovne schopností),
- základné požiadavky týkajúce sa kvality služieb zákazníkom, rozvoja zamestnancov, zásad ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, znižovania nákladov a pod., ktorých dodržiavanie sa od zamestnancov očakáva. [3, s.132].

Hodnotenie pracovného výkonu v priebehu obdobia je nutné považovať za integrálnu súčasť nepretržitého procesu riadenia. Umožňuje aktualizáciu cieľov a plánov práce, nepretržitý rozvoj zručností a celkovej kompetencie zamestnancov a aj prípadné riešenie problémov výkonu. Záverečné skúmanie a hodnotenie pracovného výkonu poskytuje vytvorenie celkového obrazu doterajšieho výkonu ako východiska pre vytváranie plánov do budúcnosti. Predpokladá však nielen hodnotenie výsledkov pomocou porovnávania s dohodnutými cieľmi a normami, ale aj poskytnutie spätnej väzby jednotlivým zamestnancom o tom, ako pracovali, zdôraznenie toho, čo sa urobilo dobre a, napokon, na základe otvorenej výmeny názorov uzavretie dohody o tom, čo urobia obe strany na prekonanie prípadných problémov.

Vzdelávanie a rozvoj zamestnancov je základným kameňom koncepcie riadenia pracovného výkonu. Osobný rozvoj nie je len osvojovanie a rozvíjanie vedomostí a zručností, ale zahŕňa aj celkové formovanie osobnosti každého jednotlivca, formovanie jeho pracovného a sociálneho správania sa tak, aby jeho odbornosť prinášala náležitý efekt nielen organizácii, ale aj jemu samotnému. Mnohí manažéri pri zvažovaní investícií do ľudí majú obavu, že týchto ľudí skôr či neskôr stratia. Existuje však ešte jedna horšia vec ako investovať do tréningu a vzdelávania zamestnancov a stratiť ich, a to neinvestovať do ich vzdelávania a rozvoja a ponechať si ich.

Učenie sa na úrovni organizácie má za úlohu vybaviť organizáciu takými predpokladmi, pomocou ktorých bude môcť zvládnuť úlohy, ktoré si sama dáva a ktoré vyplývajú z rýchlo sa meniaceho vonkajšieho prostredia. V mnohých organizáciách vnímajú učenie ako nutné zlo, ako náklady, ktoré musí organizácia vynaložiť, aby zamestnanec bol schopný stlačiť na novom zariadení správne tlačidlo. Avšak úspešnosť organizácie závisí od toho,

či je vedenie schopné vidieť učenie sa ako investíciu do vytvorenia takej organizácie, ktorá chápe, prečo je permanentné vzdelávanie nevyhnutné a ktorá je schopná riadiť procesy súvisiace s inováciami. V odbornej literatúre je najčastejšie definovaných týchto päť prístupov organizácií k vzdelávaniu a rozvoju zamestnancov:

- nulový variant – všetky vzdelávacie aktivity sa obmedzujú len na povinné školenia, ktoré vyplývajú zo zákonných úprav a odborných predpisov. Udržanie alebo zvyšovanie je úplne ponechané na iniciatívu zamestnancov;
- náhodný prístup – školenia zamestnancov nie sú plánované, podriaďujú sa len momentálnym potrebám. Kurzy sa vyberajú náhodne podľa inzerátov alebo ponukových listov rôznych vzdelávacích agentúr;
- organizovaný prístup – vzdelávacie aktivity sa plánujú a požiadavky na kurzy sa presne špecifikujú podľa požiadaviek a potrieb organizácie;
- cielená koncepcia – vzdelávanie sa zabezpečuje permanentne a systematicky na základe identifikovaných potrieb. Do riadenia vzdelávania sú zaangažovaní okrem personálneho útvaru aj všetci línioví manažéri. Zabezpečenie vzdelávacích aktivít sa rieši prostredníctvom spolupráce s rôznymi externými agentúrami, ale výrazne sa podporuje aj učenie sa pri práci v organizácii;
- koncepcia učiacej sa organizácie – vzdelávanie nadobúda nový charakter, pozornosť sa sústreďuje na samovzdelávanie, resp. samozdokonaľovanie, t.j. zamestnanec sa pri riešení nových otázok zameriava na vyskúšanie rôznych skutočností. Takéto vzdelávanie musí byť podporované manažérmi na všetkých organizačných stupňoch ako aj pracovnými tímami. [7, s. 12].

Trendy vo vzdelávaní zamestnancov smerujú, pod vplyvom zosilňujúceho sa tlaku neustálej zmeny prostredia k tomu, aby rozvoj a vzdelávanie zamestnancov viedli k zvýšeniu výkonnosti a ku kvalitnému meraniu efektívnosti. Z toho vyplýva potreba zmeny prejsť z náhodného, resp. neplánovaného vzdelávania, k celostnému prístupu k vzdelávaniu, k tzv. učiacej sa organizácii, t.j. k učeniu sa za chodu. Učiacu sa organizáciu možno definovať ako miesto, kde ľudia neustále rozširujú a doplňujú svoje schopnosti vytvárať také veci, aké si skutočne prajú, kde sú podporované nové a podnetné spôsoby myslenia, kde je daná voľnosť kolektívnej práce a kde sa ľudia neustále učia, ako sa spoločne učiť. Koncepcia učiacej sa organizácie je založená na skutočnosti, že už nie je možné spoliehať sa na najmúdrejších ľudí v organizácii, na jedného veľkého stratéga, ale že je nutné využívať intelektuálnu kapacitu všetkých, nehľadiac na ich postavenie v hierarchii. [2, s.77]. Z uvedeného vyplýva, že zameranie sa organizácií na zavedenie takéhoto „učiaceho sa“ prostredia patrí k jednej z hlavných úloh budúcnosti, a to nielen v oblasti ľudských zdrojov, ale aj na úrovni organizácie ako celku a aj na úrovni jednotlivca.

Aj keď prioritou riadenia pracovného výkonu je sústavné zlepšovanie výkonov prostredníctvom zlepšovania schopností zamestnancov, súčasťou tohto procesu sa stáva aj *odmeňovanie zamestnancov*. V súvislosti s riadením pracovného výkonu ide o tzv. *zásluhové odmeňovanie* vzťahujúce sa k výsledkom, správaniu sa, k schopnostiam, alebo k zručnostiam zamestnanca. Zásluhová odmena sa môže premietnuť do zvýšenia základnej tarify, alebo do určitého množstva peňazí (premenlivá zložka - odmena, bonus

za splnenie nejakej úlohy, či dosiahnutie nejakého cieľa, alebo odmena za trvalo vysoký výkon). Výhoda zásluhového odmeňovania spočíva najmä v tom, že:

- motivuje zamestnancov k lepšiemu výkonu a rozvoju,
- vytvára jasný vzťah medzi odmenou a výkonom a uznáva úspešné plnenie úloh,
- vytvára a upevňuje kultúru orientovanú na výkon,
- získava a stabilizuje ľudí schopných prinášať výsledky,
- zlepšuje konkurencieschopnosť odmeňovania. [3 s.133].

Z dôvodu zistenia súčasného stavu riadenia pracovného výkonu v organizáciách pôsobiach v SR sme uskutočnili na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave na Katedre manažmentu dva prieskumy, v rámci ktorých sme túto problematiku analyzovali.

2. Charakteristika a metodika prieskumov

V rámci príspevku je naším cieľom prezentovať výsledky prieskumov, uskutočnených v období od februára do mája v rokoch 2010 a 2011, ktorých hlavnou úlohou bolo zistiť, či a ako v súčasnosti prebieha riadenie ľudských zdrojov v organizáciách pôsobiach v SR. Vzhľadom na rozsiahlosť danej problematiky bol prieskum rozčlenený do desiatich čiastkových cieľov, pričom jedným z nich bolo identifikovať úroveň súčasného stavu riadenia pracovného výkonu v organizáciách pôsobiach v SR, resp. zistiť, či sa organizácie venujú hodnoteniu zamestnancov, a či výsledky z neho následne využívajú pri odmeňovaní, pri vzdelávaní a pri kariérnom raste zamestnancov.

Súbor respondentov pozostával v roku 2010 z 239 organizácií pôsobiach v SR a v roku 2011 zo 340 organizácií, pričom hlavnou podmienkou, kladenou na organizáciu bolo, aby jej veľkosť bola minimálne 50 zamestnancov. Súhrnná veľkostná štruktúra dotazovaných organizácií je uvedená v tabuľke 1, z ktorej vyplýva, že najväčšie zastúpenie v oboch prieskumoch mali organizácie s počtom zamestnancov od 50 do 300.

T a b u ľ k a 1

Veľkostná štruktúra analyzovaných organizácií

Počet zamestnancov v organizácii	50 - 300	301 – 1 000	1 001 – 5 000	nad 5 000
Podiel organizácií v % v roku 2010	62	25	12	1
Podiel organizácií v % v roku 2011	70	21	7	2

Prameň: Vlastné spracovanie.

V rámci prieskumu zameraného na zistenie súčasného stavu riadenia pracovného výkonu v organizáciách pôsobiach v SR nás konkrétne zaujímalo, či majú organizácie zavedený formálny systém hodnotenia zamestnancov, koho názor je pri získavaní informácií v rámci formálneho systému hodnotenia vyžadovaný a ktoré metódy hodnotenia pracovného výkonu sú v organizáciách preferované. Všetky informácie nás zaujímali v prepojení na jednotlivé kategórie zamestnancov, a to na manažment, na špecialistov, na administratívu a na robotníkov. Následne nás zaujímalo, či sú zamestnanci oboznámení

s výsledkami hodnotenia a či majú možnosť sa k nim vyjadriť. Rovnako sme sa zamerali na oblasti, v ktorých organizácie informácie získané prostredníctvom hodnotenia pracovného výkonu zamestnancov využívajú. Následne sme analyzovali, ako v súčasnosti prebieha v týchto organizáciách vzdelávanie a aké metódy sú pri ňom využívané. Zamerali sme sa aj na zistenie, či organizácie vyhodnocujú systematicky efektívnosť vzdelávania a aké metódy za týmto účelom využívajú. V oblasti odmeňovania sme sa zamerali na formy participácie zamestnancov na výsledkoch podnikania, ktoré poskytujú organizácie jednotlivým kategóriám zamestnancov, ďalej na to, aké zamestnanecké výhody a služby poskytujú organizácie svojim zamestnancom nad zákonom stanovenú povinnosť.

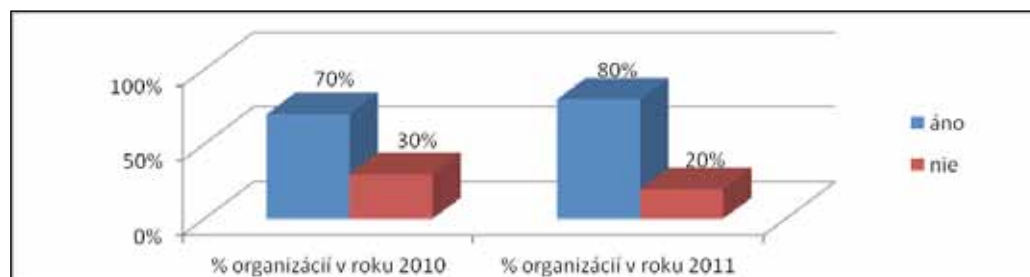
Pri spracovávaní prieskumu bol uplatnený systémový prístup a získané informácie boli spracované pomocou metódy indukcie, dedukcie, analýzy, syntézy a zovšeobecňovania. Pri analýze súčasného stavu riadenia pracovného výkonu v organizáciách pôsobiach v SR boli použité dotazníkové prieskumy a pri ich spracovávaní boli využité štatistické metódy. Väčšina získaných hodnôt bola pri sumarizácii výsledkov vyjadrená v percentách. Rovnako bola využitá metóda komparácie, a to pri vyhodnocovaní súčasného stavu, keď boli porovnávané organizácie v rámci sledovaných rokov a v rámci vykonávania, resp. nevykonávania analyzovanej činnosti.

3. Zameranie sa organizácií pôsobiach v Slovenskej republike na hodnotenie zamestnancov

Cieľom hodnotenia zamestnancov je trvalé zvyšovanie pracovného výkonu na základe zdokonaľovania celého systému riadenia ľudských zdrojov, a to prostredníctvom lepšieho poznania hodnotených zamestnancov, ich úloh a činností. V tejto súvislosti sme v rámci nami uskutočnených prieskumov prioritne zisťovali, či sa dotazované organizácie venujú hodnoteniu zamestnancov, teda či majú zavedený formálny systém hodnotenia. Na uvedenú otázku odpovedalo pozitívne 80 % organizácií. V porovnaní s prieskumom rovnakého charakteru, ktorý sme zrealizovali v roku 2010 na podobnej vzorke respondentov, možno konštatovať pozitívny trend, pretože počet organizácií so zavedeným formálnym systémom hodnotenia zamestnancov sa zvýšil o 10 % (graf 1). Ani tento stav však nepovažujeme za ideálny, a to vzhľadom na dôležitosť funkcie hodnotenia v rámci systému riadenia ľudských zdrojov. V porovnaní s výsledkami prieskumov uskutočnených v rokoch 1998 a 2000 však možno poukázať na pozitívny trend (tabuľka 2).

Graf 1

Percento organizácií, ktoré majú zavedený formálny systém hodnotenia



Prameň: Vlastné spracovanie.

Tabuľka 2

Organizácie, ktoré majú zavedený formálny systém hodnotenia

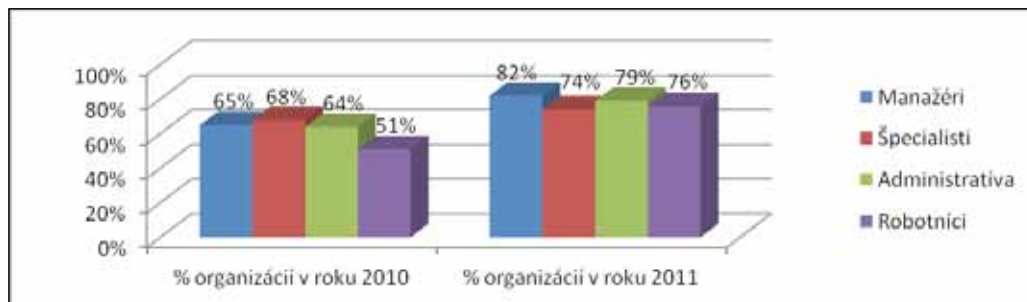
Máte v organizácii zavedený formálny systém hodnotenia?	Áno	Nie
Podiel organizácií v % v roku 1998	66	34
Podiel organizácií v % v roku 2000	70	30
Podiel organizácií v % v roku 2010	71	29
Podiel organizácií v % v roku 2011	80	20

Prameň: Vlastné spracovanie.

Vzhľadom na uvedenú skutočnosť budeme v ďalšej časti tohto bodu príspevku analyzovať len organizácie, ktoré deklarujú, že sa hodnotením svojich zamestnancov aktívne zaoberajú. V rámci prieskumu sme zisťovali aj to, či je systém hodnotenia zameraný na všetkých zamestnancov, alebo len na niektorých (graf 2). Z prieskumu v roku 2011 vyplynul pozitívny posun oproti roku 2010. V roku 2011 uviedlo viac ako 60% dotazovaných organizácií, že majú zavedený systém hodnotenia zamestnancov pre všetky kategórie, kým v roku 2010 tuto skutočnosť uviedlo len necelých 45 % organizácií.

Graf 2

Zavedený formálny systém hodnotenia zamestnancov pre jednotlivé kategórie zamestnancov



Prameň: Vlastné spracovanie.

Kritériá hodnotenia zamestnancov by mali vyjadrovať to, čo prispieva k úspešnému pracovnému výkonu (úsilie, schopnosti a miera identifikácie s úlohami, ktoré vykonávajú). To znamená, že k dobrému výkonu nepostačuje len úsilie zamestnancov, ale pre potrebnú pracovnú činnosť musia mať aj požadované vedomosti, zručnosti, skúsenosti a vlastnosti, musia chápať zmysel vykonávaných úloh a ich význam. Po stanovení a výbere kritérií pracovného miesta nasleduje určenie postupu ich monitorovania, zaznamenávania a vyhodnotenia. To znamená, že je potrebné určiť podmienky ich použitia. Na tento účel bolo vytvorených viacero *metód hodnotenia* (hodnotiace stupnice, hodnotiaci dotazník, hodnotiacia správa, hodnotiaci rozhovor, hodnotenie kľúčových udalostí, assessment centre a pod.) v snahe eliminovať časté problémy hodnotenia. Metódy hodnotenia pracovného výkonu využívané najčastejšie v SR pre jednotlivé kategórie zamestnancov uvádza tabuľka 3 a 4.

Tabuľka 3

Používané metódy hodnotenia zamestnancov pre jednotlivé kategórie zamestnancov (rok 2010)

Metódy hodnotenia pracovného výkonu	Manažment	Špecialisti	Administratíva	Robotníci
Hodnotiace stupnice	27	29	26	21
Hodnotiace správy	24	21	18	12
Hodnotenie na základe plnenia noriem (štandardov)	30	33	27	36
Hodnotenie kľúčových udalostí	19	18	10	14
Hodnotiaci dotazník	22	21	19	13
Hodnotenie porovnávaním	11	13	12	11
Hodnotiaci rozhovor	24	26	26	23
Sebahodnotenie	28	22	22	12
Manažérsky audit	20	8	6	4
Hodnotenie na základe plnenia cieľov	27	29	26	21
Assessment centre	24	21	18	12

Prameň: Vlastné spracovanie.

Tabuľka 4

Používané metódy hodnotenia zamestnancov pre jednotlivé kategórie zamestnancov (rok 2011)

Metódy hodnotenia pracovného výkonu	Manažment	Špecialisti	Administratíva	Robotníci
Hodnotiace stupnice	25	30	27	28
Hodnotiace správy	18	23	16	13
Hodnotenie na základe plnenia noriem (štandardov)	21	26	20	41
Hodnotenie kľúčových udalostí	18	17	10	6
Hodnotiaci dotazník	16	19	18	15
Hodnotenie porovnávaním	7	12	10	12
Hodnotiaci rozhovor	30	35	29	21
Sebahodnotenie	20	20	15	10
Manažérsky audit	10	3	3	1
Hodnotenie na základe plnenia cieľov	52	51	40	32
Assessment centre	5	3	2	2

Prameň: Vlastné spracovanie.

Z tabuľky 3 vyplýva, že v roku 2010 sa pri hodnotení všetkých kategórií v najväčšej miere využívalo hodnotenie podľa výkonu, následne hodnotenie na základe plnenia noriem

(štandardov), a to v 27 % až v 36 %. Pomerne často sa využívali aj hodnotiace stupnice, hodnotiaci rozhovor a sebahodnotenie. Pri robotníkoch sa najviac využívalo hodnotenie podľa výkonu a hodnotenie na základe plnenia noriem (štandardov), a to zhodne v 36 %. Ostatné metódy sú používali vo výrazne nižšej frekvencii.

Z tabuľky 4 vyplýva, že v roku 2011 sa pri hodnotení manažmentu, špecialistov a administratív v najväčšej miere využívalo hodnotenie na základe plnenia cieľov, a to v 40 % až v 52 %, následne hodnotiaci rozhovor v 29 % až v 35 %. Pomerne často sa využívali aj hodnotiace stupnice, hodnotenie na základe plnenia noriem a sebahodnotenie. Pri robotníkoch sa najviac využívalo hodnotenie na základe plnenia noriem (štandardov), a to v 41 %, hodnotenie na základe plnenia cieľov a hodnotiacich stupníc. Ostatné metódy sú, rovnako ako v roku 2010, používané vo výrazne nižšej frekvencii.

Najkomplexnejšiou metódou hodnotenia zamestnancov je assessment centre, ktorá využíva celý rad postupov. Medzi štandardné metódy používané na hodnotenie skupiny uchádzačov patrí rozhovor, manažérske hry, skupinové diskusie, sebaaprezentácia, špeciálne psychodiagnostické testy, modelové záťažové situácie a pod. Aby sa pritom zabezpečila objektivita hodnotenia, do celého procesu je zaangažovaná skupina hodnotiteľov pozostávajúca z vyšších a vrcholových manažérov, zo psychológov, prípadne i z ďalších odborníkov. Tí sa zameriavajú na hodnotenie originality prístupu, na kreativitu, na prístup k riešeniu problémov, na správanie sa uchádzačov, na ich úsudok, na prijímanie rozhodnutí, schopnosť pracovať v tíme, na komunikačné i vodcovské schopnosti a na ďalšie predpoklady potrebné na zastávanie danej pozície, ako aj na úroveň stotožnenia sa hodnoteného s kultúrou organizácie. [4, s. 243]. Hlavný dôvod nevyužívania tejto metódy vidíme primárne v jej finančnej náročnosti, avšak v prípade potreby hodnotenia kľúčovej pozície v organizácii je žiaduce využiť takúto komplexnú metódu.

Účinnosť hodnotenia je do značnej miery ovplyvnená *subjektom*, ktorý vykonáva hodnotenie v rámci formálneho systému hodnotenia. Existujú rôzne varianty výberu hodnotiteľov. Vo všeobecnosti sa však ich výber podmieňuje najmä možnosťou daného subjektu sledovať pracovný výkon, jeho schopnosťou vykonať hodnotenie a dokázať ho v praxi využiť. Mala by uňho existovať aj určitá motivácia pre túto činnosť. Za najkompetentnejšiu osobu sa v tomto smere považuje priamy nadriadený. Napriek tomu možno uvažovať aj o zaangažovaní ďalších subjektov do hodnotenia pracovného výkonu jedného zamestnanca. Za najkomplexnejšiu formu hodnotenia sa považuje 360-stupňová spätná väzba, v rámci ktorej je zamestnanec hodnotený širokou škálou kritérií a hodnotiteľov. V rámci našich prieskumov sme zisťovali aj skutočnosť, koho názor sa vyžaduje pre získanie informácií pri hodnotení pracovného výkonu. Odpovede na túto otázku obsahuje tabuľka 5 a 6.

Tabuľka 5

Koho názor je vyžadovaný pre získavanie informácií v rámci formálneho systému hodnotenia zamestnancov (rok 2010)

Koho názor je pri hodnotení vyžadovaný	Manažérov	Špecialistov a technikov	Administratívy	Robotníkov
Priamy nadriadený	91	89	85	78
Vyšší nadriadený	51	47	43	23
Samotný zamestnanec	49	40	39	23
Podriadení	20	7	4	4
Kolegovia	21	14	13	8
Zákazníci	21	14	8	10

Prameň: Vlastné spracovanie.

Tabuľka 6

Koho názor je vyžadovaný pre získavanie informácií v rámci formálneho systému hodnotenia zamestnancov (rok 2011)

Koho názor je pri hodnotení vyžadovaný	Manažérov	Špecialistov a technikov	Administratívy	Robotníkov
Priamy nadriadený	66	82	78	75
Vyšší nadriadený	31	26	21	18
Samotný zamestnanec	23	26	23	16
Podriadení	7	5	3	3
Kolegovia	10	12	9	8
Zákazníci	10	13	5	12

Prameň: Vlastné spracovanie.

Z uvedeného vyplýva, že v oboch analyzovaných rokoch sa najvyšším percentom na hodnotení všetkých kategórií zamestnancov podieľal priamy nadriadený. Vo výrazne nižšej frekvencii sa využíva pri hodnotení vyšší nadriadený, prípadne je uskutočnené samohodnotenie. Len menej ako 5 % organizácií uviedlo, že vykonávajú hodnotenie 360-stupňovou spätnou väzbou.

V poslednej otázke, orientovanej na hodnotenie pracovného výkonu, sme sa zamerali na zistenie, v ktorých oblastiach sú informácie získané pri hodnotení využívané. Výsledky sme uviedli v tabuľke 7.

Oblasť využívania informácií získaných z hodnotenia zamestnancov

V ktorých z nasledujúcich oblastí sú využívané informácie získané prostredníctvom hodnotenia zamestnancov?	% organizácií v roku 2010	% organizácií v roku 2011
Odmeňovanie	83	72
Vzdelávanie a rozvoj	58	33
Kariérny rast	64	40

Prameň: Vlastné spracovanie.

Z tabuľky 7 vyplýva, že v oboch analyzovaných rokoch bolo poradie totožné, a teda že v najväčšej miere sú informácie, získané prostredníctvom hodnotenia zamestnancov využívané pri odmeňovaní zamestnancov. Vo výrazne nižšom percente sú využívané pri plánovaní kariérneho rastu a v najmenšej miere pri plánovaní vzdelávania a rozvoja zamestnancov. Z uvedených výsledkov, žiaľ, vyplynula negatívna skutočnosť, ktorá sa nám potvrdila aj v ďalších výsledkoch prieskumu (bod 4 príspevku), a to, že v súčasnosti sa organizácie len v malej miere venujú permanentnému vzdelávaniu svojich zamestnancov.

4. Zameranie sa organizácií pôsobiach v Slovenskej republike na vzdelávanie zamestnancov

Na vzdelávanie zamestnancov sme sa v rámci nášho prieskumu zamerali z dôvodu, že práve vhodné vzdelávanie zabezpečuje, aby zamestnanci mali znalosti a schopnosti potrebné pre vykonávanie svojej práce, a to nielen súčasnej, ale aj budúcej. Je to nevyhnutné v každej organizácii. Účinnosť vzdelávacích aktivít predpokladá sústavné zisťovanie a analyzovanie skutočnej potreby vzdelávania. Ide vlastne o zistenie disproporcie medzi požiadavkami pracovných miest a kvalifikačnými predpokladmi zamestnancov z hľadiska súčasných a aj budúcich podmienok. Aj keď presné určenie potreby odbornej prípravy a rozvoja zamestnancov nie je v praxi bez problémov a zakladá sa najmä na odhadoch a na aproximatívnych postupoch, nie je možné toto východisko každého vzdelávacieho cyklu ignorovať. Z prieskumov vykonaných v organizáciách pôsobiach v SR tak v rokoch 2010 a 2011, ako aj v rokoch 1998 a 2000 vyplynulo, že samotnej analýze potrieb vzdelávania nevenujú organizácie dostatočnú pozornosť. Vo všetkých sledovaných rokoch sa percento pozitívne odpovedajúcich organizácií pohybovalo od 66 % do 68 %, pričom ako metódu analýzy organizácie označovali často len internet.

V bode 1. príspevku sme uviedli, že v organizáciách je potrebné zamerať sa na zmenu zo vzdelávania náhodného, resp. neplánovaného, na vzdelávanie komplexné a nepretržité, na tzv. celostný prístup k vzdelávaniu, k „učiacej sa organizácii“. Z uskutočnených prieskumov však vyplynulo, že k učiacej sa organizácii smeruje menej ako 15 % respondentov (tabuľka 8). Negatívne vyznieva skutočnosť, že v oboch sledovaných rokoch sa viac ako 50 % respondentov nachádza v oblasti vzdelávania na úplnom začiatku, keďže svoje vzdelávacie aktivity obmedzujú len na povinné školenia, ktoré vyplývajú zo zákona a z odborných predpisov, a na neplánované kurzy, ktoré je potrebné realizovať v danej chvíli.

Tabuľka 8

Priebeh vzdelávania v dotazovaných organizáciách

Vzdelávanie v organizácii prebieha	Podiel organizácií (2010) v %	Podiel organizácií (2011) v %
Len povinné školenia	17	26
Neplánovane, potrebné kurzy sa realizujú v danej chvíli	35	37
Plánovane, séria vzdelávacích aktivít je naplánovaná na určité obdobie	39	25
Plánovane, séria vzdelávacích aktivít je naplánovaná na určité obdobie s úlohami, ktoré je potrebné vykonať v medziobdobí jednotlivých kurzov	6	5
Permanentné vzdelávanie, kedy interný a aj externý lektor pôsobí priamo na pracovisku	3	8

Prameň: Vlastné spracovanie.

Na dosiahnutie učiacej sa organizácie je taktiež potrebné vytvorenie atmosféry permanentného rozvoja vzdelávania, ktoré je priamo podmienené tímovým učením, a teda hlavne úplným zdieľaním vedomostí v rámci organizácie, s dôrazom na tím. Z prieskumu však vyplynulo, že len v 21 % v roku 2010 a v 13 % v roku 2011 sú vedomosti u respondentov zdieľané úplne (tabuľka 9).

Tabuľka 9

Do akej miery sú vedomosti v organizácii zdieľané

Vedomosti v podniku sú	Podiel organizácií (2010) v %	Podiel organizácií (2011) v %
Úplne zdieľané	21	13
Skôr zdieľané	47	34
Zdieľané sú len vedomosti, ktoré sú nevyhnutne potrebné na prácu	48	51
Prostriedkom na zabezpečenie moci	6	2
Prostriedkom na zabezpečenie monopolu, sú obavou zo straty pozície	6	1

Prameň: Vlastné spracovanie.

Zdieľanie vedomostí možno podporiť odmeňovaním zamestnancov za takéto správanie sa, avšak v roku 2010 v 61 % a v roku 2011 v 65 % organizácií nebolo podrobne sledované množstvo a ani kvalita zdieľaných vedomostí, za ktoré by bolo možné a vhodné zamestnanca odmeniť (tabuľka 10).

Tabuľka 10

Forma ohodnotenia vedomostí zamestnancov

Vedomosti v podniku	Podiel organizácií (2010) v %	Podiel organizácií (2011) v %
Nie sú odmenené	61	65
Je podrobne sledované množstvo a kvalita zdieľaných vedomostí, za ktoré je zamestnanec odmenený v peňažnej forme	25	25
Je podrobne sledované množstvo a kvalita zdieľaných vedomostí, za ktoré je zamestnanec odmenený v nepeňažnej forme	7	6
Inak (uved'te)	7	4

Prameň: Vlastné spracovanie.

V neposlednom rade má na dosiahnutie a udržanie učiacej sa organizácie vplyv aj permanentné vyhodnocovanie efektívnosti vzdelávania zamestnancov, pričom toto hodnotenie je zároveň východiskom pre identifikovanie ďalších potrieb vzdelávania. Hodnotenie by malo byť odpoveďou na otázku, do akej miery sa splnili stanovené ciele vzdelávania. Z porovnania výsledkov našich prieskumov s prieskumami z rokov 1998 a 2000 vyplýva, že v súčasnosti nastal pokles v počte organizácií, ktoré systematicky vyhodnocujú efektívnosť vzdelávania svojich zamestnancov (tabuľka 11).

Tabuľka 11

Systematické vyhodnocovanie efektívnosti vzdelávania zamestnancov

Vyhodnocujete systematicky efektívnosť vzdelávania Vašich zamestnancov?	Áno v (%)
Podiel organizácií v % v roku 1998	66
Podiel organizácií v % v roku 2000	70
Podiel organizácií v % v roku 2010	56
Podiel organizácií v % v roku 2011	48

Prameň: Vlastné spracovanie.

Vzhľadom na zistené skutočnosti, ktoré z tejto časti prieskumu vyplynuli, je potrebné konštatovať potrebu zamerania sa organizácií pôsobiacich v SR na vzdelávanie, pretože práve to je jedna zo základných podmienok pre organizáciu, aby mohla v súčasnom, permanentne sa meniacom prostredí uspieť.

5. Zameranie sa organizácií pôsobiacich v Slovenskej republike na odmeňovanie zamestnancov

Poskytovať zamestnancom možnosť participovať na výsledkoch podnikania organizácie a mať možnosť využívať výhody a služby poskytované nad rámec zákonom stanovenej povinnosti dáva zamestnancom pocit, že organizácia si ich váži a počíta s nimi a že organizácii dáva priestor prezentovať sa tak dovnútra, ako aj navonok.

Prieskumy poukázali na to, že pri poskytovaní jednotlivých foriem participácie zamestnancov na výsledkoch podnikania organizácie sa v rámci kategórie zamestnancov robia významné rozdiely (tabuľka 12, 13).

T a b u ľ k a 12

Poskytovanie foriem participácie na výsledkoch podnikania pre jednotlivé kategórie zamestnancov (rok 2010)

Ktoré z nasledujúcich foriem participácie na výsledkoch poskytujete manažmentu?	Manažéri	Špecialisti	Administratíva	Robotníci
Plány podielnictva na zisku	25	9	6	5
Opcie na akcie	10	3	3	2
Voliteľnosť zamestnaneckých výhod	26	21	19	13
Odmeňovanie závislé od individuálneho výkonu	67	66	62	59
Bonusy závislé od plnenia individuálnych cieľov	55	51	41	31
Bonusy závislé od plnenia cieľov tímu	51	45	39	34

Prameň: Vlastné spracovanie.

T a b u ľ k a 13

Poskytovanie foriem participácie na výsledkoch podnikania pre jednotlivé kategórie zamestnancov (rok 2011)

Ktoré z nasledujúcich foriem participácie na výsledkoch poskytujete manažmentu?	Manažéri	Špecialisti	Administratíva	Robotníci
Plány podielnictva na zisku	15	6	4	3
Opcie na akcie	2	1	0	0
Voliteľnosť zamestnaneckých výhod	9	9	9	7
Odmeňovanie závislé od individuálneho výkonu	50	54	48	51
Bonusy závislé od plnenia individuálnych cieľov	36	39	27	25
Bonusy závislé od plnenia cieľov tímu	36	34	27	27

Prameň: Vlastné spracovanie.

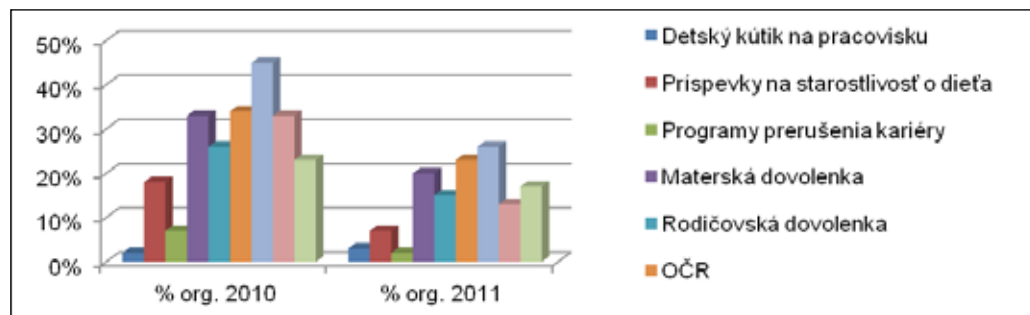
Najväčšie možnosti participácie má manažment, ktorý mal vo väčšine prípadov pri jednotlivých možnostiach najvyššie percento zastúpenia. Najvýraznejší bol tento rozdiel pri možnosti podielnictva na zisku. Táto skutočnosť pravdepodobne vyplýva z toho, že v podnikoch, pôsobiacich v SR, nie je ešte táto forma participácie bežná, aj keď v ekonomicky vyspelejších krajinách sa často využíva aj na organizačne nižších pozíciách ako významný motivátor, ktorým sa súbežne s pracovnou morálkou zvyšuje kvalita a kvantita vykonanej práce, keďže možnosťou participácie zamestnancov na tejto forme zamestnanci získavajú pocit, že „robia na svojom“. Z prieskumu vyplynulo, že organizácie najčastejšie ako motivátor pre svojich zamestnancov využívajú odmeňovanie, závislé od individuálneho výkonu a bonusy, závislé od plnenia individuálnych cieľov, čím chcú u zamestnancov budovať hmatateľné prepojenie medzi ich individuálnymi výkonmi a získanou odmenou. Tretím najvyužívanejším motivátorom v oboch rokoch boli bonusy

závislé od plnenia cieľov tímu, na základe ktorých organizácie stimulujú okrem výkonu zamestnancov aj ich tímovú spoluprácu a súdržnosť, ktorá je potrebná hlavne pri zdieľaní informácií a vedomostí a pri tvorbe pozitívnej pracovnej klímy.

Pri analyzovaní zamestnaneckých výhod a služieb, ktoré organizácie poskytujú v miere nad zákonom stanovenú povinnosť sme zistili, že hoci v poslednom období často počujeme o zlepšujúcich sa podmienkach pre pracujúce matky a o deklarovanej podpore žien, aby sa popri rozvíjajúcej sa kariére stávali matkami, z prieskumu vyplynulo, že len vo veľmi malom počte dotazovaných organizácií bola uvedená existencia detského kútika na pracovisku, a taktiež len veľmi málo organizácií poskytuje programy prerušenia kariéry, ktoré sú vo väčšine prípadov žiadané práve rodičmi detí z dôvodu materskej alebo rodičovskej dovolenky, prípadne pri zdravotných problémoch dieťaťa alebo iného člena rodiny (graf 3).

G r a f 3

Zamestnanecké výhody a služby poskytované v miere nad zákonom stanovenú povinnosť



Prameň: Vlastné spracovanie.

Záver

Riadenie pracovného výkonu je novým alternatívnym spôsobom, či rámcom riadenia ľudských zdrojov, ktorý musí byť formovaný na mieru každej organizácie. Preto je veľmi dôležité, aby sa organizácie touto oblasťou zaoberali a postavili systém odmeňovania a vzdelávania v prvom rade na kvalitne uskutočnenom a spracovanom hodnotení zamestnancov. Iba v takom prípade možno zabezpečiť ich účelné prepojenie na žiaduce riadenie pracovného výkonu. Z prieskumov, ktoré sme v rámci príspevku analyzovali, vyplynul pozitívny trend v zameraní sa organizácií na uskutočňovanie formálneho systému hodnotenia. Pri komplexnejšej analýze sme však zistili, že organizácie sa nezameriavajú na všetky kategórie zamestnancov, a tiež aj to, že pri samotnom hodnotení nevyužívajú kombináciu viacerých metód hodnotenia a najkomplexnejšiu metódu hodnotenia, ktorou je assessment center. Informácie získané z hodnotenia zamestnancov využívajú organizácie najčastejšie v oblasti odmeňovania zamestnancov, z čoho vyplýva, že v rámci hodnotenia sa sústreďujú najmä na minulosť a na to, čo sa urobilo, a nie na to, aby sa pozerali dopredu a zaoberali sa budúcimi potrebami rozvoja zamestnancov. Ak organizácia skutočne chce zabezpečiť rozvoj svojich zamestnancov efektívne, komplexne a syste-

matically, mala by mať ich vzdelávanie naplánované na strategicky dlhšie obdobie vopred a každoročne ho prispôsobovať aktuálnym potrebám. Z prieskumu však vyplynulo, že viac ako 50 % respondentov svoje vzdelávacie aktivity vopred neplánuje a obmedzuje ich len na povinné školenia, ktoré vyplývajú zo zákona a z odborných predpisov, a na neplánované kurzy. Nezanedbateľná je v rámci vedomostí aj motivácia zamestnancov získavať a šíriť ich. Z prieskumu ďalej vyplynulo, že v organizáciách nie je vytvorené prostredie podporujúce zdieľanie vedomostí, a to aj z dôvodu, že vo viac ako v 60 % organizácií nie sú vedomosti, ich kvalita a ani ich zdieľanie sledované a odmeňované. Odmeňovanie je v organizáciách diferencované; v najväčšej miere majú možnosť participácie na výsledkoch podnikania manažéri.

Z uvedených výsledkov vyplynulo, že organizácie sa v žiaducej miere nevenujú takým jednotlivým funkciám personálneho manažmentu, ako sú hodnotenie, vzdelávanie a odmeňovanie zamestnancov, na základe čoho možno konštatovať, že väčšina nami analyzovaných organizácií nemá zavedený komplexný systém riadenia pracovného výkonu, v rámci ktorého by boli jednotlivé funkcie zakomponované a vzájomne prepojené.

Opodstatnenosť aplikácie našich prieskumov v praxi vidíme hlavne v možnosti organizácií porovnať vlastný, aktuálny stav so stavom, ktorý deklarovali dotazované organizácie. Na tomto základe by sa mali zamyslieť nad možnosťami jeho zlepšenia. Považujeme za potrebné v tomto prieskume pokračovať, a to preto, aby bolo možné jednotlivé postupy modifikovať, skvalitňovať a rozvíjať na základe nových informácií, získaných od oslovených organizácií.

Literatúra

- [1] ARMSTRONG, M. 2007. Řízení lidských zdrojů. Praha: Grada Publishing, 2007. 800 s. ISBN 978-80-247-1407-3.
- [2] HRONÍK, F. 2007. Rozvoj a vzdelávání pracovníků. Praha: Grada Publishing, 2007. 240 s. ISBN 978-80-247-1457-8.
- [3] KACHAŇÁKOVÁ, A. - NACHTMANNOVÁ, O. 2006. Hodnotenie pracovníkov v kontexte riadenia ich výkonu. In Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2006, ročník II, č. 3, s. 128 - 133.
- [4] KACHAŇÁKOVÁ, A. - NACHTMANNOVÁ, O. - MULÍKOVÁ, M. 2002. Tendencie vývoja riadenia ľudských zdrojov v organizáciách na Slovensku. In Ekonomický časopis. ISSN 0013-3035, 2002, roč. 50, č. 2, s. 235 - 256.
- [5] KOUBEK, J. 2004. Řízení pracovního výkonu, Praha: Management Press, 2004. 209 s. ISBN 80-7261-116-X.
- [6] SEDLÁK, M. 2008. Základy manažmentu. Bratislava: Iura Edition, 2008. 310 s. ISBN 978-80-8078-193-4.
- [7] SILLER, J. 1997. Řízení vzdelávání pracovníků. In Personal-časopis pro rozvoj lidských zdrojů. 1997, roč. III., č. 9.
- [8] SIVÁK, R. 2011. Pohľad na vývoj ekonomiky SR v roku 2010. In Pohľady na ekonomiku Slovenska 2011. Bratislava 12. apríl 2011. s. 35-41 [online]. Bratislava: Slovenská štatistická a demografická spoločnosť [cit. 2011-11-05]. Dostupné na internete: <http://www.ssds.sk/publikacie/pes/pes2011.pdf>.

Regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí Slovenskej republiky

Vladimír GOZORA *

Regional disparities in economic and social environment of the Slovak Republic

Abstract

The article analyzes the effects of the accession of the Slovak Republic to the EU economic and social area. Detail to document the growth of macroeconomic indicators of economic performance and social productivity. The main focus is on regional disparities in economic and social environments and the determinants of economic and social differentiation, self-governing regions. The final section provides prediction of macroeconomic development in the Slovak Republic in 2015 in terms of the global financial and economic crisis.

Keywords: *macroeconomic developments, macroeconomic indicators, global financial and economic crisis, regional disparities, predicting the development*

JEL Classification: 011, 012, 018

Úvod

Podnikovohospodárska základňa a verejná správa sú vzájomne spojené hmotno-energetickými, ekonomickými a informačnými väzbami. Ich existencia je založená na právnych normách, na systéme pravidiel a na ekonomických nástrojoch, ktoré spoločne vystupujú pod jednotným názvom hospodársky mechanizmus.

Hospodársky mechanizmus je spojením medzi podnikateľskou sférou a verejnou správou. Preto akákoľvek zmena v hospodárskej základni, či vo verejnej správe vyvoláva zmenu hospodárskeho mechanizmu a opačne, zmena hospodárskeho mechanizmu vyvoláva zmeny vo verejnej správe a v podnikateľskej základni.

Hospodársky mechanizmus je preto nástrojom, ktorým dokážeme cieľavedome ovplyvňovať výrobné, technologické a pracovné procesy na jednej strane a tvorbu zdrojov, financovanie a ekonomické zhodnocovanie vstupov na strane druhej. Stal sa regulačným systémom, ktorého funkciou je ovplyvňovať vnútornú rovnováhu organizačných, ekonomických a sociálnych systémov v spoločnosti, determinantom ekonomického a sociálneho rozvoja spoločnosti, ale aj hospodárskeho a sociálneho úpadku, prehľbovania regionálnych disparít a dlhodobých nerovnovážnych stavov národnej ekonomiky.

* Dr. h. c. prof. mpx. h. c. prof. Ing. Vladimír GOZORA, PhD., riaditeľ Ústavu pre ekonómiu a manažment, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, Bratislava 214; e-mail: vladimir.gozora@vsemvs.sk

Cieľom príspevku je preto zhodnotiť vývoj ekonomiky SR po jej vstupe do EÚ so zreteľom na regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí, na ekonomickú diferenciaciu v malom a strednom podnikaní, na možnosti udržateľného rozvoja samosprávnych územných celkov a v neposlednom rade predikovať makroekonomický vývoj v SR do roku 2015.

Realizácia uvedeného cieľa si vyžiadala uskutočniť prieskum v 8 samosprávnych krajoch a v 79 okresoch SR. Podkladové údaje sme získali z Národnej banky SR, Ministerstva financií SR a Štatistického úradu SR. Hodnovernosť údajov sme overovali v rokoch 2005 - 2010 v 63 miestnych samosprávach a v 46 podnikoch.

Pri zisťovaní a spracovaní údajov sme využili klasické metódy štúdia, dotazovaciu metódu s technikou dotazníka a riadeného rozhovoru, metódu analógie a expertného odhadu.

Z obsahového hľadiska sme sa zamerali na vývoj slovenskej ekonomiky po vstupe SR do EÚ, na regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí, na príčiny regionálnych rozdielov v malom a strednom podnikaní, na predikciu makroekonomického vývoja v SR do roku 2015 a v neposlednom rade na opatrenia vedúce k zvýšeniu ekonomickej výkonnosti na regionálnej a miestnej úrovni.

Pri spracovaní údajov sme použili matematicko-štatistické metódy, ekonomické kategórie a numerické výpočty.

1. Vývoj slovenskej ekonomiky po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie

Vstup SR do EÚ si vyžiadala prispôbenie sa podnikateľských štruktúr a verejnej správy spoločnej európskej politike. Transformácia a reštrukturalizácia hlavných odvetví národného hospodárstva donútili podnikateľské subjekty a verejnú správu prispôbiť hospodársky mechanizmus aktivovaniu podnikateľskej činnosti a rastu slovenskej ekonomiky. Dokumentuje to nielen početný nárast právnických osôb o viac ako 94 % oproti predvstupovému roku 2003, ale aj nárast fyzických osôb takmer o 25 %. Vzrástli počty živnostníkov a slobodných povolání, i keď počet samostatne hospodáriacich roľníkov sa znížil o takmer 24 % (tabuľka 1).

Rozšírenie podnikovohospodárskej základne a rozvoj živnostenského podnikania s podporou finančných zdrojov EÚ a národných zdrojov iniciovalo rast národnej ekonomiky. Tým sa SR postupne prispôbovala charakteristikám trhovej ekonomiky v ekonomickej úrovni krajín Európskeho spoločenstva. Dosahovanou dynamikou ekonomického rastu, kladnými číslami medziročného prírastku HDP, rastom čistej pridanej hodnoty a produktivity práce sa SR zaradila medzi členské krajiny s najvyšším prírastkom hodnoty uvedených makroekonomických ukazovateľov. Zvyšovaním zamestnanosti ekonomicky aktívneho obyvateľstva a moduláciou trhovej ekonomiky SR splnila podmienky pre vstup do eurozóny a od 1. januára 2009 je jej platným členom.

Vzostup slovenskej ekonomiky pozastavila svetová finančná a hospodárska kríza. V roku 2009 sa medziročná zmena HDP znížila až na – 4,70 %.

Tabuľka 1

Vývoj počtu a štruktúry podnikateľských subjektov v rokoch 1993-2010

	1993	1998	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010	I=2010/93
Obchodné spoločnosti ¹	20 850	51 487	53 110	57 647	86 317	93 732	111 294	119 268	131 419	6,30
Podniky spolu ²	28 522	58 262	58 928	62 551	93 411	101 574	119 933	127 409	139 980	4,91
Neziskové organizácie ³	160 743	23 342	27 485	36 992	45 829	48 198	50 027	51 943	53 218	0,33
Právnické osoby spolu ⁴	45 265	81 404	86 406	99 543	139 240	194 772	169 960	179 352	193 198	4,27
Živnostníci ⁵	264 090	263 733	269 323	306 356	364 185	374 382	392 641	387 876	385 407	1,46
Slobodné povolania ⁶	1 172	12 946	11 647	13 044	15 175	16 725	17 189	17 974	18 066	15,41
Samostatne hospodáriaci roľníci ⁷	17 632	19 122	15 550	10 320	8 886	8 534	8 191	8 017	7 860	0,44
Fyzické osoby spolu ⁷	282 894	295 801	296 520	329 720	388 246	399 641	418 221	413 867	411 333	1,45

Prameň: Strážovská, H. 2009. Priebežná výskumná správa Čiastkovej úlohy 1 projektu hlavnej výskumnej úlohy „Regionálne disparity v malom a strednom podnikaní“. IGP-06/09 GA. Bratislava, 2009. Vlastné výpočty autora.

Source: Development of staffing levels on the structure of business entities in the years 1993-2010:

¹ companies, ² business total, ³ non-profit organizations, ⁴ legal bodies total, ⁵ tradesman,

⁶ free enterprise, ⁷ private farmer, ⁸ physical entities.

Séria pozitívnych výsledkov v slovenskej ekonomike sa prejavila už v roku 2010. Ani jeden z členských štátov EÚ nedosiahol dynamiku nášho rastu, ktorý sa priblížil k 5% (4,60 %). Pod tento výsledok sa však výraznou mierou podpísali ekonomiky Nemecka a ďalších krajín EÚ. Po prvýkrát od vzniku krízy stúpla medzištvrtročne zamestnanosť obyvateľstva (tabuľka 2 a tabuľka 3).

Ekonomika však obyvateľstvu zatiaľ nepomáha. Rast aktuálnej ekonomiky je podľa viacerých ekonómov stále slabý na to, aby dokázal vytvárať nové pracovné miesta. Na to je nevyhnutný dlhodobý rast ekonomiky o 3 až 4 %. Z Európskej komisie (ďalej len „EK“) však prichádzajú signály o 2 – 3 ročnom predĺžení svetovej hospodárskej krízy a súčasne výzvy na šetrenie v štátnom rozpočte. Na základe uvedeného môžeme predpokladať mierne napredovanie ekonomického rastu SR.

Tabuľka 2

Vývoj makroekonomických ukazovateľov v rokoch 2005-2009

P. č.	Makroekonomické ukazovatele ¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Index 2010/2005
1.	Hrubý domáci produkt (HDP) v mil. eur ²	49 279,991	55 045,542	61 547,069	210,267	63 332,000	906,000	1,34
2.	Zamestnanosť ekonomicky činného obyvateľstva v počte a v % ³	2 216,20 83,80	2 301,40 86,70	2 398,30 89,00	2 433,80 90,40	2 365,80 87,90	2 317,50 85,60	1,05 1,02
3.	Produktivita práce z HDP na jedného obyvateľa v eurách ⁴	9 148	10 211	11 405	12 720	11 986	12 473	1,36
4.	Vývoj inflácie v % ⁵	3,90	3,70	2,50	3,50	3,20	1,00	0,26
5.	Medziročné zmeny v HDP v % ⁶	6,70	8,50	10,60	6,20	- 4,70	2,30	0,34
6.	Obchodná bilancia (% z HDP) ⁷	-4,98	-4,54	-1,15	-1,13	1,98	-1,77	0,36
7.	Miera dlhu (% z HDP) ⁸	34,16	30,44	29,35	27,64	37,10	40,80	1,19
8.	Vývoj deficitu štátneho rozpočtu v % z HDP ⁹	2,80	3,50	1,90	2,20	6,80	7,90	2,82

Prameň: ŠÚ SR. 2010. Bratislava, 2010.

Source: Development of macroeconomic indicators in the years 2005-2009: ¹ macroeconomic indicators, ² gross domestic product (in mil. Euro), ³ employment of the economically active population in the number and %, ⁴ labour productivity of GDP per capita in Euro, ⁵ inflation development in %, ⁶ annual percentage changes in GDP in %, ⁷ trade balance in % from GDP, ⁸ debt ratio in % from GDP, ⁹ development budget deficit in % of GDP.

2. Regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí

Vstup SR do EÚ bol podmienený znížením regionálnych disparít v ekonomickom a sociálnom prostredí. Napriek tejto skutočnosti sa však regionálne disparity prehĺbili medzi krajinami, okresmi a vidieckymi sídlami. Podľa A. Belajovej, M. Fázikovej a I. Gecíkovej et al. naďalej pretrvávajú disproporcie medzi mestskými a vidieckymi oblasťami. [2, 3, 5].

Diferenciácia okresov a samosprávnych krajov má svoje korene v ekonomickej výkonnosti a v existencii početných determinantov ekonomických a sociálnych nerovnováh. Dokumentuje to diferenciácia okresov SR na základe produkčnej výkonnosti, ktoré sú podľa L. Faltána, J. Pašiaka a V. Gozoru výsledkom vplyvu viacerých takýchto determinantov. [4, 6].

Z uvedeného prieskumu vyplýva, že len 30 okresov, čo je 46, 20 % z celkového počtu okresov SR, presahuje priemernú hodnotu koeficientu hospodárskej úrovne. Ukazuje sa, že väčšina podpriemerných okresov bola lokalizovaná v menej produkčných oblastiach juhovýchodnej časti SR.

Príčinou produkčných a ekonomických rozdielov sú staré ekonomické záťaž, početné determinanty vonkajšieho i vnútorného prostredia a zlyhanie regulačných systémov. To

sa nepriamo prejavilo v zdrojovej vybavenosti a v nižšej ekonomickej výkonnosti podnikateľských subjektov. [8].

T a b u ľ k a 3

Vývoj makrosociálnych ukazovateľov Slovenskej republiky v rokoch 2005 - 2009

P. č.	Makrosociálne ukazovatele	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I=2010/2005
1.	Nezamestnanosť 18,1% obyvateľstva z celkového počtu ekonomicky aktívneho obyvateľstva ¹	16,20	13,30	11,00	9,60	12,10	14,40	0,80
2.	Priemerná mzda vyjadrená v eurách ²	17 274 573,39	18 761 622,75	20 146 668,72	21 782 723,03	22 429 744,50	23 167 769	1,31 1,34
3.	Minimálna mzda v Sk a v eurách ³	6 900 229,03	7 600 252,27	8 100 268,70	8 100 268,70	8 900 295,42	9 270 307,70	1,34 1,72
4.	Priemerná výška dôchodku v eurách ⁴	7 713 256,02	8 226 273,05	8 885 294,93	9 431 313,05	1 0235 339,73	10621 352,54	1,38 1,38
5.	Podiel starobného dôchodku na priemernej mzde v % ⁵	44,65	43,80	44,10	43,30	45,63	45,84	1,03
6.	Počet nových bytov (dokončené byty) ⁶	14 863	14 444	16 473	17 184	18 834	17076	1,15
7.	Indexy rastu spotrebiteľských cien oproti rovnakému obdobiu minulého roku ⁷	102,70	104,50	102,80	104,60	101,60	101,00	0,98

Prameň: ŠÚ SR. 2010. 2011. Bratislava, 2010, 2011.

Source: Development of macro - social indicators in the years 2005-2009: ¹ unemployment of the population in % in the total economically active population, ² average salary in Euro, ³ minimal salary in SKK and Euro, ⁴ average pension amount in Euro, ⁵ % pension to average wage, ⁶ number of new dwellings (completed dwellings), ⁷ indexes of consumer prices growth in comparison with corresponding period of the previous year.

Výrobné programy sú v početných okresoch v útlme alebo na úrovni ekonomickej únosnosti. Ekonomicky zaostávajúce okresy, ktoré dosahujú takmer 25 %-né zastúpenie na celkovom počte okresov, sa postupne dostali do kategórie neštandardných či krízových územnosprávnych celkov. Medzi hlavné determinanty môžeme zaradiť:

- časté zmeny politického usporiadania administratívno-správnych územných celkov v SR, v dôsledku čoho sa zmenšila ekonomická identita a spoločenská modulácia žijúceho obyvateľstva trvale udržateľnému rozvoju,
- masívne vyludňovanie vidieka; tento proces je podmienený industrializáciou SR vo vybraných oblastiach spojenou s oslabovaním pôvodného rurálneho vidieckeho prostredia,
- neefektívnu odvetvovú štruktúru národného hospodárstva, ako aj absenciu štátnych spoločenských objednávok pre ekonomicky slabšie podniky,
- regionálnu diferenciáciu v počte prijatých projektov a priznaných finančných pros-

triedkov [1],

- diferencované toky priamych zahraničných investícií [11],
- pretrvávajúcu duálnu ekonomiku a únik takmer 30 % odvodov z veľkých podnikov nadnárodných spoločností zo SR.

K uvedeným determinantom treba priradiť tiež nedostatky, ktoré boli súčasťou kompetenčných vzťahov formujúcich sa legislatív a právnych poriadkov v manažmente verejnej správy, nízku vymáhateľnosť práva, korupciu a nízku kúpyschopnosť obyvateľstva.

Diferenciácia produkčnej výkonnosti v okresoch sa prejavila v ekonomickej a sociálnej diferenciácii samosprávnych krajov.

Podľa kritéria regionálneho HDP a jeho prepočtu na jedného obyvateľa samosprávneho kraja je poradie krajov takéto: Bratislavský samosprávny kraj (1.), Trnavský samosprávny kraj (2.), Košický samosprávny kraj (3.) a Nitriansky samosprávny kraj (4.). Na posledných miestach sú Trenčiansky samosprávny kraj (5.), Žilinský samosprávny kraj (6.), Banskobystrický samosprávny kraj (7.) a Prešovský samosprávny kraj (8.).

Po započítaní miery nezamestnanosti je poradie: Bratislavský (1.), Trnavský (2.), Trenčiansky (3.) a Košický samosprávny kraj (4.). Na posledných dvoch pozíciách sa nachádzajú Prešovský (7.), Banskobystrický samosprávny kraj (8.).

K determinantom produkčnej diferenciácie okresov treba pripočítat' determinanty celokrajského významu.

Sú to nasledujúce determinanty:

- výrazné rozdiely v plošnej výmere samosprávnych krajov,
- rozdielna vybavenosť a využiteľnosť prírodných ekonomických a ľudských zdrojov pri rozvoji priestorovej ekonomiky,
- značné rozdiely v počte a hustote obyvateľstva samosprávnych krajov,
- diferenciácia v malom a strednom podnikaní samosprávnych krajov.

Riešenie regionálnych disparít vidíme v rozvoji malého a stredného podnikania, v efektívnejšej transformácii prírodných a ekonomických zdrojov na výkonnú priestorovú ekonomiku a v rozširovaní spolupráce podnikateľských subjektov s orgánmi miestnych samospráv.

Tabuľka 4

Vybrané ukazovatele regionálnych disparít

P.č.	Ukazovateľ ¹	Samosprávny kraj ²								SR
		BA	TT	NR	TN	ZA	BB	KE	PO	
1.	Plocha v km ² ³	2 053	4 147	6 346	4 502	6 809	9 455	6 755	8 974	49 038
2.	Podiel z celkovej plochy SR v % ⁴	4,20	8,50	12,90	9,20	13,90	19,20	13,80	18,30	100,00
3.	Počet okresov ⁵	8	7	7	9	11	13	11	13	79
4.	Počet obyvateľov v tisícoch ⁶	610,8	559,9	706,4	599,8	695,7	653,7	755,5	803,9	5 385,8
5.	Podiel z celkového počtu obyvateľov v % ⁷	11,20	10,40	13,10	11,10	12,90	12,10	14,30	14,90	100,00
6.	Hustota obyvateľov na km ² ⁸	297,5	135,0	111,3	133,2	102,2	69,2	114,7	90,0	109,8
7.	Podiel regionálneho HDP na celoštátnom HDP v % (rok 2007) ⁹	26,72	12,48	10,97	10,29	10,79	8,93	11,73	8,10	100,00
8.	Regionálny HDP na obyvateľa (rok 2007) ¹⁰	39 917	20 405	14 108	15 604	14 114	12 390	16 852	13 790	16 852
9.	Počet nezamestnaných osôb v tisícoch v roku 2008 ¹¹	12,4	18,3	31,7	13,9	25,9	59,5	47,2	48,7	257,5
10.	Podiel nezamestnaných v SR v % v roku 2008 ¹²	4,80	7,10	12,30	5,40	10,10	23,10	18,30	18,90	100,00
11.	Miera nezamestnanosti v % v roku 2008 ¹³	3,60	6,20	8,80	4,70	7,70	18,20	13,50	13,00	9,60
12.	Poradie krajov podľa bodu 7 a 8 ¹⁴	1	2	4	5	6	7	3	8	-
13.	Poradie krajov podľa bodu 7,8 a 11 ¹⁵	1	2	5	3	6	8	4	7	-

Prameň: Vlastné výpočty autora z podkladov NBS a ŠÚ SR.

Source: Selected indicators of regional disparities: ¹ indicator, ² self-government region, ³ total area in km², ⁴ share from total area of the Slovak Republic, ⁵ number of districts, ⁶ number of inhabitants in thousands, ⁷ share of total population, ⁸ concentration of inhabitants per km², ⁹ the share of regional GDP at the national GDP in% (year 2007), ¹⁰ regional GDP per inhabitants (year 2007), ¹¹ number of unemployed persons in thousands in 2008, ¹² the share of unemployed in the SR in % in 2008, ¹³ unemployment rate in % in 2008, ¹⁴ rank regions in point 7 and 8, ¹⁵ rank regions in point 7,8 and 11.

3. Monitorovanie a predikovanie makroekonomického rozvoja v Slovenskej republike do roku 2015

Regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí sa stali určujúcimi determinantmi makroekonomického rozvoja v SR. Spolu so svetovou finančnou a hospodárskou krízou negatívne ovplyvnili makroekonomický vývoj v SR.

K zásadnej zmene v makroekonomickom vývoji v SR došlo v roku 2010. Napriek zníženej spotrebe domácností a verejnej správy, ako aj zvýšeniu nezamestnanosti obyvateľstva, vzrástla tvorba hrubého fixného kapitálu. Zvýšil sa export a import tovarov a služieb ako dôsledok zavedenia šrotovného, vývozu automobilov do zahraničia a ďalších systémových opatrení. HDP sa opätovne dostal do kladných čísel.

Nárastom počtu podnikateľských subjektov, hlavne fyzických osôb a živnostníkov, či uplatnením racionálnej daňovej reformy sa vytvorili vhodné podmienky pre aktivizovanie podnikateľskej činnosti, pre prílev zahraničného kapitálu a rast výkonnosti SR. K zásadnému oživeniu ekonomiky príde v súvislosti s celosvetovým ozdravovaním ekonomiky a finančných trhov. Zvýšený dopyt na svetových automobilových trhoch si bude vynucovať aktivizáciu automobilového priemyslu, výstavbu diaľničných úsekov a rýchlostných komunikácií, výstavbu nízkoenergetických stavieb a rozširovanie náhradných zdrojov energie. V tejto súvislosti očakávame priaznivý vývoj v zahraničnom obchode.

Väčšiu dynamiku rastu očakávame pri HDP, vo zvyšovaní spotreby domácností a verejnej správy. Veď SR sa radí v spotrebe verejnej správy na predposledné miesto v poradí krajín EÚ.

Objem hrubého fixného kapitálu sa bude nepretržite zvyšovať, a to prílevom priamych zahraničných investícií, podporných finančných prostriedkov zo zdrojov EÚ a aktivizovaním podnikateľskej činnosti z cudzích zdrojov financovania a z národných zdrojov SR. V tejto súvislosti bude potrebné využiť všetky dostupné páky na výraznejšie čerpanie prostriedkov z fondov EÚ.

Tabuľka 5

Makroekonomický vývoj v Slovenskej republike do roku 2015

P.č.	Ukazovateľ ¹	Analýza ukazovateľa ²	m.j. ³	Skutočnosť ⁴		Prognóza ⁵						In-dex2015/ 2008
				2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.		v bežných cenách ⁷	mld.eur	67,00	63,10	66,00	70,20	75,30	81,20	87,50	90,40	1,35
2.	HDP ⁶	reálny rast ⁸	%	5,80	-4,80	4,10	3,40	4,80	4,80	4,80	4,90	0,84
3.	Spotreba ⁹	domácnosti + NISO ¹⁰	%	6,20	0,30	-0,40	0,10	3,50	4,00	4,10	4,20	0,68
4.	Mzda ¹¹	Ø mesačná mzda za NH- nominálny rast ¹²	%	8,10	0,30	0,20	3,20	6,50	7,50	7,60	7,80	0,96
5.		reálny rast ¹³	%	3,30	1,40	1,30	0,20	2,50	2,20	2,80	2,90	0,89
6.	Nezamestnanosť ¹⁴	Ø miera podľa VZPS ¹⁵	%	9,60	12,00	14,40	13,90	13,70	12,50	11,80	11,20	1,17
7.	PPI ¹⁶	index rastu spotrebiteľských cien ¹⁷	%	6,10	-2,60	-2,80	2,80	2,30	2,40	2,60	2,70	0,44
8.	Spotreba VS ¹⁸	vývoj spotreby verejnej správy ¹⁹	%	6,10	5,60	1,00	-5,30	-0,10	-0,80	2,50	2,70	0,44
9.	Kapitál ²⁰	tvorba hrubého fixného kapitálu- reálny rast ²¹	%	1,00	-19,90	2,10	4,80	5,90	3,40	4,70	4,90	4,90
10.	Export ²²	tovar a služby- reálny rast ²³	%	3,10	-15,90	14,60	8,10	10,00	10,70	10,90	11,20	3,610
11.	Import ²⁴	tovar a služby- reálny rast ²⁵	%	3,10	-18,60	13,70	5,70	9,00	9,50	10,70	10,70	3,45

Prameň: Dostupné na internete: www.finance.gov.sk. MF SR a expertný odhad autora.

Source: Macroeconomic development in Slovak Republic until 2015: ¹ indicator, ² analytics' of indicator, ³ m. u. (measurement unit), ⁴ reality, ⁵ prognosis, ⁶ GDP, ⁷ at current prices, ⁸ real growth, ⁹ consumption, ¹⁰ household and NISO, ¹¹ salary, ¹² the monthly wage for national economy - nominal growth, ¹³ real growth, ¹⁴ unemployment, ¹⁵ the rate according to LFS, ¹⁶ PPI, ¹⁷ index of consumption prices growth, ¹⁸ consumption of public administration, ¹⁹ development of public administration consumption, ²⁰ capital, ²¹ gross fixed capital-real growth, ²² export, ²³ goods and services – real growth, ²⁴ import, ²⁵ goods and services – real growth.

So zvyšovaním ekonomickej výkonnosti SR po roku 2010 očakávame určité zlepšenie v sociálnej oblasti. Priemerná mesačná mzda sa bude postupne zvyšovať vo väzbe na reálny vývoj miezd v SR. Zamestnanosť ekonomicky aktívneho obyvateľstva sa zvýši a miera nezamestnanosti poklesne na 11, 20 %. Postupne sa budú znižovať regionálne rozdiely v ekonomickom a sociálnom prostredí.

Dosiahnutie predikovaných ukazovateľov makroekonomického vývoja však bude vyžadovať nasledujúce systémové opatrenia:

- uplatniť účinné protikrizové a protiinflačné opatrenia [7],
- uskutočniť reštrukturalizáciu výrobných odvetví národného hospodárstva, a to vo vzťahu k svetovým trhom a potrebám ekonomického rozvoja zaostávajúcich regiónov,
- uplatniť efektívnu reformu daňového systému v podmienkach SR,
- aktivizovať podnikateľskú činnosť malých a stredných podnikov; v tejto súvislosti zvýšiť participáciu štátu na odvodoch do Sociálnej poisťovne a pri čerpaní prostriedkov z projektovej činnosti,
- eliminovať pretrvávajúce duálne ekonomiky; v tejto súvislosti podporiť rozvoj malého a stredného podnikania,
- zvýšiť prah sebestačnosti vo výrobe potravín zo 45 % na 70 %,
- aktivizovať programy energetickej a environmentálnej bezpečnosti vidieckeho obyvateľstva,
- dokončiť chýbajúce diaľničné úseky a rýchlostné komunikácie na podporu rozvoja podnikateľskej činnosti v stredoslovenských a východoslovenských územnosprávných celkoch,
- zvyšovanie zamestnanosti vidieckeho obyvateľstva podporiť oživením agrárneho a potravinárskeho sektora, výsadbou lesov, retenčných nádrží, aktivovaním zbrojárskej výroby, cestovného ruchu a zahraničného obchodu,
- kreovať účelové vedomostné klastre na podporu rozvoja vedomostnej ekonomiky a prípravu manažérov na riadenie integrovaných výrobných procesov.

4. Trendy a predpoklady

Z rozboru regionálnych disparít v ekonomickom a sociálnom prostredí vyplýva, že v tých regiónoch a v produkčno-ekonomických oblastiach, ktoré sú bohaté na prírodné a ekonomické zdroje a v ktorých sa priame zahraničné investície a podporné finančné prostriedky zvyšovali, rástol HDP a aj produktivita práce. Popri raste ekonomickej výkonnosti sa zvyšovala životná úroveň vidieckeho obyvateľstva. Naopak, v regiónoch s nízkou ekonomickou výkonnosťou sa prehĺbila ekonomická i sociálna diferenciácia vidieckych sídiel.

V uvedených súvislostiach možno sformulovať nižšie uvedené závery.

Na makroekonomickej a regionálnej úrovni:

- súčasné územnosprávne členenie SR nie je najvhodnejšou a najefektívnejšou formou územnej divizionizácie. Medzi vyššími územnosprávnymi celkami a okresmi pretrvávajú výrazné rozdiely v priestore a hustote obyvateľstva;
- značné rozdiely pretrvávajú v zdrojovej vybavenosti a ekonomickej sile územných celkov. Preto je výkonnosť podnikateľských subjektov diferencovaná, bez požadovaných zdrojov ekonomického a sociálneho rozvoja. Regionálne disparity tak bezprostredne determinujú produkčné a ekonomické rozdiely medzi podnikmi;

- časté zmeny politického usporiadania administratívno-správnych územných celkov v SR podmienili pokles ekonomickej identity a spoločenskej modulácie žijúceho obyvateľstva trvale udržateľnému rozvoju;
- diferenciácia okresov a samosprávnych krajov má svoje korene v ekonomickej výkonnosti a v existencii početných determinantov ekonomických a sociálnych nerovnováh. Hlavnou príčinou sú staré ekonomické a finančné záťaže, početné determinanty vonkajšieho a vnútorného prostredia a zlyhanie regulačných systémov;
- výrobné programy sú v početných okresoch v útlme alebo na úrovni ekonomickej únosnosti. 25 % okresov sa svojou ekonomickou výkonnosťou dostalo do kategórie krízových územnosprávnych celkov;
- dochádza k masívnemu vyľudňovaniu vidieka. Tento proces je podmienený industrializáciou SR vo vybraných oblastiach spojenou s oslabovaním pôvodného rurálneho vidieckeho prostredia;
- pretrváva nestabilná nízko efektívna odvetvová štruktúra národného hospodárstva, absencia štátnych spoločenských objednávok pre ekonomicky slabšie podniky;
- výrazný vplyv na hospodársku diferenciáciu majú priame zahraničné investície a prostriedky z podporných finančných zdrojov EÚ a z národných zdrojov. V dôsledku vstupu zahraničného kapitálu a podporných prostriedkov sa regionálne ekonomické nožnice ešte viac otvorili a niektoré kraje (Košický a Banskobystrický samosprávny kraj) sa presunuli na najnižšie priečky. Zistili sa priame efekty v jednotlivých okresoch a obciach z podporných finančných prostriedkov;
- diferencované toky priamych zahraničných investícií prehlbovali regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí. S prílevom priamych zahraničných investícií sa však rozširujú zahraničné obchodné reťazce a presahuje hraničná potreba importovaných potravín;
- značná časť priamych zahraničných investícií smeruje do rizikových alebo do málo produktívnych oblastí založených na nižšej cene pracovných síl;
- pretrvávajúca duálna ekonomika a únik takmer 30 % odvodov z veľkých podnikov a nadnárodných spoločností negatívne ovplyvňuje HDP, produktivitu práce a ekonomickú efektívnosť priamych zahraničných investícií;
- SR nemá dostatok špecialistov a kvalifikovaných robotníkov (chýba učňovské školstvo, inžinierstvo-technické kádre). Hrozí imigrácia pracovných síl z ekonomicky slabších krajín východnej Európy a Ázie;
- ekonomická výkonnosť SR rástla a klesala v závislosti od svetovej finančnej a hospodárskej krízy, kúpyschopnosti obyvateľstva a možnosti čerpania finančných prostriedkov z fondov EÚ,
- napriek poklesu ekonomickej výkonnosti SR sa vývoj makroekonomických ukazovateľov v ostatných rokoch zlepšil. Očakávame, že tento vývoj sa do roku 2015 zlepší. Na tento účel však treba uplatniť viacero systémových opatrení, eliminovať vplyvy svetovej finančnej a hospodárskej krízy a uplatniť protiinflačné opatrenia;
- SR je bohatá na prírodné a ekonomické zdroje a má vhodné postavenie pri zabezpečovaní materiálnych tokov na báze integrovanej dopravy. Je zaujímavým regiónom pre investovanie do rozvoja vidieka;

- SR takmer 4,5-násobne zvýšila počet právnických osôb a 1,5-násobne zvýšila počet fyzických osôb. Aktivuje podnikateľskú činnosť vo vidieckom priestore, nepretržite zvyšuje ekonomickú výkonnosť krajiny a podporuje zamestnanosť vidieckeho obyvateľstva.

Na podnikovej úrovni:

- ekonomická diferenciácia podnikateľských subjektov sa prejavuje vo všetkých veľkostných skupinách podnikov. Najčastejšie sa prejavuje vo výsledných ekonomických a finančných ukazovateľoch. Najpoužívanějšími ukazovateľmi sú produktivita práce z pridanej hodnoty, likvidita podnikov, zadlženosť a hodnota majetku. Čoraz častejšie zaznieva názor, že výsledok hospodárenia v krátkodobom horizonte treba doplniť ukazovateľmi cash-flow;
- ekonomická diferenciácia a ekonomický rozvoj sú v úzkej spojitosti so sociálnym rozvojom podniku. Ukazuje sa, že zisk ako výsledná ekonomická kategória prestáva plniť funkciu podnikového zdroja financií a skôr sa uprednostňujú disponibilné finančné prostriedky;
- potvrdil sa názor, že malé a stredné podniky sú flexibilnejšie, dosahujú vyššiu produktivitu práce, avšak sú málo likvidné. Súčasne sa ukázalo, že unifikované zamestnanecké ukazovatele nemožno rovnako aplikovať na podniky vo všetkých sektoroch a odvetviach národného hospodárstva. Pretrvávajúce špecifiká rezortných podnikov si vyžadujú aj špecifické prístupy k hodnoteniu efektívnych výsledkov;
- ekonomickú výkonnosť podnikateľských subjektov ovplyvňujú determinanty vonkajšieho prostredia a ľudský faktor (absolvent školy nemá kde absolvovať prax, preto je potrebné zmeniť a uplatniť systém). Vplyv politického, ekonomického, technologického, eticko-právneho a sociálneho prostredia sa podpisuje pod úspešnosť či neúspešnosť podnikateľských subjektov. Uvedený vplyv sa prejavuje na regionálnej i miestnej úrovni;
- popri vonkajšom prostredí sa na rozvoji malého a stredného podnikania podieľajú aj determinanty vnútorného prostredia. Medzi uvedené činitele patria systém podnikového manažmentu, spôsob odbytu a predaja výrobkov, podpora predaja a v neposlednom rade vlastné disponibilné prostriedky;
- osobitný podiel na ekonomickej diferenciácii podniku má ľudský činiteľ. Kvalifikačná úroveň a kvalita práce sa premenila na výkonnosť a efektívnosť výroby tovaru pre zákazníka. Spolu s ostatnými činiteľmi vytvára synergetický efekt v malom a strednom podnikaní.

Ostatným tvrdením riešiteľského kolektívu, ktorý sa na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave touto problematikou zaoberá, je skutočnosť, že tam, kde podnikové manažmenty účelovo spolupracovali so samosprávnymi orgánmi, sa synergetický efekt vonkajších a vnútorných determinantov úspešnosti podniku umocnil. Naopak, tam kde sa spolupráca nerozvíjala, nedocenili sa problémy a nedostatky. Zastávali komunálne služby a viazla podpora malého a stredného podnikania.

Záver

Výsledky prieskumu dokumentujú regionálne disparity v ekonomickom a sociálnom prostredí SR. Prostredníctvom makroekonomických ukazovateľov ilustrujú ekonomickú a sociálnu úroveň SR. Navrhované vecné opatrenia sú návodom, ktorým možno aktivizovať podnikovohospodársku základňu, iniciovať miestne samosprávy k rozvoju podnikateľskej činnosti a k eliminovaniu ekonomických a sociálnych disparít na regionálnej a miestnej úrovni.

Príspevok odhaľuje možnosti efektívnejšieho zhodnotenia verejných a podnikových financií pri udržateľnom rozvoji SR. Veríme, že podnieti zástupcov samosprávnych a podnikateľských subjektov k rozvoju ekonomík.

Literatúra

- [1] ADAMIŠIN, P. 2008. Manažment a financovanie environmentálnych projektov z verejných zdrojov a ich význam pre regionálny rozvoj. Habilitačná práca. Prešov, 2008.
- [2] BELAJOVÁ, A. – FÁZIKOVÁ, M. 2004. Regionálna ekonomika. Nitra: SPU, 2004. s. 248. ISBN 80-8069-3447.
- [3] FÁZIKOVÁ, M. a kol. 2005. Rozvoj vidieka v kontexte integrácie SR do EÚ. Správa z vecnej etapy štátneho programu výskumu a vývoja, OS/00042/000000. Nitra: SPU, 2005. 7-2003/12-2005.
- [4] FALŤAN, Ľ. – PAŠIAK, J. 2004. Regionálny rozvoj Slovenska, východiská a súčasný stav. Bratislava: SAV, 2004. ISBN 80-85544-35-0.
- [5] GECÍKOVÁ, I. – HUDÁKOVÁ, M. – RUMANOVSKÁ, Ľ. – SCHWARCZ, P. 2008. Aktuálne problémy a otázky rozvoja poľnohospodárstva v podmienkach Slovenskej republiky. Nitra: SPU, 2008. 188 s. ISBN 978-80-552-0004-0.
- [6] GOZORA, V. a kol. 2009. Regionálne disparity v malom a strednom podnikaní. („Determinanty ekonomicky diferenciacie podnikateľských subjektov“). Priebežná výskumná správa projektu hlavnej výskumnej úlohy IGP-06/09-GA. Bratislava: VŠEMvs, 2009. s. 147.
- [7] HUDÁKOVÁ, M. 2008. Komunikácia verejného a súkromného sektora v krízových situáciách SR. In *Ekonomika poľnohospodárstva*. ISSN 1335-6186, č. 3, 2008, roč. VIII, s. 55-59.
- [8] KUČERA, A. 2008. Ekonomická diferenciacia podnikateľských subjektov v agrárnom sektore Českej a Slovenskej republiky. In *Ekonomika poľnohospodárstva*. ISSN 1335-6186, č. 3, 2008, roč. VIII., s. 23-28.
- [9] STRÁŽOVSKÁ, H. 2009. Priebežná výskumná správa Čiastkovej úlohy 1 projektu hlavnej výskumnej úlohy „Regionálne disparity v malom a strednom podnikaní“. IGP-06/09 GA. Bratislava, 2009.
- [10] ŠIMÁK, L. 2004. Krízový manažment vo verejnej správe. Žilina: FŠI ŽU, 2004. s. 254. ISBN 80-88829-13-5.
- [11] TÁNCOŠOVÁ, J. 2009. Priame zahraničné investície ako faktor ekonomického rastu v SR. In *Verejná správa a regionálny rozvoj*. ISSN 1337-2955, č. 1, 2009, roč. V., s. 49.

Systémový prístup k rozvíjaniu vedomostného potenciálu zamestnancov samosprávy

Mária ŠAMIEROVÁ*

Systems approach to the knowledge potential development of the public administration servants

Abstract

Social demand for constantly increasing of quality and efficiency of public administration performance asks the systematic development, improvement and increasing of all angles of its servants (the knowledge, the personable, the managerial ones, etc.) This has School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava provoked into doing elaboration and practical creation of an open system of lifelong education for all public administration servants, following their formal education. The creation of the open, effective and qualified education system is not an easy and single shot matter. To gain the aims is needed to process the analyses of actual situation on self-government education, actual specific education needs and to work out the complex self-government servants education system. The research task solution purpose itself has been the above indicated challenge.

Keywords: research task, system, formal learning education needs, knowledge, skills

JEL Classification: I20

Úvod

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky z 20. septembra 2001 ustanovuje prechod pôsobností z ministerstiev, z krajských úradov a z okresných úradov na obce a na vyššie územné celky, ktorými sú podľa osobitného zákona samosprávne kraje. [11]. Účelom tohto zákona je prenesenie výkonu pôsobností štátnej správy na obce [12] a samosprávne kraje [12, § 6] a prechod pôsobností v rozsahu ustanovenom zákonom z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov.

Uvedené legislatívne podmienky zdôrazňujú potrebu venovať pozornosť zvyšovaniu kvality vykonávania samosprávnych funkcií a efektívnemu zvládaniu náročných úloh vyplývajúcich z reformy verejnej správy. Dôležitým činiteľom je dostatočná kvalifikovanosť volených predstaviteľov samosprávy, manažérov a zamestnancov mestských a obecných úradov. Postupné kroky reformy verejnej správy svedčia o tom, že sa vzdelávaniu zamestnancov samosprávy veľká pozornosť po obsahovej, riadiacej, metodickej a aj po inštitucionálnej stránke nevenovala.

* Ing. Mária ŠAMIEROVÁ, CSc., Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: maria.samierova@vsemv.sk

Tieto skutočnosti viedli vedenie Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave k schváleniu výskumnej úlohy, ktorej cieľom bolo spracovanie analýzy zistenia aktuálneho stavu vzdelávania v samospráve, aktuálnych špecifických vzdelávacích potrieb a vypracovanie návrhu komplexného systému vzdelávania zamestnancov samosprávy. V roku 2010 sa zdokumentovali a analyzovali v súčasnosti existujúce a fungujúce programy vzdelávania zabezpečujúce vzdelávanie zamestnancov vo verejnej správe, ako aj poskytovateľov tohto vzdelávania. Na základe získaných informácií sa načrtli východiská pre optimálnu úroveň vzdelávania zamestnancov v samospráve. Podrobnejšie výstupy sú uvedené v priebežnej správe. [4].

Druhou fázou riešenia výskumnej úlohy (v roku 2011) bola realizácia názorového prieskumu za účelom zistenia vzdelávacích potrieb volených predstaviteľov miest a obcí pre obsah, formu, rozsah a financovanie vzdelávania a na základe zistených názorov vypracovanie náčrtu systému vzdelávania. Túto fázu sme realizovali v spolupráci so zástupcami Združenia miest a obcí Slovenska. [5].

1. Stručná charakteristika súčasného stavu prípravy zamestnancov vo verejnej správe

Vzdelávacie programy pripravujúce absolventov pre pracovné činnosti vo verejnej správe sú v ponuke stredných a vysokých škôl, ktoré sú zaradené do formálneho systému vzdelávania v SR.

Z analýzy vyplynulo, že formálne vzdelávanie ponúka možnosť reálne študovať všeobecne problematiku verejnej správy iba na vysokých školách. V SR v súčasnosti sa dá táto oblasť študovať na deviatich vysokých školách.

Na úrovni stredného školstva je len jeden študijný odbor venovaný verejnej správe, a to iba formou pomaturitného štúdia. Preto by bolo vhodné zamyslieť sa nad tým, či vo formálnom vzdelávaní stačí takáto základná príprava pre výkon kvalitných služieb poskytovaných verejnou správou.

Ďalšie vzdelávanie zamestnancov verejnej správy sa realizuje v inštitúciách neformálneho vzdelávania, ktoré majú veľmi rozdielne podmienky, čo sa mnohokrát odrazí v obsahu ponúkaných aktivít a aj v kvalite vzdelávania. Štátne rezortné vzdelávacie inštitúcie, ktoré časť vzdelávacích aktivít majú zabezpečovanú formou kontraktov z daného rezortu a ktoré sú financované zo štátnych prostriedkov, zabezpečujú vzdelávanie zamestnancov rezortu; ich obsahové a organizačné zameranie je nimi presne stanovené. Okrem nich sa na vzdelávaní zamestnancov verejnej správy podieľajú aj súkromné a mimovládne organizácie. Mnohokrát sa stáva, že zástupcovia súkromných a mimovládnych organizácií sú bez príslušnej kvalifikácie a aj ich pôsobenie vo vzdelávaní je nezávislé od akreditácie organizácie a akreditácie vzdelávacích aktivít.

Doteraz neexistuje mechanizmus na usmerňovanie a koordinovanie participácie jednotlivých inštitúcií na vzdelávaní vo verejnej správe.

2. Náčrt východísk pre optimálnu úroveň vzdelávania zamestnancov v samospráve

Procesom reformy verejnej správy po roku 1990 s dôrazom na demokratizáciu spoločnosti a prenos kompetencií zo štátnej správy na samosprávu sa relatívne posilnila samostatnosť územnej samosprávy, na základe čoho sa menia aj vzťahy medzi ústrednou a miestnou vládou úrovňou.

Schválené nové právne úpravy štátnej správy a samosprávy sledujú modernizáciu verejnej správy a vytvorenie funkčného a efektívneho systému organizácie štátnej správy a samosprávy v SR.

Vzniknuté zmeny si vyžiadali nutnosť zamyslieť sa aj nad riešením čiastkových problémov nadväzujúcich na zmeny, ako je rozvoj ľudských zdrojov v samospráve. Pri riešení výskumnej úlohy sme sa pokúsili načrtnúť možné teoretické východiská, ktoré by pomohli zefektívniť výkonnosť samosprávy.

2.1 Obsahovo koncepcné podmienky

Strategickým zámerom vzdelávania zamestnancov samosprávy je v prvom rade permanentné zdokonaľovanie profesionálneho výkonu a etického správania sa zamestnancov vo všetkých orgánoch samosprávy (územnej a záujmovej) na všetkých jej úrovniach. V záujme dosiahnutia uvedeného zámeru je nevyhnutné zabezpečiť, aby sa v ďalšom vzdelávaní zamestnancov uplatňoval jednotný systémový prístup.

Preto je prvým a ťažiskovým krokom zdefinovať kompetenčný model pracovných pozícií v samospráve, čo predstavuje súhrn zverených právomocí, práv a povinností na jednej strane, a na druhej strane merateľné vedomosti a zručnosti, ako aj formu správania sa, ktoré podmieňujú kvalitný pracovný výkon zamestnancov.

Uskutočnená decentralizácia vyústila do rozsiahleho presunu právomocí z úrovne vlády na samosprávu, a to v rámci originálnych kompetencií. To si okrem iného vyžiada prijímať na úrovni samosprávy rozhodnutia, ktoré sa týkajú v značnej miere regionálneho rozvoja.

Medzi vzdelávacie aktivity (okrem iných), na ktoré môže samospráva orientovať svoje aktivity, patrí vlastná manažérska príprava zamestnancov samosprávy (aj volených predstaviteľov samospráv) a príprava obyvateľov na rozvoj danej obce a regiónu.

Priestor pre samosprávu je najmä vo vytváraní a formovaní regionálnej ponuky, zodpovedajúcej aktuálnym potrebám regionálneho/miestneho trhu práce a učiaceho sa jednotlivca a ich zmenám. V tomto smere sa vytvárajú predpoklady pre vznik učiacich sa regiónov, kde regionálne siete rozličných inštitúcií vytvárajú na mieru šité služby a projekty poskytovania celoživotného poradenstva a celoživotného vzdelávania. Tieto siete by mali prispieť k trvalému uspokojovaniu potrieb jednotlivcov i všetkých miestnych a regionálnych činiteľov v oblastiach celoživotného poradenstva a vzdelávania.

2.2 Finančné podmienky

Nedostatočné finančné zdroje samosprávy spôsobujú, že jednotlivé samosprávy zabezpečujú svojim zamestnancom, ale aj voleným funkcionárom len minimálne nevyhnutné vzdelávanie, pričom ide iba o vzdelávanie vyplývajúce z platných zákonov. Aj v samospráve prevláda presvedčenie, že vzdelávanie je osobnou investíciou a devízou zamestnanca, s ktorou sa už má uchádzať o zamestnanie. Manažment ľudských zdrojov teda pracuje s presvedčením, že je potrebné vyhľadávať a zamestnávať už hotových, teda primerane vzdelaných a praxou overených zamestnancov. Hľadanie perspektívnych zamestnancov, do rozvoja ktorých by bol ochotný prispieť aj zamestnávateľ je, zdá sa, ešte stále skôr okrajovou, alebo zriedkavou stratégiou. To však nemožno považovať len za problém samospráv.

Doterajšia prax potvrdzuje, že rozhodujúcim a limitujúcim faktorom akéhokoľvek druhu vzdelávania v samospráve sú práve finančné prostriedky. Zamestnanci štátnej správy, ktorá je jednou časťou duálneho systému verejnej správy, majú možnosť využívať na vzdelávanie štátne vzdelávacie zariadenia a čerpať finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Preto je potrebné zosúladiť legislatívu tak, aby mali aj volení predstavitelia a zamestnanci samosprávy rovnaké finančné podmienky na vzdelávanie. Táto skutočnosť poukazuje na spracovanie legislatívne záväzného a transparentného financovania vzdelávania všetkých zamestnancov verejnej správy.

Diskusnými okruhmi zostávajú dve otázky:

- prvou otázkou je, z akých zdrojov má byť vzdelávanie hrazené (zo štátneho rozpočtu, zamestnávateľmi alebo zamestnancami), aké proporcie by mali byť medzi zdrojmi štátu, zamestnávateľom a jednotlivcom;
- druhou otázkou je určenie stimulačnej funkcie štátu. Zo strany štátu neboli doteraz navrhnuté, vypracované a ani zavedené žiadne mechanizmy, ktoré by stimulovali rozvoj ďalšieho vzdelávania.

Dôležitým hľadiskom pri navrhovaní podmienok financovania vzdelávania zamestnancov samosprávy je skutočnosť, že vzdelávacie potreby nie sú statickou veličinou. Menia sa v dôsledku spoločensko-ekonomických zmien. Tieto zmeny menia aj nároky na financovanie vzdelávania, preto nie je možné vytvoriť, resp. naprogramovať jeden rigidný správny systém financovania zamestnancov verejnej správy, a teda ani samosprávy.

2,3 Legislatívno-inštitucionálne podmienky

Doterajšie skúsenosti poukazujú na potrebu legislatívneho spracovania požiadaviek a podmienok vzdelávania všetkých zamestnancov samosprávy, s presným určením práv a povinností zamestnancov a zamestnávateľov. Do legislatívnych noriem je nutné zapracovať presné koordinačné a metodické zodpovednosti a postupy organizácií a inštitúcií zodpovedných za dané vzdelávanie.

Ťažisko legislatívneho zabezpečenia by malo tvoriť zadefinovanie a schválenie kvalifikovanej stratégie a koncepcie rozvoja ľudských zdrojov samosprávy, s konkrétnymi

minimálnymi štandardmi vzdelávacích potrieb všeobecných a špecifických, vyplývajúcich z reálnych potrieb.

3. Výsledky názorového prieskumu

Pre získanie kvalitných informácií a doplnenie doterajších skúseností získaných dlhoročnými vzdelávacími aktivitami pre zamestnancov verejnej správy rôznych cieľových skupín, ako aj osobnými rozhovormi, sme v spolupráci so zástupcami Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“) vykonali názorový prieskum formou dotazníka.

Cieľom prieskumu bolo zistiť potreby a názory volených predstaviteľov miest a obcí SR i predsedov regionálnych združení ZMOS-u na obsah, formu, rozsah i financovanie systematického vzdelávania miestnej územnej samosprávy. Prieskum súčasne vychádzal zo zámerov a priorít ZMOS-u.

Okruhy otázok sme volili tak, aby sme na základe ich výsledkov mohli koncipovať vzdelávacie aktivity, ktoré by vyhovovali konkrétnym požiadavkám a ktoré by sa dali systematicky dopĺňať tak, aby pomáhali zlepšovať pracovný výkon. Informácie sme doplnili osobnými rozhovormi.

Reprezentatívnu vzorku tvorilo 28 regionálnych združení ZMOS-u a 33 miest a obcí, ktoré sú ich členmi. Vzorku tvorili mestá a obce z každého samosprávneho kraja tak, aby boli zastúpené aj svojou rozdielnou veľkosťou.

Analýzu výsledkov prieskumu, sme doplnili osobnými rozhovormi so 17 respondentmi. Boli to Magistrát hl. m. SR Bratislavy, jej mestské časti a mimo Bratislavy mestá Pezinok, Svätý Jur, Malacky, Modra, Senec a Stupava.

Na otázku, či respondenti považujú vzdelávanie v miestnej územnej samospráve za nevyhnutné, odpovedalo až 98 % jednoznačne, že áno. Odpoveď naznačuje, aké potrebné je nevyhnutne koncepcie riešiť otázky prípravy, podmienok a realizácie vzdelávania zamestnancov samosprávy. Súčasne otázka potvrdila aktuálnosť a dôležitosť venovať sa problémom systematickej prípravy volených predstaviteľov samosprávy a verejne o nich diskutovať. Vzdelávanie by im pomohlo kvalitnejšie a zodpovednejšie vykonávať svoje funkcie.

Priamymi rozhovormi sme doplnili odpovede a zistili sme, že väčšina týchto respondentov je vo funkciách prvýkrát, bez skúsenosti vykonávať danú pracovnú pozíciu, prípadne funkciu. Respondenti navrhujú pracovno-spoločenské stretnutia, výmenu názorov, diskusie o riešení problémových otázok so zástupcami iných samospráv. Vedomosti, ktoré získajú samoštúdiom, nepotrebujú konfrontovať s praktickými skúsenosťami.

Druhá otázka sa venovala problémom financovania vzdelávania. Na otázku, či majú dostatok prostriedkov na financovanie vzdelávania odborných zamestnancov v rozpočtoch miest a obcí, odpovedalo 92 % respondentov, že dostatok finančných prostriedkov nemajú.

Z odpovedí vyplýva, že financovanie vzdelávania zamestnancov samosprávy je ťažiskovým problémom, ktorý je potrebné riešiť zodpovedne a aj legislatívne. Náčrty možností riešenia sú uvedené vo východiskách (časť 2.2.).

Osobný rozhovor potvrdil, že zástupcovia samospráv plánujú v budúcnosti zvyšovať výdavky na ďalšie vzdelávanie. V súčasnom období existuje niekoľko spôsobov, ako možno rozložiť financovanie ďalšieho vzdelávania zamestnancov samosprávy. U respondentov sme zisťovali, či využívajú aj ďalšie možnosti financovania. Z rozhovorov vyplynulo, že väčšina samospráv kryje náklady na ďalšie vzdelávanie svojich zamestnancov výhradne z vlastných zdrojov. Viac ako tretina všetkých respondentov využíva možnosti, ktoré poskytujú rôzne medzinárodné programy pre oblasť školstva, dopravy a životného prostredia.

Ďalšia otázka sa zamerala na vzťah vzdelávania a kvality výkonu funkcie. Odpoveď zohľadňuje subjektívny názor respondentov. V budúcnosti možno uvažovať o prieskume zameranom na spokojnosť a kvalitu vykonávaných funkcií zo strany občanov.

Pre kladnú odpoveď sa rozhodli všetci respondenti (100 %), čo poukazuje na skutočnosť, že všetci oslovení považujú vzdelávanie za rozhodujúci faktor kvality práce a výkonu kompetencií v samospráve. Opýtaní zástupcovia sa vyjadrili jednoznačne, že kvalita výkonu činností si vyžaduje systematické dopĺňovanie si vedomostí z aktuálnych, najmä legislatívnych zmien, ktoré veľmi vplývajú na kvalitu riešenia všetkých služieb občanov.

Štvrtou otázkou sme chceli zistiť, ako boli respondenti spokojní s obsahom vzdelávacích podujatí, potrebných na výkon funkcií, ktoré organizoval ZMOS, pretože ťažisko špecifického vzdelávania realizujú oni, za prijateľné ceny, prípadne zdarma.

Z výsledkov odpovedí vyplýva, že 90 % respondentov zastáva názor, že obsahové zameranie vzdelávacích podujatí organizovaných ZMOS-om považujú za užitočné a využiteľné v každodennej práci na jednotlivých pracovných úsekoch mestských alebo obecných úradov.

Rozhovormi sme zistili, že zatiaľ sa javia ZMOS a Únia miest Slovenska (ďalej len „ÚMS“) ako odborne najlepšie organizácie, ktoré poznajú konkrétne situácie potrieb a požiadaviek samospráv a jej zamestnancov. Preto aj kvalitu vzdelávacích aktivít ňou realizovaných považujú za efektívnu a v budúcnosti potrebnú.

Výsledky rozhovorov potvrdili odpovede na otázku: „Plánuje Vaše mesto, obec, regionálne združenie využiť v ďalšom období ponuky ZMOS-u zapojiť sa do vzdelávacích aktivít organizovaných na regionálnej úrovni?“ Až 98 % oslovených z radov predstaviteľov miestnej územnej samosprávy prejavilo záujem o zapojenie sa do vzdelávacích aktivít ZMOS-u organizovaných v ďalšom období v jednotlivých regiónoch SR. Odpovede potvrdili kladné hodnotenie zástupcov samospráv, pokiaľ ide o vzdelávacie aktivity ZMOS-u a poukázali na potrebu ďalšieho rozvoja tejto vzdelávacej činnosti.

Šiestu otázku sme koncipovali širšie, aby sme zistili potreby zamerania obsahových okruhov podľa špecifikácie. Oslovení mali možnosť výberu z uvedených zameraní (napr. majetok a financovanie obce, legislatíva v samospráve, správa registratúry kompetencie a služby – sociálne služby, školstvo, doprava, atď.). Súčasne mali v tejto otázke možnosť výberu viacerých odpovedí.

Z odpovedí vyplynulo, že systematické vzdelávanie zamestnancov samosprávy je potrebné zamerať najmä na nasledujúce špecifické témy, ktorými je:

- majetok a financovanie (67 %)
- legislatíva v samospráve (62 %)
- sociálne veci (52 %)
- školstvo, mládež, šport (27 %)
- verejné obstarávanie (22 %)
- regionálny rozvoj (21 %)
- správa registratúry (19 %)
- sťažnosti a kontrola (16 %)
- životné prostredie (16 %)
- rozpočet, účtovníctvo (14 %)
- protipovodňová ochrana (12 %)
- dane a poplatky (8 %)
- doprava, cestné hospodárstvo (8 %)
- kompetencie obce a mesta (8 %)
- kultúra (6 %)
- tvorba projektov (4 %).

Z uvedeného prehľadu vyplýva, aké obsahové okruhy sú pre zástupcov samosprávy dôležité a ktoré by potrebovali doplniť, prípadne rozšíriť formou vzdelávania a ktoré sú pre nich menej závažné. Tieto údaje pomôžu spracovať návrh obsahu vzdelávacej prípravy pre špecifické činnosti.

Opýtaní uviedli, že okrem špecifických vedomostí a zručností je žiaduce zástupcom samosprávy poskytnúť všeobecné informácie potrebné na vstupnú adaptáciu pre prácu vo verejnej správe, ako aj otázky týkajúce sa komunikačných zručností a organizačného správania sa.

Pre zabezpečenie kvalitnej a efektívnej vzdelávacej aktivity pre zástupcov samosprávy je dôležité poznať komplexné požiadavky. Okrem obsahu je dôležité poznať ich názory aj na formu a rozsah aktivity, čo bolo cieľom siedmej otázky.

Na otázku, aká forma vzdelávania im vyhovuje, väčšina respondentov odpovedala, že prednáška s diskusiou (78 %). Z toho vyplýva, že väčšina opýtaných uprednostňuje klasickú formu vzdelávania, čo je oveľa náročnejšie na čas. Zaujímavou odpoveďou je možnosť vzdelávania e-learningovou formou. Iba 14 % opýtaných by volilo túto časovo menej náročnú formu vzdelávania. Osobne sme zistili, že mnohí z nich majú nedostatočné zručnosti pre prácu s počítačom, čo ovplyvnilo aj ich odpovede. Ostatným by vyhovovalo vzdelávanie aj inými modernými metódami, napr. dištančnou formou, alebo e-learningovou metódou, spojenými s praktickými príkladmi a v niektorých témach využívaním tréningu. Nevieme jednoznačne povedať o akú vekovú kategóriu ide, nakoľko neexistujú štatistické údaje o vekovej kategórii zástupcov samospráv.

Na otázky, aký rozsah vzdelávacej aktivity im najviac vyhovuje tak, aby dokázali plniť kvalitne funkcie, ktoré sú im dané, najviac opýtaných odpovedalo, že im najviac vyhovujú jednoduchové aktivity (80 %). Iba 7 opýtaných odpovedalo, že im vyhovujú viacdňové aktivity. Podľa zistení sa javia ako najvýhodnejšie vzdelávacie aktivity v trvaní 1 až 2 dní.

Keďže ponuka vzdelávacích ustanovizní, ktoré ponúkajú vzdelávacie aktivity zamerané na verejnú správu, je na trhu rozsiahla, pri ďalšej otázke sme sa zaujímali aj o kritériá, ktoré sú dôležité pri výbere vzdelávacej aktivity/vzdelávacej ustanovizne pre jej zamestnancov. Najčastejšie opýtaní odpovedali, že pri výbere ťažisko kladú na obsahovú náplň vzdelávacej aktivity.

Pri odpovedi na „aktuálnosť vzdelávacej aktivity“ sa na prvých miestach u opýtaných umiestnili kritériá, ktoré súvisia s oblasťami, v ktorých zamestnávateľ potrebuje momentálne zaplniť medzery vo vzdelávaní svojich zamestnancov, resp. toto vzdelávanie je požadované na základe platnej legislatívy, a nie na základe dlhodobého plánu rozvoja samosprávy a zamestnancov.

Tretím najdôležitejším kritériom je podľa opýtaných pomer kvality a ceny. Pre samosprávu je pri výbere vzdelávacej aktivity pre ich zamestnancov ešte pomerne dôležitým kritériom „akreditácia vzdelávacej inštitúcie“, čo je dôležité najmä pri profesiách vyžadujúcich odborné skúšky, napr. vo verejnej správe, v oblasti chémie a dopravy. Tu však existuje výrazný rozdiel medzi verejným a súkromným sektorom. Dôležitým kritériom je aj miesto a čas konania vzdelávacej aktivity, teda či sa aktivita realizuje priamo na pracovisku alebo mimo neho a či sa uskutočňuje počas pracovnej doby alebo nie a rovnako aj náklady na vzdelávanie.

S kvalitou úzko súvisí kvalita lektorov, ich odbornosť a schopnosť podať učivo prednášanej témy tak, aby účastníci získali informácie potrebné pre výkon v samospráve a najmä aby ich vedeli prakticky aplikovať. Názory sme doplnili osobnými kontaktmi o ďalší poznatok, že najkvalitnejšími lektormi pri vysvetľovaní špecifických tém sú odborníci z príslušnej oblasti, zaoberajúci sa danou problematikou priamo v samospráve, s doplnením o teoretické poznatky získané lektormi z vysokej školy, prípadne z inej teoretickej inštitúcie.

V rozhovoroch sme zisťovali aj dôvody a prekážky, ktoré bránia zamestnávateľom vo výraznejších investíciách do rozvoja vzdelávania zamestnancov samosprávy. Najčastejšími dôvodmi v odpovediach boli nasledujúce prekážky:

- časová náročnosť vzdelávania
- ekonomická náročnosť vzdelávania
- nezáujem o ďalšie vzdelávanie
- nedostatočný prehľad o ponuke vzdelávacích aktivít.

Celkovo tak potenciálny rozvoj vzdelávania vyznieva skôr ako problém nedostatku možností alebo informácií, prípadne nedostatočnej ponuky zo strany vzdelávacích inštitúcií.

Záver

Strategickým zámerom vzdelávania zamestnancov v samospráve je permanentné a kontinuálne zdokonaľovanie profesionálneho výkonu a etického správania sa zamestnancov vo všetkých orgánoch štátnej správy a v orgánoch samosprávy (územnej a záujmovej) na všetkých jej úrovniach. V záujme dosiahnutia uvedeného zámeru je nevyhnutné zabezpečiť, aby sa v ďalšom vzdelávaní zamestnancov uplatňoval jednotný systémový prístup, ktorý predpokladá rešpektovanie nasledujúcich požiadaviek:

- pristupovať k vzdelávaniu zamestnancov ako k dynamickému procesu, ktorého ciele sú v súlade s cieľmi riadenia ľudských zdrojov v štátnej a vo verejnej službe a s cieľmi celoživotného vzdelávania,
- zabezpečovať vzdelávanie zamestnancov v nadväznosti na ostatné činnosti riadenia ľudských zdrojov, t. j. na personálnu analýzu a analýzu pracovných miest, na personálne plánovanie, získavanie a výber, na rozmiestňovanie, prijímanie a adaptáciu, na rozmiestňovanie a prepúšťanie (penzionovanie), na hodnotenie zamestnancov, na zabezpečovanie sociálnej starostlivosti, personálneho a informačného systému, na spoluprácu so sociálnymi partnermi,
- pristupovať k vzdelávaniu ako k procesu, ktorého podstatou je cyklické vykonávanie činností v rámci jeho štyroch fáz, t. j. od analýzy vzdelávacích potrieb cez plánovanie a projektovanie, realizáciu vzdelávacích podujatí, až po hodnotenie, ktorého zmyslom je optimalizácia vzdelávania,
- pri zabezpečovaní vzdelávania a identifikácii jeho hlavných prvkov (cieľov a obsahu, cieľových skupín, druhov vzdelávania, personálneho a inštitucionálneho zabezpečenia vzdelávania) rešpektovať jednotný všeobecný rámec, vymedzený strategickými a koncepčnými dokumentmi.

Na základe doterajších výsledkov riešenia výskumnej úlohy a bohatých skúseností riešiteľov sme spracovali návrh vzdelávacieho projektu pre vzdelávanie zástupcov samosprávy. Žiaľ, nepodarilo sa nám zistiť vekovú a vzdelanostnú úroveň volených predstaviteľov samosprávy, čo by do určitej miery ovplyvnilo návrh vzdelávacej aktivity.

V novembrových komunálnych voľbách boli zvolení noví zástupcovia a orgány samosprávy, ktorých komunálna skúsenosť, vzdelanostná a aj veková štruktúra je na veľmi odlišnej úrovni. Preto sme navrhli kurz koncipovať obsahovo do modulov. Obsah jednotlivých modulov tvoria uzavreté celky, ktoré sa môžu samostatne realizovať a ľubovoľne kombinovať. Obsah a rozsah modulov závisí od cieľovej skupiny, preto sa jednotlivé témy a rozsah modulov odlišujú. Vzdelávanie je zamerané na dve cieľové skupiny:

- na volených zástupcov bez ukončenej základnej školy a s ukončenou základnou školou;
- na volených zástupcov s ukončeným stredoškolským vzdelaním a ukončeným vysokoškolským vzdelaním. Návrhy sú prílohou priebežnej výskumnej správy. [5].

Rozhovory potvrdili, že zamestnancom samosprávy chýbajú okrem špecifických vedomostí aj základné vedomosti z oblasti riešenia aktuálnych právnych problémov, z riešenia

rôznych problémových situácií pri komunikácii s občanmi, ako aj z riešenia ich rôznych situačných životných problémov.

Spracované návrhy sa využijú pri realizácii prípravy volených predstaviteľov samosprávy na výkon funkcie v úzkej spolupráci so zástupcami ZMOS-u. Financie na realizáciu vzdelávacích aktivít sa budú čerpať v rámci projektu, na ktorý získal ZMOS finančné prostriedky z Európskeho sociálneho fondu.

Literatúra

- [1] CIBÁKOVÁ, V. 2007. Postavenie Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave na vzdelávacom trhu SR. In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference „Evropské finanční systémy 2007“. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 19 – 22. ISBN 978-80-210-4319-0. (Evropské finanční systémy 2007. Brno, 20.-21.6.2007).
- [2] HAMALOVÁ, M. 2008. Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 2. časť. Organizácia verejnej správy. Bratislava: VŠEMvs, 2008. ISBN 978-80-89143-63-4.
- [3] Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe. 2000. Bratislava, 2000 (schválené vládou SR Uznesením č. 663/2000).
- [4] ŠAMIEROVÁ, M. - CIBÁKOVÁ, V. - HAMALOVÁ, M. 2010. Systémový prístup k rozvíjaniu vedomostného potenciálu zamestnancov samosprávy. Priebežná správa z riešenia výskumnej úlohy. Bratislava: VŠEMvs, 2010.
- [5] ŠAMIEROVÁ, M. - CIBÁKOVÁ, V. - HAMALOVÁ, M. 2011. Systémový prístup k rozvíjaniu vedomostného potenciálu zamestnancov samosprávy. Priebežná správa z riešenia výskumnej úlohy. Bratislava: VŠEMvs, 2011.
- [6] ŠAMIEROVÁ, M. 2011. Systém celoživotného vzdelávania zamestnancov samosprávy – dôležitý faktor jej kvalitného fungovania. In. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Aktuálne trendy v manažmente verejnej správy“. Bratislava 28.apríla 2011. s. 379 – 386. ISBN 978-80-8137-001-4.
- [7] Zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy.
- [8] Zákon NR č. 222/1999 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy.
- [9] Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.
- [10] Dostupné na internete: www.zmos.sk.
- [11] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).
- [12] Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Možnosti merania bezpečnosti občanov v podmienkach územných celkov Slovenskej republiky¹

Stanislav FILIP - Marián KOVÁČ*

Possibilities to measure personal security in conditions of territorial units in Slovak Republic

Abstract

The article presents the partial results of possibilities of measuring personal security. It is focused on current source concepts of security in broader and closer understanding. It refers about differences of understanding the terms state, or national security and personal security. The objective of this article is to give relevant justifications for creating and use of personal security concept and its importance for human, society and as well for public administration. The main reason for such activity is to refer to a need of dealing with security on the level of humans as citizens because state should primarily serve to them. Security is also needed to be researched in relation to the relevant reference object, human. Therefore we need to study also his feelings and experiences in relation to the security in some territory.

Keywords: security, citizen, territorial unit, public administration, measurement

JEL Classification: E52, H56

Úvod

Z pohľadu súčasného stavu riešenej problematiky bezpečnosti občanov na úrovni územných celkov SR môžeme konštatovať, že Únia miest Slovenska, ako aj Združenie miest a obcí Slovenska a samosprávne kraje sa prostredníctvom svojich zástupcov podieľajú na formovaní národnej i európskej bezpečnostnej stratégie. Keď hovoríme o európskej úrovni, dôležitým orgánom je predovšetkým Výbor regiónov EÚ, ktorý už v auguste 2006 formuloval jeho uznesenie na tému „*Politické ciele Výboru regiónov na obdobie 2006 – 2008*“, v ktorom jasne deklaroval svoju snahu o posilňovanie bezpečnosti v Európe. V tomto dokumente v bode 19 „potvrďuje, že miestne a regionálne samosprávy sú odhodlané prispieť k odstráneniu príčin neistoty a násillia vo všetkých európskych mestách a regiónoch“. [1]. Výbor v ňom konkrétne navrhuje „posilniť inštitucionálny rámec a dať miestnemu a regionálnemu rozmeru konkrétnejšiu úlohu v rámci prístupu Spoločenstva“. V tejto súvislosti vystupuje do popredia predovšetkým požiadavka na vytvorenie Európskeho strediska pre monitorovanie mestskej bezpečnosti, ktoré by poskytovalo predovšetkým informácie o vypracovaní politik, zbere a spracúvaní údajov, ktoré sa dotýkajú bezpečnosti. S ohľadom na prijatie Lisabonskej stratégie môžeme konštatovať, že

¹ Príspevok vznikol v rámci projektu výskumnej úlohy „Index občianskej bezpečnosti“ riešenej na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave.

* doc. Ing. Stanislav FILIP, PhD. - Ing. Marián KOVÁČ, Katedra manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: stanislav.filip@vsemvs.sk, marian.kovac@vsemvs.sk

uvedené uznesenie bolo splnené. Výboru regiónov i iným združeniam bolo priznané právo zasahovať do európskej legislatívy v prípade, ak sa priamo týka územnej samosprávy, alebo ak negatívne ovplyvňuje princíp subsidiarity.

Aj v súvislosti s Európskou bezpečnostnou stratégiou výbor potvrdzuje svoj zámer podieľať sa na formovaní bezpečnosti v jednotlivých územných celkoch. [2]. V súčasnosti vypracovávajú územné samosprávy predovšetkým dokument, ktorým je plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, avšak strategický dokument v oblasti bezpečnosti na úrovni obecnej, mestskej či krajskej samosprávy stále chýba. Spomínaná absencia priamo súvisí aj s úrovňou legislatívy, ktorá na území SR nedáva územnej samospráve možnosť riešenia otázok bezpečnosti podľa princípu subsidiarity.

1. Základná terminológia

Bezpečnosť môže predstavovať široký aspekt rôznych vlastností systému, a to tak na úrovni medzinárodnej, štátnej, samosprávnej, ako aj na úrovni individuálnej. Ako píše H. Wiberg, „existujú dve hraničné konceptuálne možnosti: bezpečnosť pre koho a bezpečnosť proti komu?“ [3, s. 22]. Nech už skúmame bezpečnosť na akýchkoľvek úrovniach, je potrebné, aby sme najprv zodpovedali na tieto fundamentálne otázky. SR ako malý štát vo svetovom i v európskom kontexte podlieha viacerým silám, ktoré sa premietajú aj do bezpečnosti jej občanov. Prejavujú sa tu predovšetkým následky globalizácie, resp. následného pnutia medzi vplyvom štátnej moci a moci aliancie.

Základná definícia hovorí o bezpečnosti ako o „stave spoločenského, prírodného, technického, technologického alebo iného systému, ktorý v konkrétnych vnútorných a vonkajších podmienkach umožňuje plnenie stanovených funkcií a ich rozvoj v záujme človeka a spoločnosti.“ [4, s. 5]. Uvedený odkaz na ďalší rozvoj oddeľuje stav bezpečia od stagnácie, či vyvíjania takého úsilia na udržanie súčasného stavu, ktorý brzdí ďalší rozvoj. Všeobecne môžeme povedať, že bezpečnosť predstavuje akúsi rovnováhu vnútorných a vonkajších podmienok určitého systému.

V súčasnej dobe sa oblasť bezpečnosti rozrástla už do takých rozmerov, že jednotlivé definície môžeme zaradiť do množstva kategórií. Príkladom môže byť rozdelenie na úzke a široké poňatie bezpečnosti, či pasívne ponímanie stavu a aktívne ponímanie úsilia.

P. Barták v článku *„Bezpečnosť na prahu 21. storočia“* vynakladá úsilie na definíciu bezpečnosti v duchu dnešnej doby, keď píše, že „bezpečnosť je určitý stav daného sociálneho organizmu, systému (obce, regiónu, štátu a pod.). Z hľadiska spektra a rozsahu ohrozenia toto ponímanie zohľadňuje iba tie, ktoré ohrozujú existenciu, podstatu, kvalitu a udržateľný rozvoj daného systému“. Uvedeným konštatovaním vlastne objasňuje skutočnosť, že jednotlivé definície v podstate musia byť odlišné, a to v závislosti od systému, na ktorý sa vzťahujú. Kým u jednotlivca by išlo o také základné charakteristiky, ako sú zdravie, život, či majetok, pri štáte je to odlišné; ide pri ňom napríklad o mier, o suverenitu, o ústavný poriadok a pod. [5, s. 456].

Ak by sme zhrnuli uvedené informácie, môžeme konštatovať, že bezpečnosť ako viacrozmerná veličina je závislá od prostredia, voči ktorému pasívny stav bezpečnosti,

či aktívne úsilie o jej dosiahnutie posudzujeme. Akékoľvek narušenie bezpečnosti má vo vzťahu k posudzovateľovi dve dimenzie. Bezpečnosť človeka je zložená z hrozieb, ktoré sa prejavujú ako objektívne dokázateľné ohrozenie a z ich subjektívneho vnímania človekom vo forme rizík. Takéto vzájomné pôsobenie je podmienené veľkosťou objektívnej hrozby, ale aj zraniteľnosťou daného subjektu. Môžeme teda konštatovať, že bezpečnosť má subjektívno-objektívny rozmer. Narušenie bezpečnosti v úplnom vyjadrení zodpovie na otázku „ktorá skupina ľudí a na základe akých objektívnych faktorov sa cíti ohrozená a v akej miere táto skutočnosť ovplyvňuje bezpečnostné prostredie v danom územnom celku.“ Uvedené možno dosiahnuť jednak skúmaním istých objektívnych determinantov na jednej strane a ich subjektívneho vnímania na strane druhej. Na dosiahnutie takéhoto odlíšenia možno rozdeliť samotnú bezpečnosť na jednotlivé sektory a v rámci nich potom skúmať objektívnu a subjektívnu stránku bezpečnosti občanov.

Bezpečnosť ľudstva je determinovaná tak prírodnými, kozmickými, ako aj spoločenskými javmi. Š. Volner vo svojej publikácii *„Bezpečnosť v 21. storočí“* vymedzuje bezpečnostný systém spoločnosti podľa jednotlivých oblastí spoločenského života, ktoré sa navzájom prekrývajú. Sú nimi také bezpečnostné systémy, ako je systém ekonomický, sociálny, energetický, vojenský, vedecko-technický a ekologický. [6, s. 27].

2. Nový rámec pre analýzu bezpečnosti

Bezpečnosť bola dlhé obdobie ponímaná ako výhradne vojenská záležitosť, často dokonca ako synonymum obrany. Nový rámec pre analýzu bezpečnosti od autorov, ako sú B. Buzan, J. de Wilde a O. Waeber, poskytuje nový pohľad na bezpečnosť v závislosti od skončenia obdobia studenej vojny a postupného nárastu spoločenských i priemyselných rizík. Stále sa však určité primárne postavenie prisudzuje politickému sektoru, predovšetkým štátu, a stále viac globálnym aktérom v oblasti budovania a udržiavania bezpečnosti.

V rámci sporu tradičného a širšieho poňatia bezpečnosti v jeho počiatkoch možno poukázať na výrok J. Chipmana o nevyhnutnosti obmedzenia strategickej analýzy bezpečnostných štúdií na „možnosť použitia sily ako určujúceho a štruktúrujúceho prvku“. [7, s. 12]. Keď zhrnieme názory tradicionalistov, akými sú predovšetkým J. Chipman, ale aj ďalší autori, môžeme konštatovať, že odmietanie rozšírenia bezpečnostných štúdií spočíva v obave pred rizikom neprimeranosti takéhoto rozpínania. Podľa nich tu existuje riziko straty vnútornej koherencie, a teda aj straty možnosti efektívneho riešenia problematiky na strategickej úrovni.

Práve preto považujeme za nevyhnutné na tomto mieste uviesť definície bezpečnostných štúdií i aktérov sekuritizácie.

V zmysle strategických štúdií je to:

- bezpečnostný komplex, t. j. skupina štátov, ktorých hlavné bezpečnostné náhľady a starosti sú natoľko previazané, že problémy národnej bezpečnosti každého z nich nemožno primeraným spôsobom analyzovať, či riešiť samostatne [8, s. 21],
- sekuritizácia (securitisation), ktorá predstavuje radikálnejšiu verziu politizácie. [8, s. 34].

Spomínaná politizácia sa prejavuje predovšetkým vo vzťahu k zaradeniu témy do skupiny bezpečnostných hrozieb nie na základe toho, či hrozba existuje alebo nie, ale na základe skutočnosti, že určitá udalosť je ako hrozba prezentovaná.

Aj keď nemôžeme zahrnúť do štúdia bezpečnosti všetky otázky, ktoré ovplyvňujú kvalitu života, ako sú nezamestnanosť a sociálna stratifikácia, pretože sú riešené na inej úrovni (sociálna politika štátu), je nevyhnutné brať aj tieto ukazovatele do úvahy, a to do takej miery, do akej ju môžu ovplyvniť na úrovni orgánov štátnej správy a samosprávy, či verejného sektora v územných celkoch. Musíme však pritom brať ohľad na oddeľovanie problémov všedných dní od bezpečnostných problémov, ktoré priamo súvisia s existenčným ohrozením človeka v rôznych oblastiach.

Jednotkami bezpečnostnej analýzy sú referenčné objekty, aktéri sekuritizácie a funkcionálni aktéri.

Referenčné objekty sú entity, ktoré sú existenčne ohrozené a môžu si legitímne nárokovvať právo na prežitie. Aktéri sekuritizácie prehlasujú referenčné objekty za existenčne ohrozené a sú hybnými silami procesu sekuritizácie. Funkcionálni aktéri pôsobia na dynamiku bezpečnostných vzťahov v sektore. Významne ovplyvňujú politické rozhodnutia na poli bezpečnosti bez toho, aby priamo išlo o referenčné objekty alebo o aktérov poukazujúcich na nutnosť bezpečnostných krokov vo vzťahu k referenčným objektom. [8, s. 49].

V súvislosti so vstupom nových otázok do pôvodnej vojensko-politickej koncepcie sa začali objavovať aj tendencie sektorového prístupu.

Od roku 1991 B. Buzan a kolektív rozvíjali bezpečnostné štúdie na úrovni jednotlivých analytických sektorov. Išlo o:

- vojenskú bezpečnosť – útočné a obranné schopnosti,
- politickú bezpečnosť – organizačná stabilita štátov, systémy vládnutia a ideológie,
- ekonomickú bezpečnosť – prístup k zdrojom, k finančným prostriedkom a trhom pre udržanie prijateľnej životnej úrovne a dostatočnej štátnej moci,
- spoločenskú bezpečnosť – udržateľnosť tradičných foriem jazyka, kultúry, identity, a to v rámci prijateľných podmienok rozvoja,
- environmentálnu bezpečnosť – zachovanie lokálnej i celoplanetárnej biosféry ako základného podporného systému pre udržanie závislosti všetkých foriem života. [8, s. 17].

Sekuritizácia je tak naviazaná na tri zložky, a to na existenčnú hrozbu, na mimoriadne opatrenia a na dopady prekročenia istej hranice pravidiel vo vzťahoch medzi jednotkami.

Neustále však rezonuje rozdiel medzi bezpečnosťou vo vzťahu k štátu, a teda aj medzi riešením otázok bezpečnosti na strategickej úrovni a bezpečnosťou na úrovni občanov v územných celkoch. Na tomto mieste môžeme hovoriť o operatívnej bezpečnosti a na úrovni občanov potom o tzv. koncepcii občianskej bezpečnosti.

Občianska bezpečnosť, ako už zo samotného názvu vyplýva, sa týka občanov istého štátu a aj osôb prechodne sa zdržiavajúcich na jeho území vo vzťahu k ohrozeniam, nehľadiac na ich vnútorný či na medzinárodný rozmer.

3. Možnosti merania úrovne bezpečnosti občanov

Všetky uvedené skutočnosti sa viažu k strategickým štúdiám, teda k poňatiu bezpečnosti na úrovni strategickej. Ak sa však chceme priblížiť k skúmaniu, či dokonca k pokusu o meranie bezpečnosti, je nutné presunúť sa na úroveň operatívnu, čiže ďalej od strategických štúdií, bližšie k občanovi. Je však potrebné nevzdávať sa príliš od konceptu bezpečnosti, čo by mohlo byť kontraproduktívne v oblasti ich zabezpečenia. (Kvalitu života nemožno spájať s bezpečnostnými štúdiami).

3.1 Konceptia human security

Za zdroj prvej ucelenej definície konceptu *human security* sa považuje správa programu UNDP pod názvom „*Human Development Report*“ z roku 1994. Práve tu sa spomína myšlienka bezpečnosti nielen pre štát, ale aj pre ľudí.

Konceptia *human security* sa zaoberá predovšetkým vymedzením bezpečnosti vo vzťahu k trvalejším hrozbám, akými sú hlad, útlak a choroby. Ďalej sa dotýka bezpečnosti vo vzťahu k mimoriadnym udalostiam, ktoré postihujú občanov, ako sú napríklad živelné pohromy, či havárie, a dopadu, ktorý majú na človeka, t. j. na jeho život, majetok, zdravie.

V súčasnosti existuje niekoľko štúdií, ktoré v sebe zahŕňajú koncepciu *human security*. Jednou z nich je „*Human Security Report Project*“ (HSRP), ktorý sa zameriava predovšetkým na oblasť ľudsko-právnu vo vzťahu k štátnym zoskupeniam s nedemokratickým usporiadaním, či s regionálnymi alebo s etnickými konfliktmi. S tými súvisia aj také riziká, ako sú zlyhávajúce štáty, hlad, mučenie, šírenie chorôb. SR je samostatným legitímnym štátnym zriadením s rozvinutou demokraciou, členským štátom EÚ, medzivládnych a nevládnych nadnárodných a regionálnych zoskupení zaisťujúcich jej štatút kolektívnej bezpečnosti. Keďže SR nepatrí medzi rozvojové krajiny, ktoré by ohrozovali také hrozby, ako sú hlad, či zlyhávanie štátu, považujeme tento koncept vo vzťahu k občanovi v územnom celku SR za neadekvátny.

Druhou štúdiou je „*Human Security Index*“ (HSI), ktorá dáva bezpečnosť ľudstva do súvislosti s rozvojom štátu, regiónu, či spoločnosti. Obsahuje komponenty, ako sú ochrana a prospech z diverzity, mier, ochrana životného prostredia, oslobodenie od korupcie, či „informačné zvýhodňovanie“. Hoci je, predovšetkým vo vzťahu k predchádzajúcej štúdii značne modernisticky zameraná na efekty postindustriálnej spoločnosti, obsahuje aspekt, dôležitý pre ďalšie ponímanie. „Čo nie je možné merať, nemôžeme ani zlepšovať“ (lord Kelvin). Práve s uvedeným výrokom sa stotožňujeme aj v súvislosti s bezpečnosťou občana na úrovni jednotlivých územných celkov. Aby sme mohli efektívne znižovať hrozby a riziká ovplyvňujúce bezpečnosť občana, je nevyhnutné preto merať jej súčasnú úroveň. Projekt HSI považujeme za ovplyvniteľný výrazne len na úrovni nadnárodnej a národnej. Preto je nevyhnutné zaoberať sa koncepciou bezpečnosti vo vzťahu nielen k človeku ako

hlavnému referenčnému objektu, ale aj k územnému celku, či k orgánu verejnej správy ako aktérovi sekuritizácie.

3.2 Konceptia personal security

Jednou z ciest, ako merať úroveň bezpečnosti obyvateľstva na vymedzenom území, je využitie tzv. *indexu občianskej bezpečnosti*. Prvé pokusy o vytvorenie tohto indexu na rôznych platformách sa už realizovali napríklad v Kanade, v Nemecku, vo Francúzsku, v Austrálii, ale aj v susednej ČR. Vo väčšine prípadov išlo o indexy, ktoré vyjadrovali úroveň bezpečnosti len v jednej zložke celkovej bezpečnosti. Výnimkou bol index zavedený v Kanade.

Spoločnosť *UNISYS* v roku 2007 začala s programom periodického zisťovania *bezpečnostného indexu* v deviatich krajinách, a to v USA, v Austrálii, v Belgicku, v Brazílii, v Nemecku, v Holandsku, na Novom Zélande, v Španielsku, vo Veľkej Británii. [10]. Metodológia tohto indexu bola založená výlučne na názoroch respondentov. Skúmala názory občanov ako spotrebiteľov.

Inštitút pre kriminológiu a sociálnu prevenciu v ČR vypracoval v roku 2003 hodnotiacu štúdiu „*Prevence kriminality očima občanů*“. Podkladom pre správu bol výskum na tému „*Pocit bezpečí obyvatel ve vybraných městech ČR*“. Do programu boli zapojené mestá, ktoré po dobu minimálne 5 rokov realizovali komplexný súčinnosťný program prevencie kriminality na miestnej úrovni. Výskumná štúdia sa zameriavala výhradne na vnímanie fyzickej bezpečnosti občanmi v jednotlivých zapojených mestách. V ČR sa indexu bezpečnosti venuje aj Česká poisťovňa, ktorá už niekoľko rokov zostavuje index so špecifickým zameraním len na dopravnú bezpečnosť. Monitoruje 13 krajských a 59 okresných miest a dvakrát ročne zostavuje rebríček bezpečnosti založený na štatistických údajoch o počte dopravných nehôd so smrteľným, resp. s vážnym zranením.

V SR v roku 2009 sa uskutočnil výskum vnímania bezpečnosti občanmi zameraný na možné zmeny v súvislosti so vstupom SR do NATO. Prieskum sa zaoberal výhradne oblasťou vojenskej bezpečnosti.

Centrum pre medzinárodné štatistiky pri Kanadskom výbore pre sociálny rozvoj, spolu s Poisťovateľským úradom Kanady, navrhli v roku 1998 model pre zisťovanie tzv. *indexu občianskej bezpečnosti*. Pod indexom občianskej bezpečnosti chápali kombináciu ekonomickej bezpečnosti a fyzickej bezpečnosti; neskôr bol obohatený o zdravotnú bezpečnosť. Následne uskutočnili aj výpočet indexu v USA za účelom porovnania. Skúmanie založili na princípe uvedomovania si, že bezpečnosť je aj subjektívny stav (pocit) ľudí, závisiaci od schopnosti odpovedať a zvládnuť konkrétnu situáciu. Index je preto tvorený jednak objektívnymi údajmi a jednak subjektívnym vnímaním. Objektívny, tzv. *dátový index*, vychádza zo štatistických údajov (ekonomický príjem rodiny, miera zadlženosti, miera kriminality). Skladá sa z 11 indikátorov; je to 6 ekonomických indikátorov a 5 indikátorov zdravotnej a fyzickej bezpečnosti. Uvedené skutočnosti nadväzujú predovšetkým na rozsiahle a hĺbkové štatistiky Kanadčanov v daných oblastiach.

Zmyslový index (index vnímania) je založený na prieskume vnímania bezpečnosti občanmi. V roku 2003 sa uskutočnil prieskum na vzorke 3 000 respondentov vo veku od 16 rokov, a to telefonicky, formou odpovedí na otázky týkajúce sa vnímania občianskej bezpečnosti. Respondenti boli požiadaní uviesť stupeň stotožnenia sa s istými faktmi. Napr.: „Ak vy aj Váš partner stratíte prácu, koľko mesiacov sa udržíte zo svojich úspor?“ „Som presvedčený, že vláda bude schopná zlepšiť zdravotný systém v nasledujúcich 2 rokoch“. (7-bodový systém, kde 1 znamená kategorický nesúhlas, 7 znamená kategorický súhlas a 4 je neutrálna odpoveď. [9].

Pre celkové stanovenie *indexu občianskej bezpečnosti* na základe predchádzajúcich troch indikátorov zvolili aj metódu zisťovania názorov občanov, a podľa percenta celkových respondentov považujúcich jednotlivé indikátory za najdôležitejšie, sa určil percentuálny vzorec pre stanovenie celkového indexu. Na základe výskumu z roku 1999 bol index občianskej bezpečnosti stanovený nasledujúco: 55 % váha = zdravotná bezpečnosť, 35 % váha = ekonomická bezpečnosť, 10 % váha = fyzická bezpečnosť.

Samozrejme, uvedené zloženie indexu sa môže meniť v závislosti od zmien vo vnímaní ľudí v príslušnom roku a od zmien v daných oblastiach, v ktorých sa uskutočnili. Preto sa autori rozhodli, pre udržanie súdržnosti, „zmraziť“ váhu indikátorov indexu na danej hodnote po dobu piatich rokov.

4. Meranie úrovne bezpečnosti občanov v podmienkach Slovenskej republiky

Občan demokratickej krajiny si môže slobodne zvoliť miesto, kde bude žiť. Môže sa rozhodnúť pre konkrétny štát, mesto, či ulicu, pričom pri rozhodovaní berie ohľad predovšetkým na spätosť s domovinou, odhodlanosť naplňovať svoje ciele, finančnú situáciu, atď. Jedným z dôležitých faktorov ovplyvňujúcich výber priestoru pre život je aj bezpečnosť. Pokiaľ je to v našich silách, snažíme sa žiť v bezpečnom prostredí. Podobne ako pri rôznych možnostiach zaobchádzania s rizikom, môžeme zvoliť stratégiu odsťahovania sa, čiže vyhnúť sa riziku alebo pokúsiť sa o zvýšenie úrovne bezpečnosti prostredia znížením pravdepodobnosti vzniku mimoriadnej udalosti alebo znížením jej možných následkov. Práve na tomto mieste sa stretávame s otázkou, či možno merať úroveň bezpečnosti a porovnávať ju. Jedným z možných spôsobov merania a porovnávania úrovne je tzv. *benchmarking*. Je to overený a dnes už bežne používaný nástroj, ktorý pomocou merania vybraných oblastí a ukazovateľov umožňuje orgánom samosprávy miest a obcí porovnávať sa a prijímať opatrenia na zlepšenie bezpečnosti.

S ohľadom na realizáciu prvotného orientačného prieskumu vnímania koncepcie bezpečnosti občanmi na reprezentatívnej vzorke 248 respondentov vyplýva, že vnímanie bezpečnosti sa mení aj s vekom respondentov a aj s ich schopnosťou chápať význam, postavenia a kompetencie štátu pri ovplyvňovaní stavu bezpečnosti. Pri priemernom veku respondentov 19 rokov pozorujeme, že sa títo prikláňali k prioritizácii národnej bezpečnosti pred fyzickou. Respondenti vo veku nad 25 rokov vyjadrovali úplný obrat vo vzťahu k uprednostňovaniu bezpečnosti fyzickej oproti národnej. Po konzultácii uvedených výsledkov s viacerými odborníkmi na domáciach i zahraničných fórach sme postupne dospeli k názoru, že fyzickú bezpečnosť by sme mohli skúmať a posudzovať podobne ako v Kanade, t. j.

ako samostatnú zložku zdravotnej bezpečnosti s ohľadom na odlišné spôsoby ohrozenia zdravia v dôsledku choroby alebo násilného činu. Ďalším skúmaným faktorom by mohla byť *ekonomická bezpečnosť*. Pojem národná ekonomická bezpečnosť sa u respondentov často spája s úlohou štátu pri zaistení fyzickej bezpečnosti. Na druhej strane existuje celá škála bezpečnostných hrozieb z vonkajšieho prostredia, ktoré sú často mimo kontroly miestnych samosprávnych orgánov. Je to napr. vojna, teroristické činy, šírenie zbraní hromadného ničenia, obchod s drogami, nelegálna migrácia a pod. Domnievame sa, že by bolo vhodné označiť dané faktory ako medzinárodnú, resp. nadnárodnú bezpečnosť.

Ďalej je to pojem *internetová bezpečnosť*, ktorú, tak ako je koncipovaná v rámci UNISYS bezpečnostného indexu, respondenti často spájajú s používaním elektronického bankovníctva, teda v skutočnosti s bezpečnosťou ekonomickou a informačnou, ktorú nemožno v klasickom ponímaní označovať za existenčnú hrozbu. S ohľadom na zámer vytvoriť index občianskej bezpečnosti vhodnou kombináciou merateľných štatistických indikátorov, je potrebné brať do úvahy aj obmedzujúci faktor existujúcich štatistík.

Odpoveďou na otázky, týkajúce sa merateľnosti úrovne občianskej bezpečnosti, jej porovnávania v rámci samosprávnych územných celkov a využívania poznatkov na jej zlepšovanie, je *index občianskej bezpečnosti*. Index predstavuje vo všeobecnosti syntetický sociálny ukazovateľ, ktorý slúži na porovnávanie zdanlivo nesúvisiacich indikátorov.

Keďže ide o *sociálny index*, zahŕňa v sebe kombináciu nerovnakých ukazovateľov, ako je napríklad počet násilných trestných činov a ekonomická stabilita príjmu rodiny. Za účelom skonštruovania takéhoto indexu je potrebné vytvoriť najskôr spoločný koncepčný rámec a následne spoločnú metódu na transformáciu každej premennej jednotky na spoločné meradlo tak, aby sa dali kombinovať.

Domnievame sa, že v zmysle vyššie uvedených strategických cieľov EÚ o monitorovaní bezpečnosti obyvateľstva v samosprávnych celkoch existuje potreba skúmania úrovne bezpečnosti, ktorú v SR zaisťujú výkonné zložky bezpečnostného systému štátu v prostredí štátnej správy, samosprávy a podnikajúcich právnických a fyzických osôb. Je to napríklad Policajný zbor SR vo vzťahu k majetkovej a násilnej trestnej činnosti, Regionálny úrad verejného zdravotníctva vo vzťahu k epidémiám a pandémiám, Ministerstvo vnútra SR vo vzťahu k výskytu mimoriadnych udalostí, Hasičský a záchranný zbor vo vzťahu k požiarovosti, Koordinačné stredisko Integrovaného záchranného systému vo vzťahu k závažným udalostiam vyžadujúcim si koordinovaný postup záchranných zložiek pre pomoc v tiesni a Ministerstvo životného prostredia SR vo vzťahu ku kvalite a hrozbám pre životné prostredie človeka.

Záver

Meranie úrovne bezpečnosti obyvateľstva v SR prostredníctvom indexu občianskej bezpečnosti by umožnilo jednotlivcom a aj sociálnym skupinám lepšie poznanie faktorov občianskej bezpečnosti. Táto skutočnosť by vytvorila predpoklady pre orgány verejnej správy na prijímanie kvalifikovaných a včasných opatrení na jej zvyšovanie. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave v spolupráci s partnerskými vyso-

kými školami doma aj v zahraničí rieši projektovú úlohu, ktorá je zameraná na zisťovanie možností merania úrovne bezpečnosti obyvateľstva v SR. Pôjde o to, do akej miery sa podarí využiť dosiahnuté výsledky výskumu v spoločenskej praxi.

Literatúra

- [1] Uznesenie Výboru regiónov na tému „Politické ciele Výboru regiónov na obdobie 2006-2008“(2006/C 192/07). [online]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:192:0034:0037:SK:PDF>.
- [2] Opinion of the Committee of the Regions on The EU Internal Security Strategy (2011/C 259/12). [online]. Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:259:0070:0075:EN:PDF>.
- [3] WIBERG, H. 1996. Security problems of small nations. In Brassey's Atlantic Commenataries, No. 8. Small States and the security challenge in the new Europe. London: Brassey's, 1996. ISBN 85753-153-1.
- [4] ŠIMÁK, L. a kol. 2006. Terminologický slovník krízového riadenia. Žilina: FŠI, 2006. ISBN 80-88829-75-5.
- [5] BARTÁK, P. 2003. Bezpečnosť na prahu 21. storočia. In Sociológia. ISSN 0049-1225, 2003, roč. 35, č. 5, s. 453 – 464.
- [6] VOLNER, Š. 2009. Bezpečnosť v 21. storočí. Bratislava: Vydavateľstvo IRIS, 2009. ISBN 978-80-89256-36-5.
- [7] CHIPMAN, J. 1992. In Buzan, B. a kol. 2005. Bezpečnosť: Nový rámec pro analýzu. Brno: Centrum strategických studií, 2005. ISBN 80-90-3333-6-2.
- [8] BUZAN, B. a kol. 2005. Bezpečnosť: Nový rámec pro analýzu. Brno: Centrum strategických studií, 2005. ISBN 80-90-3333-6-2.
- [9] MACKENZIE, A. - TSOUKALAS, S. 2003. The personal security index. Ottawa: Canadian Council on Social Development, 2003. ISBN 0-88810-525-8.
- [10] LIEBERMANN research group. 2009. UNISYS Security Index: Global Summary. UNISYS 2009. [online]. Dostupné na internete: <http://www.unisyssecurityindex.com/resources/reports/Unisys%20Global%20Security%20Index%20report.pdf>.

Vplyv Európskej únie na rozvoj pracovného práva, nediskrimináciu, zdravie a bezpečnosť na pracovisku

Iveta DUDOVÁ*

The European Union's influence on the development of labor law, discrimination, health and safety at work

Abstract

Modernising labor law is the adaptability of workers and enterprises. Working conditions are one of the main areas covered by European labor law. One of the main problems of the European labor market is a combination of greater flexibility and maximum security for all. The need for flexibility given rise to more differentiated forms of contract work. Creating a safe and healthy working environment is essential to ensure the quality of the work of European citizens. This is the common interest of all EU national governments.

Keywords: *European social policy, European labor law, labor relations, non-discrimination, health and safety at work*

JEL Classification: J16, J81, J83, J88

Úvod

Právne predpisy EÚ v oblasti zamestnanosti zaručujú minimálnu úroveň ochrany každému zo zamestnaných na trhu práce v EÚ. Týkajú sa zdravia a bezpečnosti pri práci (všeobecné práva a povinnosti, pracoviská, pracovné vybavenie, osobitné riziká a zraniteľní pracovníci), rovnosti príležitostí pre ženy a mužov (rovnaký prístup v práci, tehotné ženy, materská dovolenka, rodičovská dovolenka), ochrany proti diskriminácii (na základe pohlavia, rasy, náboženstva, veku, zdravotného postihnutia a sexuálnej orientácie) a pracovného práva (čiastočný pracovný úväzok, pracovné zmluvy na dobu určitú, pracovný čas, práca mladistvých, poskytovanie informácií a konzultácie so zamestnancami).

V oblasti pracovného práva členských štátov, rovnako ako je to v prípade boja proti diskriminácii, intervencuje EÚ formou vecnej harmonizácie práv. [1, s. 20]. Sú to normatívne intervencie, ktoré stanovujú pravidlá vo forme spoločných minimálnych nariadení. Stanovenie minimálnych požiadaviek na pracovné právo má dvojaký cieľ. Po prvé, ide o vyrovnanie a zlepšovanie pracovných podmienok, ktoré zahŕňajú ochranu pracovníkov a zdravia a bezpečnosť práce, zastúpenie a obhajovanie svojich záujmov a, po druhé, ide o podmienky hospodárskej súťaže na spoločnom európskom trhu.

Prvé komunitárne texty vo veľkej miere reagovali na dôsledky hospodárskeho vývoja v druhej polovici 70. rokov 20. storočia a mali zmierniť jeho negatívne dopady. Bola to najmä oblasť ochrany pracovníkov v prípade ekonomického prepúšťania, prevodu podniku

* doc. Ing. Iveta DUDOVÁ, PhD., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: iveta.dudova@vsemvs.sk

alebo platobnej neschopnosti. V roku 1989 s aspektom na bezpečnosť a ochranu zdravia zamestnancov Rada prijala rámcovú smernicu, ktorá vymedzila globálny multidisciplinárny prístup spájajúci zdravie, bezpečnosť a zlepšenie pracovných podmienok a obsahovala všeobecné zásady bezpečnosti, vzájomné povinnosti zamestnávateľa a zamestnancov a stanovila základ pre mnohé neskoršie smernice, ktoré reagovali na stanovené oblasti, riziká a obyvateľov.

Oblasť pracovných podmienok bola dohodnutá na úrovni EÚ najmä v súvislosti so smernicou o vysielaní pracovníkov. Realizácia voľného pohybu osôb a služieb v rámci vnútorného trhu zvýšila príležitosti pre cezhraničné služby. V tejto súvislosti Smernica Rady č. 96/71/ES na ochranu práv pracovníkov a ochranu podnikov pred nečestnou súťažou stanovila podmienky práce a zamestnávania pracovníkov v oblasti poskytovania služieb.

Rovnaký prístup z hľadiska rodu zahrnuje už Rímska zmluva. Pôvodne vychádzal z problému nízkych miezd žien v niektorých členských štátoch. Tento ekonomický základ sa postupne rozšíril o sociálne dôvody a zahrnul, na jednej strane, všetky formy rodovej diskriminácie v súvislosti s prácou (prístup k zamestnaniu a ku všetkým úrovňam odborného poradenstva, pracovné podmienky, členstvo v odborových organizáciách v kontexte zamestnaní v súkromnom aj verejnom sektore), a na strane druhej, širokú škálu dôvodov diskriminácie (rasa, národnosť, viera, náboženstvo, postihnutie, vek alebo sexuálna orientácia), ktoré už uvádzala Amsterdamská zmluva.

V oblasti nediskriminácie zohráva EÚ dôležitú úlohu, a to tak v rovine právnej vedy, ako aj v legislatívnej rovine. Po prijatí Smernice o rasovej diskriminácii č. 2000/43/ES, ktorou sa zaviedla zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod a Smernice č. 2000/78/CE, ktorá ustanovila všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani, sa vymedzil všeobecný princíp rovnakého zaobchádzania vzhľadom na konkrétnejšie ciele v úrovni zamestnanosti, kvalite života a sociálnej súdržnosti, ktoré Zmluva o EÚ prideliла EÚ (ďalej len „ZEU“).

Zlepšenie bezpečnosti na pracovisku a ochrany zdravia je nevyhnutné nielen pre podniky, ale je dôležité aj z hľadiska prínosu pre ekonomiku a spoločnosť ako celku. EÚ rozvíja prevenciu zdravotných rizík a oblasť bezpečnosti práce. Dosiahnuté výsledky v tejto oblasti umožnili európskym podnikom konkurovať na základe ceny a kvality výrobku, a nie ohrozenia zdravia a života svojich zamestnancov. Zdravie a bezpečnosť zvyšujú efektívnosť a produktivitu práce na pracovisku. Prispievajú k zvýšeniu ekonomického rastu a zamestnanosti, a sú nevyhnutné aj z hľadiska kvality práce. Bezpečné a zdravé pracovné prostredie je kľúčovým faktorom výkonnosti národného hospodárstva a jednotlivých podnikov. Prevencia rizík v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia umožnila vytvorenie veľkého počtu kvalitných pracovných miest a ponúkla všetkým podnikom rovnaké podmienky hospodárskej súťaže.

Európske právo od roku 1970 ustanovuje práva a povinnosti informovania a konzultácií pracovníkov a ich zástupcov. Ide o súbor usmernení formulujúcich opatrenia na poskytovanie informácií a národné a nadnárodné porady so zamestnancami v pravidelných intervaloch. Smernica, ktorou sa ustanovuje všeobecný rámec pre informovanie a konzultácie

pracovníkov v EÚ, má za cieľ posilniť dialóg medzi podnikateľmi a zabezpečenie účasti zamestnancov na rozhodovaní s cieľom lepšie predvídať a predchádzať krízam. Smernica o zriadení európskej zamestnaneckej rady alebo postupe informovania zamestnancov a prerokovania sa vzťahuje na podniky z paneurópskej skupiny s najmenej 1 000 zamestnancami a aspoň so 150 zamestnancami v roku v každom z dvoch členských štátov. Tri smernice stanovujú zapojenie zamestnancov (informácie, konzultácie a účasť v dozornej rade alebo predstavenstve) v spoločnostiach, ktoré prijali štatút európskej spoločnosti alebo európskej družstevnej spoločnosti. Smernica o hromadnom prepúšťaní stanovuje, že ak zamestnávateľ uvažuje o hromadnom prepúšťaní, musia o ňom konzultovať zástupcovia zamestnancov a poskytovať konkrétne informácie o navrhovaných prepúšťaniach.

1. Vplyv Európskej únie na rozvoj pracovnoprávných predpisov

Pracovné právo je súbor právnych predpisov, ktoré definujú práva a povinnosti zamestnancov a zamestnávateľov na pracovisku. Na úrovni EÚ sa pracovné právo vzťahuje na dve hlavné oblasti, ktorými sú pracovné podmienky a poskytovanie informácií pracovníkom a konzultácie s nimi. Do takto formulovaného rámca pracovných podmienok patrí pracovný čas, čiastočný pracovný úväzok a pracovný úväzok na dobu určitú, ako aj vysielanie pracovníkov do zahraničia. Poskytovanie informácií pracovníkom a konzultácie s nimi zahŕňa aj situácie hromadného prepúšťania alebo prevodu podnikov.

Od svojho vzniku EÚ rozvinula množstvo iniciatív v prospech dosiahnutia vysokej úrovne pracovného a sociálneho zabezpečenia, zlepšenia pracovných a životných podmienok a hospodárskej a sociálnej spolupatričnosti. Úlohou EÚ je podporovať a dopĺňať činnosti členských štátov v oblasti sociálnej politiky. [2].

Na úrovni EÚ sú prijímané právne predpisy, ktoré stanovujú minimálne požiadavky týkajúce sa podmienok práce a zamestnania, poskytovania informácií pracovníkom a konzultácií s nimi. Členské štáty potom tieto právne predpisy EÚ zapracovávajú do svojich vnútroštátnych právnych predpisov a uplatňujú ich, aby sa zaručila porovnateľná úroveň ochrany práv a povinností v rámci celej EÚ. Za presadzovanie príslušných vnútroštátnych predpisov sú zodpovedné orgány členských štátov, vrátane súdov. Európska komisia (ďalej len „EK“) kontroluje, či sú právne predpisy EÚ zapracované do vnútroštátneho práva. Európsky súdny dvor má dôležitú úlohu pri riešení sporov a poskytovaní právneho poradenstva pri interpretácii právnych predpisov v členských štátoch.

Jedným z hlavných úspechov EÚ v oblasti sociálnej politiky je prijatie právnych predpisov stanovujúcich minimálne požiadavky. Pôvodne bolo pracovné právo Spoločenstva zacielené na zabezpečenie toho, aby vznik jednotného trhu nevedol k zníženiu pracovných noriem a narušeniu hospodárskej súťaže. Súčasné pracovné právo zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní vysokej úrovne zamestnanosti a udržateľného hospodárskeho rastu, ktorý je spojený so skvalitňovaním životnej úrovne a pracovných podmienok v celej EÚ.

Európske pracovné právo v oblasti pracovných podmienok navrhuje ustanovenia o pracovnom čase, o práci na čiastočný úväzok, o stanovenej dobe zamestnania, o dočasných

pracovníkoch a o vysielaní pracovníkov. Tieto oblasti sú nevyhnutné na zabezpečenie dobrej úrovne zamestnanosti a sociálnej ochrany v celej EÚ.

EÚ stanovuje minimálne požiadavky na pracovné podmienky v Európe. Európski sociálni partneri majú osobitnú úlohu pri príprave iniciatív súvisiacich s pracovným právom. EK vyzýva sociálnych partnerov na uzatváranie dohôd v tejto oblasti. Je oprávnená predložiť legislatívne návrhy Európskemu parlamentu (ďalej len „EP“) a Európskej rade (ďalej len „ER“). Aktivita EÚ sa v súčasnosti rozvíjajú v oblasti pracovných podmienok a zameriavajú sa na individuálne pracovné podmienky, prácu na dohodnutý pracovný čas, čiastočný pracovný úväzok, agentúrne zamestnávanie, zdravie a bezpečnosť týkajúce sa práce na dobu určitú a dočasného zamestnania, prácu mládeže, pracovný čas, vysielanie pracovníkov, platobnú neschopnosť zamestnávateľa a prevod podnikov.

Pôvodným cieľom pracovného práva v štátoch ES bolo vyrovnať pôvodnú hospodársku a sociálnu nerovnosť v rámci pracovných vzťahov. Pracovné právo sa od svojho vzniku zameriavalo na zavedenie zamestnaneckého stavu ako hlavného faktora, od ktorého sa budú odvíjať všetky nároky. Tento tradičný model pracovného práva zahŕňal trvalé zamestnanie na plný úväzok, pracovné vzťahy upravené pracovným právom, kde je kľúčovým prvkom pracovná zmluva a prítomnosť jedného zamestnávateľa zodpovedného za povinnosti kladené na zamestnávateľov.

Národné tradície vo formulovaní a v implementácii pracovného práva a politiky sa výrazne odlišujú. Rýchly technologický pokrok, rast konkurencie generovaný globalizáciou, zmena spotrebiteľského dopytu a výrazný rast sektora služieb zvýraznili potrebu väčšej flexibility. Zväčšuje sa flexibilita cestou zmien v organizácii práce, pracovného času, miezd a počtu pracovníkov v rôznych fázach výrobného cyklu. Tieto zmeny vyvolali dopyt po širšom spektre pracovných zmlúv, ktoré nie sú zatiaľ pokryté európskymi alebo vnútroštátnymi právnymi predpismi.

Tradičný model pracovnoprávneho vzťahu nemusí byť vhodný v prípade zamestnancov s bežnými trvalými pracovnými zmluvami, ak je potrebné prispôbiť sa zmenám a využiť možnosti, ktoré ponúka globalizácia. Nadmieru ochranné okolnosti a podmienky môžu odradiť zamestnávateľov od najímania pracovníkov v období hospodárskeho rastu. Alternatívne modely zmluvných vzťahov môžu zlepšiť schopnosť podnikov podporiť kreativitu všetkých pracovníkov v záujme zvýšenia konkurenčnej výhody. Jedným z hlavných problémov európskeho trhu práce je kombinácia väčšej flexibility a maximálnej istoty pre všetkých. Potreby flexibility umožnili vznik stále viac diferencovaných foriem zmluvných prác, ktoré sa môžu výrazne líšiť od modelu štandardnej zmluvy. Tieto zmeny si vyžiadali rozšírenie rozsahu možných pracovných zmlúv, na ktoré sa nevzťahujú európske a ani vnútroštátne právne predpisy.

Zmluvné dojednania inovatívnych a flexibilných podnikov môžu rýchlo reagovať na meniace sa spotrebiteľské trendy, technologický pokrok a nové možnosti pritiahnúť a udržať si rozmanitejšiu pracovnú silu prostredníctvom lepšieho zosúladenia ponuky a dopytu. Pracovníci môžu tiež využívať väčšie možnosti výberu, najmä pokiaľ ide o dohody o pracovnej dobe, väčších kariérnych príležitostiach, rovnováhe medzi rodinou,

prácou a vzdelávaním. Modernizácia pracovného práva je kľúčovým prvkom úspešnej prispôsobivosti pracovníkov a podnikov. [3].

Lepšia organizácia práce založená na zručnostiach, spoľahlivosti, kvalite a zapojenie zamestnancov môže významne prispieť ku konkurencieschopnosti európskych podnikov. To môže zlepšiť kvalitu pracovného života a zamestnateľnosť pracovnej sily. Technologický pokrok a meniace sa podmienky na trhu pôsobia na podniky, aby pružnejšie reagovali na zmeny, ktoré ovplyvňujú ponuku a dopyt. Súčasne technologický vývoj umožní podnikom zvoliť si spôsob organizovania svojich výrobných procesov pružnejšie a inovatívne, aj z domova.

Spolu s novými pracovnými metódami a novými technológiami sa pracovné vzťahy rozvíjajú novými smermi. Napríklad využívanie internetu z domova viedlo k novým formám polonezávislého zamestnania. Nové oblasti pracovnoprávných vzťahov, ktorými sú predovšetkým ekonomicky závislí pracovníci a tzv. triangulárne pracovnoprávne vzťahy, musia zachovať európsky model založený na silnej hospodárskej a sociálnej ochrane pracovníkov. Ekonomicky závislý pracovník sa nachádza na polceste medzi vedľajším zamestnaním a samostatnou zárobkovou činnosťou. Ekonomicky závislí pracovníci nemajú žiadnu pracovnú zmluvu a nie vždy sa na nich vzťahuje pracovné právo. Majú síce oficiálny štatút SZČO, ale ich príjem je závislý od určitého klienta, prípadne klientov, či zamestnávateľa. Niektoré členské štáty EÚ už zaviedli právne predpisy na ochranu zraniteľného postavenia ekonomicky závislých a nezávislých pracovníkov. Ekonomicky závislí pracovníci sa uplatňujú najmä v oblastiach, akými sú nezávislé činnosti, outsourcované činnosti, tradičné priemyselné odvetvia s vysokým podielom ľudskej práce (napr. stavebníctvo, cestná doprava) a informačné a komunikačné technológie.

2. Zdravie a bezpečnosť na pracovisku v európskej sociálnej politike

Potreba upraviť pracovné podmienky je vyvolaná celospoločenským záujmom z hľadiska humanitárnych a aj hospodárskych dôvodov. Jedným z hlavných cieľov európskej sociálnej politiky je vytvoriť viac pracovných miest a zvýšiť ich kvalitu. Bezpečné a zdravé pracovné prostredie je základom kvality práce. V podmienkach EÚ vo všeobecnosti platí, že, po prvé, najkonkurenčnejšie ekonomiky majú najlepšie výsledky v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci a, po druhé, vysoká úroveň bezpečnosti a ochrany zdravia pozitívne vplyva na verejné financie cez úspory v sociálnom zabezpečení a na vyššiu produktivitu práce. Ochrana zdravia a bezpečnosť pri práci prispieva k produktivite práce, výkonu a celkovým dobrým podmienkam pre pracovníkov, a prináša tiež úspory hospodárstvu a spoločnosti.

Zdravie a bezpečnosť pri práci dnes predstavuje jednu z najdôležitejších oblastí v rozvoji európskej sociálnej politiky. Činnosť EÚ v tejto oblasti získala svoj právny základ už v článku 137 Zmluvy o ES. Podľa ZEÚ stanovuje minimálne požiadavky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia na európskej úrovni. Opatrenia na zlepšenie zdravia a bezpečnosti pracovníkov zaviedlo už Európske spoločenstvo uhlia a ocele v roku 1952. Odvtedy bol prijatý celý súbor právnych predpisov, ktoré zastrešili maximálny možný počet rizík minimálnym počtom nariadení.

Meniaci sa svet práce prináša nové riziká a postupne dôjde k zvýšeniu niektorých súvisiacich chorôb z povolania. Choroby z povolania a pracovné úrazy predstavujú veľkú záťaž pre pracovníkov a zamestnávateľov v Európe. Každoročne vzniknú 4 milióny nehôd na pracovisku, ktoré predstavujú vysoké finančné náklady. Straty príjmov z dôvodu neprítomnosti na pracovisku predstavujú náklady na pracovníkov v EÚ približne vo výške jednej miliardy eur ročne. Zamestnávateľia musia riešiť otázku nákladov na nemocenské dávky, nahradzovanie neprítomných pracovníkov a pokles produktivity, ktoré často nie sú kryté poistením. Malé a stredné podniky sú obzvlášť zraniteľné, pretože predstavujú 82 % všetkých nehôd a 90 % smrteľných úrazov. V odvetviach, ako je stavebníctvo, poľnohospodárstvo, doprava a zdravotníctvo, je riziko nehody vyššie ako je priemer EÚ. Okrem toho mladí migrujúci pracovníci, starší pracovníci a osoby s neistými pracovnými podmienkami sú postihnuté vo veľkej miere. Rastie počet niektorých ochorení, vrátane ochorení pohybového aparátu. Podľa Eurostat-u v EÚ každoročne zomrie 5 720 osôb v dôsledku pracovných úrazov. Medzinárodná organizácia práce odhaduje, že v rovnakom čase zomrie v EÚ ďalších 159 500 zamestnancov v dôsledku chorôb z povolania. Z toho vyplýva, že každé tri a pol minúty v EÚ zomrie jeden človek v dôsledku príčin, ktoré súvisia s prácou.

EK neustále sleduje vývoj v tejto oblasti a predkladá legislatívne návrhy Rade a EP s cieľom neutralizovať nové hrozby a neustále tomu prispôsobovať európsky legislatívny rámec, pretože berie do úvahy stav, situáciu a zmeny na pracovisku. Aktivity EÚ sa však neobmedzujú len na právne predpisy. V spolupráci s Európskou agentúrou pre zdravie a bezpečnosť pri práci a Európskou nadáciou na zlepšenie životných a pracovných podmienok EK rozšírila svoju činnosť aj na poskytovanie informácií, poradenstva a podpory zdravého pracovného prostredia, najmä so zameraním na malé a stredné podniky.

Rámcová Smernica č. 89/391/EHS stanovuje všeobecné zásady pre prevenciu a ochranu zdravia a bezpečnosti pracovníkov. Tvorí základ všetkých následných samostatných smerníc. Jej cieľom je najmä zlepšenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a je platná vo všetkých odvetviach. Stanovuje zásadu, že zamestnávateľ je povinný zaisťovať bezpečnosť a ochranu zdravia pracovníkov vo všetkých aspektoch súvisiacich s ich prácou. Zamestnávateľ je povinný vytvárať politiku zdravia a bezpečnosti. Smernica tiež zdôrazňuje právo pracovníkov formulovať návrhy na ochranu zdravia a bezpečnosť, aby vyzvali príslušné orgány a zastavili prácu v prípade vážneho nebezpečenstva.

EK svojím oznámením *Zvyšovanie kvality a produktivity práce: stratégia Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2007 – 2012* ponúkla priestor pre ďalšie opatrenia na zvyšovanie bezpečnosti a zlepšovanie úrovne zdravia na pracoviskách v celej Európe. Uznesenie EP vytýčilo túto stratégiu na roky 2007 – 2012. Jej cieľom je znížiť o 25 % počet úrazov za predchádzajúcich päť rokov. Súčasne sa zameriava aj na trvalé zníženie počtu pracovných úrazov a chorôb z povolania v EÚ. Znižovanie počtu úrazov sa líši v rôznych krajinách, odvetviach, podnikoch a kategóriách zamestnancov. Stratégia stanovila súbor opatrení na národnej a európskej úrovni na ich dosiahnutie.

Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA) predstavuje hlavné kontaktné miesto pre otázky súvisiace s bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci a prispieva ku skvalitneniu pracovného života v EÚ. Hlavnou činnosťou agentúry, ktorá sa zameriava na šírenie informácií, je tzv. kampaň za zdravé pracoviská, ktorá sa každé dva roky zameriava na inú tému. Agentúra je kľúčovou súčasťou *Stratégie EÚ na ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci na roky 2007 – 2012*.

Podľa agentúry miera úrazov s následnou práceneschopnosťou trvajúcou minimálne tri dni v poľnohospodárstve v EÚ dosahuje úroveň viac ako 6 000 zo 100 000 zamestnancov. Ide o jednu z najvyšších mier z hľadiska všetkých odvetví. V stavebníctve každoročne zomrie 1 300 zamestnancov, čo je vyše dvojnásobok priemeru v ostatných odvetviach. Približne 15 % zamestnancov v oblasti vzdelávania v Európe bolo v práci vystavených fyzickému alebo verbálnemu napádaniu. Miera úrazov v sektore zdravotníctva je o 34 % vyššia ako je priemer EÚ. Ochorenia a poškodenia dolnej časti chrbta v určitej životnej etape postihnú 60 – 90 % osôb. Odhaduje sa, že jedna tretina európskych zamestnancov (viac než 60 miliónov osôb) je viac než štvrtinu pracovného času vystavená vysokej hladine hluku.

V EÚ existuje 19 miliónov malých a stredných podnikov, ktoré zamestnávajú približne 75 miliónov osôb. Na tieto podniky pripadá, ako už bolo uvedené, až 82 % všetkých pracovných úrazov, z ktorých asi 90 % má smrteľné následky. Viac ako každý štvrtý zamestnanec v EÚ pociťuje pracovný stres. Pravdepodobnosť, že mladí zamestnanci vo veku 18 až 24 rokov utrpia úraz na pracovisku, je v porovnaní so skúsenými zamestnancami o 50 % vyššia v celej Európe.

Cieľom Európskeho observatória rizík Agentúry pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (EU-OSHA) je vymedziť nové a vznikajúce riziká v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, aby sa zlepšilo vhodné načasovanie a účinnosť preventívnych opatrení. Observatórium poskytuje prehľad situácie v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci v Európe, uvádza trendy a sprievodné faktory a predvída zmeny v práci a ich pravdepodobný vplyv na oblasť bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

Vývoj v spoločnosti významne ovplyvňujú nové technológie, zmena hospodárskych a sociálnych podmienok, ktoré ovplyvňujú aj pracovné prostredie, pracovné postupy a pracovné procesy. Predvídanie rizík je základným cieľom Európskeho observatória rizík, ktoré vymedzilo pojem vznikajúce riziká bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci ako každé riziko pri práci, ktoré je nové a ktoré narastá. Nové riziko znamená, že riziko doteraz neexistovalo a spôsobujú ho nové procesy, technológie, druhy pracovísk, organizačné či spoločenské zmeny. Za dlhodobý problém sa teraz považuje riziko pod vplyvom zmeny v sociálnom či vo verejnom vnímaní alebo nové vedecké poznatky umožňujúce určiť dlhodobý problém ako riziko. Riziko narastá, ak narastá počet nebezpečenstiev prispievajúcich k nemu, alebo sa zvyšuje vystavenie nebezpečenstvu prispievajúce k riziku (úroveň vystavenia a/alebo počet vystavených ľudí), alebo ak sa zhoršuje vplyv nebezpečenstva na zdravie zamestnancov (závažnosť účinkov na zdravie a/alebo počet postihnutých osôb).

Medzi iniciatívy observatória sa zaradil prognostický projekt na vytvorenie scenárov na preskúmanie možného vplyvu technologickej inovácie na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci do roku 2020. Zameriava sa na tzv. ekologické pracovné miesta, pretože vytváranie tzv. ekologického hospodárstva je príležitosťou na predvídanie potenciálnych nových rizík pri týchto rozvíjajúcich sa pracovných miestach a na zabezpečenie zavedenia účinných opatrení na ich prevenciu.

Agentúra EU-OSHA je sieťovou organizáciou s tzv. kontaktným miestom v každom členskom štáte, ako aj v krajinách Európskeho združenia voľného obchodu a v kandidátskych a v potenciálnych kandidátskych krajinách. Kontaktnými miestami sú obvykle príslušné vnútroštátne úrady pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. Pôsobia ako základní prispievatelia k realizácii pracovných programov agentúry. Každé kontaktné miesto riadi svoju vlastnú tripartitnú sieť pozostávajúcu z vládnych orgánov a zástupcov organizácií zamestnancov a zamestnávateľov¹. Táto sieť prispieva k činnostiam agentúry a predstavuje mechanizmus na poskytovanie produktov a informácií zainteresovaným stranám na vnútroštátnej úrovni. Agentúra udržiava úzku spoluprácu s Európskou nadáciou pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok a so Štatistickým úradom EÚ, teda s Eurostat-om.

Vytvorenie bezpečného a zdravého pracovného prostredia je nevyhnutné pre zabezpečenie kvality práce európskych občanov. Ide o spoločný záujem všetkých národných vlád EÚ. Ochranné opatrenia v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci by mali byť neustále súčasťou firemnej kultúry, ktorá by mala byť v súlade s celoživotným vzdelávaním pracovníkov a manažérov. Sociálnu zodpovednosť podnikov možno považovať za jeden z účinných nástrojov na zlepšenie konkurencieschopnosti, bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a lepšieho pracovného prostredia. Príliš dlhý pracovný čas a nedostatok času na odpočinok sú rozhodujúcimi faktormi zvyšovania počtu úrazov na pracoviskách a chorôb z povolania. Z tohto hľadiska je dôležitá rovnováha medzi prácou a rodinným životom.

EP prikladá v tejto oblasti okrem iného osobitný význam dialógu medzi zainteresovanými stranami, vrátane verejných orgánov, zamestnávateľov, zamestnancov, ich zástupcov a občianskej spoločnosti. Považuje ho za rozhodujúci nástroj na účinné vypracúvanie kvalitných noriem bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci. Tento dialóg by mal viesť k lepšiemu poznaniu skutočných rizík pre bezpečnosť a ochranu zdravia pracovníkov, ako aj osobitných potrieb a požiadaviek určitých skupín pracovníkov v obchode i v priemysle.

Záver

Národné tradície v oblasti formulovania a implementácie pracovného práva a politiky sa veľmi odlišujú. Technologický rozvoj, globalizácia, rast konkurencie, zmeny v spotrebiteľskom dopyte a nárast sektora služieb zvyšujú nároky na flexibilitu zamestnancov. Základom kvality práce je bezpečné a zdravé pracovné prostredie. EK podporuje moder-

¹ V SR je kontaktným miestom agentúry Národný inšpektorát práce. Jeho hlavnou úlohou je aktívna činnosť pri tvorbe materiálov a šírení informácií o BOZP na národnej úrovni. Orgánmi štátnej správy v oblasti inšpekcie práce sú Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Národný inšpektorát práce so sídlom v Košiciach a osem Inšpektorátov práce, ktoré majú sídla a územné obvody zhodné so sídlami a územnými obvody krajov.

nizáciu a reštrukturalizáciu pracovnoprávných vzťahov v rámci EÚ, predkladá legislatívne návrhy s cieľom neutralizovať nové hrozby v oblasti bezpečnosti a zdravia pracovníkov a priebežne prispôbovať európsky legislatívny rámec.

Literatúra

- [1] DUDOVÁ, I. 2011. Európske sociálne systémy. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2011. ISBN 978-80-225-3188-7.
- [2] DUDOVÁ, I. 2009. Európska sociálna politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2009. ISBN 978-80-225-2817-7.
- [3] Zelená kniha Modernizácia pracovného práva s cieľom splniť výzvy 21. storočia KOM(2006) 708 v konečnom znení. 2006. Brusel: Európska komisia, 2006.
- [4] Working Lives Research Institute London Metropolitan University: Practiques syndicales de lutte contre la discrimination et pour la promotion de la diversité. 2010. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010. ISBN 978-92-79-16257-2. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/progress>.
- [5] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov Na ceste k Aktu o jednotnom trhu: Pre vysoko konkurencieschopné sociálne trhové hospodárstvo. 2010. KOM(2010)608.
- [6] Nové pravidlá pre európske zamestnanecké rady. 2011. Luxemburg: Úrad pre publikácie, 2011. ISBN 978-92-79-19448-1.
- [7] Európska rámcová dohoda o obťažovaní a násilí na pracovisku. 2007. KOM(2007) 686 v konečnom znení.
- [8] Európska nadácia pre zlepšovanie životných a pracovných podmienok: Účast' zamestnancov na riadení v spoločnostiach podľa štatútu európskej spoločnosti. Dostupné na internete: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1008022_sl/index.htm.

Konsolidovaná účtovná závierka z pohľadu jej prípravy

Nora ŠTANGOVÁ* - Agneša VÍGHOVÁ**

The consolidated financial statements in terms of its preparation

Abstract

Harmonization of international accounting standards with the legislation of the Slovak Republic is in a constant process. International Accounting Standard IPSAS 6 - Consolidated financial statements and separate financial statements has been implemented into national legislation by SR from 1. 1. 2008 responsibilities government entities prepare consolidated financial statements. The aim of this contribution is to present methods of preparing consolidated financial statements of public administration and to provide practical experience.

Keywords: *international accounting standards for public administration, harmonization, consolidation, the consolidated financial statements, consolidation methods*

JEL Classification: M41

Úvod

Neustále sa prehľbujúca medzinárodná integrácia v ekonomike nadobúda globálne rozmery a dotýka sa mnohých oblastí. Základným predpokladom úspešného fungovania organizácie je funkčný a spoľahlivý informačný systém, ktorého základnou súčasťou je účtovníctvo. Je v neustálom vývoji a pokúša sa o prekonanie rozdielov medzi jednotlivými národnými systémami v rámci EÚ, o harmonizáciu a reguláciu podľa medzinárodných účtovných štandardov. Má jednoznačne stanovenú štruktúru. Jeho cieľom je poskytovať verný a pravdivý obraz o majetku, o zdrojoch, o výsledku hospodárenia a o finančnej situácii organizačnej jednotky.

Príspevok sa zaoberá vykazovaním hospodárskeho výsledku v zmysle medzinárodných účtovných štandardov.

1. Východiská a právny rámec konsolidovanej účtovnej závierky

Konsolidovaná účtovná závierka je taká, ktorá poskytuje informácie o konsolidovanom celku. Ide o uzatvorenie za jeden celok, celú organizáciu, pričom spoločným znakom je vzájomná prepojenosť a ohraničenosť. Je zostavená metódami, ktoré tvoria právnou úpravou stanovený súhrn prepočtov a zúčtovaní. Samotná konsolidácia je proces, pomocou ktorého sa upravuje štruktúra individuálnych výkazov konsolidujúcej účtovnej jednotky

* prof. Ing. Nora ŠTANGOVÁ, CSc., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 2014; e-mail: nora.stangova@vsemvs.sk

** PhDr. Agneša VÍGHOVÁ, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 2014; e-mail: agnesa.vighova@vsemvs.sk

s cieľom vyjadriť verne a pravdivo majetkovú, dôchodkovú a finančnú situáciu organizácií, tvoriacich konsolidačný celok.

Základným cieľom konsolidovanej účtovnej závierky je poskytnúť informácie o konsolidovanom celku ako o jednej ekonomickej jednotke, aby sa zabezpečilo lepšie riadenie konsolidovaného celku, jeho majetku a záväzkov, nákladov a výnosov. [2, s. 2].

Základná právna norma, ktorá upravuje zostavenie konsolidovanej účtovnej závierky v SR, je zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov a opatrenie Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) zo 17. decembra 2008 č. MF/27526/2008-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o metódach a postupoch konsolidácie vo verejnej správe a podrobnosti o usporiadaní a označovaní položiek v konsolidovanej účtovnej závierke vo verejnej správe.

Uvedená právna norma je prijatá na základe medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor IPSAS 6 – Konsolidovaná účtovná závierka a individuálna účtovná závierka (Consolidated and Separate Financial Statements). Štandard IPSAS 6 stanovuje požiadavky na zostavenie a prezentáciu konsolidovanej účtovnej závierky a požiadavky na vykazovanie informácií o ovládaných subjektoch, spoločne ovládaných subjektoch a pridružených podnikoch v individuálnej účtovnej závierke ovládajúceho subjektu, spoločníka a investora. [3, s. 19].

Dôvodom existencie uvedeného medzinárodného účtovného štandardu je zosúladiť metodiku konsolidácie účtovníctva pre verejnú správu s metodikou účtovníctva pre podnikateľov. S účinnosťou od 1. januára 2008 účtovné jednotky verejnej správy aplikujú v účtovníctve akruálny princíp, ktorý znamená, že jednotlivé účtovné prípady sú zaúčtované v okamihu, keď nastali pri rešpektovaní časového a vecného hľadiska. Preto jednotlivé účtovné prípady sú zaúčtované v účtovných knihách a sú vykázané v účtovnej závierke za obdobie, ku ktorému sa vzťahujú.

Konsolidovanú účtovnú uzávierku a konsolidovanú výročnú správu podľa legislatívy platnej v SR má povinnosť zostaviť materská účtovná jednotka verejnej správy. Materskou účtovnou jednotkou verejnej správy je účtovná jednotka vtedy, keď má dcérsku účtovnú jednotku.

1.1 Materská účtovná jednotka verejnej správy

Správca rozpočtovej kapitoly, obec alebo vyšší územný celok (ďalej len „VÚC“) je materskou účtovnou jednotkou, ak má:

- vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti rozpočtovú alebo príspevkovú organizáciu alebo
- pôsobnosť v obchodnej spoločnosti (v zmysle ustanovenia § 22 ods. 3 zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov):
 - a) väčšinu hlasovacích práv alebo
 - b) právo vymenúvať alebo odvolávať väčšinu členov štatutárneho alebo dozorného orgánu a súčasne je spoločníkom /akcionárom alebo

- c) právo ovládať účtovnú jednotku na základe dohody s ňou alebo na základe spoločenskej zmluvy / stanov a súčasne je spoločníkom / akcionárom alebo
- d) väčšina členov štatutárneho alebo dozorného orgánu vykonávajúcich svoju funkciu v priebehu účtovného obdobia a v bezprostredne predchádzajúcom účtovnom období bola vymenovaná výlučne prostredníctvom vykonávania hlasovacích práv materskej účtovnej jednotky a súčasne je spoločníkom/ akcionárom alebo
- e) väčšinu hlasovacích práv na základe dohody s nimi spoločníkmi / akcionármi a súčasne je spoločníkom / akcionárom. [7, § 22 ods. 3].

1.2 Štruktúra konsolidovanej účtovnej závierky

Štruktúru konsolidovanej účtovnej závierky verejnej správy tvoria účtovný výkaz súvaha, výkaz ziskov a strát a poznámky. Vzory uvedených výkazov sú ustanovené prostredníctvom opatrenia MF SR. Pri porovnaní konsolidovanej a individuálnej účtovnej závierky možno konštatovať nasledujúce rozdiely:

- v prípade účtovného výkazu súvaha – konsolidovaný výsledok hospodárenia je očistený o podiely iných spoločníkov na výsledku hospodárenia dcérskych účtovných jednotiek,
- v prípade účtovného výkazu ziskov a strát konsolidovaný výsledok hospodárenia nie je očistený o podiely iných spoločníkov na výsledku hospodárenia dcérskych účtovných jednotiek; podiely iných spoločníkov sú však vykázané samostatne, pod konsolidovaným výsledkom hospodárenia.

1.3 Súhrnná účtovná závierka

Pojem súhrnná účtovná závierka je definovaná v ustanovení § 22a ods. 3 zákona o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Rok 2011 bol prvým rokom, keď MF SR po prvýkrát zostavovalo súhrnnú účtovnú závierku. Súhrnná účtovná závierka bola zostavená na základe konsolidovanej účtovnej závierky ústrednej správy, konsolidovanej účtovnej závierky VÚC a obcí, ktoré sú materskou účtovnou jednotkou, a individuálnych účtovných závierok obcí, ktoré nemajú povinnosť zostaviť konsolidovanú účtovnú závierku, pretože nie sú materskou účtovnou jednotkou verejnej správy.

Súhrnný celok predstavuje nasledujúce typy účtovných jednotiek:

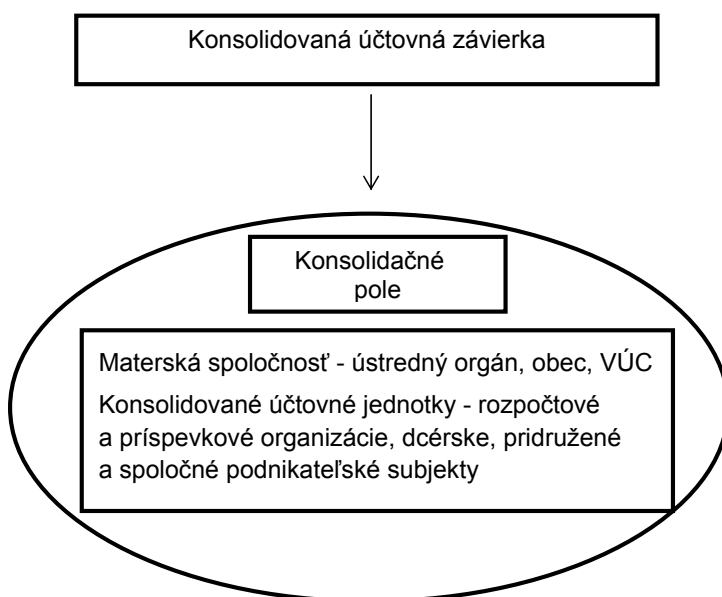
- rozpočtové organizácie štátu,
- rozpočtové organizácie obcí,
- rozpočtové organizácie VÚC,
- príspevkové organizácie štátu,
- príspevkové organizácie obcí,
- príspevkové organizácie VÚC,
- obce,
- VÚC,
- všetky typy obchodných spoločností štátu,
- všetky typy obchodných spoločností obcí,
- všetky typy obchodných spoločností VÚC.

2. Účel a metódy konsolidovanej závierky

Účelom konsolidovanej účtovnej závierky je poskytnúť informácie o konsolidovanom celku ako o jednej ekonomickej jednotke.

S c h é m a 1

Konsolidačné pole



Prameň: Štangová, N. - Mihaliková, E. - Fabian, Š. 2010. Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných účtovných štandardov pre rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ, 2010. s. 165. ISBN 978-80-7097-878-8.

2.1 Metódy konsolidácie

Podľa platnej právnej normy metódy konsolidácie možno členiť nasledujúco na:

- metódu úplnej konsolidácie
- metódu podielovej konsolidácie
- metódu vlastného imania.

Metóda úplnej konsolidácie sa pritom uplatňuje v prípade dcérskych účtovných jednotiek, *metóda podielovej konsolidácie* v prípade spoločných účtovných jednotiek a *metóda vlastného imania* v prípade pridružených účtovných jednotiek.

2.1.1 Metóda úplnej konsolidácie

Podľa *metódy úplnej konsolidácie* sa do účtovnej závierky materskej spoločnosti zahrnú účtovné závierky dcérskych spoločností a organizácií verejnej správy a vylúčia sa

v procese konsolidácie vzájomné transakcie (ako napríklad finančné investície, imanie, vzájomné pohľadávky, záväzky, náklady, výnosy a zisky a straty zo vzájomných transakcií).

Postup pri metóde úplnej konsolidácie je nasledujúci:

- prispôsobenie účtovnej závierky uvedených spoločností,
- vytvorenie súčtovej súvahy a súčtového výkazu ziskov a strát (zlúčia sa jednotlivé rovnorodé položky súvahy a výkazu ziskov a strát konsolidovaných účtovných jednotiek v plnej výške),
- konsolidácia všetkých transakcií medzi konsolidovanými účtovnými jednotkami konsolidačného poľa,
- zistenie podielov iných spoločníkov na majetku, záväzkoch, nákladoch a výnosoch obchodnej spoločnosti a ich samostatné vykázanie v súvahe a vo výkaze ziskov a strát, ak súčasťou konsolidovaného poľa budú aj podnikateľské subjekty,
- zostaví sa konsolidovaný výkaz súvaha a výkaz ziskov a strát.

Veľmi dôležitou časťou je konsolidácia vzájomných transakcií, ktorá pozostáva z:

- konsolidácie kapitálu,
- konsolidácie pohľadávok a záväzkov,
- konsolidácie nákladov a výnosov,
- konsolidácie výsledku hospodárenia.

2.1.2 Metóda podielovej konsolidácie

Pri *metóde podielovej konsolidácie* sa preberá majetok a záväzky, náklady a výnosy spoločnej účtovnej jednotky do konsolidovanej účtovnej závierky len vo výške podielu konsolidujúcej účtovnej jednotky v spoločnej účtovnej jednotke.

Účtovná jednotka potrebuje údaje od pridružených účtovných jednotiek pre vykonanie konsolidácie metódou podielovej konsolidácie, ktorými je:

- individuálna účtovná závierka,
- odsúhlasené vzájomné vzťahy s ostatnými účtovnými jednotkami konsolidovaného celku,
- informácie pre zostavenie konsolidovaných poznámok očistené o vzťahy voči iným účtovným jednotkám konsolidovaného celku.

Postup pri metóde podielovej konsolidácie je nasledujúci:

- a) pri metóde podielovej konsolidácie sa prispôsobí individuálna účtovná závierka konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy a spoločnej účtovnej jednotky verejnej správy z hľadiska štruktúry, obsahu a rozsahu položiek a ocenenia; ak ide o spoločnú účtovnú jednotku verejnej správy so sídlom mimo územia SR, prepočítavajú sa jednotlivé položky jej súvahy a výkazu ziskov a strát na menu euro;
- b) po prispôbení podľa písmena a) prevezmú sa položky majetku, vlastného imania a záväzkov z individuálnej súvahy a položky nákladov a výnosov z individuálneho výkazu ziskov a strát konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy a spoločnej účtovnej jednotky verejnej správy do súhrnu údajov súvahy a súhrnu údajov výkazu

ziskov a strát, a tieto položky z individuálnej účtovnej závierky spoločnej účtovnej jednotky verejnej správy sa prevezmú len vo výške, ktorá zodpovedá percentuálnemu podielu konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy na základnom imaní spoločnej účtovnej jednotky; ak spoločná účtovná jednotka verejnej správy zostavuje konsolidovanú účtovnú závierku, do súčtovej súvahy a do súčtového výkazu ziskov a strát sa prevezmú hodnoty z tejto konsolidovanej účtovnej závierky;

- c) vylúčia sa zo súhrnu údajov súvahy a súhrnu údajov výkazu ziskov a strát všetky operácie medzi konsolidujúcou účtovnou jednotkou verejnej správy a spoločnou účtovnou jednotkou verejnej správy; ak má konsolidujúca účtovná jednotka verejnej správy podiely na dcérskych účtovných jednotkách verejnej správy konsolidované metódou úplnej konsolidácie, vylúčia sa všetky operácie aj medzi nimi a spoločnou účtovnou jednotkou verejnej správy; ak je viac spoločných účtovných jednotiek verejnej správy, na ktorých podiely sú konsolidované metódou podielovej konsolidácie, vylúčia sa aj vzájomné operácie medzi týmito spoločnými účtovnými jednotkami verejnej správy. [5, § 6].

Pri konsolidácii pohľadávok, konsolidácii záväzkov, konsolidácii výsledku hospodárenia v položkách majetku, konsolidácii nákladov a výnosov sa záväzky, výsledok hospodárenia, náklady a výnosy konsolidujú vo výške, ktorá zodpovedá percentuálnemu podielu konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy na základnom imaní spoločnej účtovnej jednotky verejnej správy; ak sa konsolidujú záväzky medzi dvomi spoločnými účtovnými jednotkami verejnej správy, konsolidácia záväzkov sa uskutočňuje len vo výške nižšieho podielu, ktorý sa prevzal do súhrnu údajov súvahy z individuálnej súvahy tej spoločnej účtovnej jednotky, v ktorej má konsolidujúca účtovná jednotka nižší podiel na základnom imaní.

2.1.3 Metóda vlastného imania

Pri *metóde vlastného imania* sa nepreberá majetok a záväzky, náklady a výnosy pridruženej účtovnej jednotky do konsolidovanej účtovnej závierky vôbec, upravuje sa len jeden údaj z účtovného výkazu súvahy, a to dlhodobý finančný majetok (obsahuje údaj o vykázaných podieloch konsolidujúcej účtovnej jednotky v pridruženej účtovnej jednotke). Metódou vlastného imania sa do konsolidovanej účtovnej závierky zahrňujú pridružené účtovné jednotky, v ktorých sa vykonáva podstatný vplyv. Ak účtovná jednotka vlastní len 20 %-ný podiel v obchodnej spoločnosti a nemá dcérsku účtovnú jednotku, nemusí zostavovať konsolidovanú účtovnú závierku.

Účtovná jednotka potrebuje údaje od pridružených účtovných jednotiek pre vykonanie konsolidovanej účtovnej závierky, ktorými je:

- individuálna účtovná závierka,
- informácie o pohyboch na účtoch vlastného imania počas účtovného obdobia,
- odsúhlasený predaj a nákup dlhodobého majetku a zásob, uskutočnený počas účtovného obdobia s inými účtovnými jednotkami konsolidovaného celku,

Metodika vykonania konsolidácie metódou vlastného imania

Pri metóde vlastného imania sa:

- a) prispôsobí individuálna účtovná závierka konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy a individuálna účtovná závierka pridruženej účtovnej jednotky verejnej správy alebo konsolidovaná účtovná závierka pridruženej účtovnej jednotky verejnej správy a jednotlivé položky majetku, vlastného imania a záväzkov, nákladov a výnosov z individuálnej účtovnej závierky, prípadne konsolidovanej účtovnej závierky, pridruženej účtovnej jednotky verejnej správy sa nepreberajú do súhrnu údajov súvahy a do súhrnu údajov výkazu ziskov a strát,
- b) vysporiadajú niektoré vzájomné operácie medzi konsolidujúcou účtovnou jednotkou verejnej správy a pridruženou účtovnou jednotkou verejnej správy; ak má konsolidujúca účtovná jednotka verejnej správy podiely na dcérskej účtovnej jednotke verejnej správy konsolidovanej metódou úplnej konsolidácie alebo podiely na spoločnej účtovnej jednotke verejnej správy konsolidovanej metódou podielovej konsolidácie, vysporiadajú sa niektoré vzájomné operácie aj medzi nimi a pridruženou účtovnou jednotkou verejnej správy; vzájomné operácie medzi pridruženými účtovnými jednotkami verejnej správy sa nevysporiadávajú,
- c) zosúladí hodnota podielov konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy na pridruženej účtovnej jednotke verejnej správy v konsolidovanej súvahe s tou časťou reálnej hodnoty majetku a záväzkov pridruženej účtovnej jednotky verejnej správy, ktorá na tieto podiely pripadá; goodwill a záporný goodwill sa vykážu v samostatnej položke ako dlhodobý nehmotný majetok; ak pridružená účtovná jednotka verejnej správy zostavuje konsolidovanú účtovnú závierku, berie sa do úvahy reálna hodnota majetku a záväzkov vykázaná v tejto konsolidovanej účtovnej závierke a ak je hodnota majetku a záväzkov tejto účtovnej jednotky, pripadajúca na podiely konsolidujúcej účtovnej jednotky záporná, v konsolidovanej súvahe sa záporná hodnota podielov konsolidujúcej účtovnej jednotky verejnej správy na tejto účtovnej jednotke vykáže najmenej v hodnote nula. [5, § 7].

T a b u ľ k a 1

Rekapitulácia konsolidačných metód

Metóda konsolidácie	Konsolidovaný subjekt
úplná	dcérska účtovná jednotka (rozpočtová, príspevková organizácia a obchodná spoločnosť, ak v nej ide o rozhodujúci vplyv, t.j. nad 50 % hlasovacích práv)
podielová	spoločná účtovná jednotka (obchodná spoločnosť s podstatným vplyvom, t. j. od 20 % do 50 % hlasovacích práv)
vlastného imania	pridružená účtovná jednotka (obchodná spoločnosť s nepodstatným vplyvom, t. j. do 20 % hlasovacích práv)

Prameň: Štangová, N. - Mihaliková, E. - Fabian, Š. 2010. Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných účtovných štandardov pre rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ, 2010. s. 165. ISBN 978-80-7097-878-8.

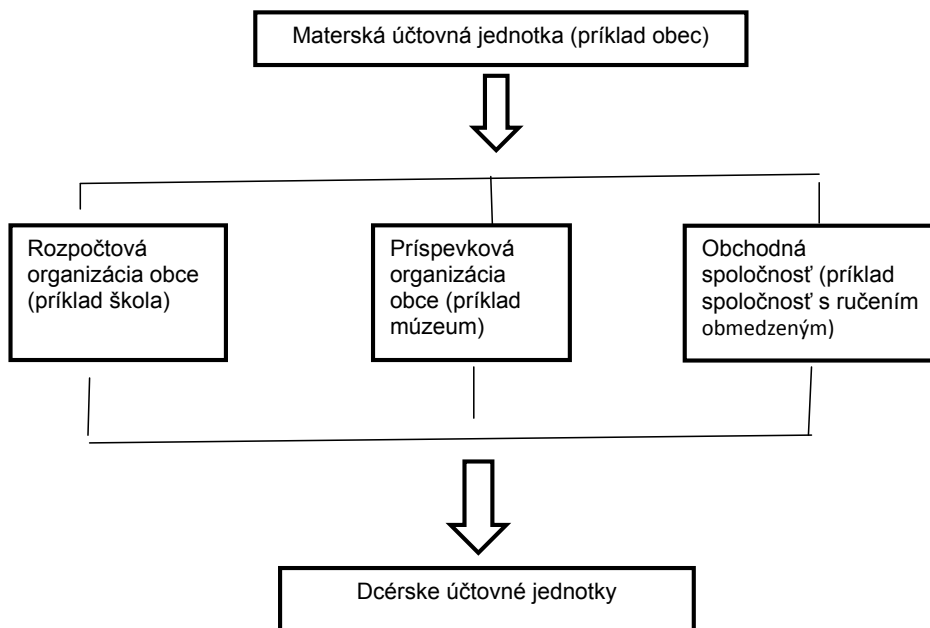
Záver

Najviac používanou a najdokonalejšou metódou účtovnej závierky obce je metóda úplnej konsolidácie. Túto metódu sme podrobili čiastkovej analýze vo vybraných obciach.

Ako dcérske spoločnosti vystupujú rozpočtové organizácie, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. Tento vzťah vyjadruje schéma 2.

S c h é m a 2

Materská a dcérska účtovná jednotka v samospráve



Prameň: Štangová, N. - Mihaliková, E. - Fabian, Š. 2010. Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných účtovných štandardov pre rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ, 2010. s. 168. ISBN 978-80-7097-878-8.

Obec ovláda svoje dcérske spoločnosti a má v nich rozhodujúci vplyv. Preto zodpovedá za pripravenosť, koordináciu a súčinnosť dcérskych jednotiek, zahrnutých do konsolidácie. Dôležité je vzájomné odsúhlasovanie pohľadávok, záväzkov, nákladov a výnosov, ale predchádzať im musí odsúhlasovanie transferov. Tieto sú vykázané ako zrkadlový obraz medzi obcou a rozpočtovými, resp. príspevkovými organizáciami. Ak existujú aj iné transfery, prijaté zo štátneho rozpočtu alebo iných subjektov, zrkadlový obraz neplatí, preto nie je potrebné ich odsúhlasovať.

Vyjadrenie zrkadlového obrazu transferov



Prameň: Štangová, N. - Mihaliková, E. - Fabian, Š. 2010. Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných účtovných štandardov pre rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ, 2010. s. 170. ISBN 978-80-7097-878-8.

Zhodnotenie výsledkov z účtovných konsolidovaných závierok môžeme zhrnúť a rozčleniť do nižšie uvedených oblastí, ktorými je:

- legislatívno-právna oblasť:
 - dotýka sa fyzickej inventúry majetku, ale hlavne vzájomného odsúhlasenia a započítania pohľadávok a záväzkov, ako aj zosúladenia nákladov a výnosov. Všetky výkazy musia byť zosúladené do podoby výkazov jednotiek rozpočtových organizácií, čo sa deje pomocou prevodového mostíka;
- technologicko-informačná oblasť:
 - tu je dôležité z hľadiska času spracovanie individuálnej účtovnej závierky materskej spoločnosti, v našom prípade obce, nakoľko to je základný predpoklad pre správne spracovanie konsolidovanej závierky v požadovanom termíne;
- administratívno-personálna oblasť:
 - v tejto oblasti je pozornosť upriamená na odbornosť a kompetentnosť vykonávania všetkých činností konsolidovanej účtovnej závierky, ktorá je časovo náročná. Pracovníčky musia neustále sledovať aktuálne trendy a smernice z pohľadu nárokov a zmien účtovných štandardov EÚ. To si vyžaduje flexibilitu a schopnosť rýchleho prenosu vo forme spracovania aktuálnych údajov, aby konsolidovaná účtovná závierka byť mohla správne prevedená.

Literatúra

- [1] FABIAN, Š. 2008. Účtovná závierka RO, PO, obcí a samosprávnych krajov. Bratislava: Súvaha, spol. s r.o., 2008. ISBN 978-80-89265-09-1.
- [2] KAŠIAROVÁ, L. 2011. Konsolidovaná účtovná závierka v podmienkach verejnej správy. In Účtovníctvo ROPO a obcí v praxi. ISSN 1337-0197, č. 5, 2011.
- [3] KRŠEKOVÁ, M. 2011. Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor – IPSAS. Bratislava: Iura Edition, spol. s r.o., 2011. ISBN 978-80-8078-390-7.
- [4] MEJZLÍK, L. 2009. Účetní informační systémy. Praha: Oeconomia, 2009. ISBN 80-245-1136-3.
- [5] Opatrenie MF SR zo dňa 17. decembra 2008 č. MF/27526/2008-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o metódach a postupoch konsolidácie vo verejnej správe a podrobnosti o usporiadaní a označovaní položiek konsolidovanej účtovnej závierky vo verejnej správe.
- [6] ŠTANGOVÁ, N. - MIHALIKOVÁ, E. - FABIAN, Š. 2010. Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných účtovných štandardov pre rozpočtové organizácie. Košice: UPJŠ, 2010. ISBN 978-80-7097-878-8.
- [7] Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

Investičné a obchodné vzťahy medzi Európskou úniou a krajinami MERCOSUR-u

Richard WOLTEMAR* - Michal FABUŠ**

Investment and trade relations between European Union and MERCOSUR

Abstract

The authors of the article deal with bilateral trade relations between the European Union and MERCOSUR, which should be in the near future confirmed by a new commercial agreement. The focus is on analysis of investment and trade barriers between them. Prerequisite for the analysis is the characterization of the specifics of these relationships: analysis of the trade, tariff and non-tariff barriers, the country's competitiveness, investment relations in the context of FDI. Benefits of trade agreement between European Union and MERCOSUR prevail and the signing of this agreement can be clearly recommended.

Keywords: *European Union, MERCOSUR, foreign direct investments, gross domestic product*

JEL Classification: F14, F15, F21

Úvod

Zoskupenie MERCOSUR (Brazília, Argentína, Paraguaj a Uruguaj) je z pohľadu EÚ siedmym najvýznamnejším exportným regiónom. V predkrízových rokoch dosiahol export do krajín MERCOSUR-u hodnotu 52 mld. eur (34 mld. predstavovali tovary a 18 mld. eur služby). [8, s. 1]. Hodnota importu dosiahla v roku 2008 až 61 mld. eur. V rokoch 2004 – 2009 sa zvýšila hodnota investícií krajín MERCOSUR-u v EÚ na 60 mld. eur a investície EÚ v krajinách MERCOSUR-u sa zvýšili zo 103 mld. eur na 182 mld. eur (76 % nárast), čo bolo dvojnásobne viac ako predstavovali investície EÚ v Číne. [8, s. 1].

MERCOSUR predstavuje trh s 250 miliónmi obyvateľov a je rýchlo rastúcou ekonomikou. Krajiny zoskupenia majú konkurenčnú výhodu najmä v poľnohospodárstve, ktorému prajú najmä klimatické podmienky a lacná pracovná sila. EÚ má konkurenčné výhody najmä v kapitálove a vo vzdelanostne náročnej výrobe produktov a služieb. Z pohľadu EÚ je preto MERCOSUR atraktívnym regiónom pre exportérov a investorov, a to aj napriek nízkemu HDP per capita, ktorý sa pohybuje na úrovni 1/3 HDP per capita EÚ (6 800 eur). V rokoch 2004 – 2010 bol priemerný rast HDP na úrovni 4,6 %. Vrchol rastu dosiahlo zoskupenie MERCOSUR v roku 2007, a to na úrovni 6,5 %. EÚ s 500 miliónmi obyvateľov

* Ing. Richard WOLTEMAR, PhD., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: richard.woltemar@vsemvs.sk

** Ing. Michal, FABUŠ, PhD., Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Železničná 14, 821 07 Bratislava 214; e-mail: michal.fabus@vsemvs.sk

rovnako predstavuje pre MERCOSUR zaujímavý trh, aj keď je rast HDP v ekonomikách jej členských krajín nižší než v krajinách Južnej Ameriky.

Obchodné rokovania medzi EÚ a MERCOSUR-om sa začali v roku 1995. Boli prerušené bez finálnej dohody v roku 2004. Prerušenie týchto rokovaní sa uskutočnilo z dôvodu nezhody v otázke dovozných kvót na poľnohospodárske výrobky krajín MERCOSUR-u¹. EÚ na druhej strane požadovala prístup do citlivých sektorov krajín Latinskej Ameriky, a to najmä do telekomunikačného sektora a do bankových služieb. [13]. Európska komisia (ďalej len „EK“) v rámci svojej obchodnej politiky navrhla obnoviť tieto rokovania v máji v roku 2010. Zlepšenie vzájomných obchodných vzťahov bolo potvrdené na samite EÚ - MERCOSUR a taktiež na ďalších piatich bilaterálnych rokovaní.

Z pohľadu EÚ predstavuje MERCOSUR úspešný integračný projekt na juhoamerickom kontinente. Prioritou krajín tohto zoskupenia je *Brazília*, ktorá produkuje 80 % HDP celého MERCOSUR-u. [13]. Brazília je taktiež zastúpená v zoskupení krajín BRICS, ktoré majú výnimočný ekonomický potenciál. EÚ ako celok sa podieľa 22 % na obchodnom obrate Brazílie, pričom Brazília je zároveň aj štvrtým najväčším príjemcom európskych investícií. EÚ je po Číne druhým najväčším investorom v Brazílii. [14]. Brazília je zároveň najväčším exportérom poľnohospodárskych produktov do EÚ, podpisuje sa pod 12,4 % celkového dovozu z EÚ a je v poradí desiatym najväčším obchodným partnerom EÚ. [6]. Vo výmene tovarov má EÚ s Brazíliou obchodný deficit v hodnote vyše 4,1 mld. eur, ale má prebytok v obchode s komerčnými službami (2,4 mld. eur). EÚ je v Brazílii najväčším zahraničným investorom a má investície v mnohých sektoroch jej ekonomiky. Z pohľadu EÚ je teda Brazília aj kľúčovým partnerom v pokračujúcich rokovaní s MERCOSUR-om. Zahraničné investície v MERCOSUR-e sa v rokoch 2004 - 2009 zvyšovali, a tak investície z EÚ predstavujú viac ako polovicu ich prílevu do týchto krajín.

Vzájomný obchod medzi týmito integračnými zoskupeniami sa javí ako výhodnejší pre EÚ, ktorej export do MERCOSUR-u tvorí podstatnú časť. Obchod medzi zoskupeniami sa sústreďuje do vybraných sektorov. Export MERCOSUR-u tvoria najmä potraviny, živé zvieratá a suroviny. Export EÚ tvorí strojárstvo, dopravné zariadenia, chemické výrobky a služby.

Konkurencieschopnosť krajín MERCOSUR-u

Z pohľadu indexu globálnej konkurencieschopnosti² sa zoskupenie MERCOSUR umiestnilo v roku 2010 na 65. mieste z celkového počtu 139 krajín. Na 51. mieste bola Ruská federácia, India sa umiestnila na 50. mieste a Čína na 30. mieste. Údaje umožňujú konštatovať, že MERCOSUR nie je veľmi otvorený obchodu a investíciám.

Pri podrobnejšom pohľade na špecifiká v jednotlivých krajinách dospejeme ku konštatovaniu, že krajiny MERCOSUR-u majú svoje skryté výhody a nevýhody. Za najvýznam-

¹ EÚ ponúkla na rokovaní v roku 2004 MERCOSUR-u po dobu 10 rokov dovozné kóty na hovädzie mäso vo výške 6 000 ton. Brazília však vyvážala do EÚ cez 323 tisíc ton mäsa ročne, ktoré bolo zaťažované 150 %-ným dovozným clom.

² Index globálnej konkurencieschopnosti poníma také faktory, ako sú inštitúcie a politiky krajiny, ktoré vypovedajú o produktivite krajiny, a teda aj o návratnosti investícií.

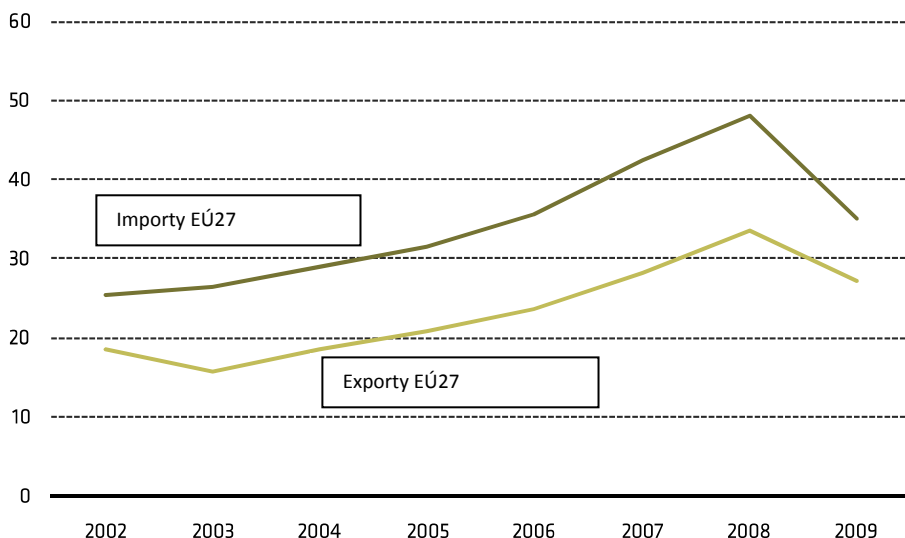
nejšiu konkurenčnú výhodu *Argentíny* sa považuje kvalitný edukačný systém a taktiež rozsah trhu. Kvalitnú úroveň týchto výhod však brzdia nerozvinuté vládne inštitúcie a nedostatočne rozvinuté výrobné faktory (práca a kapitál.) *Brazília* je najrozvinutejšou krajinou MERCOSUR-u, a to nielen vďaka veľkosti trhu a efektívnej infraštruktúre, ale aj inovačnému potenciálu a získavaniu vedeckého kapitálu. *Paraguaj* síce ponúka spravodlivý daňový systém a ochranu zahraničných investícií, avšak má podobné nevýhody ako Argentína. Inštitúcie, infraštruktúra, vzdelávanie a technologický rozvoj predstavujú výhody v *Uruguaji*; nevýhody sa spájajú s makroekonomickou nestabilitou.

1. Vzájomný obchod a investície

Obchod medzi EÚ a MERCOSUR-om sa v rokoch 2002 - 2009 zvyšoval. V roku 2009 dovážala EÚ tovar v hodnote 35 mld. eur a vyvážala tovar v hodnote 28 mld. eur. Skladba vzájomného obchodu sa dá charakterizovať ako aplikácia teórie komparatívnych výhod. Dovoz do EÚ pozostáva na 65 % hlavne z potravín, živého dobytku a surovín. Strojárske a automobilové komponenty sú taktiež významnými sektormi. Európsky vývoz do MERCOSUR-u pozostáva najmä zo strojárstva, dopravných zariadení a chemických výrobkov. Spolu vytvárajú tieto sektory až 70 % európskeho vývozu. Takmer tretinu tohto prebytku tvoria dopravné služby, stavebné služby, licencie a ostatné obchodné služby.

Graf 1

Obchod s tovarmi medzi Európskou úniou a MERCOSUR-om v rokoch 2002 – 2009 v mld. eur



Prameň: Thelle, H. M. – Sunesen, R. E. 2011. Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and MERCOSUR. DG General Trade. Copenhagen Economics, 2011, p. 9.

EÚ si zachovala relatívne nízky, ale stabilný podiel na dovoze z MERCOSUR-u, a to vo výške cca 3 % celkového dovozu. Podiel vývozu do MERCOSUR-u sa zvýšil z hodnoty

1,8 % v roku 2003 na hodnotu 2,5 % v roku 2009. EÚ je významným obchodným partnerom zoskupenia MERCOSUR, a to aj napriek poklesu vzájomného obchodu v období rokov 2002 – 2009. [8, s.10].

V roku 2009 sa stal MERCOSUR siedmym najvýznamnejším regiónom exportu krajín EÚ, a to aj napriek tomu, že sa v roku 2003 nachádzal až na 11. mieste za Indiou. [8, s.10]. V súčasnosti je z pohľadu absolútnych čísiel exportu postavenie MERCOSUR -u a Indie totožné, nakoľko sa v rokoch 2003 - 2004 prejavila kríza obchodných vzťahov medzi EÚ a MERCOSUR-om.

V rokoch 2007 – 2009 dosahovala EÚ v sektore poľnohospodárstva a spracovateľských výrobkov obchodný deficit v priemere 12,7 mld. eur. Obchodný prebytok mala EÚ v sektore služieb, v ktorom v roku 2008 vývoz predstavoval 18,4 mld. eur a dovoz 12,7 mld. eur. Pre porovnanie dávame do pozornosti túto bilanciu vo vzťahu USA a MERCOSUR, v ktorom predstavoval tento prebytok v roku 2008 výšku 6,3 mld. eur. [8, s.15].

Užšia ekonomická spolupráca sa prejavuje aj v bilaterálnych investíciách. Podiel investícií z MERCOSUR-u do EÚ sa zvýšil až na hodnotu 60 mld. eur v rokoch 2004 – 2009, pričom objem investícií z EÚ do MERCOSUR-u sa zvýšil zo 103 mld. eur na 182 mld. eur. Investície EÚ v MERCOSUR-e sú teda takmer trojnásobné v porovnaní s investíciami z MERCOSUR -u. Aj napriek rastu 76 % je miera rastu investícií pod priemerom celkových priamych zahraničných investícií (ďalej len „PZI“) EÚ v ostatných svetových ekonomikách. Objem investícií v Ruskej federácii sa v rovnakom období zvýšil o viac ako 300 %. Vysvetlenie možno hľadať vo fakte, že MERCOSUR začínal ako jeden z najväčších recipientov PZI v krajinách BRICS (Brazília, Ruská federácia, India, Čína, Južná Afrika). V roku 2004 boli dve tretiny PZI do krajín BRICS určené pre MERCOSUR. Aj keď sa podiel MERCOSUR-u rokmi oslabil, stále toto zoskupenie zastrešuje viac ako polovicu PZI do krajín BRICS.

2. Vývoj priamych zahraničných investícií v krajinách MERCOSUR-u

Prílev PZI do krajín MERCOSUR-u bol významný v posledných desaťročiach. To by mohlo vytvárať značné makroekonomické výhody pre príjemcu, s pozitívnymi účinkami na rast investícií, zamestnanosti, HDP a cudzej meny. Investície by tiež mohli vytvoriť mikroekonomické výhody pre rast produktivity, pre inovácie a vývoz, ako aj pre také oblasti, ako je životné prostredie.

V roku 1960 bolo Írsko jedným z najchudobnejších štátov sveta. V roku 2004 sa stalo najbohatšou krajinou sveta z hľadiska ročného príjmu na obyvateľa, a to vo výške 36 360 USD. Malo veľký obchodný prebytok vo výške 38,4 mld. eur a sofistikované hospodárstvo založené na vyspelých technológiách a službách. Prevažná časť tohto úspechu je dôsledkom dlhodobých národných rozvojových cieľov a vysokej pridanej hodnoty PZI do krajiny, čo malo za následok, že vedľajšie účinky boli včlenené do miestnej ekonomiky vedúcej k ekonomickému rastu. V rovnakom období podiel Latinskej Ameriky v PZI poklesol zo 14 % v 70. rokoch na 6 % na začiatku roku 2000. Región nevidel prospech, resp. nevyužil

vedľajšie účinky na ekonomiku. Na príklade Írska sa dá dokumentovať dôležitosť prílevu PZI do krajiny, hlavne pri využití ich vedľajších účinkov.

Zoskupenie MERCOSUR je veľkým a dynamickým hospodárskym subjektom so spoločným HDP 1 300 mld. eur a odhaduje sa, že rast HDP dosiahol v roku 2010 hodnotu približne 5 % a v roku 2011 hodnotu približne 4 %. Pre EÚ je čoraz dôležitejším partnerom. Pokiaľ ide o vývoz EÚ do MERCOSUR-u, je na rovnakej úrovni ako vývoz do Indie a na vyššej úrovni ako do krajín, akými sú napríklad Kanada a Kórea. Za posledné štyri roky, pokiaľ nezasiahla kríza, sa vývoz EÚ do krajín MERCOSUR-u zvýšil o viac ako 15 % ročne.

Ako uvádzajú R. Morales a D. Donovan, PZI sú dôležité pre hospodársky rozvoj. [7]. Podľa S. Ferenčíkovej a T. Dudáša „priame zahraničné investície majú podľa predpokladov dvojaký pozitívny efekt; dokážu doplniť chýbajúce domáce zdroje potrebné na uskutočnenie hospodárskej transformácie a zahraničné spoločnosti prinášajú ďalšie pozitívne sekundárne efekty“. [3]. Môžu vytvoriť nové pracovné miesta, zvýšiť vývoz a vytvárať spojenia medzi tuzemskými spoločnosťami v rámci hostiteľskej krajiny prostredníctvom zlepšenia účinnosti dodávateľov, zlepšenia schopnosti zamestnancov, zavádzania nových technológií a lepšieho hospodárenia, nových marketingových stratégií. Avšak empirické štúdie ukazujú, že PZI samy osebe nemusia nutne viesť k týmto prínosom. Podľa M. Csabaya „pri súčasnej úrovni rozvoja globalizácie a v jej rámci existujúceho vzájomného prepojenia jednotlivých ekonomík, môžeme vývoz, v podstate schopnosť ekonomiky realizovať domáce výrobky na zahraničných trhoch, považovať za jeden z najvýznamnejších indikátorov ekonomickej vyspelosti krajiny“. [2].

Vo východnej Európe, ako uvádza napríklad ekonometrická štúdia od D. Chudnovského a A. Lopeza, akvizícia domácich firiem v medzinárodných spoločnostiach spôsobila negatívny rast. Rad ďalších štúdií naznačuje, že ekonomický rast priťahuje PZI skôr, než PZI spôsobujú ekonomický rast. [5]. Veľkú časť PZI do Latinskej Ameriky priťahovala privatizácia časti lukratívnych sektorov hospodárstva, čo predstavovalo zmenu vlastníctva, ale nie zvýšenie fyzickej výrobnnej kapacity ekonomiky krajín Latinskej Ameriky. PZI preto pridali iba malú hodnotu latinskoamerickej ekonomike.

Z tabuľky 1 vyplýva, že Španielske kráľovstvo je najväčším investorom v Latinskej Amerike. Pri pohľade na kumulované toky v rokoch 2002 – 2006 španielske investície predstavujú 47 % PZI krajín EÚ v Latinskej Amerike. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska bolo druhým najväčším investorom z EÚ. Jeho podiel tvoril 23 % celkových PZI EÚ zameraných na krajiny Latinskej Ameriky. Všetky ostatné členské štáty majú oveľa nižšie podiely PZI.

Tabuľka 1

Priame zahraničné investície Európskej únie v Latinskej Amerike ku koncu roka 2005

	EÚ	Španielsko	Veľká Británia	Holandsko	Nemecko	Francúzsko	Ostatné
Mimo EÚ	2 435 244	145 613	520 095	198 999	277 135	294 718	998 684
Latinská Amerika	219 927	93 440	17 302	15 980	15 468	14 867	62 870
Brazília	84 419	27 086	4 699	8 088	7 592	9 826	27 128
Mexiko	44 760	21 059	4 173	4 338	4 398	785	9 007
Argentína	33 748	21 704	1 801	1 236	901	1 342	6 764
Čile	16 960	9 075	4 106	550	585	466	2 178
Venezuela	9 444	0	353	517	699	619	7 256
Kolumbia	5 831	2 411	1 652	341	655	155	617
Uruguaj	2 717	0	18	0	0	298	2 401

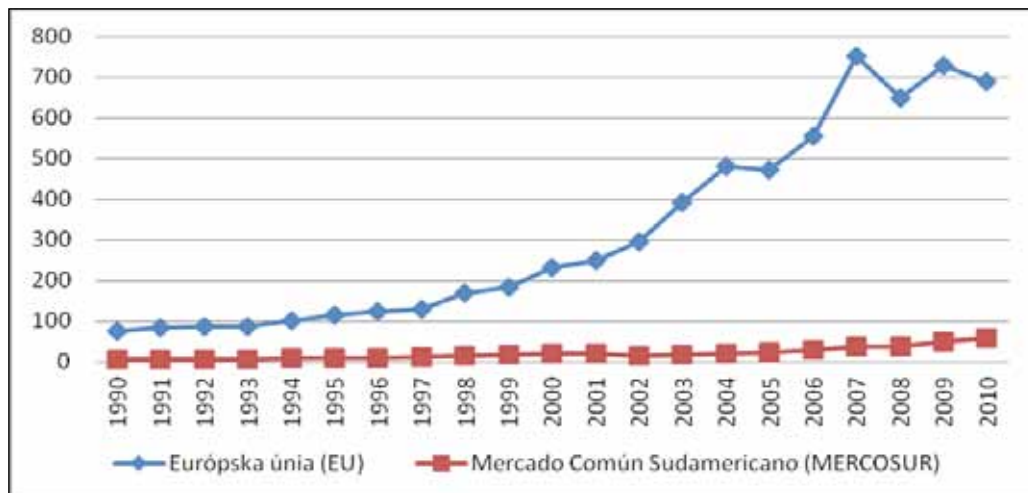
Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov Eurostat-u.

PZI do krajín MERCOSUR-u sa zvýšili viac ako desaťnásobne v polovici roku 1990, a to oproti 70. rokom. Najväčší prílev PZI zaznamenala Argentína a Brazília. V rokoch 1990 - 2010 krajiny MERCOSUR-u získali takmer 430 mld. USD PZI, čo ich zaradilo medzi najväčších príjemcov PZI medzi rozvojovými krajinami. Rovnako vzrástol počet krajín, ktoré investovali do krajín v Latinskej Amerike, aj keď USA zostávajú naďalej najväčším prispievateľom. Investície z Európy silne vzrástli v období privatizácie. Problémom však je, že PZI sa sústreďujú prevažne do veľkých ekonomík krajín Latinskej Ameriky, ako je Argentína, Brazília, Mexiko, Čile. Dôležitú úlohu má aj makroekonomická stabilita krajín.

PZI v Argentíne v rokoch 2003 – 2008 zaznamenali nárast o 23 %. Od roku 2008 však z dôvodu hospodárskej krízy došlo k stagnácii prílevu PZI. Výsledky v roku 2008 zaradili Argentínu na tretie miesto v rámci teritória Latinskej Ameriky, a to hneď za Brazíliou a Mexikom. V roku 2009 PZI medziročne poklesli o 20,2 %. V roku 2006 zakúpila firma Lahvárna Vítkovice, a. s. dvojtretinový podiel akcií spoločnosti Cidegas, s. a. Investícia vo výške cca. 6,0 mil. USD bola po dlhej dobe prvou významnou akvizíciou ČR v Argentíne. Graf 2 uvádza vývoj tokov PZI v EÚ a v MERCOSUR-e v období rokov 1990 - 2010.

Graf 2

Vývoj tokov priamych zahraničných investícií v Európskej únii a krajinách MERCOSUR-u v období rokov 1990 - 2010 v mld. USD



Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov dostupných na internete: [http:// unctadstat.unctad.org](http://unctadstat.unctad.org).

Investície členských krajín Európskej únie v MERCOSUR-e

Európske PZI do krajín MERCOSUR-u dramaticky vzrástli v druhej polovici 90. rokov. V období rokov 1990 - 1994 vzrástli z 25 % na 70 % v roku 1999. Španielsko bolo hlavným zdrojom kapitálu v regióne. Vynikajúcim príkladom je získanie väčšinového podielu v argentínskej spoločnosti Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) práve španielskou spoločnosťou Repsol. Obchod bol uzatvorený v roku 1999 v objeme 15,2 mld. USD. Telefónica Internacional de España investovala 3,7 mld. USD pri získavaní telekomunikačných spoločností v krajinách MERCOSUR-u od roku 1990. V Brazílii Telefónica kúpila 35 %-ný podiel v Companhia de Rio Grandense Telecomunicacoes (CRT). MERCOSUR je príjmom 7,2 % z celkových PZI z EÚ. V roku 2001 získal približne 75 % všetkých európskych PZI smerujúcich do Latinskej Ameriky. Tieto kapitálové toky sú sústredené do niekoľkých vybraných odvetví služieb, ako sú bankovníctvo, poisťovníctvo, telekomunikácie, doprava a strojárstvo.

3. Bariéry vstupu európskeho exportu

Je dôležité upozorniť na fakt, že EÚ zastupuje spoločná obchodná politika všetkých členských krajín. Uplatňuje sa jednotný colný sadzobník a jednotné colné konanie. V prípade krajín MERCOSUR tvoria obchodnú politiku štyria samostatní členovia, ktorí generujú bariéry v dvoch rovinách. Sú to externé bariéry pri vstupe na trh MERCOSUR-u a interné bariéry medzi krajinami. Z tohto dôvodu sa v tejto časti príspevku budú spomínať rozdielnosti medzi krajinami MERCOSUR-u. *Argentína, Brazília, Paraguaj a Uruguaj* patria medzi rozvíjajúce sa ekonomiky, a práve preto môžu niektoré bariéry

súvisieť s úrovňou ich rozvoja. Pre tieto krajiny je však charakteristická korupcia a slabá ochrana súkromného vlastníctva.

Prvou kategóriou prekážok sú tarifné a netarifné prekážky. Tarifné prekážky predstavujú niekedy zásadné rozhodnutie pre exportérov z EÚ, t. j., či sa im oplatí do týchto krajín vyvážať. Nevýhodou týchto krajín sú aj meniace sa predpisy a nariadenia domácich úradov (zmeny v zdanení, hygienické a fytosanitárne predpisy, colné konanie, atď.).

Ďalšiu kategóriu bariér predstavujú dovozné obmedzenia, ktoré by mohli narúšať výhody voľného obchodu medzi krajinami MERCOSUR-u. Spoločná colná tarifa je pri mnohých výrobkoch vysoká, neharmonizovaná a často sa platí dvojnásobne (pri vstupe tovaru na trh a následne aj pri prechode cez hranice medzi krajinami MERCOSUR-u). Zoskupenie nemá dobudovanú colnú úniu, takže sa môžu vyskytovať ďalšie rozdiely pri prechode tovaru cez hranice.

Inú kategóriu bariér vo vzájomnom obchode predstavuje nedostatočná domáca konkurencia z dôvodov nedokončenej privatizácie a liberalizácie, nekalých praktík pri stanovovaní niektorých cien výrobkov, alebo aj obmedzenie zapájať sa do verejných súťaží. Do tejto kategórie môžeme zahrnúť aj problémy pri získavaní obchodných víz, otváranie bankových účtov alebo neúmerné zdanenie niektorých príjmov, čo negatívne ovplyvňuje pracovnú morálku.

Brazília má jeden z najkomplexnejších daňových systémov na svete, čo môže negatívne vplyvať na obchod a investície. Sadzby by nemali diskriminovať zahraničné a zvyhodňovať domáce firmy, aj keď sa objavili sťažnosti tohto druhu, keď niektoré firmy poukazovali na rozdiely pri výbere daní lokálnymi úradmi. [15].

Z pohľadu *netarifných obmedzení* sa pozornosť sústreďuje najmä na poľnohospodárske výrobky. Dohoda, ktorá by sa mala medzi EÚ a MERCOSUR-om uzavrieť, by nemala obsahovať len odstránenie tarifných prekážok, ale dôraz by sa mal byť klásť aj na odstránenie regulačných a administratívnych obmedzení v krajinách MERCOSUR-u. Európsky vývoz takých tovarov, ako sú nápoje a tabak, podlieha sadzbe až do výšky 160% hodnoty tovaru. Podobné postupy sa uplatňujú aj pri vývoze z EÚ v prípade dobytka, zeleniny, ovocia a orechov, či iných výrobkov. Dohoda o voľnom obchode medzi EÚ a MERCOSUR-om by zásadne prispela k prehlbeniu vzájomných obchodných vzťahov a k eliminácii tarifných i netarifných prekážok. Dôležité je však oceniť snahu krajín zoskupenia MERCOSUR, ktoré podnikajú kroky k vybudovaniu colnej únie.

Tarifné opatrenia proti európskemu exportu

Externé tarify MERCOSUR-u ako celku sú veľmi vysoké a približne len 30 % výrobkov vstupuje do zoskupenia bezcolne. [8, s. 26]. Palivá, kovy a spracovateľské výrobky sú väčšinou oslobodené od cla, ale na druhej strane mliečne výrobky, cukor a textilné výrobky podliehajú vyšším colným sadzbám. Spoločná colná tarifa MERCOSUR-u sa dotýka takmer 85 % výrobkov, so širokou škálou výnimiek. Najvyššie sadzby sa uplatňujú pri poľnohospodárskych výrobkoch, a práve preto je potrebné upraviť tieto vzťahy pri príprave obchodnej dohody medzi EÚ a MERCOSUR-om.

Súčasťou problematickeho exportu do krajín MERCOSUR-u je aj nákladné colné konanie. Priemerné náklady na dovoz štandardného kontajnera sú 1 250 USD. Táto suma súvisí s vyššími nákladmi v prístavoch, s častými štrajkami, s korupciou a s byrokratickými bariérami. V porovnaní s Indiou (545 USD) a Čínou (960 USD) je dovoz drahší už len v Ruskej federácii (1 850 USD). [16]. Colné konanie je v krajinách MERCOSUR-u komplexnejšie, pomalé a najmä nevyspytateľné. Expresné dodávky môžu naraziť na zdĺhavú byrokráciu a potrebné registrácie zo strany importéra. Bremeno colného konania v týchto krajinách umiestnilo MERCOSUR na 114. pozíciu z pohľadu hodnotenia administratívnej náročnosti colného konania. Pre porovnanie, krajiny BRICS sa umiestnili takto: Čína na 38. mieste, India na 68. mieste a Ruská federácia na 122. mieste. [8, s. 29].

4. Negatívne dôsledky uzavretia obchodnej dohody

Uzavretie obchodnej dohody s MERCOSUR-om by mohlo pripraviť farmárov z EÚ o 3 mld. eur ročne. Tieto údaje poskytla štúdia EK z dielne spoločného výskumného centra (JRC). Dohodu by najviac pocítili producenti hovädzieho mäsa v Írsku, vo Veľkej Británii a vo Francúzsku. Dovozy hovädzieho mäsa z Argentíny, z Brazílie, z Paraguaja a Uruguaja by v dôsledku vytvorenia voľného obchodu ročne vzrástli o 200 tisíc ton. Ďalší údaj zo štúdie poukazuje na možnosť straty zamestnania 33 tisíc osôb pracujúcich v poľnohospodárstve. Uzavretie obchodnej dohody si však želá väčšina členských krajín EÚ. Jej negatívne dôsledky sa líšia podľa jednotlivých sektorov. Produkcia hovädzieho mäsa v EÚ by sa mohla znížiť o 150 tisíc ton, čo by však viedlo na druhej strane k poklesu ceny o 8 %. [11]. Farmári z Írska a z Veľkej Británie argumentujú, že uvedený pokles produkcie by negatívne ovplyvnil aj výšku ich príjmov. Rovnako niektorí farmári argumentujú, že takýto vývoj cien by mohol negatívne ovplyvniť aj štruktúru produkcie nielen v EÚ, ale aj štruktúru produkcie farmárov v krajinách MERCOSUR-u. [12].

5. Výhody bilaterálnej obchodnej dohody

Aj napriek uvedeným problémom sa pripravovaná bilaterálna dohoda medzi EÚ a MERCOSUR-om javí ako prínos pre oboch aktérov. Úspešným predpokladom fungovania je aj fakt, že obidve integračné zoskupenia uznávajú rovnaké hodnoty a ciele, aj keď je EÚ na vyššom integračnom stupni než MERCOSUR. Obchodný vzťah aktérov poukazuje na dostatočnú prepojenosť obchodných vzťahov najmä v zahraničných investíciách.

Najväčším prínosom pre EÚ by bol export priemyselných výrobkov, ktorého hodnota podľa predbežných modelov variuje od 23 do 32 mld. eur³. V exporte poľnohospodárskych výrobkov by z pohľadu EÚ došlo k nárastu len o 14 %, a to v rozmedzí 55 % - 69 %. V sektore služieb by mohla obchodná dohoda zvýšiť export v intervale 1 až 3 mld. eur. HDP EÚ by sa mohol zvýšiť ročne o 0,1 - 0,2 %, čo predstavuje hodnotu 15 až 21 mld. eur. MERCOSUR by mohol zvýšiť svoj export do EÚ až o 40 %, pričom sa odhaduje najmenej 21 %-ný nárast. [8, s. 46]. Očakáva sa, že export poľnohospodárskych výrobkov bude ešte obmedzovaný, a preto sa predpokladá zvýšenie hodnoty o 4 až 5 mld. eur. HDP krajín by sa blokovo mohol zvýšiť o 0,1 – 0,3 % ročne.

³ CGE model je štandardný multiregionálny model všeobecného equilibria, ktorý predstavili F. van Meijl a Van Tongeren (2005).

Záver

EÚ bola v roku 2009 najväčším investorom v MERCOSUR-e. V súčasnej dobe plynie do MERCOSUR-u viac PZI ako do Ruskej federácie, Číny a Indie spolu. Vzhľadom na veľkosť a potenciál zoskupenia MERCOSUR a ako aj na skutočnosť, že je stále relatívne chráneným trhom, hospodársky prínos pre podniky EÚ by mohol byť jedným z najdôležitejších na základe všetkých dohôd o voľnom obchode, ktoré boli nedávno uzatvorené, alebo o ktorých EÚ v súčasnosti rokuje s hlavnými obchodnými partnermi, ako sú napríklad Kórea alebo India. Napriek tomu, že PZI EÚ vo zvyšku sveta v roku 2009 klesli o 24 %, t. j. na sumu 263 mld. eur z úrovne 348 mld. eur v roku 2008, PZI smerujúce do EÚ, naopak, v rokoch 2008 - 2009 vzrástli o 12 %.

Bilaterálna dohoda medzi EÚ a MERCOSUR-om predstavuje jedinečnú príležitosť pre obchodné vzťahy. Prínos je pre krajiny nesporný, avšak dohoda bola už raz suspendovaná. Dôvodom neúspešných rokovaní bola najmä ochrana poľnohospodárskych výrobkov EÚ. Preto je potrebné, aby sa nové rokovania podarilo úspešne uzavrieť ešte v roku 2012, čo by v dnešných turbulentných časoch prispelo k obnoveniu ekonomického rastu v EÚ. Pre MERCOSUR by dohoda otvorila ďalšie trhy na európskom kontinente a zvýšila by najmä PZI do tohto zoskupenia

Literatúra

- [1] BALÁŽ, P a. kol. 2001. Medzinárodné podnikanie. Bratislava: Sprint vbra, 2001. ISBN 80-88848-68-7.
- [2] CSABAY, M. 2007. K teoretickému vymedzeniu podpory exportu. In Ekonomický časopis. ISSN 0013-3035, 2007, roč. 55, č. 8.
- [3] FERENČÍKOVÁ, S. - DUDÁŠ, T. 2008. Vplyv prílevu priamych zahraničných investícií na hospodársky rast v nových členských štátoch Európskej únie zo strednej a z východnej Európy. In Ekonomický časopis. ISSN 0013-3035, 2008, roč. 53, č. 3.
- [4] FABUŠ, M. 2010. Priame zahraničné investície a ich vývoj. In Verejná správa a regionálny rozvoj. ISSN 1337-2955, 2010, roč. VI, č.1.
- [5] CHUDNOVSKY, D. - LOPEZ, A. 2007. Foreign direct investment and development: the Mercosur experience. In CEPAL Review #92, August 2007. Dostupné na internete: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/31920/chudnovsky_lopez.pdf.
- [6] LAZAORU, E. 2011. EÚ a Brazília: rovníceční partneri? In Zahraničná politika, 2011, č. 6. Dostupné na internete: <http://www.zahranicnapolitika.sk/index.php?id=1348>
- [7] RIOS-MORALES, R. - O'DONOVAN, D. 2006. Can the Latin American and Caribbean countries emulate the irish model of fdi attraction? In CEPAL Review #88, April 2006. Dostupné na internete: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/revista/noticias/articulocepal/7/26317/p26317.xml&xsl=/revista/tpl-i/p39f.xsl&base=/revista/tpl-i/top-bottom.xslt>
- [8] THELLE, H. M. – SUNSEN, R. E. 2011. Assessment of barriers to trade and investment between the eu and Mercosur, 2011. Dg general trade. Copenhagen economics.

- [9] Dostupné na internete: <http://www.redmercosur.net/foreign-direct-investment-in-south-america/content/147/en/>.
- [10] Dostupné na internete: <http://unctadstat.unctad.org>.
- [11] Dostupné na internete: <http://www.euractiv.cz/obchod-a-export0/clanek/farmari-kvuli-dohode-s-mercosurem-mohou-prijit-o-miliardy-eur-008725>.
- [12] Dostupné na internete: <http://cap2020.ieep.eu/2011/4/14/developments-in-the-eu-mercosur-association-agreement>.
- [13] Dostupné na internete: http://www.thepanamanews.com/pn/v_13/issue_09/opinion_05.html.
- [14] Dostupné na internete: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/brazilie/brazilie-summit-eu-spoluprace-obchod/1000631/62097/>.
- [15] Dostupné na internete: <http://laht.com/article.asp?categoryid=12394&articleid=361694>.
- [16] Dostupné na internete: http://www3.weforum.org/docs/wef_globalenabling_trade_report_2010.pdf.

Výkonnosť a efektívnosť vo verejnom sektore

Viktória BOBÁKOVÁ *

Performance and efficiency in public sector

Abstract

Effective governance is one of the preconditions for increasing the effectiveness and efficiency of public sector and the competitiveness of the country. Adverse effects of economic recession create a need to reduce public spending and finding ways, tools and measures increasing the effectiveness of all public sector activities. Approaches to expressing and measuring the effectiveness of public administration, as part of the public sector is high. The article was based on data from OECD assessed by means of selected indicators of the efficiency of tax administration and efficiency of health care spending in selected countries.

Keywords: *public sector, public administration, performance, efficiency, expediency, economy, productivity*

JEL Classification: H70, I15, H51

Úvod

Vývoj svetového hospodárstva je v súčasnosti spojený s procesmi globalizácie, zostrovania konkurencie, narastania problémov verejných financií. Dôsledky týchto procesov sú mnohostranné a silou svojho pôsobenia vyvolávajú rôznorodé účinky. Jedným z nich je aj narušenie stability, plynulosti a jednoznačnosti spoločensko-ekonomického vývoja. Prehlbujúce sa deficity verejných financií nútia vlády jednotlivých krajín prijímať opatrenia vedúce k znížovaniu verejných výdavkov a k hľadaniu ciest zvyšovania efektívnosti všetkých činností. Vychádzajúc zo zovšeobecňujúceho pohľadu na atribúty efektívnosti a výkonnosti vo verejnom sektore, sústredíme v príspevku pozornosť na nové prístupy k vyjadrovaniu a meraniu efektívnosti verejnej správy v oblasti daňovej správy a zdravotnej starostlivosti a na komparáciu vybraných krajín EÚ.

1. Atribúty efektívnosti verejného sektora

V zmiešanej ekonomike zohráva štát v ekonomickom živote významnú úlohu. Menia sa však doterajšie názory na úlohu štátu v ekonomike. Čoraz viac silnejú hlasy vyžadujúce potrebu zmien riadenia zo strany štátu tak, aby sa obnovila dôvera občanov k trhu a aj k štátu.

Jedným z nástrojov štátu na zabezpečenie stanovených ekonomických, sociálnych a politických cieľov je verejný sektor. Na verejný sektor možno nazerať z viacerých hľadísk a dospieť tak k vymedzeniam verejného sektora s rôznym stupňom detailizácie. Z hľadiska

* prof. Ing. Viktória BOBÁKOVÁ, CSc., Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice 1; e-mail: viktorina.bobakova@upjs.sk

zamerania príspevku je významné hľadisko správne, hľadisko vlastníctva, financovania a kritérií rozhodovania. Vychádzajúc z týchto hľadísk možno verejný sektor vymedziť ako súbor činností, ktorý je spravovaný verejnou správou, pre ktorý je charakteristická existencia verejného vlastníctva vo forme štátneho vlastníctva a vlastníctva samospráv; pri rozhodovaní sa uplatňuje verejný záujem a financovanie verejných aktivít sa realizuje zo sústavy verejných rozpočtov. [8, s. 17]. Verejný sektor je rozsiahly a jeho podiel neustále rastie. V roku 1961 predstavoval podiel verejného sektora na HDP 30 %. V súčasnom období je jeho priemerný podiel na HDP 45 %.

Nevyhnutnosť úsilia o zabezpečenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov si uvedomujú nielen predstavitelia ekonomickej vedy, ale aj predstavitelia štátu. Štát sa má vo všetkých svojich hlavných zámeroch usilovať o efektívnosť, t. j. musí pôsobiť najmä ako efektívny regulátor, ako efektívny ochranca vonkajších ekonomických a politických záujmov, efektívny tvorca verejnej politiky, efektívny garant sociálnych istôt a ako efektívny poskytovateľ verejných služieb. [7, s. 249].

Efektívnosť verejného sektora ovplyvňujú prevažne činitele, ktoré pôsobia na verejný sektor zvonka a ktoré sú výsledkom celkového usporiadania spoločnosti a fungovania jeho ekonomiky. Významným činiteľom ovplyvňujúcim efektívnosť je existencia, resp. neexistencia konkurenčného prostredia vnútri verejného sektora.

Na vymedzenie samotného pojmu efektívnosť vo verejnom sektore existujú viaceré názory. Pri vymedzení efektívnosti je potrebné si uvedomiť, že ide o kategóriu viacdimentzonálnu. Vymedzujúc efektívnosť je potrebné jasne definovať jej stránky, a to hospodárnosť, účelnosť a produktivitu.

Všeobecne je efektívnosť pojem zakladajúci sa na východiskovom predpoklade o racionálnom správaní sa ekonomických subjektov v podmienkach vzácnosti zdrojov. Problematika vyjadrovania a merania efektívnosti verejného sektora je predmetom dlhotrvajúcich diskusií. Príčiny tohto stavu sú tak teoretického, ako aj analytického a metodického charakteru. Jedným z dôvodov dlhotrvajúcich diskusií sú ťažkosti spojené s definíciou a vymedzením rozsahu verejného sektora ako predmetu analýzy jeho efektívnosti. Rôznorodosť a osobitosti jednotlivých segmentov verejného sektora, ich výstupov a z toho vyplývajúce ťažkosti spojené s vyjadrením a meraním jeho celkovej efektívnosti, rovnako prispievajú k predlžovaniu týchto diskusií. V súvislosti s tým vyvstáva otázka výberu účinných metód a vhodných ukazovateľov na vyjadrenie a meranie efektívnosti vo verejnom sektore a v jeho segmentoch. Absencia relevantných a kvalitných štatistických údajov komplikuje tieto diskusie.

Efektívne vynakladanie verejných zdrojov predpokladá také použitie verejných zdrojov, ktorými sa dosiahne najvyšší možný rozsah, kvalita a prínos stanovených cieľov vo vzťahu k vynaloženým zdrojom. Efektívnosť sa chápe ako stav, kedy z dostupných spoločenských zdrojov možno dosiahnuť maximálne množstvo statkov a maximálny úžitok. [10, s. 57].

Užšie poňatie efektívnosti vychádza z tzv. paretovskej efektívnosti. Pre efektívnosť verejného sektora v tomto poňatí platí, že efektívne je také riešenie, kedy rastie úžitok aspoň jednému jedincovi a pritom ostatným zostáva úžitok nezmenený.

Efektívnosť verejného sektora v širšom poňatí je výsledkom vzťahu medzi veľkosťou vstupov do verejného sektora a veľkosťou výstupov z verejného sektora. Vstupy do verejného sektora možno merať v peňažných jednotkách. Úžitok vo verejnom sektore sa však veľmi ťažko kvantifikuje v peňažných jednotkách. Neexistuje bezprostredná závislosť medzi tým, čo musí občanom na získanie produktu verejného sektora vynaložiť a úžitkom zo spotreby.

Vo verejnom sektore tí, ktorí rozhodujú o verejných prostriedkoch, nie sú konkrétne vystavení dôsledkom zlého rozhodnutia. Práve na základe týchto faktov sa vo verejnom sektore skôr stretávame s neefektívnym prístupom k použitiu verejných prostriedkov, ktorý je skôr politickou ako ekonomickou záležitosťou. Dosiahnutie efektívnosti pri vynakladaní finančných zdrojov rozpočtovej sústavy na financovanie potrieb verejného sektora je jedným z veľkých problémov.

2. Kritériá výkonnosti vo verejnom sektore

Výkonnosť predstavuje mieru výsledkov dosahovaných jednotlivcami a aj organizáciami. Vyjadruje schopnosť organizácie nielen čo najlepšie zhodnotiť investície vložené do jej aktivít, ale aj transformovať vstupy na výstupy. Kritériá hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti sú určujúcimi kritériami aj pre hodnotenie výkonnosti verejného sektora. Medzi výkonnosťou, produktivitou a účelnosťou existujú kauzálne vzťahy. Ich miera je závislá od definovania týchto pojmov. [4, s. 32]. Hospodárnosťou rozumieme také použitie verejných prostriedkov, kedy stanovené ciele a úlohy sa dosahujú s čo najnižšími vynaloženými zdrojmi. [8, s. 38]. Hospodárnosť sa vzťahuje na použité zdroje (ľudské, finančné, materiálne), pričom ide o posúdenie, či za daných podmienok boli minimalizované náklady pri dosiahnutí požadovanej kvality vo verejnom sektore. Podmienkou minimalizácie použitých zdrojov je, že tieto ciele a úlohy sú splnené za predpokladu dodržania potrebnej kvality. Hospodárnosť znamená dosahovanie plánovaných výkonov v požadovanej kvalite pri čo najnižšej spotrebe rozpočtových prostriedkov. Ukazovateľom hospodárnosti je minimalizácia nákladov pri vstupoch za predpokladu splnenia stanoveného cieľa. V tomto zmysle možno hospodárnosť chápať ako jednu stránku efektívnosti. Význam hospodárnosti vo verejnom sektore vyplýva predovšetkým z objemu prostriedkov, ktoré spoločnosť vynakladá na verejné výdavky. V súvislosti s posudzovaním hospodárnosti je potrebné hodnotiť aj produktivitu vo verejnom sektore. Vo všeobecnom vyjadrení produktivita predstavuje vzťah výsledkov a výrobných faktorov, naturálne vyjadrených v jednotkách času.

V súvislosti s meraním výkonnosti vyvstáva otázka vyjadrenia účelnosti vo verejnom sektore. Účelnosť verejných statkov sa spája s nevyhnutnosťou poskytovať niektoré verejné služby všetkým obyvateľom, aj keď sú na to potrebné vyššie rozpočtové výdavky. [6, s. 117]. Účelnosť sa vzťahuje k určitému konečnému stavu. Preto najčastejším ukazovateľom splnenia účelnosti je percentuálne naplnenie stanovených cieľov. Podstata preverovania účelnosti spočíva v porovnávaní stanovených cieľov s dosiahnutými výsledkami. Kritérium

účelnosti preveruje ekonomickú racionalitu použitých zdrojov. Rozhodovanie o účelnosti verejných statkov vždy ovplyvňuje hodnotové a politické posúdenie.

Pri meraní výkonnosti vo verejnom sektore je potrebné zohľadniť mieru splnenia cieľov.

Pri hodnotení efektívnosti verejného sektora je pritom potrebné rozlišovať efektívnosť verejných projektov, efektívnosť jednotlivých oblastí verejnej správy, či efektívnosť verejnej správy daného štátu v rámci medzinárodných porovnávaní, pretože každá z nich má svoje osobitosti. V príspevku sa budeme zaoberať možnosťami hodnotenia efektívnosti vybraných oblastí činnosti verejnej správy a ich porovnaniu vo vybraných krajinách.

3. Prístupy k meraniu výkonnosti verejnej správy

Potreba reformy finančného sektora, vysoká a dlhodobá nezamestnanosť, nízky ekonomický rast, volatilita trhov, pokles objemu priamych zahraničných investícií, nárast migrácie, to všetko sú vážne politické výzvy, ktorým čelí svetová ekonomika. Možnosť vlád jednotlivých krajín reagovať na tieto výzvy je limitovaná vysokou mierou zadlženia a vysokým deficitom verejných financií. Fiškálna konsolidácia by mala byť dosiahnutá z veľkej časti prostredníctvom zníženia verejných výdavkov, aby sa tak predišlo nadmernému obmedzovaniu verejných statkov. Rýchlosť, rozsah a načasovanie fiškálnej konsolidácie považujú vlády za kľúčový krok na dosiahnutie pokroku v ostatných oblastiach verejných politík.

Hľadanie úspešných riešení je podmienené dobrou znalosťou existujúcej situácie, porovnaním efektívnosti vynakladania zdrojov, postupov, ich kritickým prehodnotením a vyvođením zodpovedajúcich záverov a ponaučení aj v oblasti verejnej správy. Je to potrebné aj z toho dôvodu, že súčasná kríza bola spôsobená vážnymi poruchami v regulácii a v dohľade orgánov verejnej správy, nielen nedostatkami v riadení rizík súkromného sektora.

V praxi sa stretávame s viacerými možnosťami nazerania na význam verejnej správy, a to hlavne z pohľadu práva, ekonomiky, riadenia, z pohľadu spoločensko-politického i sociálneho. Verejnú správu možno tak charakterizovať ako súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do pohybu mechanizmus hospodárskej politiky, zabezpečujú jej ciele, reguláciu a rozvoj. [11, s. 12].

Výrazný prepád ekonomickej výkonnosti, výpadok daňových a odvodových príjmov nútia aj verejnú správu prehodnotiť nastavenia procesov jednotlivých jej subjektov, a to s cieľom zabezpečiť vyššiu efektívnosť ich činnosti. [9, s. 284].

Meranie výkonnosti a efektívnosti vo verejnej správe sa už dlhodobo považuje za nevyhnutný prostriedok na zlepšenie jej efektívnosti. Hodnotenie efektívnosti vo verejnej správe naráža na podobné problémy ako hodnotenie efektívnosti vo verejnom sektore vôbec. Vo verejnej správe sa stretávajú ciele, úlohy a funkcie štátu s limitujúcimi právnymi, mocenskými i vecnými prostriedkami, ktoré má štát prostredníctvom systému verejnej správy k dispozícii na zabezpečenie svojho poslania. Z uvedeného vyplýva, že efektívnosť vo verejnej správe má komplexný charakter.

Je potrebné si uvedomiť, že efektívnosť verejného sektora je viacrozmerná kategória obsahujúca atribút hospodárnosti, účelnosti a produktivity, ktoré umožňujú využívať rôzne indikátory jej hodnotenia. [6, s. 115]. Efektívnosť verejnej správy možno merať a hodnotiť v rôznych súvislostiach, ako aj na rôznych úrovniach (na úrovni celého systému verejnej správy, vzťahov medzi jednotlivými prvkami verejnej správy, vnútri organizácie, na medzinárodnej úrovni a pod.), avšak dôležité je posudzovanie efektívnosti aj vo vzťahu k tomu, či ide o efektívnosť finančnú, efektívnosť procesov, efektívnosť riadenia a pod.

Meranie výkonnosti vo verejnej správe umožňuje hodnotiť schopnosť procesu, produktu uspokojovať požiadavky klientov s ohľadom na náklady, kvalitu a čas. Merať výkonnosť možno použitím ukazovateľov výstupov alebo ukazovateľov jednotlivých procesov. Jadrom rozborov spracovaných v rámci porovnávania výkonnosti sú aj údaje o stupni dosiahnutia cieľa (splnenie zákonom stanovenej úlohy, spokojnosť stránok, spokojnosť zamestnancov, hospodárnosť). [1, s. 39 - 40].

Jednou z možností merania výkonnosti je kompozitný ukazovateľ výkonnosti. V tomto ukazovateli sa rozlišuje výkonnosť verejnej správy, ktorá sa definuje ako výsledok verejných politik a účinnosť verejnej správy, ako výsledok vo vzťahu k použitým prostriedkom. Autori vychádzajú z predpokladu, že výkon verejnej správy závisí od hodnôt určitých ekonomických a sociálnych indikátorov. [2, s. 10].

Pomerne rozšírenou možnosťou merania výkonnosti verejnej správy je meranie vstupov a výsledkov verejnej správy ako celku, ale aj jednotlivých sektorov, ako je vzdelávanie, zdravotníctvo alebo daňová správa. Výkonnosť verejnej správy možno hodnotiť napr. aj porovnaním odmien zamestnancov centrálnej správy, miezd učiteľov, lekárov s priemernými príjmami v iných profesiách s vysokoškolským vzdelaním na trhu práce. Vypovedať o výkonnosti verejnej správy môže aj informácia o tom, či sú zamestnanci verejnej správy povinní poskytovať informácie o svojom predchádzajúcom zamestnaní, o zdroji a výške svojich príjmov (napr. zamestnanci finančných orgánov, daňoví a colní úradníci). O výkonnosti verejnej správy môže veľa napovedať aj hodnotenie využívania služieb e-governmentu. Zákony o slobodnom prístupe k informáciám sú základným pilierom otvorenej verejnej správy a prispievajú k zvýšeniu transparentnosti, k posilneniu vládnej zodpovednosti a k podpore informovanej účasti na politickom rozhodovaní.

Verejná správa je dôležitým činiteľom v hospodárstve a v spoločnosti. Je nevyhnutné, aby jej činnosť bola efektívna. Verejná správa je zodpovedná za podporu ekonomického rastu a spoločenského rozvoja, za poskytovanie tovarov a služieb, za reguláciu činnosti podnikov, za prerozdeľovanie príjmov. Na rozsah a dopad jej činnosti poukazuje skutočnosť, že v roku 2009 predstavovali všeobecné výdavky verejnej správy v členských krajinách OECD priemerne takmer polovicu HDP (približne 16 000 USD PKS na osobu za daný rok). Verejná správa sa nielen vo veľkej miere podieľa na výdavkoch, ale je aj významným zamestnávateľom. V krajinách OECD pracuje vo verejnej správe takmer štvrtina z celkového počtu pracovných síl.

Správa o meraní výkonnosti verejnej správy za rok 2011 poskytuje súhrnné informácie o takmer 60 ukazovateľoch v členských a v partnerských krajinách, ktoré môžu predsta-

vitelom štátov a verejnosti slúžiť ako pomôcky pri analýze a stanovení kritérií výkonnosti verejnej správy. V ďalšej časti príspevku prinášame hodnotenie efektívnosti daňovej správy a efektívnosti zdravotníctva na základe údajov OECD.

Vybudovanie vládnych mechanizmov na vypracovanie strategických prognóz a riadenie rizika môže byť dôležitým krokom, ktorý pomôže zmierniť krízu, umožniť orgánom verejnej správy prispôsobiť sa meniacim podmienkam, a tak zvýšiť efektívnosť svojej činnosti.

4. Komparácia efektívnosti daňovej správy

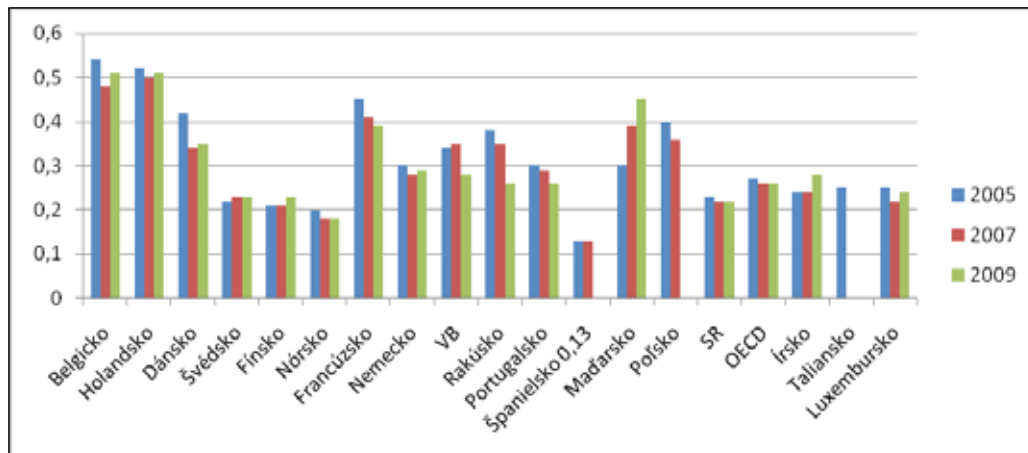
Na financovanie činnosti vlády, vrátane poskytovania verejných služieb, sa používajú dane vybrané od občanov a podnikov. V tejto súvislosti vyvstáva potreba zvyšovania efektívnosti daňovej správy, s cieľom znížiť náklady a súčasne zvýšiť kvalitu poskytovaných služieb. Zvýšenie efektívnosti daňovej správy závisí od toho, ako tieto organizácie vytvárali svoje vnútorné organizačné štruktúry, ako sa im prideľujú rozpočtované prostriedky na splnenie nových alebo zmenených priorít, ako využívajú informačné a komunikačné technológie a e-government na zníženie nákladov, a súčasne ako postupujú pri odmeňovaní svojich zamestnancov.

Na meranie efektívnosti výberu daní možno použiť buď jeden komplexný indikátor, alebo zostaviť celý rad parciálnych indikátorov. Svetová banka (ďalej len „SB“) odporúča pre účely hodnotenia daňových správ používať ako typy hodnotenia výkonnosť, účinnosť, štruktúru daňového systému, organizáciu a riadenie, zdroje. Na základe takto definovanej štruktúry indikátorov na meranie a porovnávanie činnosti daňových správ možno sledovať veľké množstvo rôznych indikátorov.

Jedným z ukazovateľov používaných na hodnotenie výkonu daňovej správy je pomer daňových príjmov k HDP. Hodnota tohto ukazovateľa sa vo väčšine krajín OECD v priebehu rokov 2005 – 2009 nemenila. V roku 2009 tvoril tento podiel priemerne 0,26% HDP. V Dánsku a vo Francúzsku došlo k zníženiu podielu o 6 %. Najvyšší pokles (o 12 %) dosiahlo Rakúsko. Maďarsko zaznamenalo rast podielu o 15 %.

Graf 1

Pomer daňových príjmov a HDP (v%)



Prameň: Vlastné spracovanie podľa OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: EndNote, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).

Ďalším ukazovateľom merania výkonnosti daňovej správy je porovnanie ročných nákladov na správu a celkových príjmov získaných v priebehu fiškálneho roka. Klesajúca hodnota tohto ukazovateľa môže byť prejavom zníženia relatívnych nákladov (t. j. vyššej účinnosti) alebo lepšieho výberu daní. Vo vybraných krajinách sa prejavoval klesajúci trend až do roku 2007, čo bolo pravdepodobne prejavom zníženia nákladov. V prípade veľkých ekonomík sa prejavilo posilnenie inkasa daňových príjmov. V značnom počte krajín sa tento pomer zvýšil z dôvodu zníženia ekonomickej aktivity a daňových príjmov v dôsledku svetovej finančnej a hospodárskej krízy.

T a b u ľ k a 1

Podiel celkových nákladov daňovej správy na 100 jednotiek daňových príjmov

Krajina	2005	2007	2009
SR	2,43	2,41	2,41
Poľsko	1,93	1,42	1,72
Maďarsko	0,99	1,15	1,20
Portugalsko	1,59	1,41	1,44
Belgicko	1,42	1,40	1,40
Holandsko	1,35	1,11	1,11
Dánsko	0,74	0,62	0,67
Fínsko	0,79	0,77	0,87
Švédsko	0,38	0,41	0,40
Nórsko	0,72	0,67	0,50
Francúzsko	1,07	1,20	1,31

Nemecko	0,86	0,78	0,79
Taliansko	1,36	1,16	1,20
Veľká Británia	1,10	1,10	1,14
Luxembursko	1,42	1,18	1,13
Rakúsko	0,66	0,64	0,85
Švajčiarsko	0,30	0,28	0,31
Írsko	0,82	0,79	1,08
Španielsko	0,74	0,65	0,97
USA	0,52	0,45	0,61
OECD	1,01	0,92	0,99

Prameň: Vlastné spracovanie podľa OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: EndNote, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).

Pri medzinárodnom porovnávaní účinnosti daňovej správy je potrebné pristupovať k hodnoteniu veľmi opatrne. Rozdiely v daňových sadzbách, celkové daňové zaťaženie, zmeny v rozsahu a v druhoch vybraných daní (vrátane sociálneho poistenia), makroekonomické podmienky týkajúce sa daňových príjmov a rozdiely v základnej štruktúre nákladov vyplývajúce z inštitucionálneho usporiadania alebo vykonávanie nedaňových funkcií (napr. colná správa), jednorazové rozsiahle investičné výdavky, výdavky spojené so zavedením nových daní, rozsiahla daňová reforma, to všetko môže ovplyvňovať ukazovatele účinnosti daňovej správy.

5. Komparácia efektívnosti výdavkov na zdravotnú starostlivosť

Dôležitou politickou výzvou pre vlády európskych krajín je zlepšenie úrovne poskytovanej zdravotnej starostlivosti pri súčasnom efektívnom využívaní zdrojov poskytovaných na túto starostlivosť. Význam zvyšovania efektívnosti zdravotnej starostlivosti narastá v dôsledku toho, že verejné zdroje sú hlavným zdrojom financovania zdravotníctva a skutočnosti, že verejné výdavky na zdravotnú starostlivosť predstavujú v krajinách OECD 6 % HDP. Aj v budúcnosti, v súvislosti so starnutím obyvateľstva, je potrebné počítať s tým, že tieto výdavky budú vysoké a potreba zvyšovania efektívnosti bude ešte naliehavejšia.

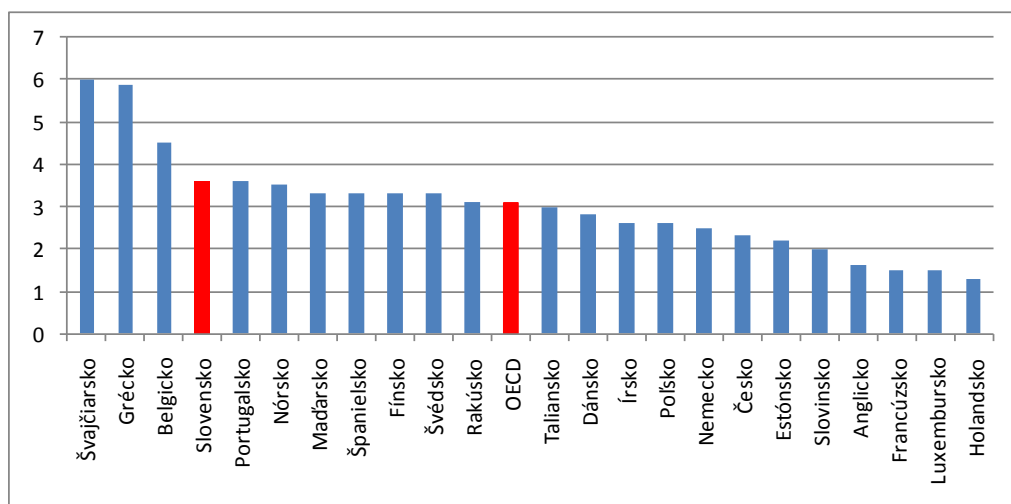
Jednotlivé krajiny zaznamenávajú rôznu životnú úroveň svojho obyvateľstva. Pri vysvetľovaní rozdielnej životnej úrovne sa často vychádza z rozdielných interpretácií zdrojov rastu. Je nepochybné, že jedným z rozhodujúcich zdrojov rastu je pracovná sila so svojou schopnosťou vytvárať nové hodnoty. Investície do rozvoja ľudského kapitálu ovplyvňujú dĺžku života. Čím dlhšie človek žije, tým väčší má výnos z investícií do svojho vzdelania. Preto racionálny človek, ktorý takto investoval, chce tiež predĺžiť svoj vek dožitia a zodpovedajúcim spôsobom investuje do svojho zdravia. [3, s. 388]. Vplyv zdravia na ekonomický rast je zrejmý. V dôsledku toho je nevyhnutné, aby boli prostriedky smerujúce do zdravotnej starostlivosti vynakladané efektívne. Skúsenosti z Čile ukazujú, že zvyšovanie výdavkov na zdravotníctvo nemusí viesť k zvýšeniu kvality a rozsahu zdravotníckych služieb vo

verejnom zdravotníctve. Zvýšené výdavky majú často podobu zvýšených miezd lekárov a iného zdravotníckeho personálu.

Podľa odhadovaných požiadaviek jednotlivých krajín na fiškálnu konsolidáciu, vypracovaných OECD, je potrebné v najbližších 15 rokoch nájsť kompenzáciu vo výške 3 percentuálnych bodov HDP, ktorá by vyrovnala nárast výdavkov súvisiacich so zvyšovaním priemerného veku obyvateľstva, ako sú náklady na zdravotnú starostlivosť alebo dôchodkové zabezpečenie. [12].

G r a f 2

Výdavky na zdravotníctvo ako podiel na konečnej spotrebe



Prameň: Vlastné spracovanie podľa OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: EndNote, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).

Celkové výdavky na zdravotníctvo zahŕňajú finálnu spotrebu zdravotníckych výrobkov a služieb (t.j. aktuálne výdavky na zdravotníctvo) a kapitálové investície do zdravotníckej infraštruktúry. Výdavky obsahujú tak verejné, ako aj súkromné zdroje na zdravotnícke služby a tovary, na preventívne programy a na správu. Výdavky sú prevedené na spoločnú menu (USD) pomocou parity kúpnej sily.

Najčastejšie používaným ukazovateľom hodnotenia výkonnosti je očakávaná dĺžka života a nádej dožitia pri narodení. Hodnoty týchto ukazovateľov sa v európskych krajinách vyvíjajú priaznivo. V nich sa prejavila rastúca životná úroveň, zlepšenie životného štýlu, vyššie vzdelanie obyvateľstva a zlepšený prístup ku kvalitným zdravotným službám. Vhodná verejná politika orientovaná na zlepšenie výživy, hygieny a bývania môže zohrať pozitívnu úlohu pri ďalšom zlepšovaní hodnôt týchto ukazovateľov.

Tabuľka 2

Nádej dožitia pri narodení

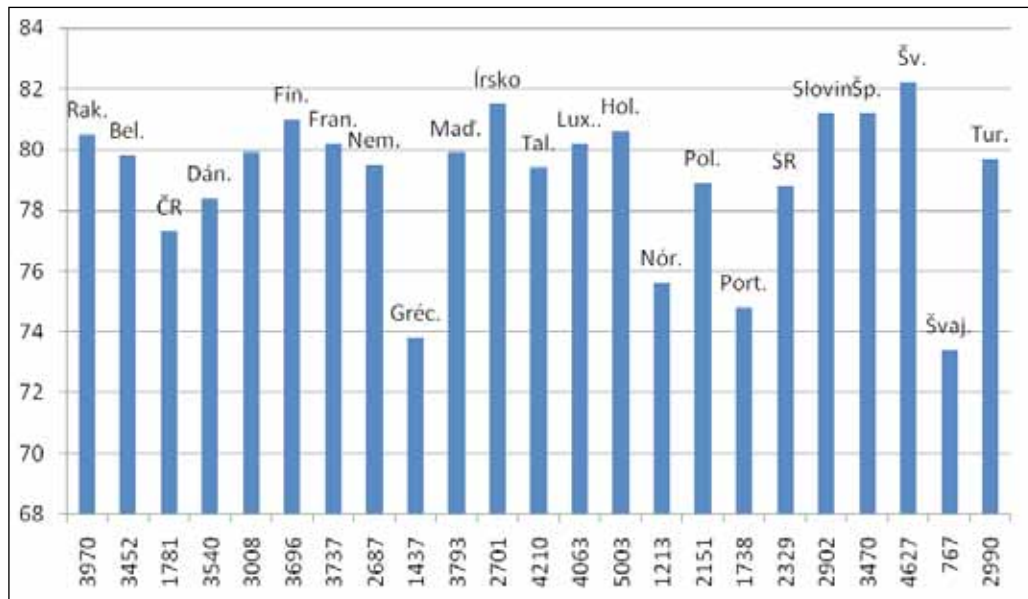
Krajina	2008	1960
Švajčiarsko	82,7	67,8
Taliansko	81,5	69,8
Španielsko	81,2	69,8
Švédsko	81,2	73,1
Francúzsko	81,0	70,3
Nórsko	80,6	73,8
Luxembursko	80,6	69,4
Rakúsko	80,5	68,7
Holandsko	80,2	73,5
Nemecko	80,2	69,1
Grécko	80,0	69,9
Írsko	79,9	70,0
Fínsko	79,9	69,0
Belgicko	79,8	69,8
Veľká Británia	79,7	70,8
OECD	79,4	68,4
Portugalsko	79,3	63,9
Dánsko	78,8	72,4
Slovenská republika	77,3	70,6
Poľsko	75,6	67,8
Estónsko	73,9	-
Maďarsko	73,8	68,0
Turecko	73,6	48,3
Japonsko	82,7	67,8

Prameň: Vlastné spracovanie podľa OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: EndNote, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).

Ukazovateľ nádeje dožitia pri narodení pre celú populáciu dosiahol v krajinách OECD priemernú hodnotu 79,3 roka. Oproti roku 1960 sa tak zvýšil o 11 rokov. Takmer v polovici krajín OECD v roku 2008 stredná dĺžka života pri narodení presiahla 80 rokov. Dĺžka života v krajinách OECD bola najnižšia v Turecku, v Maďarsku a v Estónsku. Kým dĺžka života sa v Maďarsku v porovnaní s rokom 1960 mierne zvýšila, v Turecku prudko vzrástla.

Graf 3

Nádej dožitia a výdavky na zdravotnú starostlivosť na osobu (rok 2008)



Prameň: Vlastné spracovanie podľa OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: EndNote, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).

Je zreteľné, že existuje pozitívny vzťah medzi priemernou dĺžkou života pri narodení a výdavkami na zdravotnú starostlivosť. Nedávna štúdia OECD odhaduje, že až 40 %-né zvýšenie priemernej dĺžky života od roku 1990 súvisí s rastom celkových výdavkov na zdravotníctvo. [5, s. 14].

Záver

Svetová ekonomika zápasí od roku 2008 s dôsledkami hospodárskej recesie. Pokles tempa rastu má svoje dopady na príjmy a výdavky verejných rozpočtov. Aby mohli vlády jednotlivých štátov prijímať účinné opatrenia, potrebujú mať k dispozícii dostatočné informácie o existujúcom stave verejných financií, o činiteľoch determinujúcich ich ďalší vývoj. V tomto smere zohráva významnú úlohu aj analýza efektívnosti verejnej správy a jej medzinárodné porovnávanie. Efektívna verejná správa je jedným z predpokladov zvyšovania konkurenčnej schopnosti európskych krajín. Preto je potrebné vykonávať analýzu efektívnosti jednotlivých oblastí verejnej správy, zdokonaľovať techniky a nástroje hodnotenia jej efektívnosti.

Literatúra

- [1] ADAMASCHEK, B. 2000. Efektivita vo verejnej správe. Bratislava: Vydavateľstvo Bertelsmanovej nadácie, 2000. ISBN 80-968308-3-X.
- [2] AFONSO, A. – SCHUKNECHT, L. - TANZI, V. 2003. Public Sector Efficiency. In International Comparison ECB Working Paper, 2003, No. 242.
- [3] DOVÁĽOVÁ, G. 2011. Efektívnosť investícií do zdravotníctva a jej determinanty. In Ekonomické rozhľady. ISSN 0323-262, 2011, roč. 40, č. 3.
- [4] GAVUROVÁ, B. 2010. Meranie výkonnosti v organizáciách. Košice: EF TU v Košiciach, 2010. ISBN 978-80-553-0437-3.
- [5] JOUMARD, K. 2010. Health Care Systems: Efficiency nad Institutions. In OECD Economics Department Working Papers, 2010, No. 269.
- [6] MITAĽOVÁ, J. – ŠTANGOVÁ, N. 2005. Hodnotenie výstupov v samospráve ako nevyhnutný podklad pre moderné manažérske riadenie. In Decentralizácia verejnej správy SR. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2005. ISBN 80-89149-06-5.
- [7] NĚMEC, J. 2011. Modernizácia vo verejnej správe v SR ako nevyhnutná reakcia na súčasnú krízu. In Zborník príspevkov z medzinárodného vedeckého seminára „Aktuálne tendencie v manažmente verejnej správy“. Bratislava: VŠEMvs, 2011. ISBN 978-80-969133-2-8.
- [8] OCHRANA, F. - PAVEL, J. 2010. Veřejný sektor a veřejné finance. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.
- [9] PALKO, F. 2011. Kvalitu riadenia procesov možno merať aj vo verejnej správe. In Zborník príspevkov z medzinárodného vedeckého seminára „Aktuálne tendencie v manažmente verejnej správy“. Bratislava: VŠEMvs, 2011. ISBN 978-80-969133-2-8.
- [10] PEKOVÁ, J. 2008. Veřejné finance. Úvod do problematiky. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [11] TEJ, J. 2007. Správa a manažment. Prešov: ManaCon, 2007. ISBN 978-80-89040-339.
- [12] OECD. 2011. Government at a Glance 2011, OECD Publishing. Download to: End-Note, Ref Manager, ProCite, BibTeX, RefWorks, Import into RefWorks. ISBN 9789264096615 (HTML), 9789264096578 (print).
- [13] HAMERNÍKOVÁ, B. – MAAYTOVÁ A. 2010. Veřejné finance. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.

Analýza vývoja gymnázií v Slovenskej republike a v Českej republike

Peter ČISÁRIK*

Analysis of secondary schools in Slovak Republic and in the Czech Republic

Abstract

Long-term downward trend and the neglect of investment in creating the preconditions of the knowledge society, developing and cultivating intellectual capital can be avoided only by creating conditions to support raising the educational level of people. One precondition for improving quality education system is the existence of a competitive environment. Each school is constantly growing competition alongside the education market forced to constantly improve the quality of the educational process.

The goal of the paper is the description of the school system in Slovak Republic and the Czech Republic and grammar analysis of development in both countries, with emphasis on child development component of the population, representing potential candidates for the type of secondary school.

Keywords: school system, secondary schools, Slovak Republic, Czech Republic

JEL Classification: I21, H75

Úvod

Ak má SR držať krok s vývojom najvyspelejších krajín, musí preklenúť súčasné zaostávanie, predovšetkým v oblasti vzdelávania. Rozsah problémov, pred ktorými vzdelávacia sústava v SR stojí, si vyžaduje vnímať problematiku vzdelania a výchovy ako základný rozvojový faktor spoločnosti a slovenskej ekonomiky. Rozvoj spoločnosti je totiž závislý od kvality vzdelávania, výsledkov vedy a výskumu.

Zabezpečenie dlhodobej konkurencieschopnosti SR prostredníctvom prispôsobenia vzdelávacieho systému potrebám vedomostnej spoločnosti je globálnym cieľom *Operačného programu Vzdelávanie 2007 - 2013* v rámci *Národného strategického referenčného rámca SR na roky 2007 - 2013*, vydaného pod záštitou Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. [1]. Tento program pokrýva všetky stupne vzdelávacieho systému, t. j. základné, stredné, vysoké a ďalšie vzdelávanie. Všetky stupne vzdelávacieho systému je potrebné prepojiť s výzvami vedomostnej spoločnosti i s potrebami pracovného trhu. Modernizácia a podpora vzdelávania a výchovy na všetkých úrovniach vzdelávacieho systému je nevyhnutnou súčasťou vytvárania vedomostnej spoločnosti. Príspevky v rámci tejto oblasti smerujú k naštartovaniu alebo posilneniu procesov, zabezpečujúcich konkurencieschopnosť SR v európskom i v globálnom rámci, ako aj všestranný rozvoj vzdelania, zručnosti, tvorivosti a slobody osobnosti každého občana.

* Ing. Peter ČISÁRIK, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, FVS UPJŠ v Košiciach, Poľná 66, 041 32 Košice 1; e-mail: peter.cisarik@upjs.sk

Podobne ako v SR, aj v rámci zvyšovania konkurencieschopnosti ČR a podnecovania k hospodárskemu rastu tejto krajiny, v neposlednom rade i zabezpečovania jej flexibilnej pracovnej sily, zohrávajú kľúčovú úlohu vzdelaní ľudia, schopní celoživotného vzdelávania. Teda, ak ani ČR nechce zaostávať za najvyspelejšími krajinami v rozvoji vedomostnej spoločnosti, je nevyhnutné, aby neustále podporovala svoj vzdelávací systém, a aby tak absolventi jednotlivých stupňov jej vzdelávacej sústavy predstavovali zložku kvalifikovanej pracovnej sily.

Vládou ČR schválený *Dlhodobý zámer vzdelávania a rozvoja vzdelávacej sústavy ČR na obdobie 2011 - 2015* pre oblasť regionálneho školstva, predstavujúci významný nástroj formovania vzdelávacej sústavy ČR, uvádza okrem iného, že základným princípom pre nasledujúce obdobie je zvýšiť kvalitu i efektivitu vo vzdelávaní, a tým zároveň prispieť k zvýšeniu konkurencieschopnosti tejto republiky v medzinárodnom porovnaní. Kvalitné vzdelanie totiž je významným faktorom aj z hľadiska konkurencieschopnosti ČR. [2].

1. Školská sústava v Slovenskej republike a v Českej republike

Pedagóg M. Cirbes vo svojom diele „*Základy vedeckého riadenia školstva*“ [3, s. 61] poukazuje pri charakterizovaní školskej sústavy na názor profesora J. Kotoča, podľa ktorého „školská sústava nemá stálu podobu, mení sa súčasne s vývinom výroby, spoločnosti a poznania a vo svojej štruktúre vždy odráža stav spoločenského zriadenia.“

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR uvádza, že slovenské školstvo sa až do 1. septembra 2008 riadilo neaktuálnym a zastaraným zákonom č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl, ktorého základy boli položené ešte za čias Československa. [4, 5]. Od školského roku 2008/2009 sa v SR začala realizovať reforma školstva na základe zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [6]. Týmto zákonom sa okrem iného nanovo zadefinovala sústava škôl v SR.

V ČR bol vývoj reformy školstva o niečo rýchlejší ako v SR. K 1. januáru 2005 nadobudol účinnosť nový školský zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání¹. [7].

Podľa zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov *sústavu škôl v SR tvoria školy zaradené do siete škôl a školských zariadení* podľa osobitného predpisu, zabezpečujúce vzdelávanie a výchovu prostredníctvom vzdelávacích programov odborov vzdelávania poskytujúcich na seba nadväzujúce stupne vzdelania. [6, § 27].

Tento zákon explicitne vymedzuje *druhy škôl* tvoriace *sústavu škôl*. [6, § 27]. Ide o materskú školu, základnú školu, gymnázium, strednú odbornú školu, konzervatórium, školy pre deti a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, základné umelecké

¹ Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání zrušil a nahradil nielen doterajší školský zákon č. 29/1984 Zb., ale aj zákon č. 76/1978 Sb. o školských zariadeniach [8] a zákon č. 564/1990 Sb. o statní správě a samosprávě ve školství. [9]. Takisto tento nový školský zákon vymedzil okrem iného aj výchovno-vzdelávaciu sústavu v ČR a právne postavenie škôl verejných a súkromných. [10].

školy, jazykové školy. Pritom najvyšší stupeň slovenskej školskej sústavy tvoria vysoké školy, ustanovené zákonom č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov ². [11].

Vzdelávacia sústava ČR je tvorená školami a školskými zariadeniami podľa zákona č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) v znení neskorších zmien. [7]. Tento zákon rozlišuje školy, ktorými sú materská škola, základná škola, stredná škola - gymnázium, stredná odborná škola a stredné odborné učilište, konzervatórium, vyššia odborná škola, základná umelecká škola a jazyková škola s právom štátnej jazykovej skúšky. [7, § 7]. Najvyšší stupeň českej vzdelávacej sústavy predstavujú vysoké školy, ustanovené zákonom č. 111/1998 Sb. o vysokých školách v znení neskorších predpisov ³. [12].

Súčasný školský zákon, platný pre SR, definuje gymnázium ako „všeobecnovzdelávaciú, vnútorne diferencovanú strednú školu, ktorá pripravuje žiakov vo štvorročnom, v päťročnom alebo v osemročnom vzdelávacom programe a poskytuje úplné stredné všeobecné vzdelanie“. [6, § 41]. Vzdelávacie programy gymnázia sú zamerané hlavne na prípravu pre štúdium na vysokých školách, môžu pripravovať žiakov aj na výkon niektorých činností vo verejnej správe, kultúre a športe. Štúdium je ukončené maturitnou skúškou. [13].

Aktuálne platný školský zákon pre ČR, na rozdiel od slovenského školského zákona, neobsahuje konkrétnu definíciu gymnázia. Ale s odvolaním sa na odborné dokumenty vydané v oblasti českého školstva možno poznamenať, že gymnázium aj v ČR predstavuje strednú všeobecnovzdelávaciú vnútorne diferencovanú školu, pripravujúcu žiakov vo štvorročnom, v šesťročnom alebo v osemročnom vzdelávacom programe pre štúdium na vysokých školách všetkých typov. Môže pripravovať žiakov aj na výkon niektorých činností v štátnej správe, kultúre a v ďalších oblastiach. Štúdium je takisto ako v SR ukončené maturitnou skúškou. [10].

V SR a aj v ČR na základe zriaďovateľa rozlišujeme štátne, cirkevné a súkromné gymnáziá. Na štátnych gymnáziách je získanie vzdelania v oboch krajinách bezplatné, pričom školné môžu vyberať školy súkromné a cirkevné.

Zriaďovateľom štátnych gymnázií sú v SR spravidla samosprávne kraje; ak si to vyžadujú osobitné podmienky, môže sa ním stať aj krajský školský úrad. V súlade so školským zákonom č. 245/2008 Z. z. v znení neskorších predpisov cirkevné gymnáziá zriaďuje štátom uznaná cirkev alebo náboženská spoločnosť, súkromné gymnáziá zase iná právnická, resp. fyzická osoba.

² Sústavu školských zariadení podľa slovenského školského zákona tvoria školské výchovno-vzdelávacie zariadenia, špeciálne výchovné zariadenia, školské zariadenia výchovného poradenstva a prevencie, školské účelové zariadenia. [6, § 112].

³ K druhom školských zariadení podľa českého školského zákona patria zariadenia pre ďalšie vzdelávanie pedagogických pracovníkov, školské poradenské zariadenia, školské zariadenia pre záujmové vzdelávanie, školské účelové zariadenia, školské výchovné a ubytovacie zariadenia, zariadenia školského stravovania, školské zariadenia pre výkon ústavnej výchovy alebo ochrannej výchovy a školské zariadenia pre preventívnu výchovnú starostlivosť. [7, § 7].

Zo zriaďovateľov štátnych gymnázií v ČR majú najväčšie zastúpenie takisto samosprávne kraje, najmenšie zastúpenie obce. Český školský zákon č. 561/2004 Sb. v znení neskorších predpisov, rovnako ako slovenský školský zákon, uvádza možnosť stať sa zriaďovateľom aj registrovanej cirkvi a náboženskej spoločnosti, ktorým bolo priznané oprávnenie zriaďovať cirkevné gymnáziá. Takisto ostatné právnické osoby alebo fyzické osoby sa môžu stať zriaďovateľom súkromných gymnázií.

2. Vývoj počtu gymnázií v Slovenskej republike a v Českej republike

Štatistiky týkajúce sa trhu vzdelávania signalizujú, že veľkosť trhu priamych zákazníkov škôl, teda študentov, sa v SR objektívne znižuje. Dôkazom toho je fakt, že aj napriek rastúcemu trendu vývoja celkového počtu obyvateľov SR za obdobie rokov 2000 až 2011 klesá početnosť a podiel detí vo veku do 14 rokov na celkovej populácii. Celková populácia za rok 2011 sa oproti roku 2000 zvýšila o 36 616 obyvateľov, na základe čoho možno konštatovať, že celková populácia SR sa počas tohto obdobia nerovnomerne zvyšuje. Avšak podiel detí vo veku do 14 rokov na celkovej populácii SR za to isté obdobie má výrazne klesajúcu tendenciu (okrem roku 2011, kedy bol iba oproti predošlému roku zaznamenaný mierny rast o 1 584 detí), čo možno usúdiť aj z faktu, že detská zložka obyvateľstva za rok 2011 oproti roku 2000 klesla o 237 337 detí, t.j. o 4,5 %. [14, 15].

Najzávažnejším dôsledkom znižovania podielu detskej zložky obyvateľstva a zvyšovania postproduktívnej zložky je trend intenzívneho demografického starnutia slovenskej populácie. Proces demografického starnutia sa podľa štatistikov stáva spoločným problémom, týkajúcim sa v súčasnosti celej Európy.

Podobne ako v SR, aj v susednej ČR podľa štatistických údajov, týkajúcich sa demografického vývoja ČR, došlo za obdobie rokov 2000 až 2011 k rastu celkovej populácie ČR, ale zároveň od roku 2004 k poklesu detskej zložky na celkovej populácii do roku 2008, po ktorom došlo k miernemu rastu. Z uvedeného vyplýva, že celkový počet obyvateľov rastie, ale zároveň obyvateľstvo dynamicky starne. [14, 15].

Celkový počet obyvateľov v ČR za rok 2011 sa oproti roku 2000 zvýšil o 254 672 obyvateľov, avšak možno vnímať viac-menej klesajúcu tendenciu podielu detí vo veku do 14 rokov na celkovej populácii (okrem rokov 2009 až 2011, v ktorých bol oproti predošlým rokom zaznamenaný mierny rast počtu tejto detskej zložky na celkovom počte obyvateľov ČR).

Podiel detí vo veku do 14 rokov na celkovej populácii ČR za rok 2011 oproti roku 2000 poklesol o 189 445, teda o 2,2 %, čo však v komparácii s poklesom detskej zložky obyvateľstva SR (kde bol zaznamenaný pokles o 237 337 detí, t.j. o 4,5 %) predstavuje menej výrazné číslo.

Tabuľka 1 zobrazuje vývoj celkovej populácie a podiel detí do 14 rokov na celkovej populácii v SR a v ČR za obdobie rokov 2000 až 2011, ktorý bol uvedený v predchádzajúcom texte.

Tabuľka 1

Vývoj populácie a podiel detí do 14 rokov na celkovej populácii v Slovenskej republike a v Českej republike za roky 2000 - 2011

Rok	Počet obyvateľov v SR	Podiel obyvateľov vo veku 0-14 rokov na celkovom počte obyvateľov v SR	Podiel obyvateľov vo veku 0-14 rokov na celkovom počte obyvateľov SR v %	Počet obyvateľov v ČR	Podiel obyvateľov vo veku 0-14 rokov na celkovom počte obyvateľov v ČR	Podiel obyvateľov vo veku 0-14 rokov na celkovom počte obyvateľov ČR v %
2000	5 398 657	1 068 934	19,8	10 278 098	1 706 164	16,6
2001	5 378 783	1 032 726	19,2	10 266 546	1 663 180	16,2
2002	5 378 951	1 005 864	18,7	10 206 436	1 622 823	15,9
2003	5 379 161	973 628	18,1	10 203 269	1 591 709	15,6
2004	5 380 053	946 889	17,6	10 211 455	1 552 141	15,2
2005	5 384 822	920 805	17,1	10 220 577	1 522 866	14,9
2006	5 389 180	894 604	16,6	10 251 079	1 496 657	14,6
2007	5 393 637	868 376	16,1	10 287 189	1 481 355	14,4
2008	5 400 998	853 358	15,8	10 381 130	1 474 121	14,2
2009	5 412 254	833 487	15,4	10 467 542	1 475 923	14,1
2010	5 424 925	830 013	15,3	10 506 813	1 491 968	14,2
2011	5 435 273	831 597	15,3	10 532 770	1 516 719	14,4

Prameň: Spracované podľa údajov Eurostat-u. [14, 15].

Negatívny vývoj detskej zložky obyvateľstva na celkovej populácii v SR a takisto v ČR má za následok znižujúci sa počet žiakov a študentov vstupujúcich do vzdelávacieho systému oboch krajín a vyvoláva nutnosť riešenia problému škôl disponujúcich z roka na rok nižším počtom detí.

Slovenské aj české školy sú teda vystavené veľkému tlaku vyvolanému nepriaznivým demografickým vývojom. Medzi školami sa zostruje „boj o žiakov“, z čoho vyplýva nutnosť ponúknuť kvalitný výchovno-vzdelávací proces.

Napriek nepriaznivému vývoju detskej zložky populácie vývoj počtu gymnázií na slovenskom trhu vzdelávania mal za obdobie rokov 2000 až 2011 prevažne stúpajúcu tendenciu. Tabuľka 2 obsahuje údaje, týkajúce sa počtu štátnych, cirkevných a súkromných gymnázií v SR za roky 2000 - 2011. Možno konštatovať, že od roku 2000 až po rok 2011, napriek zaznamenanému nepriaznivému demografickému vývoju detskej zložky populácie SR, došlo k rastu slovenských gymnázií, a teda slovenský trh vzdelávania sa za sledované obdobie rozšíril o 36 gymnázií. Gymnázia v SR z roka na rok počas spomínaného obdobia na trhu vzdelávania viac-menej pribúdali, pričom ich najvyšší počet bol zaznamenaný v roku 2007, a to 252. [16].

Tabuľka 2

Počet gymnázií podľa zriaďovateľov v Slovenskej republike za roky 2000 - 2011

Rok	Štátne gymnázium	Súkromné gymnázium	Cirkevné gymnázium	Spolu
2000	157	17	38	212
2001	159	17	41	217
2002	158	17	45	220
2003	158	19	46	223
2004	161	22	51	234
2005	160	24	54	238
2006	162	30	54	246
2007	162	35	55	252
2008	156	40	55	251
2009	156	38	55	249
2010	156	39	55	250
2011	151	42	55	248

Prameň: Spracované podľa údajov Ústavu informácií a prognóz školstva. [16].

Český trh vzdelávania za obdobie rokov 2000 až 2011 (tabuľka 3) taktiež zaznamenal nárast, konkrétne o 20 gymnázií, čo však v komparácii so slovenským trhom vzdelávania za sledované obdobie predstavuje menšie tempo rastu ich počtu. V roku 2009 vzniklo 379 českých gymnázií, čo predstavuje ich najväčší počet za sledované obdobie. [17].

Tabuľka 3

Počet gymnázií podľa zriaďovateľov v Českej republike za roky 2000 - 2011

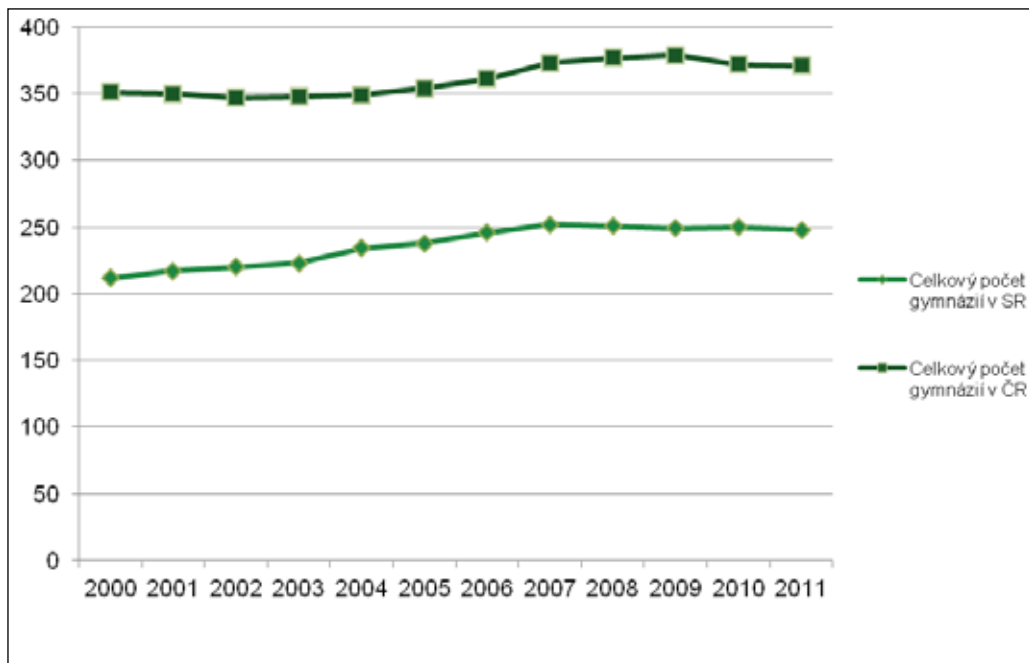
Rok	Štátne gymnázium	Súkromné gymnázium	Cirkevné gymnázium	Spolu
2000	280	53	18	351
2001	280	52	18	350
2002	278	51	18	347
2003	278	52	18	348
2004	277	53	19	349
2005	277	58	19	354
2006	277	65	19	361
2007	280	73	20	373
2008	280	77	20	377
2009	281	78	20	379
2010	280	72	20	372
2011	282	69	20	371

Prameň: Spracované podľa údajov Ústavu pro informace ve vzdělávání. [17].

Za účelom sprehľadnenia situácie, týkajúcej sa vývoja počtu gymnázií v SR za obdobie rokov 2000 až 2011, a to v komparácii s počtom gymnázií v ČR za rovnaké obdobie, uvádzame údaje v grafe 1.

Graf 1

Vývoj celkového počtu gymnázií v Slovenskej republike a v Českej republike za obdobie rokov 2000 - 2011



Prameň: Spracované podľa údajov z databázy Ústavu informácií a prognóz školstva a Ústavu pro informace a vzdělávání. [16, 17].

Vo všeobecnosti majú v súčasnosti slovenskí aj českí uchádzači o stredné školy, teda žiaci končiacich ročníkov základných škôl, najväčší záujem o štúdium na gymnáziách. Tento trend je determinovaný enormným záujmom mládeže o štúdium na vysokých školách, keďže relevantnú prípravu pre takéto štúdium zabezpečujú práve gymnáziá ako školy poskytujúce stredné všeobecné vzdelávanie. Dôsledkom toho je zvyšujúci sa počet štátnych i neštátnych gymnázií v SR a rovnako aj v ČR, a to napriek negatívnemu vývoju detskej zložky populácie v týchto krajinách, čo zároveň predstavuje jednu z príčin vzájomnej konkurencieschopnosti týchto škôl, spočívajúcej v odlišnej kvalite nimi poskytovaných vzdelávacích služieb.

E. Zacharová, J. Herich a A. Kvassay konštatujú, že vznikom prvých neštátnych škôl v SR po roku 1989 sa umožnilo rodičom po vyše štyridsaťročnej dobe opäť uplatniť ich základné demokratické právo slobodného výberu vzdelávania pre ich deti podľa vlastného presvedčenia a rovnako sa vytvorilo aj konkurenčné prostredie medzi poskytovateľmi vzdelávania. [18].

Integrálnou súčasťou školskej sústavy sa od roku 1990 stali cirkevné a súkromné školy, ktoré začali vznikať za čias Českej s Slovenskej Federatívnej Republiky na základe zákona č. 171/1990 Zb., ktorým sa novelizoval školský zákon č. 29/1984 Zb. a zákona

č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Trh gymnaziálneho vzdelávania sa teda po roku 1989 začal rozširovať o neštátny sektor vo forme cirkevných a súkromných gymnázií, pričom sa zároveň menila aj štruktúra nimi poskytovaného všeobecného vzdelávania. Prvé 2 cirkevné gymnáziá na území SR vznikli v roku 1990, pričom o rok neskôr boli otvorené aj prvé 3 súkromné gymnáziá. Cirkevných gymnázií bolo v roku 1991 už deväť.

V súčasnosti je v SR 97 neštátnych gymnázií (39 % z celkového počtu všetkých gymnázií); z nich je 55 cirkevných gymnázií, čo predstavuje 22 % z celkového počtu všetkých gymnázií, 42 gymnázií je súkromných, čo predstavuje 17 % z celkového počtu slovenských gymnázií.

Na území ČR vznikli taktiež v roku 1990 prvé 2 neverejné gymnáziá. Jedno z nich bolo cirkevné a druhé súkromné, pričom o rok neskôr existovalo 20 súkromných gymnázií a 4 cirkevné gymnáziá. [19].

Významnejší nárast súkromných gymnázií oproti cirkevným gymnáziám sa v ČR zachoval a aj v súčasnosti súkromné gymnáziá prevyšujú svojím počtom cirkevné gymnáziá. V ČR teda existuje 89 neštátnych gymnázií (24 % z celkového počtu všetkých gymnázií); z nich je 69 súkromných, čo predstavuje 19 % z celkového počtu všetkých gymnázií a len 20 gymnázií je cirkevných, čo predstavuje 5 % z celkového počtu českých gymnázií.

Je teda zrejmé, že konkurenčné prostredie sa v rámci slovenského, ale aj českého trhu gymnaziálneho vzdelávania za posledné obdobie zväčšuje tak o štátne, ako aj o neštátne gymnáziá, čo však v súvislosti s nepriaznivým demografickým vývojom detskej zložky populácie vytvára tlak na zmeny v kvalite gymnázií. Preto, ak si existujúce gymnáziá chcú uchovať svoju pozíciu na trhu vzdelávania, prípadne ju zlepšiť, musia byť dostatočne konkurencieschopné v zmysle ponuky vzdelávacích služieb a kvality ich poskytovania.

Záver

Ako vyplýva z analýzy súčasného stavu v SR, za posledné obdobie dochádza k výraznému zníženiu detskej zložky populácie. Pokles počtu absolventov deviateho ročníka základných škôl má za následok zánik mnohých stredných škôl. Neplatí to však pre trh gymnaziálneho vzdelávania, ktorý má napriek tomuto faktoru rozširujúcu sa tendenciu. Gymnáziá si totižto udržiavajú rovnaký počet tried a ich vývoj v počte študentov má skôr rastúcu tendenciu. Potvrdzuje to aj skutočnosť, že v roku 2010 žiaci gymnázií predstavovali v SR takmer tretinu všetkých žiakov na stredných školách.

Podobná situácia je v ČR, v ktorej taktiež avizujú pokles detskej zložky populácie, ale predsa len o niečo nižší ako v našej republike. Detí ubúda, ale počet miest na gymnáziách sa s rovnakou úmerou neznižuje. Vývoj v počte českých gymnázií za posledné roky zaznamenáva rastúcu tendenciu. Dôvodom je zvýšený záujem uchádzačov o štúdium na týchto školách. V posledných rokoch tak dôsledok nepriaznivého úbytku počtu žiakov v českej populácii pociťujú stredné odborné školy a učilištia, a to práve odlivom zostávajúceho počtu žiakov na gymnáziách.

Literatúra

- [1] Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. Národný strategický referenčný rámec. Operačné programy - Vzdelávanie. 2012. [cit. 21.3.2012]. Dostupné na internete: <http://www.nsrr.sk/operacne-programy/vzdelavanie/>.
- [2] Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR (2011 - 2015). 2012. 78 s. [cit. 25.3.2012]. Dostupné na internetu: http://skolstvi.cirkev.cz/_d/Dlouhodoby-zamer-MSMT-2011-15.pdf.
- [3] CIRBES, J. 1980. Základy vedeckého riadenia školstva. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1980.
- [4] Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR. Reforma v školstve. 2008. [cit. 13. 4. 2012]. Dostupné na internete: <http://www.minedu.sk/index.php?lang=sk&ro-otId=2838>.
- [5] Zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [7] Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) a prováděcími předpisy.
- [8] Zákon č. 76/1978 Sb. o školských zařízeních a prováděcími předpisy.
- [9] Zákon č. 564/1990 Sb. o statní správě a samosprávě ve školství a prováděcími předpisy.
- [10] Ústav pro informace ve vzdělávání. Strukturny system vzdělávání a odborné přípravy v Evropě. Česká republika. 2009/10. 65 s. [cit. 17.4.2012]. Dostupné na internetu: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_CZ_CS.pdf.
- [11] Zákon č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů.
- [13] Ústredný portál verejnej správy SR. Sústava škôl. [cit. 20.4.2012]. Dostupné na internete: <http://portal.gov.sk/Portal/sk/Default.aspx?CatID= 39&aid=1853>.
- [14] Eurostat. Population. [cit. 22.4.2012]. Dostupné na internete: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1>.
- [15] Eurostat. People by age group. [cit. 22.4.2012]. Dostupné na internete: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00010&plugin=1>.
- [16] Ústav informácií a prognóz školstva. Časové rady. Gymnázia a športové gymnázia. [cit. 26.4.2012]. Dostupné na internete: <http://www.uips.sk/sub/uips.sk/images/JC/rady/radtab04.xls>.

- [17] Ústav pro informace ve vzdělávání. Statistika. Ročenky. Vývojová ročenka Školství v ČR. Gymnázia. [cit. 27. 4. 2012]. Dostupné na internetu: <http://www.uiv.cz/clanek/437/417>.
- [18] Ústav informácií a prognóz školstva. Zacharová, E. - Herich, J. - Kvassay, A. 2010. Sprievodca nešťatnými školami a školskými zariadeniami. 2010. 116 s. [cit. 28. 4. 2012]. Dostupné na internete: http://www.uips.sk/sub/uips.sk/images/JH/sprievodca_ns_final_k_200411.pdf.
- [19] Ústav pro informace ve vzdělávání. Národní statistiky. Ročenky školství v ČR. Výkonové ukazovatele. [cit. 29. 4. 2012.]. Dostupné na internetu: <http://www.uiv.cz/rubrika/98>.

Formation and development of tourism services market

Alliona DYMCHUK*

Formy a rozvoj služieb v cestovnom ruchu

Abstract

The authors investigate the development of the tourist services market, its role in national economy. The historical approach to the study of the tourist services market was used and on this basis own periodization of development was proposed. As well it was identified the factors and researched their impact on market development. The value of demand (tourists) and supply (tourism industry) in developing the tourist market was proved.

Keywords: *service field, service market, tourist services market, development, tourist industry (field), tourist demand, tourist supply, tourist industry, tourism product, tour*

JEL Classification: L80, L83

1. General statement of the problem and its relation to important scientific and practical tasks

Current stage of the world economy development is characterized by the dominance of services field both in the structure of domestic production of most countries and in the system of international economic relations. On the one hand this indicates the formation of a new type of economy, and on the other – transition to the next stage of the international community development – the post-industrial society, which is characterized by leading positions of services and information technology in a system of gross domestic product formation, foreign trade between individual countries and international trade in general. [1, p.1].

The problem of the recovery of Ukraine from economic crisis can be successfully prevented by strengthening the role of non-production sectors of the economy. Among the main types of services tourism has the highest rates of development. Considering the available resources, our country has significant perspectives for the development of tourism industry.

The development of tourism requires dynamic development of all sectors of the economy. Tourist services market characterizes the level of economic development of any country. Highly developed tourist services market leads to wealth of the country, but imperfect and underdeveloped describes its poverty. Therefore, the development of national tourism market is provided the socio-economic system of the country: the higher level of economic development the state has, the more effective and adjusted its tourism market is, as its sustainability is provided by the stable development of other industries that sti-

* Alliona DYMCHUK, Ph. D. student, Chernivtsi Trade and Economic Institute of Kyiv National Trade and Economic University, 7 Central sq., Chernivtsi, Ukraine; e-mail: alliona_dymchuk@ukr.net

mulate demand by increasing incomes and provide supply by the efficient operation of the tourism industry. [4, p. 38].

2. Analysis of recent studies that lay the ground for solving the problem

The basis of theoretical and methodological foundations of services trade is based on the concepts of leading representatives of economic idea – R. Vernon, S. Linder, B. Ohlin, M. Porter, D. Ricardo, P. Samuelson, A. Smith, O. Heckscher and others. National and foreign scientists devote their works to the issue of tourism and tourist market: V. Kozyk, Yu. Makohon, V. Novytsky, Ye. Savelyev and others. The works of national and foreign scientists are devoted to the issue of tourism and services market development: A. Azar, A. Aleksandrova, M. Ananyev, A. Hayduk, V. Herasymenko, P. Hudz, M. Zhukov, I. V. Zorin, N. Kabushkin, E. Kadt, V. Kvartalnov, V. Kyfyak, K. Kuper, L. Levkovska, O. Lyubitseva, Makarenko, I. Mant, R. Mill, A. Morrison, G. Papiryan, V. Saprunova, V. Senin, T. Tkachenko, Dzh. Uoll, L. Ustymenko, V. Tsybuh, O. Chudnovskyy, I. Shkola.

However, the issue of development of the tourist services market, not tourism in general, is not completely covered in the literature. At the same, not much attention is paid to the tourism industry as one of the most important factors that stimulate the development of the tourist market.

3. Objectives of the article

The aim is to determine the stages of development of the tourist market and explore the fundamental importance of demand (tourists) and supply (tourism) in the development of the tourist market.

4. The presentation of main research information with entire grounding of received scientific results

Market of tourist services has a great economic value as it helps to solve common economic problems. Particularly, market of economic services is the economic system of interaction of four main elements: tourism demand, tourism supply, price and competition. [2, p. 48]. In turn, the mechanism of operation of these elements - individually and in interaction with each other - determines its value for the country's economic system as a whole.

As the market of tourist services operates through the mechanism of supply and demand, through the process of constant interaction, adaptation and coordination, we attribute the emergence and development of the tourist market with these primary elements of the market. In turn, tourism supply and demand are inseparably connected to the development of tourism.

We propose to consider development of the tourist market in the context of the development of tourism itself and in accordance with the emergence of tourism supply and demand.

Modern tourism is a young phenomenon, on the one hand, because it has become widespread only after the Second World War, and on the other hand, tourism has deep

historical roots, because travelling is known to mankind since ancient times. The whole history of tourism development can be divided into four main stages [6, p. 7]:

1. from ancient times to 1841 - the initial stage of tourism development;
2. from 1841 to 1914 - the stage of organized tourism;
3. from 1914 to 1945 - formation of the tourism industry;
4. since 1945 until today - the stage of mass tourism and globalization of the tourism industry.

Let us analyze each stage in detail.

The first stage

It is clear that the predecessor of modern tourist trip in the present sense was any trip that our ancestors performed. The main factors that made them travel were: the need for exploration of new areas, convenient for living and various activities, human curiosity, the desire to learn the world around. A boat can be considered the oldest means of transport.

Due to the development of society, the emergence of commodity-money relations, division of labor and separation of those who were not employed in social production and management, appeared the categories of constantly traveling people. The first stage of travel and tourism was characterized by factors that primarily promoted the development of demand, namely:

- The development of trade, that in turn promoted the socio-economic development of society and meeting human needs in the knowledge of the physical world, other nations, the establishment of economic, cultural and political relations between them.
- Development of different religions also promoted travel in different eras, especially in the Middle Ages. Performance of religious missions, pilgrimage promoted necessary conditions for accommodation, meals, transportation and familiarization with sacred objects (a kind of excursion service).
- The development of culture and art. Naturally, there was a certain category of travelers who got acquainted with the customs, culture and sights of art, as well as slightly different category of travelers: those who seek education in other countries, to learn or improve foreign languages.
- Cognition of nature leads to the discovery of new lands, places with a unique climate, healing qualities of mineral springs that can improve human health. This contributed the development of recovery trips.
- The increasing the share of free time in society is also an important factor that contributed tourism. After all free time offers people not only the possibility to restore their life force the ability to use their free time efficiently when learning the surrounding world, doing things you love, educating children and youth, using the experience and achievements of past generations.

Tourism at its initial stage of development was not organized and mass phenomenon, and had no commercial orientation, despite the development of specific areas of tourism,

expanding range of travel purposes and even specific activities and construction of special facilities for recreation, treatment, food, entertainment for travelers. Some commercial activities of individuals and organizations that helped to perform trips were separated. The organization of such events was nonsystematic. Since the XVIII tourism has become an occasional but not separate branch of purposeful activity. Until the second half of XIX century such situation had adjusted in almost all developed countries.

The nature of travel at the initial stage has mostly been spontaneous and forced (migration towards a more favorable place of residence, traveling of merchants). There was no system in organizing trips. Tourism has been organizing by itself (self-tourism) mostly by means of travelers' transport (animals, boats).

At this stage tourist market was only characterized by demand. There was no such thing as "tourist supply", although occasionally such services as catering, lodging or transportation were provided. Tourist market didn't exist yet. This stage created preliminary conditions for the market.

The second stage

Some scientists call the second stage of tourism development a period of elite tourism. Development of vehicles at the beginning of the XIX century has become a powerful impulse to the development of tourism. Quality and reliability improvement of transportation, transition to regular traffic, appearance of companies specializing in serving temporary visitors promoted population migrations. Note that in this period primarily luxury hotels catering members of aristocratic circles, the higher officers were built. In the second half of XIX century leisure industry expands its scope. Enterprises of hotel industry now included travel agencies that organized tourist trips and sold them to the consumer. [5, p.11].

So, the second stage of tourism development is characterized by the appearance of the first tourist organizations. Among the first people who made an organized journey of a large number of people was Englishman T. Cook. In 1841 as Chairman of the Soberness Society he organized the trip for the members of this society from Leicester to Loughborough. The range of services for travelers included transport service (journey was performed by rail), meals for participants of the tour, excursion. This trip revealed both for Cook and for many other entrepreneurs a new promising financially profitable activity. And for the next 20 years travel companies have begun to emerge in England. Similar firms at that time also start to appear in Europe. Thus, at the second phase of development tourism becomes organized. [6, p. 9].

Important factors of tourism at this stage:

- development of scientific and technological progress (at the turn of the nineteenth and twentieth century new modes of transport appeared, that made traveling more comfortable and faster, roads were built, new means of communication were created);
- tourism is being formed as a separate elite entertainment for wealthy people (main categories of travelers are aristocracy, officers, high and medium military officials,

intellectuals, the bourgeoisie);

- the establishment of tourist infrastructure (travel agencies, hotels, dining and entertainment for travelers, travel agencies);
- the appearance of the first tourist personnel (managers of tourism, travel agents, tour guides, guides, instructors);
- establishment of new tourist centers, spas, development of the existing ones.

Thus, the tourist industry of this period stayed in the process of formation, where the important role was played by the factors associating with the construction of infrastructure, emergence of services and further development of different areas, one of which the tourist business has become.

T. Cook was the first to create a specific tourist product – a tour, by entering into agreements with railway and shipping companies, hotels and restaurants. We believe that 1841 can be considered the beginning of the emergence of the tourist market, as the creation of the first tourist organizations indicates the presence of tourist product, and therefore tourist supply.

The development of tourism industry has led to the establishment of the International League of tourist associations in 1898 headquartered in Luxembourg. Tourist activity was interrupted by world wars. Only after the Second World War in 1945 tourism received the state of development again.

The third stage

Despite the negative impact of the First World War, economic depression of the 30-s, mass tourism has been further developing during the first half of XX century. Between the first and second World Wars tourists have been traveling not only for fun but also for the acquisition of new knowledge. Routes began to include cultural and historical objects.

The fourth stage

The World War II has dramatically changed the trends in tourism, thus the U.S.A. and Canada have become the leaders of the tourism exchange instead of Europe, and in the middle of 1948 trips for foreigners to Japan were allowed. [5, p.13].

Commercial direction of travel agencies suggests tourism as a sector of business. The third stage of tourism development is characterized by the following factors:

- rapid formation of the tourism industry;
- the emergence of national and international tourism organizations, indicating the entrance of tourism to national and international levels;
- the official establishment of vacations for workers, enabling traveling for people employed in production;
- geographical expansion of traveling.

Great organizational work of attracting and serving tourists, planning and preparing the routes, constructing specialized complexes, building the infrastructure for specific regions - all of this can be attributed to the modern tourism industry, recreation, therapy,

entertainment and business. During this period tourist activity becomes the main activity for many businesses and organizations that provide professional travel services. [3, p. 9]. The presence of tourism industry indicates the possibility to satisfy more tourist demand by the full supply, and therefore provide more efficient interactions on the way to the equilibrium. All these factors positively affect the development of the tourist market.

. At the end of the Second World War tourism industry gets more powerful impulse for the development. International integration, expansion of the international division of labor, opening of borders, providing easier access to other countries, the development of transport and communications, improvement of living standards of the general population - these are general trends that characterize the beginning of the 4th stage.

Tourism becomes the main sector of the economy of many countries, one of the factors of globalization processes in the world, a mass phenomenon, accessible to most citizens of developed countries. This is a period intense activity of tourist companies, mass construction of hotels, motels, recreational activities and entertainment. This stage of tourism development is characterized by such factors:

- a significant increase in the welfare of the general population;
- increase of leisure time;
- establishment of mandatory paid leave for workers at the state level;
- active operation and development of the tourism industry;
- establishment of major international tourist organizations;
- international integration, opening of borders, providing easier access to other countries;
- expansion of international division of labor;
- development of transport and communications.

The allocation of tourism as an independent component of services is a common characteristic of this period. Tourism acts as an effective means of recreation with the growth of psychological stress and intensification of life in industrialized countries. Tourism becomes a necessity for population of highly industrialized countries. At the end of XX century there is an increase in demand for tourism services among people of an average and below average wealth. This differentiated tourist market more, which led to the variety of tourist products, calculated for people with different material wealth, different interests and requirements to the level of service.

In the mid XX century, governments around the world have paid serious attention to the development of tourism and in 1947 separate international tourism organizations were united in the International Union of Official Travel Organizations (UITP). Its acting members included both public and private official national organizations of 116 countries.

The need for regular international contacts for the development and coordination of tourist exchanges, coordination of political, economic, social and cultural aspects has caused reorganization of UITP in 1969 into intergovernmental World Tourism Organization (WTO) by The UN General Assembly resolution.

Thus, political, economic, technical, cultural and social factors (both internal and external) promoted the development of international tourism in XX century. The intensive development of tourism was marked in countries with favorable domestic and foreign policy, sustainable economic potential, sufficient level of cultural and social support of citizens. It should be noted that a significant positive impact on the growth of international tourist exchanges led to the development of transport, increase of its comfort at affordable prices, and the development of information and communication. [2, p. 48].

Conclusions

According to our analysis of the tourist market, basing on the development of tourism in general, we offer our own development periods the tourist market:

- from ancient times to 1841 - precondition for establishment of market (formation of demand);
- from 1841 to 1945 (except during the world wars) - the formation of the tourist market (supply development and effective interaction of supply and demand towards equilibrium);
- since 1945 to the present day - intensive development of the tourist market, the globalization of the market.

The historical approach to the study of the tourist market has been used to identify the main stages of its formation and logic of development.

Therefore, given the above mentioned factors of tourism development we can conclude that the massive demand for tourist services has caused mass production. Varieties of public institutions that produce components and types of tourist products in general constitute the tourism industry.

Thus, summing up, it should be noted that development of the tourist services is provided by the complex of factors that contribute to the establishment and operation of the tourism industry as a cross-industry complex that specializing in creating tourist product that can meet the specific needs of the population in traveling through the production and sale of goods and services of tourist destination. So, the basis of the tourist market is a tourist industry that represents tourist supply.

The development of such new trends and patterns as socialization of the global economy, fundamental changes in its structure, especially fast development of intangible production, globalization of trade, financial and labor markets, formation of the global information and communication space has significantly influenced the strengthening role of the service sector in the global economic system.

Under these circumstances tourism as a phenomenon of social life and the derivative of social development has turned into a powerful communicational component of globalization.

Literature

- [1] DUBENYUK, Y. A. 2008. The development of world tourism market: Abstract of dissertation of candidate of economic sciences / Donetsk National University. Donetsk, 2008. 22 p.
- [2] ZORIN, I. V. - KAVERINA, T. P. - KVARTALNOV, V. A. 2005. Tourism as an activity. Moscow: Finances and Statistics, 2005. 288 p.
- [3] KYFYAK, V. F. 2003. The organization of tourism in Ukraine. Chernivtsi: Green Bukovyna, 2003. 312 p.
- [4] LYUBITSEVA, O. O. 2003. Market of tourism services (geospatial aspects) - 2nd ed., Revised. and add. K. "Alterpres", 2003. 436 p.: Il., Maps.
- [5] PUTSENTEYLO, P. R. 2007. Economics and organization of tourism and hotel business. Textbook. K.: TSUL 2007. 300p.
- [6] USTYMENKO, L. M. - AFANAS'EV, I. U. 2005. History of Tourism: Manual. K.: Alterpres, 2005. 320 p.

Specificity of small business development in Russia in 2000s: regional analysis

Marina MIRONOVA - Tatiana KREIDENKO*

Špecifiká rozvoja malého a stredného podnikania v Rusku v roku 2000: regionálna analýza

Abstract

The article defines the features of small business in Russia in terms of international comparisons. It analyzes regional disparities of Russian small business and the dynamics of its industrial structure. It is intended to describe the dynamics of regional development of small business in Russia in 2000-2008 and its trend in the period of economic crisis. It provides typology of Russian regions in terms of small business development and identifies the main types of regions with the variety of impacts small business has on the economy.

Keywords: *small business, regional characteristics of small business development, regional disparities development, branch structure of small business, types of regions in terms of small business development*

JEL Classification: O11, O18

1. Features of small business development in Russia and the importance of small business in the economy

The turnover of small enterprises in Russia¹ reached 18,727.6 billion rubles in 2008, the number of small businesses grew to 1.3million, the average number of employees - 10.4 million people, having increased 1.6 times and 1.7 times respectively compared to 1998. [3, 4]. In the period of 1998 -2008 this sector of the economy demonstrated a tendency to growth: the annual increase in employment in small companies is 8 times higher than in large and medium-sized enterprises, investment activity indicator is 3 times bigger than the annual growth rate of fixed investment in the economy as a whole. The share of profitable small-scale enterprises in manufacturing, production and distribution of electricity, wholesaling and retailing, transport and communication is larger than that in large and medium-sized enterprises in the same field. [3, 4].

For period 2000 - 2008, characterized by the general rise in economy, the increase in per capita income and boost in the development of industries, including those oriented to internal demand, the per capita index of small business development (1.6 times) especially

* Marina MIRONOVA, Ph.D., Associate Professor - Tatiana KREIDENKO, Ph.D., Associate Professor, Department of Regional Economics and Geography, Faculty of Economics, Peoples' Friendship University of Russia, Vinokurova street, the house 12, building 2, apt. 14 and Bataysk proezd, the house 188, apt. 188, Moscow, Russian Federation; e-mail: mirmar@yandex.ru, t.kreidenko@mail.ru

¹ Since January, 1, 2008, the notion «small enterprises» implies enterprises with the number of employees under 100 people and the maximum value of profit beyond 400 million rubles. [1].

markedly grew and reached 9.5 enterprises per 1000 people, but turned out to be one of the last among the developed countries. In Europe it is equal to 45 enterprises, in the USA – 74.2, in Japan – 49.6. [6]. That time small business in Russia employed less than 17% of the working population producing 13-17 % of the country's GDP and less than 5 % of export goods (3 - 4 times less than in developed countries). [3]. Despite higher rates of productivity growth in small businesses of RF, average wages in small businesses are lower compared to those in large-scale ones. It occurs due to excessive cost savings and relatively lower incomes of businesses. Other reasons for the small firms' underdevelopment in most regions of Russia are high business risks and corruption component, low entrepreneurial activity of the population, etc.

At the same time, in the economically developed countries small business plays an important role in the socio-economic development, makes a significant contribution to shaping the resource base of all economically developed countries in the world welfare and social stability, and is of great importance for the formation of a competitive economy. In developed countries the share of small businesses accounts for 90 % of all enterprises, more than 50 % of GDP produced, 50-70 % of the employed population, about 30 % of export products manufacturing. [6]. Small business is not only involved in forming budgets at all levels, creating jobs, employing socially unstable population strata, in particular youth, women, immigrants etc, but also provides opportunities for innovative technologies development.

Small business has an important role in the development of innovative economy by investing in knowledge-intensive high-tech areas of manufacturing. In the „new economy“ small businesses are widely involved in the innovation process with the help of venture capital and innovation activity of small firms creates a framework for restructuring the entire economy to knowledge-intensive basis. [10]. According to statistics about 30 – 60 % of small and medium-sized enterprises are related to innovative ones and play a key role in developing new products and markets in the high-tech areas including information technology, bioengineering, medical and pharmaceutical industries, telecommunication and information processing, research and development, marketing research, production and human resources management. Small enterprises are capable of fast development and reengineering of goods and services that can meet new market requirements, they can easily adopt new organizational models to cut costs and apply new technologies to increase sales. [13].

At the same time, the contribution of Russian small firms to innovation is at a very low level, within the statistical error: according to National Institute of Entrepreneurial Problems System Study (NIEPSS) about 2 % of all contemporary small business can be related to innovative, the share of innovative enterprises in manufacturing hardly exceeds 0.1 % (0.12 % in 2009 r.), the proportion of small enterprises in firms' R&D expenditures is only about 2.1 % in the manufacturing sector. [11, 12]. In developed countries small business contributes more to innovation, even in France, in 2008 the figure was twice as much - 4.2 %, in more „entrepreneurial“ countries (USA, Germany, Italy) it exceeded 5%, and in Canada, Britain, Spain and Finland it was more than 10 %. [12].

In 2008 the proportion of research enterprises in the small business industrial structure in Russia amounted to only 0.9 %. However, only in 6 regions the rate was above the national average: Moscow (1.94 %), Tomsk region (1.82 %), Kaluga region (1.47 %), St. Petersburg (1.44 %), Moscow Region (1.27 %), Republic of Tatarstan (1.01 %). [3]. All of these regions are the major centers of science and education, or stand out for a high level of innovation in the economy due to the development of special economic zones of technology-innovative type there.

The small research companies have high regional concentration: 50% of them are located in Moscow and St. Petersburg, in 10 subjects, being leaders regarding the number of research firms, all enterprises of this kind of small business account for 72 %. [3]. Small business' performance is extremely low in most regions of the Southern and Far Eastern federal districts, the turnover of such companies is less than 0.1 % of the small businesses' total turnover in the region because of their retarded social and economic development, low efficiency of economic activity and weak scientific and technological potential.

The share of small enterprises of Russia engaged in technology innovation in 2007 ranged from 1.6 % in the production and distribution of electricity, gas and water up to 9.9% in the chemical industries. The share of enterprises of this kind in manufacturing was only 4.5 %, despite the particularly rapid growth in 2003 - 2007(3 times). Despite the plans to establish in Russia more than 2 thousand small research companies attached to scientific institutions and universities (about 100 thousand new jobs) trends of developing in the small business in Russia, are critical. [14]. While in 2000 the enterprises working in the field of science and scientific service, accounted for 4.2 % and 2.6 % of the small enterprises total output, by 2008 this figure fell to 0.9%. [2, 3].

One of the main reasons for this situation is the fact that small manufacturers and technology businesses of Russia today operate without any interaction with the anchor businesses and industries in the region. Their innovative ideas are hardly ever applied in practice, because there is a large time gap between the creation of innovation and its implementation. Russia today is just beginning the creation of infrastructure for SME development - business incubators. [9].

2. Regional disparities of Russia small business

In modern Russia the level of its development is characterized by significant regional disparities and the low level of development in most regions of the country. Differentiated by region consumer demand for its products and services that depends on the population income and the level of urbanization, degree of large business development, institutional environment has a special influence on small business development in Russian Federation.

In per capita terms the security of the small enterprises (the number of small enterprises per 1000 inhabitants) only 12 subjects of the Russian Federation in 2008 had higher indicator of the number of small enterprises per 1000 people than the average one in the country. They are the main leading regions due to socio-economic indicators of Russia's

regions: Moscow and St Petersburg, Kaliningrad, Novosibirsk and Samara regions, Krasnoyarsk and Primorsky Krai, etc. The lowest indicators are mainly typical of some regions of the Southern, the Far Eastern and Siberian federal districts (North-Caucasian republic, the Chukotka autonomous district, the republic of Khakassia, Yakutia and Tuva, the Jewish Autonomous Region). These regions are characterized by a lag of socio-economic development, often a high proportion of rural population, the lack of large cities and often shadow nature of small business (that makes statistical data ill-founded). [10].

The positive trend of regional small business development is the reduction in inter-regional gap on the number of small enterprises per 1000 people - in 2000 – 08 years it halved and was 15-fold: the maximum indicator is typical of the North-Western regions and Central federal districts (the highest one is in St. Petersburg - 22.7 enterprises per 1000 inhabitants), the minimum one – of the South (the Republic of Dagestan – 1.5). [10].

A similar pattern is revealed by regional analysis of small businesses' turnover. The highest turnover per enterprise (more than 16.5 million rubles in 2008) is inherent in most regions with high income levels, which is associated with specific sectoral structure of small businesses in Russia (Moscow, regions of Sverdlovsk, Moscow, Sakhalin, Tyumen and Samara, Khanty-Mansi Autonomous District, and others). The lowest rates (less than 6.5 mln.) are intrinsic to the subjects with low income levels - Tomsk and Penza region, Republic of Karachay-Cherkessia, Khakassia, Altai, Kabardino-Balkaria, Tuva, Chechnya, Ingushetia. The scale of the asymmetry on the indicator remains very high with a 28.4 times gap between the Sverdlovsk region and the republic of Ingushetia.

The maximum amount of annual turnover per employee of small enterprises is in Sverdlovsk and Samara regions (more than 2.7 million), the minimum - the Amur and the Penza regions, Jewish region, Republic of Kalmykia, Altai, Tyva, Khakassia and Ingushetia (less than 0.9). There is a 6.6 times gap between the value of the index in Sverdlovsk region and Ingushetia.

In 2008, 76% of the subjects of the Russian Federation had the level of small business employment close to the Russian average (10-20% of total employment in the region). Only a few regions of the country stood out for higher values of the indicator, and the leading position belonged to the cities of federal control (Moscow, St. Petersburg) with rapidly growing sector of services and higher business activity of the population.

Lower values of employment of small business were typical of some regions of the Southern, the Far Eastern and Siberian federal districts. The North Caucasus – due to more important institutional constraints of small business development (a conservative type of political regime, dominating shadow economy). Sparsely populated north-eastern regions – due to the objective limitations (a small number of large cities, low profitability of small business, and alternative employment opportunities in mining industry with high wages in resource-export regions). Interregional differences reached 12.5 times: the maximum value - in Moscow (30.1 %), the minimum - the Chechen Republic (2.4%). [10].

The share of small businesses grew most rapidly in the Volga Federal District. Tatarstan and Bashkortostan particularly increased the share of employment in 2002-2008 years (more than 3 times), that is primarily conditioned by the regional support to small business development in these subjects. According to the World Bank, for example, by 2009, Kazan was ranked first among the largest cities in Russia for setting up small and medium businesses. [10].

To the most extent Russian Federation subjects differ according to index of small business turnover per enterprise (the skewness amounted to 30-fold in 2008). To the least extent the regions in the country differ by small business turnover per employee – almost 7-fold.

Table 1

The differentiation of regions of Russia on the basic parameters of development of small business (2008)

Indicator	The regions with the highest indicators	Regions with minimal indicators	Extent of asymmetry
The number of small enterprises per 1000 people	Saint-Petersburg -27,7	Dagestan - 1,5	18,5
The turnover of small enterprises per employee (million rubles)	Sverdlovsk region - 3,3	Ingushetia - 0,5	6,6
The turnover of small enterprises per enterprise (million rubles)	Sverdlovsk region - 25,6	Ingushetia - 0,9	28,4
The share of small business (by the average number of employees) in total employment, %	Moscow - 30,9	The Chechen republic- 2,4	12,9

Source: Малое и среднее предпринимательство в России. 2009. Стат.сб./ Росстат. М., 2009.

Despite some high economic indexes of small businesses in certain regions of the Ural and Povolzhye okrugs (for example Sverdlovsk and Samara regions, Khanty-Mansi Autonomous District), small business is best of all developed in Central and North-Western Autonomous okrugs (Moscow and St.Petersburg, Moscow, Leningrad, Kaluga, Yaroslavl regions) These regions are characterized by high per capita income and regional government support of small entrepreneurship and have large urban agglomerations and beneficial frontier and transit location.

Underdevelopment of small business is typical of some regions in Southern, Far Eastern and Siberia Federal okrugs. These regions can be divided into 2 main groups: one – with low level of socio-economic development, with high percentage of rural population

and often shadow business (Dagestan, Ingushetia, Chechen Republic, Tuva, Altay, Khakassia, Kalmykia, Kabardino-Balkaria, Karachaevo-Cherkessia) and the other – with high employment opportunities in export manufacturing industries, with high wages (Nenetskiy, Chukotskiy, Yamalo- Nenetskiy Autonomous okrugs, Yakutia).

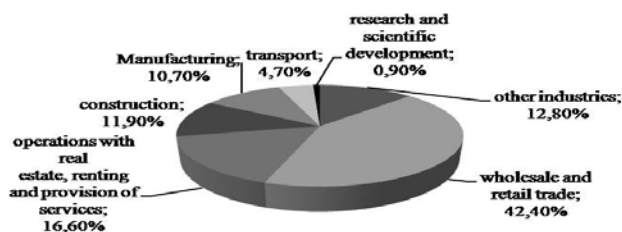
3. Branch structure of small business in Russia

Industrial proportions in the development of small business of the country are specific and characterized by the development of four major areas of activity - trade and repairs, real estate, manufacturing, construction (figure 1). This structure is attributable mostly to the relatively rapid return on investment and focus on consumer demand. The key distinction of the branch structure of small business of Russia from the developed countries is that in Russia the share of employment in trade is 2 times higher and 2 times lower in the service sector, 5 times lower – in science and information technology, 5 times lower in health and social services. [7].

The share of industry in the branch structure of small business has a tendency to decrease (for 1998 - 2008 decreased from 15.7 % to 10.7 %, due to low competitive potential of its products compared to the export ones and those by large businesses), and real estate transactions - to growth. [2, 3].

Figure 1

Share of the total number of enterprises in various industries in the general structure of the Russia small business, in % (2008)



Analysis of the regional peculiarities of small business sectoral structure revealed an increased proportion of manufacturing only in 11% of the Russian Federation subjects, specializing in general and the average mechanical engineering, as well as light industry. Low share of manufacturing developed mainly in the regions of mineral resources.

Most obviously negative tendencies in transformation of sectoral structure of small business showed up in the last years of the decade investigated. In 2006-08 the reduction in the percentage of staff employed by small enterprises in processing productions was marked not only in Russia on the whole, but already in all federal districts. The maximum losses were observed in the Central Federal Districts (from 20.2 % to 16.2 %), the minimum ones – in the North West, but only due to slower reduction in the proportion of manufacturing enterprises in the structure of small business in the District (from

20.5 % to 18.3 %). A slight increase in the indicator under research was registered only in 10 regions of Russia (Tatarstan, Khakassia and Dagestan. Penza, Ivanovo, Ryazan, Arkhangelsk, Sakhalin Region, Perm Region, Khanty-Mansi Autonomous District). [7].

This situation is due to the regional differentiation of the regulatory environment for business. According to the World Bank out of 10 cities nominated for the title of the oasis city for business in Russia the most difficult conditions are in Voronezh and Moscow. In Moscow it takes a new business 30 days to set up, it requires 2.7 % of income per capita, it takes 704 days to obtain building permits and 52 days to register property and it is necessary to pay 0,2 % of the property value. On the basis of total indicators the best conditions for business development are in Kazan, Tver, Petrozavodsk. [11].

4. Types of Russian regions in terms of small business development

For a comprehensive description of small business development in the Russian Federation a number of indicators that allow us to assess the level of its development have been used. They are - the availability of small enterprises per 1000 people, the proportion of small businesses in total employment (due to an average registration and secondary employment), the turnover of small enterprises per employee and per enterprise, the proportion of scientific research enterprises in the industrial structure of small business in 2008 and the dynamics of the employment share of small enterprises in manufacturing for the period of 2000-2008. (Based on Rosstat statistics). [3].

The method of sorting out the types of Russian regions in terms of small business development is based on the principle of multicharacteristic typology: each of the indicators was used to calculate deviations from the Russian average index value for all regions of the country; the Russian regions were ranked into five groups: with the maximum and high positive deviations, with deviations close to the Russian average, with high and the maximum negative deviations.

According to the new ranking based on the sum of ranks of 7 above mentioned indicators five type of regions were defined in terms of small business development (figure 2).

Type 1 - the regions with high level of small business development. It includes only Moscow, where small business has the highest rates of small enterprises availability in the country: percentage of involvement in small business (about 30 %), percentage of scientific and research enterprises in sectoral structure etc. Moscow is in top three regions according to the supply of small enterprises per 1000 people and turnover per person employed. High indexes of small business development in the region are also attributed to developed infrastructure of small business support. Moscow accommodates 8 out of 29 registered innovation and technological centers of Russia, the largest inter-regional center of industrial subcontracting² and partnership engaged in developing inter-regional

² Regional centers of subcontracting providing infrastructure support to the development of small and medium-sized manufactures cooperation operate only in 30 RF subjects (according to the portal of information support to small and medium-sized manufacturing: <http://www.subcontract.ru/>).

cooperation of small and large-scale enterprises and encouraging small manufacturing and innovative business.

Type 2 - the regions with the above average small business development. They are 5 largest economic centers of the country characterized by diversified and rapidly growing economies and relating to „locomotive“ regions (Sverdlovsk and Moscow, Kaliningrad and St. Petersburg) and „reference“ regions (Samara region). Almost all the indicators taken into account in this analysis are high or very high there.

A number of regions are leading economic centers with the fast growing service sector, higher entrepreneurial activity of the population and high level of institutional environment development (Moscow region, St. Petersburg, Kaliningrad region). It is necessary to highlight that in these regions large scale manufacturing enterprises cooperate actively with small ones with the help of subcontracting within the framework of developing production clusters.(Sverdlovsk and Samara regions). Sverdlovsk, Samara, Moscow and Kaliningrad regions reveal 1.5 – 1.8-fold excess of Russian average indicators of small business turnover per person employed and per enterprise. In St.Petersburg and Kaliningrad region the percentage of involvement in small business and the supply of small enterprises per 1000 people are 1.6 – 1.7 times higher than Russian average indicators. In small business sectoral structure of St.Petersburg and Moscow region, the percentage of scientific and research enterprises is 1.5 times higher than in Russia on average.

Type 3 - the regions with an average level of small business development. It includes 23 subjects of the Russian Federation, located mainly in the European part of the country - the Southern, Volga and North-West Federal District, as well as in the south east of the Urals and the Far East. Despite the fact that certain indicators of small business development within the group demonstrate extreme values (for example, the number of small enterprises per 1000 people in Nizhny Novgorod region is 13.9, in Perm krai – 5.5; the level of employment in Volgograd region – 21.4% and in Khanty-Mansi okrug – 7.6 %), while comparing the values of all small and medium entrepreneurship development indexes the regions under research were included in one group (with the average rating value – 3).

The analysis of small business development indexes in these regions allowed to distinguish two extremely different subtypes. The first one includes the regions located in European part of the country within the main economic zone of development and population settlement. The indicators of small business development there, as a rule, are close to average ones in Russia. The exception is rather low percentage of scientific and research enterprises in small business sectoral structure (with the exception of Kaluga region, Tatarstan and Bashkortostan). In the regions of such type, small business develops within operational regional programs and cooperation with medium-sized and large-scale enterprises (regional subcontracting centers operate in 13 regions of this type).

The second subtype differs by the fact that certain indicators of small business development in the group have significant differences in values. Fairly low percentage of small businesses in certain resources and export regions (Tyumen region, Khanty-Mansi

Autonomous okrug, Perm krai, Magadan region) is compensated by enterprises' high turnover per person employed, that is, apparently, conditioned by population effective demand. For example, in Magadan region the percentage of scientific and research enterprises in sectoral structure is 3 times low than in Russia on average and turnover per enterprise is 1.5 times higher than Russian average values, in Khanty-Mansi Autonomous okrug the level of engagement in small business is 1.5 times lower but turnover per person employed is 1.5 times higher than Russian average values. However, their extreme values within different indicators are compensated taking into account average rates of all small business development indicators, that is why the regions under research are included in one group. The main location of these regions is North-Western (North economic regions), Ural (northern part) and Far East federal okrugs.

Figure 2

Types of Russian regions in terms of small business development, 2008



Type 4 - the regions with the below average small business development. This is the most representative group; it comprises 60% of the subjects of Russia. They are located mainly in Asian countries (the Siberian and Far Eastern federal districts), in regions with lower standards of living, as well as in the less developed regions of the Central (for example, Orel, Tambov, Ryazan regions) and regions of the North-West District with a predominance of heavy industry (Republic of Karelia, Vologda and Arkhangelsk regions, etc.). In all these regions the indicators of small business development have very low values; they do not even reach the Russian average.

Type 5 - the regions with a low level of small business development. They are a few subjects in the South (the Republic of Kalmykia, Karachay-Cherkessia, Chechnya, Ingushetia), Siberian (Republic of Tuva and Khakassia), characterized by the lowest socio-economic development, and Northwestern (Nenets Autonomous District, with a markedly

monospecialized economy). The indicators of small business development there are the lowest in the country.

This typology helps to assess the small business involvement in economic development in the region. Small business's role is the most important in the economy of the regions of 1, 2 and 3 types, those with high per capita incomes of the population and regional authorities' encouragement of small businesses, availability of large urban agglomerations or advantageous geographical location with the assistance of regional authorities in setting up small business. The share of regions with the level of development above the average is only 34 %.

Poor small business development is typical of the regions of 3 and 4 types, which represent the vast majority of the Russian Federation. They can be divided into two main groups: those with low socio-economic development, a high proportion of rural population, and often shadow way of doing business or employment opportunities in the export branches of industry with high wages.

5. Modern trends of small business development in Russia

The period of economic crisis reveals downturn in small business development. In Russia small and medium-sized companies are traditionally aimed at meeting internal economy needs, so a decrease in consumer demand turned to be the main reason for the aggravation of small business problems.

First of all it referred to inter-regional disparities in its performance. For example, the skewness of small businesses per 1000 people increased 1.5-fold (from 18.5-fold in 2008 to 24-fold in 2009). [3, 4]. Moreover, small business turnover per enterprise dropped dramatically almost 4.5 times.

Furthermore, the crisis affected small business development in Russian Federation by certain changes in small entrepreneurship sectoral structure. Within the framework of slight changes in the percentage of certain industries in the structure (table 2) and the growth of enterprises number in all industries (excepting), changes generally occur with the help of increase in the number of microenterprises (with fewer than 15 employees) in the total number of small businesses.

Table 2

Changes in the sectoral structure of small business in 2008-2009

	Manufacturing	Trade	Transport and communication	Operations with real estate and services	Research and scientific development	Construction
2008 г.	10,7	42,4	5,4	17,5	0,9	11,8
2009 г.	10,3	41,1	5,8	18	0,75	12,1

Source: Малое и среднее предпринимательство в России. 2009. Стат.сб./ Росстат. М., 2009; Малое и среднее предпринимательство в России. 2010. Стат.сб./ Росстат. М., 2010.

However, such growth can not be called qualitative, as the number of small enterprises with 15-100 employees dropped (including those in manufacturing in 43 regions of the country), and valid. It resulted in the decrease in the average number of employees in one business (from 7.7 people in 2008 to 6.4 people in 2009). The growth of microenterprises led to the increase in the number of so called phony companies and the number of companies that do not operate or employ personnel. However, they have not passed the liquidation proceeding by the time of being recorded in statistics. [9].

Despite the plans of Russian Federation Government to create more than 2,000 small scientific and innovative enterprise attached to scientific organizations and universities (around 100,000 new jobs) within the framework of Federal Law № 217 “About science and state scientific and technical policy”, the reality of small business development in this area in Russia is far from planned. In October 2010 583 innovative enterprises employing 1,389 people were registered in 136 universities of Russia.[5]. The country is beginning the creation of infrastructure for small business development - business incubators (October 2010 – 83 regional business incubators and 22 business incubators attached to universities). As a result the number of science and research enterprises decreased from 12,163 to 12,150 and their percentage in small business sectoral structure dropped from 0.9 % to 0.75 %. [3, 4]. The most significant losses in the number of enterprises in this area occurred in Moscow and Nizhniy Novgorod region (about 1,100 enterprises), that was partly compensated by setting up new enterprises in St. Petersburg, Moscow region, Tatarstan (a bit more than 400 enterprises) and other regions.

Even more dramatic decrease in small business activity in the period of crisis is marked in the regions with high and above middle level of small business development – of 1st and 2nd types. (mainly in Central and North-Western Federal Okrugs). It was them who experienced almost half of ultimate reduction of small business turnover in Russia. [8]. However, regional government’s considerable support of small business in the regions of 1st and 2nd types according to small business development allowed those regions to maintain their leading position, compared to the regions of other types, even in the economic crisis.

A number of regions that used to be included into the 4th and 5th types improved some economic indicators of their performance (usually – enterprises’ turnover per enterprise and per person employed) mainly due to the fact that consumer demand for consumer mass products shifted from foreign to domestic one. It led to an increase in ranks for such regions and their move from regions with low development level to those with high level of small business development.

The types of Russian Federation regions, sorted out according to the level of small business development, were differently influenced by the crises, but due to the fact that the Russian regions with the lowest level of socio-economic development (republics of North Caucasus and South of Siberia) were least affected by the crisis both in whole and in small business development, the whole picture of geographical classification of Russian regions according to the level of small business development improved. The number of

regions decreased in type 5 group with the lowest level of small business development and increased in type 4 group.

At the same time actions to support small and medium-sized enterprises taken in the second quarter of 2009 were mainly directed at increasing the number of economic players in Russian economy and the accessibility of financial resources. Actions to stimulate modernization of production facilities were hardly taken that contradicted the task of developing a modern innovative manufacturing structure of Russian economy.

To solve the problems of small business development the Ministry of Economic Development of the Russian Federation has developed a system plan of small and medium-sized business development up to 2012. («Road map of small business development»). The plan claims the increase in the percentage of small and medium-sized businesses in the economy and the formation of innovative manufacturing structure of small and medium-sized entrepreneurship. To solve the tasks assigned it is planned to more widely engage small businesses in subcontracting relationships with large businesses and to provide mass support to everyone who desires to set up their own business, including the unemployed. For that it is planned to double the ratio of population employed by small and medium-sized companies to those employed by the economy to 28 %, to increase the percentage of small and medium-sized companies' outcomes in gross domestic product 1.5 times to one third of GDP (as a result of an increase in the percentage of non-trading companies' turnover – manufacturing, construction, housing and communal services, innovation, social sphere - from 25 % to 28 %), to increase the number of small and medium-sized companies per 1,000 people by 15 % to 11.4 companies. [11].

First-priority directions of small and medium-sized business development include support to small innovative and modernizing companies including the provision of grants to small companies set up at universities (the grant is around 500,000 rubles per grantee). The second high priority direction is support to export-oriented small and medium-sized enterprises (subsidizing part of costs, including the costs of launching products onto the international markets). [11]. However, such type of governmental support is provided only to 10-15 Russian regions, that are already applying complex programs of supporting export-oriented enterprises and stand out by high level of development.

Literature

- [1] Федеральный закон, № 209 - ФЗ от 24 июля 2007 г.
- [2] Малое и среднее предпринимательство в России. 2003. Стат.сб./ Росстат. М., 2003.
- [3] Малое и среднее предпринимательство в России. 2009. Стат.сб./ Росстат. М., 2009.
- [4] Малое и среднее предпринимательство в России. 2010. Стат.сб./ Росстат. М., 2010.
- [5] Доклад директора департамента государственного регулирования в экономике министерства экономического развития и торговли РФ А.В. Шарова на 12

- заседании Консультативного совета по поддержке и развитию малого предпринимательства в государствах-участниках СНГ (28.10.2010). http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallbusiness/doc20101028_08.
- [6] БОНДАРЕНКО, В. А. – ИОФФЕ, А. Д. – НАГИН, В. Н. Основные характеристики систем государственно-общественной поддержки и развития малого и среднего предпринимательства зарубежных стран. <http://www.giac.ru>.
- [7] БОРИСОВ, С. Р. 2007. «Малый бизнес в развитии промышленности и технологий», доклад на Форуме ОПОРЫ РОССИИ. http://www.opora.ru/files/Actual_topic/Forum_2007/Borisov-forum-2007-doklad.pdf.
- [8] ЕРОШИН, А. М. Экспортный потенциал малого и среднего бизнеса России и меры государственной поддержки. http://www.aisme.ru/doc/080705_Article_1.pdf.
- [9] Жизненный цикл малого предприятия. 2010. Под общ. редакцией А.А. Шамрая— М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. 244 с.
- [10] КРЕЙДЕНКО, Т. Ф. - МИРОНОВА, М. Н. 2010. Современные региональные особенности развития малого предпринимательства в России. // Региональные исследования. 2010, №3, с. 44 - 52.
- [11] Малый инновационный бизнес. 2010. Доклад Общественного совета по развитию малого бизнеса и предпринимательства Санкт-Петербурга. 2010 г. http://www.bishelp.ru/ekonomika/spb/mb_innovate.php.
- [12] МАМОНТОВА, Н. Г. 2009. Роль и масштабы малых инновационных форм предпринимательства в странах ЕС и в США. // Научные труды ИНП РАН, МАКС-ПРЕСС, М., 2009, с. 161 – 176.
- [13] ИЗРЯДНОВА, О. - ФОМИНА, Е. - КАЗАНЦЕВ, Д. 2009. Малое предпринимательство в России: состояние и проблемы. // Журнал „Российская экономика: тенденции и перспективы“. 2009, № 7, с. 56 - 68.
- [14] ПЛОТНИКОВА, О. А. 2006. Малое предпринимательство и его роль в обеспечении развития национальной экономики Российской Федерации. М.: Моск. гуманитар. ун-т, 2006, 216 с.
- [15] Развитие малого и среднего предпринимательства 2009 – 2012 гг. /проект Министерства экономического развития Российской Федерации//. <http://www.economy.gov.ru>.

Recenzenti (Reviewers)

Príspevky v tomto čísle časopisu recenzovali:

doc. Ing. Elena Beňová, PhD.
doc. Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.
doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc.
prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.
PhDr. Silvia Matúšová, PhD.
doc. Ing. Michal Oláh, PhD.
doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.
doc. Ing. Mgr. Ľubomíra Strážovská, PhD.
prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
prof. dr. Štefan Volner, CSc.

Pokyny pre autorov

Vedecký časopis Verejná správa a regionálny rozvoj uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie súvisiace s jeho zameraním. Príspevky musia mať požadovanú odbornú a vedeckú úroveň. Uverejňujú sa v jazyku slovenskom, českom alebo anglickom. Musia mať náležitú štruktúru, a to:

- názov príspevku v jazyku slovenskom, resp. českom
- meno autora bez titulov
- názov príspevku v jazyku anglickom
- abstrakt v jazyku anglickom (maximálne 10 riadkov)
- kľúčové slová v jazyku anglickom
- klasifikáciu JEL (je na internetovej adrese <http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html>)
- stručný úvod ako vstup do problematiky
- jasné a zreteľné číselné označenie kapitol, resp. podkapitol
- záver
- literatúru s úplnými bibliografickými údajmi
- na prvej strane pod čiarou meno autora s titulmi, pracovisko, presnú adresu, vrátane e-mailovej adresy.

Redakcia časopisu prijíma príspevky v elektronickej podobe (e-mailom: edita.kulova@vsemvs.sk), textový editor Word pod operačným systémom Windows, rozmer strany A 4 (21 x 29,7), okraje 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, typ písma Arial, názvy kapitol typom písma Arial – bold, veľkosť písma 12, riadkovanie 1,5, odsek 0,8 cm (prípadne písomne v 3 exemplároch spolu s CD). Rozsah príspevkov je 10 - 15 strán, príspevkov do diskusie 8 – 10 strán, recenzií 2 – 3 strany. Poznámky v príspevkoch, ktoré sú pod čiarou, sa číslujú poradovým číslom v texte. Odvolávky na literatúru sa uvádzajú v texte príslušným poradovým číslom v hranatej zátvorke s uvedením strany.

Grafické časti rukopisu (tabuľky, schémy, obrázky, grafy) nesmú byť zoskenované. Nad tabuľkami, schémami, grafmi a pod. sa uvádza ich číslovanie v príslušnom poradí, pod číslom boldom názov tabuliek, schém, grafov a pod. Pod tabuľkami, schémami, grafmi a pod. je žiaduce uviesť prameň (11 b).

Redakčná rada predkladá príspevky na posúdenie recenzentom a na základe nich rozhoduje o prijatí alebo neprijatí príspevkov. Uverejnené príspevky redakcia autorom vracia na požiadanie.