

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
Fax: +421/2/455 240 89
E-mail: edita.kulova@vsemvs.sk

Predsedníčka redakčnej rady (Chairwoman of Editorial board):

prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rektorka

Šéfredaktorka (Managing editor):

prof. Ing. Helena Strážovská, PhD.

Redakčná rada (Editorial board):

Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.
doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc.
prof. Ing. Ľudmila Lipková, PhD.
prof. habil. Dr. Irena Mačerinskienė
PhDr. Silvia Matúšová, PhD.
doc. Ing. Michal Oláh, PhD.
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.
doc. Ing. Viera Sysáková, CSc.

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./fax: +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

Registračné číslo / Registration No.:

MK SR 2950/2009

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

Spravovanie verzus manažovanie vo verejnej správe.....	7
<i>Administrating versus managing in public administration</i>	
prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.	
Problematika ochrany ľudských práv v kontexte judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva	23
<i>The problematic of human rights in the context of decision of court of European Union</i>	
JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.	
Príprava malých a stredných podnikov na obdobie krízy	33
<i>Preparation of small and medium-sized enterprises for period of crisis</i>	
Ing. Mária Hudáková, PhD. - Ing. Mária Lusková, PhD.	
Limitujúce faktory rastu podniku.....	43
<i>Limited factors of enterprise's growth</i>	
doc. Ing. Anna Neumannová, CSc.	
Priame zahraničné investície a hrubý domáci produkt	54
<i>Foreign direct investments and gross domestic product</i>	
Ing. Michal Fabuš, PhD. – Mgr. Peter Otrubčák	
Технопарки и технополисы как средство экономического роста стран	61
<i>Technology parks and technopolises as the mean of economic growth</i>	
к.т.н. Анатолий Мельник	
Predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné	70
<i>Development of preconditions in tourism in district Humenné</i>	
Mgr. Anna Židová	
Význam Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov pohybovať sa a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.....	84
<i>The importance of the Directive European Parliament and Council No. 2004/38/EC on the right of citizens of the European Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States</i>	
JUDr. Andrej Karpat	
Elektronická identita a informatizácia verejnej správy a spoločnosti.....	97
<i>Electronic identity and the informatization of public administration and society</i>	
doc. RNDr. Jozef Bucko, PhD. - Ing. Martin Vejačka, PhD.	
Hodnotenie efektívnosti daňových úradov v Slovenskej republike	107
<i>The assessment of the efficiency of tax offices in Slovak Republic</i>	
Ing. Michal Orihel, PhD.	

Recenzie

Recenzia publikácie Habánik, J. a kol. : Makroekonómia..... 115

Review of publication Habánik, J. et al.: Macroeconomics

Ing. Michal Fabuš, PhD.

Recenzia publikácie Balážová, E.: Verejné služby zabezpečované obcami Slovenskej republiky..... 117

Review of publication Balážová, E.: Public services provided by municipalities of the Slovak Republic

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Spravovanie verzus manažovanie vo verejnej správe

prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.

Abstrakt

Zvýšené nároky a očakávania vyspelej občianskej spoločnosti na rozsah a kvalitu služieb poskytovaných orgánmi a inštitúciami verejnej správy sa prenášajú do hľadania a aplikácie metód manažmentu, ktorý bol donedávna takmer výlučne doménou súkromných podnikateľských organizácií. Príspevok skúma, do akej miery je možný prenos a implementácia funkcií a metód manažmentu zo súkromného do verejného sektora, z podnikov do orgánov, úradov a inštitúcií verejnej správy za účelom zvyšovania efektívnosti ich práce.

Kľúčové slová: spravovanie, manažment, manažér, úradník, manažment vo verejnej správe, funkcie manažmentu vo verejných organizáciách

Administering versus managing in public administration

Abstract

Rising demands and expectations of developed civic society considering an extent and quality of services provided by bodies and institutions of public administration are transferred to finding and application of management methods. These methods were until recently almost exclusively a domain of private business organizations. Article studies, to what extent there is possible transfer and implementation of functions and methods of management from private to public sector, from companies to bodies, authorities and institutions of public administration for a purpose of increase of effectiveness and efficiency of their activities.

Keywords: *administering, management, manager, officer, management in public administration, managerial functions in public organizations*

Úvod

Zvýšený dôraz na efektívnosť štátnej správy, decentralizácia verejnej správy, rastúce sebavedomie občianskej spoločnosti požadujúcej kvalitné a rýchle poskytovanie verejných služieb v komplexnom vyhotovení, privatizácia výkonu niektorých verejno-správnych aktivít a poskytovania verejných služieb, zvýšená zodpovednosť samosprávy za regionálny a lokálny rozvoj, konkurencia regiónov, sídel, ale aj celých krajín sa premietajú aj do hľadania a aplikácie metód manažmentu, ktorý bol donedávna takmer výlučne doménou súkromných podnikateľských organizácií. Skúmanie prenosu a implementácie funkcií, konceptov a metód manažmentu zo súkromného do verejného sektora, z podnikov do orgánov, úradov a do inštitúcií verejnej správy by malo tomuto procesu napomôcť tým, že sa odhalia možnosti, limity a aj zmysel tohto procesu.

1. Poslanie verejného spravovania a princípy jeho fungovania

Spravovanie je historicky oveľa staršie ako manažment. Objavilo sa tam, kde bol záujem ovládať určité, spočiatku najmä hmotné statky. Ovládať znamenalo užívať príslušné statky, užívať plody týchto statkov, rozhodovať o ich ďalšom použití, pričom právo na užívanie pochádzalo z mocenskej prevahy alebo zo súkromného vlastníctva. Napokon, v počiatkoch historického vývoja sa nerozlišovalo medzi mocenským nárokom a súkromným vlastníctvom, napr. pri vzniku feudálneho štátu všetko patrilo panovníkovi ako suverénovi zabraného územia, nad ktorým si dokázal udržať moc. Spravovať však znamená aj opatrovať a udržiavať statky, aby sa zachovali v pôvodnom rozsahu a kvalite a zabezpečovať ich zveľaďovanie a rozvoj. Objektom verejného spravovania (verejnej správy) je územie so všetkými hmotnými, ľudskými a nehmotnými (napr. kultúra) zdrojmi. Najvyšším územným celkom pod verejnou správou je štát. Ako píše M. Hamalová „verejná správa zahrnuje činnosti, ktoré sú predmetom verejného záujmu, ale predovšetkým súvisia s výkonnou funkciou štátu“. [1, s. 9]. Verejná správa sa vykonáva vo verejnom záujme a vykonávajú ju subjekty, ktorých pôsobnosť je daná zákonom. Verejná správa teda koná na základe vlády zákona.

Popri verejnej správe existuje aj súkromná správa. Súkromné subjekty však sledujú vlastné, osobné alebo skupinové ciele a riadia sa súkromnými záujmami. Súkromná správa sa realizuje napr. formou spoločenstva vlastníkov lesov a pasienkov (urbár) alebo bytových domov. Primárnou úlohou je zabezpečiť udržanie a reprodukciu porastov alebo údržbu bytového fondu. Tam, kde verejná správa má formu územnej samosprávy, dochádza k stieraniu hraníc medzi súkromnou správou a samosprávou, ktorá má „vysokú mieru autonómneho konania, sleduje záujmy vlastnej komunity, snaží sa o efektívne hospodárenie s vlastným majetkom a o vlastné rozpočtovanie“. [1, s.11].

Súkromná správa má svoje miesto aj v podnikaní a nazýva sa správa podniku (corporate governance). Správu podniku predstavujú majitelia podnikov alebo ich reprezentanti v správnych orgánoch akciovej spoločnosti, ktorými sú predstavenstvo a dozorná rada. Správu podniku môžu tvoriť konatelia spoločnosti s ručením obmedzeným, ktorí na riadenie bežného chodu podniku najali profesionálnych manažérov. Zmyslom správy podniku je oddelenie spravovania majetku od jeho prevádzkovania, oddelenie záujmov majiteľov od záujmov manažérov, kontrola majiteľov nad manažermi v záujme efektívneho a spoločensky zodpovedného zhodnocovania majetku.

Významnejšie reformy verejnej správy vo vyspelých krajinách sa objavili na prelome 50. a 60. rokov minulého storočia. Fungovanie verejnej správy bolo dovtedy založené na zásade:

- politickej neutrality v správe verejných vecí v súlade s myšlienkami W. Wilsona,
- usporiadania systému správy verejných vecí v súlade s koncepciou racionálnej byrokracie od M. Webera,
- implementácie rozhodnutí vládneho centra zhora nadol a na čo najvýraznejšom obmedzení voľnosti nižších úrovní vykonávajúcich správu verejných záležitostí,
- dodržiavania presných a za každých okolností aplikovateľných pravidiel, ktoré sú záväzné pre všetky zapojené subjekty. [2].

Tento tradičný, až ortodoxný model bol podrobený kritike. Výčitky boli namierené proti nadmernému formalizmu, proti pochybnosti o racionálnom konaní jednotlivcov, proti neúčinnnej spätnej väzbe a proti uzatvorenosti pred realitou. Nespokojnosť s dovtedajšou praxou vyústila do nástupu koncepcie verejného manažmentu, ktorý sa stal hlavným prístupom k správe verejných záležitostí v mnohých krajinách sveta v 70. a 80. rokoch minulého storočia. Ďalší vývoj urýchlili tendencie považovať spravovanie, prípadne vládnutie za obdobu podnikania. Tento koncept verejnej správy rýchlo získal značný ohlas a bol nazvaný ako nový verejný manažment. Paradigma tohto prístupu je založená na princípoch prechodu:

- od politiky k riadeniu,
- od striktné hierarchickej administratívy k relatívne autonómnym agentúram,
- od výlučného plánovania na najvyšších úrovniach k oddeľovaniu centrálnych strategických aktivít a operatívnych činností,
- od administratívy vyznávajúcej procesnú správnosť k administratíve zameranej na dosahovanie plánovaných výsledkov,
- od jednotného a kolektívneho poskytovania verejných služieb k ich diferencovanému a individuálnemu poskytovaniu,
- od využitia všetkých alokovaných zdrojov k znižovaniu výdavkov, alebo k zvyšovaniu efektívnosti využitia zdrojov,
- od pasívneho vzťahu k majetku (majetok ako vlastníctvo) k aktívnemu vzťahu k majetku (majetok ako zdroj hodnôt). [3, s. 29 - 47].

Napriek výraznému prelomu v chápaní obsahu a výkonu verejnej správy koncept verejného manažmentu nezaznamenal všeobecnú akceptáciu v moderných krajinách Západu. V prvej polovici 90. rokov minulého storočia sa objavil model progresívnej verejnej správy. Napriek prívlastku progresívna opakuje niektoré zásady nápadne podobné tradičnému konceptu verejnej správy, aj keď s podstatne modernizovaným obsahom. Silný vplyv teórie a praxe manažmentu v podnikateľskej sfére sa prejavil v zapracovaní techník komplexného manažmentu kvality (TQM) aj do verejno-správnych procesov v tom istom období. Išlo však viac-menej o technokratickú záležitosť. Jedna z najmladších koncepcií je nová verejná služba, ktorá reaguje na slabé stránky nového verejného manažmentu. Jej poslaním nie je ovládať a kontrolovať, ale pomáhať a slúžiť. J. V. Denhardt a R. B. Denhardt uvádzajú tieto zásady novej verejnej služby:

- viac slúžiť, menej riadiť,
- verejný záujem je cieľom, nie produktom činnosti štátnych alebo verejných zamestnancov,
- myslieť strategicky, správať sa demokraticky,
- slúžiť občanom, nie zákazníkom,
- zodpovednosť nie je jednoduchá; verejní a štátni zamestnanci musia pri výkone svojich povinností zohľadňovať právo, hodnoty príslušnej politickej komunity, politické normy, profesionálne štandardy a aj záujmy občanov,
- vážiť si ľudí, nielen ich výkonnosť,
- vážiť si občianstvo a štátnu či verejnú službu viac než podnikanie a podnikateľského ducha. [4, s. 549 - 559].

Aktuálny vývoj predbežne uzatvára koncepcia dobrého vládnutia (good governance), ktorá vznikla v priebehu 90. rokov minulého storočia. Pre jej charakteristiku sú príznačné všetko objímajúce a neprehľadné definície. V skratke a s dôrazom na odlišnosť od predchádzajúcich modelov možno povedať, že obsahuje najmä formulovanie verejných politík, ktoré sa týkajú ekonomických, politických a spoločenských procesov a ktoré vznikajú a realizujú sa interakciou medzi vládou, občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom. Nie je to ucelený koncept a skrýva v sebe aspoň tri rozdielne varianty na dosahovaní rozvoja. [2, s. 198]. Prvý a dominantný je manažérsky alebo technokratický prístup. Jeho hlavnými prvkami sú efektívnosť, autorita a zodpovednosť štátu. Druhý, sociálno-ekonomický prístup, považuje za hlavný cieľ zmierňovanie chudoby. Tretí prístup je politický, zvyrazňuje ľudské práva a demokraciu a prisudzuje významnú úlohu občianskej spoločnosti, ktorá umožňuje jednotlivcovi podieľať sa na tvorbe verejných politík. Participatívne vládnutie, obdoba dobrého vládnutia, ako píše D. Klimovský, „je v súčasnosti jedným z mainstreamových prístupov k správe vecí verejných vo väčšine demokraticky spravovaných krajín“. [2, s. 200]. Riešenie verejných problémov si vyžaduje účasť podnikateľského aj občianskeho sektora a vláda poskytuje nielen služby, ale vytvára priestor aj pre existenciu rôznych aktérov tvorby verejných politík. Nedostatok verejných zdrojov a kapacít na upokojovanie verejných potrieb, zvýšená kontrola občianskej spoločnosti nad verejnými zdrojmi a ich použitím, tlak na efektívne využívanie verejných zdrojov na veľmi rozmanité účely, zvýšené nároky verejnosti na rozsah a kvalitu verejných služieb vyúsťujú do hľadania nových metód spravovania verejných vecí. Manažment, ktorý vzišiel z praxe súkromného podnikania, sa zdá byť najbližším a účinným súborom praktík, ktorý možno aplikovať aj vo verejnej správe.

2. Poslanie a obsah manažmentu

Manažment ako prax vznikol vo veľkých severoamerických priemyselných, v dopravných a v ťažobných podnikoch v priebehu 19. storočia. Veľkosť týchto podnikov, ktoré zamestnávali stovky a tisíce pracovníkov a vysoko rozvinutá deľba práce, ktorá umožnila kvalitne a efektívne vykonávať aj veľmi zložité práce nekvalifikovanými robotníkmi, ale potom musela byť vyvážená zložitou hierarchiou vedúcich, boli podnetmi a dôvodmi na hľadanie nových a účinnejších foriem ovládania spoločenstiev ľudí združených a zamestnaných v organizáciách. Ako píše J. Birkinshaw „manažment je sociálne úsilie, ktoré združuje ľudí, aby dosiahli ciele, ktoré by nemohli dosiahnuť ako jednotlivci“. [5, s. 7]. Prechod od remeselnej produkcie k továrenskej veľkovýrobe bol hlavnou príčinou vzniku manažmentových praktík, ktoré na sklonku 19. storočia vyvolali záujem akademikov o štúdium tohto nového fenoménu. Manažment sa primárne a tradične spája s organizovanou skupinou ľudí, ktorí sú v organizácii zamestnaní na základe pracovnej zmluvy, výkonom svojej práce sa podieľajú na plnení súhrnných cieľov organizácie a organizácia je podnikateľská entita s rôznou formou právnej subjektivity, ktorá sa usiluje dosahovať zisk. Podstatou pre vznik manažmentu bola teda existencia dostatočne veľkej organizácie s deľbou práce, so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti a so záujmom zvyšovať účinnosť vnútorných procesov vo vzťahu k vonkajším okolnostiam, aby náklady na prevádzku organizácie boli nižšie ako jej výnosy a aby sa tak dosahoval zisk.

Určité náznaky manažmentu však možno nachádzať aj v inštitúciách, ktoré vznikli a fungovali dávno pred nástupom moderného manažmentu. Boli to armáda, polícia, cirkev, štát a správa súkromných majetkov, v ktorých panovali hierarchické vzťahy, delba práce, formalizované procesy, ale prejavy manažmentu boli málo viditeľné, neucelené, nerozvinuté a bez výrazného tlaku na jeho efektívnosť, a teda neexistovali silné stimuly na jeho skúmanie. Napokon, aj veda ako komplex poznatkov o prírode a spoločnosti sa vyvíjala postupne a ciele výskumu boli podmienené aj stupňom rozvoja spoločenskej praxe. Manažment teda nevznikol a nie je príznačný v plnom rozsahu pre organizácie, v ktorých ľudia nie sú v zamestnaneckom pomere a ktoré nepodnikajú. Úspechy manažmentu ako praxe a vedy orientovanej na podnikajúce organizácie však priťahli pozornosť aj nepodnikateľského sveta so snahou o rozličný rozsah a hĺbku aplikácie nástrojov a metód manažmentu. Rozvinutý podnikový manažment sa stáva výzvou aj pre zdokonaľovanie riadenia štátu, jeho orgánov a inštitúcií, vrátane orgánov a inštitúcií samosprávy.

Za viac ako sto rokov histórie praxe a teórie manažmentu vzniklo niekoľko stoviek jeho definícií a niekoľko desiatok teoretických konceptov vysvetľujúcich jeho fungovanie. S takýmto myšlienkovým bohatstvom možno pracovať dvomi spôsobmi. Prvým je komplexne ho zhodnotiť a usporiadať, prisúdiť mu prednosti a nedostatky, na základe argumentov si vybrať jednu alebo malú skupinu teórií a podľa nej konať. Druhý spôsob je vysoko selektívny a azda aj subjektívny, ale pracuje so skratkou a na základe úzkej skupiny kritérií. Manažment bude pre účely predkladanej témy vnímaný podľa dvoch kritérií, a to aké obsahuje funkcie, teda aká je jeho štruktúra; druhým kritériom je, čo manažéri ako užívatelia manažmentu robia. Dekompozícia manažmentu sa môže opierať o stále akceptované a tradičné vnímanie H. Fayola, podľa ktorého sú základnými funkciami manažmentu plánovanie, organizovanie, prikazovanie, koordinácia a kontrola. [6, s. 22]. Napokon, aj M. Sedlák píše, že najznámejšia a najrozvinutejšia je funkčná (pomocou manažérskych funkcií) charakteristika manažmentu. [7, s. 126]. Mierne odlišnú zbierku funkcií ponúka L. A. Allen:

- plánovanie: stanovovanie cieľov, programovanie, časové plánovanie, tvorba rozpočtov, stanovovanie postupov a pravidiel,
- organizovanie: organizačná štruktúra, delegovanie, budovanie vzťahov,
- vedenie/vodcovstvo: rozhodovanie, komunikácia, motivovanie, výber ľudí a podpora ich rastu,
- kontrola: určovanie výkonnostných štandardov, meranie, hodnotenie a úpravy výkonnosti. [8].

S. Crainer síce používa výraz zručnosti, ktoré sú požadované od manažérov, ale vymenúva v skutočnosti funkcie manažmentu, ktorými sú plánovanie, organizovanie, personálne zabezpečenie (personalistika), prikazovanie, koordinácia, reportovanie a rozpočtovanie. [6, s. 27]. Štruktúrovanejšie skúma manažment M. Majtán, ktorý obsah manažmentu ako systému dekomponuje na podsystémy podľa:

- funkčného hľadiska, ktoré identifikuje funkcie manažmentu; hlavné funkcie sú plánovanie, organizovanie, personalistika, vedenie (vodcovstvo) a kontrola,

- rozhodovacieho hľadiska, ktoré vyjadruje, že súčasťou manažérskej práce je riešenie problémov,
- informačného hľadiska, ktoré zachytáva skutočnosť, že realizovanie funkcií manažmentu a rozhodovania vyžaduje informácie. [9, s. 17].

M. Majtán ďalej odporúča uplatniť aj tzv. dvojdimenzionálne členenie funkcií manažmentu, ktoré spočíva v ich rozdelení do dvoch skupín, a to na:

- sekvenčné funkcie: plánovanie, organizovanie, vedenie a kontrola,
- priebežné (paralelné) funkcie: analýza, rozhodovanie a implementácia. [9, s. 21].

Sekvenčné funkcie sa realizujú postupne. Priebežné funkcie sa medzi ne začleňujú. Sekvenčné funkcie sú citlivé na vonkajšie okolie, napr. na zmeny v hospodárstve. Priebežné funkcie nie sú zmenami prostredia príliš ovplyvnené. Práve tento prístup môže byť užitočný pre skúmanie aplikovateľnosti manažmentu vo verejnej správe a determinuje jeho prípadné modifikácie v organizáciách verejnej sféry. Sekvenčné funkcie viac zodpovedajú poslaniu manažéra, paralelné funkcie viac práci úradníka a administrátora.

H. Mintzberg kritizoval tradičné vnímanie manažmentu ako súboru niekoľkých základných funkcií a namiesto nich skúmal, čo manažéri ako používatelia a vykonávatelia manažmentu robia v skutočnosti. Vypracoval model manažérskej práce, ktorý obsahuje tri všeobecné kategórie a špecifické roly manažéra v rámci každej z nich. Sú to:

- **interpersonálne roly:**
 - reprezentant, symbolické povinnosti hlavy organizácie
 - vodca, utvára pracovnú atmosféru a motivuje podriadených k dosahovaniu cieľov
 - spojovací článok, utváranie a udržiavanie siete vonkajších kontaktov
- **informačné roly:**
 - monitorovanie, zber relevantných a užitočných informácií
 - šírenie informácií, odovzdávanie informácií zvonka dovnútra
 - hovorca, odovzdávanie informácií zvnútra von
- **rozhodovacie roly:**
 - podnikateľ, iniciovanie riadených zmien vnútri podniku, aby sa prispôbil premenlivému vonkajšiemu prostrediu
 - riešiteľ odchýlok, kríz a porúch, ktoré vplyvajú z adaptácie na neočakávané zmeny
 - vyjednávač, vyjednávanie s inými podnikmi a jednotlivcami. [10].

Tento pohľad na manažment zdanlivo rúca tradičné predstavy o manažmente ako o súbore funkcií. V skutočnosti ich nepopiera, ale rozširuje a prehĺbuje vnímanie manažmentu, pretože používa iné pozorovacie hľadisko, inú mieru priblíženia. Pohľad funkčný je pohľad makroskopický a zovšeobecňujúci, pohľad z aspektu rol je mikroskopický a konkrétny. Tieto dva pohľady by sa nemali vylučovať, ale skôr dopĺňať. Obdobný prehľbujúci a rozširujúci pohľad si osvojil aj M. Majtán, ktorý obsah manažérskej práce člení do troch skupín úloh. Je to:

- riadenie práce a organizácie; tému vysvetľuje najmä klasická škola manažmentu

prostredníctvom funkcií manažmentu, ktorými sú plánovanie, organizovanie a kontrola,

- riadenie pracovníkov; tému objasňuje behavioristická škola manažmentu, ktorá sa venuje personalistike, vodcovstvu, motivácii a komunikácii,
- riadenie operácií a produkcie (výroby, prevádzky); tému podporuje moderná, kvantitatívna škola manažmentu, ktorá sa zaoberá rozhodovaním, modelmi sieťovej analýzy, alokačnými modelmi a inými technikami. [9, s. 18 - 19].

Takto vnímaná práca manažéra podporovaná teóriou manažmentu je vhodným východiskom pre aplikáciu manažmentu v nepodnikateľskej, vo verejnej sfére, pretože neakcentuje konkrétny sektor, ale viaže sa v prvom pláne na bližšie neurčený, všeobecný druh organizácie.

Charakteristiku manažmentu okrem obsahu dotvára aj jeho štýl. Štýl sa však zvyčajne neopisuje a nevysvetľuje v súvislosti s manažmentom, ale s jeho funkciou vodcovstva. Súvisí to azda s tvrdením, že „riadiť môžeme iba veci, ľudí môžeme len viesť“ [11, s. 59], čo je iste prehnaný výrok, ktorý sa však snaží upozorniť na to, že zamestnanci sú viac ako kedykoľvek predtým vzdelanejší, sebavedomejší, túžiaci po slobodnej voľbe a nechcú sa podriaďovať hocikomu s hocikakými riadiacimi metódami. S miernym zjednodušením sa však štýl vodcovstva dá aplikovať aj na štýl manažmentu, teda na spôsob použitia a vykonávania funkcií manažmentu. Klasické štýly vodcovstva sú podľa M. Sedláka založené na využívaní právomoci. [7, s. 310]. Sú to autokratický, demokratický a liberálny štýl. Mierne väčšie rozpätie poskytuje Likertova klasifikácia, ktorá obsahuje exploatačno-autoritatívny, benevolentno-autoritatívny, konzultatívny a participatívno-skupinový štýl. [7, s. 312]. Blake a Moutonová zostavili maticu, podľa ktorej sa vodcovský štýl člení podľa dôrazu na výsledky práce (pracovný výkon) a dôrazu na záujem o ľudí (rešpekt, empatia, dobré vzťahy). Škála sa vyvážene pohybuje od ľahostajného štýlu až po tímové vodcovstvo, alebo jednostranne zdôrazňuje záujem o ľudí (kamarátsky štýl) alebo o výsledky (dozorcovský štýl).

Obdobou uvedenej matice je opis práce vedúceho pomocou dvoch dimenzií, ktorými sú podporné a direktívne správanie sa. [12]. Vedúci potom prevažne vedie podriadených jedným zo štyroch spôsobov, ktorými sú delegovanie, podporovanie, prikazovanie alebo koučovanie. V podnikateľských organizáciách sa azda najviac osvedčil situačný prístup k štýlu vedenia, ktorý nepreferuje žiaden štýl vedenia a konkrétny štýl odporúča prispôbiť konkrétnej situácii. To isté platí aj o štátnych orgánoch, úradoch ako aj o samosprávnych orgánoch. Ich poslanie, pracovné procedúry a pracovný štýl však tradične javili sklon požívať viac direktívny, prikazovací, autoritatívny, byrokratický a odosobnený štýl riadenia (a teda aj vodcovstva). Nástup decentralizácie samosprávy, priblíženie sa správy verejných vecí k občanovi a narastajúci tlak občianskej spoločnosti otvára priestor pre menej priamočiary štýl manažovania úradov, najmä na úrovni samosprávy, ktoré sa nemôžu správať ako uzatvorené vrchnostenské entity. Zvyšovanie nárokov na kvalitu, rozsah a hospodárnosť poskytovania verejných služieb približuje ich štýl riadenia k spôsobom riadenia súkromných podnikov, nehovoriac o privatizácii poskytovania verejných služieb. Škála štýlov riadenia sa teda predlžuje a situačne rozvetvuje.

3. Manažment vo verejnom sektore

Medzi manažmentom vo verejnom a v súkromnom sektore existujú podstatné rozdiely. Verejné organizácie pôsobia na základe politicky stanovených potrieb, nie na základe potrieb určených trhom. Tento rozdiel umocňuje neprítomnosť ziskovej motivácie. Verejným organizáciám chýba jednoznačný systém merania výkonu, ktorý by dostatočne vyjadroval hospodárnosť a účelnosť konania; kritérium zisku je pre ne nepoužiteľné. Právne prostredie je tiež rozdielne, a preto v súkromnom sektore zákony obmedzujú manažérov len v tom, čo nesmú robiť, vo verejnom sektore, naopak, prikazujú, čo majú a musia robiť. Vo verejnom sektore dominujú hodnoty rovnosti a spravodlivosti, v súkromnom sektore sa kladie väčší dôraz na zisk a na rozvoj podniku. Mnoho rozhodnutí vo verejnej správe sa deje pred verejnosťou, napr. verejné prerokovávanie, vypočutie, pripomienkovanie; v súkromnom sektore rozhodovanie nemusí byť verejné. Rozhodovanie vo verejnom sektore významne ovplyvňujú médiá.

Organizácia vo verejnom sektore zvyčajne nemá problémy so získavaním zákazníkov, s budovaním postavenia na trhu a s tvorbou nového produktu. Niektorí autori ponúkajú diskutabilné tvrdenia o verejných organizáciách, napr. „ciele sú zložitejšie a dosahujú sa ťažšie ako v súkromnom sektore“. [13, s. 97]. Podobný je aj názor, že „riadiť neziskové organizácie je zložité, pretože nemajú spätnú väzbu ako podniky prostredníctvom platiacich zákazníkov“. [9, s. 12]. Súhlasiť sa dá so skutočnosťou, že dopyt sa utvára prostredníctvom procesov politického rozhodovania. Niekedy je však zložité definovať spotrebiteľov verejných služieb, čo je sprevádzané nevyhnutnosťou reagovať na politické a demokratické procesy, ktoré vymedzujú konanie verejných organizácií. Súkromná organizácia sa naproti tomu zodpovedá len svojim majiteľom, prípadne v obmedzenej miere aj verejnosti.

Rozdielne vlastnosti prostredia a pravidiel z toho vyplývajúce sa premietajú aj do odlišností medzi manažermi v súkromnom a vo verejnom sektore. Manažéri na úrovni samosprávy často uvažujú v rovine disponibilných zdrojov a tomu prispôsobujú rozsah poskytovaných služieb, plánujú s ohľadom na kapacitu ľudských zdrojov, orientujú sa na zdroje! Manažéri v podnikaní stanovujú optimálny obrat alebo rozsah produkcie a tomu prispôsobujú zdroje, stanovujú rozsah práce potrebný na dosiahnutie žiaduceho výkonu a tomu tiež prispôsobujú zdroje, orientujú sa na výsledok!

To, či bude z úradníka vynaliezavý a samostatný manažér, závisí od tradícií a od aktuálnej politickej požiadavky v príslušnej krajine. [13, s. 34 - 35]. Rola vedúceho úradníka v britskom systéme vlády je daná požiadavkou na neutrálny výkon štátnej služby. Je to povinnosť slúžiť záujmom akéhokoľvek ministra bez ohľadu na vládnucu politickú stranu a ochota podriať sa vláde. Na druhej strane štátni zamestnanci zohrávajú významnú úlohu v tvorbe a v uskutočňovaní vládnej politiky. Pre nemecký model je príznačné jasné oddelenie politiky od správy. Určujúci je legalistický prístup, keďže činnosť štátnych zamestnancov je kontrolovaná správnymi súdmi a je nezávislá od politikov. Vo francúzskom modeli sa udržiava nezávislosť manažérov (vedúcich úradníkov) od presadzovania politických záujmov; majú dlhodobý pohľad na veci verejné, ktorý prevláda v rozhodovaní

nad krátkodobými politickými záujmami. Nový vedúci úradník (manažér) v britskom modeli je nositeľom prelínajúcich sa manažérskych a politických funkcií. Cieľom je najúčelnejšie a najhospodárnejšie uskutočniť určité politické rozhodnutie, a preto sa vyžaduje vyššia zodpovednosť manažéra za finančné zdroje, za marketing poskytovaných služieb a za podaný výkon.

Počas 80. rokov minulého storočia vo Veľkej Británii a v USA došlo k vývoju, ktorý podnietil myšlienku, že štúdium verejnej správy neobsahuje to, čo sa požaduje od manažérov verejnej správy, a to na rozdiel od úradníkov verejnej správy. [13, s. 29 - 30]. Univerzitné študijné programy obsahovali politológiu, ekonómiu, podnikové hospodárstvo. Dôležitými predmetmi pre verejných manažérov sú však najmä verejné rozpočty, personálny manažment. V dôsledku reforiem boli zavedené predmety o teórii organizácie, napr. organizačné správanie sa a ďalšou novou rozsiahlou vyučovacou témou sa stala analýza verejnej politiky. Dôležitou didaktickou metódou sa stali prípadové štúdie. Pre kontinentálnu Európu bol dlho typický legalistický prístup, v ktorom prevládala aplikácia práva v jednotlivých oblastiach štátnej správy. Za hlavné témy sa považujú teoretické aspekty práva, a nie teória verejných organizácií a manažmentu. Financie sa vyučujú v nadväznosti na zákony, vyučujú sa podrobnosti vyplývajúce zo zákonov a ich použitie. Vyučovacia metóda zodpovedá prostrediu, v ktorom existuje oddelenie politiky a správy a dôraz sa kladie na uplatňovanie právnych noriem a pravidiel v konkrétnych situáciách. Rovnosť a objektivnosť pri uplatňovaní zákonov sa cenia viac ako hospodárnosť a účelnosť pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Vzdelávací systém je odrazom inej koncepcie verejnej správy. Koncepcia manažmentu verejnej správy je viac rozšírená vo Veľkej Británii a v USA než v kontinentálnej Európe. Manažéri v Európe pôsobia v silnom právnom rámci a skôr uplatňujú právo, než vykonávajú manažérske rozhodnutia. Systémy štátnej správy v Európe sú viac štandardizované a štruktúrované, kým vo Veľkej Británii existuje príležitosť pre rôzne vládne agentúry, aby si vytvorili vlastné systémy hodnotenia výkonu a odmeňovania. Americký prístup je rozmanitý a pluralitný. Ak sa má z úradníka stať manažér, musí sa adaptovať na podstatnú zmenu svojej práce. Niektoré kľúčové rozdiely sú uvedené v tabuľke 1.

T a b u ľ k a 1

Úradník verzus manažér (prerod úradníka na manažéra)

Úradník	Manažér (a vodca)
Ťažisko záujmu	
Dokonalé pochopenie dát, skúmanie dôkazov. Osvojenie znalostí. Rešpektovanie odborných noriem zásad, správne vykonávanie vecí.	Intuitívne konanie, cit pre neúplné dáta, orientácia na budúcnosť a súhrnné výsledky, snaha o rýchle a efektívne riešenia (skratky), vykonávanie správnych vecí.
Znalosti	
Špecializácia v dobre definovanom odbore, rešpektovanie názoru iných odborníkov, jasné, jednoznačné a definitívne riešenia.	Špecializácia na odvetvie, činnosti a súvislosti. Rešpekt pred názorom nadriadeného, skúmanie ako a kam možno dospieť.
Zdroj informácií	
Dostatočné množstvo informácií pre správne rozhodnutie, rozvíjanie znalostí a skúseností.	Rozhodovanie na základe nejednoznačných a nedostatočných informácií. Hľadanie nových znalostí a zručností ako nájsť najlepšiu cestu vpred.
Identita a zodpovednosť	
Pocit záväzku a zodpovednosti voči zákonu, predpisu a individuálnemu klientovi, preberanie osobnej zodpovednosti za úradný úkon.	Pocit záväzku a zodpovednosti za skupinu a organizáciu. Koná prostredníctvom skupín, tímov a väčších súborov ľudí. Preberanie osobnej zodpovednosti za výkon celej skupiny alebo organizácie.
Vzťahy	
Udržiava odstup a vyhýba sa väčšej citovej angažovanosti, vedie vážne diskusie, prednáša, odborne argumentuje.	Udržiava odstup a citovú angažovanosť v nevyhnutnej miere. Zvažuje ctenie ľudí, cvičí sa v trepezlivosti, podnecuje k pocitom spriaznenosti. Načúva a udáva jasný smer.

Manažment (ako systém, štýl a spôsob manažovania) a manažovaný systém sa navzájom ovplyvňujú. Limitom pre obsah a procedúry manažmentu sú vlastnosti manažovaného systému, a to úplne definitívne, ak tieto vlastnosti sú dané pravidlami, ktoré manažment nesmie ignorovať, napr. sú dané zákonom, podzákonnou normou (vyhláškou, smernicou, všeobecne záväzným nariadením), štatútom, ktoré pochádzajú od štátneho či iného verejného zriaďovateľa alebo ich stanovuje poslanie, ktoré formuluje súkromný zakladateľ organizácie. Takto nastavený manažment sa potom prejavuje dovnútra a navonok organizácie. Rigidne nastavené pravidlá pre pôsobnosť štátnej organizácie poskytujú manažmentu priestor predovšetkým dovnútra inštitúcie, ktorý sa potom venuje bezchybnosti (účelnosti) a hospodárnosti vykonávaných procesov. Orientácia a zmysel činnosti navonok sú vopred dané a ich zmena, či vylepšenie sú nežiaduce, resp. bez schválenia vyššou inštanciou, či voleným zborom nemožné. To je prípad orgánu štátnej správy, úradu, ale aj orgánu územnej samosprávy a nimi zriadených organizácií. Manažment je predurčený na hľadanie najlepších spôsobov realizácie štatútu organizácie, pričom predurčené je aj množstvo vykonávacích procesov. Odlišný je prípad verejných inštitúcií vlastnených štátom alebo v správe, či majetku územnej samosprávy, ktoré slúžia na uspokojovanie verejných potrieb a svoje poslanie a ciele si môžu formulovať aj samé, ale potom podliehajú odobreniu vyššej inštancii; minimálne sú povinne registrované a preskúmané, či

zodpovedajú ustanoveniam správneho práva. Manažment súkromných inštitúcií (podnikov) nie je v obmedzovaný v aktivitách dovnútra a ani navonok organizácie, a to pokiaľ sa jeho aktivity nepriečia všeobecným zákonným normám a normám upravujúcim podnikanie. Faktory, ktoré ovplyvňujú obsah a štýl manažmentu verejných a súkromných organizácií, a teda rozdiely medzi možnosťami ich manažovania, sú uvedené v tabuľke 2.

T a b u ľ k a 2

Faktory, ktoré spôsobujú odlišnosti v konaní verejných a súkromných organizácií a ktoré determinujú obsah a štýl manažmentu

Faktor	Verejné organizácie	Súkromné organizácie
poslanie	stanovené zákonom, vyhláškou, schváleným štatútom	dané súkromným, najmä podnikateľským záujmom, čiastočne spoločenskou zodpovednosťou
okolie	obligatórne požiadavky vyplývajúce zo zákona, verejný záujem, občianska spoločnosť, voliči	trh, konkurencia, štátna hospodárska politika, občianske hnutia
cieľová skupina	občan (klient), spoločenská skupina, vrstva, trieda	zákazník (spotrebiteľ), trhový segment
zamestnanecký pomer	služobný pomer, vymenovanie, pracovná zmluva	pracovná zmluva
spôsob odmeňovania	predpísaný	nezávislý
zdroje	dane, dotácie, poplatky, prenájom a predaj verejného majetku, silné rozpočtové obmedzenie	tržby, rozpočtové obmedzenie dané mierou zisku a ambíciami majiteľa
stupeň voľnosti, nezávislosti konania	malý, koná sa len v zmysle zákona	veľký, koná sa akýmkoľvek spôsobom, ktorý neporušuje zákon
spätná väzba	pomalá	rýchla
algoritmicizácia zložiek riadiacej práce	vysoká, malý súbor nástrojov manažmentu	nízka až stredná, veľký súbor nástrojov manažmentu
regulácia činnosti (výkonu práce)	vysoká, inštančné postupy	nízka až stredná v závislosti od druhu podnikania
zodpovednosť za výsledky práce	viac inštitucionálna	viac osobná

Obsah manažmentu vo verejnej sfére je ovplyvnený postavením orgánu verejnej správy. Sú to ústredná štátna správa (úrad vlády, ministerstvá, odvetvové orgány v pôsobnosti ministerstva), územné orgány štátnej správy (krajské a obvodné úrady špecializovanej štátnej správy) a územná samospráva (obec a vyšší územný celok). Štátne orgány spravujú zverené úseky štátnej správy vyplývajúce z delby práce potrebnej na odborné a funkčné spravovanie štátu (napr. financie, obrana, bezpečnosť, hospodárstvo, sociálne zabezpečenie a iné) a z potreby priblížiť správne funkcie štátu občanom. Štátne orgány pracujú striktné na základe zákona a ich úlohou je uplatňovať zákon vo zverenej sfére správy. Manažment sa aplikuje v štátnom úrade, pričom jeho možnosti (priestor na realizáciu) sú rozdielne. Časť úloh ministerstiev a odvetvových orgánov v pôsobnosti ministerstva spočíva v koncepcnej práci. Sú teda tvorcami vízií a cieľov, podnecovateľmi rozvoja a

perspektív na príslušnom úseku štátnej správy. Kľúčové predstavy o budúcom vývoji by však mali pochádzať od volených politikov, ktorí sa so svojimi zámermi v prospech štátu a verejnosti uchádzajú o priazeň voličov a môžu ich realizovať len základe výsledku volieb. Druhá časť úloh ministerstiev a odvetvových orgánov v pôsobnosti ministerstva sa venuje realizácii koncepcií a najmä zabezpečeniu bežného chodu štátu. Územné orgány štátnej správy sú už len v pozícii vykonávateľov úloh od nadriadeného orgánu a vyplývajúcich zo zákona. Manažment sa aplikuje na správny výkon zverených právomocí a zodpovedností.

Samosprávny orgán spravuje zverené územie, aby zabezpečil jeho všestranný rozvoj a potreby jeho obyvateľov. Vo verejnej sfére na zabezpečenie verejných potrieb pôsobí celý rad inštitúcií (rozpočtových a príspevkových organizácií, verejnoprospešných podnikov), ktorých obsah manažmentu sa značne približuje k manažmentu súkromnej podnikateľskej sféry. Sú to nemocnice, ústavy sociálnej starostlivosti, školy, kultúrne ustanovizne (divadlá, múzeá, galérie, knižnice), podniky udržiavajúce verejný poriadok (odvoz smetí, čistota verejných priestranstiev, skládka odpadu), útvary verejnej bezpečnosti (obecná a mestská polícia), podniky dopravnej, telekomunikačnej, energetickej infraštruktúry a vodovodnej siete. Ide o podniky vo verejnom, zmiešanom, ale aj v súkromnom vlastníctve. Charakter vlastníctva potom determinuje aj obsah manažmentu týchto podnikov a inštitúcií. Vo sfére samosprávy treba z hľadiska možností aplikácie manažmentu rozlišovať manažment úradu (obecný, mestský, samosprávneho kraja), manažment územia a manažment organizácií poskytujúcich verejné služby. Úrad má zabezpečovať nielen potreby bežnej prevádzky územia, ale starať sa aj o jeho rozvoj. Rozvojové témy má však prednostne predkladať starosta (primátor, župan) a poslanci, pretože rozvoj obce, mesta, kraja je ich hlavnou volebnou témou. Manažovanie úradu je zamerané na správny výkon zverených právomocí a zodpovedností stanovených zákonom, ale proces decentralizácie verejnej správy vytvára značný priestor pre samostatný a menej regulovaný rozvoj obce a územia, a preto aj pre plnšie a širšie využívanie funkcií manažmentu. Určité pochybnosti vyvoláva pojem manažment územia, pretože manažment, ako to už vyplýva z jeho definície, sa viaže na organizované spoločenstvo ľudí zvyčajne v zamestnaneckom pomere a v prostredí delby práce a hierarchie. Manažovať možno podnik, do istej miery úrad. Územie možno spravovať a rozvíjať, ale nie manažovať.

Pri skúmaní využitia manažmentu v činnosti verejného orgánu alebo inštitúcie by bolo vhodné rozlišovať medzi pôsobením a možnosťami manažmentu smerom navonok a dovnútra orgánu, inštitúcie. Verejná inštitúcia, štátny alebo samosprávny orgán majú zmysel existencie, svoje povinnosti, a teda ciele stanovené zákonom, vyhláškou, nariadením, či iným všeobecne záväzným predpisom a vedúci predstaviteľ ich nemôže meniť. Môže sa len usilovať o ich o najlepšie splnenie. Výkon inštitúcie alebo úradu sa ovplyvňuje zvnútra, a to hospodárnym využitím pridelených zdrojov, účelným rozvrhom práce, dodržiavaním pokynov, presným, rýchlym a kvalifikovaným rozhodovaním, dôslednou kontrolou vykonanej práce, kvalifikovanými, vyškolenými a disciplinovanými zamestnancami a potieraním korupcie.

Orgán alebo inštitúcia nemôžu zmeniť svoje poslanie, vstúpiť do iného úseku štátnej správy, diverzifikovať či vertikálne integrovať svoju činnosť. Ich pôsobnosť je jednoznačne definovaná a svoj výkon nemôžu zvýšiť poskytovaním (vstupom do iného odvetvia) iných a atraktívnejších verejných služieb. Samozrejme, môžu podávať návrhy na zmenu svojho štatútu, poslania, či štruktúry poskytovaných služieb, ale vzhľadom na deľbu práce v štátnej správe a na záujmy samosprávy je to skôr okrajová záležitosť. Týka sa to najmä štátnych agentúr, ktorými sú napr. NARMaSP, SARIO, SACR a pod. Samosprávne orgány, ich úrady a nimi založené a vlastnené podniky plnia popri zákonom stanovených cieľoch aj ciele, ktoré sú výsledkom verejného dopytu po verejných statkoch, ktorý je artikulovaný občanmi a vyjadrený vo volebných programoch politických strán na lokálnej úrovni a vo volebnom programe starostu, primátora či župana. Ďalším faktorom formujúcim ciele je konkurencia obcí, miest a regiónov, ktoré súťažia o verejné zdroje (obce a mestá najmä o podiel z daní fyzických osôb), ďalej sú to podnikateľské investície, zamestnanosť ekonomicky aktívnych obyvateľov, turistickí návštevníci, investície do cestnej siete, atraktívne školstvo, občianska bezpečnosť a mnohé iné podmienky a úžitky verejného blaha. Možnosť ovplyvňovať tvorbu zdrojov, nevyhnutnosť upokojovať dopyt po rozmanitých verejných službách, nemožnosť vyhnúť sa súťaži sídel a regiónov nastoľuje pred územnú samosprávu úlohu nielen racionálne manažovať svoje inštitúcie dovnútra, ale aj sa dobre orientovať vo vonkajšom prostredí, ktoré môže byť zložitá a premenlivá. To približuje nároky na manažment k nárokom na manažment v súkromnej podnikateľskej sfére.

4. Modifikácia funkcií manažmentu vo verejnej správe

Úradník utvára určitý poriadok a koná so značnou mierou predvídateľnosti. V súlade s tým má predpoklady na dosahovanie krátkodobých výsledkov, ktoré očakávajú nadriadené orgány (napr. neprekročiť rozpočet) a klienti (napr. občan požadujúci dodržať termín vybavenia žiadosti). Manažér podnecuje zmeny, mal by nabádať svoje okolie k užitočným zmenám; ide napr. o poskytovanie nových verejných služieb, o skrátenie doby na udelenie povolenia, o zjednodušenie úradného postupu, o zvýšenie klientskeho komfortu a pod. Komparácia hlavných funkcií manažmentu v orgáne štátnej správy (úrad), v orgáne samosprávy (úrad) a v inštitúcii poskytujúcej verejnú službu (škola, nemocnica, sociálna starostlivosť a iné) je uvedená v tabuľke 3.

T a b u ľ k a 3

Úradník verzus manažér (rozdielny obsah funkcií manažmentu)

Úradník	Manažér (a vodca)
Plánovanie	
Stanovenie podrobných krokov a časových plánov na dosiahnutie požadovaných výsledkov a alokácia zdrojov nevyhnutných na ich uskutočnenie.	Vytvorenie vízie budúcnosti a stratégií na dosiahnutie zmien potrebných na uskutočnenie tejto vízie.
Organizovanie	
Vytvorenie organizačnej štruktúry na splnenie plánovaných požiadaviek a opakovaných procesov.	Rešpektovanie vzniku neformálnych tímov, povzbudzovanie neformálnych vedúcich, koordinácia virtuálnych štruktúr.
Personalistika	

Výber pracovníkov na dané miesta v organizačnej štruktúre, delegovanie právomoci a zodpovednosti.	Komunikácia vytýčeného smeru slovami aj činmi so všetkými, ktorých spolupráca môže byť potrebná na utvorenie tímov a koalícií, ktoré víziu a stratégiu chápu a veria im.
Vedenie	
Vytváranie procedúr a pravidiel, ktoré pomáhajú ľuďom udržiavať smer. Udržiavanie organizácie v chode.	Podnecovanie ľudí k prekonávaniu bariér tvorených pravidlami, byrokraciou a zdrojmi. Spochybňovanie a inovovanie zaužívaných postupov a nachádzanie nového zmyslu práce.
Kontrola	
Sledovanie dodržiavania pravidiel, výsledkov a odchýlok od plánov a procedúr, odstraňovanie nedostatkov.	Kontrola celkových a hlavných výsledkov, primerané nastavenie tolerančných medzí, odstraňovanie príčin, a nie symptómov.

Funkcie manažmentu vo verejno-správnej sfére podliehajú zmenám, ktorých obsah je ďalej uvedený podrobnejšie.

- **Plánovanie:** vykonávacie a realizačné plány cyklicky sa opakujúcich činností (plány práce, harmonogramy činností) v štruktúre predpísanej ústredným orgánom, dlhodobé zámery podliehajúce registrácii ministerstvom (vysoké školy), plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja (vyššie územné celky, mestá, obce); plánovacie obdobie je zvyčajne dané volebnou periódou.
- **Organizovanie:** systemizované pracovné miesta, štandardizované organizačné štruktúry, územný princíp organizovania, stanovený obsah a rozsah koordinácie útvarov, prísna hierarchia, zmena organizačnej štruktúry len po súhlase nariadeného orgánu alebo rozhodnutí v zbore, napr. súhlas miestneho zastupiteľstva.
- **Personalistika:** požiadavky na obsadenie pracovného miesta v štátnej, vo verejnej službe alebo v ozbrojenom zbore, napr. bezúhonnosť, povinné výberové konania, pracovné pomery na dobu určitú, napr. na verejných vysokých školách, centrálné mzdové predpisy (opisy pracovného miesta a mzdové tabuľky), povinné vzdelávanie, atestácie, kvalifikačné skúšky, atypické pracovné pomery (voľbou, vymenovaním), obmedzenia v zamestnaní po skončení pracovného pomeru.
- **Vodcovstvo:** veľmi obmedzený priestor vnútri štátnych úradov, ktorých práca je vysoko formalizovaná. V samospráve vodcovstvo pôsobí najmä navonok, vodca (starosta, primátor, župan) vedie občanov - voličov. Možnosti uplatňovať vodcovstvo dovnútra, napr. obecného úradu sú obmedzené, ale žiaduce. Existuje potenciálne veľký priestor pre rozvoj tejto funkcie manažmentu.
- **Kontrola:** dodržiavanie ustanovení správneho práva, procedurálnych postupov, nariadení a vyhlášok, rozpočtov, samosprávna kontrola, napr. kontrolór obce, mesta, kontrola obecným zastupiteľstvom, štátna kontrola, napr. Najvyšší kontrolný úrad (hospodárenie s verejnými zdrojmi), daňový úrad, prokuratúra.
- **Motivácia:** jasne definovaný kariérny postup, zvyšovanie odbornosti ako forma kariérneho rozvoja (referent, špecialista, radca, atestácie učiteľov základných a stredných škôl), istota zamestnania vo vybraných prípadoch štátnej služby, neistota zamestnania v niektorých prípadoch viazaná na volebný cyklus, obmedzená

hmotná stimulácia podrobená verejnej kontrole, práca pre verejný prospech a blaho, služba vlasti.

- Rozhodovanie: v štátnom a v samosprávnom úrade sú predpísané časové limity na prijatie a oznámenie rozhodnutia; rozhodnutie podlieha presným procedúram, ktoré sú stanovené zákonom alebo podzákonnou normou. Rozhodnutie musí byť zdôvodnené, proti nemu sa možno odvolať, sú presne stanovené zdroje informácií a rozhodovacie kritériá. Rozhodovanie je monokratické, ak v zmysle zákona môže rozhodnúť vedúci úradu alebo volený reprezentant, napr. starosta. Samosprávny orgán (zastupiteľstvo) rozhoduje vo verejnom zbore, v ktorom rozhodovanie ovplyvňuje aj politický záujem.

Z uvedených charakteristík vyplýva, že manažment vo verejnej sfére sa prejavuje najmä vo svojej formálnej, v administratívnej a v byrokratickej forme, vrátane zodpovedajúcich metód preferujúcich poriadok, disciplínu, jednoznačnú deľbu práce, presnosť, subordináciu. Bez poskytnutia väčšej voľnosti a nezávislosti inštitúciám verejnej správy nemožno očakávať širšiu a hlbšiu aplikáciu metód a techník manažmentu, ktoré by uvoľnili iniciatívu, tvorivosť verejno-správnych zamestnancov a vedúcich pracovníkov vedúcu k odvážnemu a k samostatnému konaniu.

Záver

Prenos skúseností a konkrétnych postupov a techník manažmentu zo súkromnej podnikateľskej do verejnej sféry je možný a žiaduci, pretože prispeje k zvýšeniu výkonnosti verejných orgánov, úradov a inštitúcií. Treba však veľmi podrobne rozlišovať, v akom druhu organizácie sa bude aplikovať. Akceptácia manažmentu je rozdielna v orgáne alebo v úrade štátnej správy, samosprávy alebo v organizáciách poskytujúcich verejné služby. Zásadnou podmienkou bude ozrejmienie si úlohy štátu a samosprávy a deľby práce medzi nimi v spravovaní spoločnosti. R. Procházka sa domnieva, že „... štát sa má spravovať tak, aby bol pre svojich občanov priestorom slobody, bezpečia a prípadne aj blahobytu“. [14, s. 88]. Tento názor podnecuje otázku, aký mocný má byť štát a do akej miery má zasahovať do života občanov. Silný, veľký a všemocný štát bude znamenať malý priestor pre uplatnenie manažmentu v jeho spravovaní; ak sa prevezmú, tak len formálne, byrokratické a technokratické metódy manažmentu. Štíhly štát, decentralizovaná a municipalizovaná samospráva so sebavedomou občianskou spoločnosťou bude znamenať samostatný, cieľavedomý, inovatívny a vizionársky manažment verejných inštitúcií pod dohľadom kritického a náročného občana.

Literatúra

- [1] HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1. časť. Bratislava: VŠEMvs, 2007.
- [2] KLIMOVSKÝ, D.: Genéza koncepcie good governance a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve. In: Ekonomický časopis, č. 2, 2010, roč. 58. ISSN 0013-3035.
- [3] KERAUDERN, P. – MIERLO, H. Van: Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: Coombes, D. - Verheijen, T. (eds): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu. Bratislava: NISPAcee, 1997.
- [4] DENHARDT, J. V. – DENHARDT, R. B.: The new public service: Serving rather steering. In: Public Administration Review, 60, č. 6.
- [5] BIRKINSHAV, J.: The critical need to reinvent management. In: Business Strategy Review. Spring 2010, Vol. 21, Issue 1, March 2010.
- [6] CRAINER, S.: Moderní management. Základní myšlenkové směry. Praha: Management Press, 2000.
- [7] SEDLÁK, M.: Manažment. Bratislava: Iura Edition, 2009.
- [8] ALLEN, L. A.: Professional Management: new concepts and proven practices. Maiden-head, McGraw Hill 1973.
- [9] MAJTÁN, M. a kol.: Manažment. Bratislava: Sprint dva, 2009.
- [10] MINTZBERG, H.: The Nature of Managerial Work. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973.
- [11] DEMJÁN, Z.: Líder vychováva lídrov. In: Trend č. 50 – 51, 2011.
- [12] BĚLOHLÁVEK, F.: Organizační chování. Olomouc: Rubico, 1996.
- [13] WRIGHT, G. – NEMEC, J.: Management veřejné správy. Teorie a praxe. Bratislava: NISPAcee - Ekopress, 2002.
- [14] PROCHÁZKA, R.: S Nemeckom na večné časy. Nemecký kabát zahreje. In: Týždeň, č. 51 - 52, 2011.

Kontakt

prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.

Katedra manažmentu

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: stefan.slavik@vsemvs.sk

Problematika ochrany ľudských práv v kontexte judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva

JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.

Abstrakt

V príspevku sa analyzuje problematika ochrany ľudských práv, k porušeniu ktorých môže dôjsť v prípadoch nedodržania zásady viacnásobnosti správneho konania. V naznačenom kontexte ide o potrebu rešpektovania jednotlivých rezolúcií komunitárneho práva, ktoré chránia právne postavenie účastníka správneho konania a zabezpečujú možnosť podania riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. V neposlednom rade sa venujeme problematike niektorých vybraných judikátov súdov Európskej únie.

Kľúčové slová: verejná správa, správne konanie, správny proces, výkon verejnej správy, súd

The problematic of human rights in the context of decision of court of European Union

Abstract

In this scientific article is analysis of a problematic of a protection of human rights, because there are some examples of their eliminations in the process of administrative things. In this context it goes about a respect of individual resolutions, that protect a position of individual sides of administrative process and the aim of this resolution is the chance of application of decisions of administrative process. In this scientific article it goes about the individual decisions of the courts of European Union too.

Keywords: public administration, administrative process, administrative activity, realisation of public administration, court

Úvod

Pružne fungujúca verejná správa je cieľom každého právneho štátu. V kontexte dosiahnutia uvedeného cieľového určenia je dôležité dosiahnuť účinný mechanizmus ústavnej rovnováhy, ktorý by umožnil vyvážený právny stav, v rámci ktorého by verejná správa rozhodovala tak, aby jej rozhodnutia boli štátnymi občanmi akceptované. Aj pri maximálnej snahe dosiahnuť zákonnosť a flexibilitu rozhodovacieho procesu v rámci verejnej správy môže byť veľmi ťažké dosiahnuť súlad správania sa občanov a platného práva. Štátny občan predovšetkým musí mať možnosť domôcť sa účinne a efektívne svojich práv v rámci konkrétneho správneho konania.

Aj napriek úsiliu, ktoré jednotliví zamestnanci orgánu verejnej správy vynaložia v záujme dosiahnutia jednotlivých zásad správneho konania, predovšetkým zásady materiálnej pravdy, nemusí dôjsť k rýchlej a účinnej ochrane práv a slobôd štátneho občana ako účastníka

správneho konania, čo sa v konečnom dôsledku môže prejavíť v nezákonnosti procesného postupu a aj v nezákonnosti rozhodnutia vydaného v rámci procesného konania.

V kontexte uvedených myšlienok je potrebné, podľa nášho názoru, vnímať rovinu rešpektovania jednotlivých zásad správneho konania, ako sú napríklad zásada materiálnej pravdy, hospodárnosti alebo efektívnosti a rovinu rešpektovania základných ľudských práv a slobôd, ktorá sa v prípade správneho konania zhoduje s potrebou striktného dodržiavania všetkých procesných práv a povinností účastníka správneho konania.

V záujme rešpektovania uvedených rovín je potrebné dosiahnuť ich vzájomnú harmóniu, teda rozhodujúci orgán musí vykonávať jednotlivé procesné úkony efektívne, bez zbytočných prieťahov v konaní, ale rovnako musí vykonať všetko, čo je potrebné, v záujme riadneho preskúmania skutkového stavu veci a nemôže vydať meritórne rozhodnutie vo veci samej bez toho, aby sa vysporiadal so všetkými procesnými otázkami a zistil materiálnu pravdu.

V súčasnosti sme však často svedkami prípadov, kedy príslušný orgán verejnej správy v záujme rýchleho prejednanía procesných vecí neprešetrí dôkladne spor, prípadne jednostranný návrh účastníka konania. Uvedený stav sa zreteľne prejavuje v prípade nedostatočne zisteného skutkového stavu veci, teda predovšetkým v oblasti dôkazného štádia správneho konania, kedy sám správny orgán si nezabezpečí z úradnej moci potrebné podklady pre správne rozhodnutie v rámci správneho konania.

Práve pre tieto prípady, s ktorými právny poriadok počíta, sa uplatňuje princíp opravných konaní, v rámci ktorých môže účastník konania, ktorý má názor, že je rozhodnutím správneho orgánu dotknutý na svojich právach, uplatniť svoje návrhy a pripomienky, a tým docieľiť prehodnotenie prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu.

V kontexte ochrany ľudských práv a slobôd v rámci správneho konania pritom možno rozlišovať rôzne úrovne ochrany, čo súvisí s konkrétnym štádiom správneho konania. Prvostupňové štádium procesného konania sa začína z úradnej moci alebo z podnetu účastníka konania. Je zamerané na zisťovanie skutkového stavu veci a jeho podstatu tvorí dokazovanie prostredníctvom dôkazných prostriedkov. Odvolacie konanie je svojím charakterom zamerané na prešetrovanie sporných skutočností, ktoré je potrebné preveriť z pohľadu ich spornosti, pričom ich zváženie bolo predmetom skutkových zistení uvedených v prvostupňovom rozhodnutí správneho orgánu.

V záujme dosiahnutia cieľa každého správneho konania je nevyhnutné, aby každé procesné konanie malo nielen prvý stupeň, ale aj odvolacie konanie. V rámci normotvornej činnosti sa možno stretnúť s takými prípadmi procesných konaní, v rámci ktorých prebieha len zisťovanie skutkového stavu veci bez možnosti revidovať už vydané rozhodnutie prostredníctvom opravného konania. Pripomíname, že ani prvostupňové procesné konanie nemá vždy doriešené procesné inštitúty.

Uvedený nepriaznivý stav je potrebné riešiť prostredníctvom rešpektovania princípu viacínštancnosti správneho konania, ktorý vyplýva z rezolúcií Rady Európy, medziná-

rodných dohovorov upravujúcich túto problematiku a v neposlednom rade z početnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

V kontexte uvedeného v úvodnej časti príspevku vymedzujeme jeho podstatný cieľ, ktorým je analytický rozbor jednotlivých rezolúcií Rady Európy, medzinárodných dohovorov a vybraných judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva. Ide pritom o neľahkú úlohu, ktorá si vyžaduje dôkladné poznanie týchto rozhodnutí a ich posúdenie v širokom kontexte interakcií s inými dohovormi, či judikátmi. Podotýkame, že nie je naším cieľom uviesť vyčerpávajúcu charakteristiku všetkých rezolúcií Rady Európy, medzinárodných dohovorov, či judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva, ale len poskytnúť náčrt tejto problematiky a pokúsiť sa o analytický rozbor.

1. Všeobecná charakteristika rezolúcií upravujúcich viacínštančnosť správneho konania

Ako už bolo uvedené v úvode príspevku, princíp viacínštančnosti správneho konania požaduje, aby každé procesné konanie malo nielen svoj prvý stupeň, v rámci ktorého dochádza k zisteniu skutkového stavu veci, ale aj odvolacie konanie, ktoré zabezpečuje buď revíziu už zisteného skutkového stavu veci, alebo doplnenie dôkaznej situácie o ďalšie podstatné skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na meritórne rozhodnutie vydané v rámci prvého stupňa.

Princíp viacínštančnosti je uvedený vo viacerých rezolúciách Rady Európy (RE), ktoré sú významným podkladom pre vnútroštátne právne úpravy. Ich význam rastie s rozštiepenosťou komunitárneho práva, ktoré sa síce snaží upraviť procesné konania v rámci smerníc tak, aby účastník konania mal možnosť podať opravný prostriedok, ale uvedené smernice riešia konkrétne prípady a nemajú charakter zjednocujúcej právnej úpravy. Rezolúcie RE plnia úlohu významného interpretačného pravidla pre posúdenie potrebnosti viacínštančnosti procesných konaní, a teda nielen správneho konania. Potreba odvolacieho konania je totiž potrebná nielen pre správne konanie, ale taktiež pre priestupkové konanie, pre konanie o priznaní opatrovateľskej služby, či pre iné procesné konania. Rezolúciám RE preto možno priznať aspekt univerzálnej povahy, nakoľko obsahujú jednoznačné princípy aplikovateľné pre všetky procesné konania.

Aplikovateľnosť rezolúcií je pritom možná tak pre procesy prebiehajúce v štátnej správe, ako aj v prípade procesov v samospráve prebiehajúcich ako výkon originálnych, či delegovaných kompetenčných okruhov. Univerzalizmus a interpretačný charakter rezolúcií RE sa prejavuje aj v určení hraníc pre správne uváženie, ktoré je v prípade všeobecnosti úpravy správneho práva veľmi potrebné, nakoľko určuje myšlienkové línie pre rozhodujúceho úradníka, čo má podstatný vplyv na právnu povahu vlastného meritórneho rozhodnutia. Určenie hraníc správneho uváženia má veľký význam aj pre limitovanie štátnej moci v prospech štátneho občana, nakoľko určuje rozsah pre výklad jednotlivých ustanovení právnych predpisov, prípadne dáva cennú radu úradníkovi v prípade všeobecnosti platnej právnej úpravy. Uvedené platí v správnom práve, v ktorom je použitie analógie nemožné.

V rámci tohto všeobecného výkladu k rezolúciám RE považujeme za potrebné zdôrazniť, že ich ustanovenia sú aplikovateľné nielen v rámci výkonu exekutívy, ale nachádzajú svoje uplatnenie aj pri výkone súdnej moci, keď sa pred súd môžu dostať procesné veci charakteru správneho práva. V tomto prípade majú rezolúcie RE význam z pohľadu predbežnej súdnej ochrany, kedy sa poukazuje na možné prelínanie právnej úpravy správneho práva s právnou úpravou súkromného práva, predovšetkým práva občianskeho. Problematika predbežnej súdnej ochrany v správnych záležitostiach je dôkazom, že rezolúcie RE sú vhodným námetom na novelizáciu vnútroštátnych právnych úprav, a to v tom smere, že v našom právnom poriadku doposiaľ absentuje taký právny inštitút, ktorý by nepochybne prospel ochrane ľudských práv a slobôd štátnych občanov, a to tak v správnom konaní, ako aj v možnom následnom súdnom konaní. Uvedená zmena by navyše predstavovala výrazné vylepšenie systému správneho súdnictva, ktoré je beztak poddimenzované absenciou špecifických správnych súdov, ktorých agendu v našich podmienkach vykonávajú všeobecné sudy, čo je problém.

Po všeobecných poznámkach k rezolúciám RE považujeme za potrebné poskytnúť krátky analytický rozbor jednotlivých vybraných rezolúcií, ktoré sú kľúčové a ktoré dokumentujú už uvedené všeobecné princípy. Je to:

- Rezolúcia RE č. (77)31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov
- Rezolúcia RE č. (80)2 týkajúca sa správneho uváženia
- Rezolúcia RE č. (87)16 Výboru ministrov pre členské štáty upravujúca správne konanie týkajúce sa veľkého počtu osôb
- Rezolúcia RE č. (91)1 Výboru ministrov pre členské štáty vo veci správnych sankcií
- Rezolúcia RE č. (89)8 upravujúca predbežnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych veciach.

Rezolúcia RE č. (77)31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov

Podľa tejto rezolúcie RE každý, kto je účastníkom správneho konania a ako taký môže byť obmedzený vo svojich právach, slobodách, či právom chránených záujmoch, má právo vyjadriť sa k skutočnému stavu veci, uviesť dôkazy, alebo navrhnúť, akými prostriedkami má byť dokazovanie vedené. O tomto svojom práve musí byť správnym orgánom riadne a včas poučený. Ešte pred vydaním rozhodnutia má účastník konania právo požiadať, aby bol vhodnými prostriedkami informovaný o všetkých známych skutočnostiach, na základe ktorých má byť správny akt vydaný. Ďalej sa môže nechať v správnom konaní zastupovať a využiť právnu pomoc. Účastník správneho konania taktiež musí mať možnosť oboznámiť sa s odôvodnením rozhodnutia v správnom konaní, ktoré musí byť jeho súčasťou, pričom musí mať písomné vyhotovenie a musí byť doručené účastníkovi konania v stanovenej lehote. Písomnou formou musí byť oboznámený s možnosťou podať riadne a mimoriadne opravné prostriedky, vrátane lehoty, v ktorej tak môže urobiť, nakoľko správny akt zasahuje do práv, slobôd a právom chránených záujmov účastníka správneho konania.

Opakovane považujeme za potrebné vyzdvihnúť interpretačný charakter tejto rezolúcie, nakoľko ustanovuje práva účastníka konania byť riadne oboznámený s možnosťou podať riadny opravný prostriedok. Podstatné však je, že musí byť oboznámený s odôvodnením meritórneho rozhodnutia. Uvedený princíp je kľúčovým z toho dôvodu, že kladie kvalitatívne nároky na odôvodnenia rozhodnutí, ktoré obsahujú podstatné fakty, ktoré viedli správny orgán k vydaniu rozhodnutia v predmetnej procesnej záležitosti. Práve odôvodnenia sú veľmi často podceňovanými súčasťami rozhodnutí vydaných v procesných konaniach. Mali by byť pritom podkladom pre spísanie odvolania voči prvostupňovému rozhodnutiu. Z uvedenej rezolúcie vyplýva aj požiadavka na spoluprácu rozhodujúcej inštitúcie s účastníkom konania, ktorá je predpokladom naplnenia každého rozhodovacieho procesu a správneho posúdenia skutkového stavu rozhodovanej procesnej záležitosti.

Uvedené procesné možnosti ustanovené predmetnou rezolúciou majú pritom súvis s charakterom konkrétneho rozhodovacieho procesu v oblasti verejnej správy.

Rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžeme vo všeobecnej rovine charakterizovať ako nenáhodný výber určitých postupov alebo činností z viacerých možných alternatív v podmienkach verejnej správy. [1].

Uvedený proces výberu určitých postupov alebo procesných krokov je pritom špecifickým pre každé procesné konanie. Závisí od vhodnej konštelácie jednotlivých procesných inštitútov, a preto aj poučenia o procesných inštitútoch, právach a povinnostiach závisia od charakteru konkrétneho procesného konania.

Rezolúcia RE č. (80)2 týkajúca sa správneho uváženia

Podľa tejto rezolúcie správne orgány pri vydávaní rozhodnutí majú sledovať tieto princípy: nesledovať svojím rozhodnutím iný ako predpísaný účel, zaoberať sa faktami, ktoré sú pre daný prípad relevantné a pritom zachovávať nezávislosť a nestrannosť, rešpektovať rovnosť pred zákonom a nepripustiť akúkoľvek diskrimináciu. Rovnako je potrebné postupovať podľa princípov uvedených v rámci všeobecných smerníc, z ktorých je významná rezolúcia č. (77)31, pričom akékoľvek odchýlenie sa od tejto rezolúcie musí byť náležite odôvodnené. Charakter odôvodnenia bude vždy závisieť od rozhodnutia vydaného v konkrétnom procesnom konaní.

Uvedené princípy ustanovené rezolúciou sú podstatnými princípmi určujúcimi hranice pre správne uváženie. Táto rezolúcia poskytuje uvedené hranice pre správne uváženie ako jediná. Jej význam tkvie predovšetkým v tom, že hranice pre správne uváženie sú podstatným limitujúcim faktorom na ohraničenie štátnej moci, nakoľko sa ustanovujú jasné kritériá pre rozhodovaciu činnosť v tých prípadoch, v ktorých je nedostačujúca platná právna úprava. Princípy, ako sú nezávislosť, nestrannosť, rovnosť pred zákonom, relevantnosť faktov pri posúdení dôkaznej situácie, sú kľúčové línie, ktoré musia byť východiskom pre každú aktivitu, ktorá predstavuje rozhodovaciu, či s tým súvisiacu činnosť.

Akékoľvek odchýlenie sa od rešpektovania princípov ustanovujúcich hranice pre správne uváženie musí byť dôkladne odôvodnené. Vždy pritom musia byť posúdené relevantné fakty vykonané v intenciách dôkaznej situácie, čo súvisí s charakterom skutkového stavu

konkrétnej procesnej záležitosti. Rešpektovanie tejto rezolúcie je preto potrebné posúdiť v súvislosti s konkrétnou procesnou záležitosťou. Rovnako treba mať na zreteli ponímanie charakteru rozhodnutia vo vede.

Rozhodnutie je výsledkom rozhodovania správnych orgánov o práve, právom chránených záujmoch alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, vydaného v zákonom upravenom procesnom postupe. [3].

Rozhodnutie vydané v procesnom konaní však musí mať jasnú jednotnú štruktúru v podobe meritórneho výroku, odôvodnenia a poučenia o opravnom prostriedku. Rezolúcia kladie veľký dôraz práve na právnu kvalitu odôvodnenia. Význam odôvodnenia sa však často potiera, čo v konečnom dôsledku vedie k potrebe revidovať aj vlastné rozhodnutie vydané v konkrétnom procesnom konaní a zhoršuje postavenie účastníka konania v celom rozsahu.

Rezolúcia RE č. (87)16 Výboru ministrov pre členské štáty upravujúca správne konanie týkajúce sa veľkého počtu osôb

Táto rezolúcia upravuje špecifické procesné postupy v prípade správnych konaní, pokiaľ je veľký počet účastníkov konania, a to aj v kontexte dohovorov, napríklad Aarhurského dohovoru. Uvedenému dohovoru sa v ďalšom texte tohto príspevku ešte budeme venovať. V každom prípade na procesné konania s veľkým počtom účastníkov možno primerane použiť princípy viacínštancnosti procesného konania. Problémy však môžu vzniknúť vo vzťahovej línii účastníkov takéhoto konania, napríklad pri vzájomnom vznášaní námietok. Zákonnosť, nezávislosť a nestrannosť rozhodovania správneho orgánu však aj v tomto prípade musí byť dodržaná; rovnako platia hranice určené pre správne uváženie.

Rezolúcia RE č. (89)8 upravujúca predbežnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych veciach

Podľa tejto rezolúcie platí, že ak je podaný návrh na súdne preskúmanie správneho aktu, o ktorom súd doposiaľ nerozhodol, môže navrhovateľ požiadať, aby súd nariadil voči takémuto aktu predbežné opatrenie. Takéto opatrenie má súd nariadiť predovšetkým v takom prípade, ak by výkon správneho aktu mohol spôsobiť ťažko napravitelnú ujmu a ak vznikajú jasné pochybnosti o platnosti aktu. Súd môže predbežne nariadiť, aby výkon správneho aktu bol úplne alebo čiastočne odložený, môže obnoviť stav narušený vydaním správneho aktu alebo určiť, že správny orgán v stanovenej lehote musí splniť určitú povinnosť.

Pri analytickom rozbere tejto rezolúcie považujeme za potrebné podotknúť, že právny inštitút predbežnej súdnej ochrany nie je totožný s vydávaním predbežných opatrení súdmi v rámci správneho súdnictva. Inštitút predbežnej súdnej ochrany totiž predstavuje zásah do prebiehajúceho správneho konania, pričom súd tu zasahuje preventívne s úmyslom zabrániť ťažko napravitelnej ujme, ktorá by mohla nastať, keď by príslušná inštitúcia vydala meritórne rozhodnutie. Problémový môže byť výklad spojenia ťažko napravitelná ujma; môže však ísť napríklad o prípady, keď hrozí značná škoda.

Iné prípady predstavujú vydávanie predbežných opatrení v rámci správneho súdnictva. V tomto prípade súd predbežne rozhoduje o pozastavení výkonu už právoplatného rozhodnutia vydaného príslušným subjektom s rozhodovacou právomocou.

Rezolúcia RE č. (91)1 Výboru ministrov pre členské štáty vo veci správnych sankcií

Je potrebné, aby postih za protiprávne konanie bol vykonaný v primeranej lehote. Správne orgány majú postupovať v špecifickom sankčnom konaní s primeranou rýchlosťou, ktorá je rozumná vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu. Každé takéto špecifické sankčné konanie musí byť ukončené rozhodnutím. V tomto kontexte rovnako platí rezolúcia č. (77)31 s uplatnením riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

Rezolúcia požaduje rýchlu a účinnú ochranu práv a oprávnených záujmov účastníkov konkrétneho procesného konania, aby nevznikali zbytočné prieťahy. Vždy sa však musí spoľahlivo určiť skutkový stav, musí sa precízne vykonať dokazovanie a až potom môže byť vydané rozhodnutie.

Podstatným v tomto smere je odkaz na rezolúciu o činnosti rozhodovacích subjektov v plnom rozsahu.

2. Dohovory upravujúce viacínštančnosť procesných konaní

V tejto oblasti medzinárodnoprávnej ochrany základných ľudských práv a slobôd možno rozlišovať rôzne medzinárodné zmluvy, ktoré upravujú vlastný výkon rozhodovacej činnosti v rámci verejnej správy. Významným dohovorom univerzálnej povahy, ktorý obsahuje úpravu rozhodovacej činnosti v kontexte ochrany práv, oprávnených záujmov účastníkov konania v širokom kontexte, je Aarhurský dohovor o prístupe k informáciám, o účasti verejnosti na rozhodovacom procese a o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia; dohovor obsahuje podstatné princípy rozhodovacieho procesu v rámci verejnej správy.

Kľúčovým v tomto smere je čl. 9 dohovoru, podľa ktorého každá strana musí zabezpečiť prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo pred iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona. Strany taktiež musia vytvoriť podmienky pre tzv. predbežné správne konanie, ktoré je predpokladom pre riadne preskúmanie konkrétnej procesnej veci v kontexte tohto dohovoru.

Podľa dohovoru je potrebné doceliť aj stav, aby sa prístup k riadnym a mimoriadnym opravným prostriedkom využil v záujme eliminácie možných chýb v rámci výkonu verejnej správy. Verejnosť navyše v prípade jednotlivých opravných prostriedkov musí byť informovaná o možnostiach ich uplatnenia v záujme riadneho a včasného uplatnenia práv. Tieto informačné opatrenia sa týkajú aj uplatnenia prostriedkov súdnej ochrany. Dostupnosť k uplatňovaniu riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov sa spája s finančným aspektom, pričom poplatky musia byť nastavené tak, aby umožňovali subjektu prístup k riadnym a mimoriadnym opravným prostriedkom.

Európsky dohovor o ochrane základných ľudských práv a slobôd je pre dodržiavanie viacínštančnosti procesných konaní rovnako veľmi dôležitý, nakoľko ustanovuje vo svojom samostatnom čl. 6 princípy, ktoré sú kľúčové pre výkon všetkých procesných konaní. V tomto smere čl. 6 dohovoru sa týka kvality procesných konaní (právo na spravodlivý, slušný proces v primeranej lehote) a rovnako sa zohľadňuje aj kvalita konkrétneho orgánu, ktorý je príslušný na rozhodovanie, pričom nemusí ísť len o súdny orgán, ale taktiež aj o iný orgán vykonávajúci aplikáciu práva. Čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd je potrebné teda vykladať extenzívne aj v kontexte správneho práva. Rovnako z kontextu tohto dohovoru možno vyvodiť záver, že sa jeho čl. 6 týka rozhodovacej činnosti o akomkoľvek protiprávnom konaní, ktoré je postihnutelné trestom, a teda je ním postihnutelné nielen konanie v prípade trestného činu, ale postihnutelné sú aj jednotlivé kategórie správnych deliktov. Rovnako je použiteľný z hľadiska posúdenia procesných konaní v správnom práve.

Pre použitie riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom konaní je podstatný aj čl. 13 tohto dohovoru, podľa ktorého každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy pred národným orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností. Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ v rámci vnútroštátneho práva neboli vytvorené podmienky alebo sa nedodrжал procesný postup ustanovený pre používanie opravných prostriedkov, možno podať žalobný návrh na Európsky súd pre ľudské práva pre porušenie čl. 13 dohovoru.

V závere tejto časti považujeme za potrebné podotknúť, že pokiaľ by nebolo možné podať riadne a mimoriadne opravné prostriedky v správnom práve procesnom alebo v konkrétnom procesnom konaní, došlo by k porušeniu čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd (právo na spravodlivé správne konanie), čl. 13 tohto dohovoru (právo na riadne a mimoriadne opravné prostriedky) a čl. 9 Aarhurského dohovoru o práve na informácie (informovanosť o prístupe k riadnym a mimoriadnym opravným prostriedkom a ich finančná dostupnosť), pričom podnetnou pre úpravu správneho poriadku je napríklad problematika predbežného správneho konania.

3. Všeobecná charakteristika vybraných judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva

Čl. 13 dohovoru garantuje „účinný opravný prostriedok pred národným orgánom“ každému, koho práva a slobody priznané dohovorom boli porušené. Aj keď sa zdá, že uvedená formulácia vyjadruje pomerne jednoduchú právnu koncepciu, čl. 13 spôsobil Európskej komisii (EK) a aj Európskemu súdu pre ľudské práva v porovnaní s ktorýmkoľvek iným ustanovením dohovoru viaceré výkladové problémy. Súd vyhlásil, že ochranu poskytovanú čl. 13 treba rozšíriť na každého, kto sa odôvodnene dovoľáva toho, že boli porušené jeho práva alebo slobody zaručené dohovorom, pričom uvedené vyplýva z judikátu Európskeho súdu pre ľudské práva (Klass a iní v. Spolková republika Nemecko, 1978). Rozsah ochrany sa v tomto prípade odvíja od foriem verejnej správy ako vonkajších prejavov realizácie metód verejnej správy.

Rozlišujeme štrukturálne, procedurálne a finálne formy verejnej správy. [3].

Intenzita ochrany ľudských práv a slobôd vyplývajúca z judikátov Európskeho súdu pre ľudské práva pritom závisí od fázy konkrétneho procesného konania, pričom dôraz by mal byť kladený na problematiku odvolacích konaní.

- Silver v. Spojené kráľovstvo (1983)

Vo veci Silver v. Spojené kráľovstvo (1983) Európsky súd pre ľudské práva ďalej objasnil, že ak jednotlivec odôvodnene tvrdí, že sa stal obeťou porušenia práv zakotvených v dohovore, mal by disponovať opravným prostriedkom pred národným orgánom, aby mohlo byť rozhodnuté o záležitosti jeho právneho nároku v konkrétnom prípade ako aj o odškodnení.

- Plattform „Ärzte für das Leben“ (1988)

V uvedenej veci sa skupina protivníkov umelého prerušenia tehotenstva sťažovala na to, že úroveň policajnej ochrany pri dvoch verejných demonštráciách bola nedostatočná a že tým rakúska vláda porušila právo skupiny na pokojné zhromažďovanie zaručené čl. 11. Skupina argumentovala aj tým, že rakúsky právny poriadok nemá prostriedky zabezpečujúce účinný výkon tohto práva, takže došlo aj k porušeniu práva na účinný opravný prostriedok v zmysle čl. 13. Súd zaujal stanovisko, že rakúske orgány podnikli rozumné a primerané opatrenia na ochranu manifestujúcich a že sa teda skupina nemôže odôvodnene dovolávať toho, že bol porušený čl. 11, a preto sa nemožno zaoberať ani čl. 13.

- Klass a Silver

Prvými prípadmi prípadu Klass a Silver boli sťažnosti na porušenie práv zaručených čl. 8 dohovoru (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života). Aj v posledných rokoch skúmal súd podobné prípady. V tomto smere zdôrazňujeme potrebnú prepojenosť ústavného práva s inými odvetviami práva. Uvedený judikát poukázal na významné interpretačné pravidlo, že ochrana ľudských práv a slobôd musí ísť naprieč celým právnym poriadkom a že je potrebné zohľadniť špecifiká ľudských práv predovšetkým pri rozhodovaní v celom rozsahu.

Záver

V závere príspevku považujeme za potrebné poukázať na jeho prínosy. Sme toho názoru, že je potrebné zabezpečiť ochranu základných práv a slobôd jednotlivých účastníkov konkrétnych procesných konaní prostredníctvom zabezpečenia viacínštandardnosti správneho konania.

V tomto smere vedecký príspevok poskytuje analytický rozbor jednotlivých rezolúcií RE, ktoré sú kľúčové pre zabezpečenie ochrany účastníkov konkrétnych procesných konaní. Určitým prínosom je aj naznačenie právnej úpravy podstatných medzinárodných prameňov komunitárneho práva, akými sú napríklad Európsky dohovor o ochrane základných ľudských práv a slobôd, prípadne Aarhurský dohovor. Predmetné dohovory predstavujú komplex zásad nevyhnutných pre plnohodnotné uplatňovanie riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

V neposlednom rade je potrebné, podľa nášho názoru, všímať si judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Poskytujeme náhľad na vybrané judikáty, ktoré pritom považujeme za kľúčové pre komplexné posúdenie ochrany práv a slobôd účastníkov konkrétnych procesných konaní v celom rozsahu.

Literatúra

- [1] VRABKO, M. a kol.: Správne právo. Procesná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK, 2001. s. 164. ISBN 80-7160-148-9.
- [2] ŠEVČÍK, M. a kol.: Správne právo procesné. Bratislava: Eurounion, 2007. s. 177. ISBN 978-80-88984-93-1.
- [3] ŠKULTÉTY, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK, 2000. s. 316. ISBN 80-7160-132-2.

Kontakt

Ing. JUDr. Ladislav Hrtánek, PhD.
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
Stromová 1
813 30 Bratislava 1
E-mail: ladislav.hrtanek@minedu.sk

Príprava malých a stredných podnikov na obdobie krízy

Ing. Mária Hudáková, PhD. - Ing. Mária Lusková, PhD.

Abstrakt

Cieľom príspevku je poukázať na príčiny hospodárskej krízy z pohľadu podnikového riadenia, na stav malých a stredných podnikov v súčasnosti a uviesť závery pre podniky ako lepšie zvládať obdobie krízy. Podnikoví manažéri by mali vedieť získať ponaučenia z predchádzajúcej krízy tým, že budú lepšie riadiť cash-flow, že prejavia snahu na vytvorenie scenára v prípade nepriaznivého vývoja v podniku, pretože aj v čase podnikového rastu je potrebné mať zadné dvierka. Mali by klásť väčší dôraz na riadenie hlavne finančných rizík a zabezpečiť si systém včasného varovania, napr. aj formou kontroľingu, ktorý im pomôže včas reagovať na blížiace sa zmeny.

Kľúčové slová: kríza, podnik, cash-flow, scenár, systém včasného varovania, kontroľing

Preparation of small and medium-sized enterprises for period of crisis

Abstract

The goal of the paper is to indicate the causes of economy crisis from the view of enterprise management, present situation in small and medium-sized enterprises and conclusions for enterprises regarding the better management during crisis period. The enterprise managers should be able to obtain lessons from the previous crisis that result in better cash flow management and their effort to create scenario in case of unfavourable enterprise development because also in the period of enterprise growth it is necessary to consider negative situations. They should accentuate more especially the financial risks management and ensure the system of early warning e.g. in the form of controlling that assists in early reponse to approaching changes.

Keywords: crisis, enterprise, cash-flow, scenario, early warning system a, controlling

Úvod

Vnímanie súčasného podnikateľského prostredia v SR je stále neisté. Podnikatelia sa obávajú nestabilného hospodárskeho rastu. Kým na jeseň v roku 2008 sa hovorilo, že kríza sa rozvinie v roku 2009 a v roku 2010 dôjde k oživeniu, v súčasnosti už väčšina odborníkov priznáva, že kríza ešte nejaký čas potrvá a bude sa postupne rozvíjať aj v inej forme, napr. ako je dlhová kríza v súčasnosti.

Kríza je obdobím životného cyklu podniku, ktoré nie je v centre pozornosti a záujmu manažmentu podniku. Dôvodom sú hlavne negatívne dopady krízy na podnik. Pritom práve kríza môže znamenať aj výrazný impulz pre podnik, ktorý bude znamenať jeho zefektívnenie a rast jeho konkurencieschopnosti. Na to, aby podnik dokázal prežiť obdobie krízy, je potrebné včas identifikovať riziká a krízu, ktoré najviac ohrozujú jeho existenciu. Schopnosť podnikových manažérov riadiť riziká, hlavne finančné, minimalizovať ich nežia-

duce dôsledky a súčasne využívať príležitosti, znamená v súčasnosti nielen konkurenčnú výhodu, ale aj nevyhnutnú podmienku prežitia.

1. Príčiny hospodárskej krízy z pohľadu podnikového riadenia

O príčinách hospodárskej krízy sa popísalo už dosť. Analyzovali sa jej makroekonomické príčiny, menšia pozornosť sa venovala podnikovým príčinám, t.j. finančnému manažmentu podnikov. Z názorov mnohých odborníkov z oblasti finančného manažmentu a finančných trhov vyplýva záver, že kríza nemusela nevyhnutne spôsobiť problémy v podnikových financiách, ale rozhodne odhalila viaceré slabé miesta v podnikateľskej politike a v podnikových procesoch a dokonca niekedy aj v ťažiskových finančných stratégiách.

Jednou z hlavných chýb bolo, že mnohé podniky orientovali svoje plány len smerom nahor, neuvažovali o možnom poklese a zlyhali pri pravidelnom preverovaní reálnej situácie na trhu. Keby podniky neustále sledovali trhovou realitu a nezameriavali by sa len na svoje rastové očakávania, bolo by ich neskoršie prekvapenie menšie. Finančné oddelenia nedokázali včas zachytiť varovné signály blížiacich sa problémov. [6].

Na základe viacerých spracovaných a zverejnených štúdií možno identifikovať príčiny krízy z pohľadu podnikového riadenia, ktoré mohli zásadne ovplyvniť potenciálnu schopnosť podniku prežiť v období krízy. Z najčastejšie uvádzaných zlyhaní počas krízy môžeme spomenúť:

- nesprávne riadenie finančných tokov (cash-flow),
- nedostatočné riadenie finančných rizík, t.j. chýbajúce včasné varovanie finančného manažéra (nedostatočné plánovanie a predvídavosť).

Podniky sa v prvom rade buď vôbec alebo len veľmi málo sústredili na cash-flow, čo nebolo pre ne to najlepšie riešenie, pretože ak podnik presne nevie, kde má peniaze, nevie identifikovať svoje finančné možnosti a nedokáže zabezpečiť finančné prostriedky zo svojho podnikania. S problémami cash-flow sa začali aj problémy s likviditou. To pre podnik znamená hľadanie alternatívneho zdroja financovania.

Podniky nebrali do úvahy, že musia v tejto oblasti získať nadhľad dostatočne rýchlo. Počas krízy podniky s bohatšími skúsenosťami relatívne rýchlo centralizovali svoje činnosti, aby zvládli situáciu. Nové firmy to však neurobili. Pre skúsenejšie podniky bolo jednoduchšie uvoľniť potrebnú hotovosť, pretože mali lepší prehľad o situácii v podniku. Podniky, ktoré nemali dostatočné skúsenosti, alebo tie, ktoré si mysleli, že vhodné informačné systémy finančného riadenia nie sú dôležité, si sami spôsobili veľké problémy.

V niektorých podnikoch zlyhalo aj nedostatočné finančné plánovanie a tvorba analýz. Podniky nesledovali dianie na trhoch a nebrali do úvahy, že môžu existovať aj alternatívy k ďalšiemu dlhovému financovaniu, rovnako aj iné, kreatívnejšie spôsoby financovania projektov. Ďalšou chybou bolo, že nedostatočne preskúmali svoje podnikové procesy, aby zistili, či by finančné potreby nezvládli aj z interných zdrojov. Podniky rovnako neboli schopné posúdiť potenciál významnejších bankových produktov, ktoré sa im ponúkali. Nevýjednávali s bankami o výhodnejších podmienkach financovania. [6].

V čase, keď sa financovanie skomplikovalo a stalo sa ťažšie dostupným, podniky sa začali obzerať za rýchlymi riešeniami. Takýto prístup však znamenal vo veľkej miere nesúlad medzi zdrojmi financovania a zdrojmi výnosov. Základným pravidlom financovania podniku je snaha zosúladiť zdroje financovania s cyklom pracovného kapitálu a konverzie hotovosti. Niektorí finanční manažéri nepoznali hranice pri riadení úverového rizika, pretože dostatočne nepoznali riziko svojich obchodných partnerov a vstupovali do kontraktov bez ohľadu na to, aké riziko to pre nich reálne predstavovalo. Aj pri znižovaní nákladov dochádzalo k chybným rozhodnutiam manažérov. Podniky, ktoré tvrdo pristupovali k šetreniu skôr než k analyzovaniu zakrátko zistili, že táto cesta nie je dlhodobou udržateľná. Mnohé začali vyvíjať príliš veľký tlak na dodávateľov v začiatku krízy s požiadavkami na neprimerané predĺženie splatnosti bez rozumného dôvodu.

Nielen v bežnej situácii, ale aj počas krízy je to práve finančný manažér, ktorý má za úlohu informovať manažment firmy o blížiacich sa problémoch. K tomu v mnohých podnikoch nedošlo, možno aj z dôvodu podcenenia významu informačných systémov pre riadenie financií. Nedostatok internej komunikácie patril tiež k slabým miestam podniku, ktoré kríza odhalila. Ak zamestnanci nerozumejú potrebám vlastného podnikania a dopadom ich rozhodnutí na firmu, veci sa môžu vyvíjať zlým smerom v celej firme.

2. Stav malých a stredných podnikov v Slovenskej republike v súčasnosti

Slovenská ekonomika, ktorá je malá a proexportne orientovaná, zažila v poslednom období pod vplyvom hospodárskej a finančnej krízy výrazné turbulencie. Po výraznom poklese hospodárstva v roku 2009 sa podnikateľský sektor v roku 2010 čiastočne stabilizoval a vykazoval signály oživenia ekonomickej aktivity. HDP v roku 2010 medziročne vzrástol o 4 % a hoci tým SR zaznamenala najvyšší hospodársky rast spomedzi všetkých krajín eurozóny, jeho objem v absolútnom vyjadrení stále nedosiahol úroveň roku 2008. Dosiahnutý ekonomický rast v roku 2010 bol ovplyvnený hlavne zvýšeným zahraničným dopytom, keď medziročný rast objemu vývozu výrobkov a služieb vzrástol o 16,4 %, a to najmä vďaka oživeniu hospodárstva Nemecka ako nášho najväčšieho obchodného partnera. K miernemu nárastu domáceho dopytu prispeli, s výnimkou konečnej spotreby domácností, všetky ostatné zložky, predovšetkým tvorba hrubého kapitálu, ktorá vzrástla o 12,9 %. [9].

Oživenie ekonomickej aktivity a rast zahraničného dopytu sa postupne začali prejavovať aj v stabilizácii slovenského trhu práce. Hoci celková zamestnanosť v roku 2010 zaznamenala ešte mierny pokles, situácia sa v priebehu roka postupne zlepšovala a v druhej polovici roka došlo k medziročnému nárastu počtu zamestnaných osôb, keď na jeho konci bolo podľa štvrtročného podnikového výkazníctva ŠÚ SR zamestnaných o 13,7 tisíc osôb viac ako v závere roka 2009. [9].

Globálna hospodárska a finančná kríza nemala priamy vplyv na slovenský finančný sektor, najmä vďaka orientácii slovenských bánk na domácu ekonomiku. Oživenie slovenského hospodárstva v roku 2010 podmienilo aj čiastočné obnovenie dopytu po úveroch zo strany slovenských podnikateľských subjektov. Ako vyplýva z údajov Národnej banky Slovenska (NBS), zlepšenie ekonomickej aktivity podnikateľských subjektov sa ešte

výraznejšie neprejavilo na prístupe slovenských bánk k stanovovaniu podmienok ich financovania. Za pozitívne však možno považovať, že v roku 2010 došlo k zastaveniu ďalšieho sprísňovania úverových štandardov pre podnikateľov, hoci naďalej ostávajú na relatívne prísnej úrovni.

Priemyselná produkcia v SR sa podľa údajov ŠÚ SR v roku 2010 v priemere zvýšila o 18,9 % (v roku 2009 zaznamenala pokles o 14,6 %). Rast priemyselnej produkcie ovplyvnil hlavne rast v priemyselnej výrobe o 20,1 %, v dodávke elektriny a plynu o 15,6 %, v ťažbe a dobývaní o 0,4 %. V rámci jednotlivých sektorov priemyselnej výroby najvýraznejší medziročný rast zaznamenala výroba strojov a zariadení inde neklasifikovaná (o 47 %) a výroba dopravných prostriedkov (o 39,9 %). Obdobne ako priemyselná produkcia aj tržby za vlastné výkony a tovar v priemysle medziročne vzrástli oproti roku 2009 v stálych cenách o 19,2 % a dosiahli úroveň 67 484,1 mil. eur. [9].

T a b u ľ k a 1

Vývoj tržieb za vlastné výkony a tovar v priemysle podľa veľkostných kategórií podnikov a právnych foriem (v mil. eur)

Kategória podnikateľských subjektov	2007	2008	2009	2010	Podiel v roku 2010 v %	Index 2010/2009 v b.c.
Živnostníci	5 818,3	5 934,1	3 078,8	3 787,8	5,6%	123,0
Mikropodniky (0-9)	993,4	999,7	457,6	1 222,0	1,8%	267,1
Malé podniky (10-49)	4 204,9	4 538,6	3 684,2	4 123,7	6,1%	111,9
Stredné podniky (50-249)	9 762,8	12 520,5	10 396,3	12 207,2	18,1%	117,4
Veľké podniky (250 a viac)	48 386,4	48 974,5	39 830,1	46 143,4	68,4%	115,9
MSP	20 779,4	23 992,9	17 616,8	21 340,7	31,6%	121,1
Spolu	69 165,8	72 967,4	57 447,0	67 484,1	100%	117,5

Prameň: Štatistický úrad SR, spracované NARMSP. Bratislava: NARMSP, 2011.

Z pohľadu veľkostných kategórií podnikov sa na celkových tržbách v odvetví priemyslu v roku 2010 podieľali malé a stredné podniky, vrátane živnostníkov, 31,6 %. Rozhodujúci podiel na tržbách v odvetví priemyslu mali veľké podniky (68,4 %). Na celkovom objeme tržieb sa podieľali stredné podniky (50 – 249 zamestnancov) 18,1 %, malé podniky, vrátane mikropodnikov (0 – 49 zamestnancov), 7,9 % a živnostníci 5,6 %. Po výraznom medziročnom poklese tržieb v roku 2009 zaznamenali tržby v roku 2010 vo všetkých veľkostných kategóriách podnikov medziročný rast (tabuľka 1).

Tržby malých a stredných podnikov, vrátane živnostníkov, vzrástli medziročne v bežných cenách o 21,1 %, z toho tržby živnostníkov o 23 %, tržby malých podnikov (0 – 49 zamestnancov) o 29 % a tržby stredných podnikov o 17,4 %. Tržby veľkých podnikov sa medziročne zvýšili v bežných cenách o 15,9 %. Na celkovom počte osôb zamestnaných v priemysle v roku 2010 (479 052) sa podľa údajov ŠÚ SR podieľali malé a stredné podniky 53,8 %, z toho stredné podniky 23,6 %, malé podniky (0-49) 15 % a živnostníci 15,1 %. [9].

3. Príprava malých a stredných podnikov na obdobie krízy

Kríza je súčasťou ekonomického vývoja a má očistný účinok. Zbavuje ekonomiku a spoločnosť všetkého nepotrebného a škodlivého a vytvára priestor pre nové nápady, obchody, podniky a ľudí. V niektorých podnikoch pôsobila kríza ako katalyzátor pre naštartovanie projektov, ktoré sa v minulosti javili ako bezvýznamné. Mnoho manažérov pripúšťa, že negatívne efekty finančnej krízy dokázali niektoré podniky obrátiť na pozitívne. Pristúpili k štrukturálnym zmenám, čo malo aj pozitívny efekt a spôsobilo posilnenie ich konkurencieschopnosti. Z pohľadu financovania sa vyriešilo mnoho otázok, ktoré prispeli k zvýšeniu finančnej stability.

Riadenie podnikov v zmysle napĺňania cieľa maximalizácie tvorby hodnoty pre ich vlastníkov je v súčasných ekonomických podmienkach na jednej strane a pri pokračujúcom raste konkurencie v globálnom meradle na strane druhej, mimoriadne obťažné. Aj keď vývoj základných makroekonomických ukazovateľov naznačuje, že ekonomika SR prekonáva krízu a od začiatku roku 2010 dochádza k jej miernemu oživeniu, stále pokračuje nárast počtu začatých konkurzných a reštrukturalizačných konaní podnikov v porovnaní s obdobím pred krízou.

O tom, ako nasmerovať podnik po kríze, sa v odborných publikáciách napísalo dosť. Dôležité je ukázať podnikom, ako sa správne pripraviť na obdobie krízy. Vytvorenie dobrého kontrolného systému v podniku sa stáva v súčasnosti nevyhnutnou podmienkou prežitia. Podnik dostáva podstatne väčšiu nádej na úspech, ak má dobre vytvorený systém včasného varovania, kedy môže včas identifikovať krízu a pripraviť si opatrenia na jej odvrátenie. Aby to podnik dokázal a aby boli manažéri včas pripravení na meniace sa prostredie, je potrebné zabezpečiť:

- správne riadenie cash-flow a identifikáciu rizikových faktorov, ktoré ho ovplyvňujú,
- vytvoriť scenár v prípade nepriaznivého vývoja,
- zabezpečiť systém včasného varovania, identifikovať, hodnotiť riziká a správne na ne reagovať, napr. pomocou kontroľingu.

4. Správne riadenie cash-flow

Podniky by mali citlivo a zodpovedne pristupovať ku cash manažmentu, pravidelne kontrolovať presnosť a aktuálnosť svojich predikcií peňažných prostriedkov a kriticky pristúpiť k vyhodnocovaniu vzniknutých odchýlok. Pokiaľ podniku vzniknú problémy s cash-flow, potom sú to sekundárne problémy, ktoré sú dôsledkom niečoho a odrážajú nedostatky v inej, než vo finančnej oblasti, ktoré nastali v minulosti a ktoré neboli adekvátne alebo úspešne vyriešené. Riadenie cash-flow je nástrojom, ktorý rozsvetľuje oranžové svetlo s upozornením „pozor“. Preto by finanční manažéri nemali zabúdať, že základom pre úspešné riadenie cash-flow je:

- správne plánovanie cash-flow; plánovanie cash-flow je pre podnik nástrojom ako nespadať do neschopnosti splatiť svoje záväzky a zároveň je podkladom pre rozhodovanie o alokácii disponibilných finančných prostriedkov. Plánovanie cash-flow v podniku umožňuje sprehľadniť finančné toky do podniku a z podniku a predvídať

vývoj likvidity podniku a rovnako riadiť finančné toky v dennom, v týždennom, v mesačnom a v dlhodobom časovom horizonte;

- poznanie faktorov, ktoré ovplyvňujú cash-flow; cash-flow je dôležitý ukazovateľ, ktorý ovplyvňuje celkovú hodnotu podniku hlavne z pohľadu prevádzkových, investičných a finančných faktorov. Už pri správnom zostavení plánu cash-flow možno určiť rizikové faktory, ktoré naňho najviac pôsobia v podniku;
- návrh opatrení pri vzniku odchýlok a ich efektívna, včasná realizácia; návrhy riešení, ako správne zachrániť likviditu podniku, a tým včas identifikovať rizikové faktory cash-flow, by mali byť orientované hlavne na opatrenia, ako sú napr. zníženie obežného majetku, zníženie stálych aktív a obnovenie rentability.

Podniky by mali začať venovať väčšiu pozornosť treasury manažmentu (ide o časť finančného manažmentu, ktorá sa zaoberá riadením peňažných tokov a likvidity) v snahe spracovať lepšie kvalitatívne a kvantitatívne analýzy. Zefektívnenie činnosti v treasury manažmente môže priniesť kontrolu a integritu v podniku, čo smeruje k pozitívnemu posunu vo finančnom riadení.

5. Tvorba scenára v prípade nepriaznivého vývoja

Ďalším dôležitým krokom prípravy podniku na krízu je vytvoriť scenár v prípade nepriaznivého vývoja v podniku. Scenár je väčšinou chápaný ako vzájomná konzistencia hodnôt kľúčových rizikových faktorov, ako postup kvantitatívnej analýzy vplyvu vybraných rizikových udalostí a ich príčin na ciele podniku. Poskytuje možnosť kreatívne sa zamyslieť nad budúcim vývojom, nad súčasnými trendmi a neistotami, ktoré tento vývoj ovplyvňujú. Umožňuje manažérom rozšíriť si obzor do oblastí, o ktorých by ich ani nenapadlo, že by sa v nich niekedy ich podnik mohol ocitnúť.

Scenár možno využiť vo dvoch formách, a to:

- v podobe slovných popisov budúceho vývoja okolia (kvalitatívna forma scenára),
- ako určitú kombináciu rizikových faktorov, ktoré tento budúci vývoj ovplyvňujú (kvantitatívna forma scenára).

Napriek tomu, že poznáme viaceré formy scenárov (napr. optimistický, v ktorom sa všetko vyvíja dobre a najpravdepodobnejší, ktorý obsahuje trendy podľa našich najlepších odhadov, môže dôjsť k radikálnej zmene niektorých faktorov, pretože udalosti sa nevyvíjajú spojito), odporúča sa, aby si podnik vypracoval pesimistický alebo realistický scenár.

Pri pesimistickom scenári sa všetko vyvíja v rozpore s cieľmi podniku, i keď všetky jeho časti sú vnútorne konzistentné.

Realistický scenár (scenár bez prekvapenia) je založený na aktuálnych trendoch a hodnotách, kedy nevzniká obava z nečakaných prekvapení. Vychádza zvyčajne z extrapolácie súčasného optimistického a pesimistického vývoja rizikových faktorov.

Počet scenárov nemusí byť obmedzený, a to ani v prípade, ak vznikajú ako vzájomne konzistentne kombinácie kľúčových rizikových faktorov. Rovnako v prípade kvalitatívnych scenárov je vhodné ich počet obmedziť, a to spravidla na tri, resp. na štyri scenáre.

6. Zabezpečenie systému včasného varovania

Ďalším dôležitým krokom, ako predchádzať kríze, je vytvoriť si v podniku systém včasného varovania. Málokto rieši problémy, pokiaľ sa podniku darí. To však nevedie k životaschopnému a k udržateľnému podnikaniu. Priebežné monitorovanie a aktualizácia podnikateľského plánu môžu byť zamerané aj na rôzne inovatívne postupy alebo môžu jednoducho predstavovať iba opätovnú orientáciu na základné aktivity a následne viesť k odvážnym rozhodnutiam zmeniť, zrušiť alebo odložiť neziskové alebo rizikové projekty. Systém včasného varovania je systémom, ktorý na základe symptómov včasne identifikuje zmeny v podnikovom okolí a vnútri podniku, na základe ktorých hrozí podniku nebezpečenstvo, prípadne obdobná situácia nastane ich nevyužitím.

Včasne varovanie v podniku má za úlohu zisťovať strategicky relevantné zmeny okolia, ktoré vznikajú mimo stanovených plánovacích cyklov. To znamená, že sledujeme strategicky dôležité signály, aby sa mohli neočakávane vyskytujúce sa udalosti objaviť už v začiatočnom štádiu, aby sa podnik mohol vyhnúť sa stratám v obrate alebo vo výnosoch, alebo aby optimálne využil ponúkajúce sa možnosti. Účinným systémom včasnej identifikácie rizík v podniku môže byť aj kontroling ako včasný indikátor latentnej krízy. Tvorbu systémov včasného varovania pomocou kontrolingu možno uviesť v niekoľkých etapách, a to ako:

- stanovenie hlavných oblastí monitoringu v podniku a vzájomnú spoluprácu s útvarmi,
- stanovenie kompetencií, zodpovednosti manažérov a kontrolérov,
- zabezpečenie informačných tokov v podniku,
- zabezpečenie integrovaného plánovania a priebežnej kontroly v podniku,
- včasnú identifikáciu rizikových faktorov a stanovenie tolerancie ukazovateľov.

a) Stanovenie hlavných oblastí monitoringu v podniku a vzájomná spolupráca s útvarmi

V rámci vonkajšieho a vnútorného prostredia ide o základné podnikové oblasti riadenia, napr. o financie, o marketing, o výrobu, atď., alebo o procesy v podniku, ktoré prinášajú najväčšiu pridanú hodnotu. Všetky hlavné oblasti podniku prispievajú k dosiahnutiu spoločného zámeru svojím špecifickým spôsobom. Úspech podniku nezáleží len na miere dokonalosti práce jednotlivých útvarov, ale aj na kvalitnej celkovej spolupráci. Preto je pri realizácii kontrolingu v podniku z pohľadu riadenia rizík nevyhnutná vzájomná neformálna, čiže kolegiálna spolupráca jednotlivých oddelení.

b) Stanovenie kompetencií, zodpovednosti manažérov a kontrolérov

Každý kľúčový manažér na jednotlivých úrovniach riadenia v podniku zodpovedá za svoje stanovené úlohy a za dodržiavanie spôsobov spravovania procesov v zmysle stanovených cieľov s príslušnými kompetenciami. Dôležité je, aby manažment podniku jasne stanovil kompetencie a zodpovednosť pracovníkom kontrolingu na jednotlivých úrovniach riadenia, a aby bol kontroling rešpektovaný všetkými časťami systému v podniku.

c) Zabezpečenie informačných tokov v podniku

Pri kvantifikovaní celkovej rizikovej pozície podniku je dôležitá požiadavka na zabezpečenie vhodného informačného systému získavania, vyhodnocovania informácií a spracúvania správ ako podkladov pre manažérske rozhodovanie. Kontroling môže svoj informačný proces splniť iba vtedy, ak je vybavený zodpovedajúcimi informačnými oprávneniami, ktoré mu umožňujú prístup k informáciám z rôznych podnikových oblastí; preto je dôležité vytvoriť integrovaný informačný systém v podniku.

d) Zabezpečenie integrovaného plánovania a priebežnej kontroly v podniku

Dôležitú úlohu zohráva v tejto súvislosti aj plánovanie, pretože potenciál sa musí z rizika premietiť do možných scenárov vývoja. Dobrá analýza javov, ktorá môže ovplyvniť existenciu podniku, môže pomôcť vybudovať cestu k riadeniu rizík. Kontroling by mal sledovať rizikové faktory z hľadiska ich dopadu na podnik už v priebehu procesov a ďalšieho vývoja v budúcnosti. Ako systém včasného varovania to môže plniť zvlášť porovnávaním skutočných hodnôt od plánovaných pri operatívnom kontrolingu a včas identifikovať zmeny, ktoré vyžadujú následnú korektúru stratégie pomocou strategického kontrolingu. Preto je dôležitá integrácia plánovania, ktorú môže podporiť strategický a operatívny kontroling.

e) Včasná identifikácia rizikových faktorov a stanovenie tolerancie ukazovateľov

V hlavných oblastiach podniku sa identifikujú rizikové faktory, ktoré môžu signalizovať nepriaznivý vývoj. Je to napr.:

- vyššia kvalita konkurenčných výrobkov
- časté reklamácie od zákazníkov
- nedostatočné využitie výrobných kapacít
- vysoké výrobné náklady
- nedodržanie dodacích dôb zákazníkom
- nedostatočný zisk podniku
- vysoká miera fluktuácie, atď.

Cieľom kontrolingu v procese riadenia rizík je neprekročiť definovanú kvótu zabezpečenia, resp. požadovanú mieru rizika pre podnik a získať informácie o možnom riziku v budúcnosti. Kontroling odhaľuje potenciálne riziká na základe určenia tolerancie jednotlivých kľúčových ukazovateľov a zabezpečuje rýchly prehľad o celkovej situácii podniku. Stanovenie požadovanej tolerancie musí vychádzať zo všeobecných cieľov podniku a zo špeciálnych cieľov odvodených z vyšších cieľov. Presne stanovenie tolerancie si musí každý podnik určiť sám.

Kontroling vo fáze latentnej krízy, porovnávaním plánovaných hodnôt so skutočnosťou už v priebehu procesu, dokáže včas identifikovať rizikové faktory, ktoré sa ešte neprejavujú vo finančnej oblasti a zabrániť kríze v podniku. Na základe reálnych výsledkov z jednotlivých oblastí riadenia včas informuje zodpovedných manažérov, ale aj vrcholové vedenie o rizikách, ktoré najviac ohrozujú existenciu podniku. Správnym rozpoznaním

rizikových faktorov môže pripraviť plnohodnotné podklady pre návrh opatrení na ich redukciu a výrazne zvýšiť kvalitu procesu strategického a operatívneho plánovania.

Potom možno chápať kontroling ako systém riadenia, ktorý podporuje proces plánovania a kontroly na základe koordinácie a integrácie podnikových informácií, za účelom včasnej identifikácie rizikových faktorov pre manažérske rozhodovanie na každej úrovni riadenia z dôvodu zabezpečenia existencie podniku.

Záver

Kľúčom pre úspešnú stratégiu prežitia podniku je naučiť sa identifikovať a hodnotiť aspoň strategické riziká a správne na ne reagovať. Nie je dôležité byť presný do centa, ale včas sa dozvedieť, že niekde uniká ziskovosť či zákazník. Riadenie rizík v podniku síce úplne nezabezpečí prosperitu, avšak podstatne zníži nebezpečenstvo podnikateľského neúspechu, umožní porozumieť rizikám a brať do úvahy nielen hrozby, ale aj príležitosti, ktoré riziko so sebou prináša. Preto je potrebné, aby sa v súčasnosti zvýraznila dôležitosť zavádzania systémov včasného varovania s dôrazom na riadenie rizík.

Vedenie podniku by malo minimálne raz za rok definovať aktuálne kľúčové riziká, ktorým podnik čelí, berúc do úvahy celkové prostredie, v ktorom podnik pôsobí. Malo by byť pripravené definovať úroveň najväčšej veľkosti straty, ktorú je podnik schopný prežiť a stanoviť úroveň rizika, ktorá je pre podnik akceptovateľná a ktorú si podnik môže dovoliť niesť. Zároveň by malo mať pripravené účinné monitorovacie postupy, napr. aj formou kontrolingu, ktoré umožnia rýchle varovanie a okamžitú schopnosť reakcie. K rizikám, ktoré hrozia podniku, by malo zaujať strategický prístup a uvedomiť si, že podnikateľské riziká sa menia spolu s vonkajšími podmienkami.

Na dosiahnutie tohto cieľa sú nutné zmeny tak v myslení manažérov, ako aj v korekcii organizačnej štruktúry podniku. Jednotliví manažéri na všetkých stupňoch riadenia by mali akceptovať myšlienku zavedenia systému včasného varovania v podniku, ktorého cieľom je hlavne zabezpečiť existenciu a prosperitu podniku.

Poznámka: Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy MŠ SR VEGA č. 1/0699/10 „Krizové scenáre socioekonomických dopadov hospodárskej krízy v regióne Žilinského samosprávneho kraja“.

Literatúra

- [1] AVEN, T.: Foundations of Risk Analysis. A Knowledge and Decision-Oriented Perspective. Norway, University of Stavanger: John Wiley and Sons, Ltd., 2003. ISBN 0-471-49548-4.
- [2] HAIMES, Y.: Risk Modeling, Assessment and Management. New Jersey: John Wiley and Sons, Inc., 2004. ISBN 0-471-48048-7.
- [3] DOKTOR, V.: Kríza nekončí. Čakajú nás roky stagnácie. 15. august 2011. [cit. 2011-15-08]. Dostupné na internete: <http://www.mfc.sk/?podielove-fondy-no-vinky&sprava=kriza-nekonci-cakaju-nas-roky-stagnacie>.

- [4] HORVÁTH, P.: Nová koncepcie controllingu. Praha: Profess Consulting, 2004. ISBN 80-7259-002-2.
- [5] KLEINEBECKEL, H.: Řízení financí a likvidity. Praha: BaBtext. 215s. ISBN 80-85816-00-8.
- [6] KRIŠTOFÍK, P.: Poučenia z krízového vývoja. [cit. 2010-01-06]. Dostupné na internete: <http://www.financnymanazment.sk/2010-1/6-2010/Poucenia-z-krizoveho-vyvoja/>.
- [7] MERNA, T. – AL-THANI FAISAL, F.: Risk management. Řízení rizika ve firmě. Brno: Computer Press, 2007. ISBN 978-80-251-1547-3.
- [8] MIHOK, J. - VIDOVÁ, J.: Riadenie podniku v kríze. Košice: Multiprint, SF TU v Košiciach, 2006. 246s. ISBN 80-8073-533-6.
- [9] NARMSP: Stav malého a stredného podnikania za rok 2010. [cit. 2011-31-08]. Dostupné na internete: <http://www.nadsme.sk/sk/content/stav-maleho-stredneho-podnikania-za-rok-2010>.
- [10] PAVELKOVÁ, D. – KNÁPKOVÁ, A.: Výkonnost podniku z pohledu finančního manažera. Praha: Linde, 2005. 302s. ISBN 80-86131-63-7.
- [11] RAIS, R.: Specifika krízového managementu. Ostrava: Key Publishing, 2007. ISBN 978-80-87071-11-3.
- [12] STANĚK, P.: Odhalenie príčin hospodárskej krízy: úvery bez nádeje na splácanie. [cit. 2009-12-05]. Dostupné na internete: <http://blisty.cz/art/46777.html>.
- [13] ZUZÁK, R. - KÖNIGOVÁ, M.: Krízové řízení podniku. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009. 256s. ISBN 978-80-247-3156-8.

Kontakt

Ing. Mária Hudáková, PhD.
Katedra krízového manažmentu
Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU v Žiline
Ul.1. mája 32
010 26 Žilina
E-mail: maria.hudakova@fsi.uniza.sk

Ing. Mária Lusková, PhD.
Pracovisko výskumu krízového riadenia
Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU v Žiline
Ul.1. mája 32
010 26 Žilina
E-mail: maria.luskova@fsi.uniza.sk

Limitujúce faktory rastu podniku

doc. Ing. Anna Neumannová, CSc.

Abstrakt

Rast podniku ako druhá fáza jeho životného cyklu predstavuje jeho aktivity v určitom čase a v určitej oblasti. Môžeme ho hodnotiť na základe naturálnych a aj finančných ukazovateľov. Špecifickou formou jeho hodnotenia a prognózovania sú modely odvodené od funkcií rastu, dopytu, ponuky a výdavkov. Problém riadenia rastu a faktory, ktoré ho obmedzujú, zohrávajú v jeho životnom cykle dôležitú úlohu.

Kľúčové slová: rast podniku, limitujúce faktory, Marrisov model, funkcia dopytu, funkcia ponuky, Penrosov efekt

Limited factors of enterprise's growth

Abstract

The growth of the enterprise as the second stage of its living cycle represents widening of its activities in some time and in some area. We can evaluate it on the basis of the indicators in physical and financial statement. The special form of its evaluation and forecasting are models coming out from the function of increase of the demand, supply and expenses. The problem of managing the growth and factors which its limited play a significant role too.

Keywords: *growth of enterprise, limited factors, Marris's model, function of demand, function of supply, Penros's effect*

Úvod

Po fáze založenia podniku dochádza k presadzovaniu sa podniku na trhu. Rast podniku znamená rozširovanie jeho aktivít, ktoré však súčasne vyvoláva aj výraznú mieru rizika, ktorá práve z rastu vyplýva. Zváženie „správneho“ tempa rastu podniku, ktorému hovoríme trvalo udržateľný rast, je jedným zo základných strategických rozhodnutí.

O „správnom“ tempe rastu hovoríme preto, lebo príliš rýchly rast môže v extrémnom prípade znamenať ohrozenie existencie podniku. Na financovanie spontánne rastúcich položiek aktív (zásob a pohľadávok) je potrebný dodatočný kapitál, ktorý nie vždy musí podnik získať. Naopak, ak rast podniku prebieha veľmi pomaly, podnik nenachádza v danom odbore investičné príležitosti a konkurenčné podniky ho vytláčajú do podnikania v iných odboroch.

1. Modely rastu podniku

Rast podniku môžeme hodnotiť viacerými metódami. Zadefinovať jeho limitujúce faktory tak, aby mali čo najvyššiu vypovedaciu schopnosť, je však možné na základe jeho modelov a ich následného overenia v praxi.

Za najznámejšie modely rastu podniku sa považujú:

- Marrisov model
- Penrosov model (niekedy je označovaný ako Penrosov efekt rastu podniku)
- Steinmetzov a Greinerov štádiový model rastu
- Churchillov a Lewisovej model rastu
- Hankseho model rastu.

Z uvedených modelov je pre podmienky podnikovej praxe najviac rozpracovaný a v praxi aj čiastočne overený Marrisov model rastu podniku.

1.1 Marrisov model rastu podniku

Pri spracovaní modelu rastu podniku musíme brať do úvahy konkrétne spoločenské prostredie, čiže typ ekonomiky, v akej podnik pôsobí.

R. Marris skonštruoval model manažérskeho podniku, v ktorom skúma rôzne faktory na strane dopytu, pôvod ktorých spočíva v dlhodobom raste podniku. Rast znamená dopyt po výrobných faktoroch za účelom uspokojenia rastúceho dopytu po výrobkoch a službách, pri ktorom nedochádza ku vzniku prebytočných výrobných kapacít, ani k prebytočnej ponuke.

V modeli sa predpokladá, že rast je pravidelný a že jednotlivé činitele podniku, akými sú kapitálová zásoba, zamestnanosť, objem predaja, zisky, rastú proporcionálne, zatiaľ čo miera zisku a miera produktivity zostávajú konštantné.

Marrisov model podniku je založený na celi manažéra dlhodobo zabezpečiť rovnovážny rast podniku. Rovnováha je dosiahnuteľná stretom dvoch protichodných cieľov, ktorými sú:

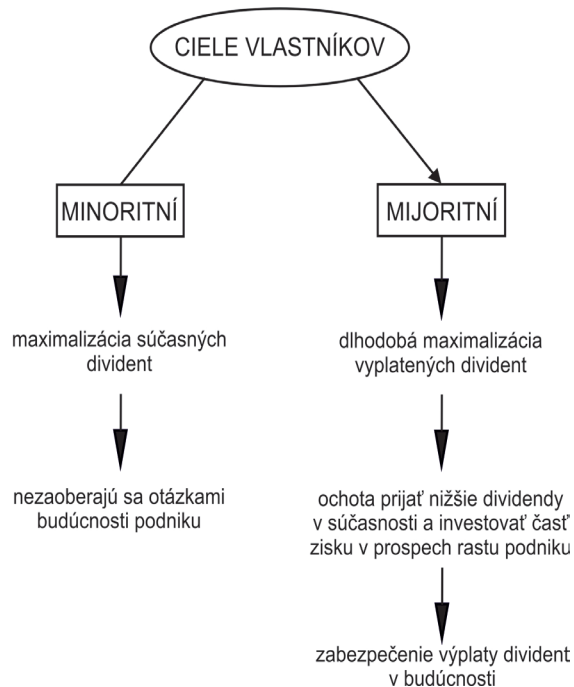
- maximalizácia rastu dopytu po tovaroch alebo službách podniku
- a maximalizácia rastu hodnoty podniku.

Oba ciele si vyžadujú opačný prístup k nerozdelenému zisku. Manažéri sa rozhodujú medzi rastom podniku a jeho hodnotou. [1]. Pri týchto úvahách musíme mať na zreteli ciele aj ostatných záujmových skupín vplyvajúce na tvorbu cieľa podniku.

1. 1. 1 Ciele vlastníkov

Na zabezpečenie maximalizácie hodnoty podniku musí manažment presunúť čo najväčší podiel zisku v podobe vyplatených dividend späť k vlastníkom (shareholders). Táto skutočnosť uspokojuje vlastníkov s ich investíciami a vedie v budúcnosti k tomu, aby svoje podiely nepredávali a aby nemali vedenie podniku. Uvedená situácia môže spôsobiť rast hodnoty podielov a znižovať riziko z prevzatia podniku, čo korešponduje aj s cieľmi manažérov, t. j. udržať si pracovné miesto. Ciele jednotlivých vlastníkov nemusia byť v plnom rozsahu totožné. Z hľadiska veľkosti podielov môžeme pri minoritných a majoritných vlastníkoch rozlišovať ciele, ktoré bližšie znázorňuje schéma 1.

Schéma 1 Ciele vlastníkov



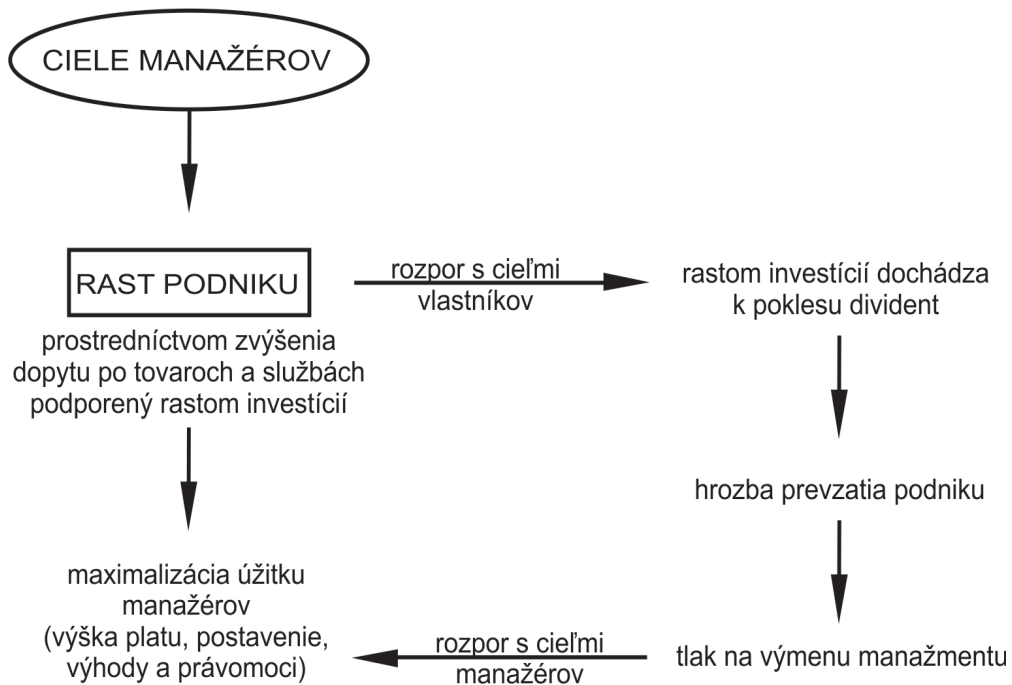
Prameň: Vlastné spracovanie.

1. 1. 2 Ciele manažérov

Odvrátenou stranou je zvýšiť dopyt zákazníkov po tovaroch alebo službách podniku. Na zabezpečenie tohto cieľa je, naopak, potrebné čo najväčšiu časť nerozdeleného zisku nasmerovať do investícií a zvýšiť rast podniku. To môže zvýšiť úžitok pre manažérov na úkor úžitku vlastníkov (akcionárov). Snaha manažérov maximalizovať svoj úžitok (výška platu, postavenie a s tým spojené výhody a právomoci) by smerovala k maximalizácii rastu podniku.

Treba však upozorniť na skutočnosť, že vysoký rast podniku vedie k poklesu jeho súčasnej hodnoty, pretože na zabezpečenie rastu musí byť investovaná veľká časť zisku, čo spôsobuje klesajúcu tendenciu pri vyplácaní dividend pre akcionárov. Akcionári môžu následne vyjadriť nespokojnosť s vedením podniku, čo môže viesť k výmene manažérov. Situáciu znázorňuje schéma 2.

Schéma 2
Ciele manažérov



Prameň: Vlastné spracovanie.

2. Funkcie Marrisovho modelu

Marrisov model vyžaduje, aby boli ciele v rovnováhe, aby sa dosiahol maximálny úžitok nerozdeleného zisku použitého na investovanie a zároveň aby sa zabezpečila stabilná základňa akcionárov.

Pri analýze sa berú do úvahy nasledujúce dva ukazovatele:

G - miera rastu - meraná rastom tržieb

p - miera zisku - meraná buď v podobe ziskového rozpätia (hrubý zisk/ tržby), alebo mierou zisku (tržby/vložený kapitál = tržby/aktíva). [2].

R. Marris vo svojom modeli ukazuje cestu k dlhodobému rovnovážnemu rastu podniku, kedy nehľadáme optimálnu veľkosť podniku, ale optimálnu mieru rastu. Model je založený na troch funkciách. Je to funkcia rastu dopytu g_D , funkcia rastu ponuky g_S a funkcia nákladov na rozšírenie podniku. Zároveň je potrebné identifikovať faktory, ktoré ich ovplyvňujú. Rozhodovanie o tom, aká je optimálna cesta na dosiahnutie rovnovážneho rastu, sa stáva kľúčovou otázkou pre manažment v priebehu životného cyklu podniku.

Funkcia rastu dopytu g_D je funkciou úspešnej diverzifikácie, t.j. predpokladáme, že podnik bude rásť formou diverzifikácie, a nie akvizície (nadobudnutím). Podnik môže zvyšovať dopyt po svojej produkcii rôznymi nástrojmi, ako sú napr. nástroje marketingu,

regulácia ceny a pod. Ak chce podnik zabezpečiť rast dopytu z dlhodobého hľadiska, musí uvažovať s rastom dopytu prostredníctvom ponuky nových výrobkov.

Funkciu g_D môžeme zapísať v tvare:

$$g_D = f(d, k) \quad (1)$$

kde

d – úroveň dividendy

k – percentuálny podiel úspešných nových výrobkov.

Parameter k je závislý od výskumu a od vývoja, od reklamy a propagácie; výdavky na tieto premenné závisia od zisku podmieneného efektívnosťou podniku.

Funkcia rastu ponuky g_S meria podiel novonadobudnutého kapitálu na existujúcom kapitáli a má tvar:

$$g_S = \frac{I}{K} = \alpha \times \frac{\pi}{K} = \alpha \times p \quad (2)$$

kde

I – investičné náklady potrebné na tvorbu nových kapacít, organizačné náklady spojené s expanziou a náklady na vývoj trhu

K – existujúca zásoba kapitálu vypovedajúca o veľkosti podniku, definovaná ako účtovná hodnota reálnych aktív, vrátane peňažných prostriedkov

π – zisk

α – výška investícií realizovaná na jednotku zisku (vyplýva z dlhodobého nastavenia cieľovej hodnoty likvidity, z finančnej páky a z miery reinvestovaného zisku).

Funkcia nákladov na rozšírenie podniku

Podnik, ktorý diverzifikuje, musí získavať zdroje pre svoju expanziu a je vystavený rastúcim nákladom, ktoré znižujú jeho budúcu rentabilitu. Zároveň sa snaží vyhnúť finančnej kríze, resp. násilnému prevzatiu. V modeli sa uvažuje s nastavením dlhobodej maximálnej hodnoty finančnej páky (zadĺženia), dlhobodej minimálnej hodnoty likvidity a dlhobodej hodnoty miery nevyplateného (reinvestovaného zisku). Model predpokladá, že podnik nebude dodatočný kapitál získavať z externých zdrojov.

Z funkcie rastu dopytu vyplýva, že úspešná diverzifikácia sprevádzaná nárastom objemu predaja si vyžaduje na druhej strane zvýšené výdaje na reklamu, uvádzacie ceny nových výrobkov, výdaje orientované na výskum a vývoj. Takisto aj stanovovanie nižších cien, ako sú ceny konkurentov a vedenie tzv. cenových vojen, má dve odvrátené stránky. Na jednej strane nižšie ceny lákajú spotrebiteľov, motivujú k nákupu, čím sa dočielia rast objemu predaja, na strane druhej musíme rátať s nižšou ziskovou maržou.

V prípade, že sa tieto náklady považujú za kapitálové náklady, vedú k zvýšeniu kapitálového koeficientu K/Q , čo znamená pokles efektívnosti podniku. Naopak, ak sa považujú za bežné náklady, spôsobujú pokles miery zisku π/Q . K podobnej situácii dochádza pri poklese ceny. V oboch prípadoch miera zisku π/Q , spojená s prudkou diverzifikáciou, klesá. [3].

Každý podnik, ktorý uplatní spôsob diverzifikácie pri svojom raste, čelí otázke zvyšovania počtu manažérov. Za predpokladu, že sú dodatočné manažérske kapacity využívané efektívne a že sa vyžaduje dôslednosť pri výkone manažérov, efekt rastu počtu manažérov by bol pozitívny. Podľa skúseností môžeme pozorovať opačnú situáciu, ktorá sa označuje ako Penrosov efekt.

Hraničná užitočnosť manažérov klesá, nakoľko prijatím nových manažérskych kapacít rastú náklady súvisiace s ich integráciou, napr. na ich školenie (najmä technických manažérov), narastá organizačná zložitosť a predlžuje sa čas potrebný na zaškolenie. Dochádza k situácii, v ktorej je rast manažérskych služieb rýchlejší ako rast výroby. V dôsledku tejto skutočnosti dochádza k prevádzkovej neefektívnosti. Úlohou je preto určiť optimálnu mieru počtu manažérov korešpondujúcu so snahou dosiahnuť maximálnu mieru rastu podniku.

V nadväznosti na charakteristiku vstupných funkcií a faktorov, ktoré ich ovplyvňujú, môžeme Marrisov model vyjadriť rovnicou [4]:

$$f(1/p) = g_D = g_S = \alpha^* \times p \quad (3)$$

kde

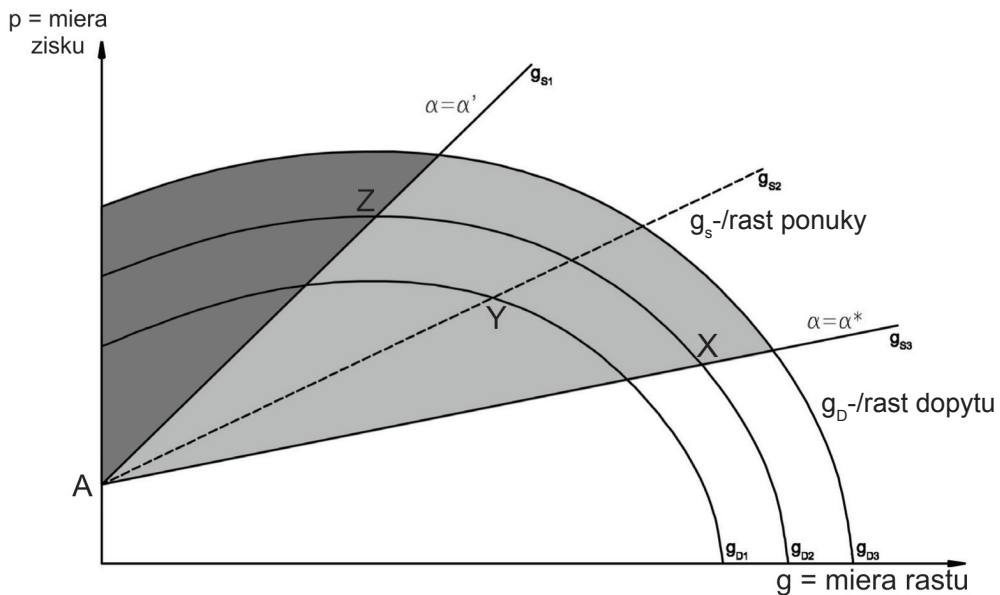
g_D – funkcia rastu dopytu

g_S – funkcia rastu ponuky kapitálu.

Výraz (3) určuje podmienku rovnováhy medzi tempom rastu a mierou návratnosti kapitálu (p). Výsledok uvádza graf 1, ktorý znázorňuje mieru zisku (p) oproti miere rastu (g).

Graf 1

Marrisov model rastu podniku



Prameň: Vlastné spracovanie podľa Richet, X.: *Ekonomika podniku*. Bratislava: Vydavateľská ekonomická agentúra, VEA, 1994. 159 s. ISBN 80-967701-6-0.

Ľavá strana výrazu (g_D) predstavuje požiadavku na úroveň miery rastu dopytu (g_D - je funkciou úspešnej diverzifikácie), ktorá je ovplyvňovaná rozsahom vývoja produktov, aktivít vyvíjaných na trhu a technologických inovácií.

Funkcia f odráža:

- dostupné trhové príležitosti a rast trhov, na ktoré podnik vstúpil,
- zlepšenia podniku v oblasti manažérskych schopností (napr. zlepšenia informačných procesov), ktoré môžu smerovať k očakávanému kompromisu na strane dopytu medzi rastom a ziskovosťou.

Miera rastu ponuky podnikového kapitálu (g_s) je závislá od rozsahu interného financovania zo zisku, kde parameter α^* predstavuje maximálny rozsah nových investícií, ktoré môžu byť financované jednotkou ziskovosti. Hodnota α^* je podmienená záujmami vlastníkov (shareholders), ktorí sa vyhýbajú nízkym ziskom a možnosti prevzatia podniku.

Hodnota α' predstavuje nižšiu mieru transformácie zisku na investície a nižšiu mieru zadĺženia, ktorá uprednostňuje určitú mieru finančného zabezpečenia, čím sa chráni pred rizikom kontroly vyvolanej poklesom hodnoty akcií. [3].

Bod X na grafe 1 potom predstavuje maximum, pri ktorom je ešte možné uvažovať o rovnovážnom stave medzi tempom rastu a mierou zisku. Ak podnik maximalizuje zisk na úkor diverzifikácie, dostáva sa do druhého hraničného bodu, a to Z. Takto v závislosti

od finančných rozhodnutí sa môže podnik pohybovať medzi hranicami vymedzenými bodmi X a Z (označené ako šedá zóna), napríklad na rovnovážnom bode Y.

Ak sa bližšie zameriame na priebeh jednotlivých funkcií vidíme, že krivka má zo začiatku pozitívny sklon, a to pri nízkom tempe rastu. Táto situácia nastáva, keď je vývoj výrobkov na novo sa rozvíjajúcich trhoch pomalý a veľmi slabý rozvoj dokáže spôsobiť rast zisku a aj miery rastu. Sklon krivky sa stáva negatívny po nástupe klesajúcich výnosov z vývoja produktu.

Iná situácia nastáva, ak je manažment podniku neefektívny (Penrosov efekt – obmedzené manažérske kapacity vedú pri ich nadmernom zapojení k rýchlejšiemu rastu nákladov než príjmov a zisk klesá) v snahe zabezpečiť maximálnu mieru rastu, a to vzhľadom na požadovanú mieru zisku. Potom sa krivka (g_p) posúva smerom dovnútra. Posun smerom dovnútra môže vyplývať aj zo všeobecného poklesu dopytu na trhu, alebo z možnosti, resp. z existujúcich bariér vstupovať a vystupovať na trhy v rámci odvetvia. Naopak, rast dopytu na trhu alebo rast efektívnosti manažérov posúva krivku (g_p) smerom doprava nahor. Takisto zmeny v rozsahu a schopnosti manažmentu pri využívaní zdrojov kapitálu spôsobujú posuny po krivke (g_p) smerom nahor a nadol. Krivky rastu ponuky kapitálu sa môžu posúvať v závislosti od zmeny podmienok trhu, na ktorom podnik pôsobí.

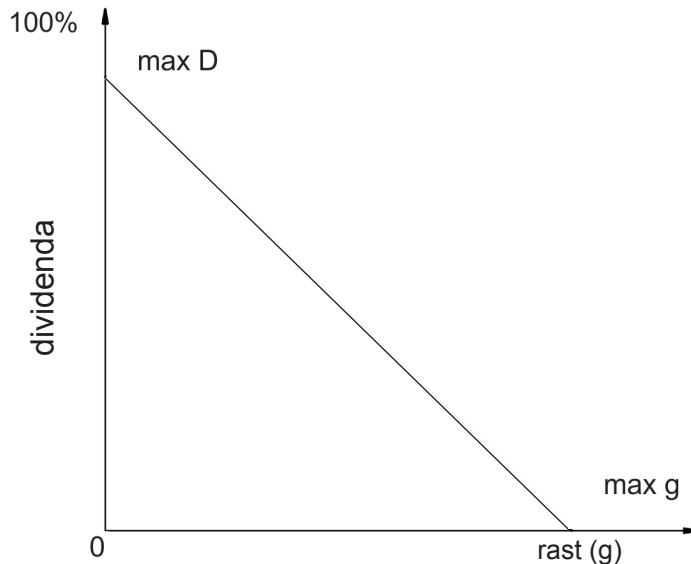
2.1 Hrozba prevzatia – finančná bariéra

Na zabezpečenie rastu musí podnik získavať dostatočné zdroje. Na druhej strane musí čeliť problémom možnej finančnej krízy, resp. hrozbe prevzatia. Ako bolo naznačené v úvode, cieľom vlastníkov akcií je maximalizovať výšku dividendy, čo zároveň udržiava cenu akcií. Pri voľbe alternatívneho riešenia nasmerovaním ziskov do investícií s cieľom zabezpečiť rast (cieľ manažérov) hodnota podniku klesá, pretože ostáva menej zisku na výplatu dividend pre akcionárov. Existuje tu vzájomný vzťah medzi vyplácaným podielom na zisku a tempom rastu podniku. [5].

Graf 2 znázorňuje uvedenú situáciu, v ktorej môžeme sledovať dva extrémne príklady.

Graf 2

Podiel na zisku verzus tempo rastu



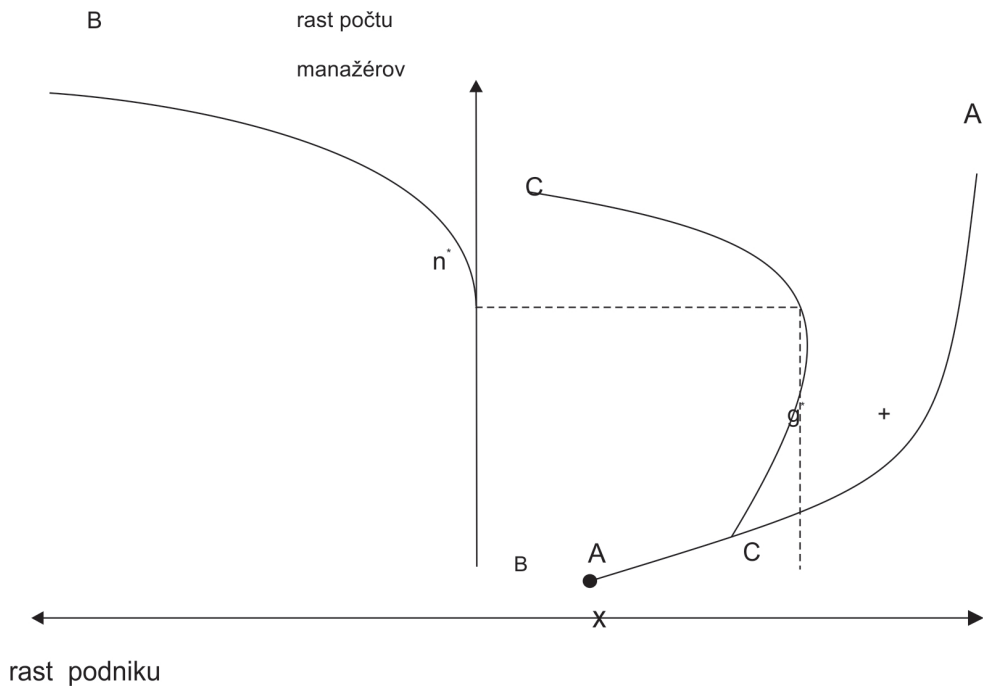
Prameň: Scouller, J. - Perman, R.: Economics of Corporate and Competitive Strategy. New York: Oxford University Press, 2004. 432 s. ISBN 10 0199267456.

Podnik, ktorý vypláca všetky svoje zisky vo forme dividend, nerastie vôbec. Na opačnej strane, podnik, ktorý nevypláca žiadne dividendy, môže maximálne financovať rast. Pokiaľ by sa však dividendy nevyplácali, znamenalo by to ich nulovú hodnotu (resp. minimálnu) a uľahčilo by to situáciu konkurentov v ich snahe o prevzatie podniku za veľmi nízku cenu. Takisto vyplácanie nízkych dividend by vyvolalo snahu akcionárov vymeniť manažment. Nakoľko cieľom manažérov je udržať si svoje pozície, budú sa títo snažiť zabezpečiť aj optimálnu úroveň vyplácaných dividend a na druhej strane aj dostatočnú mieru nových investícií. V tejto situácii sa manažéri snažia presvedčiť akcionárov, že obetovaná časť zisku smerovaná do rastu v súčasnosti prinesie vyššiu hodnotu dividend v budúcnosti, t.j. vyššiu hodnotu podniku.

S rastom podniku, predovšetkým cestou diverzifikácie, sa efektívnosť podniku znižuje. Významnú úlohu zohráva aj problém zvládnutia rastu zo strany manažérov. Technické, finančné a obchodné aspekty každej ďalšej činnosti si vyžadujú rozsiahlejšie organizačné a rozhodovacie schopnosti manažérov. V prípade ich nezvládnutia môže dôjsť k rastu prebytočných kapacít, a tým k stúpajúcim nákladom.

V snahe predchádzať uvedenému problému podnik obyčajne zvyšuje počet manažérov, čím sa však zníži tzv. manažérska efektívnosť, ako to dokazuje Penrosov efekt v modeli rastu podniku (Penrosov model rastu podniku) znázornený v grafe 3.

Graf 3
Penrosov model rastu podniku



Prameň: Richet, X.: *Ekonomika podniku*. Bratislava: Vydavateľská ekonomická agentúra, VEA, 1994. ISBN 80-967701-6-0.

Ako vyplýva z grafu 3, podnik v dôsledku rastu dopytu musí zvyšovať počet manažérov, ktorých hraničná užitočnosť klesá v dôsledku nedostatočných skúseností, organizačnej zložitosti, nových výrobných metód, času potrebného na zaškolenie. Možno konštatovať, že rast manažérskych služieb je rýchlejší ako rast výroby.

Tento problém ilustruje krivka AA. V bode X sa dosahuje určitý objem výroby s určitým konštantným počtom manažérov. Rastúci priebeh krivky AA znázorňuje, že nábor nových manažérov prispieva k rastu produktu. Od určitého prahu má však zapojenie nových manažérov negatívny efekt, ktorý je znázornený krivkou BB. Keď odpočítame horizontálne efekt krivky BB od krivky AA, dostaneme krivku CC. Maximálna miera rastu podniku je potom g^* a optimálna miera počtu manažérov na dosiahnutie tohto bodu je n^* .

Záver

Príspevok ponúka pohľad na rast podniku z pozície faktorov, ktoré ho obmedzujú a s ktorými manažéri musia počítať vo svojej stratégii. Za takéto faktory jednoznačne považujeme dopyt a ponuku po danom produkte na trhu vyjadrené v Marrisovom modeli v podobe ich funkcií. Ďalej sú to dodatočné vložené náklady spojené s rastom podniku, a

to predovšetkým náklady na ďalších manažérov podniku, znázornené prostredníctvom Penrosovoho efektu. Z uvedených dôvodov by mal podnik zvažovať a v prípade, ak je to možné, aj kvantifikovať optimálnu mieru rastu pri zodpovedajúcej miere zisku.

Literatúra

- [1] SAWYER, M. C.: The Theories of the Firm. Weidenfeld and Nicolson, 1979. ISBN 0-297-77621-5.
- [2] SIDDHARTHAN, N. S. - PANDIT, B. L. - AGARWAL, R. N.: Growth and profit behavior of large scale indian firms. In: The Developing Economies, doi: 10.1111/j.1746-1049.1994.tb00048.x, June 1994, Vol. 32 - 2. s. 188 – 209.
- [3] RICHET, X.: Ekonomika podniku. Bratislava: Vydavateľská ekonomická agentúra, VEA, 1994. 159 s. ISBN 80-967701-6-0.
- [4] KOELLER, C. T. – LECHLER, T. G. : Economic and Managerial Perspectives on New Venture Growth. In: Small business Economics, doi10.1007/s11187-005-05068-8, 2006, Vol. 26. s. 427 - 437.
- [5] SCOULLER, J. - PERMAN, R.: Economics of Corporate and Competitive Strategy. New York: Oxford University Press, 2004. 432 s. ISBN 100199267456.

Kontakt

doc. Ing. Anna Neumannová, CSc.

Katedra malého a stredného podnikania

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: anna.neumannova@vsemvs.sk

Priame zahraničné investície a hrubý domáci produkt

Ing. Michal Fabuš, PhD. – Mgr. Peter Otrubčák

Abstrakt

Investície predstavujú dôležitý zdroj ekonomického rastu krajiny a tvoria významnú časť hrubého domáceho produktu. Priame zahraničné investície vyjadrujú dodatočné cudzie zdroje, ktoré môžeme pridať k domácim investíciám, aby sme zabezpečili rýchlejšie, resp. väčšie tempo rastu hrubého domáceho produktu. Tieto investície môžu prispieť k riešeniu množstva dlhodobějších problémov, ako sú napr. dobudovanie infraštruktúry, vytvorenie nových pracovných príležitostí, obnova a rozvoj priemyslu alebo podpora stability ekonomiky.

Kľúčové slová: priame zahraničné investície, zahraničný kapitál, investície, rast ekonomiky

Foreign direct investments and gross domestic product

Abstract

Investments are an important source of economic growth in the country and present a significant part of gross domestic product. Foreign direct investments are additional foreign resources which can be added to domestic investments to help ensure faster, respectively higher gross domestic product growth rate. These investments can contribute solutions to the amount of longer-term problems such as completion or building of infrastructure, creation of new jobs, reconstruction and development of the industry or support the stability of the economy.

Keywords: *foreign direct investments, foreign capital, investments, economic growth*

Úvod

Všeobecným tvrdením vo vzťahu k priamym zahraničným investíciám je, že majú vplyv na rast a výkonnosť ekonomiky. Vplyv priamych zahraničných investícií na ekonomiku môže byť priamy a nepriamy. Na jednej strane je to prísun kapitálu na domáci trh zo zahraničia, na druhej strane je tu nespočetne veľa sprievodných javov, ako sú zníženie nezamestnanosti, prísun technológií, zapojenie subdodávateľov a pod. Zvlášť na ekonomiky, ktoré sú otvorené voči zahraničnému obchodu a ktoré sú zamerané na jedno strategické odvetvie tak, ako je to v SR, môžu mať priame zahraničné investície výrazný vplyv. Pre názornosť ukážky ich vplyvu na jednotlivé ukazovatele ekonomickej výkonnosti situáciu porovnáme s krajinami V4, teda s ČR, s Poľskom a s Maďarskom.

Vplyv prílevu priamych zahraničných investícií na rast hrubého domáceho produktu

Základným ukazovateľom ekonomiky je HDP v krajine. Jeho skúmanie je založené na časovom priebehu dvoch premenných. Je to rast HDP v % oproti predchádzajúcemu roku a prílev priamych zahraničných investícií (PZI) do ekonomiky v mil. USD v krajinách V4.

Tabuľka 1

Rast hrubého domáceho produktu v krajinách V4 (% oproti predchádzajúcemu roku)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EÚ27	1,4	2,5	2	3,2	3	0,5	-4,2
ČR	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,1
Maďarsko	4	4,5	3,2	3,6	0,8	0,8	-6,7
Poľsko	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,7
SR	4,8	5,1	6,7	8,5	10,5	5,8	-4,8

Prameň: Národná banka Slovenska. Bratislava, 2010.

Tabuľka 1 zobrazuje rast reálneho HDP v percentách v porovnaní s predchádzajúcim rokom v krajinách V4, teda v ČR, v Maďarsku, v Poľsku a v SR a priemerný rast reálneho HDP v krajinách EÚ27 v rokoch 2003 - 2009. V tabuľke 2 uvádzame prílev PZI do týchto krajín v rovnakom období v mil. USD. Z tabuľky vyplýva, že v tomto období mala SR jednoznačne najvýraznejší nárast HDP, aj v porovnaní s priemerom krajín EÚ27, a to aj napriek tomu, že Poľsko v roku 2009 malo ako jediné pozitívny nárast HDP pod vplyvom hospodárskej krízy. Priemerný rast HDP krajín EÚ27 vykazoval v skúmanom období najnižšie tempo. Z krajín V4 vykazovalo v tomto období najpomalší ekonomický rast Maďarsko. Odhliadnuc od rokov 2008 a 2009, keď už bol vo výsledkoch zjavný vplyv hospodárskej krízy, mala ČR najstabilnejší rast HDP.

Vývoj prílevu PZI v krajinách V4 v rokoch 2003 – 2009 uvádza tabuľka 2.

Tabuľka 2

Prílev priamych zahraničných investícií v krajinách V4 (v mil. USD)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EÚ27	259 503	213 881	502 235	586 815	923 810	536 917	361 949
ČR	2 103	4 974	11 653	5 463	10 444	6 451	2 725
Maďarsko	2 137	4 506	7 709	19 802	71 485	61 993	-5 575
Poľsko	4 588	12 874	10 293	19 603	23 561	14 689	11 395
SR	2 160	3 030	2 429	4 693	3 581	3 411	-50

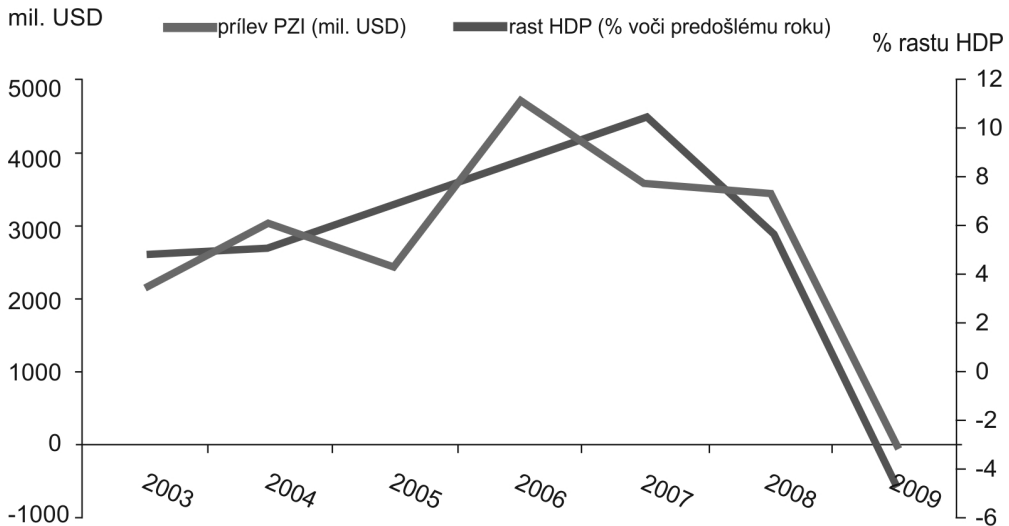
Prameň: Národná banka Slovenska. Bratislava, 2010.

V období rokov 2003 - 2009 zaznamenalo najvyšší celkový prílev PZI Maďarsko, zatiaľ čo najmenší prílev bol v SR. Tieto údaje sú skreslené tým, že neuvádzame podiel PZI na HDP, ale celkový prílev PZI bez ohľadu na veľkosť krajiny a jej ekonomickú výkonnosť. Zaujímavým faktom v tejto tabuľke je, že v roku 2009 dosiahli Maďarsko a SR záporný

prílev PZI. V SR bol tento jav spôsobený tým, že napriek nárastu PZI v oblasti majetkových investícií bol vyšší objem v poklese ostatného kapitálu, ktorý v konečnom dôsledku spôsobil, že celkový prílev bol záporný.

Graf 1

Vývoj rastu hrubého domáceho produktu a prílevu priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike v rokoch 2003 – 2009



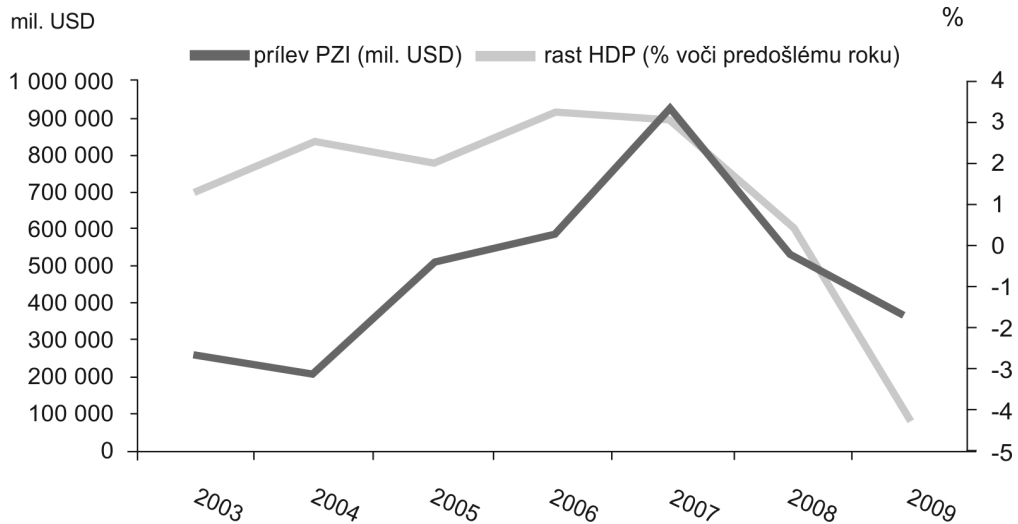
Prameň: Vlastné spracovanie.

Na základe grafického znázornenia vzťahu medzi rastom HDP a prílevom PZI do SR môžeme konštatovať, že závislosť nie je veľmi silná. Zatiaľ čo prílev PZI kolísal v rôznych objemoch, rast HDP v rokoch 2003 až 2007 bol kontinuálne stúpajúci. Dalo by sa povedať, že rast HDP v roku 2007, keď dosiahol hodnotu 10,5 %, bol dôsledkom prílevu PZI v predchádzajúcom roku 2006 (keď prílev PZI dosiahol úplne najvyššiu hodnotu, a to 4 693 mil. USD). Ak by sme vychádzali z tejto hypotézy, muselo by v takom prípade platiť, že pokles prílevu PZI v roku 2005 na 80 % predchádzajúceho roka v sume 2 429 mil. USD mal za následok pokles rastu HDP v ďalšom roku. To však nie je pravda. Rast HDP v roku 2006 bol kladný, na úrovni 8,5 %. Roky 2008 a 2009 sú špecifické nástupom hospodárskej krízy, a preto nemôžeme tieto roky hodnotiť rovnako. V ich priebehu sa znížila celková dynamika ekonomického rozvoja a rastu. Znížili sa toky investícií v globálnom slova zmysle a rovnako aj HDP zaznamenal v roku 2008 pokles rastu na 5,8 %. V roku 2009 bol rast dokonca záporný, čo je dôsledok hospodárskej a finančnej krízy.

Môžeme však konštatovať, že sedem rokov je príliš krátka doba na zovšeobecnenie výsledkov. Skúmané obdobie pritom ovplyvnila aj hospodárska kríza.

Graf 2

Vývoj rastu hrubého domáceho produktu a prílevu priamych zahraničných investícií v krajinách EÚ27

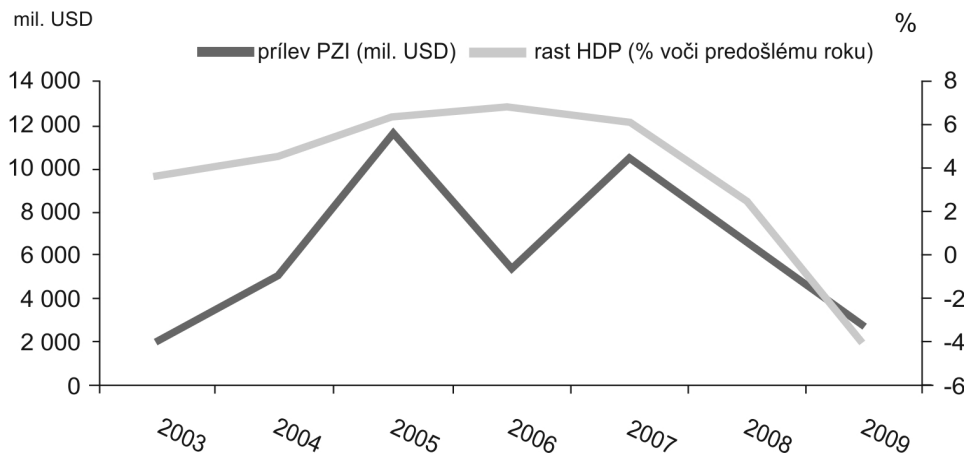


Prameň: Vlastné spracovanie.

Krajiny EÚ27 vykazovali v rokoch 2003 až 2007 stabilný rast HDP, a to na úrovni okolo 2,42 %. PZI a ich prílev stúpali až do roku 2007, keď sa prejavila hospodárska kríza. Prílev PZI v roku 2007 bol na najvyššej úrovni, dosiahol až 924 mld. USD, a napriek tomu sa v roku 2008 a 2009 rast HDP znížil. Tento jav však môžeme pripísať nástupu hospodárskej krízy, keď krajiny prestali investovať v zahraničí, a tým sa zastavil aj prílev PZI do krajín EÚ27.

Graf 3

Vývoj rastu hrubého domáceho produktu a prílevu priamych zahraničných investícií v Českej republike

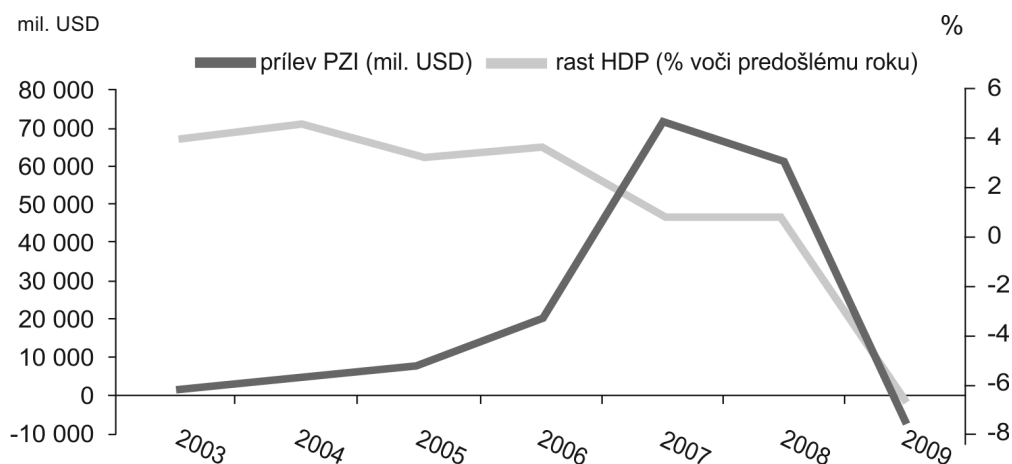


Prameň: Vlastné spracovanie.

V ČR rástol HDP v predkrízových rokoch tempom v priemere okolo 5 % ročne. Avšak už v roku 2007 sa rast HDP znížil na medziročných 6,1 % (rok predtým 6,8 %). V roku 2008 to bolo 2,5 % a v roku 2009 dokonca -4,1%. Rast prílevu PZI do ČR bol kolísavý; v roku 2005 vzrástol na 11 653 mil. USD a v ďalšom roku klesol približne na polovicu. Následne, v roku 2007, opäť prílev PZI vzrástol a dosiahol hodnotu 10 444 mil. USD, to znamená hodnotu spred dvoch rokov. Z údajov vyplýva, že na prílev PZI do ČR a aj na rast HDP mal výrazný vplyv nástup globálnej finančnej a hospodárskej krízy.

Graf 4

Vývoj rastu hrubého domáceho produktu a prílevu priamych zahraničných investícií v Maďarsku

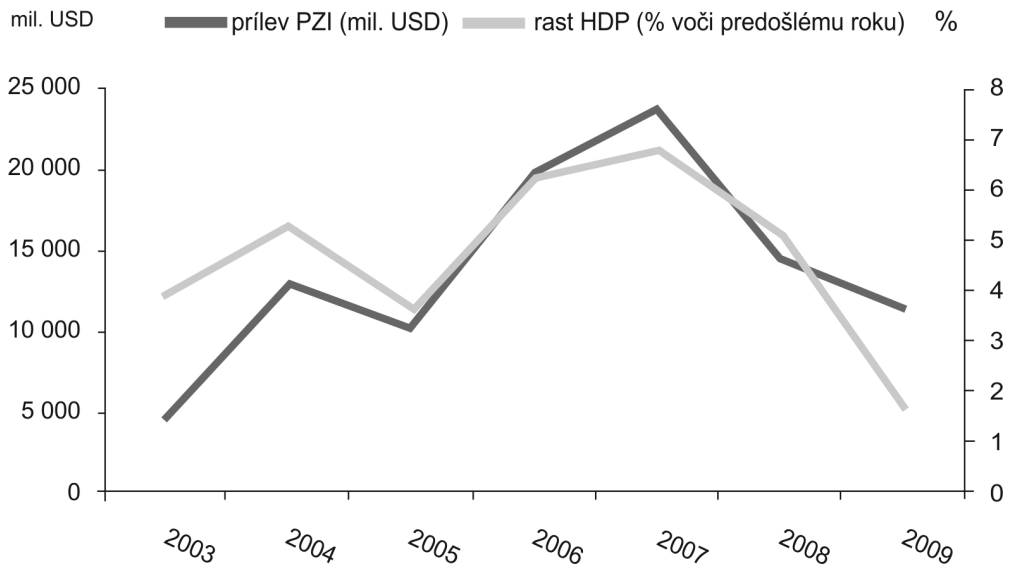


Prameň: Vlastné spracovanie.

V Maďarsku bol vývoj sledovaných ukazovateľov pomerne zvláštny. Bolo to pravdepodobne spôsobené tým, že v Maďarsku už aj pred krízou nebol ekonomický vývoj a rast HDP pozitívny, ale naopak, medziročný rast HDP klesal. Ekonomický vývoj v Maďarsku v sledovanom období bol ovplyvnený vnútornými negatívnymi vplyvmi. Prílev PZI v rokoch 2003 - 2007 mal rastúcu tendenciu. Opäť sa v roku 2007 výrazne prejavila kríza, ktorá mala dopad tak na rast HDP, ako aj na prílev PZI do krajiny.

Graf 5

Vývoj rastu hrubého domáceho produktu a prílevu priamych zahraničných investícií v Poľsku



Prameň: Vlastné spracovanie.

Prílev PZI do Poľska bol kolísavý. V sledovanom období sa v každom roku tendencia menila, okrem rokov 2005 a 2006, v ktorých bol zaznamenaný rastúci trend prílevu PZI. Rast HDP bol v rokoch 2003 - 2007 priemerne na úrovni 5,1 %. V roku 2008, kedy sa v iných krajinách prejavila kríza, v Poľsku bol rast HDP stále na úrovni 5,1 %. V roku 2009 sa síce rast HDP výrazne spomalil, a to na 1,7 %, avšak Poľsko je jedinou krajinou v rámci krajín V4, v ktorej rast dosahoval kladné hodnoty. Z grafu 5 by sa dalo usúdiť, že prílev PZI a rast HDP v Poľsku úzko súvisia. Vplyv PZI na HDP tak, ako je znázornený v grafe, prichádza do úvahy v prípade, že investície smerovali do už fungujúcich podnikov, v ktorých došlo k zmene majiteľa pri zachovaní kontinuálneho chodu podniku.

Záver

Môžeme konštatovať, že priame zahraničné investície pred krízou naberali na objeme, sile a najmä na význame. Sú meradlom ratingu krajiny, jej politickej a ekonomickej stability. Niet pochýb, že priame zahraničné investície prispievajú k modernizácii podnikov, k rastu kvality výrobkov, v súčasnosti už aj služieb a aj k rastu produktivity. Zároveň prinášajú nové poznatky v oblasti technológií, know-how, marketingu, manažmentu, podnikovej kultúry. SR je v oblasti priamych zahraničných investícií významným hráčom. Napriek zvyšovaniu mzdovej úrovne je SR stále z tohto hľadiska zaujímavou krajinou, pretože pomer vzdelania obyvateľstva k mzdám je aj v súčasnosti priaznivý. Investičná klíma je podporovaná zo strany štátu a prakticky neexistujú prekážky pre zahraničných investorov. SR je na 41. mieste v rebríčku atraktívnosti pre umiestnenie zahraničnej investície.

Literatúra

- [1] DUDÁŠ, T.: Priame zahraničné investície vo svetovom hospodárstve. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2006. ISBN 80-225-2139-6.
- [2] FABUŠ, M.: Vývoj priamych zahraničných investícií v čase hospodárskej krízy. In: Ekonomía a podnikanie, č. 1, 2011. s. 147 – 154. ISSN 1337-4990.
- [3] FABUŠ, M.: Foreign direct investments and the European Union. In: Towards improving tourism attractiveness in Lithuania and Poland. International Scientific Conference. Lithuania, Kaunas, 2011. ISBN 978-9955-25-931-2.
- [4] FABUŠ, M.: Teoretické vymedzenie investícií a priamych zahraničných investícií. In: Sociálno-ekonomická revue, č. 3, 2010, roč. 8. s. 7-10. ISSN 1338-2195.
- [5] PRNO, I.: Investičná a inovačná politika. Bratislava: VŠEMvs, 2008. ISBN 978-80-89143-85-6.
- [6] Správa NBS o priamych zahraničných investíciách za rok 2007, 2008. Bratislava: NBS, 2007, 2008.
- [7] World Investment Report 2011. UNCTAD 2011.
- [8] TÁNCOŠOVÁ, J. - SLANÝ, A.: Teoretické aspekty priamych zahraničných investícií. In: Ekonomický časopis, č. 1, roč. 52, 2004. ISSN 0013-3035.

Kontakt

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

Mgr. Peter Otrubčák

Katedra manažmentu a riadenia ľudských zdrojov

Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov

Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne

Študentská 3

911 50 Trenčín

E-mail: peter.otrubcak@tnuni.sk

Технопарки и технополисы как средство экономического роста стран

к.т.н. Анатолий Мельник

Абстракт

В статье рассматриваются возможности применения мирового опыта по использованию сферы знаний и высоких технологий путем создания технопарков и технополисов для выхода из мирового экономического и финансового кризиса.

Ключевые слова: технопарк, технополис, инновационное предпринимательство, рисковый капитал, предпочтения, прирост ВВП, виртуальные технопарки

Technology parks and technopolises as the mean of economic growth

Abstract

The article examines the possibilities of the world experience application in the usage of the sphere of knowledge and high tech by creating science parks and technopolises, to come out of the world economic and financial crisis.

Keywords: *technology park, technopolis, innovation enterprise, risk capital, preferences, GDP growth, virtual technology parks*

В условиях экономического и финансового кризиса, который поразил мировое хозяйство, научная мысль направлена на поиск путей выхода из нее. Как свидетельствует мировой опыт, экономический рост стран неразрывно связан с использованием сферы знаний и высоких технологий. А их сочетание является наиболее эффективным в таких формах свободных экономических зон как технопарки и технополисы. Для этих зон характерным является высокий уровень инновационной деятельности и они представляют собой одну из самых эффективных форм интеграции науки и производства. [1].

Международная ассоциация технопарков предложила определение технопарков как организации, которая управляется специалистами, главной целью которых является повышение благосостояния местного сообщества путем продвижения инновационной культуры, а также конкуренции инновационного бизнеса и научных организаций. Для достижения этой цели технопарк стимулирует и управляет потоками знаний и технологий между университетами, научно-исследовательскими институтами, компаниями и рынками. Оказывая инкубационные услуги новым инновационным компаниям, технопарк облегчает их создание и рост. [2, ст. 9 - 27].

Основными заданиями, которые решаются технопарками являются:

- обеспечение развития инновационного предпринимательства;
- ускорение процессов передачи результатов фундаментальных и прикладных научных исследований в производство;
- содействие привлечению промышленных и банковских ресурсов в инновационную сферу. [3, ст. 80 - 82].

Согласно в основу создания технопарков положены такие принципы:

- координация деятельности и сотрудничество главных звеньев: науки, высшей школы, государственного сектора производства, частных компаний и региональных органов управления для ускорения процессов передачи научно-технических знаний, полученных во время фундаментальных и прикладных научных исследований, в производство;
- развитие инновационного предпринимательства;
- привлечение промышленных и банковских финансовых ресурсов в инновационную сферу;
- концентрация и использование рискованного капитала. [4, ст. 27 - 32].

С целью развития технопарков в первые годы их существования на этих территориях государством создается льготный режим их работы.

В странах мира распространены такие преференции для инновационных структур:

- новые фирмы, которые возникают в составе технопарка, освобождаются от уплаты регистрационного налога;
- фирмы, которые функционируют в составе технопарка, освобождаются от уплаты налога на прибыль в первые два-три года деятельности, а в следующих платят его за уменьшенными на 50 % ставками;
- средства, которые направляются фирмами на развитие технопарка, исключаются из обложенной налогом прибыли;
- фирмы, которые входят в состав технопарка, освобождаются от уплаты земельного налога и налога на имущество.

Технопарки показали свою эффективность относительно сокращения цикла наука - производство - потребление. В условиях научно-технического парка нужно 3-5 лет на создание и продвижение на рынок нового продукта и еще около 2-3 лет, чтобы возратить средства, потраченные на его разработку. Территориальная близость разнохарактерных по своему профилю заведений (университеты, частные промышленные предприятия, государственные заведения), которые входят в парк, положительно влияет на деятельность каждого из них, способствуя сближению науки и производства, повышая эффективность инвестиций. Фирмы, которые входят в состав технопарков, выделяют средства на оснащение учебных заведений, привлекают к работе в своих лабораториях студентов и выпускников университетов. [4, ст. 32 - 35].

Основными преимуществами научно-технических парков являются:

- интеграция разных стадий инновационного процесса;
- быстрый доступ промышленности к новым разработкам;
- сокращение сроков внедрения и распространения научно-технических разработок;
- упрощение способа взаимодействия между учебными, научными и промышленными разработчиками научно-технических разработок;
- создание условий и возможностей для создания новых видов бизнеса, производства, открытий;
- возможности для студентов добывать не только теоретические, но и практические знания.

Мировой опыт создания технопарков дает возможность выделить факторы, которые способствуют их формированию:

- наличие в регионе научно-исследовательских заведений высокого класса (университетов, технических вузов, государственных НИИ), высокотехнологических фирм, которые имеют мощный исследовательский потенциал;
- наличие стабильного коллектива квалифицированных специалистов разных категорий;
- возможность приобретения или аренды на льготных условиях земельного участка и производственных учреждений;
- наличие технологической инфраструктуры и развитой индустрии деловых услуг, которая включает разработку программ для персональных компьютеров;
- возможность технологического обслуживания и ремонта опытной техники, управленческого консультирования;
- доступ к источникам рискованного капитала. [5, ст. 67 - 69].

Эти факторы в разных комбинациях фигурировали при формировании технопарков во многих странах.

Деятельность технопарков, как правило, финансируется за счет средств фирм, которые функционируют в составе технопарка, государственных и региональных субсидий, банковских кредитов, доходов от собственных предприятий, университетов, поступлений от реализации научно-технической продукции государственным учреждениям и частным фирмам, платы студентов при учебе, спонсорской помощи.

Руководство технопарком со стороны государства и местных органов власти осуществляется на основании принятых законодательных актов, программ финансирования и развития, прямого участия. Правительство разрабатывает крупномасштабные программы поддержки технопарков, способствует кооперации науки и производства.

Технополис - это качественно новая территориальная форма интеграции науки и производства, которая обеспечивает высокие темпы научно-технического развития

территории за счет реализации потенциала региона и предусматривает создание особенной научно-технической и социальной инфраструктуры. Главными признаками являются:

- создание и продажа высокотехнологичной продукции,
- обязательное функционирование инкубаторов инновационного бизнеса,
- территориально объединенные организации (фирмы, учреждения),
- общее использование инфраструктуры и земли,
- наличие жилищной зоны.

Таким образом технополис представляет собой совокупность технопарков, инкубаторов и комплекс разнообразных структур, которые обеспечивают жизнь города. Они являют собой научно-технологические структуры, где осуществляются крупномасштабные и многопрофильные исследования, которые потом используются для массового выпуска продукции или для распространения новейших технологических процессов внедряющими фирмами внутри самой зоны высоких технологий или за ее пределами. В принципиальном плане каждый технополис имеет специализированный профиль, но в результате чрезвычайно широкого фронта исследований и связанных с этим разнообразных возможностей их приложения эта форма зоны высоких технологий реально выступает как образование комплексного типа. [3, ст. 80 - 82] .

Японские технополисы имеют не только научную направленность, хотя она и является ядром технополиса, но и чисто производственную. Много технополисов (как, например, Хамамацу) возникают в центрах с традиционными отраслями, например, автомобильной промышленности, которые не только развиваются, но и получают дополнительный стимул, формируя вокруг себя высокие технологии.

Технополисы функционируют в соответствии с уставами и на хозрасчетной основе с учетом государственных субсидий и кредитов.

Примером технопарка, как одного из первых и самых успешных, является Стенфордский (США), на базе которого впоследствии возник технополис „Силикон Велли“ („Силиконовая долина“), который был основан промышленником Л. Стенфордом с целью развития предпринимательской деятельности в 1885 г. [4, ст. 33 - 34].

В 1936-1940 гг. на базе Стенфордского университета зародился промышленный парк. В 1946 промышленный парк преобразован в „Стенфордский парк высокотехнологической промышленности“. В 70-80-ые годы формируется технополис „Силиконовая долина“. В районе „Силикон Велли“ функционируют 3 тыс. венчурных фирм, общая численность работающих у них представляет 200 тыс. лиц.

Сердцем технополиса донине остается Стенфордский университет, в состав которого входит 30 институтов, центров и лабораторий.

Второй составляющей технопарка являются предприятия различных крупных корпораций. Самыми известными является: „ИБМ“, „Хьюлетт Паккард“, „Тексас-инструментс“, „Ксерокс“, „Дженерал электрик“, „Феачайлд“.

Источниками финансирования самого Стенфордского университета являются: доходы от собственных предприятий, плата студентов за учебу, государственные дотации, поступление от реализации научно-технической продукции государственным учреждениям и частным фирмам, частные пожертвования.

Следует отметить, что большинство технопарков США, которые стремительно развиваются в последние годы, имеют межотраслевой характер.

Кроме “Силикон Велли” в США возникли технополисы в Северной Каролине, Техасе, Флориде, округе Колумбия, Северо-востоке, Среднем Западе. Неопровержим тот факт, что созданные в Калифорнии и Северной Каролине научные и технологические парки в значительной степени способствовали превращению отсталых сельскохозяйственных регионов в технологически развитые, с наивысшим уровнем жизни в стране.

К этому времени в США создано более чем 80 научно-технических региональных зон, 300 технопарков и технополисов, в которых работает 45 тыс. ученых и 142 тыс. специалистов. Лишь в „Силиконовой долине“ сосредоточено 20 % мирового производства вычислительной техники и компьютеров и расположены такие всемирно-известные компании, как „Дюпон“, „Интел“, „Майкрософт“, функционирует 3 тыс. венчурных фирм, общая численность работающих у них около 200 тысяч. [6, ст. 75].

Научно-технические парки получили развитие и в Европе. [6, ст. 77 - 82].

Франция была пионером среди западноевропейских стран в создании технопарков. В конце 80-х годов в стране насчитывалось около 10 парков, среди которых наибольшим был „София-Антиполис“, размещенный на площади 560 гектар. В его состав входило 26 промышленных предприятий, 14 опытных лабораторий, инновационных центров, в которых было занято около 4 тыс. чел.

Технопарки, которые создаются во Франции, имеют тенденцию к определенной специализации. Так, созданный вблизи г. Лиона „Же-рлан био-поль“ имеет направление развития - биотехнологии. Другая особенность французских технопарков- относительно большие размеры территории.

В Великобритании самым известным является Кембриджский технопарк, основанный в 1973 г. на базе всемирно-известного университета. В его состав входят 350 фирм, которые действуют в сфере высоких технологий.

Во ФРГ и Голландии создано 50 и 45 технопарков соответственно, в Италии наиболее известным научно-техническим парком является „Технополис новус ортус“ на юге страны вблизи г. Баре. [4, ст. 37-39].

Одной из высокотехнологичных стран Европы, которая развивается наиболее эффективно, является Финляндия. Рационально построенная система научных организаций, активное содействие государства (на науку тратится 4,5 % ВВП)

позволили этой стране за короткий срок осуществить прорыв в число высоко развитых индустриальных государств. [5, ст. 67].

Деятельность по созданию технопарков имеет место и в других странах Западной Европы - Швеции, Нидерландах, Бельгии.

На Британских островах развивается „Сешкон Глен“ в Шотландии, научный центр в Ирландии, ФРГ учредила технопарки в Штутгарте и Мюнхене, Южная Корея строит город науки Дае-дук около Тайхона. Китай создает опытный центр „Шен-жень“, рядом с Гонконгом. Программы строительства технополисов осуществляются в Таиланде, Индонезии, Филиппинах, Малайзии.

В Гонконге функционируют два научно-технологических парка, которые специализируются на разработке новых поколений электронной техники. Функционирует большой технопарк и на Тайване, где предвиденные льготы фирмам, которые желают вложить свои средства в этот парк. Им предоставляются льготные кредиты.

В Японии наибольший научно-технический центр „Цукуба“ расположен около Токио. Этот технопарк объединяет 47 научно-исследовательских организаций, в которых работает 40 % всех ученых, сосредоточенных в государственном секторе Японии. [5, ст. 68].

Первый русский научный парк был создан в Томске в 1990 году. [7].

Сейчас в России зарегистрировано 56 технопарков. Некоторые уже прошли период становления и успешно работают, признанные международными экспертами (например, технополис Зеленоград в Свердловской области, технопарки в Уфе и Томске, Международный центр развития науки и технологий „Дубна“). В этих структурах функционируют 900 инновационных фирм и 150 малых обслуживающих фирм, создано свыше 7 тысяч новых рабочих мест.

На территории научных парков во всех странах мира размещено 11 115 инновационных компаний, из них 4 746 – американских. [5, ст. 69].

В течение всех лет независимости Украины все правительства и президенты относят внедрение инноваций к важнейшей стратегической составляющей государственной идеологии.

Однако реальные действия власти, часто прямо противоположны декларируемым намерениям. Деятельность технопарков, которая регламентируется Законом Украины „О специальном режиме инновационной деятельности технопарков“, не только не получает содействия со стороны государственных органов, а часто и блокируется ими. В 2005 году из закона исключены основные экономические принципы специального режима инновационной деятельности технологических парков. Его новый вариант, принятый в 2006 году, значительно урезает режим инновационной деятельности и к тому же выполняется частично. Такая политика государства за время независимости

усилила влияние в Украине нынешнего мирового финансового кризиса и привела к тому, что:

- прирост ВВП за счет внедрения новых технологий составил 0,7 %, тогда как в развитых странах этот показатель достигает 60 – 90 %;
- численность работников в инновационной сфере снизилась в 3,3 раза (в США и Западной Европе выросла в 2 раза, в Юго-восточной Азии - в 4 раза);
- в 14,3 раза уменьшилось освоение новых видов техники;
- количество исследователей в отрасли технических наук снизились в 3,5 раза. [8].

В связи с тем, что украинская экономика еще не имеет тех возможностей, которые имеет экономика США и ЕС украинские технопарки не в полной мере отвечают традиционной американской или европейской модели. Реальные условия украинской экономики исключают возможность получить стартовую финансовую поддержку, что обусловило невозможность создания традиционных (в западном понимании) технопарков, где все участники сконцентрированы в общем помещении или на общей территории. Учитывая это в Украине принята модель так называемого „виртуального“ технопарка, или „технопарка без стен“, что не требует значительных первичных капиталовложений. [9]. Примеры таких технопарков к моменту разработки украинской модели уже были в США.

Создание моделей технопарков, где его субъектам не обязательно располагаться на одной площадке, обусловленное развитием возможностей телекоммуникационных систем. Такие технопарки получили название виртуальных, субъекты которых работают по единым, строго регламентированным правилам. Примером таких технопарков является IBI - Silicon Valley, который способствует инновационной деятельности во всем мире и, созданию и деятельности коммерческих инкубаторов и бизнес-центров. Еще один американский парк, который не ограничен территориально, Robert Scott Incube. [10, ст. 22 - 23].

Украинская модель технопарка одобрена Институтом исследования мировых технологий Университета „Лойола Колледж“ (г. Балтимор, США), отмечена на III форуме Мирового банка в марте в 2004 г. в Будапеште и получила позитивную оценку на мероприятиях Мирового банка в Киеве осенью в 2007 г. и в апреле 2008 г.

Подтверждением целесообразности концепции технопарков в виде научно-промышленных комплексов „без стен“, или „виртуальных технопарков“ является то, что основные идеи такого технопарка использованы в Беларуси при создании Минского технопарка. В Эстонии в Таллинском технопарке принято положение о „интегрированных участниках“, которые, пользуясь всеми правами участников технопарка, находятся в рамках таможенной территории страны. Индия и Вьетнам изучают украинский опыт при создании региональных агротехнопарков. По подобной концепции действует и технопарк в Дубае (ОАЭ).

Украинская модель технопарков показала свою эффективность и часто превышает эффективность традиционных. Например, в Китае считается нормальным, когда на 1 юань государственной поддержки технопарки выпускают 6 юаней инновационной продукции. В проектах русских технопарков этот показатель находится на уровне 10 рублей. Украинские технопарки по результатам 2000-2008 лет выпустили на 1 гривну господдержки 18,5 гривны инновационной продукции. [10, ст. 12 - 14].

На сегодня в Украине насчитывается 16 технопарков, из которых действительно работают 8. Ими за период деятельности с 2000 по 2008 р.р. осуществлено 116 инновационных проектов; создано 3246 новых рабочих места; изготовлено инновационной продукции на сумму 12,3 млрд. грн. [9, 11, ст. 65 - 67].

Выводы

1. Технопарки и технополисы широко используются в мировой практике с целью ускорения экономического роста и выхода из кризиса за счет внедрения инноваций с использованием сферы знаний и высоких технологий.
2. Основными заданиями, которые решаются технопарками являются:
 - содействие развитию инновационного предпринимательства;
 - ускорение процессов передачи результатов фундаментальных и прикладных научных исследований в производство;
 - содействие привлечению промышленных и банковских ресурсов в инновационную сферу.
3. В Украине были отменены преференции для технопарков и технополисов в результате прирост ВВП за счет внедрения новых технологий составил 0,7 %, тогда как в развитых странах этот показатель достигает 60 – 90 %; численность работников в инновационной сфере снизилась в 3,3 раза (в США и Западной Европе выросла в 2 раза, в Юго-восточной Азии - в 4 раза); в 14,3 раза уменьшилось освоение новых видов техники; количество исследователей в отрасли технических наук снизились в 3,5 раза; в 5 раз упала часть инновационно-активных промышленных предприятий.
4. Украинская модель технопарков „концепция технопарков в виде научно-промышленных комплексов „без стен“ является оправданной и получила признание в мировой практике.

Литература

- [1] ДОРОШКО, О. О.: Ефективна економіка. Електронне наукове фахове видання. Дніпропетровський державний аграрний університет, 2011. № 1.
- [2] АЛЕКСАНДРОВА, В. - СКРИПНИЧЕНКО, М. - ФЕДУЛОВА, Л.: Прогнозування впливу інноваційних факторів на розвиток економіки України//Економіка і прогнозування. 2007. №2. ст. 9 - 27.
- [3] The National institute and understanding technical change // Nat. inst. econ. rev. L., 1998. № 124. pp. 80 - 82.
- [4] КРАСНОКУТСЬКА, Н. В.: Інноваційний менеджмент: Навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. ст. 27 - 72.
- [5] АРУТЮНОВА, Є. Ю. - МОРДВІНОВА, М. Г.- ОБОДЕЦЬ, Р. В.: Зарубіжний досвід створення інноваційної інфраструктури та можливість його застосування для України. Економічний простір, 2009. №22/1. ст. 67 - 69.
- [6] ЧУДАЄВА, І., Б.: Технопарки світу: основні моделі та типи. Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Випуск 2 (8), 2010. ст. 75 - 82.
- [7] Ел. ресурс: <http://polka-knig.com.ua/article.php?book=45&article=4130> . 04 Янвря 2011.
- [8] Ел. ресурс: <http://www.webkursovik.ru/kartgotrab.asp?id=-14089> «Технологічні парки в Україні».
- [9] Ел. ресурс: http://www.in.gov.ua/files/content/mazur_techpark1131.pdf. Доповідь члена Громадської ради Мазура О.А. Технологічні парки України стан та проблеми. Інноваційна Україна.
- [10] Технологічні парки: світовий та український досвід / За ред. Д.В. Табачника, О. А. Мазура, К.: ТП ІЕЗ, 2004. 48 ст.
- [11] Технологічні парки. Світовий та український досвід. / О. А. Мазур, В. С. – Шовкалюк, К.: Прок-Бізнес, 2009. 70 ст.

Контакт

к. т. н. Анатолий Мельник

Начальник отдела международных связей Черновицкого торгово-экономического института Киевского национального торгово-экономического университета

Центральная площадь 7

58002 Черновцы

Украина

E-mail: mel@chtei-knteu.cv.ua.

Predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Mgr. Anna Židová

Abstrakt

Cieľom príspevku je poskytnúť komplexnú analýzu lokalizačných, selektívnych a realizačných predpokladov cestovného ruchu v okrese Humenné, ktoré sú považované za najdôležitejšie pri skúmaní cestovného ruchu. Pomáhajú dotvárať celkový obraz o stave cestovného ruchu. Na základe komplexnej analýzy predpokladov cestovného ruchu sme v závere príspevku navrhli smery rozvoja foriem cestovného ruchu v okrese Humenné.

Kľúčové slová: okres Humenné, cestovný ruch, predpoklady, lokalita

Development of preconditions in tourism in district Humenné

Abstract

The aim of presented contribution is to provide a complex analysis of the tourism preconditions of localization, selectivity and realization in district Humenné, which are considered as one of the most important in exploring tourism. This group of data helps complete the overall picture of conditions of tourism. According to complex analysis of the tourism preconditions, at the end of the contribution we proposed guidelines for development of tourism forms in the district Humenné.

Keywords: *district Humenné, tourism, preconditions, locality*

Úvod

Cestovný ruch je považovaný za najrýchlejšie sa rozvíjajúce odvetvie národného hospodárstva, ktoré je podstatne menej náročné na investície ako ktorékoľvek iné odvetvie. V niektorých krajinách s podobným charakterom ako má Slovenská republika predstavuje ťahúňa ekonomického rastu. Priaznivo vplýva na človeka, na zníženie nezamestnanosti, na rozvoj miestnych príjmov a na celkový rozvoj daného územia.

Okres Humenné, podobne ako iné okresy na území Slovenskej republiky, má problémy s vysokou nezamestnanosťou, s nedostatočnou infraštruktúrou, či s nedostatkom zahraničných investícií. Napriek faktu, že sa v danej oblasti nenachádzajú lokality celoštátneho významu, dokáže ponúknuť krásy a zaujímavosti, ktoré doteraz nie sú známe a čakajú na svoje objavenie. Stali by sa tak novými príležitosťami pre rozvoj cestovného ruchu v danom okrese.

1. Metodika príspevku

Príspevok tvorí komplexná analýza predpokladov cestovného ruchu v okrese Humenné. Predpoklady cestovného ruchu sú rozdelené podľa P. Mariota na lokalizačné, selektívne a realizačné. [10]. Za účelom získania jednotlivých predpokladov sme skúmali rôzne bibliografické a internetové zdroje, navštívili sme regionálnu rozvojovú agentúru a turistické

informačné centrum v meste Humenné a štatistické úrady v mestách Humenné a Prešov. Pracovali sme s databázou regionálnej štatistiky Štatistického úradu SR (ŠÚ SR).

Pre získavanie údajov sme taktiež využili dotazníkovú metódu, ktorej výsledky sú podrobne spracované v príspevku „Problematika rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné.“ [34]. Vypĺňania dotazníka sa zúčastnili tri skupiny obyvateľov. Prvú tvorili starostovia obcí okresu Humenné, druhú obyvatelia s trvalým pobytom v okrese Humenné a poslednú skupinu obyvatelia bez trvalého pobytu v okrese Humenné. Vyplnený dotazník nám späť zaslalo 643 obyvateľov.

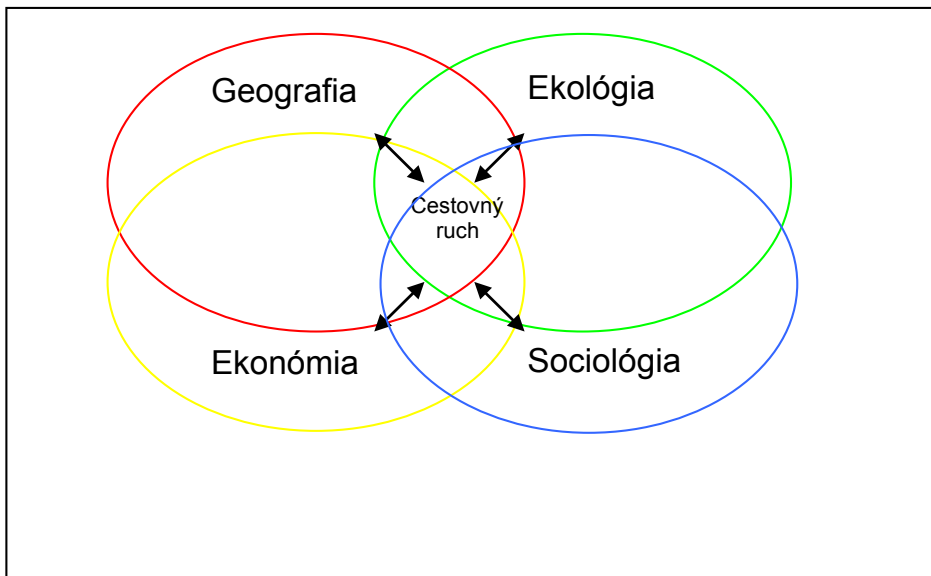
Pre takto získané informácie z komplexnej analýzy sme použili metódu syntézy, ktorej výsledkom sú navrhované smery rozvoja foriem cestovného ruchu v okrese Humenné. Pre potreby určenia navrhovaných smerov rozvoja foriem cestovného ruchu pre okres Humenné sme použili členenie foriem cestovného ruchu podľa Ľ. Novackej. [13].

2. Teoretický rámec problematiky cestovného ruchu

Pojem cestovný ruch sa snažilo zadefinovať množstvo autorov. Najširšie akceptovaná definícia pochádza od Kaspara, ktorý tvrdí, že „cestovný ruch je súhrn vzťahov a javov, ktoré vyplývajú z cestovania alebo pobytu osôb, pričom miesto pobytu nie je hlavným ani trvalým miestom bývania a zamestnania.“ [13, s. 221]. Cestovný ruch má interdisciplinárny charakter, ktorý vyjadruje obrázok 1.

O b r á z o k 1

Schéma interdisciplinarít štúdia vplyvov cestovného ruchu



Prameň: Spracované podľa Toušek. V. et al.: Ekonomická a sociální geografie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o, 2008. ISBN 978-80-7380-114-4.

Najdôležitejšie v cestovnom ruchu je podľa P. Mariota určiť predpoklady cestovného ruchu. Sú to činitele, ktoré podnecujú alebo brzdia vývoj cestovného ruchu. [10]. P. Mariot ich podľa funkčno-chorologického hodnotenia rozdeľuje na:

- lokalizačné, ktoré sa delia na prírodné a kultúrno-správne,
- selektívne, ktoré sa delia na urbanizačné, demografické a sociologické,
- realizačné, ktoré sa delia na komunikačné a na materiálno-technickú základňu. [10].

Pri cestovnom ruchu sa vyčleňujú formy a druhy cestovného ruchu. Formy cestovného ruchu vychádzajú z jeho zamerania na uspokojovanie určitých konkrétnych potrieb účastníka cestovného ruchu. Formy cestovného ruchu podľa L. Novackej sú:

- rekreačný
- kultúrno-poznávací
- náboženský
- kúpeľný a liečebný
- športovo-turistický
- poľovnícky a lovecký
- vidiecky
- poľnohospodársky (agroturizmus)
- incentívny
 - exkurzie a odborné tematické zájazdy
 - kongresový
- zážitkový
- nákupný
- ekoturizmus [13].

3. Základná charakteristika okresu Humenné

Okres Humenné sa nachádza na severovýchode SR a jeho rozloha je 754, 24 km². Predstavuje to o 120 km² viac ako je rozloha priemerného okresu v SR. Jeho pravidelný tvar narúšajú dva úzke severné výbežky a jeden výbežok smerujúci na východ. Na západe, severe a na východe hraničí so štyrmi okresmi Prešovského samosprávneho kraja (Vranov nad Topľou, Stropkov, Medzilaborce a Snina) a na juhu s dvoma okresmi Košického samosprávneho kraja (Sobrance a Michalovce). Na severe, v obci Vyšná Jablonka, je jeho súčasťou približne štvorkilometrový úsek štátnej hranice s Poľskou republikou. [8].

V okrese Humenné žije 64 032 obyvateľov a hustota zaľudnenia je 84,9 obyvateľov/km² (údaje sú z roku 2009). Okres Humenné tvorí 61 obcí, z ktorých je jedno mesto (Humenné) a jeden vojenský obvod (Valaškovce). Počet obyvateľov okresného mesta Humenné je 34 806 obyvateľov (rok 2009). [4].

4. Analýza predpokladov rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Táto časť príspevku poskytuje komplexnú analýzu jednotlivých lokalizačných, selektívnych a realizačných predpokladov cestovného ruchu, spolu s ich vplyvom na rozvoj cestovného ruchu v okrese Humenné.

4.1 Lokalizačné predpoklady rozvoja cestovného ruchu

Prvou skúmanou skupinou sú lokalizačné predpoklady cestovného ruchu, ktoré vyjadrujú potenciál krajiny pre cestovný ruch. Do tejto skupiny zaraďujeme prírodné a kultúrnohistorické predpoklady.

4.1.1 Prírodné lokalizačné predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Podľa P. Mariota najdôležitejšiu úlohu pri rozvoji cestovného ruchu z prírodných lokalizačných predpokladov zohrávajú také predpoklady, ako sú reliéf, klíma, vodstvo, menej rastlinstvo a živočíšstvo. [10].

Okres Humenné má pomerne členitý povrch. Najvyšším bodom územia je Vihorlat (1076 m n. m) a najnižší bod, 130 m n. m, je v mieste výtoku Laborca z okresu Humenné, v katastri obce Brekov. [8]. Takmer celé územie okresu sa nachádza v nadmorskej výške v rozmedzí od 130 do 446 m n. m. Na základe relatívnej výškovej členitosti prevažujú také typy reliéfu, ako sú roviny, pahorkatiny a nižšie vrchoviny so sklonom reliéfu v intervaloch 0 - 6° a 6 - 10°. Najväčšia časť reliéfu v okrese Humenné je orientovaná na východ, juhovýchod a na západ. [2].

Zo získaných údajov o reliéfe má územie okresu Humenné najvhodnejšie podmienky pre rozvoj letnej rekreácie a pre rozvoj rekreačných činností, ako sú rekreácia pri vode, vodné športy, pobyt v lesnom prostredí, turistika, rybolov a poľovníctvo. Pre rozvoj cestovného ruchu má z hľadiska reliéfu najväčší vplyv výskyt atraktívnych foriem reliéfu. V okrese Humenné sa vyskytuje značné množstvo jaskýň, ktoré sú významné prevažne z historického hľadiska, ale väčšina z nich nie je sprístupnená. V obci Jasenov sa nachádza deväť a v obci Brekov sedem jaskýň. [12, 14, 15].

Najväčšia časť územia leží v teplej klimatickej oblasti s mierne vlhkou podoblasťou a okrskom, ktorý sa vyznačuje teplým, mierne vlhkým letom a chladnou zimou. [2]. Najteplejším mesiacom je júl a najchladnejším mesiacom január. V meteorologickej stanici Kamenica nad Cirochou je priemerná ročná teplota 8,3°C, v roku je priemerne 52 letných dní (deň prvého výskytu je 16. mája a posledného 15. septembra), 111 mrazových dní s výskytom najčastejšie od 6. októbra do 29. apríla. [2,19].

Najbohatšími mesiacmi na zrážky sú mesiace júl a august, čo súvisí s letnými búrkami a lejakmi. Naopak, najsuchšími mesiacmi sú mesiace január a február, čo sa negatívne prejavuje v počte tuhých zrážok. Daný fakt má najväčší vplyv na počet dní so snehovou prikrývkou, ktorých je v okrese Humenné 63, s priemernou výškou 10,5 cm. V okrese Humenné prevládajú južné a severné vetry. Priemerný počet dní s hmlou je 51,6, s najčastejším výskytom od septembra do decembra. [2,19].

Vzhľadom na zistené informácie o klimatických pomeroch môžeme predpokladať, že okres Humenné má lepšie podmienky pre rozvoj letnej rekreácie. Aj napriek faktu, že v okrese je v priemere 111 mrazových dní, tento počet nepostačuje na rozvoj zimnej rekreácie, a to hlavne kvôli nízkej snehovej pokrývke, ktorá dosahuje v priemere iba 10,5 cm a udrží sa v rozmedzí iba 60-80 dní. Nízky počet dní výskytu hmiel a vyšší počet dní bez vetra taktiež priaznivo pôsobia na rozvoj letnej rekreácie v okrese Humenné. [2, 19].

Ďalšou oblasťou, ktorá má vplyv na rozvoj cestovného ruchu, je vodstvo. Z podzemných vôd majú najpriaznivejší vplyv minerálne vody a termálne pramene. V okrese Humenné je zaevidovaných sedem minerálnych prameňov, ale ani jeden z nich sa nevyužíva. Niektoré z nich sú v zlom stave a sú zničené. Doteraz neboli zistené žiadne liečivé a ani balneologické účinky týchto minerálnych vôd, preto sa v okrese Humenné nenachádza žiadne kúpeľné miesto. [31].

Z termálnych prameňov je najvýznamnejší vrt MLS-1 v časti Podskalka, ktorá patrí do katastrálneho územia obce Ptičie. Vrt má hĺbku 908-928 m, teplotu 56 0C, celkovú mineralizáciu 830 mg/l, výdatnosť do 20 l/s. Plánuje sa využiť na výstavbu termálneho parku v rámci projektu Vtáčie údolie. [9].

Okrem vrtu MLS-1 Podskalka sa v okrese Humenné nachádzajú ďalšie tri súvislé územia s výskytom geotermálnych vôd. Z povrchových vôd majú najväčší vplyv vodné toky, plochy a rybníky. Rieky v okrese Humenné nie sú z hľadiska cestovného ruchu veľmi využívané vzhľadom na značné znečistenie, ktoré spôsobili chemické závody v okrese Humenné. V minulosti bola kvalita riek zaradená do IV. až V. kategórie. V súčasnosti sa už stav čistoty riek výrazne zlepšil v dôsledku budovaní čističiek odpadových vôd a napájania obcí na kanalizáciu. [5].

V minulosti sa rieky využívali na vodnú rekreáciu. Na rieke Laborec, v meste Humenné, bola na jeho západnom brehu vybudovaná rekreačná oblasť Laborec s možnosťou člnkovania, kúpania a slnenia. V súčasnej dobe táto oblasť nie je veľmi využívaná. V okrese Humenné sa nachádzajú aj rybníky, ktoré slúžia na chov rýb, rybolov alebo na rekreáciu. Medzi najznámejšie rybníky patria Chlmeč, Slovenská Volová, Brestov, Lackovce a rekreačná oblasť Hubková. [20].

Osobitné postavenie v cestovnom ruchu majú chránené územia. Na území okresu sa nachádza jedna prírodná pamiatka, štyri národné prírodné rezervácie a tri prírodné rezervácie. V okrese sa nachádza aj Kyjovský prales (Vihorlatské vrchy), ktorý je spolu s Bukovskými vrchmi zapísaný v UNESCO v skupine Primeval Beech Forests of the Carpathians (Pôvodné bukové lesy Karpatského oblúka) z roku 2007. Súčasťou okresu je aj chránené vtáčie územie a dva lesoparky. V oblasti rastú chránené stromy. [20, 21, 27, 29, 30].

Živočíšstvo nemá pre cestovný ruch podstatný význam. Uplatňuje sa pre špeciálnu rekreačnú činnosť, najmä pre poľovníctvo a rybolov. V okrese je zaregistrovaných 24 poľovných a 23 rybárskych revírov. Okres Humenné disponuje dostatočnými predpokladmi pre rozvoj zážitkového druhu cestovného ruchu. Takmer v každej obci sú bývalé

roľnícke družstvá. Vo výnimočných prípadoch sa v nich chovajú úžitkové zvieratá, ináč chátrajú. Tieto priestory by bolo možné využiť na hipoturistiku a na vybudovanie hospodárskych dvorov pre náučné účely. Táto forma cestovného ruchu je dnes k dispozícii v piatich obciach okresu. Sú to Víťazovce, Kamienka, Lieskovec, Hudcovce a Kamenica nad Cirochou. [22, 23, 33].

4.1.2 Kultúrnohistorické lokalizačné predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Veľkou skupinou lokalizačných predpokladov, ktoré majú v okrese Humenné značný vplyv na rozvoj cestovného ruchu, sú kultúrnohistorické predpoklady. Účastníkom cestovného ruchu, ktorí sa zaujímajú o históriu, ponúka okres Humenné pestrú paletu pamätných cintorínov, či sú to už židovské cintoríny alebo cintoríny z 1. a 2. svetovej vojny, rôzne pamätníky a pomníky, v celkovom počte 31 monumentov tohto druhu. [7, 20].

Najväčší vplyv na rozvoj cestovného ruchu v okrese Humenné majú umeleckohistorické pamiatky, ktoré navštevuje najviac účastníkov cestovného ruchu. Do tejto skupiny v okrese Humenné patrí 28 sakrálnych stavieb a pamiatok, 2 kaštiele v obciach Kamenica nad Cirochou a v meste Humenné a 2 hrady, a to z 13. storočia v obci Brekov a zo 14. storočia v obci Jasenov. V meste Humenné sa nachádza aj múzeum ľudovej architektúry a bývania (skanzen), Vihorlatské múzeum, Mestské kultúrne stredisko – galéria a Vihorlatské osvetové stredisko. [6, 12, 17, 20,].

Okrem uvedených pamiatok sa v okrese Humenné nachádza píla z roku 1935, parný mlyn a plynový motor z mlyna. V okrese Humenné sa nachádza aj 21 archeologických nálezísk. Počas celého roka sa v okrese organizuje veľké množstvo kultúrnych a folklórnych slávností a podujatí. Na viacerých miestach sa konajú rôzne workshopy (tanečné, výtvarné a iné), semináre a plenery. [16, 32, 33].

4.2 Selektívne predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Druhou skupinou sú selektívne predpoklady, ktoré dokumentujú spôsobilosť obyvateľov zúčastňovať sa na cestovnom ruchu. Určujú kto, resp. ako často sa zúčastňuje na cestovnom ruchu. Podmieňujú kvalitatívnu a kvantitatívnu selekciu obyvateľstva. Do tejto skupiny sa zaraďujú urbanizačné, demografické a sociologické predpoklady.

4.2.1 Urbanizačné selektívne predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Pri urbanizačných predpokladoch sa sleduje hustota, veľkosť a zástavba sídel. P. Mariot tvrdí, že vyššia hustota sídel predstavuje priaznivejšie podmienky pre účasť obyvateľstva na cestovnom ruchu. Slovenský priemer je necelých 6 obcí na 100 km². [4]. V okrese Humenné je hustota sídel 8,22 obcí na 100 km², čo je hodnota nad slovenským priemerom. [4]. Na základe veľkosti sídel SR podľa počtu obyvateľov sa mesto Humenné umiestnilo na 19. priečke (zo 138 miest) s počtom obyvateľov 34 806 (údaj z roku 2009). [24, 4].

Podľa P. Mariota hustejšia zástavba obcí zintenzívňuje záujem obyvateľstva o účasť na cestovnom ruchu. [10]. Podiel zastavaných plôch na území SR nadobúda hodnotu

4,6 %. Okres Humenné má podiel zastavaných plôch 25,69 km², čo predstavuje 3,4 % územia. [4]. Aj napriek tomuto faktu môžeme vysloviť predpoklad, že okres Humenné disponuje takými urbanizačnými predpokladmi, ktoré umožňujú, aby sa jeho obyvatelia zúčastňovali na cestovnom ruchu a podieľali sa na jeho rozvoji.

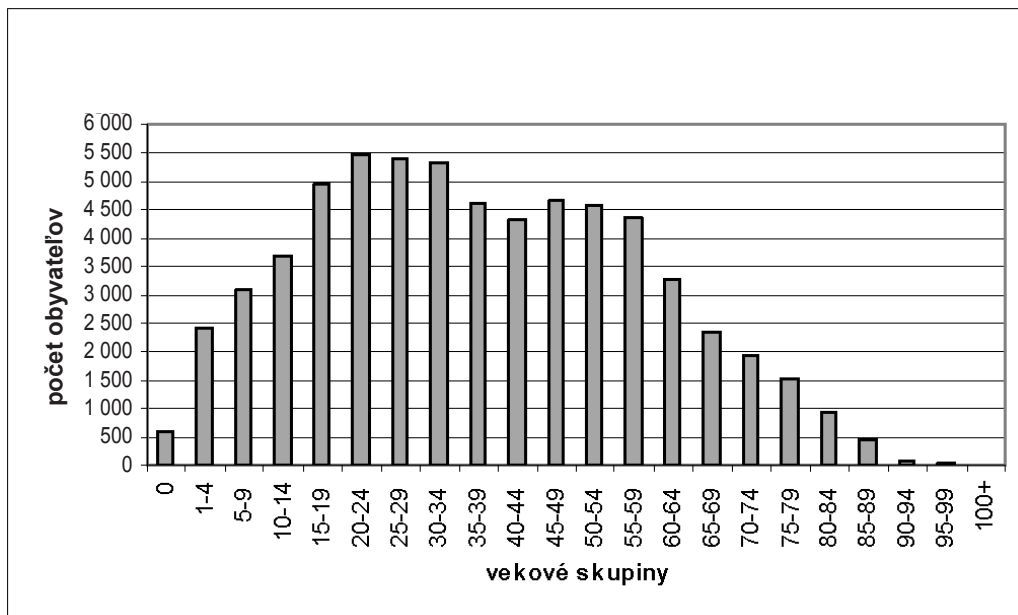
4.2.2 Demografické selektívne predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Medzi demografické predpoklady patrí hustota obyvateľstva, veková štruktúra obyvateľstva a štruktúra obyvateľstva podľa pohlavia. P. Mariot predpokladá, že čím je hustota obyvateľstva väčšia, tým intenzívnejšie sú podnety pre jeho účasť na cestovnom ruchu. [10]. Priemerná hustota obyvateľstva v SR je 109,8 obyvateľov/km², v okrese je to len 84,9 obyvateľov/km². [18]. Na základe uvedeného faktu môžeme usúdiť, že okres Humenné nemá z tohto hľadiska veľmi vhodné podmienky pre účasť obyvateľov na cestovnom ruchu.

Záujem o niektoré rekreačné aktivity sa podľa P. Mariota líši aj podľa vekových skupín obyvateľstva, ktoré sa uvádzajú v päťročných intervaloch. [10]. V okrese Humenné má z roku 2009 najväčšie zastúpenie ekonomicky aktívne obyvateľstvo (graf 1). Ide o osoby zamestnané a nezamestnané vo veku od 15 rokov. Podľa P. Mariota tieto vekové kategórie vo všeobecnosti preferujú rekreačné aktivity, ktoré sú spojené s aktívnym pohybom a relaxáciou. [10].

Graf 1

Veková štruktúra obyvateľstva okresu Humenné



Prameň: Spracované podľa Databázy regionálnej štatistiky [online]. [cit. 2011-3-7]. Dostupné na internete: <http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/>.

Rozdielny je aj záujem obyvateľstva o cestovný ruch podľa pohlavia. P. Mariot tvrdí, že muži sa zúčastňujú hlavne na krátkodobom cestovnom ruchu, a to asi dvakrát viac ako ženy. [10]. Na základe vyplnených dotazníkov, výsledky ktorých sú uvedené v príspevku „Problematika rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné“ [34], sa v okrese Humenné tento fakt nepotvrdil. Podľa názoru osôb zúčastnených na vyplňaní dotazníka sa na cestovnom ruchu v okrese Humenné zúčastňujú rovnako muži aj ženy.

4.2.3 Sociologické selektívne predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Do skupiny sociologických predpokladov sa zaraďuje ekonomická aktivita, vlastníctvo auta, resp. objektu individuálnej rekreácie, vzdelanie a priemerný príjem na člena domácnosti. V súvislosti s ekonomickou aktivitou majú najväčší záujem o účasť na cestovnom ruchu ekonomicky aktívni obyvatelia, ktorých je v okrese Humenné najvyšší počet (graf 1). Z toho hľadiska je v okrese Humenné dostatočný počet obyvateľov, ktorí sa môžu zúčastňovať na cestovnom ruchu. Vlastníctvo auta má pozitívny vplyv pre rozvoj cestovného ruchu. Obyvatelia okresu Humenné vlastnili v roku 2010 7 849 automobilov, čo znamená počet 8,25 obyvateľov na jedno auto. [26]. Na druhej strane vlastníctvo auta vytvára podmienky individuálnej rekreácie a znižuje intenzitu účasti jeho majiteľov na dlhodobom cestovnom ruchu. Podľa posledného sčítania obyvateľstva z roku 2010 obyvatelia okresu Humenné vlastnili 1 091 rekreačných chat, chalúp a domčekov, z toho 205 bolo v samotnom okrese Humenné. [26].

Pri skupine sociologických predpokladov sa sleduje aj vzdelanie. V okrese Humenné dosiahlo najviac obyvateľov stredoškolské vzdelanie s maturitou (36 %) a stredoškolské bez maturity (29 %) (údaj z roku 2010). [26]. Uvedené vzdelanostné skupiny podľa P. Mariota preferujú také rekreačné aktivity, ako sú poznávanie pamiatok a prírody, prechádzky a táborenie, rybolov, tenis, návštevy kultúrno-spoločenských podujatí. [10].

Najdôležitejšiu úlohu v skupine sociologických predpokladov podľa P. Mariota má priemerný príjem na člena domácnosti. [10]. V súčasnom období môžeme sledovať mierne zlepšenie ekonomickej situácie, predpovede do budúcnosti však nevyzerajú pozitívne (hrozba ekonomickej krízy). Okres Humenné v porovnaní s celoslovenským priemerom dlhodobo vykazuje vysokú nezamestnanosť a zaostávanie v raste výšky príjmu. V roku 2009 bolo v okrese Humenné evidovaných nezamestnaných 16,12 % obyvateľov, pričom celoslovenský priemer bol 12,66 %. [4].

V roku 2009 bola priemerná mesačná mzda v SR 803,34 eur a v okrese Humenné iba 611,69 eur. [4]. Rozdiel priemernej mesačnej mzdy medzi okresom Humenné a celoslovenským priemerom je až 191,65 eur, čo predstavuje až o 24 % nižšie mzdy. Z tohto hľadiska majú obyvatelia okresu Humenné obmedzené možnosti účasti na cestovnom ruchu v porovnaní so zvyškom republiky. Okrem údajov, ktoré nie je možné publikovať (hotely a reštaurácie, doprava a telekomunikácie, prenájom nehnuteľností a obchodné činnosti), majú najvyššiu mesačnú mzdu v regióne obyvatelia pracujúci v odvetví stavebníctva, verejnej správy a priemyslu. [4].

4.3 Realizačné predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Do poslednej skupiny predpokladov patria realizačné predpoklady, ktoré plnia nenahraditeľnú úlohu pri uskutočňovaní a rozvoji cestovného ruchu a rekreácie. Komunikačné predpoklady a materiálno-technická základňa, ktoré sú ich súčasťou, zohrávajú v tomto procese prioritnú úlohu.

4.3.1 Komunikačné realizačné predpoklady rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné

Okres Humenné je vzhľadom na svoju polohu dôležitou dopravnou križovatkou smerom na Ukrajinu (cez okres Snina) a do Poľska (cez okres Medzilaborce). Zo západnej strany mesta Humenné vedú dopravné trasy smerom na Prešov a Košice. Mesto Humenné spolu s Michalovcami tvoria najdôležitejšie dopravné uzly Zemplína. [20].

Celková hustota cestnej siete je 0,291 km/km². V okrese Humenné sa nachádzajú cesty I. triedy v dĺžke 22,97 km, cesty II. triedy v dĺžke 49,296 km a cesty III. triedy v dĺžke 147,032 km. Tieto sa napájajú na cesty I. a II. triedy a vedú do každej obce v okrese Humenné. V okrese sa nenachádza žiadny diaľničný privádzač alebo diaľničný úsek. Mesto Humenné má aj napriek umiestneniu na periférii východného Slovenska významnú strategickú polohu vzhľadom na ostatné okresné a krajské mestá. [9, 20, 21].

Individuálnou automobilovou dopravou sa možno v priebehu jednej hodiny presunúť do všetkých okolitých miest, a to do Sniny (22 km), do Medzilaboriec (43 km), do Michaloviec (26 km), do Vranova nad Topľou (23 km), do Prešova (73 km) a do Košíc (83 km). Kvalita a kvantita cestnej siete však nie je postačujúca. Okresom Humenné prechádzajú jednokoľajové trate č. 103 a 104. V Strážskom sa pripája jedna z uvedených miestnych tratí na hlavnú trať Humenné – Brekov – Strážske – Prešov. V Michalovčanoch sa na hlavnú rýchlikovú trať Košice – Michalany – Čierna nad Tisou pripája druhá miestna trať. [9, 20, 21].

Do hlavného mesta SR smeruje z okresu Humenné priamy nočný rýchlik Bratislava – Humenné a niekoľko denných priamych rýchlikov. V obci Kamenica nad Cirochou sa nachádza jediné letisko v okrese, ktoré má charakter agroletiska s možnosťou využitia pre športové účely; má aj aerotaxi službu. Tieto možnosti sa viažu na existujúce pomery letiska, ktoré má spevnenú 1 300 m dlhú dráhu s príslušným vybavením pre nepravidelnú komerčnú prevádzku malými lietadlami. [1].

4.3.2 Materiálno-technická základňa cestovného ruchu v okrese Humenné

Všetky druhy zariadení materiálno-technickej základne majú svoj opodstatnený význam pre rozvoj cestovného ruchu, pretože určujú jeho celkovú intenzitu. V okrese Humenné sa nachádza dostatok zariadení, ktoré poskytujú stravovacie a ubytovacie možnosti. V absolútnom vyjadrení je to 16 ubytovacích zariadení a približne 80 stravovacích a zábavných zariadení. [33]. Účastníci cestovného ruchu si môžu vybrať podľa kategórie, ceny, kapacity či lokality.

K ďalším prvkom materiálno-technickej základne patria zariadenia, ktoré bezprostredne podporujú rozvoj cestovného ruchu. Takmer každá obec okresu Humenné má vlastný

kultúrny dom a knižnicu. Značný počet obcí má k dispozícii vlastné ihrisko, niektoré majú aj viacero ihrísk. V prípade, ak sa v obci nachádza základná škola, obyčajne obec má k dispozícii aj telocvičňu. [25].

Amfiteáter je k dispozícii v 5-ich obciach okresu. Sú to Zubné, Ruská Poruba, Papín, Kamenica nad Cirochou a mesto Humenné. Prevažne v letných mesiacoch ponúka možnosť usporiadať rôzne folklórne slávnosti či festivaly, alebo premietat filmy. V meste Humenné je účastníkom cestovného ruchu aj kino FAJN, kongresová miestnosť, hvezdáreň a značné množstvo športových zariadení. V okrese sa nachádzajú aj tri lyžiarske strediská, a to Ski Chlmec, Brestov, Rokytov pri Humennom, ale iba Ski Chlmec ponúka možnosť umelého zasnežovania. Účastníkom cestovného ruchu sú v okrese Humenné k dispozícii viaceré turistické chodníky a cyklistické trasy, 14 cestovných agentúr a kancelárií, ako aj turistické informačné centrum. [3, 11, 25, 33].

5. Navrhované smery rozvoja foriem cestovného ruchu v okrese Humenné

Na základe výsledkov komplexnej analýzy všetkých druhov predpokladov, ktoré sú dôležité pre rozvoj cestovného ruchu, môžeme vyvodit nižšie uvedené závery.

Lokalizačné predpoklady určili miesta, ktoré môže okres Humenné ponúknuť účastníkom cestovného ruchu. Z hľadiska prírodných lokalizačných činiteľov je to predovšetkým členitý povrch a teplá klimatická oblasť, ktoré sú vhodné pre letnú rekreáciu a turistiku, množstvo jaskýň, a to 9 v Jasenove a 7 v Brekove, 24 poľovných a 23 rybárskych revírov, 5 hospodárskych dvorov, a to vo Víťazovciach, v Kamienke, v Lieskovci, v Hudcovciach a v Kamenici nad Cirochou, ktoré poskytujú služby hipoturistiky, 5 rybníkov v Chlmcí, v Slovenskej Volovej, v Brestove, v Lackovciach a v rekreačnej oblasti Hubková, ktoré sa využívajú na rekreáciu a aj na rybolov, 7 minerálnych prameňov a 1 termálny prameň, chránené územia, a to 1 prírodná pamiatka, 4 národné prírodné rezervácie, 3 prírodné rezervácie, Kyjovský prales zapísaný v UNESCO, chránené vtáčie územie a 2 lesoparky.

Z kultúrohistorických lokalizačných predpokladov sa účastníkom cestovného ruchu ponúka pestrá paleta 31 monumentov (pamätníky, pomníky, pamätne cintoríny z 1. a 2. svetovej vojny alebo židovské cintoríny), 28 sakrálnych stavieb a pamiatok, 2 kaštiele, 2 hrady v obciach Brekov a Jasenov, skanzen, rôzne technické pamiatky, 21 archeologických nálezísk. Ako už bolo uvedené v predchádzajúcom texte, v okrese Humenné sa organizuje veľké množstvo kultúrnych a folklórnych slávností, rôzne workshopy, semináre a plenery.

Selektívne predpoklady poukázali na skutočnosť, že obyvatelia okresu Humenné majú obmedzenú možnosť zúčastňovať sa na dlhodobom cestovnom ruchu, pretože častým problémom je nedostatok finančných prostriedkov.

Realizačné predpoklady potvrdili, že účastníkom cestovného ruchu sa ponúka pestrá paleta možností realizácie cestovného ruchu. Najväčší význam má materiálne-technická základňa cestovného ruchu, ktorá v okrese Humenné ponúka 16 ubytovacích zariadení, približne 80 stravovacích a zábavných zariadení, ďalej takmer každá obec ma k dispozícii kultúrny dom, niektoré aj telocvičňu. Amfiteáter je k dispozícii v 5-ich obciach (Zubné, Ruská Poruba, Papín, Kamenica nad Cirochou a mesto Humenné). V okrese Humenné

sa nachádzajú 3 lyžiarske strediská, viacero turistických chodníkov a cyklistických trás, 14 cestovných agentúr ako aj turistické informačné centrum. V meste Humenné sa nachádza kino FAJN, kongresová miestnosť a hvezdáreň.

Na základe komplexnej analýzy predpokladov cestovného ruchu sme navrhli smery rozvoja foriem cestovného ruchu (podľa Ľ. Novackej [13]) v okrese Humenné, ktoré by mohli prispieť k jeho rozvoju. Je to:

- vidiecky cestovný ruch; rozvoj agroturistiky a hipoturistiky (využitie starých poľnohospodárskych družstiev a dvorov)
- zážitkový cestovný ruch (využitie letiska v Kamenici nad Cirochou pre vyhlídkové lety, paraglading a i.)
- športovo-turistický cestovný ruch (vybudovanie cyklistických, turistických a náučných chodníkov hlavne v oblasti CHKO Vihorlat)
- kultúrno-poznávací cestovný ruch (spoznávanie turistických atrakcií, napr. TOP 10 lokalít cestovného ruchu, uvedených v príspevku „Problematika rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné“ a mnohé ďalšie, ako sú archeologické nálezy, návšteva múzeí, účasť na festivaloch a slávnostiach a pod.)
- rekreačný cestovný ruch (zlepšenie kvality rekreačných oblastí, hlavne rekreačnej oblasti Hubková a rekreačnej oblasti Laborec)
- poľovnícky a lovecký cestovný ruch (športový rybolov, športová strelba, využitie rybárskych a poľovníckych revírov a i.)
- kongresový cestovný ruch (vďaka blízkosti štátnych hraníc tu možno uskutočňovať kongresy medzinárodného významu)
- kúpeľný a liečebný cestovný ruch (využitie objavených minerálnych a termálnych prameňov)
- ekoturizmus (nová forma cestovného ruchu, územie okresu Humenné hlavne v oblastiach Vihorlatských vrchov je ekologicky čisté a nenarušené). [33].

Je nevyhnutné poznamenať, že cestovný ruch v akejkoľvek oblasti sa nemôže rozvíjať bez adekvátnej podpory marketingu zo strany štátu, miestnej samosprávy, podnikateľov, ale aj samotných občanov.

Záver

Na základe analýzy jednotlivých predpokladov rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné môžeme konštatovať, že tento okres má potenciál pre rozvoj cestovného ruchu. Pri lokalizačných predpokladoch (prírodných a kultúrohistorických) sa preukázalo, že dané územie má v tejto oblasti najväčší potenciál pre rozvoj cestovného ruchu. Najväčší problém predstavuje skupina selektívnych predpokladov, pretože miestni obyvatelia nemajú v dôsledku nedostatku finančných prostriedkov možnosť zúčastňovať sa na dlhodobom cestovnom ruchu. Príčinou je o 24 % nižšia priemerná mzda oproti vykázananej priemernej mzde v SR.

Nevyhovujúca úroveň dopravnej infraštruktúry je ťažiskovým problémom skupiny realizačných predpokladov. Pozitívum v podobe priaznivej polohy okresu voči okolitým

štátom je negované nízkou kvalitou a kvantitou ciest, absentujúcou elektrifikáciou železničnej dopravy a neexistujúcim diaľničným privádzačom či rýchlostnou komunikáciou. Pri materiálo-technickej základni predstavuje väčší problém kvalita ako kvantita jednotlivých zariadení a poskytovaných služieb.

Z uvedenej analýzy jednoznačne vyplýva, že s cestovným ruchom v okrese Humenné súvisia viaceré objektívne aj subjektívne príčiny, avšak okres má potenciál pre jeho rozvoj v budúcnosti. Podmienkou tohto rozvoja je zintenzívnenie propagácie regiónu prostredníctvom zvýšenia finančných prostriedkov investovaných do marketingu zo strany štátu, samosprávy, ale aj podnikateľskej sféry.

Literatúra

- [1] Aeroklub Kamenica nad Cirochou. [online]. [cit. 2011-3-20]. Dostupné na internete: <http://www.aeroklubkamenica.lietame.sk/index.php>.
- [2] Atlas krajiny SR. [online]. [cit. 2011-3-7]. Dostupné na internete: <http://globus.sazp.sk/atlassr/>.
- [3] BALÁŽ, Š.: Humenné a okolie. Humenné: Balada, 2004.
- [4] Databáza regionálnej štatistiky. [online]. [cit. 2011-3-7]. Dostupné na internete: <http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/>.
- [5] Environmentálna regionalizácia SR a ohrozené oblasti. [online]. [cit. 2011-3-11]. Dostupné na internete: http://www.sazp.sk/slovak/periodika/sprava/sprava99/ohroz_oblasti/kap2i.html.
- [6] FEDIČ, V. et. al.: Dejiny Humenného. Humenné: REDOS, 2002. ISBN 80-968790-4-9.
- [7] Klub vojenskej histórie. [online]. [cit. 2011-3-16]. Dostupné na internete: <http://www.kvhbeskydy.sk/>.
- [8] KOREC, P.: Kraje a okresy Slovenska. Bratislava. ISBN 80-85401-58-4.
- [9] KUZMIŠIN, P.: Profil mesta Humenné. [online]. Bardejov, 2007. [cit. 2011-3-11]. Dostupné na internete: http://www.humenne.sk/pics/texty_subory/Profil_mesta.pdf?PHPSESSID=3638a887fede89c648d69c2f270fc6cf.
- [10] MARIOT, P.: Geografia cestovného ruchu. Bratislava: Vydavateľstvo SAV VEDA, 1983.
- [11] Mesto Humenné. [online]. [cit. 2011-3-20]. Dostupné na internete: <http://www.humenne.sk/>.
- [12] MOLNÁR, M.: Jasenov. Media Group, s.r.o, 2009. ISBN 978-80-89258-46-8.
- [13] NOVACKÁ, Ľ. et. al.: Sprievodca a delegát v cestovnom ruchu. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM. 2007. ISBN 978-80-225-2342-4.
- [14] Obec Brekov. [online]. [cit. 2011-3-07]. Dostupné na internete: http://www.brekov.sk/brekov_4.htm.
- [15] Obec Jasenov. [online]. [cit. 2011-3-07]. Dostupné na internete: <http://www.jasenov.sk/prirodne-zaujímavosti.phtml?id3=32859&id2=0>.

- [16] Pamiatkový úrad SR. [online]. [cit. 2011-3-18]. Dostupné na internete: www.pamiatky.sk/pamiatky/data/obrazky/File/pamiatkovy.../POK.xls.
- [17] PISOŇ, Š.: Hrady, zámky a kaštiele na Slovensku. Martin: Vydavateľstvo Osveta, 1977. ISBN 70-004-77.
- [18] Počet domov a bytov v SR podľa sčítaní domov a bytov. [online]. [cit. 2011-3-19]. Dostupné na internete: <http://www.ueos.sk/mvrr.sr/isvov/s3/m5/cata.asp>.
- [19] Súhrnné prepočítané výkazy o meteorologických staniciach za obdobie 1961-1990. Košice: SHMÚ.
- [20] Regionálna rozvojová agentúra Humenné. Koncepcia rozvoja cestovného ruchu Horného Zemplína.
- [21] Regionálna rozvojová agentúra. (2008). Informačná databáza o potenciáli regiónu Humenné a Medzilaborce. [online]. 2001. [cit. 2011-3-12]. Dostupné na internete: www.rra.sk/analyza/databaza_potencial_regionu.doc.
- [22] Rybárske revíry Slovenska. [online]. [cit. 2011-3-14]. Dostupné na internete: <http://www.itnet.sk/lovryb.sk/rybarske-reviry-slovenska.php>.
- [23] Slovenská poľovnícka komora. Zoznam poľovníčkových revírov v okrese Humenné. [online]. [cit. 2011-3-13]. Dostupné na internete: files.rgo-spz.webnode.sk/200001265-ac-8b3ad85e/PR%20Humene.pdf.
- [24] Slovenská republika - údaje o stave počtu obcí a okresov. [online]. [cit. 2011-3-19]. Dostupné na internete: <http://www.sodbtn.sk/obce/index.php?cat=7>.
- [25] Obce Prešovského samosprávneho kraja 2002. Prešov: Krajská správa ŠÚ SR v Prešove, 2004.
- [26] Výpis zo sčítania domov a bytov z roku 2010. Prešov: Krajská správa ŠÚ SR v Prešove, 2010.
- [27] Štátny zoznam osobitne chránených častí prírody SR. [online]. [cit. 2011-3-13] Dostupné na internete: <http://uzemia.enviroportal.sk/>.
- [28] TOUŠEK, V. et. al.: Ekonomická a sociálna geografia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-7380-114-4.
- [29] UNESCO. Primeval Beech Forests of the Carpathians. [online]. [cit. 2011-3-14]. Dostupné na internete: <http://whc.unesco.org/en/list/1133>.
- [30] Zoznam chránených stromov v okrese Humenné. [online]. [cit. 2011-3-12] Dostupné na internete: <http://stromy.enviroportal.sk/zoznam.php?admKraj=7&admOkres=702&admKata=v&vyber=3>.
- [31] Zoznam minerálnych prameňov v okrese Humenné. [online]. [cit. 2011-3-10] Dostupné na internete: http://www.sazp.sk/slovak/struktura/ceev/DPZ/pramene/he/zoznam_he_okres.html.
- [32] ŽIDOVÁ, A.: Vývoj osídlenia a územno-správneho členenia okresu Humenné. Humenné, 2009.

- [33] ŽIDOVÁ, A.: Problematika rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné. Humenné, 2011.
- [34] ŽIDOVÁ, A. - ŽIDÓ, M.: Problematika rozvoja cestovného ruchu v okrese Humenné. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie VŠEMvs v Bratislave „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska“. Bratislava: 10. november 2011. ISBN 978-80-970802-1-1.

Kontakt

Mgr. Anna Židová
Katedra geografie a regionálneho rozvoja
Fakulta humanitných a prírodných vied
Prešovská univerzita v Prešove
Ul. 17. novembra 1
081 16 Prešov
E-mail: zidovaanna@gmail.com

Význam Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov pohybovať sa a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov

JUDr. Andrej Karpat

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vybranými aspektmi práva občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov vyplývajúcich zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES. Analyzuje jednotlivé oprávnenia zakladajúce sa na ustanoveniach tejto smernice a posudzuje úroveň ich implementácie do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky. Opiera sa pritom o poznatky, ktoré vo svojej súhrnnej správe zverejnila Európska komisia. Ďalej rozoberá niektoré problémy, ktoré vznikli pri implementácii predmetných ustanovení v iných členských štátoch a analyzuje príslušnú judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, ktorá vo väčšine prípadov potvrdila rozpor vnútroštátnych legislatív s ustanoveniami smernice.

Kľúčové slová: občianstvo Európskej únie, občania Európskej únie, právo voľného pohybu, právo pohybovať sa na území členských štátov, právo zdržiavať sa na území členských štátov

The importance of the Directive European Parliament and Council No. 2004/38/EC on the right of citizens of the European Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

Abstract

The article deals with selected aspects of the right of European Union citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States under the Directive European Parliament and Council No. 2004/38/EC. It analyzes individual authorizations which are based on the provisions of this Directive and assesses their level of implementation into the national law of the Slovak Republic. The author bases himself on the summary report published by the European Commission. The article further analyzes some of the problems which have arisen within the implementation process of the relevant provisions in other Member States and analyzes corresponding case law of the Court of Justice of the European Union, which affirmed conflict between the provisions of national legislation and the Directive in most cases.

Keywords: *citizenship of the European Union, citizens of the European Union, right on the free movement, right to move within the territory of the Member States, right to reside freely within the territory of the Member States*

Úvod

Inštitút občianstva EÚ sa prvýkrát spomína v Maastrichtskej zmluve, označovanej aj ako Zmluva o EÚ, ktorá vstúpila do platnosti dňa 1. novembra 1993 a na základe ktorej došlo k vzniku samostatnej EÚ. Spomedzi viacerých v primárnom práve zakotvených práv, ktoré vyplývajú občanom členských štátov EÚ z tohto novozavedeného inštitútu, má osobitný význam právo občanov EÚ slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území ktoréhokoľvek členského štátu únie, ktoré je zakotvené v čl. 21 Zmluvy o fungovaní EÚ. Ide o jedno zo základných a kľúčových oprávnení, ktoré podľa piatej správy Európskej komisie o občianstve v EÚ KOM(2008) 85 v konečnom znení z 15. februára 2008 využíva viac ako 8,2 milióna občanov únie, pričom sa tento počet neustále zvyšuje.

1. Právna úprava pred prijatím smernice

Napriek tomu, že zakotvenie inštitútu občianstva EÚ v primárnom práve predstavovalo veľmi významný krok v rámci politickej integrácie členských štátov EÚ, až do roku 2004 absentovala akákoľvek komplexná a podrobnejšia úprava, ktorá by sa tomuto inštitútu venovala a podrobne sa zaoberala parciálnymi oprávneniami, ktoré sa s ním spájajú, resp. z neho vyplývajú. Dňa 10. marca 2004 bola Európskym parlamentom (EP) po dohode s Radou prijatá smernica, ktorá mala tento nedostatok odstrániť. Smernica EP a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (ďalej len „smernica“), ako akt sekundárneho práva, mala podrobnejšie upraviť jednotlivé parciálne aspekty týchto práv, vrátane potrebných definícií pojmov a zjednotiť aj doterajšiu judikatúru Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti je oficiálny názov Súdny dvor EÚ). Smernica bola dňa 30. apríla 2004 publikovaná v Úradnom vestníku EÚ a súčasne sa ňou novelizovali čl. 10 a čl. 11 Nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva. V nadväznosti na jej prijatie došlo na základe Nariadenia EK (ES) č. 635/2006 z 25. apríla 2006 aj k zrušeniu Nariadenia Rady (EHS) č. 1251/70 o práve pracovníkov zostať na území členského štátu po skončení zamestnania v tomto štáte.

Prijatím smernice došlo predovšetkým k zjednoteniu parciálnych otázok týkajúcich sa voľného pohybu osôb v rámci Európskeho spoločenstva (ES), ktoré boli okrem spomínaných nariadení dovtedy upravené vo viacerých čiastkových smerniciach. Konkrétne išlo o tieto smernice:

- Smernicu Rady č. 64/221/EHS z 25. februára 1964 o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia
- Smernicu Rady č. 68/360/EHS z 15. októbra 1968 o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských krajín a ich rodinných príslušníkov v rámci spoločenstva
- Smernicu Rady č. 72/194/EHS z 18. mája 1972 o rozšírení pôsobnosti smernice z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpeč-

nosti alebo verejného zdravia, na pracovníkov využívajúcich právo ostať na území členského štátu po tom, ako boli v tomto štáte zamestnaní

- Smernicu Rady č. 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzení pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb
- Smernicu Rady č. 75/34/EHS zo 17. decembra 1974 o práve štátnych príslušníkov zostať na území iného členského štátu po ukončení samostatnej zárobkovej činnosti
- Smernicu Rady č. 75/35/EHS zo 17. decembra 1974 rozširujúcu rozsah smernice č. 64/221/EHS o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzincov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, aby zahŕňala štátnych príslušníkov členského štátu, ktorí si uplatnia právo zostať na území iného členského štátu po ukončení samostatnej zárobkovej činnosti v danom štáte
- Smernicu Rady č. 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu
- Smernicu Rady č. 90/365/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu pre zamestnané osoby a samostatne zárobkovo činné osoby po skončení ich pracovnej činnosti
- Smernicu Rady č. 93/96/EHS z 29. októbra 1993 o práve študentov na pobyt.

Všetky tieto smernice (a oprávnenia z nich vyplývajúce) boli vyššie uvedenou smernicou nahradené.

2. Rozsah osobnej pôsobnosti smernice

V súvislosti s inštitútom občianstva došlo prijatím smernice k podstatnému rozšíreniu rozsahu pôsobnosti voľného pohybu osôb. Tento totiž pôvodne zahŕňal iba ekonomicky aktívne obyvateľstvo (teda zamestnancov, resp. pracovníkov) a samostatne zárobkovo činné osoby. Ostatné skupiny obyvateľstva boli z tohto inštitútu vyňaté. Postupne však dochádzalo k rozširovaniu skupín, ktoré mohli využívať toto oprávnenie a výhody, ktoré z neho vyplývali. Na základe posledných troch vyššie spomenutých smerníc napríklad nadobudli právo na pobyt v inom členskom štáte EÚ aj osoby, ktoré žijú z nezávislých príjmov, študenti a tiež dôchodcovia. Aj v tomto smere možno za prelomové považovať práve prijatie Maastrichtskej zmluvy, ktorá zaviedla inštitút občianstva EÚ priamo do primárneho práva. Do jej prijatia sa totiž viazal voľný pohyb na ekonomickú aktivitu. Zavedením tohto inštitútu a jeho zakotvením v primárnom práve sa však toto oprávnenie garantuje pre všetkých občanov EÚ, teda pre všetkých občanov jednotlivých členských štátov bez ohľadu na ich ekonomickú aktivitu. V zmysle čl. 20 ods. 1 druhá veta Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) je totiž občanom EÚ každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo EÚ však iba dopĺňa štátne občianstvo a v žiadnom prípade ho nenahrádza. Aj z toho dôvodu je potrebné uviesť, že podmienky nadobúdania a taktiež aj straty štátneho občianstva členského štátu upravujú vnútroštátne právne predpisy. V prípade SR je to zákon NR SR č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve SR v znení neskorších predpisov. V otázke súbehu občianstva v členskom štáte EÚ a v nečlenskom štáte EÚ rozhodol Súdny dvor EÚ v prípade Mario Vicente Micheletti (rozsudok vo veci C-369/90), že nie je možné reálne posúdiť, s ktorou krajinou má daná osoba bližší, resp. užší vzťah,

ale zároveň nie je možné neprihliadať na skutočnosť, že jej patrí aj občianstvo členského štátu EÚ. Z tohto dôvodu platí, že aj bez ohľadu na občianstvo v nečlenskom štáte patrí osobe aj občianstvo členského štátu, a z toho dôvodu aj občianstvo EÚ a z neho vyplývajúce oprávnenia.

Samotné znenie smernice sa týka nielen práv na pobyt občanov EÚ (teda občanov členských štátov EÚ), ale vzťahuje sa aj na ich rodinných príslušníkov. Toto oprávnenie je dôležité hlavne v prípadoch, keď títo (príbuzní občana EÚ) nie sú zároveň občanmi členských štátov EÚ, a teda ani občanmi EÚ. V zmysle čl. 2 ods. 2 smernice možno za príbuzného považovať nielen manžela/manželku občana EÚ, ale taktiež aj partnera, s ktorým občan EÚ uzavrel registrované partnerstvo na základe platnej a účinnej legislatívy daného členského štátu EÚ, a to za splnenia podmienky, že hostiteľský štát (jeho legislatíva) zrovnoprávňuje registrované partnerstvá s manželstvami. Za rodinného príslušníka možno považovať aj priamych potomkov občana EÚ, ktorí ešte nedovŕšili 21. rok veku alebo sú nezaopatrenými osobami, a tiež priamych potomkov manželského partnera, resp. v prípade zrovnoprávnenia aj registrovaného partnera (teda oboch z nich). Za príbuzného sa taktiež považujú závislí príbuzní po vzostupnej línii a takéto osoby vo vzťahu ku každému z manželských partnerov, resp. registrovaných partnerov v prípade ich zrovnoprávnenia. Týmto osobám je priznané rovnaké oprávnenie vstupovať a pohybovať sa na území členských štátov EÚ ako je priznané samotnému občanovi EÚ, a to aj v prípade, že pochádzajú z tretích štátov. Na tretej strane správy KOM(2008) 840, určenej EP a Rade, Európska komisia (EK) konštatovala, že toto oprávnenie bolo implementované väčšinou členských štátov primeraným spôsobom. Zároveň uviedla aj konkrétne členské štáty, ktoré toho oprávnenie transponovali nesprávne, resp. neúplne, a taktiež aj výpočet členských štátov, ktoré si túto povinnosť splnili. Práve do tejto druhej skupiny bola podľa názoru EK zaradená aj SR. Právo pobytu a pohybu sa teda u nás garantuje nielen pre občanov EÚ, ale taktiež aj pre ich rodinných príslušníkov. Na druhej strane však treba uviesť, že naše rodinnoprávne predpisy zatiaľ nepoznajú inštitút registrovaného partnerstva tak, ako je tomu vo viacerých členských štátoch. Z toho dôvodu sa osoby z párov rovnakého pohlavia nepovažujú u nás za príbuzných. Na základe čl. 2 ods. 2 písm. b) smernice je im však právo na voľný pohyb aj pobyt garantované v trinástich členských štátoch EÚ, ktoré registrovaných partnerov považujú za rodinných príslušníkov. Tento údaj rovnako vyplýva z vyššie spomenutej správy EK.

V čl. 3 ods. 2 smernice je ďalej členským štátom uložená povinnosť umožniť nielen vstup, ale aj pobyt akýmkoľvek rodinným príslušníkom občanov EÚ, vrátane tých, ktorých pod definíciu rodinného príslušníka podľa vyššie uvedenej definície nemožno zahrnúť. Podmienkou však je, že musí ísť o nezaopatrené osoby alebo o osoby členov domácnosti občana EÚ, alebo ak si vážne dôvody zdravotnej povahy vyžadujú osobnú starostlivosť o príslušníka rodiny občanom EÚ, alebo partnera, s ktorým má občan EÚ riadne osvedčený trvalý vzťah. Vo svojej podstate však ide o veľmi široko definované pojmy, pod ktoré možno zahrnúť široký okruh osôb. Interpretácia týchto kategórií je veľmi problematická a bola ponechaná členským štátom, čo sa ukázalo ako značne problematické. To konštatovala aj EK vo svojej správe, nakoľko uviedla, že prevažná časť členských štátov

tento článok smernice neimplementovala správne. Zároveň však uviedla tie členské štáty, ktoré túto povinnosť prevzali priaznivejšie a SR podľa názoru EK patrila do tejto skupiny štátov. Za problematické považovala EK práve také úpravy, v ktorých sa podmieňovalo toto oprávnenie rodinných príslušníkov z tretích krajín ich predchádzajúcim pobytom na území niektorého iného členského štátu. Takéto požiadavky pritom zakotvili nielen právne úpravy, ale vyplývali aj z viacerých administratívnych opatrení a odôvodňované boli rozsudkami Súdneho dvora EÚ, ktoré boli vydané ešte pred účinnosťou smernice. Takáto požiadavka však nevyplýva ani zo samotného znenia smernice a nebola zakotvená ani v pôvodnom Nariadení Rady (EHS) č. 1612/68 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva. Jej uplatňovanie v konečnom dôsledku viedlo k množstvu sťažností, a tak samotný Súdny dvor EÚ, ktorý predtým túto požiadavku judikoval, napr. v prípade Hacene Akrich (rozsudok vo veci C-109/01) uviedol, že je potrebné, aby prehodnotil svoj pôvodný postoj k veci. Vo svojom rozsudku v prípade Blaise Baheten Metock (rozsudok vo veci C-127/08) nakoniec konštatoval, že každému občanovi aj z tretej krajiny, ktorý je príbuzným vo vzťahu k občanovi EÚ a sprevádza ho, je priznané oprávnenie vstupovať a zdržiavať na území členských štátov EÚ, a to bez ohľadu na jeho predchádzajúci pobyt. Žiadne ustanovenie smernice nepodmieňuje využívanie práv, ktoré sú v nej zakotvené pre rodinných príslušníkov občana EÚ z tretích krajín. Povinnosťou občana EÚ je založiť si rodinu predtým, ako sa do hostiteľského členského štátu presunie. Rodinným príslušníkom občana EÚ je v zmysle smernice dané oprávnenie kedykoľvek sa k nemu pripojiť v hostiteľskom členskom štáte a až následne si občan EÚ môže založiť rodinu (teda až potom, čo využil právo voľného pohybu). Toto pravidlo platí aj v takom prípade, ak jeho rodinní príslušníci prišli za ním na územie hostiteľského členského štátu v čase ešte predtým, ako sa rodinnými príslušníkmi občana EÚ skutočne stali. Požiadavka predchádzajúceho pobytu na území členského štátu EÚ, ktorá sa v niektorých členských štátoch (nie však v SR) vyžadovala, je tak v rozpore so smernicou. Hoci by sa na prvý pohľad zdalo, že týmto spôsobom sa do istej miery zabránilo členským štátom bojovať s prisťahovalectvom a so zneužívaním práv garantovaných úniovým právom, nie je tomu tak.

Aj naďalej členské štáty majú vyvíjať aktivity nasmerované voči nelegálnym prisťahovalcom a uzatváraní účelových manželstiev tak, ako sa to stanovuje priamo v čl. 35 smernice. Aj naďalej platí, že členské štáty majú možnosť odmietnuť právo vstupu v prípade, ak to odporuje verejnému poriadku, bezpečnosti alebo verejnemu zdraviu v štáte a tiež vo vzťahu k občanom daného štátu. Každému takémuto odmietnutiu však musí predchádzať dôsledné a individuálne preskúmanie daného prípadu. Rovnako tak môžu členské štáty uložiť a vykonávať príslušné sankcie voči príslušníkom z tretích štátov, ktorí predtým, ako sa stali príslušníkmi občana EÚ, porušili svojím vstupom na jeho územie právne predpisy daného členského štátu týkajúce sa prisťahovalectva. Ak sa však medzitým tento občan z tretieho štátu stal príbuzným občana EÚ v zmysle definície obsiahnutej v smernici, nie je možné ho za toto porušenie právnych predpisov z daného členského štátu vyhostiť.

Judikatúra Súdneho dvora EÚ aj v tomto prípade umožnila preklenúť vágnosť pojmov, ktoré smernica obsahuje a hranice ich výkladu prostredníctvom viacerých judikátov. Súdny dvor EÚ v prípade Georghe Jipa (rozsudok vo veci C-33/07) z 10. júla 2008 uviedol,

že smernici neodporuje taká vnútroštátna úprava, na základe ktorej možno obmedziť právo štátneho príslušníka členského štátu cestovať na územie iného členského štátu EÚ z dôvodu, keď bol tento občan predtým repatriovaný z dôvodu svojho nezákonného pobytu. Správanie sa tohto občana je však potrebné individuálne hodnotiť a na základe posúdenia musí predstavovať skutočné (nielen potenciálne), existujúce a dostatočne závažné ohrozenie aspoň jedného zo záujmov štátu, akými sú verejný poriadok či bezpečnosť a verejné zdravie. Toto obmedzujúce opatrenie musí byť, navyše, v každom prípade primerané a vhodné na zabezpečenie a dosahovanie cieľa, ktorý sa ním sleduje a na základe princípu efektivity a proporcionality musí byť nevyhnutné aj na dosahovanie vytýčeného cieľa.

3. Právo vstupu a pobytu rodinných príslušníkov občanov Európskej únie

V čl. 5 ods. 2 a 4 smernice je obsiahnuté právo členských štátov požadovať od rodinných príslušníkov občana EÚ, ktorí pochádzajú z tretích (nečlenských) štátov EÚ, na účely vstupu iba vstupné víza a zároveň povinnosť umožniť im toto vízum získať. Vstupné víza sa majú udeľovať na základe zrýchleného postupu a bezplatne čo najskôr na základe žiadosti. Ak by takéto osoby nemali potrebné doklady a víza (ak sa vyžadujú), členský štát je ešte pred vrátením tejto osoby do štátu pôvodu povinný umožniť osobám, aby tieto potrebné doklady získali, alebo aby preukázali iným spôsobom skutočnosť, že sa na nich vzťahujú oprávnenia plynúce z práv na voľný pohyb a pobyt v zmysle smernice. Takéto vymedzenie povinností a oprávnení však bolo znova veľmi vágne a ich výklad bol rôzny. Aj z tohto dôvodu EK vo svojej správe konštatovala, že iba veľmi málo členských štátov prijalo také opatrenia, ktoré skutočne umožnia získanie potrebných víz. K týmto siedmim štátom sa SR podľa názoru EK nezaradila. Ďalej ako problematické hodnotila na strane piatej v bode 3.2 jej správy EP a Rade o uplatňovaní Smernice KOM(2008) 840 aj to, že od občanov z tretích krajín sú často vyžadované viaceré doklady, ktoré by mali dokumentovať ich ubytovanie, či dostatok finančných zdrojov, pozvanie, zabezpečenie cesty späť a podobne, čo však je nad rámec požiadaviek smernice, a teda jej odporuje.

Ďalším čiastkovým oprávnením, ktoré sa odvodzuje od práva vstupu a pobytu v zmysle čl. 2 bod 2 smernice, je právo občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov v zmysle definície uvedenej v smernici zdržiavať sa na území členského štátu počas troch mesiacov, a to bez vyžadovania splnenia akýchkoľvek podmienok za predpokladu, že majú platný občiansky preukaz alebo pas. V tomto prípade ide však iba o krátkodobý pobyt, ktorý by mal slúžiť na účely návštev či rekreácie. Pri pobyte, ktorý je dlhší (tzn. nad 3 mesiace), sú členské štáty oprávnené požadovať registráciu na základe povinného či dobrovoľného registračného systému. Napríklad Írsko registračný systém neuplatňuje vôbec, zatiaľ čo SR (rovnako aj susedná ČR) uplatňujú dobrovoľný registračný systém. Pobyt presahujúci tri mesiace však môže byť podmienený aj splnením ďalších požiadaviek. Migrujúci občan EÚ by mal preukázať, že v danom členskom (hostiteľskom) štáte je v pracovnom či obdobnom pomere, alebo že je samostatne zárobkovo činnou osobou. Na tieto účely by mal predložiť pracovnú zmluvu či iný doklad preukazujúci pracovnoprávny vzťah alebo potvrdenie o samostatne zárobkovej činnosti. Ak občan nepreukáže tieto skutočnosti, mal by preukázať, že na pobyt na území daného štátu má dostatok finančných zdrojov pre

seba a tiež pre ostatných svojich príbuzných, ktorí ho sprevádzajú, a to tak, aby nepredstavovali záťaž pre sociálny systém krajiny.

Spoločne s týmto preukazuje komplexné pokrytie nemocenského poistenia na obdobie pobytu. Poslednou možnosťou je preukázanie štúdia či vzdelávania rôzneho druhu, pri ktorom tiež preukazuje pokrytie nemocenského poistenia spoločne s vyhlásením o dostatočnosti svojich príjmov tak, aby nepredstavoval záťaž pre sociálny systém v danom štáte. Ide pritom iba o niektoré z požiadaviek, ktoré členské štáty môžu, ale nemusia uplatňovať. Podľa záverov EK niektoré štáty neuplatňujú ani tieto požiadavky a právo pobytu odvodzujú od občianstva EÚ, a to aj v trvaní nad 3 mesiace. U nás pritom občania EÚ nemajú právo pobytu ako rodinní príslušníci iného občana EÚ, čo by v zásade nemusel byť problém, keď svoje právo voľného pohybu majú na základe svojho občianstva EÚ a nemusia ho odvodzovať. Toto oprávnenie sa pri dlhšom pobyte (nad 3 mesiace) však viaže na splnenie niektorej z vyššie uvedených podmienok. V praxi to znamená, že ak by manželský partner (manžel či manželka), ktorý sám nie je zamestnaný, nasledoval svojho partnera do krajiny zamestnania, ktorou je SR, musí preukázať dostatok prostriedkov na svoju existenciu, aby nebol záťažou pre náš sociálny systém. Toto však jednoznačne odporuje ustanoveniam smernice a právam, ktoré z nej vyplývajú. Túto skutočnosť konštatovala vo svojej správe aj EK.

V súvislosti so študentmi smernica stanovuje, že nemožno vyžadovať v každom prípade preukázanie zdrojov príjmov, ale je postačujúce, ak tieto skutočnosti vyhlási sám študent. S týmto vyhlásením sa totiž priamo spája strata nároku študenta na dávky zo systému sociálneho zabezpečenia v danom štáte. Napriek tomu, že smernica priamo v čl. 7 ods. 4 stanovuje možnosť obmedziť vstup príslušníkov študenta na územie hostiteľského štátu iba na manželského partnera a závislé deti, SR (spoločne s ďalšími jedenástimi členskými štátmi) túto možnosť nevyužila. Pri transpozícii smernice sa však vyskytli iné problémy. Množstvo členských štátov napríklad zle transponovalo ustanovenia týkajúce sa uľahčovania vstupu a pobytu priamym predkom a potomkom študenta. Až dvanásť členských štátov transponovalo nesprávne spojenie „dostatočné príjmy“. Problémy sa týkali hlavne základnej (minimálnej) výšky príjmov, ktoré by mala preukázať takáto osoba. Ide o rozporné ustanovenie, ktoré priamo smernica zakazuje, nakoľko uvádza, že každý prípad musí byť hodnotený individuálne a takto v podstate dochádza ku generálnemu, všeobecnému určeniu, ktoré individuálne okolnosti a osobitosti nezohľadňuje.

Súdny dvor EÚ v tejto súvislosti v prípade Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen (rozhodnutie vo veci C-200/02) judikoval, že skutočnosť, že tieto finančné prostriedky musia mať k dispozícii samotné osoby vstupujúce do hostiteľského štátu na dlhšie obdobie a nemôžu sa odvolávať na príjmy, ktoré majú ich príbuzní v danej krajine, by predstavovala ďalšiu požiadavku, ktorá by existovala popri podmienke preukázania dostatočných finančných prostriedkov ako podmienky preukázania ich pôvodu. Ide o požiadavku, ktorá jednak nie je v smernici vôbec uvedená a ktorá by zároveň nad primeranú mieru zasahovala do základného práva na voľný vstup a pobyt. Nevyžaduje sa ani na to, aby sa dosiahol účel sledovaný členskými štátmi (ochrana finančného a sociálneho systému hostiteľského štátu). V tomto prípade však vždy hrozí, že príbuzní, alebo iné finančne podporujúce

osoby po určitom čase prestanú podporovať danú osobu a táto ostane bez primeraných prostriedkov. Súdny dvor EÚ však v tejto súvislosti konštatoval, že tento dôsledok je vždy latentným nebezpečenstvom, ktoré však nemôže mať vplyv na samotný vstup a pobyt na území hostiteľského štátu. Podľa rozsudku v prípade EK proti Belgicku (vec C-408/03) Súdny dvor EÚ konštatoval, že toto nebezpečenstvo je podmienené okolnosťami, ktoré je veľmi ťažko, resp. ktoré nie je možné vopred predpokladať a nemožno ich v žiadnom prípade prezumovať vopred.

Členským štátom je v zmysle smernice umožnené uplatniť rôzne formy ďalších opatrení, ktoré im iným spôsobom zabezpečia ochranu svojich národných sociálnych systémov pred nadmernou záťažou. Pôvod finančných prostriedkov členskými štátmi teda skúmaný byť nemôže a nemôžu byť vyžadované ani doklady, ktoré majú pôvod preukazovať. Vždy však členské štáty smú posudzovať skutočnú existenciu týchto prostriedkov a, samozrejme, aj ich disponibilitu vo vzťahu k posudzovanej osobe.

4. Transpozícia smernice do vnútroštátneho práva

Z čl. 40 ods. 1 smernice vyplynula pre členské štáty povinnosť prijať a do účinnosti previesť také právne predpisy, nariadenia, administratívne a akékoľvek iné opatrenia, ktoré sú potrebné na dosiahnutie súladu so smernicou, a to v lehote dvoch rokov, teda do 30. apríla 2006. Druhý odsek tohto článku stanovil pre členské štáty následnú povinnosť, aby informovali EK o znení textu vnútroštátneho práva, ktorý bol na tieto účely (na dosiahnutie súladu so smernicou) prijatý, a to spoločne s tabuľkou deklarujúcou zhodu ustanovení smernice so znením vnútroštátnych noriem. Veľmi veľké množstvo členských štátov si však túto svoju oznamovaciu povinnosť nesplnilo vôbec, alebo bola splnená iba neúplne, alebo oneskorene.

Aj z tohto dôvodu iniciovala EK v rozpätí obdobia od júna roku 2006 do februára roku 2007 až v 19-tich prípadoch konanie z dôvodu porušenia zmluvnej povinnosti štátu podľa čl. 226 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (dnes čl. 258 ZFEÚ). Správa SR a predložená tabuľka zhody však naznačili, že SR si túto svoju povinnosť splnila a medzi uvedenými štátmi teda nefigurovala. Postupne aj všetky ostatné členské štáty dôsledne prijali opatrenia na dosiahnutie súladu so smernicou a ich aj požadovaným spôsobom EK oznámili, takže konania iniciované EK boli v konečnom dôsledku zastavené. Určitou zaujímavosťou je aj to, že smernica bola na základe rozhodnutia Spoločného výboru Európskeho hospodárskeho priestoru č. 158/2007 z decembra 2007 začlenená do Dohody o Európskom hospodárskom priestore (EHP), a tak začala platiť aj v členských štátoch EHP. Nestalo sa tak však hneď, nakoľko sa pomerne dlho riešila otázka splnenia vnútroštátnych ústavných požiadaviek v Nórsku.

Na základe predkladaných správ z členských štátov mala EK do 30. apríla 2006 predložiť EP a aj tiež Rade správu o tom, ako sa smernica uplatňuje v členských štátoch. Táto povinnosť vyplynula EK z čl. 39 smernice a obsahovala tiež požiadavku, aby EK priamo navrhla na základe poznatkov z členských štátov opatrenia, ktoré je potrebné prijať za účelom zmeny či doplnenia. Správa EK EP a Rade o uplatňovaní Smernice KOM(2008) 840 však bola vydaná až v decembri roku 2006, a to aj z dôvodu iniciovania konaní

voči viacerým členským štátom pre porušenie oznamovacej povinnosti a nesplnenie si záväzkov, ktoré zo smernice vyplývali. V každom prípade v nej však EK konštatovala, že transponovanie smernice bolo a je veľmi problematické a ani jeden členský štát ne-transponoval smernicu správnym a účinným spôsobom v plnom rozsahu. Dokonca ani jeden jediný článok smernice nebol členskými štátmi transponovaný úplným, účinným a správnym spôsobom. Priamo pritom uviedla tie členské štáty, ktoré neprevzali konkrétne články správne a aj tie, ktoré si svoje povinnosti splnili, resp. splnili priaznivejšie. EK skonštatovala, že niektoré členské štáty v niektorých oblastiach prijali opatrenia na transpozíciu, ktoré sú priaznivejšie pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ako opatrenia, ktoré vyžaduje samotná smernica. Tieto poznatky vyplývajú z grafovej prílohy, ktorá bola súčasťou vyššie uvedenej správy.

5. Nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004

Okrem Smernice EP a Rady č. 2004/38/ES bol inštitút občianstva EÚ, samozrejme, rozvíjaný aj pomocou ďalších dokumentov, ktoré prijala EÚ. Skutočnosť, že občania členských štátov EÚ sú v zmysle čl. 20 ods. 1 druhá veta ZFEÚ súčasne aj občanmi EÚ, je zvýraznená aj v cestovnom doklade občana členského štátu EÚ. Cestovný doklad hneď na prednej strane obsahuje okrem údajov, že ide o cestovný doklad vydaný konkrétnym členským štátom EÚ aj informáciu, že ide o cestovný doklad občana EÚ. V tejto súvislosti zohráva významnú úlohu Nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a v cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi EÚ, ktoré stanovuje jednotné štandardy pre vydávanie cestovných dokladov členskými štátmi EÚ. Touto úpravou sa v podstate dopĺňa a rozširuje právna úprava obsiahnutá v čl. 77 ods. 2 písm. a) ZFEÚ. Na základe vyššie uvedeného nariadenia členské štáty EÚ vydávajú pasy a cestovné doklady, ktoré musia spĺňať aspoň minimálne spoločné bezpečnostné normy stanovené v jeho prílohe. Majú zabezpečiť jednotnú úroveň kvality bezpečnosti cestovných dokladov a pasov vydávaných všetkými členskými štátmi EÚ. Nariadenie taktiež stanovuje povinnosť integrovať do cestovného dokladu a pasu pamäťové médium s biometrickými prvkami (zobrazenie tváre a odtlačky prstov).

6. Kódex schengenských hraníc a slovenská právna úprava

Nariadenie EP a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) ustanovuje, že občania EÚ sa podrobujú iba minimálnej kontrole na vonkajších hraniciach zameranej len na zistenie totožnosti a pravosti dokladu. Otázky týkajúce sa cestovných dokladov sú v SR upravené v zákone č. 647/2007 Z.z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V ňom sa definuje cestovný doklad ako verejná listina, ktorou občan preukazuje svoju totožnosť, štátne občianstvo a ďalšie skutočnosti uvedené v cestovnom doklade. Cestovný doklad je pritom majetkom SR. Zákon o cestovných dokladoch definuje taktiež náhradný cestovný doklad EÚ, ktorý vydáva zastupiteľský úrad na žiadosť občana EÚ. Podmienky jeho vydania upravuje Rozhodnutie

zástupcov vlád členských štátov EÚ, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady 94/409/SZBP dňa 25. júna 1996 k zavedeniu cestovného preukazu.

Jednotlivé aspekty práv občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov na voľný pohyb podľa vyššie uvedenej smernice sú v našich legislatívnych podmienkach vo vzťahu k cudzincom vyjadrené v ustanoveniach zákona č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších právnych predpisov (zákon). Táto právna úprava podľa ustanovenia § 1 rieši:

- vstup a vycestovanie cudzincov na naše územie, resp. z nášho územia, ktoré nerieši osobitný predpis, ktorým je Kódex schengenských hraníc,
- podmienky, za splnenia ktorých sa na našom území môžu zdržiavať cudzinci,
- podmienky, za splnenia ktorých sa vydávajú doklady pre cudzincov,
- povinnosti cudzincov, iných právnických ako aj fyzických osôb, ktoré súvisia so vstupom a následným pobytom na našom území,
- postup pri hlásení pobytu vo vzťahu k evidencii cudzincov a kontrole cudzincov,
- podmienky a postup administratívneho vyhostenia cudzinca z územia SR,
- podmienky zaistenia cudzinca a jeho umiestnenie v zariadení pre cudzincov,
- podmienky leteckého tranzitu cudzinca cez naše územie,
- priestupky a iné správne delikty na úseku vstupu a pobytu na našom území.

Za cudzinca sa pritom považujú všetky osoby, ktoré nie sú štátnymi občanmi SR. V ustanovení § 3 zákona sú presne vymedzené jednotlivé pojmy, ktorých výklad je potrebný na účely tohto zákona. Za rodinného príslušníka občana EHP sa pritom v súlade so smernicou považuje manžel a jeho dieťa mladšie ako 21 rokov veku alebo jeho nezaopatrené dieťa, príbuzný v priamom rade, ktorý je od občana EHP závislý, príbuzný manžela v priamom rade, ktorý je tiež od neho závislý a taktiež aj iný rodinný príslušník, ktorý je členom domácnosti občana EHP, alebo je od neho závislý. Za hlavný definičný znak sa teda tak považuje, vo väčšine prípadov, závislosť osôb od osoby, ktorá je občanom EHP. Všetky tieto osoby, ak preukážu pomocou platného dokladu o svojom pobyte, že sú príbuznými občana EÚ, majú oprávnenie vstupovať na územie SR bez akejkoľvek vízovej povinnosti, keďže toto oprávnenie odvodzujú od oprávnenia samotného občana EÚ. Ministerstvo financií SR (MF SR) je pritom oprávnené stanoviť minimálnu sumu finančných prostriedkov, ktoré sú v súlade s Kódexom schengenských hraníc potrebné na pobyt cudzinca na našom území, ak nie je občanom EÚ, občanom EHP a ani rodinným príslušníkom takéhoto občana.

Odoprieť vstup na naše územie vo vzťahu k občanovi EHP alebo jeho rodinnému príslušníkovi možno iba v prípade, ak ide o nežiaduce osoby, alebo ak existuje dôvodné podozrenie, že ohrozia bezpečnosť štátu, verejný poriadok, alebo ak si to vyžaduje ochrana verejného zdravia, a taktiež aj v prípade, ak sa táto osoba nemôže preukázať svojím cestovným dokladom, alebo ak nemá požadované vízum. Ešte pred rozhodnutím o odopretí vstupu je však policajt povinný tejto osobe umožniť, aby sa preukázala iným hodnoverným spôsobom, že má právo na pohyb a pobyt na našom území, alebo aby doklady, ktoré sú na tieto účely potrebné v primeranom časovom období, získala.

Samozrejme, povolenie na pobyt nemožno odopierať takej osobe, ktorá ho má dovolený príslušným rozhodnutím.

V zákone sú ďalej upravené otázky žiadosti o udelenie národného víza a celý postup, ktorý má k jeho vydaniu smerovať. Povolenie na pobyt podľa tohto zákona sa udeľuje za účelom zamestnania, podnikania, štúdia, z osobitného dôvodu, na účely zlúčenia rodiny alebo na účely plnenia služobných povinností vo vzťahu k ozbrojeným zložkám štátu. Vo vzťahu k tomuto povoleniu sú následne riešené všetky otázky týkajúce sa žiadosti, povolenia a udelenia povolenia na pobyt, ako aj opätovného udelenia. Rovnaké aspekty sa riešia aj v súvislosti s trvalým pobytom a vymedzený je aj pobyt tolerovaný.

Záver

Aj uvedený stručný prehľad nasvedčuje tomu, že smernica bola pre rozvoj inštitútu občianstva EÚ nepochybným prínosom, nakoľko predstavuje zhrnutie parciálnych a rozšírenie pôvodných práv. Na opačnej strane sa v jej znení nachádza viacero problematických ustanovení a pojmov. Ich vágnosť a pomerne široký priestor pre ich výklad umožnili prijatie viacerých takých národných ustanovení, ktoré čiastkové oprávnenia vo vzťahu k právu na vstup a pobyt komplikovali, a tým jednoznačne odporovali jej zneniu. K viacerým týmto otázkam sa neskôr vyjadril aj Súdny dvor EÚ, pričom vo väčšine prípadov konštatoval porušenie primárneho, resp. sekundárneho práva prostredníctvom národnej (vnútroštátnej legislatívy). Cez svoju judikatúru sa tak pokúsil preklenúť základný problém s transpozíciou tejto smernice, keďže jej znenie nebolo vo všetkých ustanoveniach úplne zrozumiteľné a presné. Z vágnosti a neurčitosti jednotlivých formulácií, ktoré umožňovali široký výklad, následne (úmyselne či neúmyselne) dochádzalo k ich chybnej interpretácii jednotlivými členskými štátmi. Súdny dvor EÚ tak v mnohých prípadoch potvrdil, že národná legislatíva mnohých členských štátov EÚ odporuje ustanoveniam smernice.

V prípade SR prebehla transpozícia smernice bez výraznejších pochybení. V tomto zmysle aj EK vo svojej správe konštatovala, že v porovnaní s ostatnými členskými štátmi EÚ došlo k podstatne menšiemu množstvu neuspokojivých, nesprávnych či neúplných transformácií článkov smernice do vnútroštátnej legislatívy. Nezávisle od potreby dôslednej práce v oblasti legislatívy vo všetkých členských štátoch EÚ je však potrebné vysloviť požiadavku presnejšieho formulovania znenia smerníc priamo inštitúciami EÚ, ktoré sa podieľajú na jej legislatívnom procese, vďaka čomu sa predíde problémom s veľmi širokým interpretačným priestorom, ktorý sa v opačnom prípade otvára pre národné legislatívy.

Literatúra

- [1] KUNOVÁ, V. - SVITANA, R.: Voľný pohyb osôb v EÚ. 1. vydanie. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva. Poradca podnikateľa, 2008. s. 256. ISBN 978-80-89363-05-6.
- [2] Zákon č. 40/1993 Z.z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov.
- [3] Zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
- [4] Zákon č. 647/2007 Z.z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.
- [5] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-191 zo dňa 29. júla 1992: Zmluva o Európskej únii, resp. Maastrichtská zmluva.
- [6] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-83 zo dňa 30. marca 2010: Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).
- [7] Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa Nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší Smernice č. 64/221/EHS, č. 68/360/EHS, č. 72/194/EHS, č. 73/148/EHS, č. 75/34/EHS, č. 75/35/EHS, č. 90/364/EHS, č. 90/365/EHS a č. 93/96/EHS.
- [8] Rozhodnutie Spoločného výboru Európskeho hospodárskeho priestoru č. 158/2007 z decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa príloha V (Voľný pohyb pracovníkov) a príloha VIII (Právo usadiť sa) k Dohode o Európskom hospodárskom priestore.
- [9] Nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi Európskej únie.
- [10] Správa Komisie: Piata správa o občianstve v EÚ KOM(2008) 85 v konečnom znení z 15. februára 2008.
- [11] Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade KOM(2008) 840 v konečnom znení z 10. decembra 2008 o uplatňovaní Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o práve občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.
- [12] Rozsudok Súdneho dvora zo 7. júla 1992 vo veci C-369/90: Mario Vicente Micheletti a iní proti Delegación del Gobierno en Cantabria.
- [13] Rozsudok Súdneho dvora z 23. septembra 2003 vo veci C-109/01: Secretary of State for the Home Department proti Hacene Akrich.
- [14] Rozsudok Súdneho dvora z 19. októbra 2004 vo veci C-200/02: Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department.
- [15] Rozsudok Súdneho dvora z 23. marca 2006 vo veci C-408/03: Komisia proti Belgicku.

[16] Rozsudok Súdneho dvora z 10. júla 2008 vo veci C-33/07: Ministerul Administratiei si Interneleor - Directia Generala de Pasapoarte Bucuresti proti Gheorghe Jipa.

[17] Rozsudok Súdneho dvora z 25. júla 2008 vo veci C-127/08: Blaise Baheten Metock a iní proti Minister for Justice, Equality and Law Reform.

Kontakt

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

Elektronická identita a informatizácia verejnej správy a spoločnosti

doc. RNDr. Jozef Bucko, PhD. - Ing. Martin Vejačka, PhD.

Abstrakt

Informatizácia spoločnosti je aktuálnym problémom každého štátu a nevyhnutným krokom v procese globalizácie súčasnej a budúcej modernej spoločnosti. Úspech tohto procesu úzko súvisí s rozvojom infraštruktúry, s digitálnou gramotnosťou, ale najmä s informatizáciou verejnej správy. Dlhodobým cieľom vlády Slovenskej republiky je rozvoj a plnenie záväzkov projektu eEurope+, ktorý definoval kandidátskym krajinám na vstup do Európskej únie hlavné ciele pre urýchlenie reformy a modernizáciu ekonomík zavádzaním a efektívnym využívaním internetu a informačných technológií. V súčasnej dobe Slovenská republika v tejto oblasti čelí kritike Európskej únie a zaostáva aj za krajinami, ktoré do nej vstúpili neskôr. V príspevku sa zameriame na problém budovania on-line verejnej správy ako kľúčového faktora informatizácie spoločnosti.

Kľúčové slová: informatizácia, verejná správa, elektronická identita, elektronický podpis, identifikačná karta

Electronic identity and the informatization of public administration and society

Abstract

Informatization of society is the current issue and essential step in the process of globalization of present and future modern society. The success of this process is closely related to infrastructure development, digital literacy, but especially informatization of public administration. The long-term goal of the Slovak Republic's government is development and fulfillment of eEurope+ project's goals, which defined the European Union candidate countries the main objectives to accelerate reforms and modernizing the economy by the introduction and effective use of internet and information technologies. Currently, Slovak Republic is facing criticism of European Union authorities and lags even behind the countries that joined the European Union later. In this paper we focus on the problem of building on-line government as a key factor for the informatization of society.

Keywords: *informatization, public administration, electronic identity, electronic signature, identity card*

Úvod

Cieľom príspevku je skúmanie problému elektronickej identity občana a problému integrácie elektronickej identity občana do elektronickej služby verejnej správy. Vznik a efektívne využívanie elektronickej identity úzko súvisí s aktívnym používaním elektronickej podpisy, ktorý je nutným krokom vedúcim k elektronizácii verejnej správy a k informatizácii spoločnosti.

Základným dokumentom zaväzujúcim štáty EÚ k zvyšovaniu hospodárskeho rastu bola Lisabonská stratégia, ktorú prijala Európska komisia v roku 2000. Jeden z cieľov stratégie definoval nevyhnutnosť čo najrýchlejšie vybudovať znalostnú ekonomiku. Tento cieľ podnietil vznik akčného plánu s názvom eEurope, ktorý pokračoval v spolupráci s ďalšími kandidátskymi štátmi EÚ ako akčný plán eEurope+. [1, s. 111]. Akčný plán eEurope+ vychádzal z prioritných plánov eEurope, bral však do úvahy špecifiká jednotlivých kandidátskych krajín. Jeho hlavným cieľom bolo urýchliť reformu a modernizáciu ekonomík kandidátskych krajín a zdokonaľiť ich konkurencieschopnosť. [1, s. 112]. Východiskom pre dosiahnutie stanovených cieľov sa javila potreba vybudovať jednotnú informačnú spoločnosť. Iniciovala pridanie nového cieľa do akčného plánu eEurope+, ktorého obsahom je stimulácia využívania internetu v nasledujúcich bodoch

- urýchlenie e-commerce
- verejná správa on-line (elektronický prístup k verejným službám)
- zdravotníctvo on-line
- európsky digitálny obsah pre globálne siete
- inteligentné dopravné systémy
- životné prostredie on-line. [2].

Základným dokumentom, ktorého cieľom je budovanie modernej informačnej spoločnosti v SR, je dokument „Stratégia informatizácie spoločnosti na roky 2009 – 2013“, ktorý prijala vláda SR dňa 21. októbra 2009. Jeho hlavným cieľom je aktualizovať postup pri budovaní informatizácie spoločnosti v SR vzhľadom na vývoj a modernizáciu informačno-komunikačných technológií (IKT) a na vznik nových oblastí a smerov ich využitia. Dokument definuje kľúčové oblasti informatizácie spoločnosti a zdôrazňuje ich vzájomné súvislosti. Jednou z definovaných kľúčových oblastí sa stáva problematika informačnej bezpečnosti. Bez jasnej stratégie budovania informačnej bezpečnosti nie je možné vybudovať modernú informačnú spoločnosť, základom ktorej je efektívne využívanie moderných elektronických služieb. Jednou z nutných podmienok využívania týchto služieb je vznik dôvery používateľov v tieto služby. [3, s. 140]. Ide o zložitý proces, ktorý ma niekoľko aspektov, ale nutnou podmienkou vzniku dôvery v elektronické služby [4, s. 7] a progresu k elektronizácii verejnej správy je zaručenie informačnej bezpečnosti týchto služieb.

Hlavným dokumentom zaoberajúcim sa oblasťou informačnej bezpečnosti, je „Národná stratégia pre informačnú bezpečnosť SR“, ktorá bola vládou SR schválená 27. augusta 2008. [5]. Dokument definoval tri základné úrovne:

- pohľad na strategické ciele SR v informačnej bezpečnosti z dlhodobého hľadiska pokrývajúce všetky dôležité problémy,
- popis strategických priorít,
- definície najdôležitejších problémov, slúžiacich ako východisko pre plnenie kľúčových úloh.

Súčasťou dokumentu je aj základný popis jednotlivých úloh s cieľom zabezpečiť ochranu digitálneho priestoru SR v rozsahu neutajovaných informácií. Z hľadiska prá-

ce s informáciami sem patria najmä únik informácií, neoprávnené použitie informácií a narušenie integrity údajov.

Z tohto pohľadu je nasadenie a používanie digitálneho podpisu ako technológie na realizáciu legislatívne definovaného elektronického podpisu nevyhnutnosťou. Z technologického hľadiska digitálny podpis spĺňa všetky podmienky a ako nástroj zaručuje dosiahnutie informačnej bezpečnosti. Z legislatívneho hľadiska je elektronický podpis od roku 2002 rovnoprávny s klasickým podpisom. Napriek uvedeným skutočnostiam jeho použitie zaostáva ďaleko za očakávaním. Dôvody sú rôzne. Jednou z prekážok je neznalosť a nedôvera v problematiku, a to u samotných tvorcov aplikácií [6, s. 15], čo súvisí s nízkou úrovňou vzdelanosti a povedomia v tejto oblasti. Ďalším dôvodom je malé množstvo aplikácií využívajúcich túto technológiu a najmä existencia jednoduchších „neelektronických“ alternatív. Odstránenie spomenutého dôvodu je základným cieľom a úlohou elektronizácie verejnej správy.

1. Súčasný stav problému elektronickej komunikácie v Slovenskej republike

Ústredným pilierom diseminácie elektronického podpisu sú certifikačné authority, ktorých základnou funkciou je vydávanie certifikátov žiadateľom. Sú v centre infraštruktúry verejného kľúča (PKI – Public Key Infrastructure) [3, s. 38], ktorá zabezpečuje vznik elektronickej identity občana v digitálnom svete a umožňujú plnohodnotnú elektronickú komunikáciu v informačnej spoločnosti spĺňajúcu prísne pravidlá informačnej bezpečnosti v otvorenom prostredí, akým je internet.

Problémom rozvoja globálnej elektronickej komunikácie v SR a všeobecného použitia vytvorenej elektronickej identity je tendencia uzavretých izolovaných systémov. Zaručený elektronický podpis má síce podľa zákona o elektronickom podpise v SR všeobecné použitie v otvorených systémoch a mal by byť akceptovaný ako plnohodnotná náhrada klasického podpisu pri elektronickej komunikácii s verejnou správou a ďalšími inštitúciami v SR, ale prax je iná. Okrem faktu, že existuje malý počet aplikácií, ktoré umožňujú jeho použitie, prevláda tendencia uzavretých systémov. Inštitúcie si definujú vlastné podmienky použitia takejto komunikácie a požadujú použitie vlastného riešenia, ktoré je zvyčajne založené na existencii vlastnej certifikačnej authority, ktorá vytvára elektronickú identitu používateľa akceptovanú v tomto uzavretom systéme. Občan sa tak dostáva do situácie, keď je nútený vytvoriť si niekoľkých elektronických identít, čo znamená nárast nákladov, nekonformitu použitia a schizofrénie elektronickej identity. Rozdielnosť aplikácií a používateľských prostredí, v ktorých sa používateľ pohybuje pri aplikácii elektronického podpisu, rovnako neprispievajú k jeho častejšiemu využitiu. A ak dané riešenia porovnáme s existujúcimi bežnými možnosťami a s frekvenciou využitia, je siahnutie po takomto riešení pre používateľa malou motiváciou.

Riešenie problematiky a možnosť určitého zlepšenia by priniesla integrácia elektronických služieb verejnej správy a inštitúcií s komerčnou sférou, ktorú zastupujú finančné inštitúcie s vládny programom vzniku elektronickej identity občana. Elektronická identita občana by sa tak mala stať súčasťou daného riešenia a mala by byť všeobecne použí-

teľná pri elektronickej komunikácii s danými inštitúciami, ktoré by tak vytvorili jednotný otvorený systém.

2. Porovnanie využívania elektronickej identity v rámci Európskej únie

V rámci jednotlivých členských štátov EÚ nie je situácia v oblasti využívania elektronickeho podpisu a elektronickej identity rovnaká. Dobrým indikátorom úrovne PKI a integrácie elektronickeho podpisu v krajine je miera jeho využívania v službách eGovernmentu v danej krajine.

V rámci eGovernmentu v jednotlivých členských krajinách EÚ existujú na identifikáciu subjektov rôzne metódy a technológie. V mnohých štátoch je elektronický podpis, ako najvhodnejšia forma silnej autentifikácie, málo rozšírený medzi koncovými užívateľmi. Legislatíva v tejto oblasti je rámci EÚ vo všeobecnosti kvalitná a harmonizovaná. Komerčné certifikačné autority vydávajú elektronický podpis na komerčné účely, ale jeho získanie je pomerne drahé. A ak v danej členskej krajine nie je často prakticky dostatočne využiteľný v rôznych aplikáciách a najmä v eGovernmente, jeho penetrácia medzi jednotlivými subjektmi danej ekonomiky je nízka. Potom je menej dostupný aj pre využitie v komerčných aplikáciách, napríklad na zabezpečenie v elektronickej bankovníctve a pod. Takýto stav je častý najmä v nových členských krajinách, SR nevynímajúc.

V SR v komerčnom sektore má v súčasnosti občan možnosť získať certifikát od troch komerčných certifikačných autorít pri cene komplexného riešenia elektronickeho podpisu približne od 55 eur, čo je výrazne vyššia cena ako v iných krajinách EÚ. [7]. Na účely využívania len v rámci svojho elektronickeho bankovníctva vydávajú elektronický podpis niektorým klientom VÚB banka, Tatra banka a ČSOB. Dostupnosť elektronickeho podpisu je tak pomerne dobrá, avšak ak je jeho využiteľnosť v praxi nízka, nedochádza k jeho penetrácii. Pre jednotlivé subjekty to jednoducho nie je dostatočne využiteľný a pri danej cene ani efektívny spôsob identifikácie.

T a b u ľ k a 1

Certifikačné autority v Slovenskej republike

Poskytovatelia akreditovanej certifikačnej služby správy kvalifikovaných certifikátov v SR		
Registračné číslo	Názov ACA	Dátum udeľenia akreditácie
ACA-003/2004	Prvá slovenská certifikačná autorita (PSCA)	15.6.2005
ACA-205/2006	První certifikační autorita, a.s.	21.9.2006
ACA-307/2007	Certifikačná autorita CA Disig	26.07.2007
Certifikačné autority, ktoré poskytujú akreditované certifikačné služby len vybraným orgánom štátnej správy SR		
ACA-104/2005	Slovenská národná certifikačná autorita (SNCA)	15.8.2006
ACA-206/2006	Certifikačná autorita Ministerstva obrany SR (CAMOSR)	31.10.2006

Prameň: Národný bezpečnostný úrad, Bratislava.

Na základe skúseností z iných členských krajín EÚ sa javí ako najvhodnejší spôsob rozšírenia elektronického podpisu pre používanie bežným obyvateľstvom vydávanie elektronických identifikačných kariet (eID) spájajúcich funkcie slovenského občianskeho preukazu (identifikácia vo fyzickom svete) so silnou identifikáciou a autentifikáciou v elektronických aplikáciách verejnej správy. Dochádza tak k významnému zvýšeniu penetrácie elektronického podpisu medzi obyvateľstvo krajiny, čím sa tak vytvára prostredie vhodné nielen pre rozvoj aplikácie eGovernmentu, ale aj pre komerčné aplikácie. [7].

Tabuľka 2 poukazuje na situáciu v zavádzaní elektronickej identifikačnej karty v členských krajinách EÚ a na to, že daná situácia nie je rovnaká. Niektoré krajiny nemajú zavedenú povinnosť identifikačných preukazov pre svojich občanov. Špecifický je prípad Veľkej Británie, ktorá zaviedla eID na dobrovoľnej báze, ale s nástupom novej vlády došlo k zrušeniu tohto projektu; takéto preukazy sa ďalej nebudú vydávať.

T a b u ľ k a 2

Elektronická identifikačná karta v krajinách Európske únie

Krajina EÚ	ID karta s elektronickým podpisom	Štandard ochrany dát	Biometrické údaje v elektronickej forme	Využitie v elektronickej ban- kovníctve	Ďalšie údaje uchovávané na karte	Použitie elektronickej ID karty (od roku)
Belgicko	áno	X.509	tvár	áno	zdravotná karta	2003
Bulharsko	nie	-	-	-	-	-
Cyprus	nie	-	-	-	-	-
ČR	v pláne	-	-	-	-	2011
Dánsko	nie	-	-	-	-	-
Estónsko	áno	-	-	áno	zdravotná karta	2003
Fínsko	áno	EAC	-	áno	sociálne pois- tenie	2004
Francúzsko	nie	-	-	-	-	-
Grécko	nie	-	-	-	-	-
Holandsko	nie	-	-	-	-	-
Írsko	nie	-	-	-	-	-
Litva	áno	EAC	tvár, odtlačky prstov	áno	-	2009
Lotyšsko	v pláne	-	-	-	-	neurčené
Luxembursko	v pláne	-	-	-	-	2011
Maďarsko	v pláne	-	-	-	-	neurčené
Malta	v pláne	-	-	-	-	neurčené
Nemecko	áno	EAC, PACE	tvár, odtlačky prstov	áno	fotografia	2010
Poľsko	nie	-	-	-	-	-
Portugalsko	áno	ELA 5	tvár, odtlačky prstov	áno	-	2007
Rakúsko	nie	-	-	-	-	-
Rumunsko	v pláne	-	-	-	-	neurčené
SR	v pláne	-	-	-	-	2012
Slovinsko	nie	-	-	-	-	-
Španielsko	áno	EAC	tvár, odtlačky prstov	áno	-	2006
Švédsko	áno	BAC, EAC	tvár, odtlačky prstov	áno	zdravotná karta	2005
Taliansko	áno	X.509	tvár, odtlačky prstov	áno	grafický pod- pis	2006
Veľká Británia	áno	BAC, EAC	tvár, odtlačky prstov	nie	-	2009

Prameň: Vlastné spracovanie podľa: State of play concerning the electronic identity cards in EU Member States. [online]. Brusel. Belgicko. 2010. [cit. 2010-10-12]. Dostupné na internete: <<http://www.statewatch.org/news/2010/sep/eu-council-national-id-cards-13152-10.pdf>>.

Odpor voči takejto forme zavádzania elektronickej identity má historické korene v odpore obyvateľstva anglosaských krajín (aj v USA, Kanade, Austrálii) voči identifikačným preukazom, ktoré tak nie sú v týchto krajinách zavedené. V týchto krajinách je však úroveň eGovernmentu a aplikácií elektronickeho podpisu výrazne vyššia ako v slovenských podmienkach.

V krajinách, ktoré eID zaviedli, sa následne rýchlejšie rozvíjal tak eGovernment, ako aj využiteľnosť elektronickeho podpisu v komerčných aplikáciách. Certifikačnou autoritou v týchto krajinách pre eID je orgán štátnej, resp. verejnej správy a cena kompletnej eID karty pre konečného užívateľa sa pohybuje v rozmedzí 10 až 30 eur. V mnohých prípadoch sú na takejto karte uložené aj dodatočné údaje o držiteľovi, napríklad biometrické údaje (odtlačky prstov, tvár), zdravotné záznamy držiteľa a pod.

Najlepším príkladom zavádzania eID do praxe je Estónsko, teda krajina, ktorá spoločne so SR vstupovala do EÚ. Kým v roku 2002 bol v SR prijatý zákon o elektronickej podpise, v Estónsku už v januári toho istého roku bola vydaná prvá takáto identifikačná karta (ID kaart - obdoba nášho občianskeho preukazu) s pamäťovým čipom, na ktorom je uložený zaručeným elektronickej podpisom osoby, ktorej bola karta vydaná. Do piatich rokov mali vydaný vlastný elektronickej podpis vyše dve tretiny všetkých občanov tejto severskej krajiny. V súčasnosti je penetrácia elektronickeho podpisu medzi obyvateľstvom Estónska na viac ako 90 %-nej úrovni (vo veku spôsobilosti na právne úkony). Koreňová certifikačná autorita Estónska (AS Sertifitseerimiskeskus) vydáva PKI certifikáty a Úrad pre občianstvo a migráciu identifikačnej karty, pričom za certifikát nie sú žiadne poplatky, kým za vydanie karty estónski občania zaplatia 16 eur (od roku 2011 až 24 eur). Certifikát je kompatibilný so štandardom X.509. [9].

Popri poskytnutí všeobecných a eGovernmentových identifikačných služieb sa táto karta využíva v praxi aj v bankovníctve, v zdravotníctve, v školstve a v komerčných oblastiach. V rámci bankových služieb slúži (okrem identifikácie osôb v pobočke) aj na autentifikáciu transakcií v rámci elektronickeho bankovníctva deviatich bánk pôsobiacich v krajine. Ďalšou významnou aplikáciou estónskej ID karty je jej využívanie ako elektronickej zdravotnej karty, pričom celá zdravotná evidencia občana je pretransformovaná do elektronickej podoby a bezpečne uložená na čip identifikačnej karty danej osoby. V školstve sa využíva najmä v univerzitných aplikáciách, ako sú univerzitné knižnice, stravovanie a pod. V komerčnej oblasti sa využíva najmä vo webových aplikáciách a v elektronickej obchodoch súkromných spoločností. V neposlednom rade spomeňme možnosť elektronickej volieb v Estónsku, ktoré sú rovnako možné vďaka bezpečnej elektronickej identifikácii prostredníctvom elektronickeho podpisu uloženého na ID karte občanov. V komunálnych voľbách v roku 2009 až 15,75 % odovzdaných hlasov tvorili hlasy voličov voliacich prostredníctvom internetu. Umožnila sa tak aj jednoduchšia voľba občanov, ktorí boli v čase volieb v zahraničí, pričom odovzdávanie elektronickej hlasov bolo možné počas 7 dní, a tým sa zvýšila aj časová dostupnosť a komfort volieb. [10].

Podobne majú vyriešenú elektronickej identitu krajiny, ako sú Belgicko, Fínsko, Litva, Nemecko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko, pričom v žiadnej krajine dote-

raz nebolo zaznamenané úspešné zneužitie elektronickej identifikácie pomocou eID, čo poukazuje na vysokú bezpečnosť tohto riešenia. Zaviesť takéto riešenie rozšírenia elektronickeho podpisu v najbližšej dobe majú v pláne ČR, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Rumunsko a napokon aj SR. Zvyšné krajiny zatiaľ eID neplánujú vydávať. Pre SR sa zavedenie elektronickeho identifikačného preukazu javí ako veľmi vhodné riešenie. Tradične máme identifikáciu občanov zabezpečenú občianskymi preukazmi a takto ich funkčnosť rozšírime aj do elektronickeho priestoru. Efektívne využívatel'ných aplikácií eGovernmentu je u nás pomerne málo a týmto bude ich použiteľnosť výrazne zvýšená, pričom sa umožní aj zjednotenie identifikácie v jednotlivých aplikáciách štátnej a verejnej správy. Rovnako možno očakávať rozvoj množstva komerčných aplikácií vďaka zvýšenej dostupnosti silnej autentifikácie a autorizácie v podobe eID. [8, 11].

Z tohto pohľadu je dobré, že projekt na zavedenie elektronickej identifikačnej karty sa v SR začal realizovať v júni 2010. Realizátorom projektu je spoločnosť Hewlett Packard Slovakia, s.r.o., má trvať dva roky a realizovaný je z prostriedkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti. [12]. Rozumná je aj možnosť uloženia zdravotných informácií na čip eID a integrácie platobných služieb. Otázkou zostáva, prečo sa pristúpilo k vydávaniu nových občianskych preukazov po vstupe do EÚ bez implementácie elektronickej identifikácie, pričom v tej dobe už eID vydávalo viacero krajín. SR tak spomalila rozvoj svojho eGovernmentu o niekoľko rokov. Takisto je otázkne, ako rýchlo prijme fakt zavádzania eID komerčný sektor a ako začne využívať možnosti silnej autentifikácie a identifikácie vo svojich aplikáciách. Navyše, rozširovanie elektronickej identifikačnej karty medzi občanmi SR bude len postupné a pozvoľné, keďže výmena bude prebiehať až po uplynutí platnosti doterajších občianskych preukazov.

Na druhej strane vďaka neskoršiemu zavádzaniu eID v SR možno využiť skúsenosti zo zavádzania z iných krajín. Najdôležitejšími takýmito skúsenosťami sú:

- potreba prekonávania bariér na využívanie eID v elektronickej prostredí (chýbajúca čítačka, softvér),
- nutnosť flexibilného návrhu (možnosť neskoršieho doplnenia o nové funkcionality),
- potreba odstraňovania nevedomosti o možnostiach využívať eID v elektronickej prostredí (často sú eID držiteľmi vnímané len ako fyzický dokument bez elektronickej identifikácie),
- nutnosť harmonizácie jednotlivých eGovernment systémov a služieb,
- potreba prekonania zvykov využívať už vžitú (menej bezpečnú) formu autentifikácie v elektronickej bankovníctve,
- maximalizácia dostupnosti eID pre občanov (nízke poplatky, množstvo miest vydávania, maximalizácia aj dostupnosti čítačiek kariet),
- široká podpora alternatívnych platforiem (napr. Linux). [13].

Dôležitým aspektom zavádzania eID v krajinách EÚ je potreba harmonizácie systémov elektronickej identifikácie v jednotlivých krajinách a zabezpečenia ich vzájomnej interoperability na medzinárodnej báze.

Záver

Významným trendom v rámci používania elektronického podpisu je aj umožnenie interoperability v rámci aplikácií vyžadujúcich silnú identifikáciu v jednotlivých členských krajinách. Napríklad belgické, rakúske, estónske, fínske a talianske certifikáty vydávané a distribuované prostredníctvom identifikačných kariet sú navzájom interoperabilné. V rámci EÚ existuje iniciatíva UES (Universal Electronic Signature – univerzálny elektronický podpis), ktorá má za cieľ nahradiť vlastnoručný podpis elektronickým podpisom a smeruje k medzinárodnej interoperabilite systémov elektronických podpisov. [14].

Implementácia UES vyžaduje, aby nižšie uvedené komponenty boli prispôsobené princípom univerzálného elektronického podpisu. Ide o komponenty, ktorými sú:

- legislatíva,
- poskytovanie certifikátov certifikačnou autoritou na zariadení na bezpečné generovanie a uloženie certifikátov (SSCD),
- overovacie procesy (zisťovanie platnosti certifikátu v reálnom čase - OCSP),
- nástroje koncových užívateľov,
- spolupráca medzi PKI jednotlivých krajín. [14].

Harmonizácia týchto aspektov zavádzania elektronického podpisu sa tak javí ako cieľ interoperability elektronických podpisov, ktorý je v krajinách EÚ dosiahnuteľný.

Ďalším významným trendom v tejto oblasti je zavádzanie mobilnej elektronickej identity (funguje napr. vo Fínsku, v Estónsku). Táto technológia integruje možnosti elektronického podpisu na SIM kartu mobilného telefónu. Umožňuje mobilne identifikovať osobu a autentifikovať dokumenty elektronickým podpisom. V Estónsku takmer polovica aplikácií využívajúcich eID kartu podporuje aj použitie takejto mobilnej identifikácie. [15].

Literatúra

- [1] BUCKO, J.: eEurope+ a vzdelávanie manažérov na Slovensku. In: The 2nd international conference on applied mathematics and informatics at universities 2002: Proceedings of contributed papers, September, 13, 2002, Trnava, Slovak Republic. Trnava: Faculty of Material Science, 2002. s. 109-114. ISBN 80-227-1752-5.
- [2] Európska komisia - eEurope+ - Progress report 2004. European Ministerial Conference on the Information Society „New opportunities for Growth in a Enlarged Europe”, Budapest, 26-27. February 2004. [cit 2010-11-01]. Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_about/benchmarking/eeuropeplus_progress_report.pdf.
- [3] MIHÓK, P. - BUCKO, J. - DELINA, R. - PALOVÁ, D.: Trust and security in collaborative environments. In: Enterprise Interoperability 3: New challenges and industrial approaches. London: Springer Verlag, 2008. pp. 135-143. ISBN 978-1-84800-220-3.
- [4] BUCKO, J.: Dôvera a bezpečnosť na webových platformách. Habilitačná práca. Košice: EF TU v Košiciach, 2010.
- [5] Národná stratégia pre informačnú bezpečnosť v Slovenskej republike. [cit 2010-10-25]. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6768>.
- [6] WEINAUG, H. - RABE, M. - MUSSINI, B. - ZANET, M. - AZZOPARDI, J. - MOKSONY, R. - MIHÓK, P. - BUCKO, J.: Deliverable D08, Analysis and Prioritization. FP6 IST Strep Project N° FP6-027 083, FLUID-WIN, 2007.
- [7] D. TRUST CERTIFIKAČNÁ AUTORITA: Cenník produktov a služieb. [online]. Bratislava. 2009. [cit. 2010-10-11]. Dostupné na internete: <http://www.dtca.sk/services/pricelist.php>.
- [8] EURÓPSKA KOMISIA: State of play concerning the electronic identity cards in EU Member States. [online]. Brusel. Belgicko. 2010. [cit. 2010-10-12]. Dostupné na internete: <http://www.statewatch.org/news/2010/sep/eu-council-national-id-cards-13152-10.pdf>.
- [9] EESTI RAHVUSRINGHÄÄLING: National ID Card Fee to Rise Next Year. [online]. ERR News. Tallinn. Estónsko. 2010. [cit. 2010-10-10]. Dostupné na internete: <http://news.err.ee/f3f6abe5-13b9-4beb-bf84-dc5331578263>.
- [10] ESTONIAN NATIONAL ELECTORAL COMMITTEE: Internet Voting in Estonia. [online]. Tallinn. Estónsko. 2010. [cit. 2010-10-09]. Dostupné na internete: <http://www.vvk.ee/index.php?id=11178>.
- [11] DE COCK, D. – WOLF, CH. – PRENEEL, B.: The Belgian Electronic Identity Card (Overview). [online]. Brusel. Belgicko. 2008. [cit. 2010-10-12]. Dostupné na internete: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.84.2793&rep=rep1&type=pdf>.
- [12] Národný projekt: Elektronická identifikačná karta. [online]. Bratislava. 2009. [cit. 2010-10-11]. Dostupné na internete: http://www.minv.sk/?EID_MV.

- [13] MARTENS,T.: Estonia - The Country with Identification Infrastructure. [online]. Tallinn, Estónsko. 2007. [cit. 2010-10-08]. Dostupné na internete: <http://siteresources.worldbank.org/EXT/DEVELOPMENT/Resources/Martens_Estonia.ppt>.
- [14] MARTENS,T.: Universal Electronic Singatures. [online]. Tallinn. Estónsko. 2006. [cit. 2010-10-08]. Dostupné na internete: <<http://www.openxades.org/ues/UES.ppt>>.
- [15] MOBIL-ID INICIATIVE: Personal Identification and Authentication with a Mobile Telephone. [online]. Tallinn. Estónsko. 2008. [cit. 2010-10-10]. Dostupné na internete: <<http://www.id.ee/?id=10995&&langchange=1>>.

Kontakt

doc. RNDr. Jozef Bucko, PhD.
Ekonomická fakulta
Technická univerzita v Košiciach
Nemcovej 32
040 01 Košice
E-mail: jozef.bucko@tuke.sk

Ing. Martin Vejačka, PhD.
Ekonomická fakulta
Technická univerzita v Košiciach
Nemcovej 32
040 01 Košice
E-mail: martin.vejacka@tuke.sk

Hodnotenie efektívnosti daňových úradov v Slovenskej republike

Ing. Michal Orihel, PhD.

Abstrakt

Analýza je realizovaná na údajoch získaných z Daňového riaditeľstva SR, Banská Bystrica za roky 2002 až 2004. Pri hodnotení efektívnosti sú aplikované inputovo-orientované DEA modely za predpokladu konštantných výnosov z rozsahu a aj variabilných výnosov z rozsahu. Výsledkom analýzy sú informácie o technickej efektívnosti, o čistej technickej efektívnosti a o efektívnosti rozsahu za obdobie rokov 2002 až 2004. Na potvrdenie, prípadne na vyvrátenie hypotéz, bol aplikovaný neparametrický Kruskal-Wallisov H test, na sledovanie zmien ukazovateľov v čase boli aplikované Malmquistove indexy. Zmeny sú porovnávané za celé sledované obdobie rokov 2002 až 2004. Pre každý daňový úrad, zaradený podľa veľkosti, príslušnosti k regiónu, podľa počtu spravovaných poľnohospodárskych subjektov, bolo vypočítaných 5 ukazovateľov, a to zmena technickej efektívnosti, technická zmena, zmena čistej technickej efektívnosti, zmena efektívnosti rozsahu a zmena úhrnného faktora produktivity.

Výsledky získané analýzou efektívnosti poukazujú, že použitá metodológia pri 51 hodnotených jednotkách poskytuje využiteľné výsledky, nakoľko jednoznačne diskriminuje - rozdeľuje daňové jednotky na efektívne a neefektívne, a tým je alternatívou k doposiaľ používaným metódam hodnotených daňových jednotiek v daňovej správe Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: efektívnosť, efektivita, meranie výkonov, poľnohospodárstvo, produktivita, región

The assessment of the efficiency of tax offices in Slovak Republic

Abstract

The analysis is based on the information received from the Tax Directorate of the Slovak Republic in Banská Bystrica from 2002 to 2004. While assessing the efficiency, we have applied input – oriented DEA models providing that there are invariable returns to scale as well as variable returns to scale. The result of the analysis is information about technical efficiency, pure technical efficiency and efficiency of range in the period of years 2002 to 2004. To confirm or rebut the hypotheses the nonparametric Kruskal – Wallis H test has been applied. To observe the changes of parameters in the period of time Malmquist indexes have been applied. The changes have been compared in the whole observed period of years 2002 to 2004. For each tax office sequenced according to its size, region, number of administered agribusinesses there have been calculated 5 following indicators: change of technical efficiency, technical change, change of pure technical efficiency, change of efficiency of range and change of the total factor productivity. The results achieved by the

analysis of efficiency have shown that the used methodology while assessing 51 units gives useful results since it definitely discriminates – it divides the tax units into effective and ineffective and in this way it gives the alternative for the methods used until now while assessing the tax units in the tax administration of the Slovak Republic.

Keywords: *efficiency, effectiveness, measurement of performance, agricultural, productivity, region*

Úvod

Slovenská daňová správa sa v súčasnosti nachádza v období, ktoré je charakterizované neustálym vývojom a zmenami. Plnenie stále väčšieho počtu úloh, ktoré vyplývajú jednak zo vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie a jednak zo zmien daňových i nedaňových zákonov pri relatívne znižujúcom sa finančnom rozpočte, je pre daňovú správu čoraz ťažším. Preto daňová správa je nútená siahnuť na svoje vnútorné rezervy a takto zvyšovať svoju efektívnosť a účinnosť.

Snaha o zmenu štýlu riadenia a prechod od administratívneho k modernejším, manažérskym štýlom vyústila do potreby zaviesť model riadenia založený na stanovení a meraní výkonov v celej daňovej správe. Jeho cieľom je zavedenie merateľných ukazovateľov výkonov pre jednotlivé oblasti činnosti daňovej správy a pre všetky úrovne riadenia ako nástroja manažmentu. Na základe stanovených štandardov pre sledované oblasti možno získať obraz o činnosti celej organizácie.

Daňová správa Slovenskej republiky kontroluje svoju výkonnosť 3 spôsobmi:

- prostredníctvom internej ligy kontrolórov, oblasť kontroly,
- prostredníctvom internej ligy exekútorov, oblasť exekúcií,
- prostredníctvom karty vyrovnaných výkonov; kontroluje všetky svoje činnosti komplexne.

Systém riadenia a merania výkonov je zavedený s viacerými modifikáciami od roku 2004. Je založený na meraní výkonov jednotlivcov za základné procesy daňovej správy, tzv. kontrolnej činnosti, exekučnej činnosti a na meraní výkonov komplexne, prostredníctvom karty vyrovnaných výkonov.

Používané ukazovatele výkonnosti Daňovej správy SR sú často predmetom diskusií a kritiky pre ich obmedzené možnosti komplexne posúdiť efektívnosť jednotlivých činností daňovej správy na úseku kontroly, správy daní ako aj exekúcií, pretože sú zväčša založené na pomerových ukazovateľoch a na odhade parciálnych mier efektívnosti, ktoré neumožňujú komplexne posúdiť výkonnosť, resp. efektívnosť hodnotenej daňovej jednotky. V príspevku prezentujeme postup založený na matematickom programovaní, ktorý predstavuje alternatívny prístup ku komplexnému hodnoteniu.

S využitím matematicko-štatistických metód v hodnotení efektívnosti produkčných jednotiek organizácií sa možno stretnúť v literatúre pomerne často. Početné sú aplikácie v sektore zdravotníctva, bankovníctva, poisťovníctva, poštových služieb, ale aj v sektore poľnohospodárstva a iných výrobných sektorov. Menej časté sú aplikácie v štátnom sektore

a zriedkavé v daňovej správe. C. P. Barros vysvetľuje tento stav tým, že prístup k údajom takých verejných entít, ako sú daňové úrady, je všade veľmi obmedzený a komplikovaný. [2]. Túto skutočnosť možno potvrdiť i v podmienkach Slovenskej republiky.

1. Materiál a metódy

Všeobecným cieľom je analyzovať a porovnať efektívnosť daňových úradov (DÚ) použitím metodológie analýzy dátových obalov (Data Envelopment Analysis - DEA) ako alternatívu k doposiaľ používaným spôsobom merania výkonov v daňovej správe. DEA je metóda lineárneho programovania, ktorá bola pôvodne vyvinutá na posudzovanie efektívnosti riadenia a plánovania neziskových inštitúcií. Neskôr sa jej použitie rozšírilo aj do ekonomických oblastí, v ktorých sa prostredníctvom DEA meria efektívnosť rôznych podnikov alebo organizačných jednotiek. [3]. Existuje veľa rozličných DEA modelov, ktorých hlavnou úlohou je odlíšiť efektívne útvary od neefektívnych. V práci boli použité nižšie uvedené modely.

- Pri predpoklade konštantných výnosov z rozsahu (KVR) [6]:

$$\min z_i = \theta - \varepsilon \cdot 1' s^+ - \varepsilon \cdot 1' s^- \quad (1)$$

$$\theta, \lambda, s^+, s^-$$

za podmienky, že platí:

$$Y\lambda - s^+ = Y_i$$

$$\theta X_i - X\lambda - s^- = 0$$

$$\lambda, s^+, s^- \geq 0$$

- Pri predpoklade variabilných výnosov z rozsahu (VVR) [1]:

$$\min z_i = \theta - \varepsilon \cdot 1' s^+ - \varepsilon \cdot 1' s^- \quad (2)$$

$$\theta, \lambda, s^+, s^-$$

za podmienky, že platí:

$$Y\lambda - s^+ = Y_i$$

$$\theta X_i - X\lambda - s^- = 0$$

$$1' \lambda = 1$$

$$\lambda, s^+, s^- \geq 0$$

Meraním efektívnosti pomocou DEA metódy chceme ponúknuť iný, alternatívny spôsob pohľadu na efektívnosť daňovej správy.

Popri uvedenom všeobecnom ciele je hlavným zámerom príspevku skúmať, či efektívnosť DÚ je ovplyvnená prevažujúcim charakterom regiónu, a to poľnohospodárskym, priemyselným, rurálnym a počtom spravovaných poľnohospodárskych subjektov. Ďalším cieľom je skúmanie vplyvu veľkosti DÚ, meranej počtom zamestnancov, na ich efektívnosť.

Uvedeným cieľom zodpovedajú nižšie uvedené hypotézy.

• Hypotéza 1:

Existujú štatisticky významné rozdiely v efektívnosti DÚ v závislosti od počtu spravovaných poľnohospodárskych podnikov.

• Hypotéza 2:

Existujú štatisticky významné rozdiely v efektívnosti DÚ vo vzťahu k úrovni poľnohospodárskej výroby v rozdielnych regiónoch.

• Hypotéza 3:

Existujú štatisticky významné rozdiely v efektívnosti DÚ v závislosti od veľkosti DÚ meranej počtom pracovníkov.

Posledným cieľom príspevku je analyzovať časový vývoj ukazovateľov efektívnosti a produktivity DÚ pomocou Malmquistovho indexu úhrnného faktora produktivity (Total Factor Produktivity - TFP) pri konštantných výnosoch z rozsahu. Všetky výpočty boli realizované na základe údajov získaných z Daňového riaditeľstva SR, Banská Bystrica s jeho súhlasom. Údaje boli triedené podľa kritérií, ktorými je:

- charakter regiónu - poľnohospodársky, rurálny a priemyselný,
- veľkosť DÚ meraná počtom pracovníkov,
- počet spravovaných poľnohospodárskych subjektov jednotlivými DÚ.

Všetky triedené údaje sú členené aj z časového hľadiska za obdobie rokov 2002 až 2004.

Predmetom nášho skúmania sú daňové úrady pôsobiace v Žilinskom, v Trenčianskom, v Nitrianskom a v Prešovskom samosprávnom kraji za obdobie rokov 2002 - 2004. Trenčiansky a Žilinský samosprávny kraj boli zvolené podľa prevažujúceho hospodárskeho sektora za reprezentantov priemyselného regiónu, Nitriansky samosprávny kraj za reprezentanta poľnohospodárskeho regiónu a Prešovský samosprávny kraj za reprezentanta rurálneho regiónu. Celkovo bolo skúmaných 51 DÚ, čo predstavuje z celkového počtu DÚ pôsobiacich v SR 50 %.

Postup uplatnený pri riešení bol nasledujúci:

- získanie databázy vstupných údajov z DR SR, Banská Bystrica,
- získanie informácií a údajov o jednotlivých regiónoch zo ŠÚ SR,
- výpočet základných štatistických charakteristík premenných vstupov a výstupov,
- porovnanie základných štatistických charakteristík premenných vstupov a výstupov,
- výpočet mier technickej efektívnosti pre jednotlivé kategórie,
- výpočet základných štatistických charakteristík, t. j. vypočítaných mier technickej efektívnosti,
- porovnanie základných štatistických charakteristík mier technickej efektívnosti,

- zisťovanie existencie preukázateľných rozdielov v mierach technickej efektívnosti,
- zhodnotenie, interpretácia získaných výsledkov, návrhy a odporúčania na praktické využitie.

Výber premenných vstupov a výstupov je kľúčovou etapou kvantitatívnej analýzy efektívnosti, a preto sme jej venovali osobitnú pozornosť.

Vstupy a výstupy boli selektované tak, aby:

- odzrkadľovali činnosť DÚ ako celku, to znamená, aby mapovali všetky základné procesy v daňovej správe, t. j. dobrovoľný výber daní prostredníctvom správy daní, kontrolnú činnosť prostredníctvom kontroly a nútený výber prostredníctvom exekúcií,
- bola minimalizovaná prácnosť zberu údajov, pretože daňová správa niektorými údajmi nedisponuje, prípadne ich má len prostredníctvom agregovaných čísiel a ich spätný zber by bol vysoko prácny.

V analýze efektívnosti daňových jednotiek používame premenné vstupov a výstupov, ktoré sú definované tak, ako ich uvádzame nižšie.

Vstupy:

- počet subjektov
- počet pracovníkov DÚ
- celkové náklady DÚ.

Výstupy:

- dobrovoľne zaplatená daň bez DPH
- dodatočne vyrubená daň
- zaplatená dodatočne vyrubená daň
- vymáhateľné nedoplatky
- vymožená suma bez správy daní.

Z analýzy potenciálnych premenných vyplynulo, že celkovo do úvahy prichádzajú 3 inputové premenné (n) a 5 outputových premenných (m). Tento počet premenných si vyžaduje súbor s minimálne $3x(n+m)$ hodnotenými jednotkami. Disponibilný súbor pozostáva z 51 daňových jednotiek, teda daňových úradov.

2. Výsledky

Zostavených a riešených bolo 51 úloh lineárneho programovania za podmienok konštantných výnosov z rozsahu za obdobie rokov 2002 - 2004, 51 úloh lineárneho programovania za podmienok variabilných výnosov z rozsahu za obdobie rokov 2002 - 2004 a 51 úloh lineárneho programovania za podmienok nerastúcich výnosov z rozsahu za obdobie rokov 2002 - 2004. Spolu bolo celkovo zostavených a riešených 459 úloh lineárneho programovania prostredníctvom softvéru EMS v. 1.3.

Dáta boli triedené podľa veľkosti DÚ v zmysle organizačnej štruktúry DÚ, podľa príslušnosti k poľnohospodárskemu, priemyselnému a rurálnemu kraju a podľa počtu spravovaných poľnohospodárskych subjektov.

Tabuľka 1

Priemerné miery TE za podmienok KVR, VVR, NrVR ako aj ER, počty efektívnych DÚ, počet DÚ operujúcich v oblasti RaVR, KIVR, KVR za obdobie rokov 2002 až 2004 za všetky DÚ

Spolu DÚ	Priemer TE KVR	Priemer TE VVR	Priemer TE NrVR	Priemer ER	Počet DÚ efektívnych KVR	Počet DÚ-efektívnych VVR	Počet DÚ efektívnych NrVR	Počet DÚ efektívnych ER	Počet DÚ oblast' RaVR	Počet DÚ oblast' KIVR	Počet DÚ oblast' KVR
Rok											
2002	0,727	0,863	0,741	0,832	12,00	24,00	18,00	12,00	27,00	12,00	12,00
Rok											
2003	0,655	0,809	0,667	0,802	10,00	18,00	13,00	10,00	36,00	5,00	10,00
Rok											
2004	0,734	0,860	0,749	0,845	9,00	22,00	15,00	9,00	34,00	8,00	9,00

Prameň: Vlastné výpočty.

Analýza bola realizovaná na údajoch získaných z Daňového riaditeľstva SR, Banská Bystrica za roky 2002 až 2004. Pri hodnotení efektívnosti sú aplikované inputovo-orientované DEA modely za predpokladu konštantných výnosov z rozsahu a aj variabilných výnosov z rozsahu. Výsledkom analýzy sú informácie o technickej efektívnosti, o čistej technickej efektívnosti a o efektívnosti rozsahu za obdobie rokov 2002 až 2004. Na potvrdenie, prípadne na vyvrátenie hypotéz, bol aplikovaný neparametrický Kruskal-Wallisov H test, na sledovanie zmien ukazovateľov v čase boli aplikované Malmquistove indexy. Zmeny sú porovnávané za celé sledované obdobie rokov 2002 až 2004. Pre každý DÚ zaradený podľa veľkosti, príslušnosti k regiónu, podľa počtu spravovaných poľnohospodárskych subjektov bolo vypočítaných 5 ukazovateľov, a to zmena technickej efektívnosti, technická zmena, zmena čistej technickej efektívnosti, zmena efektívnosti rozsahu a zmena úhrnného faktora produktivity (TFP).

Výsledky získané analýzou efektívnosti poukazujú, že použitá metodológia pri 51 hodnotených jednotkách poskytuje využiteľné výsledky, nakoľko jednoznačne diskriminuje - rozdeľuje daňové jednotky na efektívne a neefektívne, a tým je alternatívou k doposiaľ používaným metódam hodnotených daňových jednotiek v Daňovej správe SR. Uvedená metóda taktiež, na rozdiel od bežne praktizovaných metód v daňovej správe (karta vyrovnávaných výkonov, liga kontrolórov, liga exekútorov), umožňuje získať z riešenia DEA modelov i ďalšie významné informácie, ako sú napríklad ideálne úrovne inputov a outputov, váhy inputov a outputov pre danú daňovú jednotku a taktiež informácie o efektívnosti rozsahu daňových jednotiek. Bolo preukázané, že z troch vykreovaných hypotéz sa potvrdila len jedna, a to, že veľkosť DÚ meraná počtom pracovníkov má vplyv na efektívnosť DÚ. Veľké DÚ sú najefektívnejšie. Vplyv počtu spravovaných poľnohospodárskych subjektov ako aj vplyv úrovne poľnohospodárskej výroby je irelevantný. Hodnotenie produktivity za celé sledované obdobie rokov 2002 až 2004 ukázalo, že DÚ za všetky sledované roky zvýšili technickú efektívnosť o 3,1 % a zaznamenali technický regres o 20,9 %. Čistá technická efektívnosť rozsahu DÚ sa zlepšila o 3 % a produktivita sa znížila o 18,4 %. Analýzu dátových obalov má význam realizovať predovšetkým na individuálnych dátach pri komparatívnom hodnotení podnikov.

Prezentované metódy a modely sú užitočným nástrojom na hodnotenie efektívnosti v štátnej správe a sú objektívnejšie a exaktnejšie. Preto môžu byť lepšou alternatívou pri hodnotení DÚ ako doposiaľ používaná karta vyrovnaných výkonov, liga kontrolórov a liga exekútorov. Aj údaje, ktoré sú získané z DEA modelov, možno využiť ako vstupné dáta pri použití ďalších metód, ktoré optimalizujú veľkosť skúmanej jednotky, ako sú napríklad integrácia a dezintegrácia podnikov.

Uvedeným zistením sa naplnila hlavná idea, a to, že na reálnych dátach z Daňového riaditeľstva SR, ktoré je súčasťou štátnej správy, boli aplikované vedecké metódy hodnotenia efektívnosti, konkrétne DEA modely. Tým sme ponúkli iný pohľad na efektívnosť DÚ ako celku s možnosťou využitia týchto modelov pri optimalizácii počtu DÚ, ktorá je pertraktovaná v odborných kruhoch už takmer pätnásť rokov.

Literatúra

- [1] BANKER, R. D. - CHARNES, A. - COOPER, W. W.: Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. In: *Management Science*, zv. 30, č. 9, 1984. s. 1078-1092.
- [2] BARROS, C. P.: Technical and allocative efficiency of tax offices: a case study. In: *International Journal of Public Sector Performance Management*, Vol. 1, No. 1, 2007.
- [3] FANDEL, P.: Analýza efektívnosti a produktivity výroby v poľnohospodárstve neparametrickými metódami: Habilitačná práca. Nitra: SPU v Nitre, 1999. 106 s.
- [4] FANDEL, P.: Data envelopment analysis and its application in agricultural production efficiency analysis. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Kvantitatívne metódy v ekonomike (viackriteriálna optimalizácia IX)“. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 1999. s. 159-167.
- [5] FARELL, M. J.: The measurement of productive efficiency. In: *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, časť 3, 1957, roč. 120. s. 253 – 290.
- [6] CHARNES, A. - COOPER, W. - RHODES, E.: Measuring the efficiency of decision making units. In: *European Journal of Operations Research*, zv. 2, 1978. s. 429 – 444.

Kontakt

Ing. Michal Orihel, PhD.

Katedra ekonómie a financií

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: michal.orihel@vsemvs.sk

Recenzie

Recenzia publikácie Habánik, J. a kol. : Makroekonómia ***Review of publication Habánik, J. et al.: Macroeconomics***

Ing. Michal Fabuš, PhD.

Vysokoškolská učebnica „Makroekonómia“ je výstupom kolektívu autorov Katedry ekonómie a ekonomiky Fakulty sociálno-ekonomických vzťahov Trenčianskej univerzity A. Dubčeka v Trenčíne. Je určená predovšetkým študentom ekonomických študijných programov. Zhrňuje exaktné poznatky a využíva pri ich opise matematicko-štatistické metódy, grafické a tabuľkové prehľady. Využíva aj štatistické informácie o úrovni a vývoji makroekonomických ukazovateľov SR. Opiera sa o súbor teoretických poznatkov spracovaných v zahraničnej, ale aj v domácej literatúre.

Vedúcim autorského kolektívu je Ing. Jozef Habánik, PhD., spoluautori sú Ing. Eva Ivanová, CSc., Ing. Jana Masárová, PhD. a Ing. Boris Janský.

Hlavným cieľom učebnice je zhrnúť poznatky z makroekonómie, ktoré slúžia na teoretickú orientáciu pracovníkov hospodárskej praxe a v praktickej hospodárskej politike pre inštitúcie na centrálnej a aj na regionálnej úrovni. Okrem toho môžu tieto poznatky, ktoré na seba logicky nadväzujú, prispieť k zdokonaleniu ekonomickej teórie, k tvorbe logických úvah a úsudkov o praktickej orientácii v opatreniach ústrednej vlády a centrálnej banky.

Obsahové zameranie publikácie je rozvrhnuté do jedenástich na seba logicky nadväzujúcich častí. Prvé tri kapitoly sa venujú teoreticko-metodologickému vymedzeniu pojmov makroekonómie, pričom sa vymedzujú ciele makroekonómie, subjekty a vzťahy medzi subjektmi, makroekonomický kolobeh v uzavretom a otvorenom hospodárstve, makroekonomické veličiny a ich meranie. Vhodne sú doplnené aj alternatívne makroekonomické veličiny, ako sú HDI, NEW, GCI alebo GPI.

Štvrtá a piata kapitola sa venujú makroekonomickej rovnováhe, a teda agregátnemu dopytu a agregátnej ponuke, pričom autori rozoberajú aj dopytové a ponukové šoky. V súčasnom turbulentnom období je zaujímavá časť o výkonnosti ekonomiky a o ekonomických cykloch, v ktorej autori prehľadne teoreticky popisujú fázy ekonomického cyklu.

Ďalšie kapitoly prehľadne a podrobne charakterizujú vybrané makroekonomické problémy, ako sú peniaze a peňažný trh, inflácia, nezamestnanosť a vzťahy cez Philipsovú krivku.

Deviata kapitola sa dotýka o vzťahu medzi spotrebou, úsporami a investíciami, pričom sa autori v závere kapitoly venujú aj teóriám, ktoré vznikali ako reakcia na Keynesovu makroekonomickú teóriu.

Podobne zaujímavá sú spracované aj ostatné dve kapitoly, ktoré sa venujú krátkodobej makroekonomickej rovnováhe a rovnováhe v otvorenom hospodárstve. V tejto časti sa rozoberajú teórie výmenných kurzov a parity kúpnej sily.

Vysokoškolská učebnica „Makroekonómia“ je uceleným zhrnutím teoretických východísk a praktickej realizácie makroekonomických problémov. Odporúčame ju všetkým, ktorí majú záujem a pochopenie a prehĺbenie poznatkov v oblasti procesov, ktoré prebiehajú v ekonomike a o vzťahy medzi nimi. Publikácia je pomôckou pre zorientovanie sa v tejto náročnej a zložitej problematike. Dopĺňa ju množstvo aktuálnych faktografických a štatistických údajov v texte, tabuľky a grafy.

Vysokoškolskú učebnicu vydala Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov Trenčianskej univerzity A. Dubčeka v Trenčíne v roku 2011 v rozsahu 272 strán. ISBN 978-80-8075-509-6.

Kontakt

Ing. Michal Fabuš, PhD.

Katedra ekonómie a financií

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: michal.fabus@vsemvs.sk

Recenzia publikácie Balážová, E.: Verejné služby zabezpečované obcami Slovenskej republiky

Review of publication Balážová, E.: Public services provided by municipalities of the Slovak Republic

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Vedecká monografia „Verejné služby zabezpečované obcami Slovenskej republiky“ je prvou komplexnou publikáciou zaoberajúcou sa nielen po teoretickej, ale aj po metodologickej stránke problematikou verejných služieb na úrovni obcí. Zo zákona č. 369/1990Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších noviel vyplýva, že obec pri výkone samosprávy okrem iného zabezpečuje aj obnovu a údržbu verejnej zelene, opravu a údržbu miestnych komunikácií, opravu a údržbu verejného osvetlenia, údržbu miestnych cintorínov a zber, nakladanie a odvoz tuhého komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu. V praxi sa zvyknú tieto služby označovať aj názvom „komunálne služby.“ Práve v súčasnom období, kedy sa samosprávy nielen na miestnej, ale aj regionálnej úrovni boria s nedostatkom finančných prostriedkov na zabezpečenie originálnych, ale aj prenesených kompetencií, je otázka efektívneho zabezpečovania poskytovaných služieb pre obyvateľov dôležitou otázkou. V podmienkach SR neexistujú zatiaľ overené systematické manažérske postupy zaručujúce efektívnosť poskytovania takýchto služieb, preto každá publikácia venovaná nielen teoretickému, ale hlavne praktickému hodnoteniu verejných služieb na miestnej úrovni môže významne ovplyvniť poskytovanie týchto služieb. Na jednej strane sa zlepšuje kvalita služieb z pohľadu obyvateľov, a na druhej strane sa znižujú náklady spojené s poskytovaním služieb. Vedecká monografia je rozčlenená na tri základné časti, a to na teoreticko-metodologickú, na výsledky výskumu a na výstupy pre prax miestnych samospráv v SR.

Prvá časť monografie sa venuje teoretickým vymedzeniam základných pojmov, ako je efektívnosť výkonu verejných služieb, či identifikácia jednotlivých foriem zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni. V neposlednom rade v tejto kapitole nájdeme aj príklady zabezpečovania verejných služieb z rôznych európskych krajín.

Druhá časť monografie predstavuje cenný príspevok ku skúmaniu efektívnosti zabezpečovania verejných služieb na miestnej úrovni. Autorka hodnotí efektívnosť poskytovania verejných služieb na základe sledovania skutočných výdavkov rozpočtu na jednotlivé služby a prostredníctvom nich hodnotí a porovnáva rôzne formy poskytovania týchto služieb. Základný výskumný súbor tvorili všetky obce v SR v celkovej počte 2 883. Pri výbere obcí autorka zohľadnila parametre ich veľkostných skupín a ich priestorovú alokáciu v rámci SR. Pre každú poskytovanú službu boli vytvorené tri merateľné číselné indikátory. V úvode tejto časti monografie hodnotí formy zabezpečovania týchto služieb, a to interné a externé formy. Výrazným prínosom druhej časti je aj autorkina snaha o definovanie jednotlivých benchmarkingových ukazovateľov (všeobecných aj špeci-

fických), ktoré následne použila pri hodnotení efektívnosti poskytovania služieb formou benchmarkingu. Ďalšími metódami, ktoré autorka použila pri hodnotení efektívnosti, boli metódy DEA a FDH analýza. Práve použitie viacerých metód hodnotiacich efektívnosť poskytovania verejných služieb môže byť pre samosprávy metodickým návodom, ako hodnotiť efektívnosť zabezpečovania verejných služieb s využitím komparatívnej analýzy (porovnávanie obcí medzi sebou v rámci jednotlivých veľkostných kategórií).

Snaha o komplexný prístup k hodnoteniu efektívnosti verejných služieb zabezpečovanými obcami viedla autorku k tomu, že do tretej časti monografie zakomponovala aj výstupy pre prax miestnych samospráv v SR. Okrem uvedenia predpokladov a podmienok pre systémové zmeny procesu zabezpečovania verejných služieb obcami je súčasťou tejto časti aj podkapitola 3.1 Kľúčové problémy hodnotenia efektívnosti vybraných verejných služieb, v ktorej autorka identifikovala problémy, ktoré bránia miestnej samospráve efektívne zabezpečovať verejné služby na miestnej úrovni.

Všetky vyššie uvedené skutočnosti dávajú vedeckej monografii aj výrazne praktickú rovinu, čo vytvára vysoký predpoklad pre jej využitie v konkrétnych podmienkach miestnych samospráv.

Vedecká monografia ako celok má nielen teoretické využitie vo forme doplnkovej študijnej literatúry pre študentov univerzít a vysokých škôl zaoberajúcich sa verejnou správou, ale aj pre odbornú verejnosť, ktorá sa venuje problematike predovšetkým miestnej samosprávy. Zároveň je aj prvým teoreticko-metodologickým materiálom, ktorý môže slúžiť obciam na zefektívnenie poskytovania verejných služieb na miestnej úrovni.

Monografiu vydala Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre v roku 2011 v rozsahu 112 strán. ISBN 978-80-552-0611-0.

Kontakt

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Katedra verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: viera.papcunova@vsemvs.sk

Recenzenti (Reviewers)

Príspevky v tomto čísle časopisu recenzovali:

Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.
doc. Ing. Mojmír Kokles, PhD.
prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.
doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.
doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

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 a anglickom
- meno a priezvisko autora (autorov) s titulmi
- abstrakt (maximálne 10 riadkov) v jazyku slovenskom, resp. českom
- názov príspevku v jazyku anglickom
- abstrakt a kľúčové slová v jazyku anglickom
- úvod príspevku ako vstup do problematiky
- jasné a zreteľné označenie kapitol, resp. podkapitol
- záver
- literatúru s úplnými bibliografickými údajmi
- kontakt (autor, pracovisko, adresa, e-mailová adresa).

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 a rovnako sa označujú v texte tabuľky, obrázky, grafy a schémy. Odvolávky na literatúru sa uvádzajú v texte príslušným poradovým číslom v hranatej zátvorke s uvedením strany.

Redakčná rada predkladá príspevky na posúdenie dvom recenzentom a na základe nich rozhoduje o prijatí alebo neprijatí príspevkov. Uverejnené príspevky redakcia autorom vracia na požiadanie.