

**VEDECKÝ ČASOPIS VYSOKEJ ŠKOLY
EKONÓMIE A MANAŽMENTU VEREJNEJ SPRÁVY
V BRATISLAVE**

VEREJNÁ SPRÁVA A REGIONÁLNY ROZVOJ

EKONÓMIA A MANAŽMENT



**School of Economics and Management
in Public Administration
Scientific Journal**

**Číslo 2, december 2014, ročník X.
No. 2, December 2014, Volume X.**

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial Office):

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

Redakčná rada (Editorial Board):

Členovia:

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

(Associate Editors)

Zoran Čekerevac, Business School Čačak, Serbia
Artur Horbovyi, Volyn Institute for Economics and Management, Lutsk, Ukraine
Sebastian Jabłoński, Kielce School of Economics, Tourism and Social Sciences, Poland
Róbert Magda - Károly Róbert College, Gyöngyös, Hungary
Oksana Mykhailovska - Deputy Director of Chernivtsi Trade and Economics Institute of Kyiv
National Trade and Economics University, Chernivtsi, Ukraine
František Palko, Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
Janus Paweska, International University of Logistic and Transport in Wroclaw, Poland
Agota Raisene, Mikolas Romeris University Vilnius, Litva
Oleg Soskin, National Academy of Management, Kyiv, Ukraine
Renata Stasiak-Betlejewska, PhD., Czestochowa University of Technology, Poland

Vydavateľ (Publishing House):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Furdekova 16
851 04 Bratislava
Tel.: +421905864457
IČO 35 847 018

Náklad: 200ks

Tlač (Printed by):

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

EV 2950/09

ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

**Číslo 2, december 2014, ročník X.
No. 2, December 2014, Volume X.**

Contents

Innovative activities and their specifics in Lithuanian local governance institutions.....	7
Malvina ARIMAVIČIŪTĖ	
Analysis of strategic management in a respondent group of agricultural enterprises.....	18
Mária KADLEČÍKOVÁ – Michal FILO - Zuzana KAPSDORFEROVÁ	
Improving the efficiency of the treatment system of municipal solid waste in Russia on the example of the Moscow region	26
Sergei KIRSANOV - Yevgeny SAFONOV - Galina PALAMARENKO	
Sustainable production and consumption.....	37
Róbert MAGDA	
Classification and cluster analysis of health care systems in the OECD countries	45
Elena BEŇOVÁ - Nadiya DUBROVINA - Valeriy BOYKO - Petro ZAMYATIN	
Informačný systém RIS.SAM - nový nástroj spravovania rozpočtu v samospráve	57
<i>Information system RIS.SAM - a new budget management in self government</i> Nora ŠTANGOVÁ - Agneša VÍGHOVÁ	
Úloha praxe, tvůrčího přístupu a předvídání v činnosti orgánů bezpečnostního systému státu	63
<i>The role of experience, creative approach and foresight activities authorities state security system</i> Pavel ZAHRADNÍČEK	
Participatívny rozpočet v mestskej samospráve.....	69
<i>The participatory budget in city municipalities</i> Michal HAMADÁK - Miriam ŠEBOVÁ	
Sociálny dialóg na úrovni Európskej únie	79
<i>Social dialogue at European Union level</i> Iveta DUDOVÁ	
Ekonomika a zamestnanosť malých a stredných podnikov a živnostníkov z pohľadu aktuálnych legislatívnych zmien.....	88
<i>Economics and employment of small and medium sized enterprises and traders from the aspect of recent legislative amendments</i> Vladimír SIROTKA	
Otázka kontroly výkonnosti v činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR.....	93
<i>The efficiency performance control approach in the capacity of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic</i> Jozef HLINKA	
Dva základné prúdy v ekonomickej vede.....	97
<i>Two main streams in economic science</i> Ľudovít KORČEK	
Optimalizovanie daňovej politiky – mysl globálne, konaj lokálne	101
<i>Optimisation of Tax Policy – Think globally, act locally</i> Emil BURÁK	

Verejný dlh, príčiny, východiská	110
<i>Public debt, reasons, way out</i>	
Dušan PAULIK	
Recenzia monografie kolektívu autorov pod vedením Anny Czubały a Jana W. Wiktora: Zarządzanie marketingiem, trendy, strategie, instrumenty	117
Kristína VIESTOVÁ	
Recenzia: Klimovský Daniel: Základy verejnej správy	119
Miriam ŠEBOVÁ	
Informácia z medzinárodnej vedeckej konferencie VŠEMvs „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska 2014“	121
Viera ČIHOVSKÁ	
Autori príspevkov	125

Innovative activities and their specifics in Lithuanian local governance institutions

Malvina ARIMAVIČIŪTĖ*

Abstract

The article proposes to classify the innovations of local governance institutions according to their hierarchies. There are four possible levels of innovations, they are the political, development of organizational potential, administrative and functional activities. Administrative level innovations are considered as innovations in services and processes. Innovations at the functional level can be broken down into personnel, financial activity and marketing innovations. The needs for the development of organizational potential and functional activity innovations at local governance institutions were proven using the method of a sociological survey. The benefits of innovations are discerned as well as barriers to their implementation.

Keywords: *innovations, strategy, policy, valuables, organizational structure, management systems, service, processes, personnel, finances, marketing*

JEL Classification: 031,Y80,Y90

Introduction

In the current knowledge society the skills in innovation are becoming an important tool for the activities of local governance institutions, tied with the processes of globalization, ethics of their activities, ecological considerations, total quality, crisis and consequence management. It becomes very important for local governance institutions to integrate knowledge and innovation skills in achieving their strategic goals. However, an analysis of strategic plans and programmes of many local governance institutions has shown that they are insufficiently oriented towards changes, innovation, changing the status quo and are reluctant to abandon what is now usual, established and, of course, comfortable. Local governance institutions, being bureaucracies, enjoy routines and avoid changes. Innovation in such institutions should indeed be the core of their strategy, its content. Using the managerial perspective we can posit that no strategic management is possible without being open to innovation [25,p.116]. Developing innovations that are tied with the investment of physical capital into the service sector is a much more complex and wide-reaching process and its results are felt in the whole of the larger economy [19, p.241].

In order to encourage the processes of change in local governance institutions, innovations should be embedded into the strategic plans and programmes by assigning them financial resources. For this, innovations should be classified by the strategic hierarchy. That is why the goal of this article is to provide a new perspective on innovations by introducing additional levels of innovations and ensure their relevance with the data from the sociological survey.

The tasks to achieve the aforementioned goal are:

- outline the specifics and types of innovations in local governance institutions;
- justify the need for innovations in development of organizational potential and functional activities in local governance institutions.
- determine the benefits and problems for the innovations used in local governance institutions.

* Dr. Sc., Assoc. Prof., Malvina Arimavičiūtė, Institute of Management, Faculty of Management and Politics, Mykolas Romeris University, Ateities str. 20, LT-08303, Vilnius, Republic of Lithuania, e-mail: arimaviciute@gmail.com

Object of study – the place of innovations in local governance institutions.

Research methods: logical abstractions, logical analysis, comparison, systemic and sociological studies.

The sociological study was carried out in June 2014. The samples – municipalities – were selected not randomly. They belonged to four regions: Marijampolė, Tauragė, Utena and Alytus, where the per capita gross domestic product (GDP) is under 70 percent of the Lithuanian average. Twenty city and local municipalities from these regions participated in the study: Alytus city, Druskininkai city, Kazlų rūda city, Marijampolė city, Šakių region, Vilkauskis region, Anykščiai region, Ignalina region, Molėtai region, Utena regions, Visaginas city and Zarasai city municipalities. Surveys were sent via email. 36 fully completed surveys were received in total. The surveys consisted of 5 parts: 1. Job title of the respondent. 2. Closed questions regarding the practical application of innovations and the need for them in the level of development of organizational potential. 3. Closed questions on the applicability of innovation and the need for them in the level of functional activities of the municipal institution. 4. Closed and open questions on the benefits of the innovations used in the self governance institutions. 5. Closed questions on the problems of implementing innovations in local self governance institutions.

The results from the surveys were processed using the logical – mathematical analysis methods. **Level of scientific inquiry into the problem.** Previous research into the innovations in public sector institutions were connected to the importance of innovations [25], barriers for innovations [5,15], their implications [14,1,17]. The place of innovations in the structure of public management modernization was studied by A. Raipa, A. Bučinskas, V. Giedraitytė [20]. The barrier for implementing innovations and risk management in the contemporary public sector was analyzed by V. Giedraitytė, A. Raipa [6,7]. The innovation infrastructure of Lithuania was analyzed by A. Baležentis, M. Žalimaitė [4]. Research on the topic of social innovations was introduced by Raišienė et al.[22]. Problems on the typology of public sector institution innovations were studied by Thom N., Ritz [25] and Moore [18]. The above mentioned authors analysed innovations in the public sector from the managerial perspective. Moore considers strategic innovations as a separate type of innovation. The separation of strategic innovations is argued on the case that they are essential alongside policy and administrative innovations, because they should truly be oriented at groundbreaking ideas. They are different from policy and administrative innovations that don't necessarily have to be finished in certain spheres of activities in each case. These innovations strongly influence the institutions goals and its activities beforehand [18, p.232]. This is truly a new strategic perspective on innovations in public sector institutions. Traditionally, before this innovations were not accorded much strategic value in academic literature. Innovations were considered only as one of the functional strategies of the institutions [9]. However, in truth this is much larger especially in local governance institutions that aim for more decentralization in governance.

Specificity of innovations, their types and barriers in local self-governance institutions

The contemporary theoretical and practical construct of public administrations is based on the sufficient understanding of the importance of innovation. Innovations as seen as a phenomenon that ensures a positive result for society, oriented towards the implementation of innovative methods of management, procedures and provisions of programmes, effective modifications of management [20, p.3-4]. However, the difficulty with the innovation based strategic development of local governance institutions in the current financial-economic crisis environment requires to address the problems related with the identification of structural levels of the innovation process and determining the level of changes in the local governance institutions. To ensure the wider inclusion of society, community bodies and citizens in the search of innovative management and also to better allocate the resources of local governance institutions there is a need to develop and integrate innovation skills based on the specificities of the municipalities functions which would also reflect its goals.

An important goal of local self-governance institutions is increasing the budget. In essence, the budget decides the status of the institution [3, p.83], that is why the most tolerable innovations are those that enable the institutions to increase the budgetary income and innovations to increase the quality of services or renew administrative services are less tolerated.

The implementation of innovations to decrease expenditures is especially difficult, because the measures to decrease the expenditures are usually the opposite of the established opinions and procedures that are rooted in politics as much as psychology. Another important goal of local governance institutions is to increase the quality of life of the community and this may expand the missions of institutions too much, placing too much value on the quantitative economic criteria without leaving much space for the qualitative-innovative changes. Not all interest groups may approve of the innovations proposed by the institutions. Users are more tolerant of innovations related to increasing the quality of services. Innovation efforts are risky and do not provide quick returns and the responsibilities invested in civil servants only rarely allow them to take larger risks that are usually connected to innovations. Politicians and civil servants usually do not take risks to avoid breaking any administrative laws, negative attention from the press and losing the trust of voters. Also, politicians and civil servants do not have investments at their disposition that they could use for risky innovations. Only private enterprise provides the opportunity to risk everything. That is why, the risks in innovation in local self-governance institutions is undefined. It is likely more connected to political rather than financial consequences. The dichotomy of policy and administrative activities in local self-governance institutions by placing the priority on policy activities creates difficulties to develop new ideas at these institutions. It is very important to determine what political changes will take place in the future and how will they influence the innovations of local self-governance institutions, what opportunities and dangers arise from these changes. At this point the general societal political awareness, the nature of political organizations, the system of political parties and the ambitions of influential politicians should be evaluated. Policy determines the main orientations of local self-governance institutions that is why it important to clearly understand the political situation.

The emergence of innovation in local self-governance institutions is mostly dependent on managers. No more radically leaning innovation strategy will be effective if the managers and heads of the institution are backing it [12, p.247]. The emergence of innovations is also influenced by the values of the institutions. However, a very significant value of local self-governance institutions is acting strictly according to established rules. This value may come into conflict or prevent the establishment of innovations that are dependent on such values as the flexibility in activities, orientation towards the user, creativity, the ability to take risks. This is where the huge contradiction between the innovative outlook and the systems of formalization and control prevalent in the strategic planning of local self-governance institutions. For many managers and heads of local self-governance institutions it is a difficult task to avoid this contradiction. Of course, the formalized system of strategic planning, the functions of the institution, outlined in the legal framework, the state political priorities – all lower the chances of innovative ideas emerging, however it does not completely destroy these possibilities. Innovative ideas gain the freedom to expression by identifying the strategic problems, determining the goals, appropriate programme for achieving the goals, the tasks and measures of the programmes. In the formalized form of strategic planning there is the possibility and, indeed, a need for an innovative style of solving problems. And in contrary, the bureaucratic filing of standard planning forms using the standart methods, and without applying conceptual thinking and innovative ideas when developing the strategic plans for local self governance institutions can be considered only as a mechanism of allocating budgetary resources and lacking in strategic content.

In many academic sources [10,11] the case is made that innovations in the sphere of services and manufacturing are different. The innovations in the sphere of services are the ones that are closer to local self-governance institutions.

Local self-governance institutions may, partly, fall under Van Ark's [2] proposed description of service innovations according to these dimension: new or significantly improved conception of services, connection with the client, the system of service provision and the technological conception.

The application of these dimensions in local self-governance institutions is limited only because it does not consider policy innovations, related to the different areas of policy, new policy decisions and perspectives.

N. Thom and A. Ritz [25] using the public management perspective distinguish first of all strategic innovations, which can be either political or administrative, the latter can be broken down into product, process or social components.

Political innovations are connected to solving the political, economic and societal problems, as well as implementing objectives in specific areas of policy, developing new political perspectives or improving the already existing ones, increasing the activeness of voters.

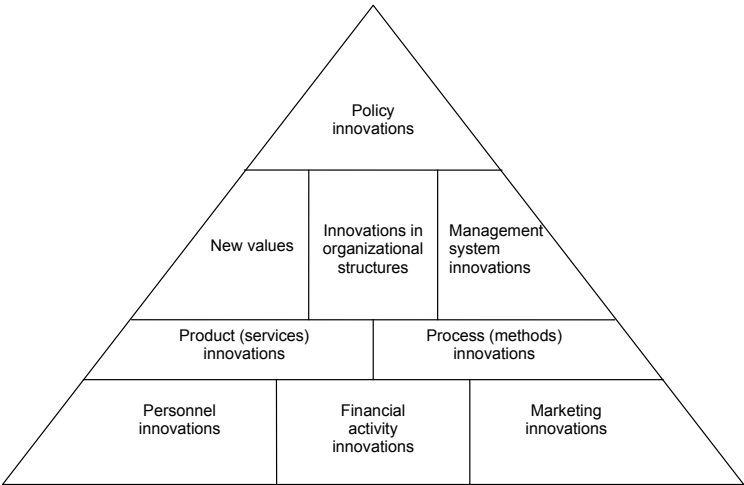
Administrative innovations seek to improve the public services that seek to achieve societal or political objectives, ensure that the administrative processes meet the clients' needs, and simplify legal documents. Product (service) innovations are broken down in detail distinguishing such goals as increasing the effectiveness of activities, saving or increasing the market share, increasing the clients' satisfaction and impact on them, ensuring or gaining the independence of the institution, improving the image or reputation and creating new jobs. In essence, we can agree with the proposed goals of service innovations, except the creation of new jobs, which should not be tolerated at local self-governance institutions.

The goals of process innovations are justifiably related to increasing the speed of policy development and service provision, increasing productivity, security and clients' satisfaction, saving resources. Using this typology of innovations social innovations can be a subject of discussions, because it is not entirely logical to distinguish social innovations as a component of administrative innovations and limit it to the goals and priorities of one sector. If social innovations are to be distinguished, innovations of other sectors (environmental, education and etc.) should also be distinguished.

The provided arguments show that N. Thom's and A. Ritz's [25] typology of innovations should still be improved if it were to be applied to local self governance institutions.

Recognizing the necessity political, product (service) and process (method) innovations and to avoid detachment between the level of innovations and their goals, it is proposed to apply an innovation hierarchy according to four levels (fig. 1)

Fig. 1 Types and levels of innovations in local self-governance institutions



Source: compiled by the author

Because in this proposed typology of local self-governance institutions there are two additional levels of innovations introduced it is appropriate to analyze them in more detail. If political innovations in local self-governance institutions are recognized by many theorists, then the innovations of organizational potential development should be reconsidered. Innovations of this level are important because they create the internal organizational conditions to manage the activity processes and renew services.

A new perspective on values is especially important in contemporary times, when society is reluctant to trust local self-governance institutions. A renewal of values can not only improve the organizations image, but also be the foundation for a new direction in activities. In this sense, the organizational structures should be revised. In many cases innovation management requires the interdependence of departments and workers making close cooperation an absolute necessity. Programme structures may decrease the centralization in decision making, however even they have their drawbacks that is why there is a need to search for new forms of organizational structures.

Innovation management systems should take into account the application of newest methodologies when forming the organizational systems of strategic management, including the system of control, quality management and communication system. Process (method) innovations can also include the revisions of management methods, however they are in the lower level of management.

The role of innovations at the level of functional activities is twofold. They can serve to achieve the goals of product (services) and processes (methods) or they can function as separate personnel, financial or marketing innovations.

Independent personnel innovations can be applied when selecting personnel, developing systems of personnel monitoring, creating performance evaluation systems, developing incentive policies, planning the career development of the personnel.

Inovacijos institucijos finansų srityje gali būti siejamos su alternatyvių finansavimo šaltinių paieška, naujovėmis teikiant paslaugas pagal sutartis, įvedant arba keičiant valstybės valdomų objektų privatizavimo tvarką. Innovations in the area of finance of the institution can be tied with searches for alternative sources of funding,

Marketing, as a function of activities is not as popular in local self-governance institutions comparing to business organizations. Marketing is beneficial for local self-governance institutions when the changing environment requires a new outlook from the institution. That is when it can be meaningful for institutions to invest into marketing for information purposes. Innovation in marketing can serve to change the social behaviour of the local community. Public sector institutions can seek to achieve their information goals with these innovations or seek a rational number of potential users. Also, innovations in marketing can increase the organization reputation by creatively using the media and in turn form positive public opinion. The implementation in local self-governance institutions is inseparable from the barrier that sometimes make the innovations impossible. When analyzing innovation processes in public institutions these barriers are usually cited: expenditures of innovation projects, the current condition of the market, lack of motivation, knowledge and etc. These problems arise when the organizations do not have adequate funding, innovations are ascribed too much expenditures, there is doubt on the need for innovative products or services, problems are met in the technological dissemination of information, staff qualifications, innovation risks and other problems [24, p. 1-10]. G. Mulgan and D. Albury distinguish these groups of problems for the innovation process in public management [16, p. 24-25]:

- Administrative burden.
- The lack of strategy in modernizing the management of budget and planning processes.
- Inadequate skills of active risk, change management and fear of risk.
- The reluctance to eliminate weak, failing programmes or organizations.
- Low pay and incentives.
- Restriction in necessary technologies.

In the opinion of E. D. Glor the barrier for innovation emerge because of the lack of knowledge, research logic, the quality of the analysis of the causality of assumptions, implementation and the error margin of research and lack of identifying possible alternatives [8, p. 13]. J. Kamensky consider the problem of obstacles in innovation process as one of the problems of policy and activity management, which manifests in both central and local public institutions [13, p. 6, 14].

The opinion of V. Giedraitytė and A. Raipa is that the success of implementing innovation is determined by the qualitative characteristics of public institution's internal and external environment, related to the skills of organizational strategic management, the quality of change and activity management, economic-financial, social factors, insufficient abilities of the executives and managers, overly bureaucratized understanding of the procedural aspects of innovation projects implementation and development [7, p.194]. That the internal management processes have a significant impact on the achievement of the organizations goals and the sustainability of its operations is emphasised by Raišienė [23]. Additionally, the author draws attention that the success factors of the organizations operations differ according to the country the organization operates in. That is why it is appropriate to determine the main obstructions for implementing innovations in Lithuanian local self-governance institutions and to do that empirical studies have to be carried out.

The summary of the results of the sociological survey

These hypotheses were tested in the study:

1. the practical application of innovations is significantly behind the need for them in the level of organizational potential development at the local self-governance institutions.
2. the need for innovations at level of functional activities at self-governance institutions exceeds the extent of their practical application;
3. the benefits of innovations in local self-governance institutions mostly manifests in the areas of communication and information systems;
4. the largest barriers when applying innovations in local self-governance institutions is the insufficient independence of institutions and the lack of motivation for innovation.

After analyzing the information on the participants of the study it was discovered, that out of the participants there were 43% of department senior specialists, 32% of department heads, 17% of department vice-heads and 8% of internal auditors. This shows that the results of the study are not caused by some specific deviations of one social or hierarchical group and can be considered to be sufficiently credible.

Innovations in communication systems (75%) and innovations in accounting systems (54%) were mentioned as being the most applied innovations by the participants. The biggest need for innovations was determined to be the changing of the institutions direction of activities on the basis of values and improving their image (75%), as well as innovations in organizational structures (67%), quality management systems (65%) and planning systems (65%) (table 1).

Table 1 The application of innovations and the need for them in the level of organizational potential development of local self-governance institutions

Types of innovations	The distribution of the participants' answers (%)					
	Implemen- ted innova- tions	Partly im- plemented	Not imple- mented	Needed in- novations	Partly nee- ded	Not needed
1. New values as the basis for improving the image of activities,	2	5	93	75	21	4
2. Innovations in organizational structures.	13	15	72	67	20	13
3. Innovations in the system of strategic planning.	3	11	86	65	26	9
4. Innovations in the system of control.	11	19	70	48	39	13
5. Innovations in the system of accounting.	54	19	27	34	30	36
6. Innovations in communications systems.	75	14	11	9	15	76
7. Innovations in the system of quality management	2	16	82	65	19	16

Source: compiled by the author

Answers to closed questions on the application of innovations in the level of functional activities of the local self-governance institutions have shown a certain disconnect between the applied innovations and the need for them. According to the participants, the most implemented innovations are related to the search for new sources of funding (41%) and innovations of the information variety (34%). There were practically no applications of innovations in developing the personnel incentive policies by creating performance monitoring systems, changing the social behaviour of the members of the community and changing the procedures of privatization of state owned objects. The respondents specified that the largest need for innovations in the level of functional activities in local self-governance institutions exists for attracting new sources of funding (94%), as well as innovations for forming a positive public opinion (71%), achieving information goals (67%) and developing the policy of personnel incentivising (85%) (table 2).

Table 2 application of innovations and the need for them at the level of functional activities in local self-governance institutions

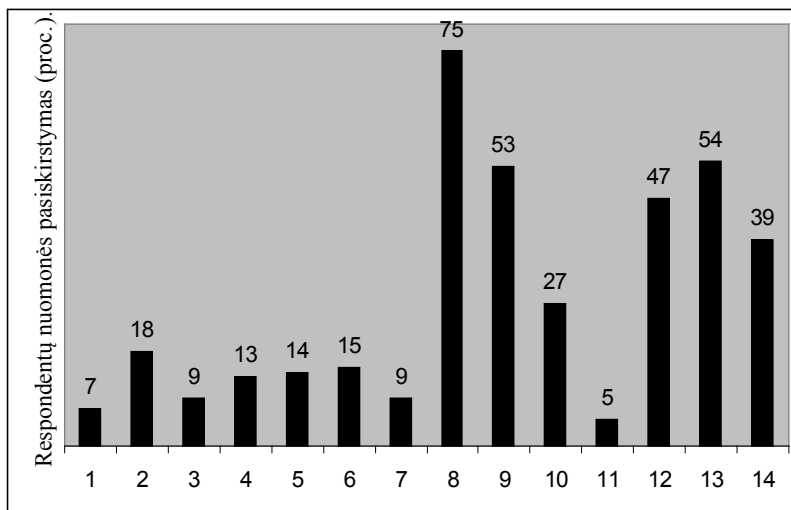
Types of innovations	The distribution of the participants' answers (%)					
	Implemented innovations	Partly implemented	Not implemented	Needed innovations	Partly needed	Not needed
Innovations:						
· Selecting personnel	4	13	83	53	21	26
· Developing personnel monitoring systems		9	91	49	24	27
· Developing performance monitoring systems	6	13	81	42	27	31
· Developing personnel incentivising policies		5	53	85	33	39
· Career planning of personnel.	2		98	47	26	27
· New sources of funding	41		59	94	6	
· Innovations in providing contracted services		17	80	33	16	51
· Innovations changing the procedures of privatising state owned objects		11	89	60	25	15
Marketing innovations:						
· changing the social behavior of the members of the community		9	91	48	23	29
· achieving information goals	34	27	39	67	25	8
· seeking to increase the number of service users	4	13	83	25	20	55
· developing positive public opinion	12	23	65	71	26	3

Source: compiled by the author

The carried out study brought into view the benefits that the application of innovations brings to local self-governance institutions, expressed in these ways (fig. 2)

1. decreased the costs of activities;
2. decreased the costs of administration;
3. increased the quality of provided services;
4. increased the coordination of the functions of the personnel;
5. increased the flexibility of activities;
6. created new services;
7. improved working conditions;
8. improved communication systems using computerization;
9. improved the accounting systems;
10. improved the system of control using information technology;
11. increased the amount of services according to the municipality made contracts;
12. found alternative funding sources;
13. improved the awareness of the member of the local community;
14. improved the image of the municipality.

Fig. 2 The benefits of innovations applied in local self-governance institutions

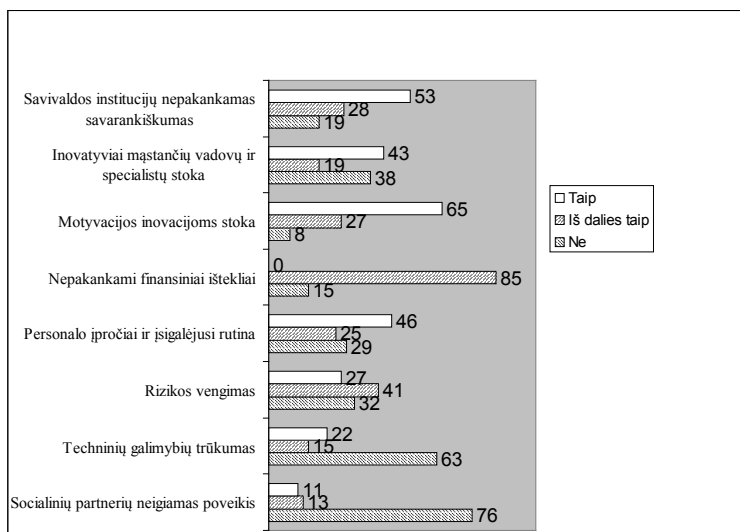


Source: compiled by the author

Closed and open questions on the benefits of implemented innovations have shown, that the most improvements were seen in communication systems (75%), the awareness of local members of the community (54%), improved the accounting systems by using new software (53%), found alternative sources of funding (47%).

The main barriers for innovations, according to the participants' answers, are the insufficient financial resources (85%), lack of motivation for innovations (65%), lack of independence among self-governance institutions (53%), habits and established routine among personnel (46%), the lack of innovatively thinking managers and specialists (43%) (fig. 3).

Fig. 3 Barriers for applying innovations in self-governance institutions



Source: compiled by the author

To summarize the results of the study, we can posit that the first three hypotheses have been proved, the fourth – only partially, because along the largest barriers for innovations, such as insufficient independence of self-governance institutions and lack of motivation for innovation, participants stated that the essential barrier for innovation is the lack of financial resources. The sociological survey has shown, that a new perspective in innovation distinguishing additional innovations in organizational potential development and functional activities is justified.

Conclusions

1. Innovations in local self-governance institutions can be classified into the service innovation typology only partially, because in all service typization perspectives, political innovations are not evaluated.
2. When tying innovation in local self-governance institutions it is imperative to distinguish innovation at the political level, organizational potential development innovations (new values, innovations in organizational structures and management system innovations), administration level innovations (service and process innovations) and functional activities innovations (personnel, financial and marketing innovations).
3. The practical application of innovations is significantly behind the perceived need for them in the level of organizational potential development of the local self-governance institution. The need for innovations in the level of functional activities exceeds the level of their application.
4. The benefits of implemented innovations in local self-governance institutions mostly occurred in the areas of communication and information systems. The biggest barriers when applying innovations in local self-governance institutions are the insufficient independence of institutions, poor financial resources and lack of motivation for innovation.

References

- [1] ALTSHULER, A. A. - ZEGANS, M. C. 1997. Innovation and Public Management: Notes from the State House and City Hall. In: *Innovations in American Government*, hrsg. V. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, s. 68 - 80.
- [2] ARK, B. Van - BROERSMA, L. - HERTOOG, P. 2003. *Services Innovation, Performance and Policy: A Review*. <http://www.eco.rug.nl/~ark/polif/ezfinal-version.pdf> [2014-04-10].
- [3] ARIMAVIČIŪTĖ, M. 2007. *Funkcinių veiklų strateginis valdymas viešojo sektoriaus institucijose (Strategic Management of Functional Activities in Public Sector Institutions)*. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 20, p.81 - 90.
- [4] BALEŽENTIS, A. – ŽALIMAITĖ, M. 2012. *Lietuvos inovacijų infrastruktūra: struktūrinis funkcinis požiūris (Infrastructure of Innovation of Lithuania: the Structural Functional Perspective)*. Viešojo politika ir administravimas. Mokslo darbai, T. 11, Nr. 2, p. 198 - 213.
- [5] BEHN, R. D. 1997. The Dilemmas of innovation in American Government. In: *Innovations in American Government*, hrsg. V. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, s. 3 - 37.
- [6] GIEDRAITYTĖ, V. – RAIPA, A. 2012. *Rizikos valdymas viešojo sektoriaus inovaciniuose procesuose (Risk Management in Public Sector Innovation Processes)*. Viešojo politika ir administravimas, T.11, Nr. 4, p. 607 - 619.
- [7] GIEDRAITYTĖ, V. – RAIPA, A. 2013. *Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme (Challenges for Innovation Implementation in Contemporary Public Management)*. Viešojo politika ir administravimas, T.12, Nr. 2, p. 187 - 197.
- [8] GLOR, E. D. 2003. *Innovation Traps: Risks and Challenges in Thinking About Innovation*. The Innovation Journal, Vol. 8, No 2, p.1 - 18.5.
- [9] HARRISON, J. S. - JOHN, C. H. 1994. *Strategic management of organisations and stakeholders: theory and cases*. Minneapolis:West Publishing.

- [10] JOHNE, A. - STOREY, C. 1998. *New service development: A Review of the Literature and Annotated Bibliography*. European Journal of Marketing 32 - 34.
- [11] JONG, J.P.J. - BRUIN, A. - DOLFSMA, W. - MEIJAARD, J. 2003. *Innovation in service firms explored: what, how and why?* Literature review., EIM, Zoetermeer.
- [12] JUCEVIČIUS, R. 1998. *Strateginis organizacijų vystymas (Strategic Development of Organizations)*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras.
- [13] KAMENSKY, J. 2011. *The Next New Thing in Performance Management*. PA Times, vol. 34, No 5, p. 6 - 14.
- [14] KIRTON, M. J. 1989. *Adaptors and Innovators: Styles of Creativity and Problemsolving*. New York 1989.
- [15] LYNN, L. E. 1997. Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector. In: *Innovation in American Government: challenges, opportunities, and dilemmas*, hrsg. V. Alan A. Altshuler und Robert D. Behn, Washington 1997, s. 83 - 103.
- [16] Local Government Improvement and development 2005. *Innovation in Public services. Literature Review*. <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552> [2014-06-12].
- [17] METCALFE, L. - RICHARDS, S. 1990. *Improving Public Management*. 2. Aufl., London, Newbury Park, New Delhi 1990.
- [18] MOORE, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, London.
- [19] POVILAITIS, M. - ČIBIRIENĖ, J. 2007. *Inovacinė veikla ir jos ypatumai paslaugų srityje (Innovation activities and their Specific in the Area of Services)*. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Mokslo straipsnių rinkinys 1 (8), Šiaulių universiteto leidykla p. 239 - 248.
- [20] RAIPA, A. – Bučinskas, A. – Giedraitytė, V. 2012. *Inovacinių procesų valdymo viešajame sektoriuje dekompozicija: metodologinis aspektas (Decomposition of Innovation Process Management in the Public Sector: Methodological Aspect)*. Tiltai, 2 (59), 1 - 14.
- [21] RAIPA, A. – JURKŠTIENĖ, L. 2013. *Inovacijų vieta viešojo valdymo modernizavimo struktūroje: teorinis aspektas. Viešoji politika ir administravimas (The Place of Innovations in the Modernization of Public Management: Theoretical Aspect)*, T. 12, Nr. 2, p. 226 - 236.
- [22] RAIŠIENE, A. G. et al. 2013. *Outlines of Social Innovations in Lithuania*. European Scientific Institute: ESI publishing, Macedonia. ISBN 978-608-4642-13-8.
- [23] RAIŠIENĖ, A. G. 2014. Šiuolaikinių organizacijų veiksmingos vadybos gairės = Management guidance to the effective contemporary organization. In: *Veiksmingos vadybos gairės: teorinės įžvalgos ir Lietuvos orgaizacijų atvejai = Effective Management Guidelines: Theoretical Insights and Cases from Lithuania's Organizations*, Mykolas Romeris University, p. 429
- [24] SEGARRA-BLASCO, A. - GARCIA-QUEVEDO, J. - TERUEL-CARRIZOSA, M. 2008. *Barriers to Innovation and Public Policy in Catalonia*. International Entrepreneurship and Management Journal, Vol. 4, No 4, p. 431 -451.
- [25] THOM, N. - RITZ, A. 2004. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo matmenys (Public Management. Dimensions of Innovative Public Sector Management)*. Monograph. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.

Analysis of strategic management in a respondent group of agricultural enterprises

Mária KADLEČÍKOVÁ* – Michal FILO** - Zuzana KAPSDORFEROVÁ***

Abstract

The continuous globalisation, market liberalisation and volatility of environment, as well as efforts to retain a market position and to achieve a satisfactory competitive advantage are the factors urging managers to carefully consider the path of future development of their enterprises. In this respect, strategic management may be of much assistance. As indicated by a lot of studies and research on strategic management benefits, clearly-defined development objectives are essential for enterprises to refine their current situation into a desired future condition.

Some of the other challenges faced nowadays by the Slovak agro-food sector are associated with the 2014-2020 programming period of the Common Agricultural Policy, aimed at enhancing the sector's competitiveness, production of safe and quality food, increasing the employment in rural areas and promoting environmentally sustainable farming. To withstand the competition of other EU Member States and OECD countries, the Slovak agriculture and food industry will need to enhance its future development by incorporation and efficient use of strategic management elements facilitating a complex analysis of the sector's internal and external context and dimensions.

The main objective of this article is the analysis of application and utilisation of strategic management in a selected respondent group of agricultural enterprises in Slovakia. There are also two other partial objectives: an analysis of current situation concerning the application of strategic management principles and methods in a selected group of agricultural enterprises in Slovakia, and an analysis of influence of the level of strategic management on the financial performance and efficiency of agricultural enterprises.

Keywords: *strategic management, opportunities, success factors, agro-managers, threats, individual farms, agricultural holdings*

JEL Classification: E240, O180

1 The current status of research in Slovakia and abroad

The constantly changing conditions of the global economy today put enormous demands on managers. For enterprises operating in a volatile and rapidly changing environment the significance of strategic management as one of management forms is progressively growing. Strategic management, based on new approaches and solutions through application of unconventional methods and tools, is a key factor of survival, dynamic growth and prosperity of every organisation [Gregorová, 2006]. The validity of this opinion in agriculture was also confirmed by research results of Szabo and Jankelová [2006]. As indicated by the analysis of application of strategic management instruments and methods in agricultural primary production conducted by the two researches, principles of strategic thinking has already been mastered by some agricultural enterprises that can, as a result, successfully cope with the constantly and rapidly changing external environment.

* Dr. h. c. prof. h. c. doc. Ing. Mária Kadlečíková, CSc., Slovak University of Agriculture in Nitra, Faculty of Economics and Management, Department of Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: maria.kadlecikova@uniag.sk

** Ing. Michal Filo, PhD. former PhD., Department of Management, Faculty of Economics and Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: michal.filo@uniag.sk

*** Assoc.prof. Zuzana Kapsdorferová, PhD. Slovak University of Agriculture in Nitra, Faculty of Economics and Management, Department of Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: zuzana.kapsdorferova@uniag.sk

According to Tomek and Vávrová [2007], strategic management should be viewed primarily as building of a corporate strategy which forms a baseline for identification of goals, strategic measures planning and creation of fundamental preconditions for enterprise operation. Jakubíková [2008] views strategic management as a function of top management bodies whose tasks include the implementation of ultimate strategic decisions. Strategic planning and strategic management has also been researched by Gozora [2005].

Tichá and Hron [2003] view the strategy selection as a key phase following the working out of strategic alternatives on the basis of strategic analysis. Methods of selecting the most suitable strategy after identifying various alternatives are described by Bělohávek, Košťan and Šuleř [2006] who point out the importance of identifying and defining selection criteria – suitability, feasibility and acceptability.

2 Application of strategic management in agricultural primary-production enterprises

2.1 Characterisation of respondents

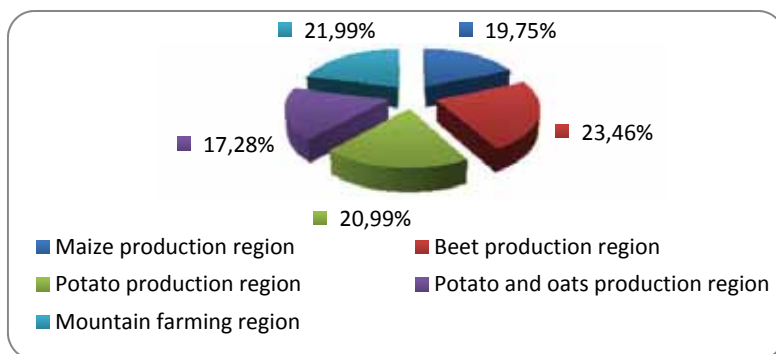
The questionnaire survey was conducted from April till June 2012. The respondent group consisted of enterprises involved in the programme of the Information Letters of the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic in 2006-2010.

The subjects of our research were the agricultural holdings operating in crop and livestock primary production.

Regarding the composition structure, the largest group of respondents were 51 agricultural cooperatives (62.96%). The second most numerous category were limited companies (more than 30% of respondents), and the remaining respondents were four joint-stock companies and one self-employed farmer.

From the production type aspect, the composition of the respondent group is illustrated in Figure 1. As the graph shows, individual production areas were almost evenly represented in the analysed respondent group. The surveyed enterprises came from 48 districts of the Slovak Republic, though most of them were located in the District of Bardejov (four enterprises).

Fig. 1 Composition structure of the surveyed group of agricultural enterprises from the aspect of production areas

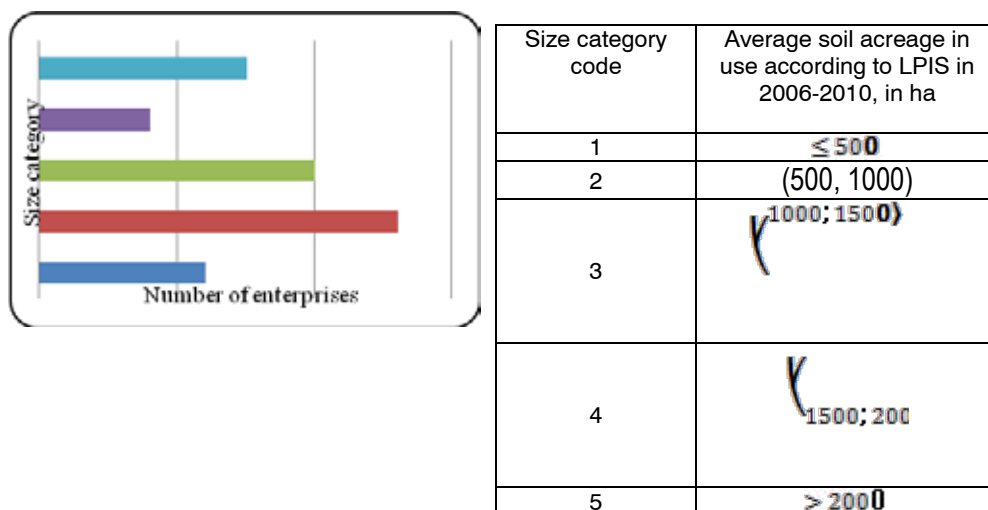


Source: Author's own work and research, and Monitoring Data Sheets of the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, 2006-2010

Of equal importance for further processing of data is the classification of respondent enterprises according to the number of employees. In total, the surveyed group consisted of four micro-enterprises (4.94%), 55 small enterprises (67.90%), and 30 medium enterprises (37.04%).

The composition structure of the respondent group according to acreage of agricultural soil shows that most enterprises fall into the size category of 500 ha to 1,000 ha of acreage. The fewest enterprises were those with the acreage of more than 2,000 ha of agricultural soil (Figure 2).

Fig. 2 Composition structure of the surveyed group of agricultural enterprises by acreage of agricultural soil, according to LPIS



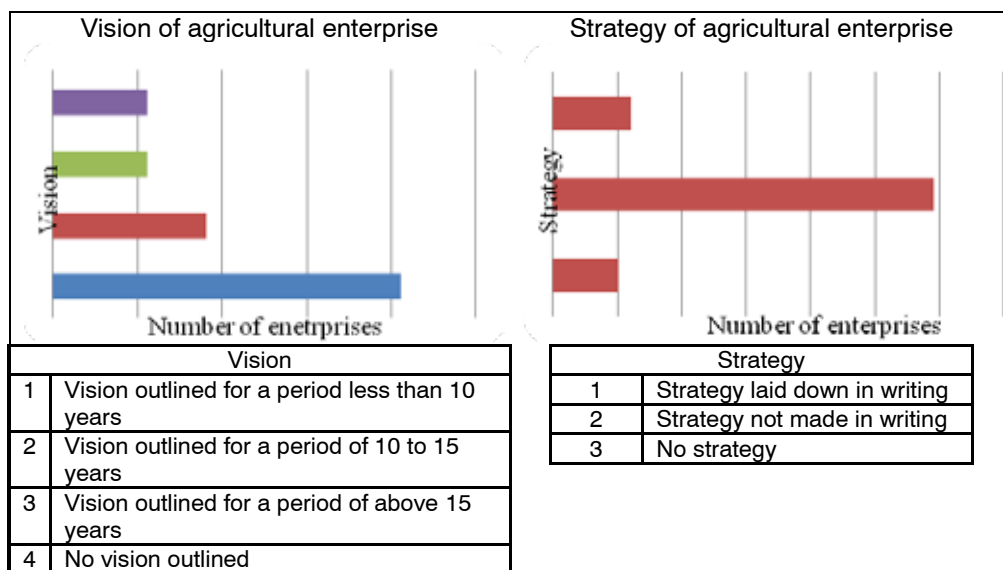
Source: Author's own work and research, and Monitoring Data Sheets of the Ministry of Agriculture of the Slovak Republic, 2006-2010

2.2 Assessment of strategic management application in the respondent group of agricultural enterprises

Besides addressing fundamental issues of existence and further development of a company, strategies also provide firm but flexible boundaries defining the course of development of an enterprise. Besides other topics, our research also included an enquiry whether agricultural enterprises have an outlined vision. Addressed was also an issue what, if any, was the form of strategy adopted in the analysed respondent group of agricultural enterprises. All these issues are reflected in Figure 3.

As the results show, most of the agricultural enterprises in the surveyed group did have an outlined vision available. Only 11 respondents (13.58 % of the respondent group) reported absence of a vision. In most enterprises where vision was available, it was outlined for a period shorter than 10 years (41 enterprises, i.e. 50.62 % of the surveyed group). Of the total of 81 enterprises of the respondent group there were 18 that had their vision outlined for a period of 10 to 15 years (22.22 %), while only 11 enterprises had their vision formulated for a period longer than 15 years (13.58 %). Concerning the strategy itself, there were only 10 enterprises (12.34 %) in which the strategic management process ripened to be formulated in writing. This, however, does not rule out a possibility that a strategy drawn up in writing might have been just a formal manifestation of strategic management with no specific indication of its efficiency and up-to-date relevance. It was found out that most enterprises in the analysed respondent group did not possess a strategy in written form (59 enterprises, i.e. 72.84 % of enterprises). There were 12 enterprises (14.81 %) without any strategy at all, and the number of such enterprises actually exceeded the number of enterprises which had their strategy drawn up in a written form.

Fig. 3 Corporate vision and strategy in the respondent group of agricultural enterprises in Slovakia

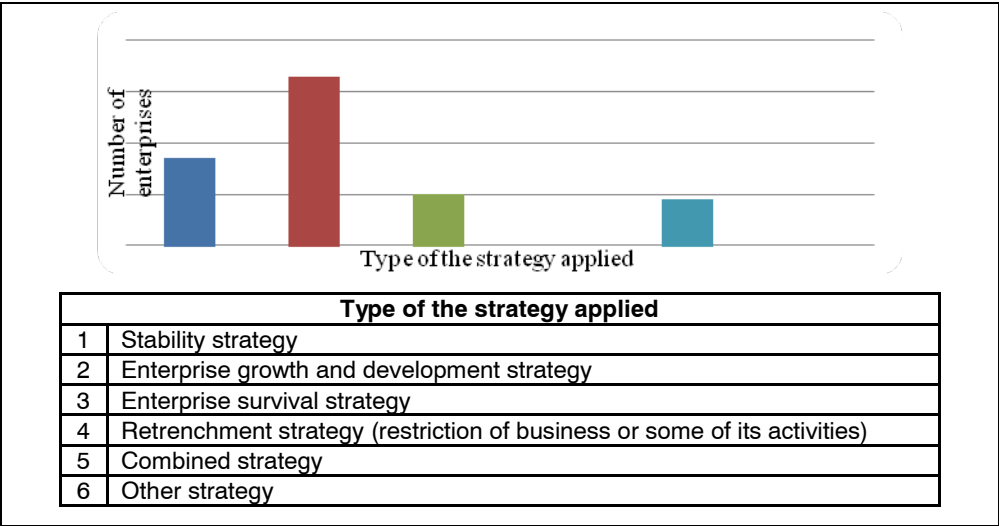


Source: Author's own work and research

Attention was also devoted to the enterprises which reported to have their strategy formulated either in writing or without a written form – a total of 69 (85.19 %) enterprises. The survey question related to the type of the strategy applied was based on a SWOT matrix which suggests three possible variants of the applied strategy: growth strategy, stability strategy, and retrenchment strategy. With regard to the unfavourable situation currently affecting the agriculture, another strategy was also added – the business survival strategy. As the above strategies may be applied in a combined form too, the respondents had an option to report a combined strategy or to report any other strategy applied in their enterprise. As the research results in this area, presented in Figure 4, indicate, the strategies applied in a majority of the surveyed enterprises were those aimed at company growth and development. Stability strategy was applied in 17 (20.99 %) enterprises and the survival strategy was deployed in 10 (12.35 %) enterprises of a total of 81 respondent entities in the analysed group. Besides that, 9 enterprises (11.11 %) reported the use of combined strategies. None of the surveyed entities showed efforts to retrench the business or any of its activities. Similarly, none of the respondents reported application of any other strategy.

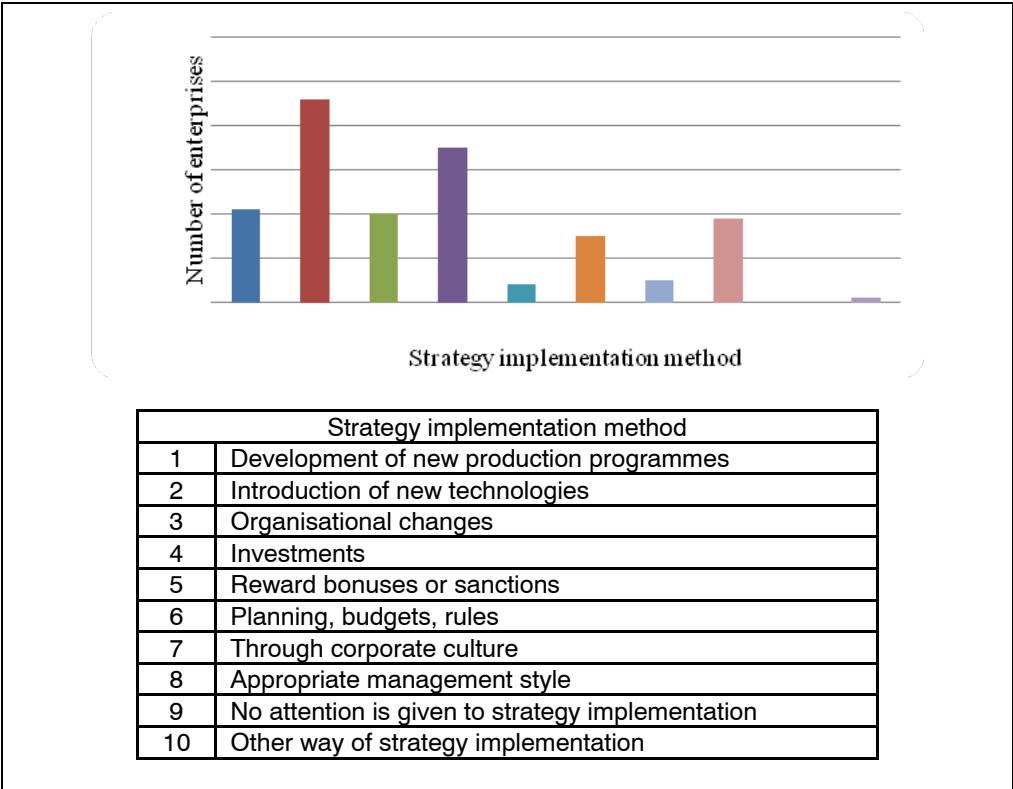
The methods of implementation of the formulated strategy into practice are presented in Figure 5. The most common way of strategy implementation in the analysed group of agricultural enterprises was introduction of new technologies. Another rather frequent method were investments, with development of new production programmes, organisational changes and appropriate management style being roughly of equal importance in the strategy implementation. It is necessary to point out that in this case the respondents had an option of multiple answers. Figure 5 therefore presents the absolute number of responses in the cases of individual strategy implementation alternatives.

Fig. 4 Strategies applied in the surveyed group of agricultural enterprises



Source: Author's own work and research

Fig. 5 Strategy implementation methods in the surveyed group of agricultural enterprises in Slovakia



Source: Author's own work and research

Concerning the suitability of the strategy applied, a 1-to-5 scale was used by the respondents to rate their ability to achieve their corporate visions through formulated strategies, with the score of 1 marking a definite impossibility and grade 5 marking absolute certainty in achieving the vision by means of the given strategy. With most respondents using the rating of 3 and 4, more than a half agricultural enterprises considered their strategies less or more appropriate and believed that they would be helpful rather than hindering in the effort to achieve a vision. To provide a more complex view of responses it may be added that the rating level 3 was indicated by 22 enterprises and an equal number of respondents reported the rating 4 (27.16 % of the entire respondent group and 31.88 % of the enterprises with a corporate strategy defined, for both ratings in total). There was only a single enterprise which assessed its strategy as unsuitable, while the highest score of 5, marking the best suitability of the strategy with respect to the corporate vision, was reported by 21 entities, which makes 25.93 % of all the 81 surveyed entities and 30.43 % of the enterprises reporting to have a corporate strategy in place.

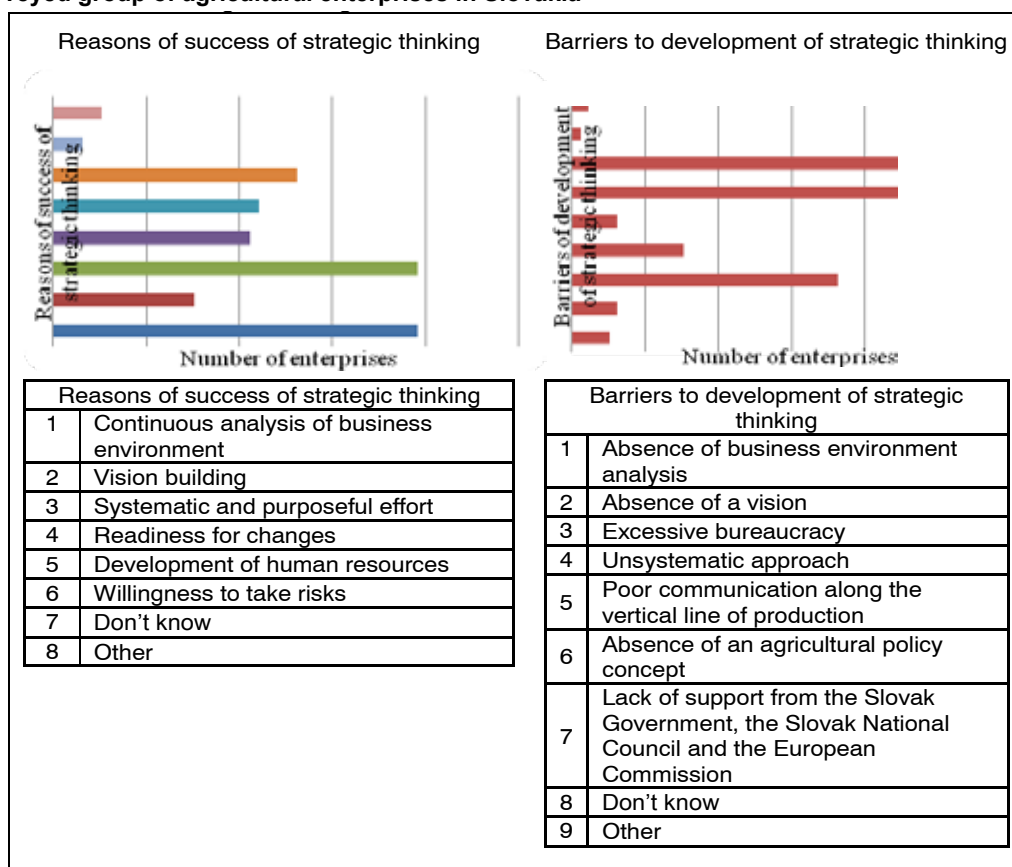
The research results also indicate that the enterprises which had a corporate strategy drawn up (either in writing or without a written form) monitored their surroundings for new opportunities or risks, adapting their strategies continuously and flexibly to the changing external environment conditions. The attention devoted to new opportunities and threats in the external environment that could, in the context of strengths and weaknesses of the enterprise, stimulate a change of the corporate strategy, was rated by 29 (35.80 %) of the total of 81 respondents at the rating grade 4, while 28 enterprises (34.57 %) graded this factor at the value 5. A 1-to-5 rating scale was used again, with 1 meaning that the enterprises do not examine opportunities and risks, and 5 meaning that the greatest possible attention is given to such external factors.

As the survey shows, the degree of making employees familiar with the corporate strategy (in companies with a strategy defined) is moderate. On a 1-to-5 rating scale, the value 3 was the most frequent answer, given by 32 entities, i.e. 39.51 % of all the 81 surveyed enterprises and 46.38 % of a total of 69 enterprises having a strategy defined. Levels 4 and 5 were used for grading the employees' awareness of the corporate strategy by 26 enterprises, i.e. 32.10 % of the respondent group and 37.68% of the companies with a strategy in place.

2.3 Reasons of success of strategic thinking and barriers to its development in the surveyed group of agricultural enterprises in Slovakia

Specific results of the analysis of reasons of success of strategic thinking and obstacles hindering its development in the surveyed group are illustrated in Figure 6. Continuous monitoring of the business environment and systematic objective-driven purposeful effort may be considered the two major reasons behind the success of strategic thinking in the respondent group. Both factors were concurrently reported by 39 respondents (48.15 %). The second most frequently indicated determinant of successful strategic thinking was the willingness to take risks (32.10 % of respondents) and roughly an equal share of responses identified the human resources development (27.16 % of respondents) and readiness to adapt to changes (25.93 % of respondents) as the reasons of success of strategic thinking. Five enterprises (6.17 %) reported other reasons of strategic thinking success (for instance, esprit de corps of the employees being a response of particular interest). Three enterprises (3.70 % of respondents) were unable to identify the reasons of success of strategic thinking.

Fig. 6 Reasons of success of strategic thinking and barriers to its development in the surveyed group of agricultural enterprises in Slovakia



Source: Author's own work and research

According to the research results, absence of an agricultural concept was regarded as the most serious obstacle to strategic thinking, cited by as many as 70.37 % respondents (the survey was conducted prior to the current policy concept adoption). Identified as the second most serious barrier was a lack of support from the Government of the Slovak Republic, the National Council of the Slovak Republic, and the European Commission (cited by 60.49 % of enterprises). Excessive bureaucracy was viewed by respondents as another major barrier to strategic thinking (as reported by 44.44 % agricultural enterprises involved in the survey). There was only one entity that was unable to identify any obstacle to strategic thinking and two enterprises cited other barriers.

Conclusion

On the account of businesses, strategic management is becoming an increasingly pressing issue, particularly with respect to the conditions resulting from the current turbulent economic development. This applies to all the enterprises operating on the market, including those active in the area of agriculture and food industry. Agricultural enterprises are facing an even more difficult situation as their financial and economic performance greatly depends on a range of other factors (the Common Agricultural Policy, climatic conditions, crop and livestock diseases, volatile prices of agricultural commodities, etc.). We believe that rational approach in strategic management may assist such enterprises to successfully cope with the instability strongly associated with the current development of agriculture in Slovakia.

The main objective of the article was an analysis of strategic management in a respondent group of selected agricultural enterprises in Slovakia, carried out on the basis of the initial information outlined in the first chapters.

Following the analysis of the industry, strategic management itself was examined in the surveyed group of agricultural enterprises. Besides checking the presence of individual elements of strategy, the research included the assessment of influence of strategic management on the performance of the surveyed enterprises, mainly due to the fact that benefits of strategic management are an issue extensively discussed by many authors. Empirical testing was conducted, for instance, by Szabo and Jankelová [2006], as referred to in the chapter titled "The current status of research in Slovakia and abroad". The issue of analysing the benefits of strategic management is undoubtedly of great importance with respect to possible theoretical as well as practical gains. Examined was therefore the influence of the level of development of strategic management on financial performance of enterprises (measured by selected ratio indicators of financial analysis) as well as the influence of the strategic management level on selected indicators of efficiency.

The following results were gained from statistical testing of values of the given indicators:

- The profitability and returns of total capital with the use of EBT grew in parallel to the increasing strategic management level. Enterprises devoting greater attention to strategic management thus achieve higher values of the profitability indicator.
- The gross income per hectare of agricultural soil grew in parallel to the increasing strategic management level.
- Similarly, the values of income per employee grew in parallel to the increasing level of strategic management.

Strategic management is undoubtedly an issue of cardinal importance also in the case of agricultural enterprises, playing a crucial role in the agricultural production and food industry. Its significance is particularly associated with adaptation to climate changes and safeguarding food supplies for the continuously growing global population, although the requirements of sustainable management of natural resources are of equal importance. The research also highlighted the fact that if agricultural enterprises are expected to increase their performance and gradually stabilise their production, economic and financial positions as well as their position on the market, it will be necessary to devote greater attention to application of strategic management in the agro-food industry at all levels, i.e. on the central (ministerial) level, on the institutional level, and as well as on the level of individual enterprises.

References

- [1] BĚLOHLÁVEK, K. – KOŠŤAN, P. – ŠULER, O. 2006. *Management*. Brno: Computer Press, 2006, 736 s., ISBN 80-251-0396-X.
- [2] GOZORA, V. 2005. *Podnikový manažment*. 3. vyd. Nitra: SPU, 2005, 190 s., ISBN 80-8069-462-1.
- [3] JAKUBÍKOVÁ, D. 2008. *Strategický marketing: Strategie a trendy*. Praha: Grada, 2008, 269 s., ISBN 978-80-7400-120-8.
- [4] SZABO, Ľ. – JANKELOVÁ, N. 2006. *Faktory úspešnosti agrárnych podnikov v Slovenskej republike*. Bratislava: Ekonóm, 2006, 157 s., ISBN 80-225-2213-9.
- [5] TICHÁ, I. – HRON, J. 2003. *Strategické řízení*. Praha: Česká zemědělská univerzita. 2003, 240 s., ISBN 80-213-0922-9.
- [6] TOMEK, G. – VÁVROVÁ, V. 2007. *Řízení výroby a nákupu*. Praha: Grada Publishing, 2007, 384 s., ISBN 978-80-247-1479-0.
- [7] VAROŠČÁK, J. – IZAKOVIČ, T. 2007. *Strategické predpoklady plánovania zisku poľnohospodárskych podnikov*. Bratislava: VÚEPP, 2007, 67 s., ISBN 978-80-8058-457-3.

Improving the efficiency of the treatment system of municipal solid waste in Russia on the example of the Moscow region

Sergei KIRSANOV* - Yevgeny SAFONOV** - Galina PALAMARENKO

Abstract

Resume feature of the development of modern information-industrial society is a significant increase in the interdependence of the economy and the social sphere. One manifestation of this interdependence is increasing utilization of municipal solid waste, and are the final stage of the life cycle of any product, and at the same time ensuring the necessary conditions of life of people. In recent years the Russian legislation regulating the activities on the treatment of municipal solid waste has undergone significant changes. However, in most municipalities of the country the organization of the collection and recycling of household waste are resolved satisfactorily.

Keywords: *treatment of municipal solid waste, waste production and consumption, recycling, solid waste landfill, waste*

JEL Classification: H76, H41

Введение

Отсутствие в большинстве муниципалитетов России гибких экономических рычагов, позволяющих использовать бытовые отходы в качестве вторичных ресурсов, влечет за собой низкую эффективность функционирования предприятий, обслуживающих коммунальную сферу и приводит к низкому качеству оказываемых жилищных и коммунальных услуг, а также загрязнению природной среды.

Изменение существующей, малозэффективной технологии переработки вторсырья возможно только при существенном пересмотре и расширении спектра современных технических средств и экономических инструментов, с помощью которых будет построена иная экономическая, экологически приемлемая схема переработки вторсырья, направленная на повышение качества как процесса обращения твердых бытовых отходов (далее - ТБО), так и городского хозяйства в целом.[16]

Основы государственной политики в области обращения с твердыми бытовыми отходами в РФ изложены в «Концепции обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации»[8]. В концепции проводится анализ существующего положения в области управления отходами, рассматриваются основные направления сбора, транспортировки и обезвреживания твердых бытовых отходов, основные особенности переработки вторичного сырья, а также предлагаются мероприятия по совершенствованию экономического механизма в системе управления ТБО.

В 1998 году был принят Федеральный закон №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 28.07.12 г. с изменениями и дополнениями от 23.09.12 г.), который определил правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

* Sergei Kirsanov, profesor, President of the Municipal Development Institute, Head of the Governmental and Municipal Management, St. Petersburg Institute for Humanitarian Education, Russia, e-mail: ksaimr@mail.ru

** Yevgeny Safonov, prof. dr., rector Russian state humanitarian university in Moscow, Branch Domodedovo, Russia, e-mail: ensafonov@mail.ru

Согласно ст.13, устанавливающей требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований, организация раздельного сбора отходов возложена на местные органы самоуправления. В этой же статье упоминается порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды. Этот Закон является ключевым документом при организации раздельного сбора отходов.

Также организацию и порядок сбора бытовых отходов и мусора на территории муниципальных образований регламентирует ФЗ №7 «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.06.2012 г.), относя эти вопросы к ведению органов местного самоуправления. Так к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

В целях предотвращения вредного воздействия отходов на окружающую природную среду ст. 24 ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 25.06.2012г.) устанавливается обязательное нормирование образования отходов и лимитирование их размещения, а согласно ст. 30 выделяется перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию. Данный перечень устанавливается Правительством РФ в соответствии с Федеральными Законами, в том числе с ФЗ от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. от 28.07.2012 г.).

Кодекс «Об административных правонарушениях» №195-ФЗ от 30 декабря 2001 года (ред. от 01.12.2012 г.) определяет ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления (ст. 8.2).

Формой статистической отчетности органов местного самоуправления является форма 1-КХ «Сведения о благоустройстве городских населенных пунктов», где учитывается объем вывезенного за год бытового мусора. Данная форма была утверждена Постановлением правительства от 16.06.2006 года «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере жилищно-коммунального хозяйства на 2007 год» (в ред. Приказа Росстата от 20.08.2008 года №200).

В целях реализации статьи 18 Федерального Закона №89 «Об отходах производства и потребления», принято Постановление Правительства РФ № 461 от 16.06.2000 года «О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» (ред. от 29.08.2007г.), обязывающее индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Для организации рациональной системы сбора, хранения, регулярного вывоза отходов и уборки территорий в качестве методической помощи местным органам самоуправления разработаны «Методические рекомендации о порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов Российской Федерации» МДК 7-01.2003, утвержденные Постановлением Госстроя России от 21 августа 2003 г. № 152.

Необходимость разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов определена «Санитарными правилами содержания территорий населенных мест» (СанПиН 42-128-4690-88), которые устанавливают требования к сбору твердых, жидких бытовых и пищевых отходов, а также уборке населенных мест и объектов с обособленной территорией (пляжи, рынки, парки).

Упомянутыми нормативно-правовыми документами не исчерпывается законодательная база. В каждом конкретном случае применяются ведомственные нормативно-правовые акты и нормативно-техническая документация.

1 Организация сбора и утилизации твердых бытовых отходов

Рассмотрим организацию сбора и утилизации твердых бытовых отходов на территории Московской области.

При переходе к рыночной системе хозяйствования старые методы перестали работать, не были созданы условия, которые стимулировали бы сбор и использование вторичного сырья в новых условиях. Специализированные предприятия, занимавшиеся переработкой вторичных материалов, акционировались и частично перешли на другие виды деятельности, что привело к резкому уменьшению сбора и использования вторичного сырья. Для сбора вторичных ресурсов в Московской области существовала развитая система, которая включала в себя производственно-заготовительные предприятия, производственные участки и приемные пункты.

Объемы образования ТБО в Московском регионе складываются из двух потоков: от жилого фонда и от общественных и коммерческих организаций и учреждений. В количественном отношении потоки составляют: из жилого фонда – 1,9 млн.т/год (60% от всех собираемых ТБО), из общественных и коммерческих организаций и учреждений – 1,2 млн. т/год (40% от всех собираемых ТБО). Из всего объема ТБО только 10% подвергаются промышленной переработке на городских объектах, 62% вывозится на районные полигоны, 24% подвергается уплотнению на мусороперегрузочных станциях. Кроме того, в городе в 2011 году образовалось 420 тыс. т. крупногабаритного мусора, который вывозится на полигоны без переработки. Захоронение ТБО на полигонах и свалках в 2010 году оставалось преобладающим методом размещения муниципальных ТБО. В 2010 году объем захоронения ТБО от муниципального жилого фонда составил 1,9 млн.т., т.е. около 90% от общего объема. [23]

Однако следует заметить, что ситуация, сложившееся в сфере захоронения ТБО в Московской области, требует корректировки ранее принятых решений:

- в последние годы происходит перераспределение потоков ТБО в пользу полигонов, расположенных в десятикилометровой зоне от населенных пунктов и МО, что ведет к ухудшению экологической обстановки в регионе;

- размещение ТБО от жилищного фонда осуществляется зачастую на полигонах, не имеющих лимитов на размещение отходов, либо имеющиеся лимиты превышаются в несколько раз.

Следует также обратить внимание на проблему переработки полимерных материалов, которых ежегодно образуется десятки тысяч тонн. В экспериментальном порядке в некоторых районах Московской области производится сбор алюминиевых банок из-под напитков. За последние годы собрано 1300 т. банок, в т.ч. в 2010 г. - 500 т., что позволило сократить расходы на прогон до полигонов 1500 рейсов больших мусоровозов.

За 2010 г. в Московской области собрано 1.026 млн. т. вторичного сырья, из которых 545 тыс. т. переработано в регионе, остальное отправлено для переработки в другие регионы России. Объем сбора вторичного сырья по сравнению с 2009 г. возрос в 1.3 раза, а объем переработки - в 2 раза. В целом по Московскому региону объемы утилизированных, захороненных и использованных вторично отходов возросли по сравнению с объемами 2009 г. в 1.5 раза.[23]

2 Система сбора и удаления ТБО в городе Московский

Систему сбора и удаления ТБО в городских поселениях рассмотрим на примере г. Московский. Система предусматривает централизованный планомерно-регулярный сбор, при применении утилизационного метода обезвреживания. В основе метода лежит биологический принцип утилизации захоронения на полигоне ТБО.

К достоинствам этого метода относятся возможность подчинения движения машин строгому графику, а так же обслуживания контейнеров, как на контейнерных площадках, так и у подъездов, в случае установки пластмассовых контейнеров в мусоропроводах.

Численность постоянно проживающего населения в городе Московский почти 19 тыс. чел.

Сбор и удаление ТБО в городе осуществляется по схеме централизованной планово-регулярной системы очистки организацией МУП УК ЖКХ «Московский».

Процент охвата населения городского поселения города Московский планово-регулярной системой очистки составляет – 100 %.

За содержание контейнеров ТБО и контейнерных площадок для сбора отходов и мусора от жилого фонда города Московский отвечают две управляющие компании: ООО УК «Десна» и ООО УК «Союз Московский» (обслуживает 69,5% населения).[25]

Единственным специализированным предприятием, осуществляющим сбор и транспортировку твердых бытовых отходов на территории города Московский, является предприятие МУП УК ЖКХ «Московский», имеющее лицензию на деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению отходов 1-4 класса опасности: № ОТ-05-000924 (69) от 14 мая 2009 года, сроком действия до 14 мая 2014 года.

МУП УК ЖКХ «Московский» осуществляет вывоз твердых бытовых отходов специализированным автотранспортом из контейнеров, расположенных в жилищном фонде, на предприятиях городского поселения Московский Ленинского района.[24]

Система сбора и удаления ТБО в г. Московский предусматривает централизованный планово-регулярный сбор по нескольким системам: первая -«несменяемые контейнеры», вторая - система «сменяемых контейнеров», третья и четвертая «сбор в мусоровоз». В системе «сменяемых контейнеров» применяются контейнеры объемом 8 м3, предназначенные для сбора КГО (крупногабаритных отходов). По мере заполнения контейнеры КГО заменяются бункеровозом на пустые контейнеры.

В системе «несменяемых контейнеров» заполненные отходами контейнеры разгружаются в мусоровоз, после чего их возвращают на место. Используются контейнеры объемом 0,75 м3, исключением является использование бункеровоза КАМАЗ Х339СУ177 (32 м3), который загружает 8 м3 контейнеры в кузов и возвращает их на место.

Сбор ТБО от населения, бюджетных учреждений, предприятий и сферы услуг в г. Московский осуществляется в стандартные контейнеры.

Часть контейнеров ТБО расположена рядом с контейнерной площадкой. По данным МУП УК ЖКХ «Московский» ситуация объясняется тем, что данные контейнерные площадки оборудованы крышей и для погрузки в мусоровоз контейнеры ТБО требуется вывозить. Ввиду неудовлетворительного состояния колес контейнеров и выездов с контейнерных площадок контейнеры ТБО вынесены рядом с контейнерной площадкой.

В случае износа контейнеров ТБО на контейнерных площадках управляющие компании города Московский делают запрос в МУП УК ЖКХ «Московский» на их замену или производят их закупку самостоятельно в специализированных организациях.

В 2012 г. силами МУП УК ЖКХ «Московский» вывезено для захоронения на полигоне ТБО 29977,64 м3 бытового мусора от населения и предприятий, организаций городского поселения Московский (по данным бухгалтерского учета реализации услуг). Кроме того, по муниципальным контрактам на уборку несанкционированных свалок ТБО и вывоз крупногабаритных отходов вывезено на полигон ТБО дополнительно 5020,96 м3.

Объем отходов, вывезенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в 2010 г. для захоронения на полигоне ТБО своими силами, незначителен – 2805,2 м³ (7,4% от общего объема вывезенных отходов).

Вывоз ТБО от контейнерных площадок городского поселения осуществляется в зимнее время 1 раз в два дня, в летний период – ежедневно. Вывоз крупногабаритных отходов производится на основании муниципальных контрактов организацией МУП УК ЖКХ «Московский».

Мощность вывоза мусора от жилого фонда, предприятий и организаций от города Московский составляет:

- max (летний период) – 444 м³ (200 м³ уплотненного мусора, 244 м³ неуплотненного);
- min (зимний период) – 154 м³ (86 м³ уплотненного мусора, 68 м³ неуплотненного). [25]

Для сбора и транспортировки ТБО и КГО от жилого фонда и учреждений социальной сферы города, предприятие МУП УК ЖКХ «Московский» эксплуатирует семь мусоровозов и два бункеровоза. Также для сбора КГО и несанкционированных свалок предприятие использует пять грузовых машин, три трактора, три трактора-погрузчика, один погрузчик-экскаватор и один погрузчик.

МУП УК ЖКХ «Московский» для уплотнения отходов на полигоне ТБО использует бульдозер. Изолирующий материал на полигон привозится теми же грузовыми машинами, которые предназначены для вывоза КГО и несанкционированных свалок.

Автомшины, осуществляющие вывоз ТБО, работают по графику и разработанным маршрутам. Маршрутизация движения собирающего мусоровозного транспорта осуществляется для всех объектов, подлежащих регулярному обслуживанию. За маршрут сбора отходов принимают участок движения собирающего мусоровоза по обслуживаемому району от начала до полной загрузки машины.

Все маршруты разрабатывают в графической и текстовой формах. Графическая форма маршрутов сбора ТБО - нанесение на план городского поселения линии движения соответствующих мусоровозов с указанием начального и конечного пунктов сбора, а также направления движения. Текстовая форма маршрута сбора ТБО - последовательное перечисление адресов домовладений, обслуживаемых за один рейс мусоровоза до его максимального заполнения.

В дополнение к маршрутам движения мусоровозов разрабатывают подробный график (расписание) движения. График движения позволяет в любое время определить, где находится мусоровозная машина, какое домовладение она обслуживает, когда должна прибыть на конечный пункт маршрута или к месту разгрузки, и когда отправиться по следующему маршруту.

На территории города Московский действуют следующие нормы накопления ТБО – для благоустроенного жилого фонда – 1,0 м³/год на 1 человека, для неблагоустроенного жилого фонда – 0,5 м³/год на 1 человека.

Тариф за сбор и транспортировку ТБО: от предприятий - установлен МУП УК ЖКХ (составляет 300 руб. за 1 м³ + пробег, зависит от договорных условий заказчика); От населения – установлен управляющими компаниями - ООО УК «Союз Московский» (1 руб. за 1 м² площади квартиры), ООО УК «Десна» (63 коп. за 1 м²).

3 Полигон твердых бытовых отходов

Вывоз ТБО от территории города Московский осуществляется на полигон ТБО Ленинского района. Эксплуатация полигона ТБО осуществляется предприятием МУП УК ЖКХ Ленинского района. Деятельность МУП УК ЖКХ на полигоне ТБО осуществляется согласно договора аренды муниципального имущества. [24]

В качестве положительных сторон в устройстве действующего полигона ТБО отмечается следующее:

- наличие подъездной дороги, содержащейся в удовлетворительном состоянии;
- создание по периметру полигона ограждающей канавы глубиной до 1,5 м с обваловкой высотой до 1,0-1,2 м, заменяющими (в комплексе) ограждение;
- наличие системы контроля за состоянием подземных вод, состоящей из 6 наблюдательных скважин;
- обеспечение удовлетворительных санитарно-гигиенических и бытовых условий для обслуживающего персонала (наличие вагона-бытовки с привозной водой и печным отоплением);
- наличие выделенной площадки для стоянки техники;
- оборудование контрольно-дезинфицирующей ванны для мойки колес мусоровозов.

Для соблюдения санитарно-эпидемиологических норм на полигон ТБО разработаны следующие документы:

- программа производственного контроля;
- инструкция по приему ТБО на полигон;
- регламент работы полигона ТБО.

Захоронение привозимых отходов производится на технологических картах. Изоляция уплотненных слоев осуществляется привозным грунтом.

В соответствии с исходными материалами МУП УК ЖКХ «Московский», общая вместимость полигона ТБО - 295589 м³. На конец 2012 года фактически было захоронено 145000 м³ отходов. Остаточная вместимость, таким образом, на этот период составила 150589 м³ отходов.

Объемы утилизируемых (захороненных) отходов на полигоне ТБО от территории городского поселения Московский согласно данных, предоставленных организацией МУП УК ЖКХ «Московский», составляют:

- за 2008 год – 31,16 тыс. м³;
- за 2009 год – 31,85 тыс. м³;
- за 2010 год – 33,2 тыс. м³;
- за 2011год – 37,8 м³;
- за 2012 год – 15,1 тыс. м³. (за шесть месяцев). [24]

Приведенные данные позволяют сделать вывод о ежегодном приросте объемов ТБО, захораниваемых на полигоне. Вместе с тем следует заметить, что данная информация получена на основании бухгалтерского учета реализации услуг и не дает полной картины фактического объема ТБО, размещенного на полигоне ТБО. Дело в том, что МУП УК ЖКХ «Московский» принимает к оплате не фактический объем вывезенных отходов, а расчетный – в соответствии с утвержденными нормами накопления, уже не соответствующими современному уровню потребления (см приложения: табл.1 и табл.2).

4 Недостатки системы обращения с ТБО в г. Московский

Обзор состояния системы обращения с ТБО города Московский выявил следующие проблемы:

1.Существующая нормативно-правовая база в области управления отходами является недостаточной: отсутствуют Правила обращения с отходами и нормативы образования с отдельными видами отходов.

2. Источниками образования оплачиваются только услуги по вывозу ТБО, удаление отдельных видов отходов и ликвидация несанкционированных свалок проводится за счет бюджетных средств.

3. Состояние существующих контейнерных площадок не отвечает основным требованиям санитарно-гигиенических норм:

- не регулярно проводится санитарная обработка;
- контейнеры не укомплектованы крышками (что приводит к раздуванию ТБО, появлению грызунов и т.п.)
- не все контейнерные площадки имеют ограждения, что не обеспечивает экранирование сопредельной территории от развеивания «легких фракций» ТБО, большинство контейнеров металлические, не оборудованы крышками, имеют высокий уровень износа (не окрашены, имеют следы коррозии, трещины и т.д.)

4. Недостаточно развита система сбора крупногабаритных отходов:

- недостаточное количество бункеров;
- недостаточное количество мусоровозов-бункеровозов.

5. Не организована система сбора вторсырья от населения.

6. Нет мусоросортировочных станций.

5 Пути решения проблем

Исходя из вышеописанных проблем в системе обращения с ТБО на территории г. Московский, предлагаются следующие пути их решения:

1. С целью решения проблемы ограниченности свободной территории, дефицита контейнерного парка, улучшения санитарного состояния жилой застройки в городе Московский Ленинского района, предлагается установка контейнеров заглубленного типа и организации процесса сбора и вывоза отходов по данной технологии, также существует возможность замены контейнеров на больший объем, т.е. 1,1 м³ в случае, если в данный момент на площадке установлено не более семи контейнеров объемом 0,7 м³. Система сбора отходов в заглубленные контейнеры относится к инновационной системе сбора и вывоза.

2. Площадки для сбора отходов предлагается оснастить специальными контейнерами. Конструкция полуподземного контейнера представляет собой стойкий к коррозии каркасный колодец, 2/3 которого находится под землей. Внутри контейнера размещается полипропиленовый мешок многоразового использования – непосредственный накопитель для мусора. Видимыми на поверхности остаются только шахты для заброса отходов, которые могут гармонично вписываться в пейзаж города.

3. Экономическая эффективность использования контейнеров заглубленного типа для сбора отходов по сравнению с традиционными металлическими даёт снижение себестоимости обслуживания (за счет сокращения количества рейсов по вывозу, времени на опорожнение, сроков фактического использования, ремонтозатратности, стоимости оборудования месторасположения, самообслуживания по нормам СанПина и т.д.) на 19%.

4. В целях организации системы сбора вторичного сырья возможна установка контейнеров для раздельного сбора с соответствующей маркировкой и цветовым обозначением силами организаций, осуществляющих сбор вторичного сырья с обязательством периодического вывоза накопленных полезных фракций ТБО с целью последующей переработки. Экономическо-социологический эффект:

- для организаций, собирающих вторсырьё - экономия на содержании пункта вторичного сырья включая сотрудника, а также невозможность получения большего объема вторсырья;

- для муниципалитета - снижение нагрузки на полигон ТБО, сортировка ТБО на этапе накопления;
- для граждан - эффект возможен только при уменьшении тарифа на понижающий коэффициент в случае применения системы раздельного сбора, либо сокращение в отношении данных граждан норм накопления ТБО.

5. Разработка и принятие муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих взаимоотношения всех категорий природопользователей, обеспечивающих правовые и экономические условия деятельности в сфере обращения с ТБО производства и потребления на территории города Московский, в том числе:

- Определение приоритетов стратегии в развитии системы обращения с отходами, разработка и утверждение Концепции обращения с отходами.
- Разработка и принятие муниципальной целевой программы «Чистый город».
- Разработка и принятие муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих порядок сбора, хранения, транспортировки и первичной переработки вторичных материальных ресурсов.

6. Содействие созданию предприятий различных форм собственности, выполняющих работы и оказывающих услуги в сфере обращения с отходами.

7. Размещение на полигоне ТБО сортировочной станции, возможно заключение договора концессии на строительство и эксплуатацию этой сортировочной станции.

8. Основным решением проблемы системы сбора и утилизации ТБО, как одной из основных задач ЖКХ г.Московский возможен его перевод на полную самоокупаемость. Основными направлениями работ по решению данной проблемы могут стать следующие:

- внедрение комплексной механизации санитарной очистки города;
- повышение технического уровня, надежности, снижение металлоемкости по всем группам машин и оборудования;
- двухэтапная система транспортировки отходов;
- максимально возможная утилизация, вторичное использование;
- экологически безопасная переработка и складирование оставшейся части отходов;
- развитие рынка вторичного сырья и ее продукции;
- поощрительная налоговая, кредитная и амортизационная политика в области обращения с твердыми бытовыми отходами;
- внедрение системы государственного учета и контроля сбора, транспортировки, обезвреживания и складирования ТБО;
- оптимизация тарифов сбора, транспорта и утилизации ТБО;
- снижение стоимости услуг для населения и повышение эффективности системы управления ТБО.

9. В целях повышения эффективности информационного обеспечения управления обращением ТБО должна быть разработана система единого информационного банка, включающая сведения об отходах, технологиях, оборудовании и эффективности переработки, сведения об отечественном и зарубежном опыте, научно-техническом потенциале, о проводимых и внедренных НИР и ОКР, о конъюнктуре отечественного и зарубежного рынка вторичного сырья и пр.

Заключение

Анализ современного состояния системы обращения с ТБО в России на примере Московской области показал, что она далека от оптимальной и значительно отстает от уровня ведущих европейских стран. Поэтому возникает острая целесообразность в ее реформировании или

оптимизации. Особенно это касается направления по обеспечению раздельного сбора ТБО, что должно обеспечивать их эффективную дальнейшую переработку и обезвреживание.

Проблема обращения твердых бытовых отходов является одной из ключевых для обеспечения эколого-экономического развития поселений страны. Федеральной власти следует разработать Концепцию по сжиганию твердых бытовых отходов, имея ввиду массовое строительство мусоросжигательных заводов не менее одного на каждый регион (за небольшим исключением), при безусловном обеспечении экологической безопасности населения. Кроме того, на наш взгляд, Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о создании специализированной организации с условным названием Российская компания «Вторресурсы», на которую может быть возложена ответственность за организацию сбора и переработки вторичного сырья на территории России. По опыту зарубежных стран статус такой организации должен быть определен как некоммерческая организация, что в наибольшей степени соответствует рыночным условиям хозяйствования. Однако, учитывая значительные масштабы территории России нельзя исключать из рассмотрения и вариант придания такой организации статуса государственного учреждения или унитарного предприятия.

Существующая в большинстве городов России система сбора ТБО является унитарной и не предусматривает разделение потоков ТБО на различные фракции, выделение опасных отходов из общего объема, сбор вторичных сырья. Причиной тому является отсутствие механизма мотивации участников процесса сбора ТБО. Имеющийся зарубежный опыт свидетельствует о возможности внедрения системы селективного сбора, которая должна основываться на действенных мотивах, как для населения, так и для других участников системы обращения с отходами в городах.

Для внедрения системы селективного сбора ТБО в современных условиях в городах России необходимо формирование и применение соответствующего экономико-организационного механизма, включающего цели, задачи и комплекс взаимосвязанных мероприятий, необходимых для внедрения селективного сбора ТБО.

На основе изучения передового отечественного и зарубежного опыта в области обращения с отходами предложены пути совершенствования системы предоставления услуг по сбору бытовых отходов и обоснована целесообразность внедрения системы селективного сбора ТБО в городах.

Решение проблем системы предоставления услуг по сбору ТБО предполагает:

- активное применение экономических методов стимулирования селективного сбора ТБО населением в городах;
- создание условий для формирования информационной базы об инфраструктуре по сбору ТБО;
- усиление контроля над исполнением законов и иных нормативно-правовых актов в области обращения с ТБО;
- повышение эффективности и качества системы предоставления услуг по сбору отходов за счет внедрения эффективной организационной схемы селективного сбора ТБО;
- проведение просветительской работы с производителями отходов.

На наш взгляд, необходимо шире использовать эксперименты по внедрению новых схем утилизации бытовых отходов. Организовать мониторинг эксперимента в СПб, суть которого: управляющие компании заключают договоры не с перевозчиками, а напрямую с мусороперерабатывающими заводами и полигонами. Потоки мусора станут управляемыми, что позволит избежать несанкционированных свалок на окраинах городов или за их чертой.

В завершении отметим, что система обращения с отходами, основанная на селективном сборе твердых бытовых отходов предполагает активное участие населения. Для этого

необходимо изменение существующего в настоящее время уровня экологического сознания, экологической культуры и проведение просветительской работы с населением.

Библиографический список

- [1] Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ (ред. от 28.07.2012) “Об отходах производства и потребления” // Российская газета. – 1998. - № 121.
- [2] Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 25.06.2012) “Об охране окружающей среды”//Российская газета. – 2002. - № 06.
- [3] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 25.12.2012) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”//Российская газета. – 2003. - № 202.
- [4] Федеральный закон от 04.05.2011 №99-ФЗ (ред. от 04.03.2013) “О лицензировании отдельных видов деятельности”//Российская газета. – 2011. - № 97.
- [5] Постановление Правительства РФ от 16.06.2000 №461 «О правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение»
- [6] Постановление Правительства РФ от 03.09.2010 №681 “Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде”//Российская газета. – 2010. - № 204.
- [7] Постановление Госстроя РФ от 21.08.2003 №152 “Об утверждении “Методических рекомендаций о порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов Российской Федерации”//Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации.– 2003. - № 10.
- [8] Концепция обращения с твердыми бытовыми отходами в Российской Федерации утвержденная постановлением коллегии Госстроя России от 22 декабря 1999 года №17.: БД КонсультантПлюс. – М., 2010 г. – 15 с.
- [9] Санитарные правила содержания территорий населенных мест: СанПиН 42-128-4690-88: утв. Минздравом СССР 05 авг. 1988 г.: БД КонсультантПлюс. – М., 2010 г. – 13 с.
- [10] Приказ Минприроды РФ от 25.02.2010 №50 (ред. от 22.12.2010) “О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение”// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – №17.
- [11] Закон Московской области от 08.11.2001 №171/2001-ОЗ (ред. от 26.12.2012) “Об отходах производства и потребления в Московской области”//Ежедневные Новости. Подмосковье. –2001. - № 162.
- [12] Постановление главы Ленинского района МО от 24.12.2010 №236 “О тарифах на содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома МУП «Управляющая компания ЖКХ”. Литература
- [14] Гарин В.М., Хвостиков А.Г Утилизация твердых отходов. – Ростов на Дону, 2000. – 80с.
- [15] Гринин А.С., Новиков В.Н. Промышленные и бытовые отходы: Хранение, утилизация, переработка. - М.: ФАИР-ПРЕСС, 2002. – 336 с.
- [16] Коробко В. И. Твердые бытовые отходы. Экономика. Экология. Предпринимательство / В. И. Коробко, В. А. Бычкова. – М.: Юнити-Дана, 2006. – 132с.
- [17] Мартемьянова Е.С. Концептуальные основы формирования региональной системы управления отходами производства и потребления/ Е.С. Мартемьянова.// Вестник МГТУ, том 8. – 2010. - № 2. – С. 268 – 277.

- [18] Сираждинов, Р.Ж. Управление в городском хозяйстве./ Р.Ж. Сираждинов. – М.: КНОРУС, 2009. – 352 с.
- [19] Тараканов В.А. Переработка отходов - основа формирования спроса и предложения на рынке вторичного сырья. // Финансы и кредит. - 2006. - №4. -. С. – 56

Интернет-ресурсы

- [20] Администрация городского поселения Московский <http://www.adm-moskovsky.ru/>
- [21] Информационная база Консультант +: <http://www.consultant.ru>
- [22] УК «Союз Московский»: <http://uksom.ru/>
- [23] Портал Московской области: <http://www.mosoblonline.ru/>
- [24] МУП УК ЖКХ «Московский»: <http://gkhmoskovsky.ru/>
- [25] Информационный портал г.Московский: <http://k26km.narod.ru/>

Приложения

Таблица 1 Объем образования ТБО от населения городского поселения на конец отчетного года в городе Московский, 2011

Наименование	Тип благоустройства, чел.		Норма накопления ТБО		Годовой объем образования		Суточный объем образования	
			м3/год	т/год	м3/год	т/год	м3/сут.	т/сут.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
г. Московский	Благоустроенные дома	13297	1	0.22	13297	2925.34	36.4301	8.01463
	Неблагоустроенные дома	5503	0.5	0.11	2751.5	605.33	7.53836	1.65844
ИТОГО:					16048.5	3530.67	43.9685	9.67307

Объемы образования ТБО от населения городского поселения с учетом вновь разработанных норм накопления ТБО:

Таблица 2 Объем образования ТБО от населения городского поселения на конец отчетного года в городе Московский, 2012

Наименование	Тип благоустройства, чел.		Норма накопления ТБО		Годовой объем образования		Суточный объем образования	
			м3/год	т/год	м3/год	т/год	м3/сут.	т/сут.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
г. Московский	Благоустроенные дома	13297	2.54	0.54	33774.38	7180.38	92.53	19.67
	Неблагоустроенные дома	5503	2.54	0.54	13977.62	2971.62	38.29	8.14
ИТОГО:					47752.00	10152.0	130.83	27.81

Sustainable production and consumption

Róbert MAGDA*

Abstract

The new idea that builds on the recognition that the Earth is a finite world, the resources are not endless, and thus the vision of continuous growth cannot be sustained can be traced back to the 1960s. Global problems had already occurred by then, and trends calculated from the data indicated a rapid disaster for the future. Humanity is at a crossroads, and even the directions are still unclear. In the mid-1980s an increasingly ecological approach appeared in politics, development policy, and international institutions.

Keywords: sustainability, natural capital, sustainable economy

JEL Classification: Q01, Q56, P28

Introduction

Ecological thinking was fundamentally influenced by Rachel Carson's 1962 book "Silent Spring" which called attention to the polluting effects of chemical agents in a dramatic way. The American writer drew the world's attention to the importance of environment protection, and afterwards such problems had to be taken seriously.

The problems of the environment were first dealt with at the international level in Stockholm at the international conference of the "United Nations Conference on the Human Environment". The environmental impact of economic growth was carefully studied. The rich and poor countries saw the problems differently; the developed world held that the state of the environment was independent of the socio-economic conditions while the developing nations believed that poverty is a result of the deteriorating environment.

Economists, scientists, industrialists and public figures founded the Club of Rome in 1968. In 1972 the organization published the study "The Limits to Growth" by Dennis L. Meadows in which the authors illustrate possible versions of the future by means of a model [World 3]. The authors then believed that by the unity of mankind harmful consequences could be avoided [Heltai L., 2006].

The idea of sustainability was to a large extent spread by the United Nations World Commission on Environment and Development which started work in 1983.

Under the leadership of Norwegian Prime Minister Gro Harlem Brundtland the commission worked out a detailed political plan about sustainable development. The Final Report was published in 1987 with the title of "Our Common Future". The report dealt with energy consumption as a central problem.

The Commission's report had two main messages:

- poverty is the cause of the unsustainable world because the poor use their environment excessively,
- economic growth is necessary for the benefit of the poor so that there are resources available to compensate for the social and environmental problems.

Economic growth, however, means that more goods and services have to be created from less material and energy.⁵ The shortcoming of the report is that it does not specify that the growth potentials depend on the carrying capacity of the environment.

* Róbert Magda PhD, associate professor, Institute of Economics Methodology and Informatics, Károly Róbert College, 3200 Gyöngyös, Mátrai út 36, e-mail: rmagda@karolyrobert.hu

Discussion

Sustainable development

The term “sustainability” appeared in the literature at the beginning of the 1980s. LESTER R. BROWN published his work “Building a Sustainable Society” in 1981. In a sustainable society, according to him, harmony must exist among population growth, the financial needs of society, the utilisation of natural resources and the minimization of pollution.

The United Nations World Commission on Environment and Development (WCED) defines Sustainable Development as follows: “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” [Marselek S., 2012].

GYULAI (2008) explains that: “Herman Daly reveals the essence of development in the simplest way. He defines growth as an increase in size while development means to become better. Growth means to become bigger, development to become better.

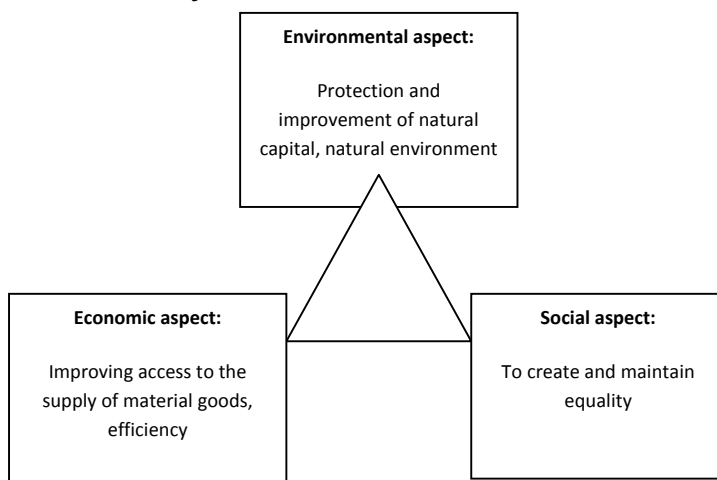
Costanza, R. (1989) created a definition from an ecological point of view. In his opinion, a condition is sustainable when the minimum conditions are provided for ecosystems so that they are stable and resilient. Sustainability is a relation between human economic systems and a more dynamic but normally slower changing ecological system in which:

1. the survival of human life is provided in the long run,
2. the individual has the possibility to ensure their own and their family's well-being,
3. human societies and cultures are able to improve, but in which the effects of human activity are curbed so as not to destroy diversity, complexity, and ecological life-support functions”

Another example of an ecocentric definition originates from the OECD, according to which: Sustainable development is a development that does not harm the health of populations and ecosystems, and satisfy the socio-economic needs in a way that renewable resources utilised slower than the amount of time needed for their regeneration and non-renewables are used slower than the regeneration of renewable sources that can applied to substitute them [Csanády R. A. – Kovács E., 2003; Kelemen E., 2013].

The principle of sustainable development nowadays has two interpretations (weak and strong). Weak sustainability means that social, economic and environmental considerations are equally taken into consideration in the decision-making process. This is shown in Figure 1.

Fig. 1 Aspects of sustainability



Source: Abayné Hamar E. – Marselek S., 2005

The weak sustainability criterion states that the total value of natural capital, human capital and that of the man-made goods as capital cannot reduce over time. This idea assumes the unlimited mutual substitutability of capital goods and creates the necessity to financially assess nature which is reflected by the applied tools (e.g. the internalization of externalities).¹² The shortcoming of the theory is that it does not count with the undoableness of the changes caused in the ecosystem [Málovics Gy., 2007].

In the case of strong sustainability the external environmental constraints must be abided by as such, which means that the emissions must not exceed the environment's capacity to absorb, the use of renewable resources must not exceed the rate of formation and the use of non-renewable resources must not exceed the rate at which sustainable and renewable substitution occurs.

Sustainability concepts may be approached from an environmental-economic and an ecological-economic point of view. The two directions can be interpreted as two paradigms with different conclusions [Málovics Gy. – Bajmóczy Z., 2009]. The differences are shown in Table 1.

Table 1 Comparison of weak and strong sustainability

Weak sustainability – (neo-classical economic approach)	Strong sustainability – (ecological economics approach)
The focus is on the marginal cost analysis as system necessary for decision-making - the significance of absolute measure is small.	The focus is on the level of matter-energy throughput.
The financial analysis of changes in natural capital is significant.	Financial analysis is negligible.
Discounting and the current values are central to the assessment; it focuses on efficient resource allocation between periods.	Discounting is generally discouraged; focus is on resource allocation between correct periods and the rights of future generations.
The prices are the decisive signals of relative rarity.	Prices are unreliable because of the multitude of externalities.
Technological progress is seen as the main factor of periodically acceptable growth.	Technological progress is not seen as cure for everything, rather as a factor that carry and cause environmental problems.
Utilitarian approach to values.	The approach to values is based on rights.
The present generation ensures sustainability by re-transferring the same entire capital stock.	The present generation must preserve the natural capital stock for the future.
The economists focus on the steady state when analysing dynamic behaviour and natural resources management.	The focus is on threshold effects, uncertainty, irreversibility, and flexibility.

Source: Szilávik J., 2007; Hanley – Shogen – White, 2007

Sustainable development strategy is a long-term program for humanity. However, beside a global level implementation has national, local and micro-regional ones as well. Local levels have a crucial role in realising the objectives.

From the point of view of efficiency it is very important to distinguish the levels and areas of sustainability [Csete L., 2005]. Global and long-term principles of sustainable development often unfold in the regional and local programs, which may be organized, regulated and controlled by the authorities of a given a level. It is possible at this level to mobilize, persuade and teach people to be responsive to sustainable development [Marselek S., 2005].

Sustainable production and consumption

Sustainability comprises of production and utilization that are sustainable from environmental, social and economic aspects as well as of the highest level of energy efficiency that current technology allows.

To this end along each of the pillars of sustainability the conditions set out in Table 2 must be satisfied in the process of production and utilisation.

Table 2 Conditions for sustainable production and consumption

	Environmental conditions	Social conditions	Economic conditions
Production	Sustainable production	Consideration of the needs of local communities	Profitability
	Energy efficiency, crop selection and production technology suitable for local growing conditions	Consideration of landscape and recreational needs	Flexible production structure
	Protection of natural habitats		Solving hold-up problems
			Ensuring competition
			Economies of scale
Logistics	Minimisation of transport	Utilisation of the mode of transport that least disturb local communities	Efficient and safe transport
	Utilisation of the least polluting mode of transport		
Processing	The most appropriate technology concerning energy efficiency and environmental protection	Consideration of the needs of local communities from the point of view of energy autonomy and job creation	Profitability
			Economies of scale
			Capacity utilization
Utilisation	Infrastructure that is least burdensome for the elements of the environment and natural habitats and that considers energy efficiency aspects	User-friendly technology	Affordable technology
		Awareness-raising for energy use	

Source: Ministry of Environment and Water, 2007

LÁNG [2003] believes that sustainable development is based on three pillars. The Stockholm Conference created the natural environmental pillar, the Rio Conference brought the economic pillar to the forefront, while the Johannesburg Conference emphasized the social pillar.

The problems of sustainable development are system-based. Answers to local challenges cannot be provided without the knowledge of the wider context of global processes.

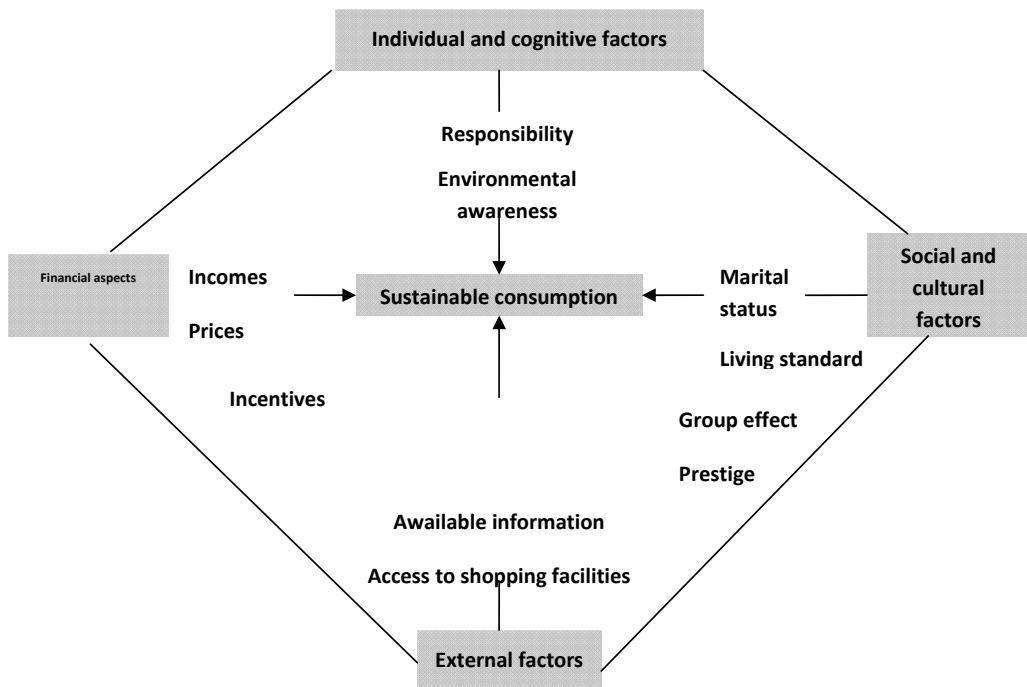
The changes can only be durable only if a sustainable economy is realized. A sustainable economy is able to mobilize new resources thus it is possible to expand the resources. Within a society the state must meet and secure the actual needs of the people. "The Earth can satisfy everyone's needs, but cannot satisfy everyone's greed." Today there is enough food for all the inhabitants of the world; everyone would have enough if distribution was equal. Nevertheless, 900 million people go hungry every day and 2 billion people suffer from chronic malnutrition. Every year 18 million people die from hunger-related illnesses [Magda R., 2013].

It can be stated with confidence that if pollution reaches serious levels through the course of production and consumption, it will have a direct negative impact on the production conditions (costs) and also on the level of consumption (diminishing welfare). Therefore, for its own interest, the state is to accomplish economic regulations that help create sustainable system of relations between mankind and nature as well as between the economy and the environment.

WACKERNAGEL – REES [2001] report that: The analysis of the ecological footprint is a calculation tool that allows the estimation of the resource consumption and waste processing needs of a defined human population or economy measured in fertile land space.

Every human being and society occupies some space on the surface of the Earth by creating the necessary goods to sustain life, and by having the nature process wastes that are released. The size of this area is measured by the ecological footprint. It is appropriate to compare the ecological footprint with the biological capacity (available land). The difference between the biological capacity and the ecological footprint is the ecological deficit, which explains to what extent our activities are passed on to future generations. Factors affecting sustainability are shown in Figure 2 [Gebhardt B., 2006].

Fig. 2 Factors influencing sustainable consumption and behaviour



Source: Gebhardt B., 2006

GEBHARDT [2006] integrated into a model the relevant factors which, on the basis of his studies in Germany, have a considerable impact on sustainable consumption. According to the model four factor groups are significant (Figure 2).

1. External factors: the place of purchase of organic food, popular eco-products.
2. Financial factors: income, the share of purchased organic food, their perceived premium price.
3. Cognitive and individual factors: Motivations for selecting eco-products, risk sensitivity, health awareness in food purchase decisions, as well as awareness and confidence in the authenticity of the product.
4. Social impacts: the influence of opinion leaders, the effect of the immediate environment, the protection of children by means of organic food.

The need for a new paradigm of development was recognized in the mid-1980s. The UN declared the second and third decades of development a failure because they had proved to be unable to break the cycle of poverty which evolved in the worst and poorest developing countries of the world.

Today the situation in this respect is very bad. The balance would require a 1.5 Earths and the size of the land that indicates unsustainability is growing rapidly (with the current rate of development 2.4 Earths are expected to be needed by 2050). Consumer could help the situation by making choices in a conscious way but environmental awareness is still very weak.

One of the lessons of the energy crisis of the early 1970s is that the traditional, mostly fossil fuels are scarce and limited thus their use requires extremely high level of rationality. We must strive to become familiar with the new and renewable sources of energy and their use, and also to continuously improve the balance of foreign trade. The proper management of energy sources and increased energy efficiency are particularly important in connection with competition. International competitiveness of a country means – among other things – how the available resources and assets are managed amid global competition [Bozsik N., 2004].

The majority of people are not aware of how fast we consume natural resources. Waste is produced much faster than we could recycle it.

Our world is currently using far more resources than what sustainability would allow. Consequently, the current economic system can work only with significant additional resources. If these resources become exhausted, the economy could be seriously jeopardised. 87% of resource consumption is based on fossil fuels, so their decrease represents the greatest risks. One of the great challenges of our time in all countries of the world – including Hungary – is how to substitute these energy sources so that the environment is damaged to the least possible extent and thus sustainability is ensured.

The criticism of the dominant traditional development paradigm has become universal: in all areas of development and in all disciplines.

What principles should be taken into account to achieve the changes? The main ideas are as follows:

- Responses to local challenges cannot be formulated without knowledge on the wider environment and on the global trends.
- Sustainable development integrates every aspect of the environment, the economy and society.
- Sustainable development is nothing more than the sustainable management of resources, which leaves resources for future development.
- The principle of precaution (e.g. genetic engineering) must be respected.
- Previous production practices should not be forgotten so that we can get back to our roots.
- Local resources are to be utilized.
- Diversity is to be maintained (e.g. biodiversity).
- Non-material values are to be preserved. Drinking water, clean air, the cultural landscape, the pollution-free environment are all necessary for our existence while their value cannot be expressed in financial terms.
- Natural resources are to be used and preserved at the same time.
- Decisions are to be made at the local level.
- Sustainable development should be a varied system made up of small elements of organizational and economic units. The economy consists of small economic units linked to individual and communities. The organisation made up of many micro-organisms can function as a macro-system.

Conclusion

The previously existing harmony between mankind and nature has ceased existing, the Earth's resources are finite, the exponential growth presents a deadly threat to our planet's wildlife. In

countries with growing populations the severe lack of water and food can lead to the total destruction of the social order. The population of megapolises has increased tenfold over the past forty years, in 2013 there were 23 cities whose population exceeded 10 million. The excessive consumption of freshwater and soil erosion make the possibility of a further rapid increase in food production dubious.

By the use of fossil fuels 90 million tons of pollutants a day is emitted into the thin layer of the planet's atmosphere, which acts as a heat trap and accelerates global warming. In order to be able to combat the climate crisis humanity should take immediate, significant, and coordinated actions, but it has not happened yet.

Should these processes remain unchanged, a significant extinction of species may occur, which was solely triggered by human activities. If we do not want to ruin the future of our children and grandchildren, any new era of economic growth must be less energy intensive.

The globalization of the economy was followed the globalization of environmental problems and thus no national issues exists today. This means that international cooperation is vital. National Environmental Action Plans define our country's environmental vision for the future in the interaction of the four basic resources (human, social, natural and economic).

In the current situation the preservation of biodiversity is an essential task of mankind. Biodiversity is the basis of our existence since it provides essential ecosystem services for human life, it provides the ecological foundations for healthy food, clean fresh water, and clean air.

References

- [1] ABAYNÉ HAMAR, E. – MARSELEK, S. 2005. *A fenntartható fejlődés lehetőségei*. Erdei Ferenc III. Tudományos Konferencia, Kecskemét, 378-383 p.
- [2] BOZSIK, N. 2004. *Research of the competitiveness of the Hungarian agricultural products*. (In: Hung.) Gazdálkodás, 9. sz. külökiadás, 21-34 p.
- [3] COSTANZA, R. 1989. *What is Ecological Economics?* Ecological Economics. 1(1): 1-7.
- [4] CSANÁDY, R. A. – KOVÁCS, E. 2003. *A biológiai sokféleség ösztönzése és közgazdasági értékelése*. Útmutató döntéshozók számára. Szemelvények az OECD Környezetpolitikájából, KvVM, Budapest.
- [5] CSETE, L. 2005. *Az agrár- és vidékfejlesztés fenntartható rendszere*. Gazdálkodás, 2. sz. 3-16. p.
- [6] GEBHARDT, B. 2006. *Ökokaufhaus – Konzept der Zukunft*. Oekom Verlag, München, 16-42. p.
- [7] GRO HARLEM BRUNDTLAND. 1988. *Közös jövőnk*. A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1-404. p.
- [8] GYULAI, I. 2008. *Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről*. Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 1-56. p.
- [9] HANLEY – SHOGEN – WHITE. 2007. *Environmental Economics*. In: *Theory and Practice*. Second edition. Palgrave Macmillan, 19.
- [10] HELTAI, L. 2006. *Fenntartható fejlődés*. In: *Világgazdaság* (szerk.. Andor L.) Pannonica Kiadó, Budapest, 223-251. p.
- [11] KELEMEN, E. 2013. *Az ökoszisztéma szolgáltatások közösségi részvételen alapuló, ökológiai közgazdaságtani értékelése*. PhD értekezés, Szent István Egyetem, Gödöllő, 1-198. p.
- [12] *Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium*. 2007. *Klímapolitika, a biomassza energetikai alkalmazásának jövője, aktuális problémái*. Budapest, 1-133. p.
- [13] LÁNG, I. 2003. *A fenntartható fejlődés Johannesburg után*. AGROINFORM Kiadóház, Budapest, 1-147. p.

- [14] MAGDA, R. 2013. Fenntartható természeti környezet, hazai potenciálok. In: *Legjobb gyakorlatokkal a zöld gazdaságért.* (szerk.: Lukács Gergely S.) CSER Könyvkiadó és Kereskedelmi Kft., Budapest, 123-139. p.
- [15] MÁLOVICS, Gy. 2007. Fenntartható növekedés? – a megújult lisszaboni stratégia kritikai elemzése a fenntarthatóság szempontjából. In: *Farkas Beáta (szerk.): A lisszaboni folyamat és Magyarország.* SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, 217-232. p.
- [16] MÁLOVICS, Gy. – BAJMÓCZY, Z. 2009. *A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése.* Közgazdasági szemle, LVI. évf. május, 464-483. p.
- [17] MARSELEK, S. 2005. *Az észak-magyarországi régió fenntartható fejlődésének lehetőségei.* „Agrárgazdaság, Vidékfejlesztés, Agrárinformatika” Nemzetközi Konferencia, Debrecen, (CD lemezen)
- [18] MARSELEK, S. 2012. *Környezetbarát rendszerek.* Kutatási terv, Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös, 1-20. p.
- [19] MEADOWS, D. at al. 1972. *The Limits to Growth.*
- [20] WACKERNAGEL, M. – REES, W. E. 2001. *Ökológiai lábnyomunk.* Föld napja Alapítvány, Budapest, 1-217. p.
- [21] SZLÁVIK, J. (szerk.) 2007. *Környezet-gazdaságtan.* TYPOTEX Kiadó, Budapest, 1-260. p.

Classification and cluster analysis of health care systems in the OECD countries

Elena BEŇOVÁ* - Nadiya DUBROVINA** - Valeriy BOYKO*** - Petro ZAMYATIN****

Abstract

The article considers the classification problems of functioning and financing mechanisms of national health care systems in the OECD countries. The influence of functioning and financing indicators of national health care systems on the population health and life expectancy is discussed. For the cluster analysis and classification of national health care systems in the OECD countries six local criteria were offered: national health care system financing; capability of health care resources; health care functioning; death rate of the population; life expectancy and health state. On the basis of these local criteria by means of taxonomy method the positions of national health care systems in the OECD countries were determined and analyzed for 2010.

Keywords: health care, funding, life expectancy, health state, efficiency, cluster analysis, taxonomy

JEL Classification: H51, I10, I15, I18

Introduction

In the OECD countries there are various models and mechanisms of financing of public health care systems [1, 7, 9, 10, 12, 18, 19]. The classification of financing the public health care in the OECD countries is an uneasy task [4, 11]. For more complete characteristic of financing mechanisms of public health care in the OECD countries and for their comparative analysis it is insufficient just distinguish such models as state public health care system; social health insurance system; private medicine or mixed system. Even among the countries with similar general principles of financing of public health care system there are essential differences in providing the sources and funds of national public health care system, payment for various health services and medicines, full or part their covering, etc. [3, 4, 6, 18, 19].

The essential differences in public health care systems and their financing in the OECD countries influence the support of public health services systems with human and material resources and the degree of their application. It, in turn, influences the efficiency of public health care systems in the various countries and availability of medical services to wide layers of the population [11, 20].

Taking into account the problem of classification of financing mechanisms of public health care systems, it is necessary to use the various quantitative approaches for combining the public health services systems in different OECD countries by a number of basic parameters in homogeneous groups - clusters. Thus, in view of a variety of public health care national systems it is possible to reveal their best examples in various groups on the basis of a number of criteria of their efficiency. As criteria of efficiency such characteristics, as average life expectancy, level of the population health, mortality rates, volume of rendered medical services, etc. can be used.

* doc. Ing. Elena Beňová, PhD., Head of Finance Department, School of Economics and Management in Public Administration, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: elena.benova@vsemvs.sk

** Nadiya Dubrovina, CSc., Finance Department, University of Economics in Bratislava, Dolnozemska cesta 1, Bratislava, e-mail: nadija@mail.ru

*** Dr.Sc., professor Valeriy Boyko, SI "Zaitcev V.T. Institute of General and Urgent Surgery of National Academy of Medical Science of Ukraine", Surgery Department of Kharkov National Medical University, Balakeriv driveway, 1a, Kharkiv, 61018

**** Dr.Sc., professor Petro Zamyatin, SI "Zaitcev V.T. Institute of General and Urgent Surgery of National Academy of Medical Science of Ukraine", Surgery Department of Kharkov National Medical University, Balakeriv driveway, 1a, Kharkiv, 61018, e-mail: zamyatin@mail.ru

The purposes and methods of research. In the given work the following purposes set up: with the help of cluster analysis methods to classify the health care national systems of the various OECD countries into homogeneous groups - clusters by a number of the basic parameters describing health services system (financing of public health services, presence of the basic resources, volume of given medical aid), and also state of population health and life expectancy.

The basic parameters describing the state of health care national systems, volumes of their financing, state of the population health, etc. submitted in the OECD reports for the last decade were used for this research. The number of the OECD countries, participating in splitting into clusters, changed in the different time periods. It was connected with the problem of incomplete data for the some countries.

Main results. For more detailed characteristic of common features or distinctions in macroeconomic mechanisms of public health care national system financing in different OECD countries the cluster analysis was used [13, 17]. For classification of the OECD countries 4 basic parameters were used: V1 - Total expenditure on health, percentage of GDP; V2 - Public expenditure on health, % total expenditure on health; V3 - Total expenditure on health per capita, USD, PPP; V4 - Public expenditure on health per capita, USD, PPP. For the analysis these parameters for 2000, 2005 and 2010 by OECD countries were used. The classification of the countries in homogeneous groups (clusters) according to the levels of above mentioned parameters was carried out with the help of k-average method and Statistica was used for calculations. The number of clusters was determined on the basis of the dendrogram analysis and with consideration for variance analysis of splitting results groups.

In tab. 1 the results of the OECD countries in distribution in clusters are submitted in view of parameters V1 - V4, describing the features of macroeconomic mechanisms of financing the health care national systems in 2000, 2005 and 2010.

Table 1 Results of the OECD countries distribution into clusters with consideration for macroeconomic mechanisms of financing of the health care national systems

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
V1	9.27	0.94	Australia (2000, 2005, 2010); Austria (2000,2005); Belgium (2000,2005); Canada (2000, 2005); Denmark (2000, 2005); Finland (2005, 2010); France (2000, 2005); Germany (2000, 2005); Greece (2005, 2010); Iceland (2000, 2005, 2010); Ireland (2005, 2010); Italy (2005); Japan (2005, 2010); Korea (2010); Luxembourg (2000); Netherlands (2000, 2005); New Zealand (2005, 2010); Norway (2000); Portugal (2010); Spain (2005, 2010); Sweden (2000, 2005, 2010); United Kingdom (2005, 2010); Slovenia (2010)
V2	75.3	7.3	
V3	2929.05	478.17	
V4	2253.99	405.17	
Cluster 2			
V1	11.7	2.58	Austria (2010); Belgium (2010); Canada (2010); Denmark (2010); France (2010); Germany (2010); Luxembourg (2005); Netherlands (2010); Norway (2005, 2010); Switzerland (2010); United States (2000, 2005, 2010)
V2	71.42	15.57	
V3	4949.89	1178.36	
V4	3460.62	604.37	
Cluster 3			
V1	6.99	1.3	Czech Republic (2000, 2005, 2010); Finland (2000); Greece (2000); Hungary (2000, 2005, 2010); Ireland (2000); Italy (2000, 2010); Japan (2000); Korea (2000, 2005); New Zealand (2000); Poland (2000, 2005, 2010); Portugal (2000, 2005); Slovak Republic (2000, 2005, 2010); Spain (2000); Turkey (2000); United Kingdom (2000); Chile (2010); Estonia (2010)
V2	68.11	12.62	
V3	1380.37	522.46	
V4	968.45	414.1	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

On the basis of the dendrogram analysis and study of various variants of splitting the OECD countries by levels of parameters V1 - V4, it was shown, that the formation of three clusters uniting countries with similar characteristics, in specified time the period is sufficient. For some countries

the tendency of transition from one cluster to another during the period of 2000-2010 was observed, other countries during the whole period remained in borders of the same cluster, i.e. there were no essential changes in values of parameters V1 - V4.

As it is seen from the tab. 1, the 1-st cluster included the countries with a rather high level of public health care funding, both in absolute, and in relative measurement, and in this group of the countries the high support on the part of state and public funds is observed. The examples of the countries, which steadily were in the 1-st cluster during 2000-2010, are: Australia, Iceland and Sweden. Other countries, such as: Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands were in this cluster in 2000 and 2005. In 2010 there were essential changes of parameters V1 - V4 in these countries and they came in the 2-nd cluster.

In the 2-nd cluster, as it is seen from the average values of parameters V1 - V4, there are countries with the highest level of health care expenditures, and in this case the support from state and public funds is lower, than in the 1-st, but is higher, than in the 3-rd cluster. The 2-nd cluster included the countries with high level of quality life, such as the USA and Switzerland, and as well as other highly developed European countries, such as Germany, France, Norway etc.

The 3-rd cluster included the countries with lower level of health care financing, both in absolute, and in relative measurement. In this group of the countries we also see much lower level of real support on the part of state and public funds. During all the period of 2000-2010 the former post-socialist countries (Czech Republic, Slovakia, Poland, Hungary, Estonia) were included in the given clusters. This cluster also involved the less developed countries (Turkey, Chile, Korea), as well as some countries of Western Europe (Spain, Portugal, Greece, Great Britain, Finland, Ireland) and Asia (Japan, New Zealand), where in 2000 the parameters of financing of health care system were lower. It is necessary to mention, that many of these countries made essential improvements for the next years and in 2005-2010 these countries moved in clusters with the best values of parameters V1 - V4.

In order to study the features of human and material resources of health care national systems in the OECD countries the following parameters were used: X1 - Physicians, Density per 1000 population; X2 - Nurses per 1000 population; X3 - Total hospital beds, per 1000 population; X4- Curative (acute) care beds, per 1000 population.

In tab. 2 the OECD countries splitting by clusters is given on the basis of parameters X1- X4, describing the provision wit necessary security health care resources.

Table 2 The results of the OECD countries splitting by clusters in view of provision population with health care resources

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
X1	3.05	1.34	Chile (2010); Greece (2000, 2005, 2010); Israel (2000, 2005, 2010); Italy (2005, 2010); Korea (2000); Mexico (2000, 2005, 2010); Portugal (2005, 2010); Spain (2000, 2005, 2010); Turkey (2000, 2005, 2010)
X2	3.59	1.67	
X3	3.29	1.05	
X4	2.63	0.78	
Cluster 2			
X1	2.68	0.47	Australia (2000, 2005, 2010); Canada (2000, 2005, 2010); Finland (2010); Netherlands (2000, 2005, 2010); New Zealand (2010); Luxembourg (2005, 2010); Slovenia (2010); Sweden (2000, 2005, 2010), United Kingdom (2000, 2005, 2010); United Sates (2000, 2005, 2010)
X2	10.19	0.82	
X3	3.89	0.95	
X4	2.98	0.67	
Cluster 3			
X1	2.64	0.55	Estonia (2000, 2005, 2010); France (2000); Hungary (2000, 2005, 2010); Korea (2005, 2010); Poland (2000, 2005, 2010); Slovakia (2005, 2010); Slovenia (2000, 2005)
X2	5.79	0.91	
X3	6.68	1.15	
X4	4.65	0.7	

Cluster 4			
X1	3.55	0.5	Austria (2000, 2005, 2010); Czech Republic (2000, 2005, 2010); Finland (2000, 2005); France (2005, 2010); Germany (2000, 2005, 2010), Slovakia (2000)
X2	8.47	1.23	
X3	7.68	0.67	
X4	5	1.04	
Cluster 5			
X1	2.56	0.49	Japan (2005, 2010)
X2	9.57	0.66	
X3	13.8	0.4	
X4	8.11	0.13	
Cluster 6			
X1	3.31	0.49	Denmark (2000, 2005); Belgium (2005, 2010); Iceland (2010); Ireland (2005, 2010); Norway (2005, 2010); Switzerland (2005, 2010)
X2	14.04	1.16	
X3	4.73	1.37	
X4	3.18	0.68	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

As it is seen from the results of the OECD countries classification in tab. 2, 6 types of clusters by levels of parameters values of the population provision with health care resources are given. When forming the clusters by these parameters we could see the greatest differences between the groups of the countries by parameters of provision with additional medical personnel such as nurses and the number of hospital beds, while the variation of the countries groups by parameters of the population provision with the doctors was not so significant in comparison with the clusters indicated.

So, the 1-st cluster there were countries with rather low parameters of the population provision with the basic health care resources. From data in tab. 3 it is seen, that the less developed countries (Chile, Korea, Mexico, Turkey), and also a number of the European countries (Italy, Spain, Portugal, Greece and Israel) are included in this cluster.

The 2-nd cluster includes the countries with low parameters of population provision with the doctors and hospital beds, but with one of the highest parameters of population provision with nurses. During the whole period of 2000-2010 such countries as Australia, Canada, Netherlands, Sweden, Great Britain and the USA were in the 2-nd cluster.

Distinctive feature of the countries included in the 3-rd cluster is the moderate level of the population provision with nurses and hospital beds, while the parameter of number physicians per 1000 population is lower, than in the other clusters. The 3-rd cluster mainly includes former socialist countries (Estonia, Hungary, Slovakia, Poland, Slovenia).

The 4-th cluster included the countries with rather high parameters of the population provision with the basic health care resources. During the whole period (2000-2010) this cluster included such countries as Austria, Czech Republic and Germany. According to the state of parameters the population provision with health care resources Slovakia in 2000 was also in this cluster, however in 2005 and in 2010 Slovakia was included in the 3-rd cluster in connection with reduction of parameters the population provision with health care resources.

The 5-th cluster includes Japan, where the existing parameters of the population provision with health care resources essentially differ from other countries. Thus, here we observe low level of the population provision with the physicians but high parameters of hospital beds and nurses per 1000 population.

The 6-th cluster included the countries with low parameters of the population provision with physicians and hospital beds but with high parameter of the population provision with nurses. In 2005 and in 2010 this cluster included such countries, as: Denmark, Belgium, Ireland, Norway and Switzerland.

The next group, where the OECD countries distribution by clusters was carried out, was set of the indicators of health care national systems activity and application of its resources. For the

OECD countries splitting by clusters the following parameters were used: P1 - Doctors consultations, Number per capita; P2 - Discharge rates by diagnostic categories, All causes, Per 100 000 population; P3 - Average length of stay, All causes, Days.

In tab. 3 the results of the OECD countries distribution by parameters P1 - P3 are given. For classification of the countries by these parameters 7 clusters distinguished by various combinations of parameters values P1 - P3 were used.

For example, distinctive features of the 1-st and the 2-nd clusters are the low parameters of doctors consultations and discharge rates by all diagnostic categories, while the duration of the patients average length of stay is on the moderate level. In 2005 and in 2010 Great Britain and the USA were in the 1-st cluster, while Canada, Netherlands, Chile, Mexico were in the 2-nd cluster.

The 3-rd and 4-th clusters include the countries with a rather low level of doctors consultations, moderate parameters of discharge rates by all diagnostic categories and lower parameters of patients average length stay. The examples of countries included in the 3-rd cluster during 2000-2010 are Australia and Sweden. The representatives of the 4-th cluster in 2005-2010 became such countries as Belgium, Denmark, Estonia, France.

Table 3 Results of the OECD countries distribution by clusters with consideration for parameters of health care national systems activity and its resources application

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
P1	6.1	2.86	Ireland (2010); Korea (2010); Netherlands (2010); Poland (2005); Turkey (2010); United Kingdom (2000, 2005); United States (2000, 2005);
P2	13343.89	795.4	
P3	7.43	3.6	
Cluster 2			
P1	5.61	3.49	Canada (2000, 2005, 2010); Chile (2005, 2010); Mexico (2000, 2005, 2010); Japan (2005); Korea (2005); Netherlands (2000, 2005); Portugal (2005); Turkey (2000)
P2	8341.62	2156.17	
P3	7.72	4.24	
Cluster 3			
P1	5.42	1.82	Australia (2000, 2005, 2010); Belgium (2000); Greece (2000); Italy (2005); Luxembourg (2010); Poland (2010); Sweden (2000, 2005, 2010)
P2	15832.91	377.61	
P3	6.9	1.16	
Cluster 4			
P1	6.12	1.09	Belgium (2005, 2010); Denmark (2000, 2005, 2010); Estonia (2005, 2010); France (2005, 2010); Iceland (2005); Luxembourg (2005); Slovenia (2010)
P2	17248.43	261.75	
P3	6.53	1.18	
Cluster 5			
P1	8.13	3.95	France (2000); Finland (2010); Greece (2005); Iceland (2000); Luxemburg (2000); Slovak Republic (2000, 2005, 2010)
P2	18672	365.18	
P3	8.1	1.86	
Cluster 6			
P1	9.1	3.1	Czech Republic (2000, 2005, 2010); Estonia (2000); Israel (2000); Finland (2005); Germany (2005); Hungary (2010)
P2	20673.39	836.71	
P3	10.17	1.27	
Cluster 7			
P1	8.62	2.75	Austria (2000, 2005, 2010); Germany (2010); Hungary (2005)
P2	26019.06	1470.92	
P3	8.8	0.86	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

Distinctive feature of the 5-th cluster is a rather high level of doctors consultations, moderate level of discharge rates by all diagnostic categories and rather a high value of patients average length stay. During 2000-2010 Slovakia was constantly in this cluster.

The countries, which enter in the 6-th and the 7-th clusters, are characterized by high level of doctors consultations, high discharge rates by all diagnostic categories and higher value of patients average length stay. In 2000-2010 the constant representative of the 6-th cluster was Czech Republic and in the 7-th cluster - Austria.

One of the important parameters of health care activity are the population health maintenance and reduction of infant mortality and mortality rates from main diseases.

For the analysis of OECD countries positions by mortality rates from main diseases the following data were used: D1 - Infant mortality, Deaths per 1 000 live births; D2 - Ischaemic heart disease mortality, per 100 000 (Female); D3 - Ischaemic heart disease mortality, per 100 000 (Male); D4 - All cancers mortality rate, per 100 000 (Female); D5 - All cancers mortality rate, per 100 000 (Male).

In tab. 4 the results of OECD countries grouping in clusters are given on the basis of mentioned mortality rates D1 - D5.

Table 4 Results of OECD countries splitting into clusters with consideration of mortality rates D1-D5

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
D1	5	1.34	Australia (2000); Austria (2000); Canada (2000); Czech Republic (2005, 2010); Denmark (2000, 2005); Finland (2000, 2005); Germany (2000); Ireland (2000, 2005); Netherlands (2000); New Zealand (2000, 2005); Norway (2000); Poland (2000, 2005,2010); Sweden (2000); United Kingdom (2000, 2005); United States (2000, 2005)
D2	90.9	17.31	
D3	181.1	28.4	
D4	146.68	17.84	
D5	232.63	31.61	
Cluster 2			
D1	3.67	0.82	Belgium (2010); Denmark (2010); France (2000, 2005, 2010); Greece (2010); Italy (2000, 2005, 2010); Japan (2000, 2005, 2010); Luxembourg (2000, 2005, 2010); Korea (2005, 2010); Netherlands (2005, 2010); Portugal (2000, 2005, 2010); Spain (2000, 2005, 2010); Slovenia (2010)
D2	35.27	10.55	
D3	76.35	23.48	
D4	115.39	18.83	
D5	226.38	20.38	
Cluster 3			
D1	6.2	2.06	Czech Republic (2000); Hungary (2000, 2005, 2010); Slovak Republic (2000, 2005, 2010)
D2	172.76	38.57	
D3	296.36	38.97	
D4	153.86	18.75	
D5	305.98	28.98	
Cluster 4			
D1	4.42	2.37	Australia (2005, 2010); Austria (2005, 2010); Chile (2010); Finland (2010); Germany (2005, 2010); Greece (2000, 2005); Iceland (2010); Ireland (2010); Israel (2010); Norway (2005, 2010); New Zealand (2010); Sweden (2005, 2010); Switzerland (2000, 2005, 2010); United Kingdom (2010); United States (2010)
D2	59.33	11.86	
D3	119.76	24.25	
D4	123.51	14.02	
D5	187.75	23.83	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

As it is seen from the data of tab. 4, 4 clusters of the OECD countries were singled out by mentioned mortality rates.

The 1-st cluster included the countries, where the moderate values of mortality rates D1 - D5 were observed in comparison with other clusters. A number of the countries of this cluster (Australia, Austria, Canada, Germany, the Netherlands, Sweden, Norway) had the specified characteristics of

mortality rates as of 2000, then the majority of these countries underwent the positive changes as for reduction of mortality rates and transferred to other clusters. A number of countries (Denmark, Finland, Ireland New Zealand, Great Britain and the USA) were in this cluster in 2000 and in 2005. As for the mortality rates D1- D5 Poland was in the 1-st cluster during the whole period of 2000 - 2010 and Czech Republic - in 2005 and in 2010.

Distinctive feature of the 2-nd cluster is the rather low value of infant mortality (D1) and values of Ischaemic heart disease mortality for female and male (D2 - D3). In this case the given cluster has the moderate values of All cancer mortality rates for female and male (D4 - D5). During the whole period of 2000-2010 the 2-nd cluster included such countries, as: France, Italy, Japan, Luxembourg, Portugal and Spain.

Slovakia and Hungary with the highest mortality rates D1 - D5 entered the 3-rd cluster during the whole period of 2000-2010, in 2000 Czech Republic also entered this cluster, however in 2005 and in 2010 the value mortality rates D1 - D5 decreased considerably, and Czech Republic has passed to more attractive 1-st cluster.

The 4-th cluster is marked by rather low, in comparison with other clusters, values of infant mortality and Ischaemic heart disease mortality (D1 - D3). The distinctive feature of the given cluster is lower, in comparison with other clusters, values of All cancer mortality rates (D4 - D5). Switzerland was in this cluster during the whole period of 2000-2010, and a number of highly developed countries, such as Australia, Austria, Germany, Norway, Sweden were in this cluster in 2005 - 2010. Greece was in this cluster in 2000-2005, and such countries, as Finland, Iceland, Ireland, Israel New Zealand, Great Britain and the USA entered this cluster only in 2010. It should be mentioned that in 2010 such less developed country, as Chile, also entered in 2010 this cluster.

The next stage of the OECD countries classification was splitting into clusters by levels of average life expectancy. For the analysis the following parameters were used: L1 - Life expectancy, Total population at birth, Years; L2 - Life expectancy, Female population at birth, Years; L3 - Life expectancy, Male population at birth, Years.

The results of the OECD countries grouping by parameters of life expectancy L1 - L3 are submitted in tab. 5.

Table 5 Results of the OECD countries splitting by clusters in view of parameters of population life expectancy

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
L1	73.99	1.56	Czech Republic (2000, 2005); Estonia (2000, 2005, 2010); Hungary (2000, 2005, 2010); Korea (2000); Mexico (2000, 2005, 2010); Poland (2000, 2005); Slovak Republic (2000, 2005, 2010); Slovenia (2000); Turkey (2000, 2005, 2010)
L2	77.69	1.79	
L3	70.25	1.9	
Cluster 2			
L1	78.33	0.93	Australia (2000); Austria (2000, 2005); Belgium (2000, 2005); Canada (2000); Chile (2010); Denmark (2000, 2005, 2010); Finland (2000, 2005); France (2000); Germany (2000, 2005); Greece (2000, 2005); Ireland (2000, 2005); Israel (2000); Korea (2005); Luxembourg (2000, 2005); Netherlands (2000, 2005); New Zealand (2000); Norway (2000); Portugal (2000, 2005); Poland (2010); Slovenia (2005); Spain (2000); United Kingdom (2000, 2005); United States (2000, 2005, 2010)
L2	81.17	0.91	
L3	75.45	1.2	
Cluster 3			
L1	80.9	0.86	Australia (2005, 2010); Austria (2010); Belgium (2010); Canada (2005); Finland (2010); France (2005, 2010); Germany (2010); Greece (2010); Iceland (2000, 2005, 2010); Israel (2005, 2010); Italy (2000, 2005, 2010); Japan (2000, 2005, 2010); Korea (2010); Luxembourg (2010); Netherlands (2010); Portugal (2010); Slovenia (2010); Spain (2005, 2010); Sweden (2000, 2005, 2010); Switzerland (2000, 2005, 2010); United Kingdom (2010)
L2	83.5	1.03	
L3	78.27	1.01	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

As we see from data of tab. 5, the OECD countries were divided into 3 clusters by the level of average life expectancy.

The 1-st cluster includes the countries with lower parameters of life expectancy of the population in general and in particular in the group of women and men. During the whole period of 2000-2010 this cluster included such countries, as: Estonia, Hungary, Mexico, Slovakia and Turkey. During the period of 2000-2005 Czech Republic and Poland belonged to this group. Korea and Slovenia belonged to the 1-st cluster only in 2000.

The 2-nd cluster included the countries with higher parameters of average life expectancy as for the in general population and for the isolated gender groups. At the same time the parameters (L1 - L3) are a little bit lower, than for the countries in the 3-rd cluster. During the whole period 2000-2010 the given cluster included the USA and Denmark. Other highly developed countries such as Austria, Belgium, Finland, Germany, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Great Britain were in this cluster during 2000-2005, and in 2010 many of these countries increased the parameters of average life expectancy, and they entered the 3-rd cluster. Poland, one of the countries of the former socialist block, entered the 2-nd cluster in 2010.

The 3-rd cluster contains countries with the highest parameters of the population average life expectancy. During the whole period of research (2000-2010) such countries, as: Iceland, Italy, Japan, Sweden and Switzerland belonged to this cluster. A number of such countries, as Australia, Israel, Spain, were in this cluster during 2005-2010.

The further analysis stage of the OECD countries was their distribution by parameters describing the estimation of population health, determined on the basis of sociological surveys of the respondents. These parameters contain the certain share of subjectivity, however, similar method of population health evaluation carried out in various countries regularly and makes possible to judge the state of physical population health from respondents point of view. For splitting the OECD countries into clusters the following parameters were used: M1 - Percentage of adults reporting to be in good health (total population); M2 - Percentage of adults reporting to be in good health (Female population); M3 - Percentage of adults reporting to be in good health (Male population).

The distribution of the OECD countries by M1 - M3 level is submitted in tab. 6.

Table 6 Results of the OECD countries splitting into clusters according M1 - M3 level

Variable	Mean	Std. Dev.	Members
Cluster 1			
M1	39.73	5.69	Hungary (2000, 2005); Japan (2000, 2005, 2010); Korea (2000, 2005, 2010); Poland (2000); Portugal (2000, 2005, 2010); Slovak Republic (2000, 2005, 2010)
M2	36.43	6.03	
M3	44.35	6.22	
Cluster 2			
M1	62.03	5.26	Czech Republic (2000, 2005, 2010); Chile (2010); Finland (2000, 2005, 2010); Estonia (2010); Germany (2010); Hungary (2010); Italy (2000, 2005, 2010); Mexico (2000, 2005, 2010); Poland (2005, 2010); Spain (2005); Slovenia (2010); Turkey (2005, 2010)
M2	59.23	6.13	
M3	65.31	4.58	
Cluster 3			
M1	76.64	2.97	Austria (2000); Belgium (2000, 2005, 2010); Denmark (2000, 2005, 2010); France (2005, 2010); Germany (2005); Iceland (2005, 2010); Luxembourg (2005, 2010); Iceland (2010); Israel (2010); Netherlands (2000, 2005, 2010); Norway (2000, 2005, 2010); Spain (2000, 2010); Sweden (2000, 2005, 2010); United Kingdom (2000, 2005, 2010)
M2	74.35	3.43	
M3	78.99	2.83	
Cluster 4			
M1	86.49	2.63	Australia (2000, 2005, 2010); Canada (2000, 2005, 2010); Iceland (2000); Ireland (2000, 2005, 2010); New Zealand (2000, 2005, 2010); Switzerland (2000, 2005, 2010); United States (2000, 2005, 2010).
M2	86.06	2.82	
M3	87.05	2.62	

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

As we can see from the data of tab. 6, the OECD countries were divided into 4 clusters according to the level of parameters M1-M3.

The 1-st cluster included the countries with the lowest self-estimation of their health as good both by in general and by gender groups. During the whole period of research (2000-2010) the 1-st cluster included such countries, as Japan, Korea, Portugal and Slovakia. During 2000-2005 this cluster contained Hungary, and Poland in 2000. It is necessary to note, that for the former post socialist countries the low parameters of health self-estimation as good is objective enough, which is proved by other indices such as average life expectancy, morbidity and mortality rates. At the same time, for such country as Japan, the low health self-estimation as good status is rather subjective and reflects the certain degree of pessimism, characteristic for the representatives of the given culture.

The 2-nd and 3-rd clusters contain the countries with higher parameters of health self-estimation as good, in comparison with the countries from the 1-st cluster. However the parameters of health self-estimation as good for countries included in the 2-nd and 3-rd clusters are lower, than for the countries from the 4-th cluster. During the whole period of 2000-2010 the 2-nd cluster contained such countries, as Czech Republic, Finland, Italy, Mexico. The 3-rd cluster with higher parameters of good self-estimation of health during the whole period of 2000-2010 included such countries, as: Belgium, Denmark, Netherlands, Norway, Sweden and Great Britain.

The 4-th cluster contains countries, where the highest parameters of health self-estimation as good are registered. During the whole period of 2000-2010 this group contained countries, as: Australia, Canada, Ireland New Zealand, Switzerland and the USA.

The splitting of the OECD countries into homogeneous groups makes possible to judge the distinctive features of the formed groups, and the position of this or that country among the identical countries.

At the same time for classification of the OECD countries health care positions there is a necessity to develop complex rating of the in view of integrated criteria. One of methods – taxonomy – i.e. method of account of integrated parameter calculation can be applied for the solution of this research problem. The idea of this method consists in convolution in one parameter the observations from multi-dimensional space describing the state of the research object (in given case the OECD countries) by set of individual attributes. The convolution of multi-dimensional observations in one parameter can be carried out with the help of various mathematical and statistical transformations. In our research the method of an integrated parameter was used in view of the artificial standard (etalon) described in the works of Polish scientists such as Helvig, Pluta, Młodak [13]. The values of the integrated parameter change in limits from 0 up to 1. The closer the value of the calculated integrated parameter for the researched object to 1, the better the position of the given object to the best state (standard or etalon) from the point of view of its individual parameters values.

In the given work the data on the OECD countries for the period 2000-2010 were used and the calculation of integrated parameters was carried out. On the basis of the previously made analysis of the OECD countries positions the following complex criteria were chosen: 1) I1- financing of national health care system; 2) I2 - the population provision by health care resources and services; 3) I3 - indices of national health care system activity; 4) I4 – mortality rate of the population; 5) I5 – the population life expectancy; 6) I6 - the population health state on the basis of a self estimation.

The integrated parameter values by criterion I1 were calculated with consideration for individual indices V1 - V4. For the analysis of the countries position by criterion I2 the individual indices X1 - X4 were used and for calculations of the countries positions by criterion I3 we used the individual indices P1 - P3. In order to determine the countries position with consideration for criterion I4, we used the individual indices D1 - D5, for criterion I5 – individual indices L1 - L3, for criterion I6 - individual indices M1- M3. For the calculations we used the OECD countries data with complete observations based on all criteria.

Table 7 shows the calculations of integrated parameters that characterize the position of some OECD countries in 2010 by criteria I1 - I6. Similar calculations of the integrated parameter for OECD countries were carried out in 2000 and 2005.

Table 7 Integrated parameters for some OECD countries by criteria I1 - I6 (in 2010)

Country	I1	I2	I3	I4	I5	I6
Austria	0.562	0.652	0.538	0.652	0.836	0.765
Belgium	0.511	0.55	0.462	0.616	0.793	0.786
Czech Republic	0.279	0.572	0.503	0.402	0.536	0.646
Finland	0.42	0.484	0.227	0.69	0.794	0.639
France	0.555	0.479	0.456	0.667	0.931	0.715
Germany	0.574	0.713	0.557	0.668	0.806	0.587
Hungary	0.223	0.409	0.587	0.149	0.234	0.421
Ireland	0.44	0.326	0.264	0.536	0.841	0.891
Korea	0.202	0.278	0.119	0.691	0.838	0.265
Mexico	0.054	0.004	0.049	0.313	0.154	0.601
Poland	0.196	0.282	0.397	0.43	0.415	0.455
Slovak Republic	0.282	0.465	0.597	0.184	0.318	0.044
Slovenia	0.336	0.335	0.421	0.502	0.75	0.541
Sweden	0.482	0.385	0.299	0.697	0.882	0.835
United Kingdom	0.468	0.304	0.301	0.586	0.797	0.776
United States	0.602	0.288	0.272	0.576	0.617	1

Source: calculations of the authors based on OECD Health Statistics

Table 7 shows that in 2010 the USA had the leading positions among other OECD countries by such criteria as: I1 - financing of national health care system (0.602) and I6 - the population health state on the basis of a self estimation (1).

Rather high positions by criterion I1 had such countries as Germany (0.574), Austria (0.562) and France (0.555). Mexico had the lowest position by criterion I1 (0.054). Such countries as Poland (0.196), Korea (0.202) and Hungary (0.223) also had low position by this criterion. Rather low positions by criterion I1 were also possessed by Slovakia (0.282) and Czech Republic (0.279).

The best positions by criterion I2, the population provision by health care resources and services, belonged to Germany (0.713). Austria and Czech Republic also had rather high parameters by this criterion: 0.652 and 0.572 respectively. In comparison with other countries Slovakia also had rather good position with value 0.465. It was close to such countries as France (0.479) and Finland (0.484). Rather low positions by criterion I2 were marked for Poland (0.282) and Korea (0.278). The lowest position by criterion I2 was marked for Mexico (0.04).

The highest parameters of health care system activity by criterion I3 were observed in Austria (0.538), Germany (0.557), and in the former socialist countries, such as: Czech Republic (0.503), Hungary (0.587) and Slovakia (0.597).

By criterion I4 the best were positions in such countries, as: Sweden (0.697), Korea (0.691), Finland (0.69), France (0.667), and Germany (0.668). The lowest positions were marked in Hungary (0.149) and Slovakia (0.184) that testifies the unfavorable situation in these countries. So, by criterion I4 the position of Poland (0.43) and Czech Republic (0.402) were much better, than in Hungary and Slovakia.

From the point of view of criterion I5 (life expectancy) the highest positions were occupied by France (0.931); Sweden (0.882); Ireland (0.841); Korea (0.838), Austria (0.836), Germany (0.801).

The low positions by this criterion I5 were marked in Poland (0.415) and Slovakia (0.318). The lowest positions by criterion I5 were observed in Hungary (0.234) and Mexico (0.154).

By criterion I6, the population health state on the basis of a self estimation, high positions it were marked for the following countries: Ireland (0.891); Sweden (0.835); Belgium (0.786) and Great Britain (0.776). As mentioned before the leader by criterion I6 is the USA (1). In Slovakia the lowest position was marked by the given criterion.

Thus, on the basis of the calculated values of integrated parameters by criteria I1- I6 the classification of countries was carried.

Conclusion

Within the last decades the steady tendency of increase of financing of health care and population provision by health services are observed for the majority of the world countries. On the basis of the data on the OECD countries it was shown that for the last ten years the growth of expenditure on public health care per head of the population was higher in less developed countries and the countries with transitive economy than in the economically more developed countries, where initially the higher levels of these expenditures was observed. It confirms a hypothesis about the convergence in dynamics of financing volumes of public health care per head of the population among the OECD countries.

The existing simple classifications of financing models of care national systems of the OECD countries such as: state budgeting, health insurance and mixed mechanism, do not sufficiently display the complex interrelations inside the systems, their characteristics connected with organization and redistribution of financial flows between different subjects: the population, medical institutions, insurance companies, state and public funds.

The application of cluster analysis methods has made possible to expand the classification typology of the OECD countries in view of their positions by various individual parameters describing the financing of health care systems, indicators of its activity and health care resources application, the population health state, etc.

For the analysis of positions of the OECD countries the integrated parameters by the following local criteria I1 - I6 were calculated. The calculation of integrated parameters made possible to reveal groups of countries with more and less advanced positions according to criteria I1-I6 and to propose certain recommendations for the OECD countries to improve their health care policy, its funding and efficiency.

References

- [1] *Australian Institute of Health and Welfare (AIHW)*. Health expenditure Australia 2001 – 02. Canberra: AIHW Cat. no. HWE 24.; 2003.
- [2] BOULHOL, H. et al. 2012. *Improving the Health-Care System in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 957, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b7bn5qzvd-en>.
- [3] European Commission. 2010. *Joint Report on Health Systems*. Occasional Papers, No. 74.
- [4] *Funding health care: options for Europe*. Edited by E.Mossialos, A.Dixon, J.Figueras, J.Kutzin. Open University Press. Philadelphia. USA, 2002. – 327 p.
- [5] GOLINOWSKA, S. - SOWADA, C. – WOZNIAK, M. 2007. *Sources of inefficiency and financial deficits in Poland's health care system*. Report commissioned by the World Health Organization Regional Office for Europe.
- [6] *Health Care in Central and Eastern Europe: Reform, Privatization and Employment in Four Countries*. International Labour Organization. 2002, 59 p.

- [7] HENRY, D. – LEXCHIN, J. *The pharmaceutical industry as a medicines provider*. (Medicines, society, and industry III). Lancet. 2002, 360 (9345) : 1590.
- [8] JAKUBOWSKI, E. – BUSSE, R. *Health Care Systems in the EU. A Comparative Study*. Working Paper. European Parliament. Luxembourg, 1998, 130 p.
- [9] JOUMARD, I. – ANDRÉ, C. – NICQ, C. 2010. *Health Care Systems: Efficiency and Institutions*. OECD. Economics Department Working Papers, No. 769.
- [10] KING, D. – MAYNARD, A. *Public opinion and rationing in the United Kingdom. Health Policy*. 1999 : 50 (1-2) : 39 - 53.
- [11] KOSTIČOVÁ, M. – OZOROVSKÝ, V. – BADALÍK, L. – FABIAN, G. 2011. *An Introduction to Social Medicine*. Bratislava, 2011, 150 s.
- [12] MEDVED, J. – NEMEC, J. – VITEK, L. 2005. *Social Health Insurance and its failures in the Czech Republic and Slovakia: the role of state*. Prague: Economic Papers, No. 1. 2005. p. 64 - 81.
- [13] MŁODAK, A. 2006. *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Difin. Warszawa, 2006, 184 s.
- [14] OECD. 2003. *Health at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- [15] OECD. 2009. *Health at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- [16] OECD. 2011. *Health at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- [17] POPE, C. – ZIEBLAND, S. – MAYS, N. *Qualitative research in health care*. Analysing qualitative data. BMJ. 2000 : 320 (7227) : 114 - 6.
- [18] SALTMAN, R. B. – FIGUERAS, J. *European health care reform: analysis of current strategies*. Copenhagen: World Health Organization, 1997.
- [19] TEPERI, J. - PORTER, M. - VUORENKOSKI, L. – BARON, J. 2009. *The Finnish Health Care System: A Value-Based Perspective*. Sitra Reports 82 Edita Prima Ltd. Helsinki, 2009, 117 p.
- [20] THOMPSON, A. *Inequality in the availability of expensive treatments*. Phys. London, 1999 : 33 (5) : 448 - 9.

Informačný systém RIS.SAM - nový nástroj spravovania rozpočtu v samospráve

Nora ŠTANGOVÁ* - Agneša VÍGHOVÁ**

Information system RIS.SAM - a new budget management in self government

Abstract

The aim of the article is to transfer system for collecting and comparison of data transmission under the current system (AZU) and under the new system (RIS.SAM) and demonstrate the benefits to be expected from the new system. The new transmission watching the two headings and budget organizations - municipalities and municipalities and higher territorial units - Ministry of Finance.

Keywords: *transmission of data, information system, self government, budget, efficiency*

JEL Classification: M41

Úvod

Pre efektívne riadenie v oblasti verejného sektora sú dôležité kvalitné finančné informácie. Úlohou účtovníctva verejného sektora je zabezpečenie databázy relevantných informácií, potrebných pre riadenie verejných financií a pre potreby prezentácie výsledkov hospodárenia našej krajiny v rámci Európske únie.

Účtovníctvo verejného sektora vo všeobecnosti, teda nielen na Slovensku, ale aj v ostatných krajinách EÚ, by malo predstavovať komplexnú informačnú sústavu, ktorá zaznamenáva, analyzuje, klasifikuje, sumarizuje a interpretuje výsledky finančných a ekonomických činností subjektov verejného sektora a ich vplyvy, s cieľom:

- poskytovania informácií manažmentu, potrebných na plánovanie, organizáciu a kontrolu,
- prípravy a poskytovania finančných výkazov, pripravených v súlade so špecifickými účtovnými štandardmi a štandardmi vykazovania pre externých užívateľov [Kaszásová, 2005/2].

Pre súčasný vývoj svetovej ekonomiky je typická medzinárodná integrácia, nadobúdajúca globálne rozmery. Vzhľadom na takýto vývoj svetovej ekonomiky pozorujeme okrem medzinárodného toku tovaru a kapitálu aj tok ekonomických informácií, ktorých základným zdrojom je práve účtovníctvo. Z tohto dôvodu je dôležitá sústava informácií v kontexte rozpočtovníctvo - účtovníctvo, pričom rozpočtovníctvo je základom pre spracovanie informácií do účtovných výkazov.

1 Sústava informácií v kontexte rozpočtovníctvo - účtovníctvo

Základná sústava informácií o vykazovaní súčasných a budúcich ekonomických javov, ktoré nájdú odzrkadlenie v účtovníctve - je rozpočtovníctvo.

Rozpočet predstavuje:

- základný finančný plán tvorby a použitia peňažných prostriedkov,
- plán prijímania a vynakladania peňažných prostriedkov na vymedzené hospodárske obdobie,
- fond peňažných prostriedkov.

* prof. Ing. Nora Štangová, CSc., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: nora.stangova@vsemvs.sk

** PhDr. Agneša Víghová, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: agnesa.vighova@vsemvs.sk

Je to strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne na 3 rozpočtové roky.

Rozpočty územnej samosprávy a rozpočtových a príspevkových organizácií v nej vyjadrujú samostatnosť hospodárenia, v ktorom sa premietajú:

- finančné vzťahy rozpočtu obce k rozpočtovým organizáciám,
- finančné vzťahy k právnickým a fyzickým osobám,
- finančné vzťahy medzi rozpočtami jednotlivých úrovní územnej samosprávy.

Čiže rozpočtový systém je založený na príjmoch a výdavkoch, a teda nie je celkom v súlade s účtovným systémom, ktorý je založený na báze výnosov a nákladov.

Preto je potrebné komplexné riešenie zostavovania rozpočtu, jeho úprav, ako aj správy programového rozpočtu. Zber a prenos údajov zo subjektov samosprávy je jedným z prvkov zabezpečenia účelnej kontroly výdavkov a tým možnosti ich efektívnejšieho spravovania.

Nový projekt, garantovaný Ministerstvom financií SR prináša výrazné zlepšenie IT podpory rozpočtovania tak pre subjekty územnej samosprávy bez vlastného informačného systému, ako aj pre tie obce a mestá, ktoré využívajú pre oblasť zostavovania a spravovania rozpočtu vlastné ekonomické informačné systémy, ktorých funkčnosť plnohodnotne nepokrýva požiadavky zodpovedných pracovníkov, podieľajúcich sa na rozpočtovom riadení. Nový rozpočtový informačný systém RIS.SAM (rozpočtový informačný systém – samospráva) bude od roku 2015 nahrádzať súčasný systém AZU (automatický zber údajov), ktorý obsahuje finančné výkazy FIN 1 – FIN 6 a je aktuálny pre 1 rok. Keďže výkazy FIN sú súčasťou záverečných účtovných výkazov (pri účtovnej závierke), nový systém predpokladá zefektívnenie zberu a spracovania údajov a teda šetrenie času. Finančné výkazy FIN sú upravené prostredníctvom opatrenia MF SR, ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov, potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy.

Členenie výkazov je nasledovné:

- a) Rozpočtový výkaz, ktorým je výkaz FIN 1 o plnení rozpočtu a o nerozpočtovaných pohyboch na účtoch subjektu verejnej správy.
- b) Štatistické výkazy sú nasledovné:
 - výkaz FIN 2 o vybraných údajoch z aktív a pasív subjektu verejnej správy,
 - výkaz FIN 3 o prírastku/úbytku finančných aktív a finančných pasív podľa sektorov,
 - výkaz FIN 4 o členení finančných aktív a finančných pasív podľa sektorov,
 - výkaz FIN 5 o úveroch, emitovaných dlhopisoch, zmenkách a finančnom prenájme subjektu verejnej správy,
 - výkaz FIN 6 o stave bankových účtov a záväzkov obcí, vyšších územných celkov a nimi zriadených rozpočtových organizácií.

2 Rozpočtový informačný systém pre samosprávu - RIS.SAM

Rozpočtový informačný systém pre samosprávu - RIS.SAM predstavuje komplexné riešenie pre podporu zostavovania rozpočtu, jeho úprav, ako aj správy programového rozpočtu.

Projekt RIS.SAM je garantovaný Ministerstvom financií SR (MF SR) a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS), pričom tento systém prináša výrazné zlepšenie IT podpory rozpočtovania.

Pokiaľ mesto, či obec v súčasnosti už využíva vlastný informačný systém, ktorý plne pokrýva potreby v oblasti rozpočtového riadenia a správy programového rozpočtu, bude môcť využiť automatizovaný prenos dát z pôvodného systému do novej, bezplatne poskytnutej aplikácie RIS.SAM. V tomto prípade nebude dochádzať k duplicite vykonávaných prác, pretože aj naďalej bude využívať svoj informačný systém a prepojenie na RIS.SAM bude automatizované.

Komparácia pôvodného systému zberu zdrojov a systému RIS-AM je nasledujúca:

Tab. 1 Komparácia pôvodného systému zberu zdrojov a systému RIS-SAM

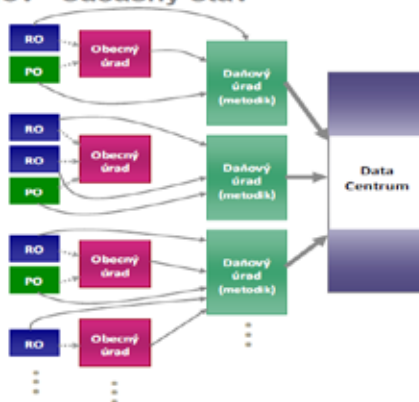
Súčasný stav zberu (AZU)	nový systém (RIS.SAM)
vysoká pracovnosť pre metodikov daňových úradov	Obecný úrad – zberné miesto rozpočtových údajov za celú obec
zasielanie údajov prostredníctvom e-mailov, USB kľúčov, integr. rozhraní	Dátová integrácia
decentralizované rozpočtové IS s rôznou úrovňou kvality	Využitie údajov z RIS.SAM pre RIS
historicky využívaný IS AZU	
obce nemajú k dispozícii rozpočty svojich podriadených organizácií	

Zdroj: *vlastné spracovanie autorov*

Schéma 1 Zber rozpočtových údajov pred implementáciou systému RIS.SAM

Zber rozpočtových údajov - súčasný stav

- Vysoká pracovnosť pre metodikov DÚ
- Zasielanie údajov prostredníctvom e-mailov, USB kľúčov, integr. rozhraní
- Decentralizované rozpočtové IS s rôznou úrovňou kvality
- Historicky využívaný IS AZUV
- Obce nemajú k dispozícii rozpočty svojich podriadených organizácií (!)



ITAPA 2010, Marek Líška, projektový manažér

Zdroj: Líška, M. *Rozpočtový informačný systém pre samosprávu*, str. 6

Schéma 2 Zber údajov systém RIS. SAM

Stav po implementácii RIS.SAM

- Obecný úrad – zberné miesto rozpočtových údajov za celú obec
- Dátová integrácia: EKIS (na organizácii) ↔ RIS.SAM
- Využitie údajov z RIS.SAM pre RIS, JÚŠ



ITAPA 2010, Marek Líška, projektový manažér

Zdroj: Líška, M. *Rozpočtový informačný systém pre samosprávu*, str. 11

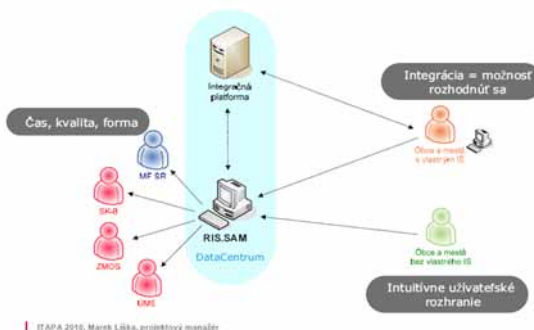
Pri porovnaní oboch schém vidíme zjednodušenie prenosu údajov, v novom systéme RIS.SAM je vynechaný subjekt Daňový úrad, ktorý vstupoval do prenosu len posunutím získaných údajov

od samosprávnych jednotiek do Data centra. Ako zo schémy vidno, údaje sa prenášajú priamo do systému Ministerstva financií, kde prebieha rozhodovanie o verejných finančných prostriedkoch.

Zber rozpočtov obcí a VÚC prostredníctvom RIS.SAM ukazuje nasledovná schéma:

Schéma 3 Zber rozpočtov obcí a VÚC prostredníctvom RIS.SAM

Zber rozpočtov obcí a VÚC prostredníctvom RIS.SAM



Zdroj: Líška, M. *Rozpočtový informačný systém pre samosprávu*, str. 5

Zadávanie rozpočtu a jeho čerpanie sa bude diať týždenne pre všetky oblasti podľa všeobecne platnej klasifikácie pre všetky rozpočtové subjekty a to:

- 610 - Mzdy a platy, 620 - Odvody do ZP a SP, 630 - Prevádzkové náklady, 640 - Ostatné služby.

Štruktúra zadávaných údajov bude nasledovná:

1. schválený rozpočet (na 3 roky),
2. upravený rozpočet (na 3 roky),
3. čerpanie výdavkov bežného roka,
4. plnenie výdavkov bežného roka.

Prínosy tohto systému formulujeme nasledovne:

- zjednodušenie a sprehľadnenie práce s informáciami o rozpočte pre užívateľov na všetkých úrovniach riadenia,
- jednoduchá práca s jednotným informačným systémom, nevyžadujúca si špecifické IT zručnosti,
- zachovanie autonómie vo využívaní existujúcich lokálnych ekonomických informačných systémov,
- záruka splnenia legislatívnych požiadaviek v oblasti rozpočtovania v požadovanom čase,
- bezplatné zapracovávanie všetkých metodických zmien v rámci systému,
- bezplatné poskytnutie pripojenia do Komunikačno-technologickej infraštruktúry MF SR, ako aj samotného systému,
- podpora užívateľov, zabezpečovaná odborníkmi v Centre podpory užívateľov DataCentra, organizácie MF SR, ktorá spravuje informačné systémy verejných financií a poskytuje podporu ich užívateľom,
- podpora programového rozpočtovania (tvorba programovej štruktúry, definovanie cieľov, merateľných ukazovateľov, tvorba monitorovacích a hodnotiacich správ).

Systém RIS.SAM má niekoľko kľúčových vlastností, ktoré sú zárukou jeho vhodnosti pre samosprávu:

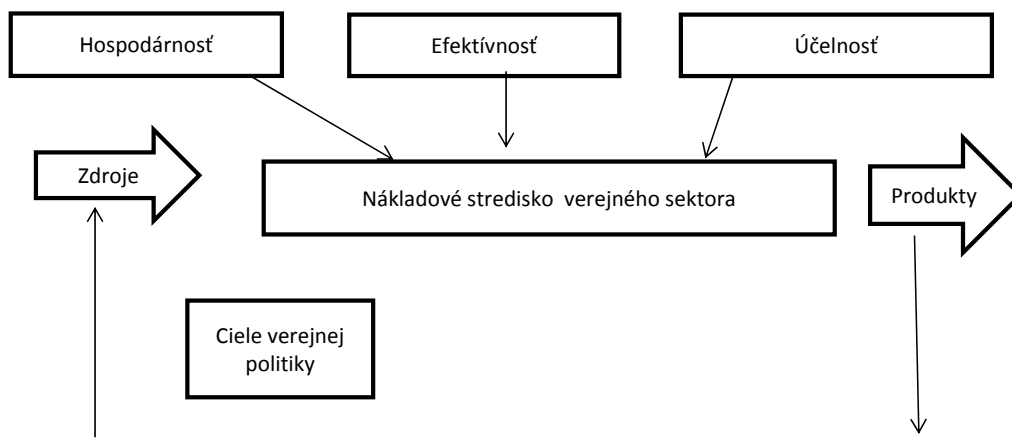
- podpora rozpočtovania na úrovni mesta, obce a im podriadených organizácií,
- návrh a schvaľovanie rozpočtu, úpravy rozpočtu, evidovanie čerpania, programový rozpočet,
- manuálne zadávanie alebo import údajov,
- centrálna správa aplikácie, integrácia na systémy tretích strán,
- zabezpečená prevádzka prostredníctvom komunikačnej linky do KTI DataCentra,
- výstupy pre výkazníctvo, tlačové zostavy,
- prehľadnosť, intuitívne ovládanie, užívateľská podpora, bezplatné školenia,
- spoločný projekt MF SR, ZMOS a Únie miest Slovenska.

3 Kontrola výdavkov

Jednotlivé stupne samospráv sa podieľajú na zabezpečovaní širokého spektra verejných statkov pre obyvateľstvo. Táto úloha je možná za predpokladu hradenia nákladov na tieto statky a hovoríme o výdavkoch. Tieto výdavky permanentne rastú s vývojom doby. Najväčšiu skupinu výdavkov tvoria alokačné výdavky, preto je v popredí stále vzrastajúca otázka hospodárnosti a efektívnosti, spojené s účelnosťou.

Vzťah týchto pojmov môžeme vyjadriť pomocou nasledovnej schémy:

Schéma 4 Hlavné vzťahy v kontexte s cieľmi vládnej politiky



Zdroj: Medved', J. - Nemec, J. a kol. Verejné financie, str. 379.

Hospodárnosť môžeme definovať ako minimalizáciu nákladov na dosiahnutie daného výsledku. Ukazovateľom je veľkosť nákladov na dosiahnutie očakávaného výsledku. **Efektívnosť** je definovaná ako pomer medzi očakávanými výsledkami a nákladmi potrebnými na ich dosiahnutie – dosahovanie maximálneho výstupu z daných vstupov, alebo minimálnych nákladov na dosiahnutie požadovaného výstupu. **Účelnosť/účinnosť** môžeme definovať prostredníctvom miery dosahovania vytýčených cieľov organizácie.

Problematika kontroly verejných prostriedkov je upravená na úrovni nadnárodnej v Medzinárodných štandardoch kontrolnej činnosti pre verejnú správu (ISSAI – International Standards of Supreme Audit Institutions) a sú konkretizované v smerniciach Medzinárodnej organizácie najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI).

V zmysle tejto schémy je dôležitá priebežná kontrola výdavkov v reálnom čase, čo bude zabezpečovať nový systém prenosu dát.

Záver

Systém RIS.SAM bude zhodnocovať doterajšie poznatky a skúsenosti prenosu dát v zmysle efektívneho riadenia v samospráve a jeho klady predpokladáme v týchto oblastiach:

- prenos dát len elektronickou cestou,
- šetrenie času (predpoklad šetrenia peňazí),
- sumárne údaje, získané v reálnom čase,
- predpoklad rýchleho rozhodovania o verejných prostriedkoch,
- zvýšenie celkovej efektívnosti pri spravovaní verejných finančných prostriedkov.

Tieto predpoklady budeme overovať v ďalších etapách našej výskumnej práce.

Literatúra

- [1] BRÁNIKOVÁ, M. 2010. Konsolidácia v samospráve. In: *Účtovníctvo, audítorstvo, daňovníctvo v teórii a praxi*, č. 5/2010, s. 182 – 196, ISSN 1335-202.
- [2] KASZASOVA, K. – MAJEROVÁ, M. 2005. Zjednocovanie finančného výkazníctva verejného sektora krajín EÚ na základe princípov Medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor. In: *Účtovníctvo, daňovníctvo, audítorstvo*. Bratislava: Súvaha, č. 10/ 2005, s. 343 – 344, ročník XIII, ISSN 1335-2024.
- [3] KOVALČÍKOVÁ, A. 2010. *Účtovníctvo v rozpočtových organizáciách*. Bratislava: IURA EDITION, 2010, ISBN 978-80-8078-355-6.
- [4] KRŠEKOVÁ, M. 2011. *Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor – IPSAS*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, ISBN 978-80-8078-390-7.
- [5] KRIŠTOFÍK, P. - SAXUNOVÁ, D. - ŠURANOVÁ, Z. 2009. *Finančné účtovníctvo a riadenie s aplikáciou IAS/IFRS*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, ISBN 978-80-8078-230-6.
- [6] LÍŠKA, M. 2014. *Rozpočtový informačný systém pre samosprávu*. Medzinárodný kongres ITAPA Pod názvom: Informačné technológie a verejná správa. Bratislava 2014 – školiaci materiál.
- [7] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011, ISBN 978-80-89393-46-6.
- [8] PASTIERIK, V. - DROZD, M. - SEKERKOVÁ, Ľ. 2013. *Daňové priznania k dani z príjmov za rok 2012* (1. vyd.). Žilina: Poradca podnikateľa, 2013, ISBN 978-80-89363-68-1.
- [9] SUHÁNYIOVÁ, A. 2009. Analytický pohľad na účtovníctvo ako zdroj informácií v manažmente. Prešov: TU, 2009, ISBN 978-80-8068-956-8.
- [10] ŠTANGOVÁ, N. – MIHALIKOVÁ, E. – FABIAN, Š. 2006. *Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných štandardov – Rozpočtové organizácie*. UPJŠ FVS, 2006, ISBN 978-80-7097-878-8.
- [11] ŠTANGOVÁ, N. - VÍGHOVÁ, A. - HAJDUCHOVÁ, E. 2012. *Účtovníctvo v kontexte verejnej správy a malých a stredných podnikov*. Trenčín: Inštitút aplikovaného výskumu, 2012, ISBN 978-80-970802-9-7.

Úloha praxe, tvůrčího přístupu a předvídání v činnosti orgánů bezpečnostního systému státu

Pavel ZAHRADNÍČEK*

The role of experience, creative approach and foresight activities authorities state security system

Abstract

The article discusses the theoretical / methodological form of job experience, creative approach and foresight in the activities of the national security system.

The focus of the paper is the author looking to practice as a criterion of knowledge, creative approach and the characteristics of its phases, as well as approaching the role and place of scientific forecasting in the activities of the national security system.

Keywords: *safety practices, creative approach, scientific anticipation, the action of the national security system*

JEL Classification: H12

Úvod

Management a jeho organická součást – bezpečnostní management - prochází bouřlivým vývojem, který má příčinu v globálních změnách bezpečnostního prostředí, jehož součástí je i Česká republika. Předložené sdělení je dílčím autorským pokusem metodologicky zobecnit relaci teorie – praxe ve vybrané oblasti.

Poznání vzniká na základě a k uspokojení potřeb praktické činnosti. Praxí lze nazvat smyslově-materiální činnost lidí, jež mění předměty, jevy a procesy skutečnosti. Praxe je základem poznání a člověk se praxí rozvíjí.

Proces poznání je lidskou teoretickou činností. Teorie je vědecké zobecnění praxe, odraz skutečnosti v lidském vědomí. Úloha poznání záleží v tom, že může ukázat cestu ke změně stavu. K uskutečnění idejí je však nutná praktická činnost. Praxe je tedy základem a hybnou silou vývoje teorie. Požadavky praxe korigují vývoj vědy, definují její prioritní směr a pohánějí ji vpřed.

Jednota praxe a poznání, vědomé využívání jejich zákonitých vzájemných souvislostí má důležitý metodologický význam pro všechny oblasti lidské činnosti, tedy i oblast bezpečnostní vědy, aplikovaného bezpečnostního výzkumu a výuky. Následně (odvozeně) potom i pro praktickou činnost všech orgánů bezpečnostního systému státu, tedy jeho orgánů řídicích i výkonných.

V současné době nelze při řešení bezpečnostních problémů vystačit s intuicí, je třeba využívat exaktních rozhodovacích metod, podpořených zejména výpočetní technikou. Samozřejmou součástí funkčního a výkonného bezpečnostního systému státu musí být i jeho materiální, technická, personální a legislativní základna.

Autor předkládá čtenáři k zamyšlení v teoreticko / metodologické podobě soubor vybraných zobecněných pohledů, které byly iniciovány řadou aktivit bezpečnostních rad a krizových štábů orgánů veřejné správy ČR, dále pak velkých cvičení [ZÓNA 2008, DÁLNIČE 2011, SAFEGUARD Dukovany 2014] a složek IZS kraje Vysočina a Jihomoravského kraje České republiky od roku 2008.

* doc. Ing. Pavel Zahradníček, CSc., Vysoká škola Karla Engliše, Ústav bezpečnosti, Mezírka 775/1, 602 00 Brno, e-mail: zahradnicek.pavel@seznam.cz

Cílem článku je – formou předložených úvah - naznačit teoreticko / metodologickou podstatu problematiky :

- praxe jako kriteria pravdivosti poznání,
- tvůrčího přístupu a jeho základních etap,
- vědeckého předvídání v činnosti orgánů bezpečnostního systému státu.

Tímto dílčím a autorským způsobem napomoci k možnému jednotnému teoretickému pohledu na podstatu činností všech součástí bezpečnostního systému státu.

Základní omezující podmínkou pro předloženou stať je zaměření úvah do problematiky krizového managementu veřejné správy.

1 Praxe jako kritérium pravdivosti poznání

Cílem poznání je zjištění pravdy, shody poznatků s objektivní skutečností. Nepřetržitý vývoj praxe nedovoluje, aby naše poznání ustrnulo a stalo se absolutním.

Praxi pro potřeby tohoto sdělení budeme vnímat jako provádění či vykonávání určité činnosti nebo zaměstnání, též jako zkušenosti nabyté při takové činnosti. Praxe je opakem teorie.

Teorii, jakožto zmíněného opaku praxe, chápeme jako vědecky konzistentní výklad nebo soubor ověřených pravidel pro zvolenou oblast poznání.

Kritériem pravdivosti je proces prověřování hodnověrnosti poznatků, tj. oddělení pravdivosti od nepravd.

Současná praxe bezpečnostního managementu vychází ze zkušeností uplynulého vývoje. V této podobě je základem pro budoucí praxi a to již za využití novějších managerských postupů, techniky, materiálu atd.

V dnešní době značně vzrostly možnosti úspěšného rozpracování i prověrky teoretických otázek řízení zásahů v krizových situacích i velení jednotkám IZS. Správně je vnímán a také byl vyzvednut význam výše citovaných, tedy cvičení příslušných krizových orgánů i cvičení složek IZS na zásadních součástech kritické infrastruktury státu a ve složitých podmínkách.

Pravdivost poznatků teorie se neověřuje pouze bezprostřední praxí, ale i zprostředkovaně přes stávající legislativu. Musíme však mít na mysli, že zobecněná praxe zachycená v legislativě a příslušných manuálech, nemůže být garantem pravdivosti pro manažera veřejné správy nebo velitele složky IZS, jestliže tento nepřihlíží ke konkrétním (problém modifikujícím) podmínkám.

Praxi nesmíme nikdy vidět abstraktně, bezobsažně a jednostranně – prostě příliš akademicky, t.j. jen jako zdroj dílčích či izolovaných poznatků. Bezpečnostní věda (securitologie) se opírá především o konkrétní praxi.

2 Podstata tvůrčího přístupu a jeho základní etapy

Tvůrčí přístup při plnění uložených úkolů nabyt, vedle standardizovaných postupů, na významu. Uplatňuje se tam, kde se odehrávají neočekávané události, vymykající se připraveným standardním postupům řešení.

Při řešení krizových situací managery (veliteli) všech stupňů se právě tvůrčí přístup, neboli kreativita, velice cení. Umožňuje správnou reakci na vznik nepředvídaných událostí.

Tvořivost neboli kreativita, či invence, je tedy zvláštní soubor schopností člověka, které umožňují vědeckou nebo jinou tvůrčí činnost. Ta se projevuje jako vynalézavost, jako vznik něčeho nového, originálního, tj. tvůrčí řešení problémů. Tvůrčím přístupem k úkolům je vytvoření duševních nebo materiálových hodnot. Tvůrčí přístup vyzdvihuje kritérium užitečnosti, dle kterého se hodnotí nově vytvořené.

Způsobilost správně rozpoznat nové (posouzené zmíněným kritériem užitečnosti) je důležitá vlastnost každého kvalitního manažera nebo velitele složky IZS.

Úspěšný tvůrčí přístup musí odrážet 2 základní principy:

1. Přiznání rozhodující úlohy přírodním zákonům i objektivním zákonům v činnosti lidí.
2. Zdokonalení úlohy vědomí člověka.

Člověk může projevit své schopnosti jen společně s objektivními podmínkami a zákony rozvoje vnějšího světa. Tvůrčí přístup je pouze schopností člověka.

Tvůrčí přístup (jeho algoritmus) lze rozdělit na tyto základní fáze :

1. Vznik úkolu nebo problému (Úkol může být stanoven nadřízeným managerem nebo vznikne z problémové situace v průběhu řešení krizové události. Úkol nelze řešit doposud známými metodami a prostředky – např. havarie JE Fukušima v Japonsku).
2. Možnosti řešení úkolu nebo problému (Základ je ve shromáždění dostupných informací a v jejich výběru. Jejich myšlenkové zpracování manažerem nebo velitelem složky IZS vyžadují účast komponent tvůrčího přístupu, tj. logického myšlení, předvídání, fantazie, intelekt, atd. Jakýkoliv úkol se na počátku řeší jen logickou cestou, z dosažených premis se tvoří závěry, úsudky, jež jsou základem pro další úvahy. Tam, kde logika nestačí a její možnosti končí, nastupuje fantazie, tvůrčí představivost. Připravují se varianty řešení).
3. Přijetí řešení (Dříve, než byla přijata jedna (optimální) varianta jako řešení splnění úkolu je nutné zvážit důležité, příznivé i nepříznivé faktory dané situace. Při přijetí varianty řešení se tvůrčí přístup musí také projevit, zejména ve zjištění a stanovení těch faktorů, které dávají předpoklady pro maximální efektivnost v použití vlastních sil a prostředků IZS).

Při přijetí rozhodnutí managerem nebo velitelem složky IZS má své místo i intuice. Ta je těsně spjata s určitým stavem psychiky člověka, s inspirací. Rozhodnutí, přijatá na základě intuice mohou být správná i chybná. Příznakem správné intuice je to, co při dodatečné následné analýze přijatého rozhodnutí lze opodstatněně vyargumentovat.

4. Realizace úkolu (Je závěrečnou etapou tvořivého procesu. Tato etapa má zvláštní význam, zvláštnosti a těžkosti v řízení činnosti krizových štábů a především zasahujících složek IZS. Realizace úkolu zahrnuje i prvek rizika. V praxi každé rozhodnutí, i když je podloženo propočty a je zdůvodněno, je spojeno s rizikem).

Nikoliv z metodologického, ale managerského pohledu bychom mohli hovořit i o personalistice, kontrole apod. Toto však pro potřeby (zaměření) tohoto článku se nejeví jako příliš důležité.

Tvořivý přístup předpokládá mít smysl pro nové. Ten umožňuje včas postřehnout a operativně zavést do praxe vše, co přináší lepší výsledky v oblasti krizové připravenosti.

3 Vědecké předvídání a jeho zvláštnosti v činnosti bezpečnostních orgánů a nástrojů veřejné správy

Zkoumání objektivních procesů společenského vývoje (zúženě činnosti bezpečnostního systému státu včetně jeho nástrojů) tvoří metodologický základ vědeckého předvídání a to nikoliv pouze z hlediska porozumění minulosti, nýbrž ve smyslu předvídání (prognostiky) a praktického počínání, zaměřeného k jeho uskutečňování.

Vědecké předvídání má své opodstatnění a význam i v oblasti bezpečnosti státu (vnější i vnitřní). V době významných a turbulentních změn nelze bez vědeckého předvídání řešit komplexní přípravu orgánů a výkonných složek bezpečnostního systému státu.

Z okruhu značně rozsáhlé problematiky předvídání zaměřuji pozornost pouze na:

1. základy vědeckého předvídání,
2. zvláštnosti vědeckého předvídání v oblasti bezpečnostní činnosti veřejné správy,

3. subjekt a podmínky vědeckého předvídání,
4. možnosti metod prognostiky pro rozvoj teorie a praxe.

Předvídání je schopnost člověka (jeho mozku) vnímat a vyjadřovat skutečnost dříve než se stala:

- zakládá se na poznání zákonů rozvoje společnosti (... , bezpečnosti,...),
- je formou konstruktivní činnosti mozku, zaměřené na reprodukci odrazu jevů, které nelze empiricky pozorovat,
- je deduktivně nebo intuitivně se rozvíjející pravděpodobné poznání,
- obsahuje informační model budoucí události,
- může se projevovat jako metoda vědeckého poznání.

Empirické předvídání se obvykle opírá pouze o minulé zkušenosti, které však nemusí v mnoha případech pro nové, změněné podmínky platit.

Vědecké předvídání je ta část, stránka či etapa poznávací činnosti subjektu, jejímž výsledkem je získání poznatků o budoucích událostech. Je založena na znalostech objektivních zákonů a analýzy činnosti (analýza procesů, analýza rizik,...).

Jestliže empirické předvídání ve své podstatě je vždy aktivní, vědecké předvídání může být aktivní i pasivní. Pojem pasivní předvídání přitom vyjadřuje skutečnost, kdy předvídání nepředpokládá vměšování subjektu do zkoumaného procesu a zahrnuje zkoumání takových procesů a objektů, na které lidé nemohou působit a nebo toto působení nemá efekt – praktický význam (vlny tsunami, sopečná činnost, meteorologické efekty, reakční vlastnosti látek a pod.).

Kategorie příčin a důsledků ukazují na organické (systémové) spojení a dočasnou postupnost událostí a jevů. Příčina vždy předchází důsledku, tedy důsledek nastupuje po příčině.

Předvídání je vždy spojeno s určitými předpoklady – hypotézami. Hypotéza v procesu předvídání plní úlohu pravidla pro stanovení problému. Jestliže je hypotéza potvrzena praxí, přetváří se na vědeckou teorii.

Nejcharakterističtější pro předvídání je metoda extrapolace. Její podstata spočívá v přenášení a použití známých poznatků na neznámé poznání budoucnosti. Extrapolace je koncentrovaným vyjádřením všech ostatních metod poznání (jako např. indukce, analogie , modelování, analýza,...).

Cílem vědeckého předvídání je budoucí praxe. Nejvyšší úrovni praxe odpovídá (měl odpovídat) i nejvyšší stupeň předvídání. Praxe je také kritériem pravdivosti vědeckého poznání.

Jedním z důležitých prvků managementu (řízení nebo velení jednotkám IZS) je umění předvídat, tj. stanovit takovou perspektivu vývoje událostí, která by respektovala dynamiku vývoje mimořádných nebo krizových situací v měnících se podmínkách. Předvídání v oblasti bezpečnosti má pravděpodobnostní charakter, což je dáno následujícími příčinami:

- značná variantnost různorodých potenciálních činností,
- neúplnost informací a situací.

Zvláštností vědeckého předvídání v oblasti bezpečnosti je jeho mnohoznačnost a mnohoplánovitost.

Jednoznačné předvídání: událost předvídáme jen v čase nebo jen prostoru.

Mnohoznačné předvídání: předvídání v čase i prostoru, přičemž aplikujeme procesní přístup. Tento druh předvídání je typickým pro řízení poradních nebo operativních orgánů (bezpečnostní rady, krizové štáby) či velení jednotkách IZS.

Ve vědeckém předvídání, vlivem soudobého bezpečnostního prostředí, značně vzrostl význam času. Včasné předvídání a přijetí praktických opatření je faktorem, majícím prvotní úlohu v zabezpečení procesů, vedoucích ke zvládnutí mimořádné nebo krizové situace.

V předvídání, jako v každém procesu poznání, kromě objektu, existuje i subjekt předvídání, t.j. skupiny osob (např. bezpečnostních specialistů) nebo i jednotlivé osobnosti.

Schopnost i způsobilost vědeckého přístupu k úkolům, schopnost a způsobilost předvídat musí ovládat nejen top-manageři, ale úměrně potřebám i ostatní manageři nižších stupňů nebo velitelé jednotek IZS.

K tomu je třeba :

1. pochopit správný vztah smyslového a logického poznání a jejich metod,
2. absolvovat všeobecnou i speciální přípravu,
3. uplatňovat zkušenosti z minulých nebo podobných událostí v ČR i zahraničí,
4. uplatňovat konkrétnost v předvídání (nekonkrétní předvídání má zpravidla fatální důsledky),
5. uplatňovat kromě standardních vlastností managerů i speciální vlastnosti jako je obrazotvornost, fantazie, vždy podložené vzděláním.

Způsobilost i schopnost vědeckého předvídání vytváří hluboké specializované vědomosti, bohaté zkušenosti a tvůrčí ovládnutí vědecké metody poznání a praktické činnosti.

Exaktnější přístup k budoucímu vývoji mimořádných nebo krizových situací umožňují prognózy. Prognóza je systematicky odvozená výpověď o budoucím stavu objektivní reality. Na rozdíl od hypotézy je prognóza ohodnocena mírou spolehlivosti. Oproti prosté předpovědi jako výsledku předvídání nebo tvrzení se opírá o vědecké poznatky.

Soudobá teorie i praxe má k prognózám svého rozvoje řadu prostředků. Všechny metody používané různými vědami k prognózám vývoje daného oboru lze ve větší či menší míře – v aplikované formě – využít i pro rozvoj teorie a praxe řízení (velení) při mimořádných nebo krizových situacích.

Metody lze rozdělit do dvou skupin :

1. obecné vědecké metody,
2. interdisciplinární metody.

Obecné vědecké metody prognostiky jsou založeny na určitém sledu myšlenkových operací na objektprognózy. Výsledkem je pak soustava výroků, charakterizujících vztah objektu prognózy k podmínkám, ve kterých existuje.

Interdisciplinární metody jsou pro rozvoj teorie a praxe rovněž zajímavé, jelikož zpravidla platí pro prognózy velmi širokého okruhu jevů – od teoretických objevů až k různým praktickým ukazatelům.

Jako příklad lze uvést:

- metoda útoku na rozum (brainstorming nebo analog brainwriting),
- metody založené na pravděpodobnosti a statistice,
- metody procesní analýzy,
- asociační metody,
- metody založené na scénářích atd.

Výsledkem všech výše naznačených faktů a systémových souvislostí, o který managerům jde, je snaha o získání co nejrealističtějšího obrazu budoucnosti.

Závěr

Pochopení charakteru potenciálních mimořádných nebo krizových situací umožňuje správně stanovit formy, obsah a způsob jejich předcházení, zvládání i likvidaci následků těchto událostí kompetentními orgány bezpečnostního systému státu a vyčleněnými silami IZS. Umožňuje rovněž stanovit požadavky na přípravu bezpečnostních specialistů všech kategorií a stupňů, zejména na jejich schopnost efektivně situace řešit.

Předložený článek lze považovat za dílčí příspěvek k pochopení teoreticko / metodologické podstaty bezpečnostní praxe, tvůrčího přístupu a předvídání v činnosti orgánů bezpečnostního systému státu.

Literatura

- [1] OCHRANA, F. 2010. *Metodologie vědy*. Praha: Karolinum, 2010, ISBN 978-802-461-609.
- [2] BALABAN, M. a kol. 2007. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2007, ISBN 973-80-246-1440-3.
- [3] JANOŠEC, J. a kol. 2005. *Bezpečnost a obrana České republiky 2015 - 2025*. Praha: Ministerstvo obrany, 2005, ISBN 80-7278-303-3.
- [4] KRČ, M. a kol. 2005. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno: Univerzita obrany, 2005, ISBN 80-7231-004-6.
- [5] FAJKUS, B. 2005. *Filosofie a metodologie vědy*. Praha: Academia, 2005, ISBN-80-200-1304-0.

Participatívny rozpočet v mestskej samospráve¹

Michal HAMAĎÁK* - Miriam ŠEBOVÁ**

The participatory budget in city municipalities

Abstract

The paper deals with the topic of participatory budgeting, which is innovative tool of civic participation. It is a process in which community members directly decide how to spend part of a public budget. The process was first developed in Brazil in 1989, and there are now over 1,500 participatory budgets around the world. Most of these are at the city level, for the municipal budget.

The aim of the paper is to define participatory budget, present the implementation in practise and to analyse its potential in the selected city in Slovakia. The paper is divided in two parts, first part describes basic aspects of participatory budgeting process. The second part contains the results of primary survey conducted in Michalovce in the area of participatory budget. The target group of survey were citizens and member of city parliament.

Keywords: participatory budget, municipal policy, civic participation

JEL Classification: H72

Úvod

Participatívny rozpočet je jedným z nástrojov občianskej participácie. Umožňuje presun časti moci a rozhodovacích právomocí smerom od samosprávy k občanom, ktorým je umožnené podieľať sa na tvorbe rozpočtu mesta. Ich rozhodovacie právomoci sa vzťahujú na časť zdrojov určenú pre občianske projekty. Pôvodne pochádza myšlienka participatívneho rozpočtovania z brazílskeho Porto Alegre, odkiaľ sa v priebehu krátkej doby rozšírila do celého sveta. V uplynulých rokoch sa tento nástroj postupne začína využívať aj na Slovensku. Bratislava, Ružomberok a Banská Bystrica sú prvými mestami, ktoré sa rozhodli pre takúto formu posilnenia postavenia občanov v rámci ich vplyvu na tvorbu komunálnej politiky. Ich skúsenosti so zavádzaním participatívneho rozpočtu môžu slúžiť ako zdroje dôležitých informácií o pozitívach, negatívach, prekážkach i možnostiach celého procesu.

Cieľom príspevku je oboznámiť s hlavnými aspektmi participatívneho rozpočtu a realizovať prípadovú štúdiu vo vybranom meste zameranú na zistenie názorov občanov a poslancov Mestského zastupiteľstva na prípadné zavedenie participatívneho rozpočtu. V prvej časti príspevku sa zaoberáme popisom nástrojov komunálnej politiky a participatívneho rozpočtu z teoretického hľadiska.

Druhá časť príspevku sa venuje analýze potenciálu zavedenia participatívneho rozpočtu v meste Michalovce na základe údajov z dotazníkových prieskumov realizovaných medzi občanmi mesta a poslancami mestského zastupiteľstva.

1 Vybrané aspekty participatívneho rozpočtu

V praxi sú používané rôzne nástroje občianskej participácie: účasť na voľbách, účasť na referende, návrhy, petície, sťažnosti, pripomienky a i. (napr. Klimovský, 2008). Ich účelom je zvýšenie

¹ Príspevok je podporený projektom Medziobecná spolupráca ako politický nástroj eliminujúci nedostatky vysokej miery fungovania fragmentovanosti obecnej štruktúry v podmienkach Banskobystrického, Košického a Prešovského kraja, grantová schéma: VEGA 1/0622/12, dátum ukončenia: 31. 12. 2014.

* Ing. Michal Hamadák, Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: michal.hamadak@tuke.sk

** Ing. Miriam Šebová, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: miriam.sebova@tuke.sk

transparentnosti verejnej politiky, legitimacy rozhodnutí a zefektívnenie vynakladania verejných financií. Jedným z relatívne moderných participačných nástrojov je práve participatívny rozpočet.

Je zložité vysloviť univerzálnu definíciu participatívneho rozpočtu a rozpočtovania tak, aby dostatočne vystihovala podstatu, vrátane všetkých kľúčových aspektov. „Participatívne rozpočtovanie je proces demokratickej diskusie a rozhodovania a typ participatívnej demokracie, v ktorom obyčajní ľudia rozhodujú, ako alokovať časť obecného alebo verejného rozpočtu. Participatívne rozpočtovanie umožňuje občanom identifikovať, rokovať a uprednostňovať verejné výdavkové projekty a dáva im silu robiť rozhodnutia v oblasti prideľovania zdrojov. Keď je participatívne rozpočtovanie brané seriózne a je založené na vzájomnej dôvere miestnej vlády a občanov, môžu byť benefity vzájomné“ [Allegretti, 2013].

Občania sa nepodieľajú len na samotnom rozhodovaní o alokácii verejných výdavkov, ale zohrávajú dôležitú úlohu už pri identifikácii problémov, určovaní priorít, definovaní potenciálnych riešení a zdrojov, a najmä v implementačných procesoch.

„Participatívne rozpočtovanie je nástroj, ktorý umožňuje občanom podieľať sa na rozhodovacom procese v oblasti verejných výdavkov. Je definované ako mechanizmus (alebo proces), prostredníctvom ktorého obyvateľstvo rozhoduje alebo prispieva k prijímaniu rozhodnutí o pridelení všetkých alebo časti dostupných verejných zdrojov“ [Cabannes, 2004].

Zameranie konkrétnych projektov je rôznorodého charakteru v nadväznosti na priority stanovené v rámci rokovaní samosprávy a občanov. Tradične sú projekty zamerané na skvalitnenie služieb a zabezpečenia v oblasti školstva, zdravotníctva, infraštruktúry, pomoci sociálne vylúčeným skupinám obyvateľstva, bezpečnosti, kultúry, športu, rekreácie atď.

Existuje päť kľúčových kritérií, ktoré špecifikujú a tiež definujú proces tvorby participatívneho rozpočtu [Sintomer, 2007]:

- participatívne rozpočtovanie sa zaoberá problémom obmedzených zdrojov,
- mesto musí byť zapojené do procesu,
- participatívne rozpočtovanie je opakovaný proces (jedno stretnutie alebo jedno referendum o finančných otázkach, nie sú príklady participatívneho rozpočtovania),
- rozhodnutiam predchádza verejná rozprava,
- zodpovednosť za výstupy.

Prvé kritérium znamená, že participatívny rozpočet je nástroj, ktorý má vopred pridelený obmedzený balík zdrojov a v rámci týchto limitov sa musí samospráva pokúsiť naplniť stanovené ciele. Dôležité je tiež kritérium opakovania procesu, nakoľko spoločnosť a prostredie sa neustále dynamicky mení a vyžaduje opakované hodnotenia, analýzy, rokovania atď. Potrebné sú verejné diskusie, ktoré zabezpečujú interakciu nielen medzi samosprávou a občanmi, ale aj medzi občanmi navzájom. Posledným kritériom je zodpovednosť za výstupy, kedy samospráva a zodpovedné osoby informujú občanov o realizácii navrhovaných projektov.

2 Implementácia participatívneho rozpočtovania vo svete

Metóda participatívneho rozpočtovania vznikla v brazílskom meste Porto Alegre koncom osemdesiatych rokov 20. storočia. Predstavuje jeden z najúspešnejších participačných nástrojov nielen v Latinskej Amerike, ale na celom svete. Porto Alegre je dnes mesto s nadštandardnou životnou úrovňou v porovnaní so všeobecnou situáciou v Brazílii, pre ktorú je typická slabá úroveň školstva, zdravotníctva, infraštruktúry, sociálnych služieb a vysoká miera korupcie a klientelizmu. Je nespochybniteľné, že práve akceptácia a využívanie princípov participatívneho rozpočtovania prispela k rozvoju mesta v ekonomickej i sociálnej oblasti. Podľa hodnotenia Svetovej banky (WB, 2003) bola stabilizovaná finančná situácia mesta vďaka fiškálnym reformám v rokoch 1989 až 1991. Okrem toho sa v rozpätí rokov 1989 až 1996 zvýšilo percento domácností napojených na vodovodnú sieť z 80% na 90% a percento domácností napojených na kanalizačnú sieť zo 46% na 85%. Počet

detí zapísaných vo verejných školách sa zdvojnásobil. Na základe transparentnosti motivujúcej k plateniu daní sa z nich plynúce príjmy zvýšili o 50%. Od počiatku stálo participatívne rozpočtovanie na jasných princípoch, ktorými boli subsidiarita, sociálna spravodlivosť a občianska kontrola.

Z roka na rok sa participatívny rozpočet rozširoval do ďalších miest. Úspechy jeho použitia v Porto Alegre inšpirovali a motivovali aj iných k využitiu tejto metódy spravovania, založenej na využívaní a posilňovaní občianskej participácie.

„V priebehu dekády, bola občianska spoločnosť posilnená. Stále viac občanov sa zapájalo do iniciatív a združení, aby úspešne reprezentovali svoje návrhy v procese participatívneho rozpočtovania. Klientelizmus bol v nových organizáciách do značnej miery prekonaný, pretože demokratické a transparentné pravidlá nahradili rokovania za zatvorenými dverami. Okrem toho, participatívne rozpočtovanie viedlo k preorientovaniu verejných investícií na najviac znevýhodnené oblasti a prispelo k zlepšeniu verejných služieb a infraštruktúry“ [Sintomer, 2007].

Metóda participatívneho rozpočtovania je natoľko úspešná, že sa jej princípy a podoby rozšírili prakticky do celého sveta a počet miest s participatívnym rozpočtom neustále narastá. Celkový počet participatívnych rozpočtov sa v súčasnosti vo svete odhaduje na tisíce, pričom najvyšší podiel na tom má Latinská Amerika a Európa. V rámci európskeho kontinentu sa tento počet odhaduje medzi 474 až 1317 miest a samosprávnych celkov s participatívnym rozpočtom. Tento údaj je mimoriadne zaujímavý vzhľadom na to, že podľa rovnakého zdroja bol podobný odhad v rámci Európy za rok 2009 len 174 až 296 miest. V roku 2005 bol dokonca celkový počet európskych miest s participatívnym rozpočtom len 55. Šírenie princípov tejto metódy, resp. nástroja, vo svete a v Európe prebieha rýchlym tempom, čo svedčí o jeho nespochybniteľných prínosoch. Zároveň ide o dobrý príklad toho, ako sa môžu aj rozvinuté krajiny s modernou demokraciou učiť od relatívne zaostalejšej Latinskej Ameriky.

V rámci Európy je participatívne rozpočtovanie rozšírené v Taliansku, Portugalsku, Španielsku, Španielsku a najmä v susednom Poľsku.

3 Modely participatívneho rozpočtovania

Od počiatočného modelu v Porto Alegre sa niektoré modely viac, či menej vzdialili pôvodnému konceptu. Dialo sa tak najmä v reakcii na špecifiká daných oblastí, kultúrne, politické, sociálne a najmä ekonomické podmienky. Výskumy a štúdie v oblasti participatívneho rozpočtovania definovali šesť základných modelov, ktorých špecifiká sú jasne ohraničené. Konkrétne podoby participatívnych rozpočtov sa nemusia striktné držať niektorého z nich, ale môžu predstavovať určitý hybrid viacerých modelov. Tieto modely participatívneho rozpočtovania sa v odbornej literatúre často označujú ako ideálne typy [Sintomer, 2007, Sintomer, 2010, Sintomer, 2013].

Prvé dva modely sa označujú ako „Prispôsobenie Porto Alegre Európe“ a „Účasť organizovaných záujmov“. Porto Alegre inšpirovalo k zavádzaniu participatívnych rozpočtov, o čo sa snažili tiež mestá v Európe, podľa čoho je pomenovaný prvý model. Typickým príkladom je mesto Sevilla, ktorého participatívny rozpočet je založený na účasti jednotlivých občanov a má definované distribučné kritériá na podporu sociálnej spravodlivosti.

Vplyv Porto Alegre na druhý model, „Účasť organizovaných záujmov“, je len malý. V tomto prípade len organizované skupiny (spoločnosti, mimovládne organizácie, odbory atď.) sa môžu zúčastniť na participatívnom rozpočtovaní. Využíva sa najmä v kombinácii so strategickým plánovaním. Rozdiel spočíva tiež v zameraní a uvažovaní. Model prispôsobenie Porto Alegre sa zameriava na konkrétne iniciatívy a projekty, pričom časť rozhodovacích právomocí je postúpená občanom. Model účasti organizovaných záujmov sa zameriava skôr všeobecne (napr. sociálna politika, politika mestského rozvoja atď.) a účasť občanov má skôr konzultatívnu povahu.

Prehľadné porovnanie jednotlivých modelov participatívneho rozpočtovania na základe využitia v Európe, zastúpených skupín, cieľových projektov a špecifik je znázornené v nasledujúcej tabuľke.

Tab. 1 Modely participatívneho rozpočtovania

Model participatívneho rozpočtovania	Využitie v Európe	Zastúpené skupiny	Cieľové projekty	Špecifiká
Prispôsobenie Porto Alegre Európe	Najmä Španielsko	Občania	Konkrétne projekty, najmä na zabezpečenie sociálnej spravodlivosti	Podpora participácie menšinových skupín
Účasť organizovaných záujmov	Minimálne	Organizované skupiny (spoločnosti, mimovládne org., odbory atď.)	Všeobecne zamerané (soc. politika, miestny rozvoj atď.)	Využitie v kombinácii so strategickým plánovaním
Participačné rozpočtovanie spoločenstva na miestnej a mestskej úrovni	Najmä mimo Európy; Bradford - Veľká Británia	Občania v spolupráci s verejným sektorom	Projekty v prospech komunity	Existencia rozvojových fondov a vylúčenie súkromného sektora
Mnohostranná participácia	Najmä mimo Európy; Plock - Poľsko	Súkromný sektor v spolupráci s občanmi	Projekty v prospech súkromných spoločností	Existencia rozvojových fondov s podporou súkromného sektora
Blízka participácia	Francúzsko, Portugalsko	Verejný sektor v spolupráci s občanmi	Využitie potenciálu okolia a všeobecne zamerané projekty v meste	Poradný charakter a zameranie sa aj na okolie mesta
Konzultácie v oblasti verejných financií	Nemecko	Verejný sektor v spolupráci s občanmi	Projekty v oblasti transparentnosti ver. financií	Poradný charakter

Zdroj: vlastné spracovanie podľa [Sintomer, 2007, Sintomer, 2010, Sintomer, 2013]

Tretí a štvrtý model – „Participačné rozpočtovanie spoločenstva na miestnej a mestskej úrovni“ a „Mnohostranná participácia“, boli použité napr. v mestách Bradford (Veľká Británia) a Plock (Poľsko). Spoločným znakom je existencia fondov na rozvoj a investície v oblasti environmentálnej, sociálnej, či kultúrnej, pričom prostriedky nepochádzajú z rozpočtu mesta (alebo len čiastočne) a vplyv mesta na konečnú alokáciu zdrojov je oslabený. Rozhodovacie právomoci majú rôzne komisie, zhromaždenia a výbory medzinárodných organizácií, súkromných spoločností a mimovládnych organizácií. Vplyv súkromných investorov existuje len v rámci modelu mnohostrannej participácie a závisí od výšky príspevku v rámci daného fondu, prvoradé sú však pre nich vlastné záujmy. Naopak pri participačnom rozpočtovaní spoločenstva je súkromný sektor z rozhodovania vylúčený

a prvoradá sú záujmy komunity. Finančné zdroje pochádzajú z národného alebo medzinárodného programu alebo sú generované samotnými komunitami.

Piaty model „Blízka participácia“ je typický vo Francúzsku, či Portugalsku. Šiesty model „Konzultácie v oblasti verejných financií“ sa využíva najmä v Nemecku. Spoločným znakom týchto modelov je ich čisto poradný charakter. Vplyv záujmov komunity je slabší ako v predchádzajúcich modeloch, keďže samospráva vyberá len tie návrhy, ktoré sú v súlade s jej záujmami a tento výber nemusí zdôvodniť. Prezentácia občianskych návrhov sa realizuje na verejnom zhromaždení, na ktoré sú občania pozývaní prostredníctvom médií, poštou alebo osobne na základe výberu konkrétnych občanov z databázy. Model blízkej participácie sa zameriava okrem „svojho mesta“ aj na jeho okolie a na potenciál investícií a rozvoja v danom prostredí. Na úrovni mesta sa naopak zameriava skôr na vytýčenie určitých všeobecných strategických cieľov a preto je tento model často spájaný so strategickým plánovaním. Model konzultácie v oblasti verejných financií je zameraný na transparentnosť finančnej situácie mesta. Informácie sú distribuované v brožúrach, na internete a v tlačových správach. Úspech použitia niektorého z týchto modelov závisí od ochoty samosprávy akceptovať návrhy občanov a realizovať konkrétne projekty. Nevýhodou oboch typov je nízka úroveň záväzku na vykonanie návrhov a slabé postavenie občianskej spoločnosti.

3 Analýza zavedenia participatívneho rozpočtu v Michalovciach

Analýza potenciálu zavedenia participatívneho rozpočtu bola realizovaná v rámci mesta Michalovce. Analýza vychádza z primárnych dát zhromaždených prostredníctvom dotazníkového prieskumu, ktorý bol rozdelený medzi dve cieľové skupiny - poslancov mestského zastupiteľstva a občanov mesta.

Mesto Michalovce je okresným mestom v katastri Košického samosprávneho kraja. Je administratívnym sídlom okresu a predstavuje centrum regiónu Dolný Zemplín. V Michalovciach žije takmer 39 000 obyvateľov.

3.1. Metodika prieskumu

Prvý z dvojice dotazníkov bol určený občanom Michaloviec a jeho úlohou bolo získať informácie o stave občianskej participácie na tvorbe verejnej politiky v meste a tiež ich názory na potenciálne zavedenie participatívneho rozpočtu v Michalovciach. Prieskum medzi občanmi bol realizovaný prostredníctvom internetu a osobne. V rámci oboch metód bolo spolu oslovených 250 obyvateľov mesta, späť sme získali plne vyplnených 94 dotazníkov, čo predstavuje 37,6% návratnosť. (Hamadák, Šebová, 2014) Dotazník obsahoval 14 uzavretých otázok s možnosťou výberu. Otázky v rámci dotazníka boli rozvrhnuté do nasledovných oblastí:

- všeobecné informácie o občanoch,
- otázky o stave občianskej participácie v meste,
- otázky k záujmu občanov o participatívny rozpočet,
- otázky o názoroch občanov na participatívny rozpočet (pozitíva, negatíva, finančné prostriedky, projekty).

Druhý dotazník bol určený poslancom Mestského zastupiteľstva v Michalovciach. Cieľom bolo získať informácie o názoroch poslancov na stav občianskej participácie v Michalovciach a tiež na možnosť zavedenia participatívneho rozpočtu. Prieskum bol realizovaný elektronicky a telefonicky.

Oslovených bolo všetkých 25 poslancov mestského zastupiteľstva, vrátilo sa 12 vyplnených dotazníkov, čo predstavuje návratnosť 48%. Dotazník pre poslancov obsahoval 11 uzavretých otázok s možnosťou výberu. Otázky k participatívne rozpočtu boli totožné s dotazníkom pre obyvateľov mesta. Otázky v rámci dotazníka boli rozvrhnuté do nasledovných oblastí:

- všeobecné informácie o poslancoch,
- otázky o stave občianskej participácie v meste,

- otázky o záujme poslancov o participatívny rozpočet,
- otázky o názoroch poslancov na participatívny rozpočet (pozitíva, negatíva, finančné prostriedky, projekty).

4.2. Vyhodnotenie prieskumu občanmi

Uvádzame vyhodnotenie len vybraných otázok vzhľadom na obmedzený rozsah článku.

Z celkového počtu 94 respondentov (občanov), bolo 53 mužov (56%) a 41 žien (44%). Najvyšší podiel respondentov patril do mladšej a strednej generácie a to do vekových kategórií od 18 do 35 rokov (44%) a od 36 do 50 rokov (35%). V rámci výsledkov mali prevahu zamestnaní respondenti, ktorých sa zúčastnilo prieskumu celkovo 51 (54%). Prieskumu sa ďalej zúčastnilo 18 študentov (19%), 13 nezamestnaných (14%) a 12 dôchodcov (13%).

Prvé otázky boli zamerané na zistenie ako občania participujú na tvorbe komunálnej politiky, napr. či sa zúčastňujú volieb do orgánov mesta. Pravidelne sa týchto volieb zúčastňuje 57 respondentov (61%). 13 zúčastnených (14%) uviedlo, že volieb do orgánov mesta sa síce zúčastňujú, ale nepravidelne. Štvrtina respondentov sa komunálnych volieb nezúčastňuje. Ďalej sme sa pýtali, či občania v súčasnosti spolupracujú nejakým spôsobom s mestom na tvorbe komunálnej politiky. Len 22 respondentov (23%) odpovedalo kladne. Zvyšných 72 zúčastnených (77%) uviedlo, že na tvorbe komunálnej politiky s mestom nespupracujú. Občania, ktorí uviedli, že sa na tvorbe komunálnej politiky spolupodieľajú napr. cez účasť na pravidelných verejných stretnutiach občanov a predstaviteľov mesta, podávanie návrhov a sťažností týkajúcich sa situácie v meste a tiež kontrolou činnosti predstaviteľov mesta zo strany občanov.

V ďalšej časti prieskumu sme sa zamerali na participatívny rozpočet. V otázke číslo 8 sme sa pýtali, či už respondenti počuli o participatívnom rozpočte ako spôsobe spolurozhodovania občanov o rozdeľovaní verejných financií. Cieľom otázky bolo získať informácie o vedomostiach vybraného súboru respondentov v danej oblasti. Len jeden respondent (1%) vedel, čo je to participatívny rozpočet. Zvyšných 93 respondentov (99%) nemalo žiadne prechádzajúce informácie o participatívnom rozpočte.

Vzhľadom na to, že väčšina respondentov nepoznala participatívny rozpočet, v úvode dotazníka sme ich oboznámili so základnými bodmi a myšlienkou celého projektu.

V otázke č. 9 sme sa pýtali, či by občania chceli, aby o časti rozpočtu mesta Michalovce rozhodovali priamo občania. Na uvedenú otázku odpovedalo kladne až 86 respondentov (91%). Iba 8 zúčastnených (9%) neprejavilo záujem o participatívny rozpočet. Napriek tomu, že v súčasnosti len malá časť našich respondentov participuje na tvorbe komunálnej politiky, veľká časť respondentov (91%) prejavila záujem o spoluprácu s mestom prostredníctvom participatívneho rozpočtu. Participatívny rozpočet by teda podľa prieskumu splňal jednu zo svojich úloh, ktorou je zapojenie vyššieho počtu občanov do tvorby komunálnej politiky. Na druhej strane je treba rozlišovať medzi záujmom v rámci dotazníkového prieskumu a reálnym záujmom, ktorý sa spája s dobrovoľníckou prácou, štúdiom, obetovaním voľného času atď. Nemožno predpokladať, že každý z občanov, ktorý prejavil záujem o participatívny rozpočet v rámci nášho prieskumu, by sa reálne spolupodieľal na zavádzaní, príprave a realizácii participatívneho rozpočtu.

V otázke 10 sme sa pýtali, aký objem finančných prostriedkov z rozpočtu by malo mesto ročne vyčleniť na projekty v rámci participatívneho rozpočtu. Zároveň sme pre lepšiu orientáciu v danej oblasti uviedli priemernú hodnotu participatívneho rozpočtu v Bratislave, čo bolo 38 000 € (roky 2012 a 2013). Občania mali na výber zo štyroch intervalov a podľa očakávania preferovali najmä vyššie možnosti. 43 respondentov zvolilo možnosť 50 000 € až 100 000 €. Možnosť nad 100 000 € uviedlo 21 respondentov. Podobný výsledok sme zaznamenali v rámci možnosti 10 000 € až 50 000 €, ktorú zvolilo 17 zúčastnených občanov. Najnižší záujem bol o najnižšiu hodnotu participatívneho rozpočtu, do 10 000 €. Túto možnosť uviedlo 5 respondentov. Výsledky sú znázornené graficky.

Graf 1 Vyhodnotenie otázky č. 10 z prieskumu občanov



Zdroj: vlastné spracovanie

Na základe participatívneho rozpočtu sú realizované projekty spadajúce do rôznych oblastí. V otázke číslo 11 sme sa občanov pýtali, v ktorej oblasti by mali záujem realizovať projekty v Michalovciach. Podľa zamerania projektov z iných miest a podľa vlastného uváženia sme stanovili päť oblastí, za ktoré mohli občania hlasovať, pričom mali možnosť označiť viac možností. Najčastejšie bola označená možnosť „Oddychové zóny“, ktorých je v meste a najmä mimo centra málo, resp. sú v nevyhovujúcom stave. Okrem uvedených návrhov mali občania možnosť uviesť aj iné oblasti, čo aj využili a vypísali: detské ihriská v rámci sídlisk, kamerové systémy na problémových parkoviskách a cykloturistika. Výsledky sú znázornené graficky.

Graf 2 Vyhodnotenie otázky č. 11 z prieskumu občanov



Zdroj: vlastné spracovanie

4.3 Závery prieskumu

Mestské zastupiteľstvo v Michalovciach pozostáva z 25 poslancov, pričom ide o 23 mužov a 2 ženy. Z celkového počtu 12 zúčastnených poslancov na prieskume bolo 11 mužov (92%) a jedna žena (8%). Z hľadiska vplyvu na kvalitu výkonu verejnej funkcie sú jednoznačným kritériom skúsenosti jednotlivých poslancov s pôsobením v komunálnej politike. Aby sme zistili, či respondenti zúčastnení v našom prieskume majú dostatok skúseností v danej oblasti, požiadali sme ich, aby uviedli, ako dlho pôsobia v komunálnej politike. Priemerná dĺžka pôsobenia respondentov v komunálnej politike predstavuje 9,75 roka. Najskúsenejší zúčastnený poslanec pôsobí v komunálnej politike 25 rokov a naopak najmenej skúseností má respondent pôsobiaci v danej sfére 4 roky.

Otázka číslo 3 bola prvou z otázok zameraných na informácie o stave občianskej participácie v meste. Pýtali sme sa, ako by poslanci ohodnotili úroveň občianskej participácie obyvateľov mesta Michalovce na tvorbe komunálnej politiky. Respondenti mali na výber z piatich hodnotiacich stupňov. Za extrémne možnosti teda „Mimoriadna“ a „Žiadna“ nehlasoval nikto. 7-krát (59%) bola označená možnosť „Priemerná“. 4 zo zúčastnených poslancov (33%) označilo úroveň občianskej participácie na tvorbe komunálnej politiky za slabú. Možnosť „Veľká“ označil jeden respondent (8%).

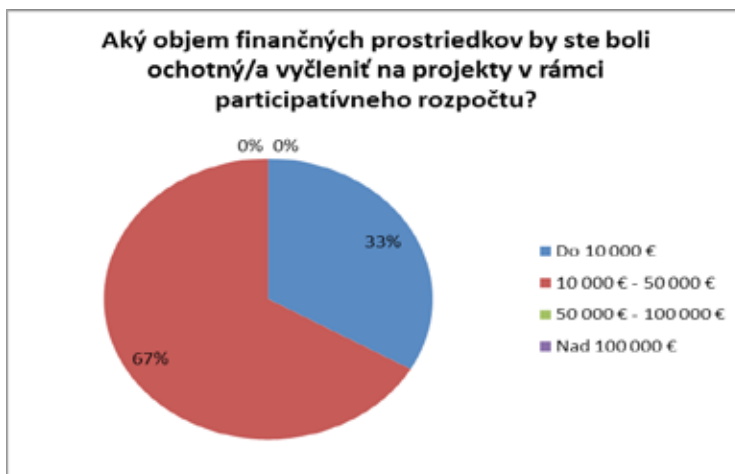
Cieľom otázky číslo 4 bolo zistiť, aká časť respondentov v minulosti prišla do styku s participatívnym rozpočtom. Zo zúčastnených poslancov až 8 (67%) už niekedy počulo o participatívnom rozpočte. Naopak 4 poslanci (33%) nikdy v minulosti neprišli do styku s týmto nástrojom. Tu je zrejmý rozdiel kontrast medzi jednotlivými prieskumami. Podľa výsledkov, majú poslanci viac informácií o participatívnom rozpočte ako občania, kde z 94 respondentov len jeden mal predchádzajúcu skúsenosť.

V otázke číslo 6 sme sa pýtali, či by poslanci podporili zavedenie participatívneho rozpočtu v Michalovciach. Cieľom otázky bolo zistiť, akú podporu by získal participatívny rozpočet v hlasovaní mestského zastupiteľstva. Na vzorke, ktorá predstavuje polovicu mestských poslancov sme získali pomerne dobrý obraz o potenciálnom zavedení participatívneho rozpočtu v Michalovciach. 9 z 12 zúčastnených poslancov (75%) by návrh zavedenia participatívneho rozpočtu podporilo. Možnosť „Nie“ označil len jeden z respondentov (8%). Dvaja z poslancov (17%) sa v čase realizácie prieskumu nevedeli v danej otázke jednoznačne rozhodnúť a označili možnosť „Neviem“.

Poslancov mestského zastupiteľstva sme sa tiež pýtali, aký objem finančných prostriedkov by boli ochotní vyčleniť na projekty v rámci participatívneho rozpočtu (graf 3). Pre orientáciu sme opäť uviedli priemernú hodnotu participatívneho rozpočtu v Bratislave, 38 000 €. V hlasovaní poslancov boli jednotlivé hlasy rozdelené medzi dve najnižšie možnosti (na rozdiel od hlasovania občanov, kde 74% z nich hlasovalo za vyšší objem financií). Možnosti „50 000 € - 100 000 €“ a „Nad 100 000 €“ neoznačil nikto z respondentov, pravdepodobne preto, že ide o pomerne značný objem finančných prostriedkov pre nový projekt, s ktorým nemá mesto, ani jeho občania doposiaľ skúsenosti. Najväčšiu podporu získala v hlasovaní mestských poslancov možnosť „10 000 € - 50 000 €“.

V otázke číslo 8 (graf 4) sme chceli zistiť, v ktorých oblastiach by mestskí poslanci privítali realizáciu občianskych projektov. 10 z 12 poslancov označilo možnosť „Oddychové zóny“. Nad rámec ponúknutých možností boli definované ďalšie oblasti a to „Práca s mládežou“ a „Začlenenie bezdomovcov do spoločnosti“. Porovnaním s hlasovaním obyvateľov mesta sa dostávame k pomerne veľkej zhode. Občania definovali záujem o realizáciu projektov najmä v oblastiach oddychových zón, mestskej zelene a kultúry. Táto zhoda by mohla byť potenciálnym základom pre zavedenie participatívneho rozpočtu v Michalovciach.

Graf 3 Vyhodnotenie otázky č. 7 z prieskumu s poslancami MZ



Zdroj: *vlastné spracovanie*

Graf 4 Vyhodnotenie otázky č. 8 z prieskumu s poslancami MZ



Zdroj: *vlastné spracovanie*

Záver

Participatívny rozpočet je už viac ako 20 rokov fenoménom v oblasti občianskej participácie na tvorbe komunálnej politiky. Jeho prínos pre kvalitu života zainteresovaných komunit je nepopierateľný. Jeho modifikácie sa uplatňujú prakticky vo všetkých krajinách s prvkami modernej demokracie. Pritom dochádza k stretom a interakciám medzi participatívnou a tradičnou zastupiteľskou demokraciou. Okrem toho sa v procese zavádzania, ale aj používania participatívneho rozpočtovania môže objaviť viacero iných problémov. Väčšina z nich vychádza z nedostatku podpory zo strany samosprávy pre tieto aktivity, resp. z nedostatku kooperácie a komunikácie medzi jednotlivými aktérmi participatívneho rozpočtovania. Je dôležité, najmä v počiatočných fázach, získať pre tento koncept autority z radov predstaviteľov samosprávy, ale tiež spomedzi občanov ochotných spolupodieľať sa na rozvoji lokality a komunity.

Vo svete sa uplatňuje viacero modelov participatívneho rozpočtovania, ktoré môžu slúžiť ako inšpirácia pre mestá na Slovensku. V súčasnosti už môžeme zhodnotiť participatívne rozpočtovanie v Bratislave, ktorá tento nástroj využíva od roku 2011 ako prvé mesto na Slovensku.

Realizáciou dotazníkových prieskumov medzi občanmi mesta Michalovce a poslancami Mestského zastupiteľstva v Michalovciach a analýzou získaných údajov sme sa dopracovali ku niekoľkým záverom, ktoré môžu byť inšpirujúce na potenciálne zavedenie participatívneho rozpočtu v tomto meste, ale aj v iných mestách SR. V príspevku sme mali ambíciu prispieť k diskusii o širšom uplatňovaní tohto moderného nástroja občianskej participácie.

Literatúra

- [1] ALLEGRETTI, G. 2013. "More generous than you would think". In *Local Government*. [online, citované 7.7. 2014] <http://www.dandc.eu/en/article/participatory-budgeting-about-every-voice-being-heard>
- [2] ALLEGRETTI, G. - HERZBERG, C. 2004. *Participatory Budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy*. Amsterdam: Transnational Institute and Centre for Democratic Policy Making, 2004. 23 s., Dostupné na internete: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory.pdf>
- [3] CABANNES, Y. 2004. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. Quito, 2004, 86 s., ISBN 92-1-131699-5.
- [4] HAMAĎÁK, M. – ŠEBOVÁ, M.: *Participatívny rozpočet ako nástroj komunálnej politiky*. Technická univerzita v Košiciach, 2014.
- [5] KLIMOVSÝ, D. 2008. Participačné nástroje v rukách občanov a proces tvorby politiky. In *Politické vedy*. Roč. 11, č. 3 – 4, 2008, s. 23 – 45, ISSN 1338 – 5623.
- [6] MZ BRATISLAVA: *Rámcová koncepcia participatívneho rozpočtu pre Bratislavu*. Dostupné na internete: <http://www.bratislava.sk>
- [7] SINTOMER, Y. a kol. 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*. Bonn: Service Agency Communities in One World, 2010, 83 s., ISSN 1610-91 63.
- [8] SINTOMER, Y. et al. 2013. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*. Bonn: Service Agency Communities in *One World*, 2013. 94 s. [online, citované 7.7. 2014] http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf
- [9] SINTOMER, Y. 2007. From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. In *Tensions between local governance and local democracy*. 2007, s. 113 – 127, ISBN 9789035241763.
- [10] WORLD BANK: The Participation and Civic Engagement Group in The World Bank *Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil :Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*, 2003. [online, citované 7.7. 2014] <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143372-116506093229/20511036/sdn71.pdf>

Sociálny dialóg na úrovni Európskej únie

Iveta DUDOVÁ*

Social dialogue at European Union level

Abstract

European social dialogue includes discussions, consultations, negotiations and joint actions of enterprises through organizations representing the social partners. Collective bargaining at European level does not replace institutional bargaining (Council, Commission, European Parliament), but complements it. Social dialogue at European level largely contributes to the European strategy for promoting growth and employment. It is one of the pillars of the European social model is complementary to social dialogue and industrial relations at the national level. The social partners, representatives of employers and employees contribute largely to the shaping of social policy and the definition of community social standards.

Keywords: *european social dialogue, social partners, industrial relations, consultations, negotiations, social policy*

JEL Classification: F02, F55

Úvod

Sociálny dialóg, ktorý predstavuje dôležitú súčasť európskeho sociálneho modelu, sa považuje za prvok dobrej správy vecí verejných. Cieľom príspevku je vymedzenie súčasných rámcov sociálneho dialógu, ktorý prebieha na európskej úrovni a formulovanie jeho budúcich výziev. Európsky sociálny dialóg zahŕňa diskusie, konzultácie, vyjednávanie a spoločné akcie podnikov prostredníctvom organizácií reprezentujúcich sociálnych partnerov. Kolektívne vyjednávanie na európskej úrovni nenahrádza inštitucionálne vyjednávanie medzi Radou, Komisiou a Európskym parlamentom, ale ho dopĺňa. Sociálny dialóg na európskej úrovni do značnej miery prispieva k európskej stratégii podporujúcej rast a zamestnanosť. Je jedným z pilierov európskeho sociálneho modelu a je komplementárny voči sociálnemu dialógu a priemyselným vzťahom na národnej úrovni. Sociálni partneri, zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov prispievajú v širokej miere k formovaniu sociálnej politiky EÚ a definovaniu komunitárnych sociálnych noriem. Dialóg medzi sociálnymi partnermi pomáha podporovať tvorbu pracovných miest a zlepšovať sociálny blahobyt.

1 Základné rámce európskeho sociálneho dialógu

Európsky sociálny dialóg je založený na článkoch 152, 154 a 155 Zmluvy o fungovaní EÚ. Článok 152, ktorý zahrnuje Lisabonská zmluva, posilňuje úlohu sociálneho dialógu v EÚ ako celku. To zdôrazňuje tiež úlohu tripartitnej sociálnej vrcholnej schôdzky. Už od začiatkov budovania EÚ viedla Komisia diskusie s európskymi sociálnymi partnermi o návrhoch a realizácii sociálnej politiky na európskej úrovni. Tieto neformálne konzultácie boli transformované na štruktúrovaný dialóg. Vo všeobecnosti sa za začiatky európskeho sociálneho dialógu považujú rozhovory vo Val Duchesse v roku 1985. Boli zorganizované na popud J. Delorsa a zamerané na zapojenie sociálnych partnerov do dokončenia budovania vnútorného trhu. Predstavujú predovšetkým začiatok európskeho sociálneho dialógu. Odvtedy medziodborové organizácie zastúpené na európskej úrovni otvorili dialóg (bipartitný sociálny dialóg), ktorý vyúsťuje do prijatia spoločných uznesení, vyhlásení a stanovísk. Aj keď nie sú záväzné, tieto dokumenty majú silný symbolický prínos. Často sa zdôrazňuje ich prínos k zmene postojov národných federácií, k legitimizovaniu európskej hospodárskej a sociálnej politiky a k uľahčeniu ich implementácie.

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

Ďalší pokrok sociálny dialóg urobil prijatím Maastrichtskej zmluvy a Protokolu o sociálnej politike, ktorý bol k nej pripojený. Protokol ustanovil celý rad pravidiel, ktoré lepšie zapájajú sociálnych partnerov do rozpracovania európskej sociálnej politiky. Partneri môžu, ak je to potrebné, prijať tento podnet a dosiahnuť dočasné pozastavenie legislatívnych prác. Zmluva dala prednosť sociálnym partnerom pri rozpracovávaní sociálnej legislatívy EÚ. Na samite v Laekene v decembri 2001 získali sociálni partneri väčšiu samostatnosť. Udelilo sa im právo nastaviť si vlastný pracovný program. Na európskej úrovni je v súčasnosti sociálny dialóg definovaný ustanoveniami článkov 152, 154 a 155 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Európsky sociálny dialóg má na jednej strane charakter nezávislého dialógu (činnosti, dohody, vyhlásenia, atď. zaradené do rokovaní sociálnych partnerov z ich vlastnej iniciatívy), a na strane druhej je vymedzený ako dialóg zakotvený v Zmluve, to znamená konzultácie a tam, kde je to vhodné, rokovania z iniciatívy Európskej komisie podľa článkov 154 a 155 ZFEÚ. Európsky sociálny dialóg má dve základné formy, ktorými sú bipartitný dialóg ako dialóg medzi európskymi zamestnávateľskými a odborovými organizáciami (uskutočňuje sa na medziodborovej úrovni ako tzv. sociálny dialóg z Val Duchesse a vo výboroch pre sektorový sociálny dialóg) a tripartitný dialóg ako dialóg medzi európskymi inštitúciami (Európskou komisiou a odborovými organizáciami a Radou EÚ).

Tab. 1 Kľúčové dátumy v rozvoji európskeho sociálneho dialógu

1952	Sociálny dialóg má svoje korene v Európskom spoločenstve uhlia a ocele cez poradný výbor zložený zo zástupcov organizácií zamestnávateľov, zamestnancov a spotrebiteľov uhlia a ocele.
1958	Rímske zmluvy uznávajú konzultácie sociálnych partnerov pri tvorbe poradného hospodárskeho a sociálneho výboru, zloženého zo zástupcov rôznych kategórií hospodárskeho a sociálneho života. Tento výbor predstavuje Európsky hospodársky a sociálny výbor. V nasledujúcich rokoch Európska komisia vytvorila niekoľko špecifických zmiešaných poradných výborov zodpovedných za poskytovanie poradenstva o sociálnych aspektoch a aspektoch zamestnanosti súvisiacich so špecifickým odvetvím.
1985	Prvé stretnutie sociálnych partnerov vo Val Duchesse (Belgicko) na základe pozvania J. Delorsa.
1986	Prvé oficiálne uznanie európskeho sociálneho dialógu zaradením nového článku do Zmluvy o ES prostredníctvom Jednotného európskeho aktu v roku 1986.
1987	Jednotný európsky akt nadobudol platnosť, ponúkol sociálny dialóg v rámci celej EÚ cez svoje prvé uznanie zmluvou (článok 118B).
1989	Prijatie Charty základných sociálnych práv pracovníkov, čo si vyžadovalo väčšie zapojenie sociálnych partnerov a na podporu sociálneho dialógu.
1991	Dohoda medzi sociálnymi partnermi o základných princípoch sociálneho dialógu (spojená Maastrichtskou zmluvou) Medziodboroví sociálni partneri (UNICE, teraz BusinessEurope, CEEP a Európska odborová konfederácia ETUC, uzavreli svoju prvú zmluvu 31. 10. 1991. Išlo o spoločný príspevok k sociálnemu dialógu na medzivládnej konferencii zodpovednej za prípravu Zmluvy o EÚ podpísanej v Maastrichte v roku 1992. Dohoda zabezpečuje posilnenie úlohy sociálnych partnerov v politike EÚ v oblasti zamestnanosti a sociálnych vecí a stanovuje postup povinných konzultácií v oblasti sociálnych vecí a možnosť vyjednávania medzi sociálnymi partnermi, čo môže viesť k dohodám.
1992	Dohoda medzi sociálnymi partnermi je integrovaná prakticky bez zmeny v protokole a Dohode o sociálnej politike, pripojenej k Maastrichtskej zmluve podpísanej 11 členskými štátmi EÚ, s výnimkou Veľkej Británie. V októbri 1992, po podpísaní Zmluvy o Európskej únii, medzi UNICE, CEEP a ETUC bol vytvorený Výbor pre sociálny dialóg medziodborových sociálnych partnerov.

1993	Maastrichtská zmluva o Európskej únii zahrnula protokol obsahujúci Dohodu o sociálnej politike, ako výsledok rokovaní medzi európskymi sociálnymi partnermi. Dohoda, ktorá bola prijatá všetkými 11 členskými štátmi s výnimkou Veľkej Británie, načrtla postup pre európsky sociálny dialóg.
Jún 1996	Prijatie smernice Rady 96/34/ES z 3. júna 1996 o rámcovej dohode o rodičovskej dovolenke uzavretej medzi UNICE, CEEP a ETUC.
Jún 1997	Podpísanie Amsterdamskej zmluvy vyústilo do Dohody o sociálnej politike začlenenej do revidovanej sociálnej kapitoly Zmluvy o ES.
December 1997	Prijatie smernice Rady 97/81/ES z 15. 12. 1997 o rámcovej dohode o práci na kratší pracovný čas, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC.
Jún 1999	Prijatie smernice Rady 1999/70/ES z 28. 6. 1999 o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli UNICE, CEEP a ETUC.
December 2001	Vyhlasenie európskych sociálnych partnerov o sociálnom dialógu, ktorý definuje koncepcné rozdiely medzi tripartitnými rokovaniami, konzultáciami a sociálnym dialógom.
2002	Rámcová dohoda o práci na diaľku bola podpísaná európskymi sociálnymi partnermi.
2004	Rámcová dohoda o strese pri práci bola podpísaná európskymi sociálnymi partnermi.
2007	Rámcová dohoda o obťažovaní a násilí na pracovisku bola podpísaná európskymi sociálnymi partnermi.
December 2009	Nadobudla platnosť Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktorá rozpracováva európsky sociálny dialóg v článkoch 152, 154 a 155 Zmluvy o fungovaní EÚ.
2010	Rámcová dohoda o trhoch práce prístupných bola podpísaná európskymi sociálnymi partnermi.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm>

Bipartitné štruktúry európskeho sociálneho dialógu predstavujú medziprofesný sociálny dialóg a výbory pre sektorový sociálny dialóg. Do medziprofesného sociálneho dialógu sa zapájajú orgány na úrovni zamestnancov (Európska konfederácia odborových zväzov - ETUC, Európska konfederácia riadiacich pracovníkov - CEC, Rada európskeho profesionálneho a manažérskeho personálu - Eurocadres) a orgány na úrovni zamestnávateľov (BusinessEurope, Európske centrum pre podniky s verejnou účasťou a podniky so všeobecným hospodárskym záujmom – CEEP, Európska asociácia remeselníkov a malých a stredných podnikov – EAPME). Základným orgánom pre bipartitný sociálny dialóg na európskej úrovni je od roku 1992 Výbor pre sociálny dialóg, ktorý združuje zástupcov európskych a národných členských organizácií medziodvetvových sociálnych partnerov.

Európsky sociálny dialóg sa vedie na troch úrovniach – medziodborová, sektorová a podnikateľská úroveň. Medziodborová úroveň spája sociálnych partnerov na európskej úrovni, aby rokovali o otázkach týkajúcich sa ekonomiky ako celku a trhu práce vo všeobecnosti. Na sektorovej úrovni rokujú sociálni partneri o špecifických otázkach v špecifických sektoroch. Na podnikateľskej úrovni sú hlavnými fórami európske zamestnanecké rady, vytvorené na základe smernice EÚ prijatej v roku 1997 (revidovanej v roku 2009). Ich hlavným cieľom je informovať a konzultovať so zamestnancami o nadnárodných otázkach. Na tejto úrovni už bolo podpísaných viac ako 60 dohôd európskych zamestnaneckých rád o otázkach, akými sú reštrukturalizácia, spoločenská zodpovednosť firiem, rovnosti, zdravie a bezpečnosť.

Zapojením sociálnych partnerov do iniciatív Európska komisia dosiahla reálny pokrok v sociálnej oblasti a uľahčila vykonávanie európskej sociálnej politiky na národnej úrovni. Úloha európskeho sociálneho dialógu je preto rozhodujúca. Európsky sociálny dialóg sa neprejavuje len na medziodborovej úrovni. Poznáme tiež jeho významný sektorový aspekt. Sektorový sociálny dialóg sa na európskej úrovni rozvinul prostredníctvom spoločných výborov, ktoré boli vytvorené paritným spôsobom zo zástupcov zamestnávateľov a zamestnancov, vymenovaných vládami, v oblastiach, kde existuje spoločná politika. Postupne sa rozvíjal s vytvorením nových výborov v iných odvetviach.

Plní dvojí funkci. Na jedné straně představuje výsadní instanci dialogu o sociálních aspektech určitého odvětví; za druhé, plní důležitou poradenskou úlohu pro Evropskou komisi.

Tripartitní sociální dialog je organizován v rámci tripartitního sociálního samitu, ale aj v jiných kontextech. Umožňuje diskuse zaměřené na různé politické oblasti, akými jsou makroekonomika, zaměstnanost, sociální ochrana a výchova a vzdělávání.

2 Procedura konzultací a negociací v rámci tzv. sociálního dialogu z Val Duchesse

Podle původního znění článku 140 Smlouvy o ES, ako sa objavil v Rímskej zmluve (článok 118), je jednou z úloh Komisie v sociálnej oblasti podporovať úzku spoluprácu medzi členskými štátmi pokiaľ ide o právo združovania sa a kolektívneho vyjednávania medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi. Avšak toto ustanovenie sa začalo uplatňovať až o mnoho rokov neskôr.

Proces sociálneho dialógu, ktorý v roku 1985 na stretnutí vo Val Duchesse inicioval predseda Komisie J. Delors, bol zameraný na zapojenie sociálnych partnerov zastúpených Európskou odborovou konfederáciou (ETUC), Európskym zväzom priemyselných a zamestnávateľských konfederácií (UNICE) a Ústredím európskych štátnych podnikov (CEEP) do procesu vytvárania vnútorného trhu. Zo stretnutí zástupcov sociálnych partnerov vyplynulo niekoľko spoločných vyhlásení o zamestnanosti, vzdelávaní a odbornej príprave a ďalších sociálnych otázkach. V roku 1992 bol založený Výbor pre sociálny dialóg (SDC) ako hlavné fórum pre bipartitný sociálny dialóg na európskej úrovni.

Článok 118B bol prostredníctvom Jednotného európskeho aktu začlenený do Smlouvy o ES a vytvoril právny základ pre rozvoj sociálneho dialógu na úrovni Spoločenstva. Podpora sociálneho dialógu sa stala jednou z oficiálnych úloh Komisie a mohli sa uzatvárať kolektívne dohody na úrovni Spoločenstva. V októbri 1991 UNICE, ETUC a CEEP schválili spoločnú dohodu, ktorá obsahovala výzvu na povinné konzultácie so sociálnymi partnermi pri príprave právnych predpisov v oblasti sociálnych vecí a umožňovala sociálnym partnerom rokovať o rámcových dohodách na úrovni Spoločenstva. Táto požiadavka bola uznaná v dohode uvedenej v prílohe k Maastrichtskému protokolu o sociálnej politike, ktorú podpísali všetky členské štáty s výnimkou Spojeného kráľovstva. Na vnútroštátnej úrovni teda sociálni partneri získali možnosť vykonávať smernice prostredníctvom kolektívnej dohody.

Na úrovni Európskej únie musí Komisia prijatie akýchkoľvek opatrení v oblasti sociálnej politiky vždy konzultovať so sociálnymi partnermi. Sociálni partneri môžu v týchto prípadoch prejsť ochotu rokovať medzi sebou o dohode o predmete konzultácie a zastaviť iniciatívu Komisie. Proces rokovaní môže trvať až deväť mesiacov, pričom sociálni partneri majú možnosť uzavrieť dohodu a spoločne požiadať Komisiu, aby Rade navrhla prijať rozhodnutie o jej vykonávaní, alebo po uzavretí dohody medzi sebou môžu uprednostniť jej plnenie v súlade s postupmi a praktikami sociálnych partnerov a členských štátov, prípadne nemusia byť schopní dosiahnuť dohodu. V poslednom prípade Komisia prepracuje príslušný návrh a výsledok svojich rokovaní predloží Rade.

Účastníkmi medziodborového sociálneho dialógu (tzv. sociálneho dialógu z Val Duchesse) sa stali Európska konfederácia odborových zväzov (ETUC), Konfederácia európskych zamestnávateľov BusinessEurope, Európske centrum pre podniky s verejnou účasťou a podniky so všeobecným hospodárskym záujmom (CEEP), *Európska asociácia remeselníkov a malých a stredných podnikov (UEAPME)*, Rada európskeho profesionálneho a manažérskeho personálu (Eurocadres), Európska konfederácia riadiacich pracovníkov (CEC).

Tieto organizácie majú šesť týždňov na to, aby reagovali na úvodnú konzultáciu, ktorá zvyčajne opisuje riešené problémy a vyvoláva všeobecné otázky o možnom účinku. Komisia konzultuje so sociálnymi partnermi vecné otázky, či sú potrebné akcie Únie (a ak áno, aký druh akcií), a hľadá odpoveď, či majú v úmysle začať dialóg. Ak sa po tejto úvodnej konzultácii Komisia domnieva, že opatrenia na úrovni EÚ sú vhodné, konzultuje po druhýkrát s organizáciami sociálnych partnerov, ktoré sú na jej zozname, tentoraz o obsahu zamýšľaného návrhu. Sociálni partneri majú šesť týždňov,

aby vyslovili svoje stanovisko. Dokument o druhej fáze konzultácií vo všeobecnosti tvorí syntézu odpovedí od počiatočnej konzultácie a definuje ďalšie konkrétnejšie možnosti pre postup EÚ. Komisia požiada o stanovisko partnerov k možnostiam, a skúma, či chcú, aby začala rokovania o všetkých alebo niektorých z vyvolaných bodov. Sociálni partneri môžu reagovať zaslaním oznámenia alebo odporúčania na vznesené otázky. V akejkolvek fáze konzultácií, môžu sociálni partneri spoločne rozhodnúť o začatí rokovania na európskej úrovni na príslušnom mieste.

Európska komisia konzultuje so sociálnymi partnermi v prvom rade otázku smerovania európskej iniciatívy v oblasti sociálnej politiky a potom obsah takejto iniciatívy. Na základe článku 154 Zmluvy o fungovaní EÚ Komisia pred predložením návrhov v oblasti sociálnej politiky a zamestnanosti konzultuje so sociálnymi partnermi o otázke možného zamerania činností Únie. Organizácie sociálnych partnerov, ktoré konzultujú, musia spĺňať nasledujúce charakteristiky:

- a) sú medziodborové alebo patria k špecifickým odvetviám či kategóriám, a sú organizované na európskej úrovni,
- b) pozostávajú sa z organizácií uznaných ako neoddeliteľná súčasť štruktúry sociálnych partnerov v členských štátoch, môžu negociovať dohody a sú reprezentatívne vo všetkých členských štátoch v možnej miere,
- c) pozostávajú sa z organizácií uznaných ako neoddeliteľná súčasť štruktúry sociálnych partnerov v členských štátoch, môžu negociovať dohody a sú reprezentatívne vo všetkých členských štátoch v možnej miere.

Komisia vedie zoznam organizácií, ktoré spĺňajú tieto kritériá na konzultácie. Aktuálny zoznam sa skladá z troch hlavných medziodborových organizácií (BusinessEurope, CEEP a CES), troch medziodborových organizácií zastupujúcich určité kategórie pracovníkov alebo podnikov (Eurocadres, UEAPME et CEC), sektorových organizácií zastupujúcich zamestnávateľov a európskych odborových organizácií.

Článok 155 Zmluvy o fungovaní EÚ stanovuje, že dialóg medzi sociálnymi partnermi na úrovni EÚ by mohol viesť, ak to tak chcú, k zmluvným vzťahom, vrátane dohôd. Ak sa sociálni partneri rozhodli začať rokovania po tom, čo Komisia konzultovala k návrhu opatrení na úrovni EÚ v oblasti sociálnej politiky, informujú o tom Komisiu, ktorá preto pozastaví svoju prácu na návrhu. Partneri tak budú mať deväť mesiacov, aby dospeli k dohode, okrem predĺženia dosiahnutého spoločne s Komisiou. Ak sú rokovania začaté na podnet sociálnych partnerov, ich rozhovory nie sú potom časovo obmedzené.

Sociálni partneri s cieľom dosiahnuť dohodu na európskej úrovni majú na výber medzi dvoma možnosťami:

- a) vo všetkých prípadoch sa môžu partneri rozhodnúť zaviesť dohodu v súlade s postupmi a praktikami špecifickými pre sociálnych partnerov v členských štátoch, dohoda bude vykonávaná národnými organizáciami členov signatárskych strán, v súlade so systémami priemyselných vzťahov v jednotlivých členských štátoch; alebo
- b) tam, kde sa dohoda vzťahuje na otázky zamestnanosti a sociálne otázky, ktoré spadajú do kompetencie EÚ, sociálni partneri môžu požiadať Komisiu, aby Rada navrhla prijatie rozhodnutia (smernice), ktorá by poskytla právnu silu k dohode v celej EÚ.

V prípade, že sociálni partneri požiadajú Komisiu, aby navrhla smernicu Rade pre zavedenie dohody uzatvorenej po konzultáciách podľa článku 154, Komisia musí najprv uskutočniť hodnotenie. Kontroluje reprezentatívny charakter signatárskych organizácií, ich mandát a zákonnosť obsahu zmluvy podľa európskeho práva a predpisov pre malé a stredné podniky. Zmluva stanovuje, že právne predpisy o zamestnanosti nesmú ukladať správne, finančné a právne obmedzenia brániace zakladaniu a rozvoju malých a stredných podnikov. Keď bude hodnotenie uspokojivé, Komisia zostaví smernicu. Táto smernica sa vyjadruje k právnej otázke naliehavej v celej EÚ, a táto dohoda je pripojená. Rada rozhoduje iba o tom, či prijať smernicu, avšak nemôže zmeniť podmienky dohody.

3 Odvetvový sociálny dialóg

Komisia sa v súlade so Zmluvou o fungovaní Európskej únie zaväzuje podporovať a uľahčovať európsky sociálny dialóg na medziodvetvovej i odvetvovej úrovni. Odvetvový rozmer má v členských štátoch EÚ dlhoročnú tradíciu a je premietnutý do štruktúry organizácií sociálnych partnerov.

Od roku 1998, po rozhodnutí Komisie vytvoriť osobitné orgány (rozhodnutie Komisie z 20. mája 1998 – 98/500/ES) sa tiež výrazne rozvinul sektorový sociálny dialóg. Toto rozhodnutie stanovuje pravidlá pre vytváranie a fungovanie nových sektorových výborov, ktoré sú určené ako základné miesta pre konzultácie, spoločné iniciatívy a rokovania. Komisia vytvorila výbory v hlavných ekonomických oblastiach (napr. doprava, energetika, poľnohospodárstvo, stavebníctvo, obchod, rybné hospodárstvo, verejnoprospešné služby, lodenice, vzdelávanie atď.)

Výbory pre európsky odvetvový sociálny dialóg slúžia ako fóra na konzultácie o európskych politikách. Zároveň sú nástrojmi autonómneho sociálneho dialógu medzi európskymi sociálnymi partnermi, ktorí môžu vyvinúť spoločné akcie a viesť rokovania o otázkach spoločného záujmu, čím priamo prispievajú k tvorbe pracovnoprávných predpisov a opatrení EÚ v oblasti práce. Výbory sa zaoberajú otázkami ako zdravie a bezpečnosť pri práci, odborné vzdelávanie, zručnosti, rovnaké príležitosti, mobilita, sociálna zodpovednosť podnikov, pracovné podmienky, udržateľný rozvoj a pod.

Prvá generácia výborov vznikla z poradných a spoločných výborov, ktoré boli vytvorené ako súčasť Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele a predstavovali prvé kroky k spoločnému trhu (oceliarsky priemysel, baníctvo, poľnohospodárstvo, morský rybolov). Tieto výbory sa potom na základe rozhodnutia z roku 1998 stali výbormi pre odvetvový sociálny dialóg. Výbory druhej generácie boli zriadené v čase, keď sa vytváral vnútorný trh, ktorý priniesol väčšiu liberalizáciu, privatizáciu a cezhraničnú mobilitu pracovníkov. Výbory tejto generácie, ktoré sa zriaďovali v deväťdesiatych rokoch 20. stor. ako spoločné výbory alebo neformálne pracovné skupiny, sformalizovali sa v roku 1999 (stavebníctvo, bankovníctvo, obchod, poisťovníctvo, poštové služby, telekomunikácie, energetika). Od roku 2000 sa model výborov pre európsky odvetvový sociálny dialóg rozšíril na iné odvetvia, ako napr. nemocnice, výroba a dodávka jedál, lodiarstvo, audiovizuálny sektor, chemický priemysel a metalurgia, strojárstvo a priemyselné odvetvia založené na technológiách. Tieto výbory sa zaoberajú predovšetkým otázkami, akými sú kvalifikácia a mobilita pracovníkov, ochrana zdravia a bezpečnosti, nedostatok zručností alebo prostriedky ovplyvňovania európskych politík.

Napriek veľkým rozdielom medzi odvetviami, pokiaľ ide o mieru, v akej sú ich činnosti rozšírené v rámci EÚ, veľkosť organizácií do nich patriacich a štruktúru organizácií sociálnych partnerov, výbory zriadené v roku 1998 utvorili spoločný rámec, v rámci ktorého môže uskutočniť sociálny dialóg v rôznych formách, za pomoci rôznych pracovných metód a na stretnutiach rôzneho formátu. Všetky výbory majú niektoré spoločné prvky. Európske organizácie, ktoré majú spoločné ciele, priority a pracovné programy a ktoré sa navzájom uznávajú, môžu v prípade, že si to želajú, vytvoriť výbor a predložiť spoločnú žiadosť Komisii, ktorá posúdi ich reprezentatívnosť a následne poskytne logistickú a prevádzkovú podporu.

4 Tripartitný európsky sociálny dialóg

Od začiatku procesu európskej integrácie sa pokladalo za dôležité zapojiť zainteresované strany z hospodárskej a sociálnej oblasti do tvorby právnych predpisov ES. Preto bol založený Poradný výbor pre uhlie a oceľ v rámci Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru. Od šesťdesiatych rokov 20. storočia vzniklo viacero poradných výborov, ktorých úlohou je podporovať Európsku komisiu pri formulovaní špecifických politík. Tieto výbory, ako napríklad Výbor pre sociálne zabezpečenie migrujúcich zamestnancov, Výbor pre Európsky sociálny fond a Výbor pre rovnosť príležitostí žien a mužov, sú vo všeobecnosti zložené zo zástupcov vnútroštátnych organizácií zamestnávateľov a odborových zväzov, ako aj zo zástupcov členských štátov. Od roku 1970 bol kľúčovým fórom tripartitného sociálneho dialógu na európskej úrovni Stály výbor pre zamestnanosť, ktorý sa skladá

zo zástupcov sociálnych partnerov, ktorí sú rovnomerne rozložení medzi odbory a zamestnávateľské organizácie. Po reforme v roku 1999 sa výbor plne integroval do Európskej stratégie zamestnanosti.

Na základe spoločného príspevku sociálnych partnerov na samite v Laekene v decembri 2001 Rada v marci 2003 usporiadala tripartitný sociálny samit pre rast a zamestnanosť (2003/174/ES). Tripartitný sociálny samit nahradil Stály výbor pre zamestnanosť a uľahčuje prebiehajúce konzultácie medzi Radou, Komisiou a sociálnymi partnermi o hospodárskych a sociálnych otázkach a otázkach zamestnanosti, vrátane dimenzie trvalo udržateľného rozvoja. Samit nadväzuje na prácu na rôznych špecializovaných fórach tripartitného dialógu o hospodárskych, sociálnych otázkach a otázkach zamestnanosti. Účastníkmi samitu sú aktuálne predsedníctvo Rady EÚ a dve nadchádzajúce predsedníctva, Európska komisia a sociálni partneri. Tri predsedníctva Rady väčšinou zastupujú predsedovia vlád alebo hlavy štátov a príslušní ministri práce a sociálnych vecí. Európska komisia má dvoch predstaviteľov, ktorými sú spravidla jej predseda a člen zodpovedný za zamestnanosť a sociálne veci. Členovia sociálnych partnerov sú rozdelení do dvoch rovnakých delegácií zástupcov pracovníkov a zástupcov zamestnávateľov, pričom sa osobitná pozornosť prikladá potrebe zabezpečiť vyváženú účasť mužov a žien. Každá skupina sa skladá z delegátov európskych odvetvových organizácií, ktorí zastupujú všeobecné záujmy alebo špecifické záujmy dozorných alebo riadiacich rád a malých a stredných podnikov na európskej úrovni.

V prípade ratifikácie Lisabonskej zmluvy sa tripartitný sociálny samit pre rast a zamestnanosť zahrnul do Zmluvy o fungovaní Európskej únie pod novým článkom 152, podľa ktorého vrcholná tripartitná sociálna schôdzka pre rast a zamestnanosť prispieva k sociálnemu dialógu. Agenda samitu je určená spoločne predsedníctvom Rady, Komisiou a medziodvetvovými sociálnymi partnermi. Témy programu sú tiež predmetom výmeny názorov v Rade pre zamestnanosť, sociálnu politiku, zdravie a ochranu spotrebiteľa.

Samit sa stretával dvakrát ročne už od svojho vzniku v roku 2003. Umožnil sociálnym partnerom, aby prispeli k Lisabonskej stratégii pre rast a zamestnanosť, a potom aj k Stratégii Európa 2020. Počas hospodárskej krízy slúžil ako fórum pre sociálnych partnerov, ktorí boli schopní vyjadriť svoje názory na riadenie krízy, jej vplyv na zamestnanosť a na obnovu rastu.

5 Budúce výzvy európskeho sociálneho dialógu

Zamestnateľnosť a flexiistota sú dôležitými prvkami stratégie Európa 2020 a sú to kľúčové otázky pre európskych sociálnych partnerov. Stratégia Európa 2020 je výzvou pre európsky sociálny dialóg vzhľadom k tomu, že vyvoláva veľa nových otázok. Európsky sociálny dialóg v celom procese bude mať zásadný význam ako prostriedok na dosiahnutie strategických cieľov. Nová dohoda o eurozóne tiež vyvoláva otázky týkajúce sa miezd, dôchodkov a ďalšie vysoko relevantné témy pre sociálnych partnerov.

Medzi hlavné budúce výzvy pre európsky sociálny dialóg patria nájdenie dobrého východiska z hospodárskej krízy bez obetovania práv a blaha pracovníkov, zvýšenie počtu členov, propagovanie myšlienky sociálneho dialógu v spoločnosti, najmä medzi mladými ľuďmi, demografický vývoj, flexiistota, sociálne inovácie. Ekonomický rast a zvyšovanie európskej konkurencieschopnosti a produktivity by malo byť prioritou.

Na základe prieskumov sú pre zástupcov zamestnávateľov v Európe otvorenými problémami podpora podnikania aktívneho starnutia a odborného vzdelávania a zvýšenie finančnej podpory pre malé a stredné podniky, riadenie ekonomických, sociálnych a environmentálnych zmien na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja a sociálnej súdržnosti, zvýšenie kapacity národných a odvetvových organizácií sociálnych partnerov, podpora aktívnej účasti zástupcov sociálnych partnerov v nových členských štátoch; vytváranie viac a lepších pracovných miest; investície do ľudského kapitálu a celoživotného vzdelávania, zvýšenie adaptability prostredníctvom flexiistoty a prilákanie väčšieho počtu ľudí na trh práce, vzhľadom k poklesu pracovnej sily; zvýšenie produktivity práce a konkurencieschopnosti podnikov, dosiahnutie trvalo udržateľného hospodárskeho rastu, zlepšenie životných a pracovných podmienok (rovnováha medzi prácou a súkromným životom).

Zástupcovia zamestnancov zdôrazňujú najmä to, že je potrebné sa viac zamerať na problematiku bezpečnosti v súčasných európskych spoločnostiach a na trhoch práce, flexibilita ako spojenie flexibility a istoty (v súčasnosti sa zvyšuje len pružnosť, ale bezpečnosť nie je dostatočná), nezamestnanosť a práca, kvalitná zamestnanosť, ochrana zamestnancov. Mnohé odporúčania z prostredia sociálnych partnerov v EÚ smerujú najmä k zlepšeniu európskeho sociálneho dialógu a jeho výkonu.

Záver

Dialóg medzi sociálnymi partnermi pomáha podporovať tvorbu pracovných miest a zlepšovať sociálny blahobyt v Európe. Európsky sociálny dialóg začal J. Delors v polovici 80. rokov 20. storočia prostredníctvom stretnutí vo Val Duchesse, kde sa našiel dvojité mechanizmus vlastnej iniciatívy sociálnych partnerov alebo povinných konzultácií z podnetu Komisie, v rámci ktorého partneri môžu, ak je to potrebné, prijať podnet a dosiahnuť dočasné pozastavenie legislatívnych prác. Zmluva dáva prednosť sociálnym partnerom pri rozpracovávaní sociálnej legislatívy EÚ. Intervenciu sociálnych partnerov do tvorby komunitárneho práva uzákonila Maastrichtská zmluva tak, že negociované dohody medzi nimi majú právne účinky. Na európskej úrovni je v súčasnosti sociálny dialóg definovaný ustanoveniami článkov 152, 154 a 155 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Tieto články stanovujú rámec a všeobecné zásady pre fungovanie európskeho sociálneho dialógu. Na úrovni EÚ význam sociálneho dialógu predstavuje najmä kompetencie sociálnych partnerov ako spoluzákonodarcov. Pri rozpracovávaní sociálnej legislatívy EÚ dáva Zmluva prednosť sociálnym partnerom. Návrhy v sociálnej oblasti musí s nimi Komisia konzultovať. V tomto zmysle majú sociálni partneri skutočné právomoci iniciatívy a v tvorbe európskych noriem. Špecifický význam má tripartitný sociálny samit, ktorý má predovšetkým politickú váhu. Sektorové výbory pre sociálny dialóg sú vytvorené s ohľadom na autonómiu sociálnych partnerov. Ich organizácie predstavujú popri Európskej komisii dopyt po účasti v sociálnom dialógu na európskej úrovni.

Výzvy pre sociálny dialóg na európskej úrovni vyplývajú zo sociálnych politík v Európe a európsky sociálny dialóg by sa preto mal zaoberať aj otázkou európskeho sociálneho modelu. V tejto súvislosti by sa mali posilniť inštitúcie na európskom trhu práce, zlepšiť schopnosti vyrovnávať sa s nezamestnanosťou a podporou zamestnanosti. Hospodársky a sociálny pokrok musia koexistovať. To závisí nielen od sociálnych partnerov, ale tento smer vývoja musí tiež podporovať Európska komisia. Členské štáty sa v svojich sociálnych politikách musia pri svojich riešeniach viac učiť zo skúseností iných krajín. Sociálna politika by sa mala vo všeobecnosti zamerať najmä na podporu ľudí postihnutých chudobou a nezamestnanosťou. Najmä v súvislosti s oslabením úlohy sociálneho dialógu vo vzťahu k európskym inštitúciám a v oblasti európskej politiky, je potrebné posilniť európsky sociálny dialóg. Podľa mnohých sociálnych partnerov sila európskeho sociálneho dialógu do značnej miery závisí na sile národného sociálneho dialógu a úlohy sociálnych partnerov. Preto je potrebné zlepšiť a posilniť sociálny dialóg na národnej úrovni. Rozvíjať by sa mal aj odvetvový sociálny dialóg a vzťahy medzi priemyslom na odvetvovej úrovni. Tento dialóg je dôležitým nástrojom pre sociálnych partnerov na rozvoj výmeny medzi odvetvami s iným zameraním (vývoj spoločných pozícií, modernizácia odvetvia, atď.). Môže byť zdrojom reálnych inovácií. Sociálny dialóg by mal byť otvorený aj malým a stredným podnikom, pričom je dôležité klásť väčší dôraz na ich záujmy a špecifické problémy.

Literatúra

- [1] *Industrial Relations in Europe 2008*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009, ISBN 978-92-79-10105-2.
- [2] *Industrial Relations in Europe 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, ISBN 978-92-79-17861-0.
- [3] *Internetový portál Eurofound*. Dostupné na internete: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm>

- [4] *Internetový portál Európsky parlament*. Dostupné na: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/socialemploy/article_7289_sk.htm
- [5] *Internetový portál Medzinárodná organizácia práce, Sektor sociálny dialóg*. Dostupné na internete: <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/>
- [6] *Oznámenie Komisie : Partnerstvo za zmenu v rozšírenej Európe – Posilnenie prínosu európskeho sociálneho dialógu*. KOM (2004) 557.
- [7] *Pracovný dokument útvarov Komisie o fungovaní a potenciáli európskeho odvetvového sociálneho dialógu*. SEK (2010) 964. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/social/>
- [8] VOSS, E. – HOMAN, B. – WESTHAEUSSER, K. – KWIATKIEWICZ, A. *Dialogue social européen. Résultats et défis futurs. Projet des Partenaires sociaux européens*. Dostupné na internete: https://www.google.sk/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&es_th=1&ie=UTF-8#q=Dialogue%20social%20europ%C3%A9en.%20R%C3%A9sultats%20et%20d%C3%A9fis%20futurs

Ekonomika a zamestnanosť malých a stredných podnikov a živnostníkov z pohľadu aktuálnych legislatívnych zmien

Vladimír SIROTKA*

Economics and employment of small and medium sized enterprises and traders from the aspect of recent legislative amendments

Abstract

The sector of small and medium-sized enterprises and traders (MSPaŽ) plays an important role in the Slovak economy and employment. This fact alone speaks of the need to address some issues of the business environment in the sector, particularly financial burden of administrative complexity, help start new businesses, increase their competitiveness and create the conditions for employment growth. These questions correspond well with the conclusions and recommendations of the OECD „Economic Survey of the Slovak Republic in 2014“. During the years 2012 - 2014 were adopted several legislative measures which seek to consolidate public finances, but also greatly affected and influenced the business environment. Author indicate the response of exploration and self discovery suggestions for solutions.

Keywords: *small and medium enterprises, entrepreneurs, income tax, employment, social and health insurance*

JEL Classification: M2

Úvod

Sektor malých a stredných podnikov a živnostníkov (MSPaŽ) zohráva významnú rolu v ekonomike Slovenska a zamestnanosti. Samotný tento fakt hovorí o potrebe, riešiť niektoré otázky podnikateľského prostredia tohto sektora, najmä finančného zaťaženia, administratívnej náročnosti, podpory štartu nových podnikov, zvýšeniu ich konkurencie schopnosti a vytvorenie podmienok pre rast zamestnanosti. Tieto otázky korešpondujú aj so závermi a odporúčaniami správy OECD „Ekonomický prehľad Slovenskej republiky 2014“, ktorú predniesol generálny tajomník OECD Angel Gurría 5. novembra v Bratislave. Konštatoval nie dobrú situáciu vo vývine nezamestnanosti, ktorá sa stále pohybuje v úrovni okolo 14 % a zdôraznil okrem iného nutnosť štrukturálnych reforiem v dlhšom časovom horizonte najmä v:

- pokračovaní a zlepšení fiškálnej konsolidácie,
- reforme verejného sektora,
- zrýchlení rastu v zaostávajúcich regiónoch.

Rast ekonomickej a spoločenskej úrovne nie je len o HDP, ale aj o pocite zmysluplného prežitia života rodiny. A tu hrá zamestnanosť veľkú rolu.

Práve sektor MSPaŽ je najväčším zamestnávateľom, MSP sa na zamestnanosti podieľajú až 72 %, z toho malé podniky cca 62 %. Tento význam podčiarkuje aj počet aktívnych právnych subjektov. Drvivú väčšinu tohto sektora tvoria mikrofirmy do 9 zamestnancov. Slovensko je, takpovediac krajinou malých firiem.

* Ing. Vladimír Sirotko, CSc., Ekonomický poradca Actoris System, s.r.o., Prezident Slovenskej asociácie malých podnikov, autor daňového systému „Rovnej dane“, e-mail: vladimir.sirotko@actoris.sk

Tab. 1 Počet aktívnych právnych subjektov

	obdobie	
	4.Q 2013	1.Q 2014
Právne subjekty spolu	624 173	633 717
Právnické osoby	241 960	256 859
Podniky	181 914	195 784
Obchodné spoločnosti	171 941	185 147
Akciové spoločnosti	5 760	5 896
Spol. s r.o.	164 970	177 956
Družstvá	1 546	1 567
Štátne podniky	21	22
Zahraničná osoba	3 530	3 606
Fyzické osoby - podnikatelia zapísaní v OR	2 380	2 619
Neziskové inštitúcie	60 046	61 075
Rozpočtové organizácie	6 463	6 497
Príspevkové organizácie	661	658
Ostatné neziskové inštitúcie	52 922	53 920
Fyzické osoby - podnikatelia spolu	382 213	376 858
Živnostníci	352 709	346 267
Slobodné povolania	21 925	23 007
Samostatne hosp. roľníci	7 579	7 584

Zdroj: ŠÚ 2014 a vlastné spracovanie

Čo bráni väčšiemu rozvoju MSPaŽ a rastu zamestnanosti?

V priebehu rokov 2012 až 2014 bolo prijatých niekoľko legislatívnych opatrení, ktoré mali za cieľ konsolidáciu verejných financií, ale zároveň sa výrazne dotkli a ovplyvnili podnikateľské prostredie. Niektoré spomeniem. Ide najmä o tieto opatrenia:

- Zvýšenie odvodových povinností živnostníkov do Sociálnej poisťovne a na zdravotné poisťenie formou znížovania koeficientu pre výpočet vymeriavacieho základu 2 - 1,9 - 1,6 - 1,43, so súbežným zvýšením koeficientu pre výpočet odvodov do ZP.
- Zvýšenie dane z príjmu právnickým osobám z 19% na 23% (následne 22%).
- Zvýšenie dane z príjmu fyzickým osobám od určitej hranice príjmu na 25%.
- Zavedenie odvodov „dohodárom“ DOVP, DOPČ, DOBPŠ so sprievodným zvýšením administratívneho zaťaženia pri ustanovení až 9 spôsobov výpočtu odvodov a nahlasovania).
- Zavedenie odvodov dôchodcom a študentom v závislej činnosti.
- Zvyšovanie Dane z nehnuteľností. Túto podnikatelia pociťujú ako diskriminačnú, keďže ide vlastne o daň z podnikateľskej činnosti. Rovnako daň z motorových vozidiel, ktoré sú rovnako vlastne daňami z podnikateľskej činnosti.
- Zavedenie zdravotných odvodov z dividend 10 % a následné zvýšenie na 14 %.
- Zvýšenie DPH 19-20 %.
- Zavedenie novely DPH, ručenie za daň nadobúdateľom pri neodvedení dodávateľom.
- Vysoké ceny energií.
- Zvyšovanie administratívy, výkazníctvo DPH, bločky a podobne, i keď zdôrazňujem, zastupujeme podnikateľov, nie podnikavcov.

- Zavedenie novely DP: zmena odpisových skupín, predĺženie odpisov až na 40 rokov. Začínajúci 30 ročný mladý podnikateľ by mal takto podnikáť do 70 rokov, aby sa mu investícia do dlhodobého majetku zohľadnila v odpisoch,

Zmena, limitovanie vstupnej ceny nadobudnutého dlhodobého majetku pre odpisy vo výške 48 000 € bez DPH,

Zavedenie koeficient pre uplatnenie výdavkov ako daňový náklad vo vzťahu k pomeru využívania majetku na podnikanie a pod.

- Zavedenie Daňových licencií pre PO, ktoré zvyšujú finančné zaťaženie malým, rodinným podnikom (odvádza viacero platieb, ako dane zo závislej činnosti, DPH, odvody do Sociálnej poisťovne a zdravotné poistenie za seba a za zamestnancov, dane z nehnuteľnosti, dane z motorového vozidla, miestne dane a poplatky, ale účtovne mu nevychádza základ dane z príjmu).

Slovenská asociácia malých podnikov (SAMP) v spolupráci s firmou Actoris System, s.r.o. uskutočnila aktuálne v čase od 11.6. do 5.8.2014 prieskum podnikateľského prostredia, zameraný najmä na oblasť MSPaŽ. Oslovili sme cca 1200 respondentov, podnikov, živnostníkov, SZČO. Odozva bola neuveriteľných cca 700 reagujúcich respondentov. Prieskum bol zameraný na identifikáciu problémov, ktoré stav MSPaŽ pociťuje ako prekážky v podnikaní a tiež na návrhy riešení, ktoré by pomohli zlepšiť podnikateľské prostredie. Nie je možné v tomto príspevku uvádzať všetky odozvy, spomeniem tie, ktoré boli najviac uvádzané a ktoré som identifikoval aj v priamom výskume a rozhovormi s respondentmi.

10 návrhov na zlepšenie podnikateľského prostredia MSP a živnostníkov¹

Návrhy možno rozdeliť do troch nižšie uvedených skupín:

1 Zníženie administratívnej záťaže

1. Zaviesť systém „Živnostenských licencií“, ktorý by umožnil jednou (dvomi) platbami splniť daňovú povinnosť v určitej hranici príjmu a min. povinnosti pre odvody do SP a ZP, s následným výrazným zjednodušením, prípadne vypustenia povinnosti viesť účtovníctvo, okrem sledovania príjmu. Konceptu navrhoval a spracoval autor príspevku.
2. Sústrediť platenie daní a odvodov do jedného miesta v jednom termíne.
3. Zabrániť častým zmenám v legislatíve a zabezpečiť aby zákon v nezmenenej forme platil minimálne 3 účtovné obdobia.

2 Zvýšenie a podpora zamestnanosti

1. Znížiť odvodovú záťaž pri závislej činnosti a zvýšiť pomer čistiek mzdy na celkových mzdových nákladoch zamestnávateľa.
2. Odstrániť diskrimináciu v systéme dotácií a pri verejnom obstarávaní u MSP a živnostníkov, pri poskytovaní stimulácie na zamestnanosť, podporovať projekty zamerané na regionálnu spoluprácu s využitím euro fondov, s dôrazom na zlepšenie regionálnej zamestnanosti.
3. Podporiť systém „Rodinného podnikania“, Rodinného zdaňovania s cieľom, ustanoviť rodinu ako subjekt daňového práva. Konceptu spracoval autor príspevku.

3 Zlepšenie kvality a bezpečnosti podnikateľského prostredia

1. Zriadiť „Inštitút vzdelávania“ pre MSP a živnostníkov s podporou štátu.
2. Zahnúť u Živnostníka – seba zamestnávateľa cenu jeho práce do nákladov, priznať živnostníkovi samo zamestnávateľovi nárok na dovolenku.
3. Zvýšiť kvalitu a bezpečnosť podnikateľskej činnosti, prehodnotiť Živnostenský zákon v oblasti odborných, viazaných a voľných živností.

¹ Prieskum SAMP 2014 a vlastné spracovanie

4. Zamerať kritéria pri verejnom obstarávaní na ekonomicky najvýhodnejšie ponuky (nie na najnižšiu cenu).

10 oblastí z pohľadu negatívneho dopadu na podnikateľské prostredie, najmä MSP² a živnostníkov.

1. Diskriminácia dôchodcov, študentov a žien na materskej dovolenke pri uznávaní odpočítateľnej položky k dani z príjmu a odvodových povinnosti. Zaviedli sa povinnosti odvodov do SP a ZP u pracujúcich študentov a dôchodcov, pričom napr. podnikajúci dôchodca nemá nárok na nezdanené minimum ako iný podnikateľ.
2. Zvýšenie ceny práce pri závislej činnosti. Zvyšovanie odvodov spôsobuje, že čistý príjem zamestnanca sa pohybuje v úrovni 53 – 56 % ceny práce, čo pôsobí demotivujúco pre zamestnanosť.
3. Zavedenie „Daňových licencií“ pre PO. To že, hospodársky výsledok nezakladá povinnosť platby dane z príjmu, neznamená, že PO „neplatí dane“, platí 10 ďalších daní a odvodov za seba, za zamestnancov a miestne dane.
4. Zavedenie 20 % DPH. Významnejšie, ako dopad na podnikateľa je to, že sa mení zámer a zámery vlády, čo zvyšuje neistotu podnikateľského prostredia.
5. Diskriminačné dane z motorového vozidla a daní z nehnuteľnosti, ktoré sú vlastne daňou z podnikateľskej činnosti. Dane majú byť odvodené od predmetu zdanenia, napr. auta a nie, kto ho vedie, obdobne v prípade nehnuteľností má byť daň z nehnuteľnosti a nie z činnosti – to podlieha dani z príjmu.
6. Diskriminácia malého živnostníka seba zamestnávateľa v nárokoch na regeneráciu pracovnej sily, dovolenky na zotavenie a náhradu za cenu práce. Malého živnostníka chápeme ako seba zamestnávateľa, teda aj v polohe zamestnanca a takto by ho mal chápať aj zákonník práce.
7. Benevolencia súdov pri zápise resp. prepise zadĺženej firmy na sociálne odkázaného majiteľa. Prieskum potvrdil, že existujú prípady, keď je na sociálne odkázanú osobu zaregistrovaných viacero s.r.o., ktorá neplní žiadne záväzky.
8. Opätovné zavedenie sprostredkovateľa Pracovnej zdravotnej starostlivosti. Opatrenie zvyšuje administratívu a bezdôvodne zavádza ďalšie finančné zaťaženie podnikateľom.
9. Znenie novely zákona o DP v odpisových skupinách a vstupnej cene dlhodobého majetku.

Zmena komplikuje účtovníctvo a nedáva reálne možnosti, previesť výdavky na investície do odpisov.

10. Ustanovenie použitia koeficientu pri odpočte DPH. Uplatnenie má za dôsledok, že pri plnení zo zákona oslobodených činností platiteľ DPH na toto doplatí znížením odpočtu na vstupoch.

Celkovo výskum potvrdil postupné zvyšovanie finančnej zaťaženosti sledovaného sektoru³. Sledujem finančné zaťaženie MSPaŽ od r. 1993, ktoré osciluje okolo 12,7% - 12,4% čistého disponibilného zisku po zdanení a splnení odvodových povinností. V súčasnosti sa tento pomer pohybuje v rozmedzí cca 11,7 – 11,5%. Tento pomer podľa môjho názoru nezabezpečuje dostatočnú konkurencie schopnosť MSPaŽ na európskom trhu. Preto je potrebné venovať tomuto sektoru a týmto otázkam naďalej zvýšenú pozornosť.

K tomuto, k spolupráci podnikateľského prostredia v tejto oblasti prizývame aj oblasť vedeckej a školskej sféry, kde hodláme naše empirické zistenia podporiť (resp. vyvrátiť) aj ďalším vedeckým výskumom. Od takéhoto spojenia teórie a praxe, vedy a školstva si sľubujeme rozvoj ďalších nástrojov na skvalitnenie podnikateľského prostredia ako celku.

² Prieskum SAMP a vlastné spracovanie

³ Výsledky dostupné aj na www.samp-msp.sk;

Literatúra

- [1] FETISOVOVÁ, E. – VALACHYNSKÝ, K. – NAGY, L. – HUCOVÁ, E. 2012. *Aktuálne problémy financií malých a stredných podnikov*. Bratislava: Ekonóm, 2012, ISBN 978-80-225-3366-9.
- [2] FETISOVOVÁ, E. – VALACHYNSKÝ, K. – SIROTKA, V. 2010. *Financie malých a stredných podnikov*. Bratislava: IURA Edition, 2010, ISBN 80-89047-87-4.
- [3] SIROTKA V. 2012. *Živnostenské licencie*. Bratislava: SAMP, 2012.
- [4] SIROTKA V. a kol. 2000. *Skúste podnikat'*. Druhé vydanie. Bratislava: NARMSP, 2000, ISBN 80-967788-9-7.
- [5] SIROTKA V. 2007. *Prostredie MSP z pohľadu aktuálnych návrhov legislatívnych zmien*. Zborník vedeckej konferencie Podnikanie a podnikateľské prostredie v SR. Bratislava: Ekonóm, 2007, str. 30 - 36, ISBN 978-80-225-2364-6.
- [6] SIROTKA V. ml. 2007. *Prostredie MSP a opatrenia na jeho podporu*. Zborník vedeckej konferencie Podnikanie a podnikateľské prostredie v SR. Bratislava: Ekonóm, 2007, str. 131 – 136 ISBN 978-80-225-2364-6.

Otázka kontroly výkonnosti v činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR

Jozef HLINKA*

The efficiency performance control approach in the capacity of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic

Abstract

The paper characterizes the mission and the tasks of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic, explains the scope of powers in auditing and the relations of the Supreme Audit Office of the Slovak Republic to other public administration bodies. It points out upon foreign expertise in the efficiency performance control approach and the possibilities of application in the capacity of the Supreme Audit Office. The cooperation of higher education institutions, namely with the School of Economics and Management in Public Administration (Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy) in Bratislava is put into the foreground.

Keywords: *supreme audit office of the Slovak Republic, efficiency performance control, cooperation with higher education institutions, public administration*

JEL Classification: M4

Úvod

Postavenie a úloha Najvyššieho kontrolného úradu SR vyplýva priamo z Ústavy SR. Najvyšší kontrolný úrad SR je v nej determinovaný ako nezávislý orgán kontroly hospodárenia s prostriedkami rozpočtov, ktoré schvaľuje Národná rada SR alebo vláda, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávných inštitúcií, Fondu národného majetku SR, obcí, vyšších územných celkov a ďalších subjektov v ich zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti, ako aj s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytli Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia. Podrobne kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR vymedzuje zákon o Najvyššom kontrolnom úrade SR.

Zákon tiež určuje vzťahy Najvyššieho kontrolného úradu SR k Národnej rade SR a k ostatným orgánom verejnej správy najmä v súvislosti s realizáciou výsledkov kontrolnej činnosti. Z uvedeného vyplýva význam Najvyššieho kontrolného úradu SR ako nezastupiteľného subjektu verejnej správy právneho štátu v podmienkach parlamentnej demokracie. Poslaním Najvyššieho kontrolného úradu SR je prispieť k zlepšeniu hospodárenia s verejnými prostriedkami a kvality verejných služieb prostredníctvom vykonávania kontroly efektívnym, účinným a hospodárnym spôsobom. S cieľom naplniť tieto kritériá Najvyšší kontrolný úrad SR postupuje pri kontrole v súlade s medzinárodnými štandardmi ISSAI, ktoré sú premietnuté do interných predpisov a metodických pokynov.

1 Kontrola výkonnosti v pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR

V pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR evidujeme viac ako 12 200 kontrolovateľných subjektov. Aj z uvedeného údaju vyplýva, že pre naplnenie úloh Najvyššieho kontrolného úradu SR je mimoriadne dôležitá kvalitná stratégia strednodobého zamerania a nadväzujúceho ročného plánovania kontrolnej činnosti z hľadiska výberu témy a kontrolovaných subjektov. Naším cieľom je zabezpečiť orientáciu kontrolných aktivít na významné a ťažiskové problémy hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s verejným majetkom. Nemenej dôležitou problematikou súvisiacou so stanoveným účelom a cieľmi kontrolnej akcie je výber najvhodnejšieho typu kontroly.

* Ing. Jozef Hlinka, Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava, e-mail: Jozef.Hlinka@nku.gov.sk

V nadväznosti na skúsenosti a poznatky dobrej praxe partnerských zahraničných najvyšších kontrolných inštitúcií považujeme za aktuálne aj v podmienkach SR zo strany Najvyššieho kontrolného úradu SR v kontrolnej činnosti vo zvýšenej miere uplatňovať typ výkonnostnej kontroly. Pri uvedenom type kontroly je hodnotená hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s verejným majetkom, na základe kritérií vytvorených k cieľom kontroly. Uplatňovanie tohto typu kontroly je veľmi aktuálne, čo podporujú, okrem poznatkov z dobrej praxe zahraničných najvyšších kontrolných inštitúcií aj poznatky Najvyššieho kontrolného úradu SR z vlastnej kontrolnej činnosti. Ukázalo sa vo viacerých prípadoch, kedy bol uplatnený typ kontroly súladu, že verejné prostriedky boli použité síce v súlade s predpismi a určeným účelom, avšak výsledná efektívnosť a účinnosť ich použitia nedosiahla projektované, resp. predpokladané parametre. Napríklad naše kontrolné poznatky z oblasti stredného a vysokého školstva ukázali, že rozpočtové prostriedky boli síce použité riadne, podľa príslušných predpisov, na vzdelávací proces, avšak uplatnenie absolventov v praxi bolo vyhodnotené ako neuspokojivé.

Uvedený príklad z oblasti školstva však naznačuje aj ďalší problém súvisiaci s prípravou, výkonom a realizáciou kontroly výkonnosti. Na rozdiel od typu kontroly súladu, kde je kontrolným kritériom pre hodnotenie dodržanie kontrolovaného predpisu, pri type kontroly výkonnosti je často diskutabilná problematika stanovenia hodnotiacich kritérií. V podmienkach rozpočtu verejnej správy v SR, napriek tomu, že funguje na báze programového rozpočtovania, sa v oblastiach potenciálnej kontrolnej aktivity stretáme s absenciou príslušných koncepcií, nedostatočnými programami alebo projektmi s chýbajúcimi merateľnými ukazovateľmi hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti hospodárenia s verejnými prostriedkami. V tejto súvislosti je pre zabezpečenie efektívnej a hospodárnej kontroly nezriedka nevyhnutná externá spolupráca Najvyššieho kontrolného úradu SR s odbornými osobami, resp. inštitúciami.

2 Spolupráca Najvyššieho kontrolného úradu SR s vysokými školami

Najvyšší kontrolný úrad SR hľadal systémové riešenie uvedenej problematiky. Využili sme možnosť externého poradenstva pri kontrolnej činnosti a nadviazali sme spoluprácu s Vysokou školou ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, zastúpenou prof. Ing. Vierou Cibákovou, CSc., konkrétne Ústavom verejnej správy prostredníctvom doc. Ing. Marty Hamalovej, CSc.

Cieľom tejto spolupráce je využitie všeobecných poznatkov a poznatkov z vlastnej vedecko – výskumnej aktivity ústavu v oblasti samosprávy, ktorá je pri terajšom stave jej reformy málo efektívna a účinná. Za týmto účelom Najvyšší kontrolný úrad SR podpísal s Vysokou školou ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave 27.06.2013 zmluvu o poskytnutí služieb, kde sa spolupráca uplatnila pri vypracovávaní predbežnej štúdie na tému „Kontrola procesu samointegrácie menších obcí SR“ v roku 2013 a odborného poradenstva ku kontrolnej akcii „Kontrola efektívnosti a účinnosti výkonu pôsobností obcami SR“ v roku 2014.

Počas spracovávania predbežnej štúdie boli použité výsledky výskumných prác spracovaných Vysokou školou ekonómie a manažmentu verejnej správy, konzultácie a aktívna spolupráca pri výbere kontrolovaných subjektov na rok 2014 použitím štatistického náhodného výberu vygenerovaním náhodných čísel obcí ku kontrole, čím bola zabezpečená reprezentatívna vzorka kontrolovaných subjektov s možnosťou zovšeobecnenia výsledkov kontroly na celú SR.

Téma komunálnej reformy bola vybraná na základe dlhodobého procesu reformy verejnej správy, neustáleho poukazovanie na fungovanie obcí v médiách a hlavne na základe skúseností z kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR, ktorú vykonáva na základe jeho rozšírenej pôsobnosti na oblasť územnej samosprávy od r. 2006.

V súčasnosti nie je na Slovensku vybudovaný žiadny komplexný systém a súbor indikátorov, prostredníctvom ktorého by bolo možné objektívne merať, porovnať a hodnotiť efektívnosť a kvalitu činnosti a služieb miest a obcí, prípadne finančnej a majetkovej vybavenosti na miestnej úrovni. Zahraničné skúsenosti v tejto oblasti ukazujú práve na možnosť aplikácie nových metód riadenia vo verejnej správe, medzi ktoré patrí aj meranie výkonu prostredníctvom indikátorov benchmarkingu.

Vzhľadom na uvedenú skutočnosť bolo potrebné pre pripravovanú kontrolnú akciu - kontrolu výkonnosti stanoviť kritéria- ukazovatele pre hodnotenie účinnosti a efektívnosti vybraných kontrolovaných oblastí, na čom sa aktívne podieľala aj Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy. Jednou z oblastí, kde boli využité odborné kapacity Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy, bol výber najrizikovejších oblastí (originálnych resp. prenesených pôsobností) ku kontrole v roku 2014.

Ďalšími aktivitami, v súlade s uzatvorenou zmluvou, bolo uskutočnenie prednášky pre kontrolórov spojenej s pracovným seminárom so zameraním na témy súvisiace s komunálnou reformou, konsolidáciou sídelnej štruktúry, výkonom vybraných kompetencií v praxi, ako aj na metódy aplikovanej štatistiky pre interpretáciu údajov, ktoré boli v etape výkonu kontroly zadefinované.

Jednou z foriem zberu informácií systematickým spôsobom pri kontrole výkonnosti je „Metóda prieskumu prostredníctvom referenčnej skupiny“, ktorá bola použitá v etape prípravy kontrolnej akcie. Na stretnutí referenčnej skupiny sa okrem vybraných zástupcov samospráv zo skupiny kontrolovaných subjektov zúčastnili aj zástupcovia Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy, ktorí aktívnym prístupom a námety prispeli k predmetnej kontrole. Účelom bolo verifikovanie reálnosti požadovaných údajov pre kontrolu z pohľadu možnosti ich získania, prediskutovanie vybraných ukazovateľov a ďalšie námety a pripomienky k jednotlivým oblastiam plánovanej kontroly.

V tomto roku bola spolupráca zameraná na konzultácie súvisiace s definovaním základnej hypotézy v kontrole „s rastom veľkosti (počtu obyvateľov) obce sa zvyšuje efektívnosť a účinnosť obcou vykonávaných vybraných kompetencií“, s vypracovaním dotazníkov (tabuliek), doplnením relevantných ukazovateľov pre hodnotenie účinnosti a efektívnosti vybraných kontrolovaných oblastí. V súčasnej dobe prebiehajú konzultácie súvisiace s vyhodnocovaním dotazníkov a získavaním podkladov pre súhrnnú správu z kontrolnej akcie.

Ide o jednu z prvých kontrolných akcií, ktorá je zameraná na meranie efektívnosti a účinnosti vykonávaných služieb, aktivít a činností miestnych samospráv vo vzťahu k ich veľkosti (meranej počtom obyvateľov). Cieľom bude posúdenie, či sú verejné zdroje využívané efektívne a účinne. Výsledky kontrolnej akcie s formulovanými odporúčaniami budú impulzom k vyššej efektívnosti a účinnosti procesov pri výkone pôsobností obcami a prínosom v ďalších procesoch komunálnej reformy.

Pre činnosť nášho úradu je veľkým prínosom účasť odborníkov akademickej obce na pracovných seminároch a vzdelávacích aktivitách organizovaných pre našich zamestnancov ale i pre zástupcov zainteresovaných strán. Spomeniem v tejto súvislosti napríklad vystúpenie pani prof. Ing. Viery Cibákovskej, CSc. a doc. Ing. Marty Hamalovej, CSc. v júni 2014 na konferencii organizovanej naším úradom na tému „Prečo vznikajú nedostatky v oblasti verejnej správy?“ Sú to pre nás veľmi cenné zdroje poznania a dôležité pre skvalitňovanie a zvyšovanie účinnosti kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR, a tým aj zlepšovania fungovania orgánov verejnej správy. Na druhej strane, Najvyšší kontrolný úrad podporoval vysoké školy napríklad v aktivitách študentov pri vypracúvaní záverečných prác formou konzultačnej činnosti ale aj prednáškovou činnosťou.

Záver

Na základe doterajších dobrých skúseností vo vzájomných kontaktov nášho úradu s akademickou obcou sme odhodlaní pokračovať v trende vzájomnej spolupráce. Rátame s ňou aj v rámci našej koncepcie starostlivosti o ľudské zdroje v podmienkach Najvyššieho kontrolného úradu SR, kde počítame s prednáškovými a konzultačnými aktivitami v oblasti prehlbovania odbornej pripravenosti našich zamestnancov. Naopak, Najvyšší kontrolný úrad SR je pripravený poskytnúť vysokému školstvu súčinnosť v prípade potreby odovzdávania poznatkov dobrej praxe a profesných odborných skúseností vo vzdelávacom procese.

Na Najvyššom kontrolnom úrade SR si uvedomujeme zodpovednosť za výsledky našej práce. Veríme, že strategické zameranie našej kontrolnej činnosti je správne a vykonané kontrolné

akcie, aj s podporou externej odbornej spolupráce s Vysokou školou ekonómie a manažmentu verejnej správy, ďalších vysokých škôl a ostatných subjektov z akademickej obce, budú prínosom pre zainteresované strany a najmä pre spokojnosť občanov – daňových poplatníkov a napomôžu k zlepšovaniu hospodárenia s verejnými prostriedkami a nakladania s verejným majetkom.

Dva základné prúdy v ekonomickej vede

L'udovít KORČEK*

Two main streams in economic science

Abstract

Both two main streams are closely connected with capitalism in various stage of its development – making awaited better living conditions for all. But it is not reality till now! Capitalism is known as cyclical economy with unemployment, disequilibrium among Supply – Demand, etc. Therefore Keynesian's critics or neoliberalism are still confronted with regular crises and new deep reforms necessary to be regulated by State. Therefore the future of this society is theme for futurism!

Keywords: *economic liberalism, market economy of perfect or imperfect competition, „markt macht State“, business cycles, monopoly and „antitrust“ law, monetary side of disequilibrium, new regulation economic policy by state, perspective of capitalism, new vision of our society*

JEL Classification: B2

Úvod

Proces pôvodnej akumulácie vytvoril podmienky pre kapitalizmus – ľudstvo očakávalo, že nový spoločenský poriadok prinesie blahobyť pre spoločnosť ako celok. Realita však bola a stále je pravým opakom. Ekonomické cykly a nezamestnanosť, ekonomická nerovnováha medzi ponukou a dopytom, bohatstvo jednej triedy ostro kontrastuje s biedou druhej, bohatstvo vytvárajúcej triedy; ani Keynesianstvo neprinieslo očakávané vyriešenie sociálno-ekonomických problémov. Známe heslo liberálov Market macht Staat zlyhalo – ani poopravený neoliberalizmus – návrat k Hayekovmu odkazu nie je úspešný; zostáva len nová vízia ľudstva. Kapitalistická spoločnosť „prežila minulosť“, „spravádza súčasnosť“ je i „nádejou pre budúcnosť“?

1 Počiatky kapitalizmu – od „Laissez faire“ k riadenej ekonomike

Počiatky kapitalizmu – jeho fáza „Laissez faire – laissez passer“, po pôvodnej akumulácii kapitálu prevzala anglická klasická ekonómia od fyziokratizmu vo Francúzsku. Jej rozpracovanie nielen A. Smithom a D. Ricardom boli „prvé kroky“ ekonomickej vedy. Trhová ekonomika s dokonalou konkurenciou mala byť spoločnosťou blahobytu celej novovznikajúcej ľudskej spoločnosti. Ekonomická veda od svojho vzniku venovala pozornosť reprodukčnému procesu; práve jeho disequilibrium signalizuje, že ekonomický systém zlyháva. Známe „Tablea economique“ F. Quesnaya – obraz fungovania trhovej ekonomiky, otvorilo cestu pre analýzu dvoch základných ekonomických kategórií ponuky a dopytu i jeho „optimum“, ktoré je však už späté s talianskym ekonómom V. Paretom; ekonomické analýzy mnohých ekonómov postupne dokumentovali nielen cyklickosť trhovej ekonomiky, ale i zmenu jej fungovania od dokonalej k nedokonalej forme konkurencie. Jednou z príčin tohto stavu bol vznik monopolov – veľké firmy ovplyvňovali ceny i investície – to nemohlo nepriniesť nezamestnanosť. Uplynuli desaťročia a „antikapitalistická“ mentalita sa stále viac prehlbovala – objektívne sa blížila nutnosť „niečo s tým urobiť“!

2 Vznik Keynesianstva – „Keynesiánska revolúcia“

Významné vedecké osobnosti spolupôsobili s politickou elitou a dospeli k záveru, že treba prekonať krízu z 30-tych rokov 20. storočia: a bol to práve významný ekonóm z Univerzity v Cambridge, ktorý po dlhé roky pôsobil v reálnej praxi; jeho „novú“ ekonomickú teóriu predstavilo dielo „The General

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

Theory of Unemployment, Interest and Money (1936). Nastúpila NOVÁ ÉRA KAPITALIZMU – riadená ekonomika štátom. Bol prvým ekonómom, ktorý pristúpil k riešeniu disequilibria zo strany dopytu s tým, že štát musí v záujme celej spoločnosti podporiť kúpyschopný dopyt – podporou pre nezamestnaných – ak chce prežiť. Jeho nový prístup k rozdeľovaniu HDP nebol však originálny, pretože už pred 20 rokmi naň upozornil V. Pigou, nevyvolal však ani len diskusiu v akademických kruhoch!

Ako autor som si dovoľil uviesť dielo tohto veľikána ekonomickej vedy omnoho podrobnejšie ako je to zvyčajne v článku. Ekonóm John Maynard Keynes, ktorý je zaradený medzi desať najvýznamnejších ekonomických osobností novodobej histórie ľudstva sa narodil na rozhraní 19. a 20. storočia, v roku 1883; jeho spoločenské pozadie v značnom rozsahu ovplyvnilo celý jeho tvorivý život, nielen v ekonomických kruhoch, ale i jeho aktívnu činnosť v zložitých podmienkach hospodárskej politiky krajiny.

Na Cambridgskej univerzite bol obľúbeným študentom prof. A. Marshalla; popri ekonómii študoval i matematiku a filozofiu i po krátkom účinkovaní na ministerstve pre Indiu od roku 1908 pôsobil na univerzite a bol i členom „Kráľovskej komisie pre financie a peňažný obeh Indie“. Po parížskej mierovej konferencii sa stal zástupcom britského ministerstva financií v Najvyššej hospodárskej rade (známa práca „Hospodárske dôsledky Versaillskej mierovej zmluvy“, 1919). Vrátil sa na akademickú pôdu (opustil známu „Laissez Faire“ publikovaním prác „Pojednanie o peňažnej reforme“ (1923). Odvtedy opustil liberalizmus a neustále zdôrazňoval požiadavku prejsť k riadeniu ekonomiky („Pojednanie o peniazoch“, resp. „Prostriedky k prosperite“) – predloha jeho prevratného diela „Všeobecná teória zamestnanosti, úrokov a peňazí“ (1936). Tam vstúpil do „arény“ ako ďalej v známej kríze z 30-tych rokov 20. storočia.

Znamená doslova „prevrat“ v ekonomickej vede, ktorý vošiel do dejín ako „KEYNESIÁNSKA REVOLÚCIA“ autor pristúpil k existujúcej ekonomickej nerovnováhe tým, že zdôraznil potrebu „stimulovať“ dopyt podporou zo strany štátu formou podpôr v nezamestnanosti. To bol „revolučný“ zvrat v klasickej ekonómii, v ktorej sa ako prvej pristupovalo vždy už akosi „tradične“.

Ekonóm Keynes bol i v ďalších rokoch života činný v hospodárskej praxi nielen na ministerstve, ale i ako riaditeľ Anglickej banky a viedol britskú delegáciu na známej medzinárodnej menovej konferencii v Bretton Woode v roku 1944. Jeho stručný životopis nám má umožniť lepšie vnímať jeho „novú“ hospodársku politiku, známu ako „NEW IDEAL“ a bez zveličovania skonštatovať, že prešiel do všetkých krajín svetového kapitalizmu.

J. M. Keynes ako ekonóm svojou teóriou vhodne zareagoval na sociálno-ekonomické problémy kapitalistickej reality. Tu treba hľadať jeho popularitu nielen v domácej krajine, ale i krajine najrozvinutejšieho kapitalizmu v USA, v ktorej jeden z významných liberálnych ekonómov M. FRIEDMAN vyslovil známy výrok „dnes sme už všetci „Keynesianci“, ktorý neradno pripomínať v liberálnych kruhoch. Vieme už, že práve J. M. Keynes otvorene odmietol harmonické fungovanie trhového mechanizmu tzv. „invisible hand“ a dokázal, že jedine „riadená ekonomika“ v spoločnosti nedokonalkej konkurencie, t. j. súčasnej etape kapitalizmu je nielen potrebná, ale nevyhnutná!

3 Friedrich August von HAYEK – „neoliberalizmus“

F. von HAYEK významný sociálny vedec interpretuje dnes „neoliberalizmus“ ako protipól Keynesianstva; ide o renovovaný klasický liberalizmus z počiatku kapitalizmu. Z týchto metodologických pozícií prispieva k novej interpretácii základných ekonomických kategórií druhého hlavného prúdu v súčasnej ekonomickej vede. Vystupujúc za potrebnú renováciu pohľadu na trhovú ekonomiku nedokonalkej konkurencie, proti ktorej stavia J. M. KEYNES tzv. riadenú ekonomiku štátom, ktorá po svojom vstupe na scénu dejín sa udržuje v „kurze“ pod novými názvami, „neokeynesianstvo či postkeynesianstvo“. Vedúce osobnosti tohto prúdu vypracúvajú matematické modely ekonomického rastu, ktorý by bol trvale udržateľný; tým by sa vyradil z „hry“ celý „arsenál“ ekonomického liberalizmu i jeho nová forma obhajoby kapitalizmu súčasnosti. Niet vôbec pochýb o tom, že nová ekonomická politika štátu (známa ako „NEW DEAL“) odsunula do histórie jej pôvodnú podstatu.

F. von HAYEK je známym predstaviteľom tzv. „rakúskej školy“, ktorá má čo povedať i dnešku. Všetci jej stúpenci sú odchovanci známej Univerzity vo Viedni, ktorá bola v tom čase kultúrnym a vedeckým centrom Európy. Udržiavala kontakty nielen so Švajčiarskom, ale i s ďalekou Amerikou; tým jej študenti mali možnosť svoje poznatky konfrontovať i s akademickými kruhmi v USA, ale i oboznamovať sa s novými myšlienkami z tejto vzdialenej krajiny. Boli to najmä známe prednášky prof. W. C. Mitchella – známeho inštitucionalistu, ktoré ovplyvnili európske ekonomické myslenie.¹

Analogicky F. von HAYEK patrí tiež k „študentom“ prof. W. C. Mitchella, ktorý počas pobytu v USA navštevoval uvedené profesorove prednášky, ktoré boli i publikované. Hayekov výrok o „preinvestovaní“ má práve tu svoje korene. Monetarizmus bol vôbec známou témou, ktorou sa americký profesor zaoberal najviac; bol to i dôsledok jeho vedeckého výskumu! Práve pod týmto vplyvom v roku 1927 založil Hayek i L. von Mises známy rakúsky „Inštitút pre výskum ekonomických cyklov“; z tohto Inštitútu prišlo svetú prvé oznámenie o možnej hospodárskej kríze z 30. rokov 20. storočia. Hayek habilitoval práve na tému „Paradox úspor“. V dôsledku toho bol pozvaný na známu Univerzitu London School of Economics, predniesť kurz prednášok z monetarizmu.²

Tu sa názory u Hayeka i Keynesa v teoretickej rovine príčin hospodárskej krízy na tento negatívny jav ekonomiky kapitalizmu prvý raz definitívne rozišli. Hayek však pôsobil v Anglicku dlhšie a preto sa stal i podľa prof. Hicksa „princiálnym“ súperom Keynesovej teórie, ktorá vyšla v roku 1936 pod názvom „The General Theory of Employment Interest and Money“ (je k dispozícii i v českom jazyku!). V texte sme sa už zmienili o medzinárodnej ekonomickej konferencii pod heslom „HAYEK versus KEYNES“ so známym podnadpisom „Markt macht Staat“, ktorý zverejnil odborný ekonomický časopis INDUSTRIE Nr. 13 v roku 1995 vo Viedni. Netreba zdôrazňovať, že o názve konferencie vznikla diskusia, keďže stúpenci Keynesa zdôrazňovali opak ŠTÁT určuje trh“.

Už sám základný referát vyvolal rozkol prezentáciou Keynesianstva ako protipól už prekonaného ekonomického liberalizmu; je však zaujímavé, že ani všetci liberáli sa nedohodli v tom, či krízy sú len náhodne vyvolané konkurenciou v jej nedokonalosti, či sú vôbec charakteristickým rysom každej trhovej ekonomiky!

Zazneli diskusné príspevky, že problémy trhovej ekonomiky sa zveličujú, že by tie mohla trhovú ekonomiku vyriešiť aj bez zásahov štátu v dlhodobom čase, sledovaním jej krivky! V diskusii zazneli i príspevky, že štátne regulovanie ekonomiky je luxus, pretože je spojený s vysokými nákladmi z hľadiska spoločnosti. Priam neuveriteľné boli názory, že konkurencia a disequilibrium sú už prekonané hypotézy – už to nie sú ekonomické stabilizátory z minulosti. Mohli by ich nahradiť „spoločenské inštitúcie“!

Najviac zaujali prítomných názory, že renovácia, či „dopracovanie“ liberalizmu v súčinnosti s novými vedeckými poznatkami by vedeli kapitalizmus zachrániť nielen pre dnešok, ale i z hľadiska jeho budúcnosti. Treba sa len dohodnúť na kompromise tzv. tretej cesty; za príklad sa použil známy povojnový experiment L. Erharda v Nemecku. Veľa sa diskutovalo i o tom, ako sa „keynesianstvo“ realizovalo v jednotlivých kapitalistických krajinách nášho sveta! Často sa tu uvádzalo USA, jeho špecifická cesta s „antitrustovým“ zákonodarstvom a reformy v duchu už uvádzanej inštitucionálnej ekonomike. Zjavne sa pri tom preceňovala všeobecne „najvyššia životná úroveň“, pretože množstvo argumentov dokazovalo „biedu“ určitej časti americkej spoločnosti. Závery konferencie možno zhrnúť celkovo nasledovne: kapitalizmus potrebuje hlboké sociálno-ekonomické reformy s novým prístupom k rozdeľovaniu HDP, ale i novú morálku – len tak bude ľudstvom i naďalej akceptovaný i pre 21. storočie. Len nový prístup k známemu monetarizmu nielen v teórii, ale hlavne v praxi, môže kapitalizmus dnes rehabilitovať! Inštitucionalizmus už predstavil mnohé reformy nutné pre dnešnú spoločnosť; ich významným predstaviteľom je najmä americký ekonóm J. Galbraith (jeho niektoré práce sú na knižnom trhu v preklade). Sú však i názory, ktoré hovoria, že mu ide len o záchranu kapitalizmu – síce značne reformovaného, ale v podstate iba kapitalizmus, v ktorom sa argumentuje

¹ Možno to dokumentovať na J. A. Schumpeterovi, známou teóriou o INOVÁCIÍ, resp. i víziou „kreatívnej deštrukcie“

² Prednášky vyšli tlačou „Monetary theory and Trade cycle“

najmä vedecko-technickým pokrokom ľudstva. Ba sú i názory v odborných kruhoch menej známe, že je to „maskovaný“ anti-socializmus marxistického charakteru.

Jasné je, že je ústretovejší ako neoliberalizmus európskeho typu – jedno je však isté, že perspektívy kapitalizmu nie sú vôbec ružové. Popri Marxovej vízii máme už aj inú, práve z „kuchyne“ Ameriky – Schumpeterovu víziu „kreatívnej deštrukcie“; pod čiarou štúdie som uviedol niekoľko výrazov o budúcnosti ľudstva bez toho, aby som citoval i mená ich autorov! Patrí to do záveru tejto štúdie, pretože môj názor nechce byť ďalšou víziou budúcnosti ľudstva.³

Záver

Možno konštatovať, že nový prúd v ekonomickej vede má stále svoje základy z obdobia ekonomického liberalizmu a jeho nová tvár „neoliberalizmus“ má za úlohu len reformami v rámci možnosti liberalizmu otupiť „ostré hrany“ dnešného spoločenského poriadku, ktorý väčšina už dávno odpísala pre jeho jednoznačnú obranu pred definitívnym „zúčtovaním“ pre jeho triedny antagonizmus. Vystupuje formálne za tzv. tretiu cestu, ktorú propagoval známy politik L. Erhard v Nemecku!

Možno teda súhlasiť i s tým, že ani štátom regulovaný kapitalizmus nie je „ideálom“ ľudstva – „antikapitalistická“ mentalita žiada nielen ďalšie hlboké sociálno-ekonomické reformy; koexistencia dvoch sústav nie je pre kapitalizmus veľmi vítaná, rozvojové krajiny nie sú pre kapitalizmus dneška lákavé, niektoré z nich idú „úplne“ odlišným smerom. V odbornej i inej knižnej produkcii sa stále častejšie stretávame s názvami o budúcej spoločnosti bez kapitalistického nielen ekonomického, ale i politického zamerania. Do popredia sa dostáva tzv. inštitucionálna ekonómia, volajúca po novej morálke spoločnosti, so skutočnou demokraciou, po trvalom ekonomickom raste, bez kríz a nezamestnanosti, s novým prerozdeľovaním HDP medzi existujúce triedy.

Literatúra

- [1] HERETIK, Š. 1968. *Náčrt dejín politickej ekonómie*. Pravda, 1968.
- [2] „INDUSTRIE“. Nr. 13, März, 1995.
- [3] KEYNES, J. M. 1963. *Obecná teória zamestnanosti, úroku a peněz*. SAV, 1963.
- [4] SCHUMPETER, J. A. *Ten great economists*. London: George Allen and Unwin, Ltd.

³ Tu uvedieme náhodne vybrané tituly kníh bez autorov: slobodná spoločnosť, spoločnosť blahobytu, nový industriálny štát, hranice ekonómie, Cesta do otroctva, Keynes či Friedman, atď. Väčšina je však dostupná len v cudzom jazyku.

Optimalizovanie daňovej politiky – myslí globálne, konaj lokálne

Emil BURÁK*

Optimisation of Tax Policy – Think globally, act locally

Abstract

State Tax Policy can be considered effective when able to provide for stable tax revenue on a long-term basis and to motivate taxpayers to fulfil their tax obligations on the principle of conviction not the principle of coercion. Optimal tax policy is motivated and respects the idea „Think globally, act locally (Think big, act small)“.

Keywords: tax policy, optimal taxation, friendly taxation

JEL Classification: F3, H2, H21, H7, H12

Úvod

Cieľom príspevku je pomenovať, v čom spočíva optimalizovanie daňovej politiky, načrtnúť jej zložitosť a správne východiská pre optimalizovanie. Daňovou politikou sa štát usiluje zabezpečiť príjmy do štátneho rozpočtu a v rámci hospodárskej politiky podieľať sa na trvalom hospodárskom raste, ktorý sa meria rastom hrubého domáceho produktu [Harmaníaková, 2001/9]. Optimalizovanie – je proces, ktorého cieľom je zdokonalenie a vylepšenie. Daňová politika je silný nástroj finančného riadenia krajiny. Nezastupiteľnú úlohu v hospodárskej politike štátu a konsolidácii verejných financií má daňová politika, ktorej zameranie a ciele sa odvíjajú od hospodárskej politiky uplatňovanej štátom [Beňová, 2005/2]. Ak chceme pochopiť vplyv a vzájomný vzťah daní na ekonomiku ako celok, je viac než potrebné vnímať ekonomické aktivity v širších súvislostiach.

Predmet daňovej politiky Schultzová [Schultzová 2011/1] definuje ako uplatňovanie daňových zásad a opatrení tak, aby dane slúžili na presadzovanie ekonomických, sociálnych a politických cieľov štátu. Charakter a nástroje daňovej politiky sa odvíjajú od hospodárskej politiky štátu.

1 Východiská, pojem a ciele daňovej politiky

Medzi teoretické východiská formovania a chápania daňovej politiky patria mnohé faktory nadväzujúce na chápania v širšom slova zmysle alebo užšom slova zmysle.

V širšom slova zmysle je to predovšetkým hospodárska politika, ekonomická politika (makro, mikro), finančná politika, politika verejného sektora a verejných financií. V užšom slova zmysle ide dominantne o fiškálnu politiku.

Fiškálna, t.j. rozpočtová politika, je vládny program, ktorý zahŕňa nákup tovarov a služieb na jednej strane, výdavky na transferové platby na strane druhej a zároveň určuje rozsah a typ daní. Ak sledujeme finančné hospodárenie všetkých štátnych orgánov v celku, máme na mysli verejné financie, ktoré môžeme rozdeliť na:

- Štátny rozpočet – centralizovaný peňažný fond, ktorý vytvárajú, rozdeľujú a používajú ústredné štátne orgány.
- Územné rozpočty – (rozpočty miestnej správy).
- Špeciálne fondy – vytvárané štátnymi orgánmi na presne vymedzené účely. Patria sem inštitúcie dôchodkového a nemocenského poistenia, inštitúcie poistenia v nezamestnanosti, rozhlasové a televízne inštitúcie, ale aj rôzne náboženské a charitatívne spolky, obchodné, lekárske a iné komory.

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

- Ostatné fondy – politické strany, vedecké ústavy, financie štátnych podnikov, ktoré sa svojim charakterom v podmienkach trhovej ekonomiky približujú financovaniu v súkromných podnikoch.

Základným nástrojom fiškálnej politiky je štátny rozpočet. Zásadne sa v ňom porovnávajú príjmy a výdavky. Príjmovú časť štátneho rozpočtu v rozhodujúcej miere tvoria dane. Daň je povinná platba, ktorú hospodársky subjekt (domácnosť, podnik, firma) odvádza do štátneho rozpočtu v určenej veľkosti a dobe splatnosti. V prípade, že dane sú nižšie ako výdavky, dochádza k vzniku deficitu štátneho rozpočtu, ktorý môže byť krytý pôžičkami, a to dvoma spôsobmi:

- Môže dôjsť k predaju štátnych cenných papierov na trhu cenných papierov. Nakupujú ich domácnosti, súkromný podnikateľský sektor, finančné inštitúcie, čím sa stávajú majiteľmi cenného papiera a súčasne veriteľom štátu. Predaj a nákup cenných papierov má úzku súvislosť s operáciami na voľnom trhu.
- Zapožičanie si peňazí od iného štátneho orgánu, napr. ministerstvo financií predá centrálnej banke svoje cenné papiere s tým, že centrálna banka poskytne ďalšie peniaze.

Daňovú politiku môžeme podľa Beňovej charakterizovať ako súhrn opatrení štátu, pomocou ktorých riadi daňovú sústavu v súlade so svojimi ekonomickými zámermi [Beňová, 2007/2].

Daňová politika – je súhrn postupov, praktík, organizačných i riadiacich aktov k zdaňovaniu. Môžeme povedať aj, že je to cieľavedomá organizácia a riadenie celej daňovej sústavy v súlade s ekonomickými zámermi, cieľmi a úlohami štátu. Jej cieľom je predovšetkým zabezpečenie dostatočných príjmov do verejných rozpočtov, pričom nástrojom na realizáciu je daňová sústava. [Burák, Orihel 2014/7].

Podľa Schultzovej je daňová politika spojená s využívaním a uplatňovaním daní a ich nástrojov, ktoré slúžia na ovplyvňovanie makroekonomických i mikroekonomických procesov v ekonomike. Vo všeobecnosti sa odvíja od uplatňovania hospodárskej politiky. Napríklad v prípade reštriktívnej hospodárskej politiky dochádza k nárastu daňového zaťaženia a v prípade expanzívnej hospodárskej politiky k znižovaniu daňového zaťaženia. Predmetom, resp. cieľom daňovej politiky je uplatňovať daňové zásady a opatrenia tak, aby dane slúžili na presadzovanie ekonomických, sociálnych a politických cieľov štátu [Schultzová, 2011/14].

Podľa Siváka platí, že prevažnú časť verejných príjmov získava štát prostredníctvom daní, preto je rozhodujúci celkový výnos daní. Ak má byť tento čo najefektívnejší, je potrebné pri uplatňovaní daňovej politiky mať na pamäti predovšetkým vymedzenie predmetu príslušnej dane vrátane prípadných oslobodení od dane, stanovenie spôsobu výpočtu daňového základu, primerané rozdelenie daňového zaťaženia na jednotlivé daňové subjekty stanovením daňových sadzieb, vyváženú štruktúru daní (vzťah medzi priamymi, resp. nepriamymi daňami), správne smerovanie daňového výnosu a pod. [Sivák, 2007/1].

Ekonomovia nechápu úlohu daní len pasívne, to znamená ako zdroj peňažných prostriedkov pre verejné rozpočty, ale chápu aj ich aktívne pôsobenie na daňovníkov a celý ekonomický systém. Dane prostredníctvom dôchodkového a substitučného efektu majú možnosť výrazne vplývať na ekonomické rozhodnutia daňovníkov. Aktívna daňová politika sa realizuje prostredníctvom priamych aj nepriamych daní. Podstatou aktívnej daňovej politiky je snaha vlády poskytnúť výhodu určitým druhom činností, resp. skupinám daňovníkov. Pri priamych daniach sa aktívna daňová politika môže realizovať napríklad vo forme aplikácie nižšej dôchodkovej dane (dane z príjmov) na určité druhy príjmov. Pri nepriamych daniach sa aktívna daňová politika realizuje takmer výlučne prostredníctvom zmeny sadzieb dane [Zubařová, 2008/17].

Význam daňovej politiky: Dane existujú prakticky od obdobia vzniku organizačných foriem spoločnosti a ich vývoj súvisí s rozvojom štátu a s upevňovaním peňažného hospodárstva. Vývoj daní je odrazom zmien, ktorými prechádzala celá ľudská spoločnosť, odrazom zmien názorov na fungovanie štátu, na hospodárstvo, obchod, je odrazom chápania pojmov spravodlivosti a dobra [Medveď, Nemec, 2011/12].

Globalizácia hospodárskej politiky sa dotýka aj daňovej politiky, ktorá prechádza rôznymi zmenami, tak v polohe koordinácie (daňová harmonizácia), ako aj konfrontácie (daňová konkurencia). Prvým stupňom medzinárodného zblížovania daňových systémov je daňová koordinácia, ktorá je predstupňom daňovej harmonizácie. Daňová harmonizácia znamená približovanie a prispôbovanie národných daňových systémov a jednotlivých daní na základe dodržiavania spoločných pravidiel zúčastnených krajín [Kubátová, 2010/1].

Daňová politika bola vždy symbolom národnej suverenity štátov. Táto autonómia zostáva vo všeobecných rysoch zachovaná i v Európskej únii. Napriek tomu však vývoj európskej integrácie vyžaduje pre potreby fungovania jednotného trhu od svojich aktérov pomerne tesnú spoluprácu v daňovej oblasti, či už formou nutnej výmeny informácií, harmonizácie či aspoň koordinácie daňových systémov [Široký, 2012/16].

Ciele daňovej politiky možno rozdeliť [Schultzová, 2011/14] na 2 hlavné skupiny:

1. Podriadené cieľom hospodárskej politiky (najmä rast HDP, zamestnanosť, stabilita cien, rovnováha ekonomiky).
2. Špecifické ciele daňovej politiky (zamerané na podnikateľské subjekty a obyvateľov).

2 Daňová politika z hľadiska daňovej ilúzie, daňovej kultúry a verejnej voľby

Dane (rovnako ako verejné financie) plnia najmä 3 funkcie: alokačnú, distribučnú a stabilizačnú. Aj nimi štát svojou viditeľnou rukou ovplyvňuje a reguluje výkyvy spôsobené neviditeľnou rukou trhu, lebo svojimi zásahmi v daňovej politike ovplyvňuje správanie ekonomických subjektov.

Absolútna a relatívna pravda, utópia a realita sú prítomné aj v ekonómii, pričom zhrnúť by sa ich večné antagonizmy dali do konštatovania, že o ekonomike je ľahšie tárať, ale ťažšie rátať. S týmto faktom súvisí veľmi úzko aj miera informovanosti a spôsobilosti verejnosti pochopiť efekty v daňovej politike. Tento fenomén úzko súvisí s tzv. fiškálnou (daňovou) ilúziou, ktorú popisujú viacerí ekonómovia.

Podstatou problému daňovej ilúzie [Medveď, 2009/11] je, že vláda vie pred občanmi skrývať skutočný rozsah verejného sektora – skutočnú mieru zdaňovania. Teória predpokladá, že občania hodnotia rozsah schopnosti vlády podľa ich daňovej záťaže. V takejto situácii vláda, ktorá chce ďalej rozširovať svoj rozsah, musí hľadať také nástroje a cesty tvorby príjmov, ktoré občania „nezbadajú“. V inom prípade sa takáto expanzívna vláda vystavuje riziku, že racionálni voliči ju v nasledujúcich voľbách nebudú voliť, pretože väčšina z nich odmieta ďalší viditeľný rast daňového zaťaženia.

Fiškálna ilúzia, ako širší pojem k pojmu daňová ilúzia, obsahuje aj druhý rozmer – preceňovanie niektorých druhov verejných výdavkov. Predpokladá sa, že tak ako voliči nedokážu plne „uchopiť“ skutočnú výšku ich daňového zaťaženia, obdobne (reverzne) preceňujú rozsah finančných a nefinančných dávok, ktoré im vláda rôznymi formami poskytuje. Vláda má následne možnosť „kupovať si“ nedostatočne informovaných voličov prostredníctvom rozličných výdavkovo orientovaných opatrení. Kým náklady vládnych opatrení sa obyčajne „rozložia“ do množstva zdrojov – rôznych daní, z ktorých sa financujú, výsledky verejných výdavkov sú obvykle dobre viditeľné a slúžia na získavanie popularity u väčšiny voličov. Politici a byrokracia v takýchto podmienkach realizujú programy s okamžitými a viditeľnými výsledkami a o nákladoch sa príliš nezmieňujú, ale radšej pomlčia.

Existencia vysokej miery fiškálnej ilúzie a pozitívneho vzťahu k paternalistickému štátu v stredoeurópskom priestore v súčasnosti (transformačné roky 1990-2013) pre východoeurópske ekonomiky v rámci prechodu z modelu centrálne riadenej ekonomiky v socializme na trhovú model v kapitalizme po roku 1989) je brzdou realizácie nutných reforiem verejného sektora a dáva priestor pre populistické vlády, ktorých popularita v poslednom období skoro všade narástla. Význam reálneho pochopenia podstaty fungovania verejných financií a daňového systému občanmi preto stále narastá a získava na vážnosti.

Daňová politika znamená prelínanie sa reálnych záujmov viacerých úrovní. Dominujú predovšetkým štát (štátne dane), regióny (regionálne dane – v SR napríklad daň z motorových vozidiel) a lokality – obce a mestá (v SR napríklad miestne dane s dominanciou dane z nehnuteľností), daňové subjekty (fyzické i právnické osoby, organizácie, firmy, podnikatelia, živnostníci, samostatne zárobkovo činné osoby, nepodnikajúci občania a ostatní daňovníci) a daňoví poradcovia (V SR predovšetkým Slovenská komora daňových poradcov, ale i ostatné poradenské formácie – napr. Slovenská komora audítorov, SKCÚ, CUS,...atď.).

Daňová politika je ovplyvňovaná nielen záujmami vlády a konkrétnymi úrovňami správy dane (v SR daňové i colné spojené do Finančnej správy SR od 1.1.2012 a komunálne orgány), ale aj tzv. daňovou kultúrou.

Daňová kultúra – predstavuje súbor formálneho práva i neformálneho práva (tzv. zvykové právo) a konkrétnych postojov, prístupov, techník, praktík, zvykov zdaňovania, ako aj miery daňovej disciplíny v krajine.

Vybudovanie vhodnej daňovej kultúry je dlhodobejším problémom. Napríklad Slovensko za roky 1990 – 2013 má za sebou v porovnaní so silnejšími staršími trhovými ekonomikami a vyspelejšími demokraciami EÚ i sveta zatiaľ len veľmi krehké, vyše dvadsaťročné, skúsenosti s projekciou novodobej daňovej kultúry. Tento čas je nedostatočný na to, aby sme mohli vysloviť spokojnosť s komplexnou úrovňou daňovej kultúry v krajine. Z problémov a rezerv dominujú na strane správcov dane predovšetkým vysoké daňové úniky (3 mld. euro ročne podľa niektorých analýz EÚ a Ministerstva financií SR z roku 2012) obrovské rezervy v kvalite daňových služieb a súčasne nedostatočná úroveň daňového zdieľania a právneho povedomia väčšiny daňových subjektov.

Proces stotožnenia sa s platením spravodlivých daní objektívne trvá celé desaťročia, pričom narušiť ho môže akýkoľvek negatívny signál zo strany negatívnej alokácie daní. Daňovník, aby uveril zmysluplnosti platenia daní, nemôže byť vyrušovaný a konfrontovaný s častými asociálnymi spoločenskými javmi a nežiaducimi praktikami ako priveľká korupcia, privysoká čierna ekonomika a vysoká politizácia závislého riadenia daňovej politiky na úkor stability maximálnej odbornosti a nezávislej profesionalizácie.

Daňová kultúra i disciplína i dobrovoľná miera povinnosti platiť dane v SR v evolúcii uplynulých rokov sa napriek početným problémom z hľadiska hlavných trendov v mnohom pozitívne zmenila. Zmeny však neskončili a k posilneniu dôvery daňových subjektov v ideu, že dane sa na Slovensku naozaj platiť oplatí, sú potrebné ďalšie korekčné krôčiky a kroky.

Nosná daňová paradigma a storočiami odskúšaná i osvedčená axióma daňovej politiky v evolúcii rôznych daňových politík sveta znie jednoducho. Aby sme dlhodobo získali stabilné daňové inkaso, je potrebné neohrozovať s dôverou daňových poplatníkov, ale naopak vykonávať daňovú politiku maximálne transparentne a zodpovedne.

Nosnou líniou je presvedčiť daňové subjekty, že platiť dane sa oplatí, lebo sa s týmito príjmami hospodári z hľadiska ich použitia (alokácie) primerane zodpovedne, štátnicky múdro a ekonomicky korektne. Dôraz je na slovo „presvedčiť“, nie donútiť a donucovať.

Teória verejnej voľby je fenomén dostatočne rozpracovaný vo všetkých dostupných učebniciach verejných financií. Pri daňovej politike štátu (makroúroveň) alebo daňového subjektu (mikroúroveň) je v súvislosti s princípom verejnej voľby veľmi dôležité podčiarknuť eticko-morálny rozmer a princípy ako česťnosť, svedomitosť, poctivosť, statočnosť, legitímnosť.

Základným princípom trhovej ekonomiky je axióma (paradigma) o tom, že nosným mechanizmom jej princípu nie je len cieľ dosahovať zisk, ale aj fakt, že k trvalému bohatnutiu menšiny je potrebné neustále ochudobňovanie väčšiny. Dôkazom tohto tvrdenia je napríklad fakt, že 6% populácie sveta vlastnilo v roku 2007 až 85 % svetového bohatstva [Pauhofová, Sivák, Staněk, 2007/13] a po veľkej svetovej kríze datovanej od roku 2008 sa tento trend obrovského rozdielového nepomeru ešte výraznejšie prehĺbil a neustále prehľbuje.

Nachádzať optimálne vhodný a efektívny kompromis v realizácii daňovej politiky tak, aby jednoznačne reprezentovala a priori záujmy verejnosti z hľadiska rozhodujúcej väčšiny, je odveký problém na celom svete. Súvisí aj s rýdzo objektívnymi skutočnosťami na báze efektívnosti a zákona minimaxu (pri minime nákladov získať maximum výnosov).

Z hľadiska systému vieme, že neexistuje dokonalý systém (bájne perpetuum mobile), ale len lepší a horší. Prax z hľadiska teórie naráža kedykoľvek na problém optimalizácie riešení tak, že hoci v teórii (v laboratóriu – vo vnútri) ideálnych podmienok bez prekážok funguje princíp najlepšieho riešenia z najlepších možných (FBS - First Best Solution), v praxi plnej obmedzení (na ulici – vonku) „len“ najlepšieho riešenia z reálne dostupných (SBS - Second Best Solution).

Predovšetkým preto, že dlhodobo platí jasné protirečenie o tom, že čím je daňový systém (proces, sústava, politika) spravodlivejší v zmysle zohľadnenia rôznych legitímnych požiadaviek a potrieb špeciálnych skupín (napr. čiastoční invalidi, invalidi), tým je menej efektívny. To platí aj naopak, že čím je efektívnejší, tým je menej spravodlivý. To je jednoznačné vysvetlenie na podporu pre tých daňových architektov štátu, ktorí rozumne zastávajú názor, že v dobrom zákone o daniach, má byť čo najmenej výnimiek, najlepšie žiadne.

S princípom verejnej voľby, aj z hľadiska daní, súvisia aj rôzne iné aspekty. Napríklad, veľké rozdiely v názoroch na zdaňovanie – iné v EÚ, iné v Amerike alebo iné v EÚ a iné v Slovenskej republike. Nejde len o to, že v USA je neplatenie daní tretí najprísnejší trest po vražde a obchode s drogami, ale v Nemecku je to len priestupok. Ale ide aj o daňovú suverenity, čo značí – či si napríklad Slovensko nechá ako členský štát Európskej únie hovoriť do vlastnej daňovej politiky primerane len do určitej miery, alebo nie. Či napríklad zachová svoje osvedčené efektívne špecifikum (napr. nižšie zdanenie na dani z príjmov) alebo to pod nátlakom rôznych iných, najmä veľkých, krajín Európy z ich strachu pred legitímnou daňovou konkurenciou, začne považovať nezmyselne a kontraproduktívne za daňový dumping.

3 Základy optimálneho zdaňovania

Optimalizovanie (optimalizácia) – je proces zameraný na zlepšenie a zdokonalenie niečoho. Vo všeobecnosti - znamená dávanie optimálnej podoby niečomu, uvádzanie do optimálneho stavu, resp. úsilie o optimálne riešenie. V kybernetike – predstavuje vyhľadávanie najlepšieho možného variantu nejakého riadeného deja pre rozhodnutie alebo postup. Optimálne zdaňovanie – znamená súbor techník, postupov, procesov zameraných k zvyšovaniu komplexnej kvality zdaňovania. Efektívna daňová politika bude vždy v kombinácii – napríklad v čiastočnej podriadenosti globalizácii (napr. nepriame dane v EÚ), ale i snahe o zachovanie daňovej suverenity (priame dane).

Optimálne zdanenie – je také, ktoré motivuje pracovať a produkovať hodnoty a platiť dane (nie obchádzať ich a robiť daňové úniky), ktoré je stabilizované na dlhé obdobie, ktoré má charakter dostatočne veľkých zdrojov pre štátny rozpočet i verejné financie v bežnom roku i trende časového radu aspoň 4-5 rokov, ktoré znamená dostatočný výnos zdroja pre verejný rozpočet (štátu, mesta alebo obce) a minimálne ekonomicky aj administratívne zaťažuje daňový subjekt (motivuje ho pracovať a produkovať, nie nepracovať a špekulovať)!

Daňový systém – je tvorený tripartitou nasledovných úrovní: 1. sústava daní, 2. právne, organizačne a technicky konštituovaný systém inštitúcií, ktoré zabezpečujú správu daní (daňové a colné orgány, mestá a obce), ich vyrubovanie, vymáhanie a kontrolu, 3. systém nástrojov, metód a postupov, praktík a techník uplatňovanými príslušnými inštitúciami vo vzťahu k daňovým subjektom, ale aj iným osobám.

Na tvorbe a usporiadaní daňového systému sa zákonite podieľajú aj niektoré ďalšie faktory než tie, ktoré podmieňujú podobu daňovej sústavy. K dlhodobým faktorom patria predovšetkým demografické, technologické a ekologické zmeny. Ku krátkodobým faktorom treba zaradiť zmenu politického vnímania niektorých funkcií daní a verejných financií vôbec ako dôsledok volebných výsledkov [Babčák, 2010/1].

Daňový systém - je vtedy efektívny, keď spĺňa určité princípy, axiómy, kritéria a podmienky. V minulosti formuloval tieto princípy ekonóm Adam Smith, v súčasnosti napríklad Joseph E. Stiglitz.

Optimálna daňová politika – je taká, ktorá dokáže osloviť väčšinu daňových poplatníkov (občanov, podnikateľov, firmy, organizácie, ostatné fyzické a právnické osoby). Nie donútením (povinnosť a sankcia), ale najmä presvedčením (motivácia, že platiť dane sa oplatí). To znamená jasným, zrozumiteľným, presvedčivým posolstvom a jednoznačným spôsobom, že sa oplatí oveľa viac pracovať a produkovať, nie nepracovať a špekulovať. Daňová politika – je ideálna vtedy, keď prináša pre krajinu čo najviac pozitívnych efektov a čo najmenej negatívnych. Súčasne, keď rešpektuje zákon MiniMaxu, t.j. pri relatívne nízkych nákladoch správy daní sú výnosy daňových príjmov oveľa, oveľa vyššie (napr. Daňová správa SR mala v roku 2006 náklady na jej chod 100 miliónov euro (cca 3 miliardy Sk), ale zabezpečila daňové príjmy cez 7 miliárd euro (cca 210 miliárd Sk) a v horizonte dlhodobého trendu rokov 2004-2008 priniesla na Slovensku pre štátny rozpočet viac ako 1,7 miliardy euro (cez 50 miliárd Sk) navyiac oproti plánu štátneho rozpočtu.

Vhodnou daňovou politikou nie je absolútne kopírovanie vzorov učebníc a princípov teórie a napodobňovanie nejakého daňového systému praxe inej krajiny. Ale je ňou pragmatická symbióza a vhodná kombinácia teórie a praxe, domácich skúseností i najmodernejších zahraničných trendov v závislosti od možností a špecifik charakteru domácej ekonomiky podľa princípu „mysli globálne, konaj lokálne!“.

Princípy optimálnosti daňového systému načrtol ako elementárne požiadavky v minulosti A. Smith, ktorý pred viac ako 200 rokmi sformuloval štyri nasledovné princípy k efektívnosti DS:

Prvý /SPRAVODLIVOSŤ/:

V každom štáte by mali podaný prispievať na výdavky a správu štátu tak, aby to, čo najlepšie zodpovedalo možnostiam (t.j. úmerne príjmu/dôchodku, ktorý pod ochranou štátu poberajú).

Druhý /princíp URČITOSTI a TRANSPARENTNOSTI/:

Daň, ktorú má každý jednotlivец platiť, by mala byť stanovená presne, a nie ľubovoľne. Doba splatnosti, spôsob platenia a suma, ktorú má platiť, to všetko by malo byť poplatníkovi a komukoľvek inému absolútne jasné.

Tretí /AKURÁTNOSŤ/:

Každá daň by sa mala vyberať vtedy a takým spôsobom, aby to poplatníkovi dane čo najviac vyhovovalo. Napríklad po zbere úrody (priama daň), t.j. keď má poplatník po zbere úrody z jej predaja príjmy a peniaze. Alebo pri luxusnom tovare – nech je v jeho cene (nepriama daň).

Štvrtý /Princíp VÝSTRAHY pred NEEFEKTÍVNOSŤOU/:

Každá daň by mala byť premyslená a prepracovaná tak, aby obyvatelia platili čo najmenej nad to, koľko oná daň skutočne prináša do štátnej pokladnice. Preto, lebo k neefektívnosti daní dochádza tak, že dane sú alebo zle naprojektované, ale zle investované (mrhá sa nimi a plytvá na nezmyselnú spotrebu a kontraproduktívne veci, namiesto ich použitia do rozvoja a produktívnym spôsobom) alebo je zlá administratíva (veľa úradníkov-šikan, chyby-byrokracia) alebo dane odrádzajú od podnikania.

V súčasnosti - POŽIADAVKY na efektívny daňový systém podľa JOSEPHA E. STIGLITZA:

Dnes uznaná odborná teória rozpracovala Smithove princípy a rozvinula ich na terajšie podmienky. Podľa súčasnosti sú populárne v modernej daňovej teórii závery ekonóma Stiglitz, nositeľa Nobelovej ceny za ekonómiu. Ten uvádza 5 hlavných požiadaviek:

1. Ekonomická efektívnosť – daňový systém by nemal brániť efektívnej alokácii zdrojov.

2. Administratívna jednoduchosť – daňový systém by mal byť relatívne jednoduchý a nenákladný z hľadiska správy.
3. Flexibilita – daňový systém by mal byť schopný pružne, a v niektorých prípadoch dokonca automaticky, reagovať na zmeny ekonomických podmienok.
4. Politická priehľadnosť – jednoznačný vzťah k politickému systému. Daňový systém by mal všetkým občanom umožniť prehľad o tom, koľko a kam platia, aby výsledok zodpovedal skutočným preferenciám občanov.
5. Spravodlivosť – daňový systém by mal byť spravodlivý pri zdaňovaní rôznych skupín obyvateľstva.

Ak chceme zvýrazniť autorov v rámci odborníkov na dane z Českej republiky a Slovenskej republiky, podčiarknime názory Širokého a Kubátovej [Podľa knihy Medved', J. a kol: Daňová teória a daňový systém, 2009]:

ŠIROKÝ popisuje štyri princípy, ktoré by mal daňový systém spĺňať takto:

1. princíp efektívnosti,
2. princíp administratívnej jednoduchosti, v ktorom je zahrnutá aj požiadavka politickej priehľadnosti,
3. princíp pružnosti,
4. princíp spravodlivosti.

KUBÁTOVÁ uvádza päť princípov dobrých daní, ktoré vysvetľuje takto:

1. efektívne,
2. pozitívne ovplyvňujúce správanie ekonomických subjektov, respektíve obmedzujúce negatívne vplyvy,
3. spravodlivé,
4. makroekonomicky pružné,
5. právne perfektné a politicky priehľadné.

Priateľské zdaňovanie motivuje k dlhodobej daňovej dôvere. Integruje 4 nutné podmienky pre efektívny daňový systém: Z hľadiska podpory stabilizácie a neustáleho zlepšovania podielu dobrovoľného daňového inkasa – je dôležité vnímať aj potreby daňovníka.

Daňovník (daňový subjekt), ktorý je platiteľom dane pre štát, región alebo lokalitu, požaduje pragmaticky k efektívnemu a z jeho strany ústretovému plateniu daní (t.j., ak chce definitívne uveriť, že platiť dane sa oplatí – a to nielen na základe donútenia v dikcii daňových zákonov) minimálne nasledovné štyri stabilizátory, akési ústretové kroky k tomu, aby ho presvedčili jednoznačne o pozitívnom daňovom prostredí k podpore pracovať, produkovať a tvoriť:

1. Jednoduchý a zrozumiteľný daňový systém.
2. Stabilné daňové zákony.
3. Nízke sadzby daní.
4. Dokonalé daňové služby.

4 Aktuálne priority daňovej politiky v EÚ

Daňová politika EÚ je jedna z mála oblastí, ktorá zatiaľ podlieha jednomyseľnému schvaľovaniu v Rade. V praxi to znamená, že všetky zmeny a nové iniciatívy musia získať súhlas všetkých členských štátov v EÚ – čo je mimoriadne náročné (lebo hociktorá krajina môže rozhodnutie ostatných kedykoľvek vetovať). Európska komisia sa netají tým, že uvedený princíp je pre ňu nevyhovujúci a spiatočnícky a výrazne spomaľuje, blokuje i komplikuje snahy o akúkoľvek daňovú koordináciu.

Hlavné ciele daňových iniciatív aktuálne v súčasnosti sú:

- Zlepšenie fungovania jednotného trhu.
- Odstránenie prekážok vyplývajúcich z paralelnej existencie 27 národných daňových systémov.
- Zvýšenie konkurencieschopnosti európskych firiem.

- Zlepšenie spolupráce národných daňových správ.
- Boj proti daňovým podvodom, ktoré ochudobňujú štátne kasy členských štátov o miliardy eur ročne.

Globalizácia a internetizácia obchodu (e-commerce, elektronický obchod) sťažujú a komplikujú výraznou mierou zdaňovanie z hľadiska kontroly. V súčasnosti totiž do hodnotenia finančných tokov stále významnejšie začínajú zasahovať neoficiálne finančné toky, predovšetkým cez daňové raje a off shore zóny, ktoré radikálnym spôsobom menia domicil zdaňovateľov vo väzbe na finančné efekty a zároveň znižujú relevantnú silu národných vlád [Pauhofová, Sivák, Staněk, 2007/13].

Daňová politika zohráva dôležitú úlohu v internom trhu. Európska únia má však relatívne nízke kompetencie v oblasti daní. Priame zdaňovanie riadia takmer úplne bilaterálne dohody a Zmluva o ES obsahuje niektoré ustanovenia a harmonizáciu nepriameho zdaňovania. Integrácia jednotného trhu v EÚ a snahy o zavedenie fiškálneho federalizmu otvárajú aj nové otázky budúcnosti zdaňovania v Európe. Veľká diskusia sa vedie o realite daňovej konkurencie nových členských štátov v EÚ (tie, ktoré vstúpili do EÚ od roku 2004 najmä vrátane Slovenska) a značnú nervozitu medzi členskými krajinami vzbudzujú nové pokusy Európskej komisie na spoločný konsolidovaný firemný daňový základ – t.j. o harmonizáciu podnikovej (korporátnej) dane. Názory Bruselu a členských štátov sa v tejto otázke značne rôznia.

Ak doteraz dominoval v princípe model harmonizácie nepriamych daní v EÚ a národnej daňovej suverenity v oblasti priamych daní, očakáva sa logicky, že čím viac sa bude prehľbovať a posilňovať model príklonu k fiškálnemu federalizmu, tým viac aj budú silnieť regulačné a dirigistické snahy Európskej únie zasahovať viac aj do oblasti sadzieb priamych daní členských štátov EÚ.

Vo všeobecnosti sa očakáva, že v oblasti daní bude EÚ riešiť v najbližšej budúcnosti predovšetkým tieto [Schultzová, 2011/14] problémy:

- Znižovanie daní z príjmov a povinných odvodov na sociálne zabezpečenie.
- Zavádzanie ekologických daní v štátoch (ktoré absentujú v tuzemskej daňovej sústave), prípadne zavedenie nových environmentálnych daní.
- Približovanie sa, resp. zjednocovanie sadzieb daní z príjmov.
- Snaha unifikovať základ dane pri zdaňovaní príjmov.
- Zamedzenie daňových únikov prostredníctvom intenzívnejšej výmeny informácií medzi daňovými správami členských štátov.

Záver

Optimalizovanie daňovej politiky je náročné a predstavuje mimoriadne zložitý systémovo-procesný prístup. Po sumarizácii nášho skúmania máme za to, že optimalizovanie daňovej politiky štátu by sa malo odvíjať od rešpektovania i ďalšieho skúmania nasledovných axiôm:

- Daňová politika má byť presvedčivá, motivačná, stabilná, kombinujúca presvedčanie s donucovaním a dlhodobá efektívna.
- Optimalizovanie daňovej politiky je nutné realizovať z najlepších praktík sveta (best practice) prispôbením konkrétnym špecifikám krajiny podľa princípu myslí globálne, konaj lokálne.
- Preferovať je potrebné presvedčanie (koordináciu, vysvetľovanie) nad donucovaním (konfrontáciou, sankciami).
- Rešpektovať je nutné evolúciou ľudstva odskúšané hlavné princípy rozumného zdaňovania a hlavné priority v eliminovaní alternatívnych kľúčových daňových rizík.
- S dôverou daňových subjektov nemôže štát hazardovať, preto by v daňovej politike mal zabezpečiť odborné (nezávislé) riadenie na úkor neodborného (častej politizácie) riadenia.
- S daňovými príjmami štátu ako základným pilierom verejných financií nemožno plytvať, treba ich transparentne investovať do zmysluplných projektov a objektivizáciou informovať o tom dôsledne daňové subjekty, ktoré daňové príjmy platia.

Hlavnými princípmi zdaňovania (jednoduchý a zrozumiteľný daňový systém, nízke sadzby daní, stabilné daňové zákony a dokonalé daňové služby) má štát posilňovať hodnoty v spoločnosti a systematicky budovať dlhodobú dôveru k daňovým subjektom (daňovníkom) tak, aby ich trvale presvedčil, že zarábať a platiť dane sa oplatí viac, ako ich neplatiť. To znamená rozvíjať a podporovať priateľské zdaňovanie, ktoré je hlavnou príležitosťou. Súčasne potláčať systematicky hlavné riziko, ktorým je trojuholník závislosti medzi korupciou, čiernou ekonomikou a daňovými únikmi.

Literatúra

- [1] BABČÁK, V. 2010. *Daňové právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Epos, 2010, ISBN 978-80-8057-851-0.
- [2] BEŇOVÁ, E. a kol. 2007. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Edition, 2007, ISBN 978-80-8078-142-2.
- [3] BURÁK, E. 2006. Main trend in tax risk management is towards a more friendly taxation system. In: *TAX TRIBUNE* (Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administrations). 2006, 1, ISSN 1418-4818.
- [4] BURÁK, E. - MAŽÁRY, M. 2011. Tax optimisation – selected Issues. In: *TAX TRIBUNE*. Issue 28, 2011, ISSN 1418-4818.
- [5] BURÁK, E. 2012. Riadenie daní – vybrané problémy. In: *Dane a účtovníctvo* (www.danovecentrum.sk, www.pp.sk). 2012, č.9, s. 67 – 75, ISSN 1336-426X.
- [6] BURÁK, E. 2013. Daňová politika – vybrané problémy. In: *MANEKO (Manažment a ekonómia)*. 2013, č.1, ISSN 1337-9488.
- [7] BURÁK, E. - ORIHEL, M. 2014. *Manažment správy daní – vybrané problémy* (E-book). Bratislava, 2014, www.iampress.eu, ISBN 978-80-8960-21-2.
- [8] BURÁK, E. 2014. Daňové riziká – vybrané problémy. In: *Krízový manažment – vedecký časopis FŠI Žilinskej univerzity*, 2014, č.1, ISSN 1336-0019.
- [9] HARMANIAKOVÁ, A. 2001. Daňová politika a jej vplyv na daňové zaťaženie fyzických osôb. In: *Ekonómia pre verejnú správu v podmienkach Európskeho integračného procesu (Vybrané problémy)*. s. 49, FF UMB Banská Bystrica – Tempus IB JEP 2001, ISBN 80-8055-541-9.
- [10] KUBÁTOVÁ, K. 2010. *Daňové teórie a politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, ISBN 97880-7357-574-8.
- [11] MEDVEĎ, J. a kol. 2009. *Daňová teória a daňový systém*. Bratislava: Sprint, 2009, ISBN 978-80-89393-09-1.
- [12] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint, 2011, ISBN 978-80-89393-46-6.
- [13] PAUHOFOVÁ, I. - SIVÁK, R. - STANÉK, P. 2007. *Megatrendy a finančné trhy v 21. storočí*. Bratislava: Sprint, 2007, ISBN 978-80—89085-90-3.
- [14] SCHULTZOVÁ, A. a kol. 2011. *Daňovníctvo. Daňová teória a politika*. Bratislava: Iura Edition, 2011, ISBN 978-80-8078-407-2.
- [15] SIVÁK, R. a kol. 2007. *Verejné financie*. Bratislava: Iura Edition, 2007, ISBN 978-80-8078-094-4.
- [16] ŠIROKÝ, J. 2012. *Daně v Evropské unii*. Praha: Linde, 2012, ISBN 978-80-7201-881-9.
- [17] ZUBALOVÁ, A. a kol. 2008. *Daňové teórie a ich využitie v praxi*. Bratislava: Iura Edition, 2008, ISBN 978-80-8078-228-3.

Verejný dlh, príčiny, východiská

Dušan PAULIK*

Public debt, reasons, way out

Abstract

The following document is about evaluation of the current status of Slovak public debt, about influencing factors and opportunities for improvements. The paper compares volume of Slovak public debt with the situation of public debt in other EU countries. The author describes the historic as well as current causes of the debt and the ability of Slovak economy to cope with its volume. In the end of the paper the author highlights areas and paths necessary to reach essential change to Slovak public debt.

Keywords: public debt, deficit of the state budget, internal debt, privatization, tax system, labor costs, economic performance, economy, public procurement, rights enforcement, bureaucracy, corruption

JEL Classification: A10

Verejný dlh krajín EÚ

Otázky zadlženosti mnohých krajín EÚ sa dostávajú v poslednom období do pozornosti príslušných vlád a hlavne predstaviteľov EÚ. Osobitne sa to týka krajín eurozóny, kde vysoká zadlženosť priamo ohrozuje existenciu spoločnej meny euro. Dlhová kríza, ako sa označuje súčasná ekonomická situácia mnohých krajín EÚ, je výsledkom nezodpovednej fiškálnej politiky vlád, ktoré aby sa udržali pri moci, uprednostňovali neadekvátny rast životnej úrovne nad rámec výkonnosti národných ekonomík, teda nad zdrojové možnosti verejných rozpočtov. Ukázalo sa, že finančné trhy neskoro reagovali na tento stav a umožňovali dlhodobo akceptovať takúto nezodpovednú fiškálnu politiku.

Značná zodpovednosť padá v tejto oblasti na príslušné inštitúcie EÚ, teda najmä na Európsku komisiu, ktorá hlboko zanedbala a podcenila overenie plnenia podmienok a kritérií na vstup niektorých krajín do eurozóny.

Kritická situácia z roku 2012 a 2013, ktorá ohrozovala spoločnú menu euro, sa podarila v celku zvládnuť za prijatia mimoriadnych opatrení ako bolo napríklad odpustenie, odpis polovice dlhov zo strany veriteľov (Grécko) a vytvorenie tzv. Európskeho stabilizačného mechanizmu. Samozrejme zložitá finančná situácia mnohých vlád pretrváva. Ďalší vývoj v tejto oblasti bude závisieť od plnenia konsolidačných opatrení, ktoré sú zamerané primárne na úsporu verejných výdavkov niekde aj na reštrukturalizáciu ekonomík s cieľom zvýšiť ich výkonnosť a produkčnú schopnosť. Ako problém z hľadiska budúcnosti sa ukazuje správne nastavenie hospodárskej politiky vlád EÚ, kde pretrváva nejednotný názor na váhu opatrení na podporu rozvoja ekonomík na strane jednej a úsporných opatrení na strane druhej.

Ide o zložitý problém, riešenie ktorého má vážny vplyv a väzby na sociálnu politiku. Vlády len veľmi nerady prenášajú dôsledky riešenia dlhovej krízy na svojich voličov. Užitie verejných zdrojov, ktoré majú byť v príslušnej ekonomike vytvorené až budúcimi generáciami, je vlastne vytvorenie si neadekvátnej životnej úrovne na konto nastupujúcich generácií. Rast verejných výdavkov zvyšovaním zadlženosti spôsobuje rast podielu zdrojov určených na splátky minulých dlhov na celkovo vytvorených verejných zdrojoch. Váha tohto podielu bude závisieť od rastu fiškálnych zdrojov, to znamená, že čím bude ekonomický rast nižší, tým bude váha podielu väčšia.

* Ing. Dušan Paulik, Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: dusan.paulik@vsemvs.sk

Zadlženosť štátov EÚ je značne diferencovaná. Absolútne najvyšší verejný dlh vykazujú staré členské krajiny EÚ ako je Grécko, Taliansko, Portugalsko a Írsko. Je zaujímavé, že od roku 2010 najvyšší rast verejného dlhu vykázali Slovinsko (85,3%), Španielsko (52,2%), Chorvátsko (49%) a Portugalsko (37,2%). Žiaľ v tomto rebríčku je vysoko aj Slovensko, kde rast predstavuje 38,5%. Podľa Európskeho štatistického úradu je vývoj verejného dlhu vo vybraných krajinách nasledovný (v % na HDP):

Tab. 1 Vývoj verejného dlhu v % z HDP vo vybraných krajinách EÚ

	2010	2013	%
Česká republika	38,4	46,0	119,8
Nemecko	82,5	78,4	95,0
Írsko	91,2	123,7	135,6
Grécko	148,3	175,1	118,1
Španielsko	61,7	93,9	152,2
Chorvátsko	45,0	67,1	149,0
Taliansko	119,3	132,6	111,1
Poľsko	54,9	57,0	103,8
Portugalsko	94,0	129,0	137,2
Slovinsko	38,7	71,7	185,3
Slovensko	41,0	55,4	138,5

Zdroj: epp.eurostat.ec.europa.eu

Na tomto vývoji je zarážajúce, že išlo o obdobie, kedy sa všeobecne očakávala konsolidácia verejných financií po skončení finančnej krízy z rokov 2009 a 2010.

Dynamika rastu verejného dlhu charakterizuje úspešnosť, resp. neúspešnosť nastúpenej cesty konsolidácie verejných rozpočtov. Z hľadiska závažnosti jeho výšky a možnosti jeho riešenia, veľa napovie pomer verejného dlhu vo vzťahu k hrubému domácomu produktu, t.j. z hľadiska schopnosti ekonomiky sa s týmto dlhom vysporiadať. Ako vyplýva z vyššie uvedeného prehľadu, neprimerane vysoký podiel dlhu na HDP vykazujú Grécko, Portugalsko, Taliansko a Írsko. Z krajín susediacich so Slovenskom vykazuje Česká republika len 46 %, Poľsko 57 %, Maďarsko 82 % a Rakúsko 81 %, pričom Slovensko 55 %.

Pre posúdenie schopností jednotlivých ekonomík vysporiadať sa so zadlžením má veľmi dobrú vypovedaciu schopnosť porovnanie ukazovateľa HDP na obyvateľa podľa parity kúpnej sily. Ako vyplýva z údajov verejnej databázy Eurostatu, v roku 2013 Slovensko dosahuje 76% priemeru EÚ, Česká republika 80%, Rakúsko 129%, Írsko 126%, Nemecko 124%, Francúzsko 108%, Španielsko 95%, Slovinsko 83%, Taliansko 98%, Portugalsko 75%, Grécko 75%, Poľsko 68% a Maďarsko 67%. Z uvedeného je zrejmé, že najzložitejšiu situáciu s riešením zadlženosti budú mať najmä Grécko a Portugalsko, kde výkonnosť národných ekonomík výrazne zaostáva za priemerom EÚ. Značné problémy s ohľadom na výšku zadlženia (133% HDP) bude mať aj Taliansko a niektoré nové členské krajiny vrátane Slovenska.

Verejný dlh Slovenska, stav, príčiny

Vývoj verejného dlhu na Slovensku z hľadiska medzinárodného porovnania sa javí ako vcelku prijateľný, mnohými expertmi hodnotený ako zvládnuteľný. Tieto hodnotenia vychádzajú najmä z nadpriemerných rastov výkonnosti slovenskej ekonomiky a z prijímaných fiškálnych opatrení vlády. Reálny vývoj ukazovateľov však nevyznieva príliš optimisticky.

Tab. 2 Vývoj verejného dlhu na Slovensku v rokoch 2008 - 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
V mil. €	19222	22957	27622	30484	37618	40178
% HDP	28,2	36,0	41,1	43,5	52,1	54,6

Zdroj: Štatistický úrad SR – www.statistics.sk

Z prehľadu je zjavné, že za 5 rokov sa verejný dlh zdvojnásobil ako v absolútnej hodnote, tak i v pomere k HDP. Krajne nepriaznivé boli najmä roky 2010 a 2012. Dokumentuje to aj skutočnosť, že zatiaľ čo v rokoch 2009 - 2013 verejný dlh vzrástol o 75%, HDP na obyvateľa len o 14%.

V čom hľadať príčiny vysokého verejného dlhu? Odpoveď na túto otázku nie je jednoduchá, pretože nie je len výsledkom hospodárenia štátu v posledných rokoch. Príčin samozrejme je celý rad. Medzi hlavné, s rozhodujúcim vplyvom patrí nízka výkonnosť ekonomiky. Potvrdzuje to okrem iného aj skutočnosť, že HDP na obyvateľa vo vyspelých európskych ekonomikách je cca 1,5 až 2-krát vyššia ako na Slovensku. Toto konštatujeme 25 rokov po prechode na trhový systém fungovania ekonomiky.

Jedným z primárnych dôvodov je nezvládnutie transformácie ekonomiky, ktorej rozhodujúcim východiskom mala byť transformácia vlastníckych vzťahov postavená na deetatizácii, t.j. odštatnení majetku a teda jeho privatizácii. V prvej etape transformácie mala byť hlavnou metódou prevodu majetku kupónová privatizácia.

Už v priebehu krátkeho obdobia sa ukázalo, že privatizovaný majetok touto metódou skončil v rukách niekoľkých skupín a osôb, že väčšina podnikov bola vytunelovaná a ľudia zostali bez práce odkázaní na sociálny systém štátu. Kupónová privatizácia bola najhoršou z možných riešení transformácie vlastníckych vzťahov. Nielen že sa nepodarilo dosiahnuť stanovený zámer, ale v podstate sa naplnil najhorší scenár. Značný počet podnikov skrachoval a ukončil činnosť, pritom štát znášal všetky negatívne dôsledky, ako nezamestnaní v sociálnej sieti, prevzatie úverov zdedených zo socializmu v rámci reštrukturalizácie bánk v roku 1999, výpadok daňových príjmov, a pod.

Je zjavné, že bez prívlu nových peňazí v situácii absolútneho nedostatku finančných zdrojov v ekonomike, rozdanie majetku sa ďalej zakonzervovala už i tak katastrofálna finančná pozícia firiem. Nevhodnosť kupónovej privatizácie potvrdil nakoniec i profesor Harvardskej univerzity Jeffex Sachs (jeden z teoretikov prípravy kupónovej privatizácie), podľa ktorého bolo mylné sa domnievať, že súkromný sektor automaticky zabezpečí tvorbu nových zdrojov.

Podobne možno hovoriť o ďalších formách privatizácie, o malej a hlavne veľkej privatizácii. Je zjavné, že podcenenie inštitucionálneho rámca privatizácie (potrebnej legislatívy), absencie etiky a morálky pri správe majetku, nemohli priniesť potrebné výsledky transformácie a tým prispieť k výkonnosti ekonomík. Je teda možné konštatovať, že spôsob transformácie vlastníckych vzťahov pribrzdil rozvoj slovenskej ekonomiky o 10 až 15 rokov. Inak vyjadrené, tam kde sa nachádza v súčasnosti vo výkonnosti národného hospodárstva, sme mohli byť už v rokoch 2000 až 2005.

Druhým významným dôvodom vysokého verejného dlhu je existencia tzv. vnútornej zadlženosti krajiny ako pozostatok katastrofálneho stavu verejného majetku, dopravnej a sociálnej infraštruktúry z obdobia socializmu. Ide o to, že veľká časť verejných zdrojov musí smerovať do oblastí, ktoré je potrebné rekonštruovať, prípadne budovať od samých základov. Zatiaľ čo rozvinuté trhové ekonomiky investujú prostriedky v týchto oblastiach len na ich skvalitnenie a rozvoj, v našich podmienkach ide o investovanie do minulosti.

Havarijný stav zdravotníckych zariadení, nemocníc, základných škôl, budovanie čističiek odpadových vôd, kanalizácie, neexistencia penzijných fondov, atď. odčerpáva značné verejné prostriedky, čo má dopad na úroveň a kvalitu poskytovaných verejných služieb. Výšku vnútorného dlhu krajiny nie je možné explicitne vyčíslieť, avšak jeho umorovanie sa významnou mierou podieľa na celkovom fiškálnom dlhu krajiny.

Nemalou mierou vysoký verejný dlh ovplyvňuje nízka úroveň miezd a to z dvoch hľadísk. Za prvé ako základ dane z príjmu a sociálnych odvodov a za druhé ako faktor ovplyvňujúci spotrebu obyvateľstva. Ako základ dane a sociálnych odvodov mzdy ovplyvňujú výšku a objem prostriedkov do štátneho rozpočtu, do zdravotných poisťovní a do Sociálnej poisťovne. Úroveň miezd na Slovensku patrí k najnižším v EÚ. Priemerná mesačná mzda približne 830 € sa radí na 20. miesto v rámci EÚ 28. Keď vychádzame zo skutočnosti, že napr. v Rakúsku je priemerná miera zdanenia príjmov a platieb odvodov o niečo vyššia ako na Slovensku, pri ich priemernej mzde cca 3500 € je príjem verejného rozpočtu a fondov sociálneho zabezpečenia v Rakúsku cca 4 až 5 násobne vyšší. Z toho logicky vyplýva aj miera uspokojenia verejných potrieb a značný deficit fondov dôchodkového a zdravotného zabezpečenia na Slovensku a teda nutnosti ich podpory zo štátneho rozpočtu.

Nízka mzdová úroveň významnou mierou ovplyvňuje osobnú spotrebu obyvateľstva a teda v konečnom dôsledku produkciu (dopyt po výrobkoch a službách) a cez objem nepriamych daní, hlavne DPH, aj tvorbu nových zdrojov. Od roku 2009, kedy sme prijali novú menu, rástli ceny väčšiny základných životných potrieb omnoho rýchlejšie ako mzdy. Cenová hladina na Slovensku takmer dosiahla úroveň v Rakúsku, pričom úroveň priemernej mzdy je štvrtinová. Z uvedeného je zrejmé, že mzdová úroveň a v jej dôsledku nízka spotreba obyvateľstva negatívne pôsobí na stav verejného dlhu.

V tejto súvislosti sa ako problém javí relácia medzi objemom vyplácaných sociálnych dávok a minimálnou mzdou, ktorá v tomto roku predstavuje 352 €. Nie sú výnimkou prípady, keď objem vyplácaných dávok v rodine prevyšuje minimálnu mzdu, čo pôsobí demotivačne hľadať si zamestnanie a zapojiť sa do pracovného procesu. Na vine nie je výška sociálnych dávok, ale nízka mzda. Z tohto pohľadu vyznievajú úsmevne často pertraktovaný názor podnikateľov, že zvyšovanie minimálnej mzdy pôsobí na firmy likvidačne.

Štvrtým faktorom významne ovplyvňujúcim zadlženie krajiny je výber daní. Ako to mnohé daňové analýzy krajín EÚ ukazujú, nie sme na Slovensku v tejto oblasti až tak zle. V nasledujúcej tabuľke je porovnanie miery daňového zaťaženia vyjadreného podielom príjmov štátu na HDP (v %) vo vybraných krajinách EÚ.

Tab. 3 Podiel príjmov štátu na HDP v %

	2009	2010	2011	2012	2013
Slovensko	33,5	32,3	34,1	33,7	35,9
Česká republika	38,9	39,1	40,0	40,3	40,9
Poľsko	32,7	37,5	38,4	38,3	35,5
Maďarsko	46,9	45,6	54,3	46,6	47,7
Nemecko	45,2	43,7	44,3	44,8	44,7
Švédsko	54,0	52,3	51,5	51,2	51,6
EÚ 28	44,1	44,1	44,6	45,4	45,7

Zdroj: INESS www.cenastatu.sme.sk

Z tabuľky je zrejmé, že až na Poľsko, v ostatných krajinách je daňové a odvodové zaťaženie výrazne vyššie ako na Slovensku a to aj napriek určitému nárastu v roku 2013. Zároveň je takmer o 10 percentuálnych bodov nižšie ako je priemer krajín EÚ.

Podobne vychádza porovnanie absolútnej výšky príjmov štátu (daní a odvodov) na obyvateľa, kde napríklad v roku 2013 to bolo na Slovensku 4 790 €, zatiaľ čo v Čechách 5 816 €, v Poľsku 3 798 €, v Maďarsku 4 917 €, v Nemecku 14 902 €, v Rakúsku až 18 388 €. Priemer EÚ (28) je 11 762 € a eurozóny 13 443 €.

Často sa zo strany podnikateľskej sféry prezentujú názory, že daňové zaťaženie podnikov je neprimerane vysoké a neustále rastie. Podľa analýzy autorov Tomáša Kozelského a Jana Jedličku z EÚ Office České spořitelny uverejnenej vo februári 2013, predstavuje podiel korporátnych daní na HDP v roku 2010 na Slovensku 2,5%, v Českej republike 3,4%, v Nemecku 2,2%, v Rakúsku 2,0%, Švédsku 3,4%, atď. Veľmi dobrú vypovedaciu schopnosť má tzv. efektívna daňová sadzba, ktorá reálnejšie vyjadruje skutočné daňové zaťaženie, pretože okrem základnej sadzby obsahuje aj ďalšie aspekty ovplyvňujúce výšku dane (EATR – Effective Average Tax Rate). Podľa spomínaných autorov efektívna daňová sadzba predstavuje v roku 2012 na Slovensku 16,8%, zatiaľ čo napr. v Nemecku 28,2%, Rakúsku 23%, Francúzsku 34,2%, v Českej republike 16,7%, Maďarsku 19,3%, Španielsku 32,4%, pričom priemer EÚ je 21,1%. Z uvedeného je zrejmé, že korporátne dane na Slovensku patria v EÚ medzi najnižšie, a že argumenty podnikateľov nemajú svoje opodstatnenie.

Ako problematické z viacerých hľadísk, ale najmä z hľadiska rozloženia daňového zaťaženia, sa javí zavedenie jednotnej (rovnej) sadzby dane v roku 2004. Na strane jednej sa znížili korporátne dane, na strane druhej sa daňové bremeno prenieslo na obyvateľstvo, kde z pohľadu makroekonomického to negatívne ovplyvnilo domáci dopyt ako súčasti HDP, samozrejme s negatívnymi dôsledkami do domácej produkcie výrobkov a služieb. Argument tvorcov rovnej dane o tom, že rovná daň podporuje hospodársky rast a zvyšovanie zamestnanosti sa nenaplnil. Jediným výsledkom daňovej reformy bolo, že spomedzi všetkých štátov EÚ sa radíme medzi štáty s najnižším výberom daní na HDP a s potrebou obmedzovať výdavky štátu na hranicu únosnosti.

Na obhajobu rovnej dane sa používal tiež argument, že jej zavedenie eliminuje odchody podnikateľských subjektov do tzv. daňových rajov. Tento predpoklad sa nenaplnil. Počet slovenských firiem neustále rástol a dnes ich je viac ako 4100. Len oproti roku 2009 vzrástol ich počet takmer o 50%¹. V poslednom období sa prejavuje tendencia presunu slovenských firiem do daňových rajov mimo krajín OECD. Dôvodom je okrem iného i podpísaná dohoda o automatickej výmene daňových informácií pod hlavičkou OECD, ktorá významným spôsobom oslabuje anonymitu vlastníctva. Je teda zrejmé, že nie daňová optimalizácia, teda výška dane, ale zatajovanie skutočných vlastníkov a „pranie peňazí“ je hlavným dôvodom odchodu slovenských firiem do daňových rajov. Anonymita vlastníctva patrí k významným faktorom umožňujúcim korupciu pri verejných obstarávaníach. Potvrdzuje to i nedávny prípad výberového konania na obstaranie CT prístroja pre nemocnicu v Piešťanoch, kde víťazom sa stala firma založená spoločnosťou z karibského miništátu Belize.

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim verejný dlh je verejné obstarávanie tovarov a služieb. Ide o významnú oblasť a kanál, kde dochádza k plytvaniu a rozkrádaniu verejných zdrojov. Pre ilustráciu napr. v roku 2013 sa na Slovensku uskutočnilo takmer 7600 tendrov v objeme 9,3 miliardy €. Ide o počet verejných obstarávaní, ktoré boli minulý rok oficiálne zverejnené vo Vestníku verejného obstarávania. Verejné zákazky predstavovali v roku 2013 tretinu celkových výdavkov verejných financií². Je všeobecne známe, že tendre sú v mnohých prípadoch zmanipulované a v konečnom dôsledku neznamenajú úspory verejných zdrojov, práve opačne, sú často značne predražené. Neexistujú relevantné údaje, ktoré toto konštatovanie potvrdzujú, avšak sú známe napr. vyjadrenia niektorých významných činiteľov, ako bol bývalý britský veľvyslanec na Slovensku, alebo v súčasnosti vedúci kancelárie zastúpenia EÚ na Slovensku o tom, že verejné obstarávania sú u nás predražované o cca 1/3.

Samozrejme nie všetky výberové konania sú predražené, i tak výpadok verejných zdrojov z tohto titulu predstavuje ročne niekoľko stoviek miliónov eur. Problémom je skutočnosť, že na tomto protiprávnom konaní sa či už priamo, alebo nepriamo podieľajú predstavitelia štátnej moci a správy. Bez politického krytia a podpory by to v tomto rozsahu nebolo možné.

Faktorov, ktoré ovplyvňujú výšku verejného dlhu, je celý rad. Významný je napr. demografický vývoj obyvateľstva, kde rastie podiel v poproduktívnom veku na úkor novej populácie a aktívneho obyvateľstva. Len za roky 2001 až 2012 vzrástol počet ľudí nad 65 rokov zo 612 000 na 710 000,

¹ Zdroj: finweb, hnonline.sk

² Zdroj: Transparency international – SITA 29.1.2014

t.j. o 16%, pričom percentuálny podiel z 11,39 na 13,13%.³ Takýto vývoj sa bude ďalej prehľbovať, čo na strane jednej ovplyvní tvorbu zdrojov dôchodkového zabezpečenia, ale najmä požiadavky na ich užitie.

Výška verejného dlhu Slovenska sa zo strany väčšiny analytikov hodnotí ako zvládnuiteľná, pretože patrí v rámci krajín EÚ medzi najnižšie. Z porovnania tohto dlhu vo vzťahu k HDP to tak vychádza. Na strane druhej však keď porovnáme schopnosť ekonomiky s týmto dlhom sa vysporiadať, tak to až tak optimisticky nevyznieva. Svedčí o tom nielen tvorba HDP na obyvateľa, kde sme hlboko pod priemerom EÚ (cca 76%), ale najmä predpoklady ďalšieho rastu slovenskej ekonomiky, kde negatívne pôsobia skutočnosti ako problematická štruktúra výrobo-technickej základne, nízka vymožitelnosť práva, korupcia, byrokracia, nestabilita legislatívneho prostredia, značná prepojenosť politických štruktúr na ekonomické subjekty prostredníctvom politických nominácií a tiež uprednostňovanie straníckych partikulárnych záujmov nad verejnými záujmami. Možnosti riešení značne tiež oslabuje nízka politická kultúra najvyššieho zákonodarného zboru.

Je možné oceniť snahu vlády o zastavenie zadlžovania krajiny. Ukazuje sa však, že prijaté opatrenia síce napomôžu určitej stabilizácii rozpočtu štátu, ale nebudú stačiť na zabezpečenie obratu vývoja v tejto oblasti. Pozitívne je možné hodnotiť opatrenia vlády najmä v boji proti daňovým podvodom v oblasti DPH, sprísnenia možnosti zahrňovania odpisov majetku do nákladov podniku, a pod.

Z dôvodu zabezpečenia zásadného obratu vo vývoji verejného dlhu bude však potrebné prijať rad ďalších opatrení, ktoré môžu byť politicky citlivé, pretože ich dopad sa čiastočne prejaví v sociálnej oblasti. Pritom bude nutné odmietnuť mnohé neopodstatnené pseudoargumenty podnikateľskej sféry o vysokom daňovom a odvodovom zaťažení.

Možnosti znižovania verejného dlhu

V ktorých oblastiach je potrebné hľadať východiská znižovania verejného dlhu?

V prvom rade je nevyhnutné prejsť k zostavovaniu vyrovnaného a postupne prebytkového rozpočtu a to najmä znižovaním neefektívnych výdavkov, zvyšovaním dane z príjmu zavedením progresívnych sadzieb a zlepšením výberu DPH. Znižovanie sadzby DPH by v najbližších rokoch nebolo vhodné, pretože by to mohlo oslabiť daňový príjem v tejto oblasti. Potvrďuje i príklad zníženia DPH na knihy, kde sa to na konečnej cene prakticky neprejavilo.

Ďalej bude potrebné napríklad:

- Radikálnym spôsobom zamedziť premietanie osobnej spotreby do daňových nákladov firiem. Prijaté opatrenia v tomto roku nie sú dostatočné a neprinesú potrebný efekt.
- Sprísniť transparentnosť verejného obstarávania, zamedziť účasť na verejnom obstarávaní firmám s neznámou vlastníckou štruktúrou, zaviesť povinné zverejňovanie trhových cien rovnakých alebo porovnateľných výrobkov, tovarov a služieb na domácom, prípadne zahraničnom trhu, ktoré sú predmetom obstarávania.
- Posilniť zásluhovosť v sociálnej oblasti. Výrazne diferencovať rozsah dôchodkového a zdravotného zabezpečenia osôb, ktoré sa nepodieľajú na tvorbe zdrojov v tejto oblasti a tým prispieť k zníženiu závislosti Sociálnej poisťovne a Všeobecnej zdravotnej poisťovne na štátnych dotáciách.
- Zlepšiť čerpanie fondov EÚ, ktoré je mimoriadne nedostatočné, pričom zabezpečiť hospodárne vynakladanie týchto zdrojov.

Samozrejme existuje rad ďalších možností zvyšovania príjmu a znižovania výdavkov z verejných zdrojov. Dôležitá bude politická ochota prijať nepopulárne, ale nevyhnutné opatrenia. Bez nich nebude možné zastaviť užitie zdrojov, ktoré budú musieť vytvoriť budúce generácie na zaplatenie existujúcich dlhov.

³ Zdroj: Národný program aktívneho starnutia – dostupné na www.employment.gov.sk

Literatúra

- [1] Eurostat – Európsky štatistický úrad.
- [2] Štatistický úrad SR – www.statistics.sk.
- [3] INESS – www.cenastatu.sme.sk.
- [4] Finweb.hnonline.sk.
- [5] Transparency international.
- [6] www.employment.gov.sk.

Recenzia monografie kolektívu autorov pod vedením Anny Czubały a Jana W. Wiktora: Zarządzanie marketingiem, trendy, strategie, instrumenty

*Kristína VIESTOVÁ**

Priatelia a spolupracovníci Katedry marketingu Ekonomickej univerzity v Krakove sú autormi monografie „Marketing manažment, trendy, stratégie, nástroje“, vydané a venovanej pri príležitosti pracovného a životného jubilea rektora Ekonomickej univerzity v Krakove profesora Romana Niestroja, člena tejto katedry.

Monografia – keďže je dedikovaná jubilantovi prof. R. Niestrojovi, v úvode obsahuje krátke hodnotenie jeho vedeckej práce s úctyhodným zoznamom jeho publikačnej činnosti, ako i činnosti v oblasti didaktiky.

Jadro vedeckej monografie tvorí spracovanie 12-tich vedeckých tém z oblasti marketingu, ktoré sú tak súčasne prehľadom vedeckého záujmu a zamerania členov Katedry marketingu UE v Krakove. Z hľadiska pedagogickej i vedeckej činnosti Katedry marketingu VŠEMVs v Bratislave sú viac ako zaujímavé. Témy príspevkov sú tieto:

- Základy spoločenskej zodpovednosti v marketingu podnikov (A. Czubała).
- Marketingové riadenie/marketing management a manažérska ekonómia. Perspektívy trhu, podniku a riadenia (J. W. Wiktor).
- Vybrané predpoklady rozvoja stratégie globálneho marketingu (A. Żbikowska).
- Pozicionovanie ponuky v procese strategického riadenia marketingom/strategického marketing managementu (P. Chlipała).
- Smery rozvoja marketingovej komunikácie (M. Dołhasz).
- Audit organizácie marketingu v podniku (P. Hadrian).
- Význam marketingu služieb pre rozvoj teórie a praxe marketingu (A. Jonas).
- Využívanie internetu v marketingovej komunikácii poľských podnikov (K. Kapera).
- Zaangažovanie spotrebiteľa v spoločenských médiách (M. Kuziak).
- Charakteristika stratégie zameranej na klientov (M. Rawski).
- Značky na trhu filmovej produkcie (T. Smoleń).
- Vlastné značky v marketingových stratégiách obchodných podnikov (H. Wojnarowska).

Vedecky veľmi podnetnou, v súvislosti so súčasným trendom výskumu v teórii marketingu, je stať venovaná vzťahom teórie manažérskej ekonómie ako subsystému mikroekonómie a teórie marketing managementu so zreteľom na vedecký prínos R. Niestroja k nej.

Téma CSR/Spoločenská zodpovednosť podnikania je predmetom sústredeného vedeckého záujmu v našich podmienkach od prelomu tisícročia. A. Czubała vo svojom príspevku „Základy spoločenskej zodpovednosti v marketingu podnikov“ uvádza koncepciu CSR ako základ pre rozvoj nových marketingových metód a techník, ktoré umožňujú uspokojovanie potrieb cieľových segmentov, kupujúcich/odberateľov, keď jej úvahy sú opreté nielen o množstvo nových odborných prameňov, ale aj o oficiálne poľské a svetové zdroje.

Otázke marketingovej komunikácie z viacerých hľadísk je venovaná viac ako tretina priestoru monografie. Zaujímavým postojom k možnostiam značky a súčasne i príspevkom k marketingu kultúry je príspevok T. Smoleña – Názov filmu ako značka, režisér filmu ako značka režiséra, značka autorov scenára ako značka, značka herca – hlavnej postavy, zvuková značka, značka producentov filmu. Otázke pozície vlastnej značky v marketingovej stratégii obchodných podnikov sa venovala H. Wojnarowska. Z nášho pohľadu je stať zaujímavá aj tým, že v jednej časti príspevku sa zaoberá pojmom „značka“, presnejšie správnym, výstižným slovom, termínom pre vlastnú značku

* prof. Ing. Kristína Viestová, CSc., Katedra marketingu, Ústav ekonómie a manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: kristina.viestova@vsemvs.sk

obchodníka v poľskej odbornej marketingovej terminológii. Autorka uvádza množstvo príkladov definovania a používania termínu vlastná značka z odborných prameňov. Problém rozdielnosti medzi značkami tvorenými výrobcami a distribútormi necháva otvorený. Jeho riešenie naznačuje porovnaním vlastností značiek tvorených výrobcami a značiek tvorenými obchodom.

Monografia kolegov, členov Katedry marketingu Ekonomickej univerzity v Krakove, je prínosom k vedeckej marketingovej literatúre aj v našich podmienkach.

CZUBAŁA, A. - WIKTOR, J. W. 2014. *Zarządzanie marketingiem, trendy, strategie, instrumenty*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2014, 205 s., ISBN 978-83-7252-662-5.

Recenzia: Klimovský Daniel: Základy verejnej správy

Miriám ŠEBOVÁ*

V kníhkupectvách je od roku 2014 ponúkaná kniha Základy verejnej správy, v ktorej autor PhDr. Daniel Klimovský, PhD. predkladá precízne spracovanie hlavných oblastí verejnej správy inšpirovaný klasickými prístupmi k teórii verejnej správy.

Ide zatiaľ o najsystematickejšiu učebnicu z tejto oblasti v slovenskom jazyku, čo naznačuje úctyhodný rozsah – vyše 400 strán a najmä viac než 1000 použitých zdrojov z prevažne zahraničnej literatúry z oblasti verejnej správy, verejnej politiky, histórie, sociológie a pod.

Autorovi sa v učebnici podarilo predstaviť aktuálne trendy v nazeraní na verejnú správu zo zahraničnej literatúry, ale tiež kvalitne spracovať špecifiká vývoja verejnej správy na našom území a poskytnúť plastický obraz súčasného systému verejnej správy na Slovensku.

Autor PhDr. Daniel Klimovský, PhD. (1979) ukončil magisterské štúdium v odbore verejná správa v roku 2003 na Fakulte verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach. V súčasnosti pracuje na Ústave verejnej politiky a ekonómie Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Jeho výskumné a vzdelávacie aktivity sú zamerané na verejnú správu a politické záležitosti týkajúce sa subnárodných úrovní. Je medzinárodne uznávanou osobnosťou v odbore verejná správa, prednášal na viacerých zahraničných univerzitách, je ambasádorom Regional Studies Association pre Slovensko a spolukoordinátorom pracovnej skupiny pre miestne verejné politiky v rámci štruktúr NISPAcee atď. Odborne spolupracuje so Združením miest a obcí Slovenska.

V roku 2008 publikoval prvé vydanie učebnice, pričom nová, rozsahovo takmer dvojnásobná publikácia, predstavuje zosumarizovanie výsledkov jeho desaťročného štúdia problematiky verejnej správy, výskumu a skúseností nadobudnutých cez mnohé zahraničné stáže a odborné podujatia.

Zámerom autora pri písaní učebnice bolo poukázať na multidisciplinárny charakter verejnej správy. Učebnicu rozdelil do trinástich kapitol.

Prvé tri kapitoly sa zaoberajú otázkami, ktoré úzko súvisia s definovaním verejnej správy, so štúdiom verejnej správy a vývojom verejnej správy ako vedy. Čitatelia sa v nich dozvedia, kedy a akým spôsobom sa objavil pojem verejná správa, ako prebiehal pohľad na verejnú správu od staroveku až po súčasnosť, ako je organizované štúdium verejnej správy na Slovensku a vo vybraných krajinách atď. Autor sumarizuje aj aktuálne prístupy k štúdiu verejnej správy, pričom uvádza, že v súčasnosti dominuje najmä ekonomicko-manažérsky smer, ktorý čerpá z koncepcií verejného manažmentu, nového verejného manažmentu a štíhlej administratívy. Druhý nosný smer je politický, ktorý sa opiera o koncepcie tvorby verejnej politiky a dobrého spravovania.

Štvrtá, piata a šiesta kapitola sa venujú klasicky vymedzeným dichotómiám, ktoré skúmajú vzťahy verejnej správy a širšieho externého prostredia. Tri dichotómie sú súčasťou všeobecnej teórie verejnej správy a skúmajú vzťahy - verejný verzus súkromný, štát verzus spoločnosť, politika verzus administratíva. Pochopenie súvislostí medzi verejnou a súkromnou sférou, vymedzenie postavenia štátu v spoločnosti a vymedzenie vzťahov medzi sférou politiky a administratívnym aparátom sú kľúčmi k optimálnemu nastaveniu systému verejnej správy v praxi.

Siedma až desiatka kapitola postupne analyzuje hlavné dimenzie verejnej správy. Siedma kapitola hlbšie popisuje vzťah verejnej správy a práva, keďže verejná správa je viazaná na výkon práva v štáte a dlho bola považovaná za súčasť práva. Verejná správa ako podzákonná činnosť je viazaná právnymi normami a právnymi vzťahmi v štáte.

* Ing. Miriám Šebová, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: miriam.sebova@tuke.sk

V ôsmej kapitole je popisovaná manažérska funkcia verejnej správy a obsahuje tiež bližší pohľad na aktuálne manažérske koncepcie uplatňované v systéme verejnej správy. Autor analyzuje hlavné charakteristiky i prínosy konceptov ako verejný manažment, nový verejný manažment, progresívna verejná správa, nová verejná služba, dobré spravovanie, manažment komplexnej kvality a i. Okrajovo spomína aj ich uplatnenie v praxi, pričom konštatuje, že pri špecifikách administratívneho, politického a spoločenského systému rôznych krajín nemožno ani o jednej koncepcii hovoriť ako o univerzálne najlepšej.

V deviatej kapitole je riešená organizačná dimenzia verejnej správy. Je popisovaná organizačná dynamika, výstavba organizácie vzhľadom na špecifiká verejnej správy a autor sa osobitne venuje decentralizácii. Popisuje základné modely vzťahu centralizácie a decentralizácie, formy a typy decentralizácie. Zaujímavá je záverečná podkapitola k praktickým problémom, súvisiacim s pôsobením organizácií v rámci systému verejnej správy, kde popisuje skúsenosti z krajín OECD pri organizácii najmä ústredných orgánov štátnej správy.

Desiata kapitola sa zaoberá výsostne aktuálnou témou a to etikou a vybranými problémami etického charakteru, ako i administratívnou kultúrou a profesionalizáciou verejných a štátnych zamestnancov vo všeobecnosti.

V jedenástej a dvanástej kapitole je veľmi podrobne popísaný historický vývoj systému verejnej správy na území Slovenska od najstarších územných útvarov v stredoveku, cez meniace sa systémy verejnej správy v Uhorsku, Rakúsko – Uhorsku, Československu, v Slovenskom štáte až po vznik Slovenskej republiky v roku 1993. Autor tak dokumentuje úzku previazanosť systému verejnej správy s politickým a spoločenským vývojom, ktorý jej usporiadanie významne ovplyvňoval a determinoval.

V poslednej, trinástej kapitole sú stručne uvedené jednotlivé etapy reformy verejnej správy po roku 1993 a pohľad na súčasný systém verejnej správy v SR k 30. októbru 2013. Osobitne sú podrobne analyzované podsystemy verejnej správy: štátna správa, samospráva a verejnoprávne korporácie. Problematiku autor vizualizuje mapkami a tabuľkami, ktoré vhodne dopĺňajú text. Učebnicu uzatvára informácia o súčasných zmenách v štátnej správe na základe stratégie ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa), ktorá v roku 2013 viedla k integrácii miestnej štátnej správy a k vytvoreniu 72 okresných úradov.

Významným prínosom je pedagogické spracovanie učebnice, ktorá pri každej kapitole obsahuje kľúčové slová a kontrolné otázky, úlohy, ako aj vecný register na konci knihy.

Napriek tomu, že Základy verejnej správy sú vysokoškolskou učebnicou, obsiahnuté informácie v nej môžu značne inšpirovať aj ľudí z praxe. Veď hlbkové poznanie verejnej správy je predpokladom rastu kompetentnosti jej praktického výkonu. Preto učebnicu odporúčame do pozornosti nielen pedagógom a študentom odboru verejná správa a príbuzným odborom, ale aj predstaviteľom štátnej správy a samosprávy.

KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014, 456 s., ISBN 978-80-8168-002-1.

Informácia z medzinárodnej vedeckej konferencie VŠEMvs „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska 2014“

Viera ČIHOVSKÁ*

Dňa 6.11.2014 zorganizovala VŠEMvs v Bratislave 10. jubilejný ročník medzinárodnej vedeckej konferencie „**Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska**“. Konferencia sa tradične konala pri príležitosti Týždňa vedy a techniky, ktorý vyhlasuje MŠVVŠ SR a je vyvrcholením vedecko–výskumných aktivít pedagogických a výskumných zamestnancov školy.

Hlavným cieľom konferencie bola prezentácia aktuálnych trendov a perspektívnych výziev v rozvoji verejnej správy a malého a stredného podnikania ako hybnej sily rozvoja regiónov, komparácia výsledkov výskumu akademických pracovísk v tejto oblasti, ako aj nadviazanie a prehĺbenie vzájomných kontaktov s domácimi a zahraničnými vysokými školami, vedecko–výskumnými pracoviskami, orgánmi a inštitúciami verejnej správy a hospodárskou praxou.

Hlavné tematické okruhy konferencie tvorili:

- verejná sféra a regionálny rozvoj,
- manažment a podnikanie, malé a stredné podniky v hospodárstve,
- znalostná ekonomika a rozvoj vedomostného potenciálu,
- bezpečnosť a riešenie krízových situácií vo verejnom a privátnom sektore.

Pozvanie na toto významné vedecké podujatie VŠEMvs v Bratislave prijali zástupcovia decíznych orgánov štátnej a verejnej správy, vedecko–výskumných inštitúcií, univerzít, vysokých škôl, ako aj hostia z partnerských vzdelávacích inštitúcií z ČR, Bulharska, Ukrajiny, Poľska, Maďarska, Srbska a Ruskej federácie, celkom 72 účastníkov.

Konferenciu otvorila rektorka VŠEMvs prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., ktorá privítala hostí a akademických pracovníkov VŠEMvs. V úvodnom vystúpení zhodnotila dosiahnuté výsledky VŠEMvs v pedagogickej a vedecko–výskumnej oblasti za desať rokov jej fungovania na trhu vzdelávacích inštitúcií a načrtla ďalšie perspektívy jej napredovania.

V predpoludňajšej časti rokovania konferencie vystúpili:

- Mgr. Oľga Nachtmannová, PhD. – poslankyňa NR SR,
- prof. Ing. Peter Plavčan, CSc. – generálny riaditeľ sekcie VŠVV MŠVVŠ SR,
- Ing. Mgr. František Palko, PhD. – štátny tajomník MDVRR SR,
- Ing. Milan Muška – výkonný podpredseda ZMOS,
- Ing. Jozef Hlinka – Najvyšší kontrolný úrad SR,
- prof. PhDr. Ján Lidák, CSc. – rektor VŠPSV Kolín, ČR,
- prof. M. Eng. Petar Kolev, PhD. – rektor Todor Kableschov University of Transport Sofia Bulharsko,
- prof. Ing. Dr. Róbert Štefko, PhD. – dekan Fakulty manažmentu Prešovskej univerzity,
- Ing. Vladimír Sirotko, CSc. – prezident Slovenskej asociácie malých podnikov,
- prof. Ing. Milan Šikula, DrSc. – Ekonomický ústav SAV,
- h. prof. Dr. Ing. Ivan Haluška, DrSc. – Expertízny a edukačný inštitút Bratislava,
- prof. dr. Artur Horbovyi, DrSc. – rektor VIEM Luts'k, Ukrajina,
- prof. Dr. Sándor Magda, DrSc. – emeritný rektor College Károly, Gyöngyös, Maďarsko,
- h. prof. Ing. Viktor Nižňanský, PhD. – KOM, n.o. Piešťany
- doc. dr. Robert Magda, PhD. – Universita K. Roberta, Gyöngyös, Maďarsko.

* prof. Ing. Viera Čihovská, PhD., prorektorka pre vedu a výskum, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: viera.cihovska@vsemvs.sk

Popoludňajší program bol venovaný odborným príspevkom z oblasti reformy verejnej správy, ekonomického a sociálneho rozvoja Slovenska a globálnym problémom Európskej únie. Svoje názory a výsledky vedeckého skúmania v uvedených oblastiach prezentovali:

- prof. dr. Stanislaw Zieba – riaditeľ Almamerského akademického inštitútu Varšava, Poľsko,
- prof. dr. Jevgenij Safonov – Štátna humanitárna univerzita Domodedovo, Ruská federácia,
- prof. Dr. Sergej Kirsonov – Inštitút municipálneho rozvoja Petrohrad, Ruská federácia,
- akad. mal. Marián Minarovič – generálny sekretár Únie miest Slovenska,
- prof. Ing. Ladislav Kabát, CSc. - VŠEMvs v Bratislave,
- prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.- VŠEMvs v Bratislave,
- Assoc. prof. Daniela Todorova, PhD. – prorektorka Todor Kableskov University of Transport Sofia, Bulharsko,
- prof. Dr. Ludmila Prigoda – Maikop State Technological University, Ruská federácia,
- prof. Dr. Oksana Stepaniuk, PhD. - prorektorka, Volyn Institute for Economics and Management Lutsk, Ukrajina.

Hmotným výstupom z medzinárodnej vedeckej konferencie je vydaný Zborník abstraktov a elektronický Zborník vedeckých statí, v ktorých prezentovalo svoje príspevky 43 autorov.

Podľa ohlasov domácich i zahraničných účastníkov mala vedecká konferencia vysokú odbornú i spoločenskú úroveň, dobré organizačné zabezpečenie a to všetko vhodne umocnené atraktívnym prostredím historického prostredia Mirbachovho paláca v Bratislave.

INFORMÁCIE A POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKOV

Redakcia prijíma a uverejňuje príspevky v slovenskom, českom a anglickom jazyku. Za originalitu, odbornú i formálnu správnosť príspevku zodpovedá autor. V časopise nie je možné publikovať článok, ktorý už bol uverejnený v inom periodiku. Redakcia si vyhradzuje právo uverejnenia len pôvodných príspevkov, ktoré spĺňajú obsahové a všetky formálne náležitosti vedeckého článku a boli recenzentom odporúčané na publikovanie.

Príspevky sa predkladajú:

- jedenkrát elektronicky (e-mailom na adresu: edita.kulova@vsemvs.sk),
- a v dvoch tlačенých exemplároch na adresu redakcie časopisu Verejná správa a regionálny rozvoj, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava. Príspevky je potrebné odovzdať vo formáte MS Word (2003 alebo staršom). Rozsah príspevku je limitovaný na max. 15 strán, pri recenziách a správach je rozsah limitovaný na max. 5 strán predpísaného formátu vrátane grafov, tabuliek a literatúry.

Prehlásenie o pôvodnosti príspevku

Spolu s príspevkom odovzdá autor prehlásenie o tom, že príspevok je originálny a nebol doteraz ponúknutý k publikovaniu inému vydavateľovi.

Základné formátovanie

NASTAVENIA STRANY:

- Veľkosť papiera je A4.
- Okraje stránky musia byť nastavené na 2 cm zo všetkých strán.
- Musí sa zvoliť voľba zrkadlových okrajov.
- Vzdialenosť záhlavia a päty od okraja stránky má byť 1,25 cm.

TEXT:

- Typ písma textu príspevku musí byť Arial s veľkosťou 10 bodov.
- Riadkovanie 1,5.
- Prvý riadok každého odseku má byť odsadený o hodnotu 0,8 cm.
- Za každým odsekom je potrebné nastaviť medzeru 6 bodov.
- Pred každým nadpisom je potrebné vynechať dva prázdne riadky a za každým nadpisom jeden voľný riadok.

OBRAZKY:

- Musia byť začlenené do textu článku s číslaním.
- Pred a za obrázkom sa vynecháva jeden voľný riadok.
- Označenie obrázka sa musí začínať skratkou a číslom (Obr. 1), za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis obrázka.
- Skratky Obr. a číslo obrázka sú napísané tučnými písmenami.

GRAFY:

- Musia byť začlenené do textu článku s číslaním.
- Pred a za grafom sa vynecháva jeden voľný riadok.
- Označenie grafu sa musí začínať slovom (Graf 1) a číslom, za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis grafu.
- Slová Graf a číslo grafu sú napísané tučnými písmenami.
- Grafy je potrebné uviesť v Exceli, a to aj ako prílohu v elektronickej verzii k rukopisu.

TABUĽKY:

- Musia byť začlenené do textu článku s číslaním.
- Pred a za tabuľkou sa vynecháva jeden voľný riadok.
- Označenie tabuľky sa musí začínať skratkou a číslom (Tab. 1), za ktorými sú dve medzery a nasleduje popis tabuľky.
- Skratka Tab. a číslo tabuľky sú napísané tučnými písmenami.
- Pod každým obrázkom, tabuľkou i grafom musí byť uvedený zdroj, z ktorého autor údaje čerpal.

ROVNICE:

- Musia byť napísané v editore rovníc Microsoft Equation, ktorý je súčasťou textového editora MS Word.
- Matematické symboly je nutné písať aj vo vnútri textu pomocou editora rovníc.

ANGLICKÝ NÁZOV A ABSTRAKT:

- V každom príspevku musí byť uvedený anglický názov a abstrakt rozsahu 8 riadkov v anglickom jazyku.
- Pod abstraktom je potrebné uviesť kľúčové slová (keywords) v angličtine (viď http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).

LITERATÚRU:

- Uvádzať v súlade s normou STN ISO 690 v abecednom poradí podľa vzoru uvedenom v šablóne.
- Odvolania na literatúru sa označujú v texte metódou mena, dátumu a poradia v zozname literatúry tak, že na príslušnom mieste v texte sa do zátvoriek napíše meno autora, dátum publikovania dokumentu/ číslo podľa toho, ako sú tieto údaje uvedené abecednom profile v zozname literatúry; napr. (Kotler, 2001/14).

Recenzovanie príspevkov:

- Recenzovanie príspevkov zabezpečuje redakčná rada. Recenzné konanie voči autorovi príspevku je anonymné.

Príspevky nie sú honorované.

Instructions for authors

The scientific journal - Public administration and Regional Development publishes scientific contributions, discussion contributions and reviews related to its focus. Contributions must be at the required professional and scientific level. They are published in the Slovak, Czech, Russian or English language.

The editor's office of the journal accepts contributions electronically (by email to: edita.kulova@vsemvs.sk), or in a written form in 3 copies together with a CD in the text editor Word (operation system Windows), page size A4 (21×29.7), 2 cm margins, font type: ARIAL, single line spacing.

Title of Article (size 12 pt bold, centred)

Title (size 11pt bold, italic, centred)

Name and surname ¹ (size 10,5pt normal, centred)

Abstract (size 10pt bold)

Body text (size 10pt, italic, max. 8 lines)

Keywords: (size 10pt bold)

Text (size 10pt, italic)

JEL Classification: (size 10pt bold)

Introduction (size 10pt bold)

Text (size 10pt, normal)

1 Title of chapter (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

1.1 Subchapter title (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

Conclusion (size 10pt bold)

Text (size 10 pt normal)

References

¹ Contact information of author (or authors), workplace, address, email address

Autori príspevkov

Dr. Sc., Assoc. Prof., Malvina Arimavičiūtė, Institute of Management, Faculty of Management and Politics, Mykolas Romeris University, Ateities str. 20, LT-08303, Vilnius, Republic of Lithuania, e-mail: arimaviciute@gmail.com

Dr. h. c. prof. h. c. doc. Ing. Mária Kadlečíková, CSc., Slovak University of Agriculture in Nitra, Faculty of Economics and Management, Department of Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: maria.kadlecikova@uniag.sk

Ing. Michal Filo, PhD. former PhD., Department of Management, Faculty of Economics and Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: michal.filo@uniag.sk

Assoc.prof. Zuzana Kapsdorferová, PhD. Slovak University of Agriculture in Nitra, Faculty of Economics and Management, Department of Management, Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra, e-mail: zuzana.kapsdorferova@uniag.sk

Sergei Kirsanov, profesor, President of the Municipal Development Institute, Head of the Governmental and Municipal Management, St. Petersburg Institute for Humanitarian Education, Russia, e-mail: ksaimr@mail.ru

Yevgeny Safonov, prof. dr., rector Russian state humanitarian university in Moscow, Branch Domodedovo, Russia, e-mail: ensafonov@mail.ru

Róbert Magda Phd, associate professor, Institute of Economics Methodology and Informatics, Károly Róbert College, 3200 Gyöngyös, Mátrai út 36, e-mail: rmagda@karolyrobert.hu

doc. Ing. Elena Beňová, PhD., Head of Finance Department, School of Economics and Management in Public Administration, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: elena.benova@vsemvs.sk

Nadiya Dubrovina, CSc., Finance Department, University of Economics in Bratislava, Dolnozemska cesta 1, Bratislava, e-mail: nadija@mail.ru

Dr.Sc., professor Valeriy Boyko, SI "Zaitcev V.T. Institute of General and Urgent Surgery of National Academy of Medical Science of Ukraine", Surgery Department of Kharkov National Medical University, Balakeriv driveway, 1a, Kharkiv, 61018

Dr.Sc., professor Petro Zamyatin, SI "Zaitcev V.T. Institute of General and Urgent Surgery of National Academy of Medical Science of Ukraine", Surgery Department of Kharkov National Medical University, Balakeriv driveway, 1a, Kharkiv, 61018, e-mail: zamyatinp@mail.ru

prof. Ing. Nora Štangová, CSc., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: nora.stangova@vsemvs.sk

PhDr. Agneša Víghová, PhD., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: agnes.vighova@vsemvs.sk

doc. Ing. Pavel Zahradníček, CSc, Vysoká škola Karla Engliše, Ústav bezpečnosti, Mezírka 775/1, 602 00 Brno, e-mail: zahradnicek.pavel@seznam.cz

Ing. Michal Hamadák, Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: michal.hamadak@tuke.sk

Ing. Miriam Šebová, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: miriam.sebova@tuke.sk

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

Ing. Vladimír Sirotko, CSc., Ekonomický poradca Actoris System, s.r.o., Prezident Slovenskej asociácie malých podnikov, e-mail: vladimir.sirotko@actoris.sk

Ing. Jozef Hlinka, Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava, e-mail: Jozef.Hlinka@nku.gov.sk

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

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

Ing. Dušan Paulík, Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: dušan.paulik@vsemvs.sk

prof. Ing. Kristína Viestová, CSc., Katedra marketingu, Ústav ekonómie a manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: kristina.viestova@vsemvs.sk

Ing. Miriam Šebová, PhD., Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, B. Nemcovej 32, 040 01 Košice, e-mail: miriam.sebova@tuke.sk

prof. Ing. Viera Čihovská, PhD., prorektorka pre vedu a výskum, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: viera.cihovska@vsemvs.sk

VEREJNÁ SPRÁVA A REGIONÁLNY ROZVOJ

Verejná správa a regionálny rozvoj je recenzovaný vedecký časopis Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie. Je orientovaný predovšetkým na problematiku verejnej správy a regionálneho rozvoja, manažmentu, marketingu, financií, malého a stredného podnikania, ale aj na iné oblasti, ktoré sú v súlade s profilom a zameraním školy. Jeho poslaním je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu trvalejšieho obsahu z oblasti verejnej správy a príbuzných tém, vytvárať priestor pre publikovanie výsledkov výskumných projektov Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave a ponúkať priestor na publikovanie dôležitým záujmovým skupinám (verejná správa, domáce a zahraničné vysoké školy, výskumné inštitúcie).

PUBLIC ADMINISTRATION AND REGIONAL DEVELOPMENT

Public Administration and Regional Development is a reviewed scientific journal of the School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava. It publishes scientific articles, contributions to discussions and reviews. It mainly focuses on problems in public administration and regional development, management, marketing, finance, small and medium sized entrepreneurship as well as on other areas that are related to the profile and aim of the school. Its mission is to publish significant results of scientific research with continuous content from the field of public administration and related topics, to create space for publishing results from research projects of the School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava and to offer space for publishing articles to important interest groups (public administration, domestic and foreign universities, research institutions).

School of Economics and Management in Public Administration

Chairperson of Editorial Board: prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rector

Editor in Chief: prof. Ing. Viera Čihovská, PhD.

Order and distribution of the Scientific Journal are administrated by editor.

Reg. No 2950/09



Scientific Journal

No. 2, December 2014, Volume X.

Vedecký časopis Verejná správa a regionálny rozvoj vydáva Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Vychádza 2-krát ročne.

ISSN 1337-2955