

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial office):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
Tel.: +421/905 864 457
Fax: +421/2/455 240 89
E-mail: edita.kulova@vsemvs.sk

Predsedníčka redakčnej rady (Chairwoman of Editorial board):

prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rektorka

Šéfredaktorka (Managing editor):

prof. Ing. Helena Strážovská, PhD.

Redakčná rada (Editorial board):

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

Výkonná redaktorka (Executive editor):

doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

Vydavateľ (Publishing house):

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

Tlač (Printed by):

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

Registračné číslo / Registration No.:

MK SR 2950/2009

ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

Územná samospráva ako princíp slovenského konštitucionalizmu (ústavná schéma a prax).....	7
<i>Territorial self-government as a principle of the Slovak constitutionalism (constitutional representation and practice)</i>	
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.	
Modernizácia štátu – strategický faktor ekonomického a sociálneho rozvoja.....	18
<i>Modernization of state – strategic factor of economic and social development</i>	
prof. Ing. Milan Šikula, DrSc.	
Nová éra civilizácie – výzva na zmenu podnikania, organizácií a manažmentu.....	29
<i>New era of civilization - the challenge for the change of the business, organization and management</i>	
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.	
Príčiny zaostávania životnej úrovne v Slovenskej republike za vyspelými krajinami Európskej únie	39
<i>Causes of laggin living standards in Slovak Republic behind developed European Union countries</i>	
Ing. Dušan Paulík	
Možnosti hodnotenia kvality fungovania verejnej správy	47
<i>Posibilities of quality evaluation of public administration</i>	
doc. Ing. Elena Beňová, PhD. – doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.	
Obec ako poskytovateľ verejných služieb.....	59
<i>The municipality as a provider of public services</i>	
Ing. Ivana Geciková, PhD. – Mgr. Stanislava Kerecmanová – doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.	
Pracovná legislatíva Slovenskej republiky a možnosti jej ďalšieho zdokonaľovania	72
<i>Labour legislation of the Slovak Republic and possibilities of its further improvement</i>	
JUDr. Michal Kuril, PhD.	
Skončenie pracovného pomeru so zreteľom na znenie § 62 Zákonníka práce (vrátane komparácie s právnou úpravou niektorých iných krajín).....	97
<i>Termination of employment with attention to the wording of § 62 of the Labour Code (including comparisons with the legislation in some other countries)</i>	
Mgr. Jana Záhorčáková	
Глобализационные процессы и диспропорциональность мировой экономики: подходы и тенденции	111
<i>Globalization processes and disproportion of the world economy: approaches and tendencies</i>	
к. е. н., доц. Анатолий Вдовичен	

**Значение социально - экономического роста регионов, как фактора
развития национальной экономики..... 118**
***Value of the social and economic growth of the regions, as a factor of development
of national economy***

Ольга Вдовичена

Recenzie

Recenzia publikácie Papcunová, V.: Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí....129
***Review of publication Papcunová, V.: Municipal property – the tool municipal
development***

Ing. Ivana Gecíková, PhD.

Územná samospráva ako princíp slovenského konštitucionalizmu (ústavná schéma a prax)

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Abstrakt

Príspevok analyzuje územnú samosprávu ako princíp slovenského konštitucionalizmu z hľadiska jeho zakotvenia v Ústave SR, ako aj z pohľadu úpravy jeho prvkov v zákonoch, ktoré uvádzajú ústavu do života. Poukazuje na existujúce problémy, najmä v oblasti zákonnej úpravy, navrhuje možné riešenia opierajúce sa o poznatky teórie územnej samosprávy, potreby praxe i skúsenosti iných štátov Európskej únie.

Kľúčové slová: konštitucionalizmus, územná samospráva, samospráva obce

Territorial self-government as a principle of the Slovak constitutionalism (constitutional representation and practice)

Abstract

The entry analyses territorial self-government as a principle of the Slovak constitutionalism from the point of its embodying in the Constitution SR, as well as from the point of arrangement of its components in the law, which puts the Constitution into life. It highlights existing problems, especially in the sphere of legal regulation, it suggests possible solutions laying on territorial self-government information, practice needs and experiences of other states of the European Union.

Keywords: constitutionalism, territorial self-government, municipality self-government

Úvod

Obsahové zameranie každej demokratickej ústavy premietajúce sa do jej funkcií a systematiky musí vychádzať z určitých princípov, na ktorých je štát budovaný, a ktorých eventuálna zmena by nebola pociťovaná ako novelizácia ústavy, ale ako revízia ústavy. V tejto súvislosti hovoríme o princípoch moderného (rozumej demokratického) konštitucionalizmu, ktoré vo svojom obsahu zakotvuje aj Ústava SR. Význam týchto princípov nie je len ideový, ale hlavne právny, pretože je v nich stelesnená materiálnoprávna racionalita ústavného štátu. V naznačenom zmysle sú tieto princípy významné pre interpretačnú a aplikačnú prax orgánov verejnej moci (vrátane orgánov územnej samosprávy), ale aj pre pôsobenie politických subjektov a právnických osôb uvádzajúcich ústavu do života. [1, s. 66 a nasl.].

1. Územná samospráva ako princíp konštitucionalizmu.

Svoje nezastupiteľné miesto medzi princípmi slovenského konštitucionalizmu má aj územná samospráva, ktorá predstavuje neoddeliteľnú súčasť moderného ponímania

demokratického a právneho štátu v súlade so všeobecne uznávanou zásadou, v zmysle ktorej základom slobodného štátu je slobodná obec. V nadväznosti na toto konštatovanie slovenský ústavodarca úprave otázok územnej samosprávy a jej postaveniu v spoločnosti a štáte vyhradil samostatnú štvrtú hlavu ústavy, ktorú zaradil pred ústavnú úpravu moci zákonodarnej (piata hlava), výkonnej (šiesta hlava) a súdnej (siedma hlava). Ak uvážime, že hlava druhá upravuje základné práva a slobody (ústavnoprávny status občana), musíme konštatovať, že z hľadiska systematiky a štruktúry ústavného textu ide o netradičné, skôr výnimočné, riešenie vytvárajúce ústavnú tirádu: občan - obec (samosprávny kraj) - štát, teda o trojstupňovosť subjektov verejnej moci konformnú s princípom subsidiarity. [2, s. 648].

Zároveň však treba pripomenúť, že aj keď je problematika územnej samosprávy koncentrovane upravená v hlave štvrtej, obsahové atribúty územnej samosprávy ako princípu slovenského konštitucionalizmu možno objasniť nielen formou indukcie z ustanovení tejto hlavy, ale aj dedukciou z generálnych klauzúl obsiahnutých v hlave prvej, či ustanovení iných hláv ústavy (napr. súdna ochrana územnej samosprávy nachádza svoje vyjadrenie v hlave siedmej o súdnej moci). Inak povedané, územná samospráva, presnejšie jej obsahové prvky, sú v ústave zakotvené a následne sa realizujú v súčinnosti s ďalšími princípmi slovenského konštitucionalizmu, najmä s princípmi demokracie, pluralizmu, právneho štátu, deľby moci, ale aj s princípom zakotvenia a ochrany ľudských a občianskych práv, či s princípom unitárneho štátu.

Vymedziť územnú samosprávu ako princíp slovenského konštitucionalizmu prostredníctvom stručnej, či rozsiahlej definície je veľmi ťažké, skôr nemožné. Zrejme najlepším prístupom na dosiahnutie takéhoto cieľa je poukázať na podstatné znaky územnej samosprávy, ktoré ju ako princíp konštitucionalizmu charakterizujú. V postupnosti považujeme za potrebné upozorniť hlavne na nižšie uvedené obsahové atribúty územnej samosprávy (zvýrazňujeme slovo upozorniť, nie analyzovať, pretože analýza nižšie uvedených atribútov územnej samosprávy zreteľne presahuje rozsahové možnosti tohto príspevku):

- územná samospráva ako forma výkonu verejnej moci v miestnych podmienkach,
 - obec a samosprávny kraj ako územné samosprávne a správne celky v SR,
 - postavenie obce a samosprávneho kraja ako subjektov práva,
 - formy realizácie územnej samosprávy,
 - súdna ochrana územnej samosprávy.
- Základom ústavnej koncepcie územnej samosprávy ako formy verejnej moci v SR sú dve východiská, a to:
 - ponímanie občana (jednotlivca) ako aktívneho subjektu zúčastňujúceho sa na správe verejných vecí (čl. 30 ods. 1 ústavy)
 - a ponímanie územnosamosprávneho celku (obce, samosprávneho kraja) ako určitej pospolitosti ľudí oprávnených, v rámci ústavy a zákonov, rozhodovať o svojich veciach priamo, alebo prostredníctvom volených zástupcov (čl. 64a ústavy).

V súlade s uvedenou koncepciou je územná samospráva ako súčasť verejnej správy chápaná ako forma výkonu verejnej moci v miestnych podmienkach, t. j. ako špecifická spoločenská činnosť riadiaceho a organizačného charakteru zameraná na verejné záležitosti a determinovaná verejným záujmom. Predstavuje organizačnú formu riadenia spoločnosti slúžiacu na zabezpečovanie určitých úloh spoločenstva občanov, ktoré sa vytvára na územnom princípe. Organizačné a regulačné prvky v podmienkach samosprávy však vykazujú určité špecifiká prejavujúce sa predovšetkým v tom, že nejde o tradičné formy riadenia alebo regulácie spoločenských vzťahov v podobe ako sa s nimi môžeme stretnúť pri štátnej správe. Pri samospráve nejde ani tak o externé formy riadenia, ale najmä o usmerňovanie spoločenských procesov metódami samoregulácie, resp. samoriadenia. [3, s. 320 - 323]. V tomto zmysle územná samospráva predstavuje zvláštny druh správy, pri ktorom sa spravovaní spravujú sami. Inak povedané, obyvatelia obcí a samosprávnych krajov nie sú len objektom správy, voči ktorým je územná samospráva vykonávaná, ale priznáva sa im významné postavenie samotných subjektov správy, ktorí sa na výkone územnej samosprávy bezprostredne podieľajú.

Územná samospráva je tak vyjadrením snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva relatívne samostatne a bez priamej ingerencie štátu a štátnych orgánov. Na jednej strane štát prenecháva správu vlastných záležitostí na nezávislom a autonómnom rozhodovaní územných samosprávnych celkov, na druhej strane si ponecháva významné dozorné a kontrolné oprávnenia, a to predovšetkým v záujme zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti v konaní obcí a samosprávnych krajov. Možno povedať, že územná samospráva je za týchto okolností výrazom demokracie správy vecí verejných na miestnej, resp. regionálnej úrovni, a predstavuje základ demokratickej organizácie verejnej moci.

Mocenský charakter územnej samosprávy ako formy verejnej moci v miestnych podmienkach je garantovaný priamo ústavou, ktorá umožňuje obciam a samosprávnym krajom prijímať normatívne akty, všeobecne záväzné nariadenia, a to buď v oblasti samostatnej pôsobnosti (čl. 68 ústavy), alebo v rámci prenesenej pôsobnosti (čl. 71 ods. 2 ústavy). Ústava zároveň určuje limity normotvornej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov, pričom mechanizmus kontroly ústavnosti a zákonnosti takto prijímaných právnych aktov stanovujú príslušné zákony.

- Podľa ústavy SR sú obce a vyššie územné celky samostatné územné samosprávne a správne celky SR združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt (čl. 64a). Toto ústavné vymedzenie možno chápať v dvojakom zmysle. Po prvé, obec a vyšší územný celok sú súčasťou unitárneho štátu z hľadiska svojho územia, obyvateľstva i teritoriálnej štruktúry. Následne možno vydedukovať, že obec a vyšší územný celok sa svojou činnosťou nesmú dostať do rozporu s cieľmi štátu vo vzťahu k územiu SR, vo vzťahu k jej obyvateľom, ani vo vzťahu k jej teritoriálnej štruktúre. Na druhej strane (t.j. druhý aspekt ústavného vymedzenia verejnej moci) musí činnosť obce a vyššieho územného celku smerovať k obsahovému naplneniu územnej samosprávy, ako aj k naplneniu samostatnosti obce a samosprávneho kraja ako správneho celku, a to všetko pri zohľadnení záujmov a potrieb obyvateľov obce a samosprávneho kraja. [4, s. 94 - 95].

Ústava vo vzťahu k obciam pripúšťa ich možné zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie, pričom konkrétne predpoklady pre naplnenie týchto možností určuje zákon. Z hľadiska naplnenia decentralizačných tendencií súvisiacich s reformou verejnej správy je dôležité ústavné právo obcí združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu; ide o čl. 66 ods. 1 ústavy (rovnaké právo združovať sa s inými vyššími územnými celkami má aj vyšší územný celok). Ústavodarca tak vytvára ústavný rámec pre možnú komunálnu reformu spočívajúcu vo vytváraní zväzových obcí, resp. municipalít známych z niektorých krajín západnej Európy. Obsah ustanovenia čl. 66 ods. 1 ústavy je však nutné vnímať v súčinnosti s obsahom čl. 64 ústavy, ktorý každej obci zaručuje právo na samosprávu (ide priam o prirodzenoprávne poňatie práva na samosprávu). Inak povedané, súčasná ústavná úprava umožňuje realizovať komunálnu reformu založenú na zlučovaní obcí len na základe ich súhlasu.

Systém územnej samosprávy v SR vychádza z tzv. „zmiešaného modelu“, v rámci ktorého obce a samosprávne kraje popri vlastnej (samosprávnej) pôsobnosti, ktorá je v ich činnosti dominantná, vykonávajú aj prenesenú pôsobnosť (delegovanú miestnu štátnu správu).

Rozsah samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov a ich orgánov je daný zákonom a rovnako povinnosti či obmedzenia pri výkone samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať iba zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Z uvedeného vyplýva, že ústavodarca nechce pripustiť zásahy výkonnej moci do pôsobnosti takej dôležitej súčasti ústavného systému akou je územná samospráva a jej orgány. Ústava navyše chráni územnú samosprávu pred neústavnými a nezákonnými zásahmi akejkoľvek inej moci (t.j. nielen výkonnej, ale aj zákonodarnej a súdnej) v zmysle čl. 127a.

Ústavným základom prenesenej pôsobnosti územných samosprávnych celkov je čl. 71 ústavy, ktorý umožňuje zákonom preniesť na obec a samosprávny kraj výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Realizácia tejto pôsobnosti má osobitný režim z hľadiska svojho obsahu, finančného zabezpečenia i kontroly.

- Z hľadiska územnej samosprávy ako princípu slovenského konštitucionalizmu je dôležité vymedzenie právneho postavenia (statusu) obce a samosprávneho kraja ako subjektov práva. Všeobecne možno konštatovať, že právne postavenie územného samosprávneho celku môže mať v zásade postavenie právnickej osoby verejného práva alebo právnickej osoby súkromného práva. V konkrétnej podobe je však otázka právnej subjektivity alebo postavenia obce a samosprávneho kraja v právnom zmysle oveľa zložitejšia, a to najmä preto, že sa v nej prejavujú všetky špecifické vlastnosti súvisiace s výkonom miestnej samosprávy, ako aj prenesenej štátnej správy. [5, s. 510 - 512].

Rozlišovanie právneho statusu obce a samosprávneho kraja je rozhodujúce najmä z hľadiska ústavnoprávneho režimu, ktorý sa vzťahuje na jej konanie. To znamená, že pokiaľ obec a samosprávny kraj vystupujú v právnych vzťahoch ako nositelia miestnej (územnej) samosprávy alebo ako vykonávatelia prenesenej miestnej štátnej správy, sú subjektom verejného práva, a ich právne postavenie je určované právnymi normami ve-

rejného práva. Pokiaľ obec a samosprávny kraj vystupujú v právnych vzťahoch ako iné právnické osoby v rovnocennom postavení, je ich správanie sa ako konanie určované právnymi normami súkromného práva.

Pokiaľ ide o právne postavenie obce a samosprávneho kraja ako vykonávateľov delegovanej (prenesenej) štátnej správy, platia pre nich rovnaké pravidlá ako pre iné štátne orgány, t. j. v zmysle ústavy (čl. 2 ods. 2) môžu konať iba na základe ústavy v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Rovnakú právnu pozíciu majú obec a samosprávny kraj aj pri výkone miestnej správy, ak vystupujú ako orgány verejnej moci, t. j. disponujú verejnoprávnymi (mocenskými) prostriedkami, ktorými za podmienok stanovených zákonom môžu rozhodovať, resp. za určitých zákonom predvídaných okolností aj zasahovať do subjektívnych práv, povinností a právom chránených záujmov iných subjektov práva. Inak povedané, ako nositelia verejnej moci môžu ukladať fyzickým a právnickým osobám v rámci svojho územného obvodu jednostranne povinnosti vo forme príkazov a zákazov.

Obec a samosprávny kraj však môžu vystupovať pri realizácii samosprávnych funkcií aj ako právnické osoby súkromného práva (napr. uzatvárajú kúpne zmluvy, poskytujú úver, zakladajú obchodné spoločnosti a pod.). V týchto prípadoch majú obec a samosprávny kraj rovnaké postavenie ako ostatní účastníci súkromnoprávných vzťahov, a nie sú oprávnení nič jednostranne nariaďovať alebo prikazovať. Na ich konanie sa vzťahuje právny režim vyjadrený v čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Je však nutné poznamenať, že územné samosprávne celky ako verejnoprávne korporácie, ktorých hlavnou úlohou je výkon miestnej samosprávy v prospech svojich obyvateľov, musia aj v oblasti súkromnoprávných vzťahov dodržiavať osobitné pravidlá stanovené zákonmi (napr. zákon môže stanovať určité špecifické pravidlá pre súkromnoprávne konanie obce a samosprávneho kraja pri podnikateľskej činnosti, pri nakladaní s majetkom a pod.). [6, s. 19 - 20].

- Územná samospráva ako forma verejnej moci v miestnych podmienkach sa v zmysle ústavy (čl. 67 ods. 1) uskutočňuje orgánmi obce a samosprávneho kraja, miestnym a regionálnym referendum a na úrovni obce aj na zhromaždeniach obyvateľov obce. Inými slovami, obyvatelia územných samosprávnych celkov realizujú samosprávu priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov.

Pravidlom je výkon samosprávy uskutočňovaný orgánmi obce a samosprávneho kraja, ktorými sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce a zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predseda samosprávneho kraja. Všetky tieto orgány miestnej samosprávy sú volené na štyri roky obyvateľmi obcí a samosprávnych krajov. Zastupiteľstvá sa skladajú z poslancov, ktorých počet určuje zákon. Ako kolektívne orgány pracujú formou zasadnutí, ktoré zvoláva a vedie starosta obce, resp. predseda samosprávneho kraja. Starostu obce a predsedu samosprávneho kraja ústava charakterizuje ako výkonné orgány príslušného územného samosprávneho celku, ktoré vykonávajú jeho správu (pokiaľ táto nepatrí do vyhradenej pôsobnosti príslušného zastupiteľstva stanovenej zákonom) a zastupujú ho

navonok. Ústava zakotvuje možnosť odvolania starostu obce a predsedu samosprávneho kraja z dôvodov, ktoré určuje zákon. Inými slovami, ústavnoprávna úprava postavenia týchto dvoch volených funkcionárov územnej samosprávy vykazuje prvky imperatívneho mandátu.

Referendum na území vyššieho územného celku (regionálne) a miestne referendum (na úrovni obce) predstavujú priamu účasť obyvateľov obcí a samosprávnych krajov na správe verejných vecí. Zákonná úprava týchto inštitútov je príliš všeobecná (najmä pokiaľ ide o miestne referendum) a v praxi vykazuje celý rad aplikačných problémov. [7, s.183 - 185]. Konštatovanie o aplikačných problémoch však nemožno viazať k regionálnemu referendu, ktoré sa doposiaľ v praxi ešte nerealizovalo.

- Pozíciu územnej samosprávy ako princípu konštitucionalizmu dotvára jej súdna ochrana obsiahnutá v čl. 127a ústavy. Z obsahu tohto ustanovenia vyplýva právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd (tzv. komunálna sťažnosť). Z hľadiska *ratione personae* zahŕňa rozsah konania ústavného súdu neústavné a nezákonné rozhodnutie alebo iné zásahy štátu, z hľadiska *ratione materiae* ide o rozhodnutia a zásahy, ktorými sa neústavne alebo nezákonne zasahuje do vecí územnej samosprávy obcí a samosprávnych krajov. Sťažnosť možno podať z dôvodu ochrany ústavnosti, aj z dôvodu ochrany zákonnosti. V jednom zo svojich rozhodnutí však Ústavný súd SR uviedol, že „v zmysle čl. 127a ústavy sťažovateľ môže podať sťažnosť proti neústavnému a nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému a nezákonnému zásahu orgánu verejnej moci, nie však proti normatívnemu právnomu aktu“.

Aktívne legitímnym subjektom na podanie ústavnej sťažnosti je na úrovni obce starosta obce a obecné zastupiteľstvo, na úrovni vyššieho územného celku predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo samosprávneho kraja, Treba však podotknúť, že obsah čl. 127a ústavy zakladá subsidiárnu pôsobnosť ústavného súdu, t. j. v prípade, ak o tom nerozhoduje iný súd.

Ak Ústavný súd SR vyhovie sťažnosti oprávneného subjektu obce alebo samosprávneho kraja na ochranu jeho samosprávy, v obsahu svojho rozhodnutia:

- vysloví, v čom spočíva neústavné alebo nezákonné rozhodnutie alebo zásahy vo veci územnej samosprávy, určí ústavný zákon alebo zákony, ktoré boli porušené, a tiež určí rozhodnutie alebo zásah, ktorým toto porušenie nastalo,
- napadnuté rozhodnutie zruší,
- zakáže pokračovať v porušovaní práva, ak spočívalo v inom zásahu,
- prikáže, ak je to možné, obnoviť stav pre porušením.

V praktickom živote sa inštitút komunálnej sťažnosti využíva zriedkavo. Jedným z dôvodov je najmä skutočnosť, že ide o konanie po právnej stránke veľmi zložitú, vyžadujúcu si pri jeho uplatňovaní značný stupeň profesionality, ktorá je finančne náročná, a v tomto zmysle značne zaťažuje obce a samosprávne kraje, preto pred Ústavným súdom SR

skôr využívajú klasickú sťažnosť ako právnické osoby. Dá sa však predpokladať, že ide o jav prechodný a ústavný inštitút komunálnej sťažnosti nájde v budúcnosti svoje bohatšie uplatnenie.

2. Ústavné vymedzenie územnej samosprávy a prax

Z uvedeného vyplýva, že ústavné zakotvenie územnej samosprávy v podmienkach SR zodpovedá európskym štandardom, osobitne Európskej charte miestnej samosprávy z roku 1985 a zároveň je porovnateľné s úpravou tohto inštitútu ako princípu konštitucionalizmu v ústavách iných štátov EÚ.

Iný pohľad sa naskytá, ak sa na územnú samosprávu ako ústavný princíp pozrieme v širšom kontexte, a to ako na súčasť ústavy chápanej v materiálnom zmysle, t.j. ak si okrem ústavných ustanovení dotýkajúcich sa územnej samosprávy budeme všímať aj zákony, ktoré ústavu uvádzajú do života. Ide o pohľad komplexnejší a z hľadiska modernej konštitucionalistiky objektívnejší, pretože skutočný rozmer každej ústavnej schémy potvrdí až prax, v rámci ktorej sa ústavné ustanovenia prostredníctvom vykonávacích zákonov realizujú. Zákonnú úpravu v tomto zmysle musíme hodnotiť hlavne z hľadiska obsahu, t.j. či napĺňa odkaz a zámery ústavodarcu po formálnej i materiálnej stránke, z hľadiska stability právnej úpravy a účelu, ktorému má slúžiť, a v neposlednom rade z hľadiska efektívnosti, ktorú v tomto prípade predstavujú záujmy a potreby obcí a samosprávnych krajov, osobitne ich obyvateľov.

Medzi zákony, ktoré uvádzajú do praxe ustanovenia ústavy dotýkajúce sa územnej samosprávy, patrí hlavne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov, zákon č. 583/2004 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov, ale i zákony o majetku obcí a vyšších územných celkov, zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obce v znení neskorších predpisov a zákon č. 446/2001 Z.z. o majetku vyššieho územného celku v znení neskorších predpisov. Dominantnú pozíciu z hľadiska ponímania územnej samosprávy ako princípu konštitucionalizmu majú medzi uvedenými zákonmi najmä zákon o obecnom zriadení a zákon o samospráve vyšších územných celkov.

Vzhľadom na rozsahové možnosti tohto príspevku sa zameriame len na konfrontovanie ústavnoprávneho stavu a praxe z pohľadu obecnej samosprávy. V naznačenom zmysle vnímame existujúce problémové prvky v dvoch rovinách, a to vo všeobecnej rovine, kam zaraďujeme vzťah štátu a obcí, ako aj problematiku komunálnej reformy. Druhá rovina problémov má konkrétnu podobu dotýkajúcu sa jednotlivých inštitútov a vzťahov samosprávy obce z pohľadu ich súčasnej právnej úpravy, t.j. tak, ako ich upravuje zákon o obecnom zriadení.

Ak vnímame územnú samosprávu ako princíp slovenského konštitucionalizmu, potom sa musíme na vzťah štátu a obcí nutne pozerať z hľadiska realizácie verejnej moci v miestnych podmienkach. V tomto zmysle uvedený vzťah musí byť partnerský, ktorý môže prinášať problémy a rozpory, ale nemal by sklzánuť do pozície nadriadenosti a podria-

denosti spomínaných subjektov. Do uvedeného vzťahu však vstupuje fenomén zvaný politika, ktorý tento vzťah miestami deformuje tým, že vládna koalícia niekedy koná príliš autoritatívne, bez ohľadu na názor obecných samospráv, čo umožňuje opozícii využívať problematiku obecnej samosprávy (v širšom meradle územnej samosprávy) ako politickú agendu (pojmy „koalícia a opozícia“ neviažeme na časové obdobie, používame ich vo všeobecnej rovine).

Najvýraznejšie sa takýto scenár objavuje pri otázke financovania obcí. Isté je, že tomuto stavu nahráva aj súčasná legislatíva, ktorá umožňuje vládnej koalícii majúcej poslaneckú väčšinu v parlamente prijímať zákony, ktorými možno (v súlade s ústavou - čl. 67 ods. 2) zasahovať do pôsobnosti územných samospráv, aj napriek ich výhradám, či nesúhlasu (hoci aj toto tvrdenie je značne relatívne, pretože obyvatelia obcí a miest sú voliči, na názor ktorých musí v konečnom dôsledku dbať aj vládna koalícia). Výhodiskom z tejto situácie by mohlo byť dosiahnutie takého legislatívneho stavu, keď by si dohodnutie či nastavenie kritérií financovania obcí vyžadovalo ústavnú väčšinu, t.j. realizovalo by sa formou ústavného zákona. Uvedomujeme si, že ide o predstavu ťažko dosiahnuteľnú, hoci vo svojej podstate racionálnu. Existuje však aj iné riešenie, ktorým by bolo legislatívne zaviazanie zákonodarcu meniť kritériá, spôsob a rozsah financovania obcí iba na základe konsenzu, ktorý by dosiahla vláda s predstaviteľmi územných samospráv.

Druhou vážnou úlohou majúcou všeobecnú podobu, ktorej riešenie sa oddaľuje už niekoľko rokov, je komunálna reforma. Na úrovni politickej i odbornej sa o nej skôr hovorí, než reálne koná. Pritom ide o požiadavku, ktorej realizácia je nevyhnutnou podmienkou rozvíjania obecnej samosprávy ako formy uskutočňovania verejnej moci v miestnych podmienkach, o požiadavku, bez splnenia ktorej nemožno objektívne dokončiť decentralizáciu verejnej moci ako súčasť reformy verejnej správy v SR. Existujú rôzne predstavy i koncepcie komunálnej reformy, zatiaľ však žiadna vláda neurobila cieľavedomý legislatívny krok (teraz nemáme na mysli legislatívu dotýkajúcu sa decentralizácie verejnej správy) smerujúci k ich naplneniu. Pritom je zrejmé, že riešenie tejto úlohy je aktuálne čo najskôr po parlamentných voľbách, nie v období, keď sa tieto voľby blížia. Ťažko možno totiž predpokladať, že myšlienky a ciele komunálnej reformy budú obce a ich obyvatelia akceptovať dobrovoľne a s pochopením už len preto, že reálna situácia v mnohých regiónoch SR akoby sa každým rokom odkláňala od obsahu, či princípov, na ktorých by mala komunálna reforma stáť a zabezpečovať rozvoj obcí a uspokojovať potreby a záujmy ich obyvateľov. Ako príklad stačí spomenúť na jednej strane koncentráciu zdravotníckych, sociálnych a školských zariadení, a na druhej strane možnosti autobusovej či vlakovej dopravy zabezpečujúcej v jednotlivých regiónoch dostupnosť spomínaných zariadení, alebo počet policajtov na obvodných oddeleniach polície a počet obcí, v ktorých majú chrániť obyvateľov a ich práva.

Druhú rovinu problémov územnej samosprávy ako princípu konštitucionalizmu na úrovni obecnej samosprávy predstavuje zákon o obecnom zriadení a v ňom obsiahnutá úprava niektorých inštitútov samosprávy obce. Poukázať chceme na tie, o ktorých sa nazdávame, že ich právna úprava stále zaostáva za potrebami praxe, možnosťami teórie územnej samosprávy i za skúsenosťami z iných členských štátov EÚ. Naše stručné poznámky sa

budú dotýkať postupnosti pôsobnosti obce, vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve a foriem uskutočňovania obecnej samosprávy.

Pôsobnosť obce (samostatná-originálna i prenesená) z hľadiska súčasnej zákonnej úpravy vyvoláva niekoľko otáznikov. Na obce prešlo v procese decentralizácie verejnej správy viac ako dvesto kompetencií bez toho, aby tomuto legislatívnemu kroku predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú obce (najmä malé, a tých je v SR veľa) schopné tieto kompetencie zabezpečiť na požadovanej úrovni personálne i materiálne (finančne). Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. len so značnými ťažkosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv, alebo v nekvalitných službách. V jednom i druhom prípade na tento stav doplácajú obyvatelia obcí. Otázniky vyvoláva aj skutočnosť, či množstvo úloh, ktoré obciam pribudlo v rámci prenesenej pôsobnosti, nespôsobuje problémy pri zabezpečovaní úloh patriacich do samostatnej (samosprávnej) pôsobnosti obce, a to tak v rovine časovej i personálnej.

Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve, ktorý sa najvýraznejšie prejavuje v osobe starostu obce (sekundárne i v osobe poslancov obecných zastupiteľstiev) si pomaly vyslúžil pomenovanie „večný“ problém. Objektívne treba povedať, že ide o problém, s ktorým zápasia aj iné krajiny EÚ, avšak snažia sa hľadať riešenie tohto stavu v rovine politickej i legislatívnej. Inak povedané, robia to, čo sa nedarí nám. V našich podmienkach sa uvedený problém stáva predmetom diskusií pred a po voľbách do orgánov samosprávy obcí, a potom upadne do zabudnutia. Ospravedlňovať sa spôsobom, že v legislatívnom riešení daného problému nám bráni ústava, právo EÚ či medzinárodné zmluvy a dokumenty, ktorými je SR viazaná, neobstojí. To, čo nám chýba sa v našich končinách zvykne nazývať „politická vôľa“, avšak práve ona je predpokladom možných legislatívnych riešení, bez ktorých sa vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve dopredu nepohne. [4, s. 152 a nasl.].

Obyvatelia obcí, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, sa podieľajú na výkone samosprávy obce, a to buď prostredníctvom nimi volených orgánov, teda starostu obce, obecného zastupiteľstva, alebo priamo, prostredníctvom miestneho referenda. Zákonná úprava obidvoch foriem samosprávy obce vykazuje legislatívne nedostatky, ktoré pretrvávajú napriek mnohým zmenám a doplnkom zákona o obecnom zriadení.

Upozorniť chceme v tejto súvislosti, napr. na vzťah starostu obce a obecného zastupiteľstva, ktorého zákonná úprava stále umožňuje vznik patových situácií, hoci by malo byť zásadnou snahou zákonodarcu, aby vzniku takýchto stavov predchádzal (napr. dlhodobé blokovanie starostu obce obecným zastupiteľstvom, ktoré opakovane nie je uznášaniaschopné, odmietanie starostu obce podpísať uznesenie obecného zastupiteľstva napriek tomu, že poslanci prelomili jeho sistačné právo a pod.) Rovnako právna úprava miestneho referenda je stále príliš všeobecná, čo v praxi spôsobuje celý rad aplikačných problémov. Zákon výslovne nerieši tradičnú otázku teórie referenda, ktorou je jeho záväznosť pre orgány obce, rovnako nerieši možnosť prípadného opakovania referenda v tej istej veci, resp. podmienky pre pozastavenie už vyhláseného referenda.

Z toho, čo sme v tejto časti uviedli vyplýva, že kolobeh čiastkových zmien zákona o obecnom zriadení (bolo ich vyše 40) sa pomaly naplňa. Oprávnené sa natíska otázka, či nenadišiel čas na systémovú právnu úpravu, ktorou by mohol byť nový zákon o obecnom zriadení vychádzajúci z inej filozofie, než aká bola začiatkom 90. rokov minulého storočia, bezprostredne po hlbokých spoločenských, politických a ekonomických zmenách v bývalej ČSFR. K takémuto kroku akoby sa zákonodarca nevedel, či nechcel odhodlať, k čomu prispieva aj postoj stavovskej organizácie obcí a miest, a to ZMOS-u, ktorý súčasný právny stav obhajuje a je skôr naklonený jeho čiastkovým zmenám.

Záver

Ak považujeme územnú samosprávu za princíp slovenského konštitucionalizmu, je nutné sa k jeho obsahovým atribútom a prvkom aj principiálne správať, a to nielen z hľadiska ich ústavného zakotvenia, ale aj z hľadiska ich úpravy v zákonoch, ktoré uvádzajú ústavu do života (ústava v materiálnom zmysle). Naše predchádzajúce úvahy opierajúce sa o slovenskú realitu potvrdzujú, že principiálnosť v zákonnej úprave územnej samosprávy, resp. jej niektorých inštitútov a vzťahov zjavne pokrívava v rovine obsahovej i časovej. Na tento stav najviac doplácajú obyvatelia miest a obcí, t.j. tí, ktorých ústava považuje za zdroj a vykonávateľov moci v miestnych podmienkach. Práve tento fakt spôsobuje pochybnosti, ktoré možno zosumarizovať do otázky: „Je územná samospráva skutočným princípom slovenského konštitucionalizmu“?

Literatúra

- [1] PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2008, s. 66 a nasl. ISBN 978-80-7097-703-3.
- [2] KUKLIŠ, P.: O princípe subsidiarity vo verejnej správe. In: Právny obzor 86, č. 6, 2003, s. 648.
- [3] JESENKO, M.: Ústavné východiská územnej samosprávy – súčasný stav a perspektívy. „15 rokov Ústavy Slovenskej republiky“. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice, 2008. s. 320 - 323. ISBN 978-80-7097-699-9.
- [4] PALÚŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: UPJŠ, 2010. s. 94-95, s. 152 a nasl. ISBN 978-80-8129-003-9.
- [5] JESENKO, M.: K ústavnej koncepcii územnej samosprávy v Slovenskej republike. In: Právny obzor, č. 6, 2006, roč. 89. s. 510 - 512.
- [6] PALÚŠ, I. a kol.: Samospráva obce. Košice: UPJŠ, 2009. s. 19 - 20. ISBN 978-80-8089-92-5.
- [7] KRUNKOVÁ, A.: Výhody a nedostatky miestneho referenda v Slovenskej republike. In: Teória a prax verejnej správy. Košice, 2009. s.183 - 185. ISBN 978-80-7097-736-1.

Kontakt

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
dekan
Fakulta verejnej správy
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66
040 01 Košice
E-mail: igor.palus@upjs.sk

Modernizácia štátu – strategický faktor ekonomického a sociálneho rozvoja

prof. Ing. Milan Šikula, DrSc.

Abstrakt

Cieľom príspevku je prispieť k prekonávaniu zásadných dezinterpretácií vo vymedzovaní charakteru a funkcií štátu, ktoré sa formovali pod vplyvom trhového fundamentalizmu. Zdôrazňuje modernizáciu štátu ako dlhodobý trend takej jeho adaptácie na historicky podmienené zmeny, ktorá umožňuje pozitívny posun v ekonomickom a v sociálnom rozvoji spoločnosti. V tomto zmysle kriticky hodnotí deformujúce pôsobenie doterajšej podoby globalizácie na fungovanie štátu, polemizuje s plošnou argumentáciou odbúravania sociálneho štátu a načrtáva možné smerovanie modernizácie štátu zodpovedajúce civilizačným výzvam 21. storočia.

Kľúčové slová: modernizácia štátu, globalizácia, sociálny štát

Modernization of state – strategic factor of economic and social development

Abstract

Objective of this paper is contribute to overcoming fundamental misinterpretations in defining the nature and functions of the state, which were formed under the influence of market fundamentalism. Paper argues state modernization as a long-term trend of adaptation to historically conditioned changes, which allows a positive shift in the economical and social development of society. In this sense is the paper critical to the heretofore distorting effects of globalization on the functioning of the state, polemizes with argumentation for common degradation of the welfare state and outlines possible scope for the modernization of state relevant to the challenges of 21st century.

Keywords: state modernization, globalization, social state

Úvod

Skúsenosti z riešenia našich najvýznamnejších výskumných úloh v prvej dekáde 21. storočia, najmä projektu „Vízie a stratégie rozvoja slovenskej spoločnosti“, projektu APVV zameraného na otázky globalizácie a konkurencieschopnosti, ako aj z najnovších analýz prebiehajúcej globálnej ekonomickej krízy ukázali, že pod vplyvom prevládajúceho neoliberalného prúdu a s ním spojeného trhového fundamentalizmu došlo v teórii i praxi k hrubým dezinterpretáciám vo vymedzovaní charakteru a funkcií štátu v ekonomike a spoločnosti. Paradoxne sa tak dialo a sčasti sa ešte aj deje v čase, keď reálny rozporuplný vývoj prechodu civilizácie do postindustriálnej etapy naliehavo vyžaduje nie odbúravanie, či minimalizáciu štátu, ale naopak, modernizačné prehĺbenie a prispôsobenie sa jeho funkcií novým historickým výzvam a podmienkam.

Analýzy usilujúce sa o objektívnu identifikáciu príčin, ktoré vygenerovali globálnu krízu ako nový mnohorozmerný krízový jav ukazujú, že jednou z kľúčových otázok relevantných nielen pre ich pochopenie, ale aj pre účinnosť krízových a pokrízových adaptačných procesov je zrealnenie ponímania charakteru a funkcií štátu v ekonomike a spoločnosti. Politicko-ekonomický prístup odhaľuje systémový, civilizačný rozmer krízy, čo v kontexte s teóriou systémov znamená, že ide o krízu transformácie, ktorá vyžaduje zmenu systému. Je zrejmé, že dezinterpretácie poňatia štátu a jeho funkcií a ich deformácie v praxi predstavujú jednu z základných oblastí, vyžadujúcich zásadné zmeny.

1. Modernizácia štátu ako historicky podmienený proces

Analýzy historickej retrospektívy vývojových metamorfóz štátov¹ vedú k záveru, že štát je potrebné chápať a skúmať ako dynamický historicky podmienený jav, ďalej identifikovať kľúčové medzníky jeho kvalitatívnych zmien generovaných celkovým vývinom civilizácie, konkrétne historickými determinantmi v rámci jej jednotlivých etáp, dobovo prevládajúcimi ideológiami a záujmami vládnuccich aktérov a elít, ako aj spektrom národnoštátnej diverzity.

V rámci zložitého a rozporuplného historického stvárňovania podôb štátu sa presadzuje dlhodobý trend jeho modernizácie ako funkčnej adaptácie jeho charakteru a funkcií na meniace sa faktory historickej podmienenosti, ktorá umožňuje pozitívne civilizačné posuny vývoja spoločnosti. Ako podstatnú črtu modernizácie štátu možno pozorovať jeho rastúcu angažovanosť v ekonomike, v kvalite a v udržateľnosti života. Dokumentuje to fakt, že minimálne za „posledných 10 rokov môžeme sledovať zvyšovanie úlohy štátu v hospodárstve (najmä vyspelých krajín)“. [10, s. 21].

T a b u ľ k a 1

Celkové vládne výdavky ako percento hrubého domáceho produktu v bežných cenách v rokoch 1913 - 1999

	1913	1938	1950	1973	1999
Francúzsko	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Nemecko	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Holandsko	8,2*	21,7	26,8	45,5	43,8
Veľká Británia	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
aritmetický priemer	12,0	29,0	29,8	42,0	45,9
USA	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japonsko	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1

Prameň: Maddison, A.: The World Economy: A millennial perspective OECD. 2001.

Poznámka: * rok 1910.

V kontexte globálnej krízy sa ako jedno z kľúčových východísk jej prekonávania ukazuje nielen určité prinavrátanie, či obnova suverenity štátov odňatej hyperglobalizáciou, ale aj koordinované a vzájomne zladované rozvíjanie ich združenej suverenity až po subsidiárne účelné prenesenie časti ich suverenity na modernizované globálne inštitúcie. Modernizácia štátu sa stala mimoriadne náročnou, zodpovednou a nekončiacou úlohou

¹ Jej závery sú zhrnuté v stati Šikula, M.: Minimalizácia alebo modernizácia štátu? In: Ekonomický časopis, č. 8, 2011, roč. 59. ISSN 0013-3035.

napredovania civilizácie. V tomto kontexte sa vymedzovanie štátu ako „silného“ a „slabého“ javí ako zjednodušené, až zavádzajúce. Podstatné je to, či je funkčný vo vzťahu ku konkrétnym historickým podmienkam, a či sa včas a adekvátne prispôsobuje ich zmenám. História i súčasnosť ukazujú, že popri sebe môžu existovať dobre, resp. lepšie a horšie, či zle fungujúce štáty. Je zrejmé, že to, čo sa zjednodušene nazýva zlyhávaním štátu, je v skutočnosti viac zlyhávaním konkrétnej politiky, prostredníctvom ktorej sa funkcie štátu realizujú. Nám preto nejde o všeobecné, či učebnicové² vymedzovanie funkcií štátu, ale o identifikáciu meniacich sa podmienok, ktoré a v čom menia nároky na konkrétne prispôsobovanie sa jeho funkcií, resp. spôsobu ich realizácie v súlade s civilizačným pokrokom. História bohato dokumentuje skutočnosť, že nové etapy a epochy prinášajú aj nové možnosti, úlohy i problémy a iné zase ustupujú do úzadia, alebo sa strácajú. Tým sa relativizujú nielen v minulosti úspešné i neúspešné koncepcie hospodárskej politiky, ale často vzniká aj potreba určitého mixu medzi nimi a inováciou obsahu a foriem ich realizácie. Inými slovami, to čo sa osvedčilo v určitých podmienkach, nemusí byť automaticky účinné v nových, zmenených podmienkach a opačne.

Z hľadiska hlavných etáp vývoja civilizácie zaostríme analytickú pozornosť na rozhranie industriálnej a postindustriálnej, resp. predglobalizačnej a globalizačnej etapy. Skúsenosti z Veľkej hospodárskej krízy 30. rokov a vývoja po 2. svetovej vojne presvedčivo ukázali zlyhanie liberálnych koncepcií a do centra pozornosti postavili plnú zamestnanosť a vyváženejší vzťah medzi trhom a štátom. Štát sa stal dôležitým ekonomickým aktérom nielen ako subjekt určujúci „pravidlá hry“, ale aj ako systémovo cielene zasahujúci pri dolaďovaní ekonomického cyklu, výraznejšie využívajúci nástroje fiškálnej politiky najmä v štruktúre daní, s dôrazom na progresivitu, sociálne a investičné výdaje z rozpočtu a ich rastúci podiel na HDP, atď. Dochádzalo i k rozširovaniu štátneho sektora a vo viacerých krajinách tieto procesy nadobudli charakter formovania štátu blahobytu a v niektorých prípadoch sa aplikovalo aj tzv. indikatívne plánovanie. Hoci povojnová obnova významne stimulovala ekonomický rast, na jeho rekordných tempách a zamestnanosti v 50. a 60. rokoch sa nesporne prejavil pozitívny vplyv aktívneho pôsobenia ekonomických funkcií štátu. V súčasnosti, zvlášť v podmienkach malej krajiny, je reálny manévrovací priestor štátu primárne podmienený zásadnými inštitucionálnymi zmenami, ktoré postupujúca globalizácia vnáša do postavenia a do funkcií štátu. Preto je potrebné prehĺbiť argumentáciu zásadného rozlíšenia predglobalizačnej a globalizačnej etapy.

2. Vplyv globalizácie na fungovanie štátu

V predglobalizačnom období si spoločensko-hospodársky vývoj vynútil sformovanie moderného štátu ako stabilne územne ukotveného mocenského celku s centrálnou mocou. Jeho podstatnou črtou bol dôraz na vlastnú teritoriálnu integritu a lojalitu ku geografickému priestoru, ktorý kontroloval, reguloval a v ktorom rozvíjal a uplatňoval hospodársky nacionalizmus v zmysle spoločného zdieľania hospodárskeho priestoru

² Ako všeobecné učebnicové vymedzenie možno uviesť nasledujúce funkcie: bezpečnostnú (vnútornú a vonkajšiu, alokačnú, menovú a fiškálnu politiku), redistribučnú (sociálne politiky, zdravotníctvo, vzdelanie) stabilizačnú a regulačnú (legislatíva).

občanmi štátu a presadzovania spoločenských noriem s ekonomickým obsahom na jeho teritóriu (porovnaj [2, s. 6]).

Zároveň sa však postupne začali presadzovať tendencie, ktoré priamo alebo sprostredkovane formovali podmienky pre obmedzovanie vplyvu štátu na ekonomický a sociálny rozvoj. Prejavilo sa to v súvislosti s Veľkou hospodárskou krízou, s vývojom v bankovom a vôbec vo finančnom sektore, so vznikom a zánikom bretton-woodskeho systému.

Ďalekosiahle zmeny vo fungovaní svetovej ekonomiky, ktoré sa začali v 70. rokoch, boli východiskom formovania podmienok a príčin globálnej krízy. Rozpad bretton-woodskeho systému v roku 1971 bol dôsledkom dlhodobejšej kumulácie nerovnováhy svetovej ekonomiky a jednou z najdôležitejších súčastí prevratných zmien, ktoré dali 70. rokom pečať prelomového obdobia. Ďalej to bol súbeh ropnej a potravinovej krízy, čo vyvolal nákladový typ inflácie, ktorá v spojení s vyčerpaním povojnovej obnovy a stagnáciou vyústila do bezprecedentného procesu, t. j. do stagflácie. Pre adaptačné procesy, ktorými priemyselne vyspelé trhové ekonomiky na to reagovali bolo charakteristické, že popri krátkodobých neinvestičných, resp. investične nenáročných racionalizačných opatreniach alebo rozpočtových dotáciách kompenzujúcich enormný nárast cien ropy, realizovali aj strednodobé reštrukturalizačné opatrenia prostredníctvom inovačných investícií. Tento proces viedol k masovej obnove fixného kapitálu na kvalitatívne vyššej technologickej úrovni a k vystupňovaniu inovačnej konkurencie. Rozvinuté štáty vstúpili do etapy postindustriálneho rozvoja. Štruktúra ich ekonomík sa začala posúvať od priemyslu k službám. Pod vplyvom technologicko-inovačnej revolúcie sa nielen ekonomický rast stal menej náročným na prácu, čo generovalo štrukturálnu nezamestnanosť, ale vytvorili sa aj technické podmienky pre prekonávanie obmedzení času a priestoru pre celoplanetárne rozvíjanie ekonomických aktivít. Na to, aby sa táto možnosť mohla reálne využívať, bolo potrebné odstrániť prekážky, ktoré predstavovali rôzne formy regulácie vonkajších ekonomických vzťahov uplatňovaných jednotlivými štátmi.

Transnacionálne korporácie (TNK) a finančné kruhy vyspelých kapitalistických štátov, predovšetkým USA, preto začali vyvíjať enormný tlak, aby v záujme riešenia problémov rastu a obnovenia jeho vysokých temp programovo realizovali ďalekosiahlu dereguláciu a liberalizáciu, a tak vytvorili potrebný priestor pre rozvoj globalizácie, ktorá mala mať pre všetkých blahodarné účinky. Pod týmto tlakom dochádza k „dobrovoľnému“ odpútavaniu ekonomickej moci od štátov, ktoré sa vzdávajú podstatnej časti regulácie a kontroly vonkajších ekonomických vzťahov, otvárajú svoje ekonomiky pre „bezbariérové“ rozvíjanie ekonomických aktivít TNK a finančného kapitálu na svojom teritóriu. V kombinácii s technologickými inováciami, najmä v oblasti informačných a komunikačných technológií (IKT) tak došlo k zásadným zmenám v charaktere vnútroštátnej a medzinárodnej deľby práce, ktoré sa transformovali na globálnu deľbu práce. Na prelome 70. a 80. rokov sa pre ekonomické využívanie produktívneho potenciálu technologickej revolúcie stal rámec štátnych celkov príliš úzky. TNK ako hlavní aktéri globalizácie presadili neoliberalnú paradigmu odstraňovania bariér globálnej optimalizácie ich ekonomických procesov v podobe deregulácie v rámci štátnych celkov a liberalizácie v medzinárodných súradniciach. Tento koncept bol viac ako tri desaťročia smerodajný. Jeho praktická realizácia generovala vý-

razný rast svetovej ekonomiky, najmä vplyvom mohutného nárastu aktivít TNK a extrémne asymetrickej expanzie finančného sektora. Tento proces bol však od začiatku vnútorne protirečivý v tom, že „odbúravanie“ dôležitých aspektov, najmä kontrolnej a regulačnej funkcie štátu na národnej úrovni, nebolo primerane vyvažované na medzinárodnej úrovni.

Z hľadiska menších a hospodársky slabších štátov malo odpútanie ekonomickej moci niekoľko zásadných dôsledkov. Uvádzame ich nižšie.

- Rozsiahla liberalizácia a deregulácia spôsobili, že teritoriálne integrovaný priestor štátu bol priamo vsadený do globálnych ekonomických súradníc, čím sa fakticky na minimum zredukovala úloha a vplyv štátu na vonkajšie ekonomické vzťahy.
- Došlo k spretfňaniu väzieb medzi teritóriom štátu, presne vymedzenom jeho hranicami, a ekonomickým priestorom, ktorý sa v zásade od neho odpútal a v prevažnej miere sa vymanil spod jeho reálneho regulačného a kontrolného pôsobenia. Globalizované prelínanie a zauzlenie vlastníckych vzťahov výrazne relativizuje, či dokonca spochybňuje otázku, čo je a čo nie je na území štátu a mimo jeho územia národným bohatstvom.
- Odpútanie ekonomického priestoru a ekonomickej moci od teritória štátu výrazne oslabilo zodpovednosť podnikateľských subjektov vo vzťahu k úlohám a problémom sociálnej sféry, ktorá zostala v podstate pripútaná k územiu štátu.

Narušili sa aj väzby medzi mechanizmami demokracie pripútanými k štátne ukotvenému celku a medzi faktickou ekonomickou mocou, ktorá sa od teritória štátu odpútala. [8, s. 31 - 32].

3. Globálna kríza a potreba inštitucionálnej adaptácie

Globálna kríza veľmi názorne ukázala, že dozrel čas na zásadnú adaptáciu funkcií štátu na jednej strane a na prehĺbenie a rozvinutie regulačných a kontrolných funkcií zreorganizovaných medzinárodných inštitúcií na strane druhej.

Z adaptačných nárokov reálneho prekonávania tejto krízy vyplýva naliehavá potreba zásadných inštitucionálnych zmien najmä v týchto smeroch:

- namiesto jednostranného, trhovým fundamentalizmom presadzovaného odbúravania štátu, je nevyhnutné účelne prispôbiť a vzhľadom na podstatne zmenené podmienky redefinovať konkrétnu náplň, či spôsob realizácie funkcií štátu adekvátne súčasným výzvam;
- postupné formovanie predpokladov mnohoúrovňového globálneho vládnutia:
 - spoluprácou, koordinovaným a spoločným postupom štátov vytvárať vyvažujúcu silu vo vzťahu k TNK a kreovať funkčný celosvetový i regionálny integrovaný systém inštitúcií globálneho vládnutia,
 - v rámci štátnych celkov rozširovať a prehĺbovať (na princípe subsidiarity) podmienky pre aktívnu participáciu a zodpovednosť regiónov a lokalít za svoj rozvoj;
- postupný prechod od riadenia, od vlády k vládnutiu či spravovaniu (from government to the governance). Government akcentuje vládu, politický systém v kontex-

te monopolu štátu. Governance sa chápe ako vládnutie, ako spravovanie, správa vecí verejných. Odráža uznanie limitov toho, čo môže byť pod nátlakom vynútené, ale zároveň predpokladá široké uplatňovanie participatívnosti a predstavuje vytváranie politik a poskytovanie služieb ako základnú kooperatívnu činnosť medzi rôznymi inštitúciami, ktoré musia nejako spolupracovať na dosiahnutí svojich cieľov³;

- postupný prechod k celostnému prístupu ku kritériám rozvoja, do ktorých bude zakódované prekonávanie hlavných rozporov civilizácie, reálne reflektujúcich podmienky a predpoklady kvality a udržateľnosti rozvoja (Sarkozyho konferencia, Paríž, október 2009).

Uvedené zmeny majú prevratný charakter a ďalekosiahle dôsledky, ktoré generujú podstatné obsahové a úrovňové posuny vo funkciách štátu nielen vo vonkajších ekonomických vzťahoch, ale aj vo fungovaní celej ekonomiky. V ich kontexte je potrebné argumentovať modernizačnú efektívnejšiu transformáciu štátu smerom k celostnému vládnutiu a k spravovaniu vecí verejných, adekvátnemu výzvam 21. storočia.

Viaceré zásadné systémové závery vedúce k zmysluplnému chápaniu úlohy štátu odvodil z rozsiahlej a hlbkej analýzy príčinných súvislostí globálnej ekonomickej krízy J. Stiglitz. Vo svojej najnovšej knihe s príznačným názvom „Vo voľnom páde“, s podtitulom „Od zlyhania trhov k novému usporiadaniu svetovej ekonomiky“, prináša zhrnutie svojej nekompromisnej kritickéj analýzy teoretických východísk i hospodársko-politickej praxe konceptu trhového fundamentalizmu. [9]. Zdôrazňuje, že súčasná kríza vyvrátila ilúzie, že voľné a neobmedzené trhy sú efektívne, že vlastné zlyhanie rýchlo samy korigujú a že štát sa má obmedziť len na nevyhnutné úlohy, pretože regulácia brzdí inovačnú silu ekonomiky. Nadväzne formuluje mimoriadne závažný záver, že „kapitalizmus“ a komunizmus sú asi preč, ale existujú rôzne druhy trhového hospodárstva a súťaž medzi nimi pokračuje“. [9, s. 10]. Upozorňuje na aktuálnosť prístupu J. M. Keynesa, v ktorom je trh v centre úspešnej ekonomiky, ale sám osebe nemôže správne fungovať. Štát musí hrať dôležitú úlohu nielen vtedy, keď je potrebné ekonomiku zachraňovať, keď trhy zlyhajú, ale reguláciou trhov ich zlyhaniu aj predchádzať. Snahou riešiť krízu zvýhodnením finančných inštitúcií sa zmenili aj pravidlá fungovania samotného kapitalizmu, pretože sa tým dlhodobo, alebo úplne vyradil z činnosti sankčný mechanizmus trhu a vytvoril sa „náhradný kapitalizmus“ s nejasnými pravidlami, ale s predvídateľnými dôsledkami – ďalšou krízou v budúcnosti. [9, s. 369 - 340].

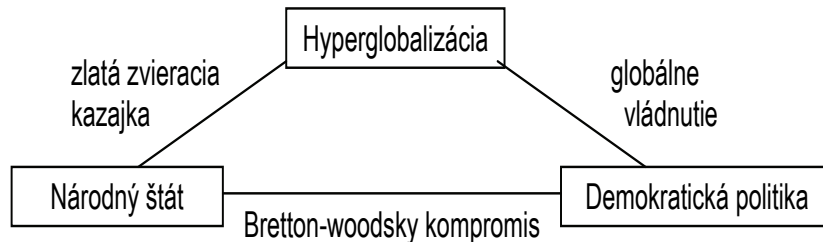
Zdanlivo prevratný, ale v skutočnosti logický koncept prístupu k ponímaniu štátu a jeho funkcií, avšak z hľadiska nového usporiadania štruktúry a fungovania svetovej ekonomiky predložil D. Rodrik vo svojej najnovšej knihe „Paradox globalizácie“. [7]. Jej ústrednú myšlienku výstižne vyjadruje jej podtitul „Prečo nemôžu globálne trhy, štáty a demokracia koexistovať“. Zdôrazňuje evidentný, ale dnešnou hyperglobalizáciou prehliadaný a ignorovaný fakt, že legitimizácia vládnutia sa v súčasnosti opiera a v dohľadnej budúcnosti bude opierať o demokraciu a jej mechanizmy ukotvené v rámci národných štátov. Preto

³ Nádejným smerom rozvíjania Governance je uplatňovanie tzv. štvorpartity v škandinávskych krajinách. Na užitočnosť jej perspektívneho využitia v našich podmienkach sme poukázali v „Stratégii rozvoja slovenskej spoločnosti“. [8].

záver vyjadrený v podtitule nazval fundamentálnou politickou trilémou a znázornil ju v podobe schémy 1. [7, s. 201].

S c h é m a 1

Fundamentálna politická triléma



Riešenie zdôvodňuje prechodom od hyperglobalizácie k umiernenej ukotvenej globalizácii, ktorá by sa realizovala na základe demokratických participatívnych princípov⁴.

4. Smerovanie k znalostne sociálnej modernizácii štátu

Mimoriadne závažným problémom modernizácie štátu v kontexte dlhodobu udržateľného ekonomického a sociálneho rozvoja je kríza sociálneho štátu a predpoklady jej modernizačného prekonávania. V povojnovom období sa v Európe a ani v USA v postrooseveltovskej dobe nereštauroval čistý trh v pôvodnej podobe. Prvých 25 rokov po 2. svetovej vojne bolo obdobím vôbec najdlhšieho a najdynamickejšieho neprerušovaného rastu priemyselných štátov. To na jednej strane vytváralo relatívne priaznivé podmienky pre sociálnu sféru, ale na druhej strane rozvoj sociálnej sféry nesporne tiež pozitívne vplýval na hospodársky rast. Vo väčšine štátov západnej Európy sa postupne rozvíjal

⁴ Ide o nasledujúcich sedem princípov:

1. trh musí byť hlboko ukotvený v systéme vládnutia, trhy však samy seba negenerujú, neregulujú, nestabilizujú a nerobia sa udržateľnými. Trhy a vlády (štát) treba chápať ako dve strany mince;
2. demokratické vládnutie a politické komunity sú prevažne organizované v rámci národných štátov; pravdepodobne tak v bezprostrednej budúcnosti zostanú. Efektívnosť a legitimizácia globálizácie sa má riešiť cestou posilňovania, nie okyptenia demokratických procedúr v rámci štátov;
3. k prosperite nevedie „jedna cesta“; dnešné inštitúcie sú len podmnožinou potenciálnych inštitucionálnych možností. Jadro inštitucionálnej infraštruktúry sa musí budovať na národnej úrovni, na ktorej sa rozvíjajú inštitúcie, ktoré navyiac vyhovujú konkrétnym krajinám;
4. krajiny majú právo podporovať svoje vlastné sociálne usporiadanie, reguláciu a inštitúcie. Medzinárodné dohody môžu byť dôležitým prínosom, ale ich úlohou je posilňovať integritu domáceho demokratického procesu, a nie aby ho nahrádzali;
5. krajiny nemôžu mať právo vnucovať ich inštitúcie iným. Ochranu vlastných hodnôt a regulácie treba ostro odlišovať od ich vnucovania iným;
6. účelom medzinárodného ekonomického usporiadania musí byť budovanie pravidiel fungovania a maňazovania prepojenia (interface) medzi národnými inštitúciami. Akcent na podstatnú riadiacu funkciu národných štátov vo svetovej ekonomike neznamená vzdať sa medzinárodných pravidiel. Ide však o to, aby multilaterálny režim umožnil národom najlepšie sledovať ich vlastné hodnoty, rozvojové ciele a prosperovať v rámci vlastného sociálneho usporiadania;
7. nedemokratické krajiny nemôžu počítať s rovnakými prvkami a privilégiami medzinárodného ekonomického poriadku ako demokratické. [7, s. 237 – 245].

európsky sociálny model v rôznych modifikáciách, ktoré mali v značnej miere podobné hlavné prvky a líšili sa skôr v ich dávkovaní. [4, s. 132]. V USA sa postupne začal formovať neoliberalný model, ktorý sa plne presadil od 80. rokov. Do polovice 90. rokov bola v súťaži ekonomickej výkonnosti medzi sociálnym a neoliberalným modelom meranej rastom produktivity úspešnejšia EÚ⁵.

Od polovice 90. rokov pod vplyvom súbehu hlbokých zmien nastal zvrät v kľúčových podmienkach, ktoré ohrozili sociálny model a, naopak, otvorili nebyvalý priestor neoliberalnému modelu. Predovšetkým to bol postupný prechod vyspelých štátov do prvej fázy postindustriálneho vývoja, keď 50 %-ný podiel sekundárneho sektora na celkovej pracovnej sile bol v závere industriálnej éry vystriedaný vyše 70 %-ným podielom terciárneho sektora.

V adaptácii na tieto nové podmienky získali USA pred EÚ značný predstih v uplatňovaní znalostných faktorov a v ich intenzívnom využívaní americkými TNK v prebiehajúcej globalizácii. Prechod USA na znalostne neoliberalný model im umožnil od polovice 90. rokov výrazne, konkrétne štvornásobne, zrýchliť rast integrálnej produktivity, a to z 0,1 na 0,4 %, pričom v EÚ sa, naopak, tento rast spomalil z 0,5 % na 0,2 %. [4, s. 134].

Tento aspekt vývoja predstavuje jednu z hlavných príčin krízy európskeho sociálneho modelu. Spočíva v tom, že nové civilizačné trendy postindustriálneho vývoja objektívne menia štruktúru ekonomiky, zvyšujú nároky na výdavky na vzdelanie a na jeho predlžovanie, na sociálnu sféru, kvalitu života, zdravie, na ozdravovanie a ochranu životného prostredia a na to, že ich podiel na celkových výdavkoch sa bude ďalej zvyšovať, a to bez ohľadu na to, či sa budú vynakladať solidárnym alebo trhovým spôsobom. Kombinácia oboch príčin spôsobila, že fungovanie sociálneho modelu v EÚ začalo vážne ohrozovať rozpor medzi predbiehaním jeho výdavkov pred rastom jeho výkonnosti. Navyše, USA prorastovou makroekonomickou politikou, oslabovaním kurzu dolára posilňovali exportnú a antimportnú konkurencieschopnosť zvýrazňovanú nízkym zdaňovaním a nízkou sociálnou ochranou práce. Tento trend podporovali aj MMF, SB a OECD. Proti sociálnemu štátu sa sformovala ucelená doktrína známa ako Parížsky konsenzus⁶. [1]. V rámci nej sa presadzovali najmä dve argumentačné línie. Prvá ignorovala objektívny rast nákladov na nové civilizačné výzvy a ako hlavný problém ťažkostí financovania verejných služieb zveličene zdôrazňovala plytvanie a zneužívanie sociálnych systémov. Riešením by malo byť ich obmedzenie a prechod na trhový režim cestou privatizácie. Druhá línia sa sústredila na zdôvodňovanie znižovania daní ako hlavného spôsobu urýchľovania hospodárskeho

⁵ Od začiatku povojnovej éry, keď úroveň produktivity západnej Európy nedosahovala ani polovicu úrovne USA, EÚ do polovice 90. rokov prakticky prekonala náskok USA, keď zaostávanie v produktivite znížila na púhych 5 %. [4, s. 133].

⁶ Vedecké zdôvodnenie mala poskytovať nová politicko-ekonomická paradigma, ktorou sa odvrhol keynesovský koncept, v ktorom bol v centre pozornosti agregátny dopyt, pričom hrali dôležitú úlohu vládne výdaje a namiesto určujúceho teoretického konceptu nastúpil monetarizmus M. Friedmana a ekonómia strany ponuky, v ktorých hlavnú úlohu mali peniaze, inflácia a agregátna ponuka. Úloha štátu sa zredukovala len na odstraňovanie prekážok efektívnej alokácie kapitálu a práce, teda na rušivú činnosť odborov, na minimalizáciu zákonov sociálnej ochrany, na znižovanie demotivujúcich daní a na to, aby sa v záujme prekonávania nahromadených problémov a obnovy rastu prostredníctvom dôslednej deregulácie a liberalizácie vzdal štát ekonomickej moci v prospech globálnych trhových síl.

rastu. K ich zásadnej relativizácii a spochybneniu významne prispeli empirickými analýzami M. Pick [4, 5] a K. Aiginger. [1].

Z nich vyplynulo, že plytvanie reálne predstavuje len malú časť, možno jednu desatinu zvyšovania výdavkov⁷. Taktiež spochybnili výhodnosť súkromných sociálnych služieb pred solidárnymi, keď z výsledkov analýz vyplynulo, že v súkromných systémoch sú väčšie riziká, sú nákladnejšie a menej dostupné⁸. Ako výrazne zveličený a idealizovaný sa ukázal vplyv znižovania daní ako najvýznamnejšieho faktora urýchľovania rastu. Analýzy ukázali, že je to vysoko nákladný a málo účinný spôsob. Znižovanie celkovej miery zdanenia prispieva k hospodárskemu rastu prevažne extenzívne a mnohonásobne menej ako je prínos znalostných faktorov rastu produktivity.⁹ Analýzy na jednej strane presvedčivo spochybnili zveličený vplyv plytvania sociálneho systému a stimulujúceho znižovania daní na rast ekonomiky, ale na druhej strane potvrdili aj spomalenie rastu produktivity, hospodárskeho rastu a oslabovanie relatívnej konkurencieschopnosti EÚ, ohrozujúce dlhodobé základy jej sociálneho modelu¹⁰.

5. Modernizácia štátu a jej globálne súradnice

Rozpor medzi predstihom rastu výdavkov sociálneho štátu a neadekvátnou výkonnosťou jeho ekonomiky zdanlivo opodstatňoval prechod k neoliberalnému modelu. Hlbší štruktúrovanejší pohľad „dovnútra“ európskeho sociálneho modelu síce potvrdzuje jeho viaceré všeobecné črty v jednotlivých krajinách, ale hlavne odhaľuje výrazné národnoštátne špecifiká a navodzuje hľadanie odpovede na otázku minimalizácie, či modernizácie sociálneho štátu. Kríza európskeho sociálneho modelu a pokusy o jej prekonanie viedli k sformovaniu štyroch relatívne homogénnych nástupníckych modelov¹¹ a súťaže nielen medzi nimi, ale aj vo vzťahu k znalostne liberálnemu modelu USA. Nástupnícke modely sa z pôvodného modelu vytvárali rozdielnymi, až protichodnými reformami a prístupmi

7 Prieskumy ukázali, že dobrovoľná nezamestnanosť sa podieľala na celkovej nezamestnanosti asi jednou pätinou a s ňou spojené sociálne dávky predstavovali len asi 0,2 % HDP. Podobne, okolo 0,2 % HDP, predstavovalo plytvanie liekmi poisťovcami zdravotného poistenia. [4, s. 111].

8 Súkromné penzijné systémy majú neistú budúcu kúpnu silu penzií, režijné náklady pohltia okolo 30 % poisťného oproti 3-5 % v solidárnych systémoch a sú pre chudobných prídrahé. Súkromné zdravotníctvo je podstatne nákladnejšie ako solidárne (v USA napr. zhruba dvojnásobne). Aj sebadômyselnejšie systémy úverov na štúdium pri spolplatnení vysokoškolského štúdia nevyhnutne vedú k určitej príjmovej selekcii prístupu k vzdelaniu, a teda k diskriminácii. [4, s. 111].

9 Z výsledkov analýz vyplynulo, že zníženie miery zdanenia o jedno percento v pomere k HDP môže prispieť k jeho zvýšeniu o menej ako 0,1 %. Podstatne viac, takmer päťnásobne, však prispieva k zvyšovaniu chudoby. Zníženie celkovej miery prerozdelenia HDP (súčet zdanenia a schodku verejného rozpočtu) o jedno percento spôsobuje zvýšenie miery chudoby o viac než 0,4 %. [4, s. 136].

10 Od začiatku 70. rokov do polovice 90. rokov sa dlhodobo zvyšovala miera prerozdelenia HDP, a to zo 41 % na 46 %, a bola navyše dofinancovaná zvýšením schodkov rozpočtov z 3 % na 5 %; tým sa príjmy z oboch zdrojov pre potreby solidárneho financovania celkovo zvýšili o 7 % v pomere k HDP. Od polovice 90. rokov nastal zvrät. Zvyšovanie zloženej daňovej kvóty sa zastavilo a schodky sa do roku 2000 škrtnými znížili o 4 %. [5, s. 698].

11 Výstižne ich vymedzil M. Pick ako znalostne-sociálny model (Dánsko, Fínsko, Švédsko), zadržovací model (Nemecko, Francúzsko, Taliansko), hybridný model (Veľká Británia) a ultraliberálny doháňací model (ČR, Maďarsko, Poľsko), pričom v rámci neho ešte ako jeho radikálnejší variant označil skupinu pobaltských štátov a SR. [5, s. 701-705].

k hodnoteniu úlohy a sily sociálneho štátu, charakterizovaného mierou prerozdelenia predovšetkým pre sociálnu a zdravotnú ochranu.

Komparatívna analýza¹² presvedčivo ukázala, že ekonomicky a sociálne najúspešnejším je od polovice 90. rokov znalostne-sociálny model vyvinutý v Dánsku, vo Fínsku a vo Švédsku, založený na solidárnom rozvíjaní znalostnej modernizácie ekonomiky a spoločnosti. Krízu sociálneho modelu vplyvajúcu z predbiehania výdavkov pred výkonnosťou prekonal tento model aktívne zvyšovaním výkonnosti znalostnou cestou. Jadro úspechu spočívalo v politike drahej práce a v reštrukturalizácii výdavkov verejných rozpočtov, a to výrazným zvýšením výdavkov na znalosti (výskum a vzdelanie), ktoré v roku 2001 dosiahli 11 % HDP a boli o 4 – 5 percentuálnych bodov vyššie ako v ostatných modeloch. Zároveň sa vzdal svojho sociálneho nadštandardu. Najvýraznejšiu reštrikciu medzi porovnávanými modelmi však nepoužil len na pasívne prekonávanie deficitu, ale hlavne na modernizačnú reštrukturalizáciu ekonomiky. Zachoval silný sociálny štát s vysokou mierou prerozdelenia HDP, ktoré je však vysoko funkčné. Znalostne-sociálny model je tak založený v značnej miere na solidarite, bez sociálnych bariér a ku komparatívnym výhodám sociálneho modelu, k motivačnej účinnosti trhu a sociálnej súdržnosti pridal ešte komparatívnu výhodu založenú na intelektualizovanej relatívne drahej práci. Predstihuje ostatné nástupnícke modely, ako aj neoliberalne znalostný model USA nielen v produktivite práce, ale aj v integrálnej produktivite výrobných faktorov, čo je rozhodujúce pre dlhodobu udržateľnú výkonnosť a pre konkurencieschopnosť. Novšie analýzy ukázali, že tento vývoj pokračuje aj po roku 2000 a že znalostne-sociálny model úspešne obstál v teste v reálnom živote¹³. Je úspešnejší aj vo vzťahu k prevažne trhovou cestou rozvíjanej modernizácii neoliberalne znalostného modelu USA, a to napriek tomu, že tento podporuje výkonnosť výrazným oslabovaním domácej meny, tlakom na znižovanie daní a sociálnej ochrany práce, ako aj podporou domáceho dopytu schodkovými rozpočtami.

Perspektívnosť a konkurencieschopnosť znalostne-sociálnej modernizácie štátu preverila aj globálna ekonomická kríza. Škandinávské štáty s najvyššou mierou prerozdelenia dosahujú najnižšie rozpočtové deficity.

T a b u l k a 2

Podiel daní a príjmov vlády na hrubom domácom produkte vybraných krajín (rok 2009)

Krajina	Podiel celkových príjmov vlády (aj nedaňových) na HDP	Podiel daní (bez sociálneho poistenia) na HDP	Deficity rozpočtov krajín za rok 2009 k HDP
Španielsko	34,7 %	18,7 %	-11,2 %
Portugalsko	41,6 %	22,2 %	-9,4 %
Írsko	34,1 %	21,5 %	-14,3 %

¹² Priekopnícku zásluhu na nej má M. Pick, ktorý jej zásadné výsledky v ucelenej podobe publikoval v časopise Politická ekonomie, č. 5, 2006.

¹³ Aj po roku 2000 škandinávské krajiny pokračovali v uplatňovaní znalostne-sociálneho modelu. Podľa údajov Eurostatu v roku 2004 mali naďalej výrazne o 3 – 4 percentuálne body vyšší podiel výdavkov na znalostné faktory (vzdelanie, výskum a vývoj a IKT) ako bol priemer EÚ15 a dlhodobu si udržiujú pozície na popredných miestach globálnej konkurencieschopnosti. Potvrdil to aj IMD World Competitiveness Yearbook 2008.

Grécko	36,9 %	19,3 %	-13,5 %
Nemecko	44,3 %	23,6 %	-3,3 %
Francúzsko	48,1 %	24,9 %	-7,6 %
Dánsko	55,8 %	47,1 %	-2,8 %
Fínsko	53,2 %	29,9 %	-2,4 %
Švédsko	55,7 %	35,9 %	-0,8 %

Prameň: Government Finance Statistics. Eurostat, 2010/1.

V kontexte globálnej krízy sa ako jedno z kľúčových východísk jej prekonávania a ako predpoklad vytvárania podmienok dlhodobo udržateľného ekonomického a sociálneho rozvoja ukazuje určité prinavrátanie, či obnova suverenity štátov odňatej hyperglobalizáciou. Nie je to teda odbúravanie sociálneho štátu, ale jeho znalostne sociálna modernizácia.

Literatúra

- [1] AIGINGER, K.: Towards a new Europe and Model of a Reformist Welfare State: Alternative for the USA Model. Economic Survey of Europe. European Economic Commission UN, No. 1, 2005.
- [2] DEEPAK, N.: Governing Globalisation: Issues and Institutions. New York: Oxford University Press, 2002.
- [3] MADDISON, A.: The World Economy: A millennial perspective OECD. 2001.
- [4] PICK, M.: Stát blahobytu, nebo kapitalismus? Jihlava: Grimmus, 2011.
- [5] PICK, M.: Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA. In: Politická ekonomie, č. 5, 2006, roč. LI V. ISSN 0032-3233.
- [6] REICH, R.: The Future of Success. New York: Vintage, 2002.
- [7] RODRIK, D.: The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy can't coexist. New York: Oxford University Press, 2011.
- [8] Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Veda, 2010.
- [9] STIGLITZ, J.: Im Freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft. München: Siedler Verlag, 2010.
- [11] ŠIKULA, M.: Minimalizácia alebo modernizácia štátu? In: Ekonomický časopis, č. 8, 2011, roč. 59. ISSN 0013-3035.
- [10] ŽIDEK, L.: Dejiny světového hospodářství. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2007.

Kontakt

prof. Ing. Milan Šikula, DrSc.
riaditeľ
Ekonomický ústav SAV
Šancová 56
811 05 Bratislava
E-mail: milan.sikula@savba.sk

Nová éra civilizácie – výzva na zmenu podnikania, organizácií a manažmentu

prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.

Abstrakt

Pripravujeme sa na život v tretej vlnе civilizácie. Najvýznamnejšou úlohou v nej budú vedomosti. Budúcnosť je nezmapovaná krajina. Podnikanie nebude lineárnou extrapoláciou minulosti. Nová éra spoločnosti potrebuje nový druh organizácií. Úspešné môžu byť malé i veľké podniky. Vyžadujú si však zodpovedajúcu štruktúru a správne vedenie. Významnú úlohu má v nich proces dekompozície a integrácie. Podnikové riadenie potrebuje novú filozofiu, a to manažment zmien. Orientácia na konečný výsledok činnosti si vynucuje využívať koncepciu tímov. Nový význam nadobúda dobrá podnikateľská stratégia. Na uskutočnenie zmien v organizáciách budú potrebné predovšetkým vodcovské osobnosti, schopné rozvíjať sociálnu architektúru organizácií.

Kľúčové slová: civilizácia, vedomosti, neznáma budúcnosť, organizácie, podniky, proces dekompozície a integrácie, manažment zmien, tímy, podnikateľská stratégia, vodcovské osobnosti, sociálna architektúra

New era of civilization - the challenge for the change of the business, organization and management

Abstract

We are preparing ourselves for the life in the third wave of the civilization. The most significant task in these times is the wisdom. The future is not mapped country. The business will not be linear extrapolation of the past. New era of the society needs a new kind of the organizations. The prosperous ones can be both small and big enterprises also. However, both require an adequate structure and right leadership. The important role will be the decomposition and integration. The business management needs a new philosophy, which is in fact a change management. The entrepreneurs orientation for the final results of theirs activity enforces those who utilize the conception of team work. The great importance is acquiring a good business strategy. The realization of these changes in the organizations will need leader personalities first of all, to be able to develop a social architecture of the organizations.

Keywords: civilization, knowledge, terra incognita, organizations, enterprises, process of the decomposition and integration, change management, teams, enterprise strategy, leaders personality, social architecture

Úvod

Nachádzame sa na konci jednej cesty vývoja ľudskej civilizácie, t.j. jej druhej vlny a pripravujeme sa na zajtrajšok, čiže na život v tretej vlnе civilizácie.

A. Toffler vo svojej knihe „Powershift“ (Mocenský posun) nazýva toto obdobie terra incognita, t. j. nezmapovaná krajina zajtrajška. [3, s. 20].

R. Gibson opisuje očakávaný stav takto: Keď sa dívame dnes do budúcnosti, ani trochu nie sme si istí tým, kam máme vlastne namierené a ako sa tam dostaneme... Vydávame sa do úplne iného sveta 21. storočia, preto musíme prehodnotiť budúcnosť... Neexistuje pritom žiadna „pohodlné vydláždená cesta“, žiadna „jediná najlepšia cesta“. [3, s. 20 - 21].

Vplyvom týchto nových civilizačných trendov dôjde súčasne k podstatným zmenám i v oblasti podnikania, v profile organizácií a v ich manažmente. Napriek tomu, že obraz o nich v budúcnosti nie je ešte celkom jednoznačný, táto teoretická stať sa snaží naznačiť ich možné základné budúce vývojové tendencie.

1. Budúcnosť podnikania nebude lineárnou extrapoláciou minulosti ani súčasnosti

Jednou z najdôležitejších ostatných zmien vo vyspelých štátoch, ktorá ovplyvní budúcnosť, je prechod spoločnosti a ekonomiky z industriálnej éry na spoločnosť a ekonomiku, v ktorých najvýznamnejšiu úlohu majú mať vedomosti. Paralelne s nimi nastali, prípadne nastávajú však vo svete i ďalšie podstatné zmeny, ktoré spôsobujú jeho turbulenciu.

V dôsledku týchto nových trendov očakávame zásadné zmeny v ekonomike a zvlášť v oblasti podnikania.

E. H. Edersheimová, konzultantka v poradenstve firiem USA, charakterizuje prebiehajúci zvrät v podnikaní tak, ako ho uvádzame nižšie:

„Ustálený svet podnikania, t.j. svet, ktorý som skúmala a o ktorom som sa domnievala, že som ho v priebehu 20 rokov práce... veľmi dobre poznala, prevrátila hore nohami nepočítelná revolúcia... V období od konca 2. svetovej vojny až do začiatku 90. rokov prichádzali zmeny do podnikania postupne, predvídateľným spôsobom. Ale potom nastal boom!“

Podľa autorky prebehla nepočítelná revolúcia na piatich frontoch, t. j. došlo k nesmiernemu zrýchleniu pohybu informácií, výbušne sa rozšírila geografická pôsobnosť firiem i zákazníkov, demografické predpoklady boli postavené na hlavu, zákazníci prevzali kontrolu nad firmami, padli steny vymedzujúce vnútro firmy a „vonkajšok“ firmy. [1, s. 27].

J. Truneček, český profesor, opisuje nové zmeny takto: „...Sme svedkami závažných komplikovaných javov: v celospoločenskej rovine dochádza k posunu paradigmy od industriálnej spoločnosti k vedomostnej spoločnosti... a podnikové okolie sa mení zo spojitého na nespojité (turbulentné)... Turbulencia sa prehlbuje až k hranici chaosu“. [8, s. 23 - 24, s. 33].

V tejto súvislosti sa autor odvoláva na P. F. Druckera, ktorý odvodil poňatie turbulencie v podnikateľskom prostredí a vysvetľuje tento stav takto:

„Turbulencia, diskontinuita je v kontraste s minulým spojitým prostredím. Dnes sa už nemôže počítať s bežným a predvídateľným priebehom konjunkturálneho cyklu tak, ako

to bolo predtým, t.j. s postupom prosperita, potom recesia a zase prosperita. V súčasnom podnikateľskom prostredí nie je nič konštantné alebo predvídateľné. Menia sa aj životné cykly výrobkov, a to tak, že ich priebeh v budúcnosti nemôžeme už posudzovať podľa minulosti. Aj štruktúru a povahu konkurencie môžeme v budúcnosti len veľmi ťažko a s dostatočnou mierou pravdepodobnosti zvládnuť“. [8, s. 32].

Podobné hodnotenie existujúcej spoločenskej a ekonomickej situácie vo svete prezentujú známi americkí autori Ph. Kotler a J. A. Caslione, ktorých úvahy ovplyvnili taktiež myšlienky P. F. Druckera, označovaného za otca manažmentu.

Podľa nich tradičný pohľad manažérov na existenciu dvoch základných trhových podmienok (striedanie prosperity a recesie - pozn. M. S.) vo svete a im zodpovedajúcich dvoch herných plánov na vedenie firiem ...je už neaktuálny. Okrem dvojice základných trhových podmienok jestvujú i ďalšie. Podmienky sa môžu pritom nečakane meniť, prelievať jedna do druhej a potom do ďalšej...Veľké otrasy sa dejú častejšie a sú následkom rastúcej prepojenosti globálnej ekonomiky...Tieto prichádzajú v najrôznejších „veľkostiach a tvaroch“. [2, s. XV-XVI].

Žijeme vo veľmi zložitej dobe, keď mnohé veci, ktoré patrili nášmu bytiu miznú, kým nové sa ešte nezrodili a nezaujali svoju pozíciu. Musíme sa naučiť existovať v chaose a v neistote a nájsť v nich vlastné útočisko bezpečia.

V týchto podmienkach sme zároveň svedkami obrovského kvasu tvorivého myslenia a hľadania východísk a alternatív.

Treba si preto uvedomiť a brať do úvahy to, čo tvrdí Ch. Handy, považovaný za najväčšieho britského filozofa podnikateľstva, ktorý pôsobí ako profesor na London Business School, že na budúcnosť „sa nemôžeme dívať ako na pokračovanie minulosti, že veci, ktoré nás dostali tam, kde sme, sú zriedkakedy totožné s vecami, ktoré nás na tomto mieste môžu udržať a že na budúcnosť musíme hľadiť ako na rad diskontinuití a naučiť sa pokladať túto skutočnosť za samozrejmu.“ [3, s. 38].

Autor vidí jedinou možnosť ako dať budúcnosti zmysel v organizáciách, v spoločnosti i vo vlastnom živote v tom, že vezmeme budúcnosť do vlastných rúk, a nie len v násilnom reagovaní na ňu. Odvoláva sa na spisovateľa G. B. Shawa, ktorý kedysi napísal, že rozumný človek reaguje na svet, zatiaľ čo nerozumný sa snaží svet prinútiť, aby reagoval na neho. [3, s. 39].

2. Nové poňatie organizácie

Nová éra spoločnosti potrebuje nový druh organizácií, a to taký, ktorý odráža podmienku informačného veku, a nie priemyselnej minulosti.

R. Gibson vyjadruje túto požiadavku metaforicky: „Jazda na území nazvanom terra incognita si vyžaduje organizačné vozidlo celkom nového typu, ktoré nemá takmer či skôr vôbec nič spoločné s veľkými „luxusnými limuzínami“ minulosti. Šampiónmi 21. storočia budú ľudia, ktorí svoje organizácie dokážu transformovať na niečo, čo sa bude podobáť skôr džípu, teda vozidlu s pohonom na všetky štyri kolesá, vhodného pre akýkoľvek

terén, vozidlu malému, dravému a dokonale ovládateľnému, vozidlu, ktoré sa v neistom teréne dokáže rýchlo premiestňovať a meniť smer a ktoré je schopné rýchlo reagovať na meniacu sa povahu podnikateľského prostredia, na meniaci sa charakter konkurencie a na meniace sa potreby zákazníkov. Navzdory uvedenej automobilistickej metafory bude nové vozidlo musieť mať nie profil stroja, ale biologického organizmu“. [3, s. 25].

Každá organizácia sa musí preto pripraviť na to, že zanechá mnoho z toho, čo dosiaľ robila alebo dokonca i všetko. Týka sa to nielen podniku, ale i vlády. Všade budú potrebné radikálne zmeny. „Ak je zmena vnútri organizácie menšia ako zmena, ktorá prebieha vonku“, tvrdí J. Welch, „organizácia upadá. Radikálne zmeny vnútri organizácie nie sú bezbolestným procesom, ale bez bolesti nebude zisk a nebude potom ani organizácia“. [8, s. 25].

V dnešnej dobe organizácie veľmi rýchlo zanikajú. Podľa Ch. Handyho celá tretina z 500 najväčších podnikov z prehľadu časopisu Fortune po siedmich rokoch vôbec neexistuje. [3, s. 33].

R. Gibson zase uvádza, že „nemálo“ niekdajších popredných firiem zo súperenia celkom odpadlo a zapadlo do zabudnutia. Mýtus „dokonalosti“, ktorý sa zrodil začiatkom 80. rokov a ktorému tak veľa ľudí uverilo, bol ešte na konci príslušného desaťročia mŕtvý“. [3, s. 19].

Pokiaľ ide o vývoj veľkostnej štruktúry podnikov v budúcnosti, W. Bennis vyjadruje názor, že „...v globálnej ekonomike budeme svedkami toho, že úspešné môžu byť malé i veľké podniky. Treba len nájsť pre konkrétnu organizáciu v konkrétnom odbore správnu veľkosť a potom ju zabezpečiť správnou štruktúrou a správnym vedením“. [3, s. 158].

Na margo tohto problému treba poznamenať, že v USA existujú dnes práve malé podniky, ktoré vytvárajú globálnu ekonomiku, a nie podniky skupiny Fortune 500.

J. Naisbitt, pravdepodobne najznámejší svetový prognostik, pokladá za skutočne veľmi pozoruhodné, že 500 najväčších podnikov podľa prehľadu časopisu Fortune predstavuje dnes (jeho kniha vyšla v roku 1997 - pozn. M.S.) len 10 % ekonomiky USA, kým v roku 1970 tvorili 20%. V tom čase autor predpokladal, že až sa dostaneme do budúceho desaťročia (rozumej do roku 2010) a budúceho storočia (čiže do obdobia rokov 2100), klesne podiel firiem Fortune 500 na necelých 5 % ekonomiky USA.

Prognostik zároveň tvrdí, že dominantnou silou globálnej ekonomiky 21. storočia budú malé a stredne veľké aktéri. [3, s. 210 - 211].

Veľké, najmä gigantické podniky majú niektoré významné prednosti, vyplývajúce napríklad z hromadnej výroby a iných výhodných čŕt, a preto sa nemôže stať, že by v budúcnosti zanikli ako kategória. Všetky výhody prameniace z veľkosti nemôžu však tieto podniky získať bez problémov byrokracie a ostatných prejavov neekonomickosti, ktoré sú spojené s ich veľkosťou. Preto ak majú mať schopnosť konkurovať malým a rýchle reagujúcim firmám, musia si počínať ako ony. To znamená, že musia sa pretvoriť na systém malých, relatívne nezávislých a ľahko zvládnuteľných jednotiek.

W. Bennis vidí správnu odpoveď na uvedenú dilemu v tom, že „...väčšina úspešných organizácií bude v sebe spájať nejakým spôsobom najlepšie charakteristické črty veľkých i malých podnikov. Preto...najlepším riešením, najmä pre veľkú korporáciu, je federalizmus.

Federácie...ponúkajú okrem sily dostatočnú flexibilitu potrebnú na to, aby sme si dokázali poradiť s dnešnou turbulentnou dobou. Sú pohotovejšie a prispôsobivejšie meniacim sa podmienkam“. [3, s. 159].

Uvedený trend pokladá za nevyhnutný aj J. Naisbitt, ale potvrdzuje to aj prax. Autor píše: „Na celom svete sme dnes svedkami toho, že dokonca i gigantické podniky sa transformujú na siete podnikateľov. Rozpadajú sa na konfederácie malých autonómnych podnikov, ktoré stále viac využívajú externých dodávateľov a znižujú počet úrovní riadenia i počet zamestnancov“.

Zároveň vyslovuje presvedčenie, že „ak sa veľké podniky nedokážu transformovať na malé a pohyblivé jednotky, nebudú mať v 21. storočí šancu na prežitie. [3, s. 212].

Popri trende dekompozície veľkých podnikov nadobúda osobitný význam aj proces ich integrácie. Podniky na celom svete spájajú svoje prostriedky a uzatvárajú rôzne spojenectvá...Platí to všeobecne, ale platí to najmä pre malé podniky, ktoré vytvárajú rozličné strategické partnerstvá, prekračujúce i národné hranice. Týmto spôsobom si podniky zabezpečujú výhody plynúce z veľkosti organizácií.

V podnikateľskom prostredí, v ktorom dochádza k neustálym zmenám, musí sa zmeniť aj organizačná štruktúra organizácií. Je to nevyhnutné, a to preto, aby sa prekonali všetky pôvodné organizačné bariéry brániace tomu, aby sa niečo robilo inak. V nových podmienkach nepotrebujeme pevnú organizačnú štruktúru, ale štruktúru, ktorá umožňuje adaptáciu. Je to štruktúra dosť voľná, čo je síce jej nedostatkom, ale súčasne i najväčšou prednosťou.

K. Kellymu, vychádzajúcemu z objavu, že to, čo sa deje vo svete prírody a v mnohom sa zhoduje s tým, k čomu dochádza v zložitých organizačných vzťahoch, vyplýva záver, že „...namiesto toho, aby sme sa snažili pochopiť podniky pomocou nejakého industriálneho modelu - ako samotné subjekty, ktorých fungovanie má mechanický charakter, budeme musieť začať ich chápať skôr ako ekologické organické systémy...

Prirodzenou organizačnou metaforou zložitosti je čosi, čo sa pokladá za sieť...Nová metafora nám teda hovorí, aby sme organizácie vytvárali biologickým spôsobom, čo znamená, že musíme užívať siete...

Sieť je v zásade decentralizovaným organizmom, ktorý nemá žiadne jasne vymedzené hranice ani žiadne centrum...

Na podnikovej scéne dochádza k istým významným zmenám...Prechádzame tak od monolitických, vertikálnych a homogenizovaných inštitúcií k nesmierne decentralizovaným, nesmierne rozčleneným heterogénnym a splošteným organizáciám. Ináč povedané, k sieťam“. [3, s. 241 - 244].

3. Manažment zmien organizácie

A. a H. Tofflerovci uvádzajú, že „až do nedávnej doby vo väčšine toho, čo sa tvrdilo v učebniciach manažmentu a prednášalo na školách..., sa odrážalo myslenie „druhej vlny“... [3, s. 13].

Keďže podniky si navzájom konkurujú vo svete, v ktorom vládne neustála zmena, výsledkom je poznanie, že sa nedajú už riadiť rovnako ako v minulosti. Tradičné systémy podnikového riadenia rýchlo zastarávajú a nie sú schopné riešiť problémy doby. Súčasná revolúcia núti podniky konať radikálne novým a neustále sa meniacim spôsobom, v dôsledku čoho sa stavia rad teórií druhej vlny na hlavu. Podnikové riadenie potrebuje pre meniace sa okolie novú filozofiu, a tou sa stáva manažment zmien.

„Manažment zmeny znamená navodiť taký stav, v ktorom je reorganizácia permanentná. Reinžinieringové prístupy sa dokonca netaja tým, že rozbíjajú i to, čo funguje a hlásia sa k filozofii typu, „ak to nie je rozbité, rozbite to, aby ste mohli začať znova.“ Každá organizácia, ktorá chce v turbulentnom prostredí prežiť alebo byť dokonca najlepšia, musí nepretržite pracovať na svojom permanentnom zdokonaľovaní a musí to robiť systematicky...Súčasní manažéri si musia uvedomiť, že každodenná reakcia na zmeny je ich povinnosťou, a nie len okrajovou záležitosťou“. [8, s. 37 - 38].

V tejto súvislosti je nevyhnutné poznamenať, že zvyšujúca sa nestabilita okolia prináša zároveň do riadenia aj kvalitatívnu zmenu. „Predtým negatívne hodnotenie turbulencie, pociťované ako hrozba, sa začína meniť. Nestabilita okolia sa stáva ideálnou podnikateľskou príležitosťou pre pripravených. Nespojitéj vývoj sa už prestáva vnímať ako hrozba a začína sa, naopak, pociťovať ako výzva v tom zmysle, že ho treba využiť vo svoj prospech“. Dobré pripravené podniky môžu nájsť v rýchlo sa meniacom prostredí nové podnikateľské podnety. [8, s. 34].

Veľmi závažnou potrebou na zmenu systému riadenia vnútri organizácie je zbaviť sa tradičného modelu „príkazov a kontroly“, používaného v posledných dvoch storočiach, a to tak, ako to navrhuje M. Hammer.

Podľa autora základným princípom tradičného modelu je, že „... jednotlivci sa majú riadiť príkazmi...zhora. Všetka inteligencia a všetka múdrosť sa sústreďuje na vrchole organizácie. Zásadné strategické rozhodnutia prijíma malá hŕstka ľudí. Ostatnými členmi organizácie sú buď „pešiáci“, ktorí zabezpečujú prácu, alebo strední manažéri, ktorí odovzdávajú príkazy zhora nadol a informácie zdola nahor...

Tradične vychádzame z predpokladu, že ľudia sú obmedzení sprostáčikovia. To znamená, že musíme pre nich koncipovať len veľmi jednoduché úlohy...A to zase vedie k budovaniu zložitých organizačných procesov...Zložité procesy sú však samou svojou podstatou neprispôsobivé, nepružné, nekvalitné a nákladné...

Preto musíme začať od premisy, že to, čo potrebujeme, sú vysoko výkonné procesy...

Treba, aby jednotlivci vykonávali väčšiu časť práce...a nielen jej drobné izolované fragmenty. Avšak širšie pracovné náplne vyžadujú intelektuálne vyspelejších jedincov...

Musíme sa vrátiť ku koncepcii, v ktorej sa ľudia nesústredujú na jednotlivú operáciu..., ale na konečný výsledok. A čo k tomuto vedie? Proces. Nie individuálna pracovná operácia, ale súbor operácií. Keďže procesy nemôžu vždy zabezpečiť jednotlivé osoby, vraciame sa ku koncepcii tímov...Je to teda zákazníkmi stimulované a na zákazníkov orientované prostredie, v ktorom výsledok vytvárajú tímy profesionálov“. [3, s. 103, s. 105].

V súvislosti s prípravou na zajtrajšok R. Gibson tiež zdôrazňuje, že „vrútiť sa do budúcnosti s organizačným vozidlom nového typu samo osebe nestačí. Potrebujeme rovnako jasne formulovaný názor na to, kam máme namierené, teda víziu toho, kde chceme byť zajtra a akým smerom by sme sa mali uberať dnes, aby sme sa tam úspešne dostali. V opačnom prípade by sme mohli zistiť, že do budúcnosti kráčame vonkoncom bezcieľne..., zatiaľ čo ostatní nás nechávajú za sebou...

...Ak sa zlepšíme v tom, čo robíme, stačí to len na to, aby sme sa udržali v konkurenčnom boji... Ak chceme vyhrať, budeme musieť predstihnúť konkurenciu, rozhodnúť sa, kam by sme sa chceli dostať a postarať sa o to, by sme sa tam dostali prví...

V 21. storočí zvíťazia tí, ktorí budú udržiavať náskok pred krivkou zmien... Povedané slovami Ch. Handyho, budú to tí, ktorí „vynaliezajú svet“ a nie tí, ktorí naň reagujú“. [3, s. 26 - 27].

„Pred nedávnym časom,“ napísal citovaný autor, „bolo medzi podnikmi v móde vyhlasovať sa za organizácie riešiace problémy. V skutočnosti ide o chybný prístup, pretože keď problém objavíte a začnete ho riešiť, strácate už pôdu pod nohami. Musíte mať pred problémom náskok. Musíte vynaliezať svet. Musíte myslieť v dimenziách „druhej krivky“. [3, s. 19].

Podobný názor vyjadruje k tejto téme E. H. Edersheimová, ktorá pokladá za najvýznamnejší dôsledok tzv. nepočítateľnej revolúcie pre svet novú úlohu a nový význam dobrej podnikateľskej stratégie. Stratégia je dôsledkom proaktívnych a inovačných krokov, ktoré vytvárajú príležitosti.

Podľa nej sa stratégia musí pohybovať a musí byť vypracovaná rýchlosťou, ktorá zodpovedá tomu, čomu sa hovorilo taktika. Oboje musí prebiehať v reálnom čase. Na vytvorenie hlavného plánu nemáte k dispozícii šesť mesiacov, ani štvrťrok. Príležitosti miznú rovnako rýchlo, ako sa ich možno zmocniť. Stratégia nie je cieľ. Je to smer ako dať dohromady jednotlivé skladobné prvky a z nich stavať. S ohľadom na stratégiu sa musí zabezpečiť nepretržitá spätná väzba, aby sa dosiahnuté výsledky mohli v reálnom čase premietiť do vylepšenia a do príslušných úprav stratégie“. [1, s. 43 - 44].

Zmenu myslenia a osvojenia si nového strategického správania sa u biznis lídrov v ére pokračujúcej a nepretržitej turbulencie a vystupňovaného chaosu, a to s cieľom minimalizovať svoju zraniteľnosť a využiť možnosti tzv. novej normality, vehementne zdôrazňujú a zdôvodňujú autori Ph. Kotler a J. A. Caslione, ktorí v citovanej knihe predstavujú systém manažmentu chaosu. [2].

4. Lídri organizácií – stratégovia ich budúcnosti

Na uskutočňovanie zmien v organizáciách budú potrební schopní ľudia, predovšetkým vedúci, ktorí musia dosiahnuť, aby prekvapenie na trhu vytvárala ich firma, a nie konkurencia. To znamená, že nepôjde už len o predvídanie budúcnosti, ale o jej aktívnu tvorbu a o zabezpečovanie jej splnenia pri podpore zo strany spolupracovníkov.

Rámcový obraz o základných atribútoch vedúcich organizácií prezentujú tvorcovia „kódu lídrov“, ktorí ho definujú vo svojej rovnomennej knihe pomocou piatich dimenzií, resp. pravidiel, ktorými, usporiadanými podľa dôležitosti, sú:

- líder ako stratég – vyjadruje ho pravidlo „tvoríte budúcnosť“
- líder ako realizátor – znamená potrebu premeny jeho poznatkov na činy
- líder ako manažér talentov – ide o zabezpečenie angažovanosti súčasného talentu
- manažér rozvoja ľudských zdrojov – spočíva v budovaní nasledujúcej generácie
- osobná spôsobilosť lídra – požaduje investície do seba. [9, s. 9].

Prvoradou úlohou moderného lídra v nových podmienkach je byť stratégom.

Stratégovia odpovedajú na otázku „kam smerujeme“ a zaručujú, aby všetci okolo nich toto smerovanie pochopili. Nielen predvídajú, ale ich snahou je aj vytvoriť budúcnosť, ktorá je atraktívnejšia ako prítomnosť. Stratégovia majú svoj pohľad na budúcnosť a sú schopní uviesť organizáciu do optimálneho postavenia pre tvorbu budúcnosti a reakcie na ňu. [9, s. 10].

V tomto kontexte treba opätovne pripomenúť, že riadiaci pracovníci si v minulosti osvojili a majú istý konzervatívny pohľad na svet, a teda i určitú prax ako pracovať s očakávanými zmenami na trhu. Zorný uhol ich vnímania im pritom napovedá, akoby časy boli normálne (vešia bud' prosperitu alebo klesajúci dopyt - pozn. M. S.). Toto chápanie dvoch základných trhových podmienok a dvoch „herných plánov“ pri vedení firiem je však už prekonané.

Aplikácia uvedených tradičných prístupov k riešeniu nových druhov turbulencií vedie u mnohých manažmentov k nesprávnym reakciám, čo znamená pre nich veľké nebezpečenstvo. Ekonomická nestálosť môže preto viesť priviesť aj tých najskúsenejších predstaviteľov firiem k tomu, že robia vážne chyby.

Podnikoví lídri potrebujú nový pohľad na svet a nový systém ako ho zvládať.

„Keďže lídri musia viesť spoločnosti počas väčších turbulencií, potrebujú systém, ktorý umožní im robiť lepšie rozhodnutia..., ktorý im pomôže vyrovať sa s chaosom“. [2, s. XVI-XVII].

Turbulencia a následný chaos stavia každú organizáciu do odlišnej situácie. Sú také, ktoré znášajú väčšie riziko ako iné. Preto „podnikoví lídri musia začať posudzovať veľké množstvo makroekonomických výsledkov, vytvoriť veľké množstvo scenárov s vhodnými strategickými reakciami a následne prijať opatrenia, aby sa ich organizácia stala vníma-vejšia, silnejšia a pružnejšia“. [2, s. 65].

Vypestovať cieľ na predvídanie toho, kam by mala mieriť organizácia budúcnosti, nemôže zabezpečiť tradičné vedenie organizácie, ale len vodcovské osobnosti nového typu, o ktorých R. Gibson píše, že úspešné vodcovské osobnosti zajtrajška budú tým, čo W. Bennis nazýva „vodcovia vodcov“ a ktorí zabezpečia decentralizáciu moci a decentralizáciu stratégie, a to tým, že do procesu vynaliezavania budúcnosti zapoja pestrú škálu najrôznejších ľudí z organizácie i mimo nej“. [3, s. 27].

W. Bennis charakterizuje požadovanú vodcovskú osobnosť nového typu takto:

„Vodcovia federácie nepovažujú svojich spoločníkov za „vojsko“. A spoločníci nepovažujú svojich vodcov za „generálov“. Vodcovská osobnosť novej federálnej korporácie musí byť vodcom vodcov.

Nemôžete byť jediným človekom, ktorý rozhoduje. Nemôžete byť jediným vodcom. Naopak, musíte vytvárať prostredie, v ktorom budú môcť ostatní vodcovia, ktorí sa hlásia k vašej vízii, schopní sami prijímať efektívne rozhodnutia. Ide o také prostredie, v ktorom budú mať ľudia na všetkých úrovniach dostatočnú právomoc, aby sa tiež stali vodcami...

Výsostne dôležitou úlohou vodcov je rozvoj ďalších vodcovských osobností. To znamená predovšetkým vytvárať podmienky, ktoré podporujú schopnosť všetkých zamestnancov prijímať rozhodnutia a iniciovať zmeny. Okrem toho to znamená, že vodcovská osobnosť musí svojim nasledovníkom aktívne pomáhať, aby realizovali plný potenciál svojich vodcovských schopností“. [3, s. 160 - 161].

Ako už na začiatku príspevku autor uviedol, skutočne platí, že „prakticky všetky vodcovské osobnosti budú musieť v budúcnosti riešiť problém, ako rozvíjať sociálnu architektúru svojich organizácií takým spôsobom, ktorý bude skutočne vytvárať v organizácii intelektuálny kapitál“. [3, s. 151].

Záver

Budúcnosť sveta je neistá, a preto musí ľudstvo vynaložiť mnoho úsilia, aby prekonalo jeho neznáme budúce situácie a vysporiadalo sa s novými problémami, ktoré sa vynorili.

SR, a to najmä jeho politickí a vládni predstavitelia sa však správajú tak, akoby sa nás tieto nové civilizačné trendy vôbec netýkali. Počnúc naštartovaním ekonomickej reformy až dodnes sa nevypracovali koncepcné základy týkajúce sa budúceho vývoja našej spoločnosti a ekonomiky a ani efektívnej paradigmy trhového hospodárstva zodpovedajúcej slovenským podmienkam. Napríklad o vedomostnej spoločnosti hovoria politici veľa, ale pre jej rozvoj urobili máločo. Na tomto neutešenom stave SR v danej oblasti má určite podstatný podiel skutočnosť, že nám chýbajú lídri s charizmou „vodcovia vodcov“, ktorí by zjednocovali národ k spoločnému cieľu a ktorí by zabezpečili blahobyť občanov.

Na budúcnosť sa musí oveľa viac zamerať aj podnikateľská sféra. V centre jej pozornosti je predovšetkým rozhodovanie o predmete činnosti, ktoré jej má umožniť prekonať možné negatívne dôsledky vzniknutej turbulencie, až chaosu, prípadne má pomôcť využiť tieto výkyvy v hospodárstve ako príležitosti. Východiskom podnikania v týchto podmienkach je nová koncepcia podnikateľskej stratégie. Paralelne s týmito krokmi je potrebné po

novom sformovať organizačnú štruktúru organizácií, transformovať manažment, ktorý sa stane manažmentom zmien, rozvíjať ich sociálnu architektúru založenú na inteligentných ľuďoch a obsadzovať vrcholových manažérov ľuďmi, ktorí sú vodcovskými osobnosťami.

V príprave budúcnosti majú mať mimoriadne miesto naše „oklieštené“ výskumné inštitúcie a osobitne vysoké školy, ktoré najmä z objektívnych dôvodov, ale aj zo subjektívnych príčin, bočia zatiaľ od riešenia týchto budúcich problémov. Ich úlohou má byť tvorba teoretickej platformy pre túto éru, ktorá má slúžiť praxi a vzdelávať študentov aj v tomto novom duchu.

Literatúra

- [1] EDERSHEIMOVÁ, E. H.: Management podle Druckera. Praha: Management Press, 2008.
- [2] KOTLER, P. - CASLIONE, J. A.: Chaotika. Bratislava: Eastone Books, 2010.
- [3] Nový obraz budúcnosti (Rowan Gibson-editor). Praha: Management Press, 2007.
- [4] SEDLÁK, M.: Výzvy na humanizáciu kapitalizmu. In: Kultúra, č. 18, 2009.
- [5] SEDLÁK, M.: The Absence of Ethics in Business and the Necessity to Humanize Current Capitalism Paradigm. In: Ivanička, K. et al.: Overcoming Crisis-Creation of the New Model for Socio-Economic Development of Slovakia. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2010.
- [6] SEDLÁK, M.: Nová éra civilizácie - výzva na zmenu hospodárskeho poriadku. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie VŠEMVs v Bratislave „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska“. Bratislava, 10. november 2011. (CD).
- [7] SCHWEICKART, D.: Po kapitalizme ekonomická demokracia. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, 2010.
- [8] TRUNEČEK, J.: Znalostní podnik ve znalostní společnosti. Praha: Professional Publishing, 2004.
- [9] ULRICH, D. - SMALLWOOD, N. - SWEETMAN, K.: Kód lídrov. Bratislava: Eastone Book, a.s., 2010.

Kontakt

prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
Katedra manažmentu
Vysoká škola ekonomická a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava 214
E-mail: mikulas.sedlak@vsemvs.sk

Príčiny zaostávania životnej úrovne v Slovenskej republike za vyspelými krajinami Európskej únie

Ing. Dušan Paulík

Abstrakt

Obsahom príspevku je uviesť príčiny zaostávania životnej úrovne v Slovenskej republike za krajinami vyspelej západnej Európy a poukázať na dôvody, ktoré boli založené vo východiskových podmienkach po zmene politického režimu a systému riadenia ekonomiky. Účelom je aj analyzovať faktory, ktoré negatívne ovplyvnili proces transformácie slovenskej ekonomiky po roku 1990 a naznačiť predpoklady rastu životnej úrovne obyvateľstva v ďalšom období. Ide o tému často diskutovanú medzi študentmi, ktorých orientácia v tejto oblasti je často problematická.

Kľúčové slová: životná úroveň, transformácia ekonomiky, privatizácia, výkonnosť a efektívnosť, produktivita práce, hrubý domáci produkt, zisk, banky, legislatíva

Causes of lagging living standards in Slovak Republic behind developed European Union countries

Abstract

Content of the document can be described in three points. First of all the main content is to evaluate causality of the living standards in Slovak Republic laying behind countries of western Europe. Secondly the goal was to highlight reasons which were based on ground conditions after the change of the political regime and the change in managing country's economy. Third point was to analyze factors negatively influencing the process of the Slovak economy transformation after 1990 and indicate conditions of potential increase in living standards in the upcoming time period. The document describes a subject often discussed by students, whose academic orientation of this subject is problematic.

Keywords: *living standards, economic transformation, privatization, efficiency and effectivity, work productivity, Gross Domestic Product, profit, banks, legislature*

Úvod

Otázky životnej úrovne v SR sú najmä po vstupe do EÚ často pertraktované v celej našej spoločnosti, a to nielen na úrovni bežného občana, ale, samozrejme, aj na odbornej úrovni. Životnú úroveň možno posudzovať z mnohých hľadísk; ide o veľmi relatívnu veličinu. Najčastejšie sa však životná úroveň hodnotí z ekonomických aspektov, ktoré sú v súčasnej dobe rozhodujúce z pohľadu dostupnosti hmotných statkov, t.j. tovarov a služieb a dostupnosti sociálneho a zdravotného zabezpečenia. Cieľom príspevku nie je podať komplexný, ucelený pohľad na túto problematiku, ale skôr zamyslieť sa nad príčinami, ktoré ovplyvnili súčasný stav životnej úrovne a načrtnúť východiská, bez naplnenia ktorých bude veľmi obťažné dosiahnuť zlepšenie v tejto oblasti.

Primárnym, i keď nie jediným indikátorom zaostávania životnej úrovne obyvateľstva SR za väčšinou vyspelých krajín EÚ je na strane jednej nízka cena práce a slabé dôchodkové zabezpečenie v rámci sociálneho systému, na strane druhej vysoké tempo vyrovnávania cenových hladín tovarov a služieb a postupné zvyšovanie podielu úhrady občanov na nákladoch zdravotnej starostlivosti.

Potvrdením tohto stavu je napríklad skutočnosť, podľa ktorej priemerný plat v SR sa pohybuje na úrovni 750 eur, zatiaľ čo v Nemecku a Rakúsku na úrovni 2 800 eur, vo Veľkej Británii na úrovni 3 900 eur. Podstatne vyššia je priemerná mzda aj v Slovinsku s úrovňou 1 380 eur. Podobne je to i so starobnými dôchodkami. Ich porovnanie s ohľadom na rôzne systémy dôchodkového zabezpečenia je dosť problematické. Dostatočnú výpovednú schopnosť má však porovnanie podielov priemerných starobných dôchodkov na priemerných mzdách. V SR priemerný starobný dôchodok predstavuje len cca 46 % priemernej mzdy, zatiaľ čo priemer v EÚ je 70 %. Z nízkej priemernej mzdy v SR vyplýva, samozrejme, aj nízky priemerný starobný dôchodok, ktorý predstavuje len cca 360 eur.

Príčinami tohto stavu je celý komplex faktorov politických, spoločenských, historických a najmä ekonomických. Všeobecný, základný dôvod zaostávania životnej úrovne obyvateľstva v SR oproti väčšine vyspelých krajín EÚ spočíva v nižšej výkonnosti a efektívnosti slovenskej ekonomiky. Potvrdzuje to okrem iného aj porovnanie produktivity práce z HDP na obyvateľa podľa parity kúpnej sily, keď SR dosahuje cca 74 % priemeru EÚ a na odpracovanú hodinu len 69 %, pričom v Nemecku predstavujú tieto hodnoty 119, resp. 110 %. Vyššia nákladová náročnosť výroby s nízkym podielom pridanej hodnoty, pri nevhodnej štruktúre ekonomiky negatívne ovplyvňuje dôchodky firiem a obyvateľstva. To sa ďalej v súvislosti s rastom cenovej hladiny rozhodujúcich životných potrieb premieta do nízkej kúpyschopnosti obyvateľstva a do uspokojovania jeho sociálnych a zdravotných potrieb.

Ide o zložitý problém, ktorý je výsledkom politického a sociálneho vývoja spoločnosti pred a po roku 1989. Z časového hľadiska teda možno príčiny zaostávania životnej úrovne obyvateľstva rozdeliť na faktory založené a vychádzajúce pred roka 1989 a z obdobia transformácie našej spoločnosti od roku 1990.

1. Príčiny spôsobené vývojom pred rokom 1989

V prvom rade je potrebné si pripomenúť systém riadenia ekonomiky, ktorý bol pred rokom 1989 založený na tzv. socialistickom, centrálne plánovanom modeli riadenia a ktorý odmietal voľné pôsobenie trhu a jeho nástrojov. Vo svojej podstate to bol systém, ktorý nielenže nemotivoval k efektívnosti a k rastu produktivity práce, ale práve naopak, bol základnou príčinou zaostávania našej ekonomiky za výkonnosťou vyspelých európskych krajín. Primárne bol postavený na plnení úloh štátneho plánu a na bilancovaní potrieb a zdrojov ústrednými plánovacími orgánmi štátu. Realizácia plánu pritom bola závislá od schopnosti jednotlivých podnikov zabezpečiť si potrebné materiálové a ľudské zdroje, čo sa pri permanentnom deficite a pri nedostatku väčšiny zdrojov prejavovalo v neplnení stanovených cieľov s dôsledkami na tvorbu finančných zdrojov.

Zisk firiem ako základ tvorby finančných zdrojov bol sekundárnym, skôr evidenčným ukazovateľom, nakoľko v socialistickom systéme stratové podniky mohli normálne, systémovo fungovať. Straty podnikov boli riešené dotáciami v rámci prerozdeľovacích a redistribučných procesov, čím ziskové podniky vlastne financovali stratové podniky. Táto skutočnosť priamo pôsobila proti efektívnosti, konzervovala nízku výkonnosť a oslabovala záujem manažmentov v tejto oblasti hospodárenia podnikov.

V systéme, keď popri odvodoch daní existovala značná redistribúcia finančných zdrojov, keď ceny boli určované štátom, a nie trhom, boli hodnotové vzťahy značne deformované. Za tohto stavu nebolo možné exaktne posúdiť, čo je efektívne a čo nie. Bolo to možné zistiť jedine v rámci medzinárodnej výmeny, v rámci ktorej sa obchodovalo za trhové ceny. Tvorba finančných zdrojov nebola teda v podnikovom hospodárení rozhodujúca.

V tejto súvislosti je potrebné si pripomenúť skutočnosť, že podniky, až na malé výnimky, nemali vlastné finančné zdroje. Celé ich aktíva boli kryté prevažne cudzími, úverovými zdrojmi. V roku 1967 štát odobral všetkým štátnym (nie družstevným) podnikom ich vlastné zdroje (obratové fondy), ktoré slúžili na krytie dlhodobých prevádzkových potrieb. Tieto zdroje v podnikoch boli nahradené dlhodobými úvermi Štátnej banky československej, tzv. úvermi na trvale sa obracajúce zásoby, i keď pri nízkej úrokovej sadzbe. To znamená, že všetky štátne podniky, bez ohľadu na ich hospodárske výsledky, boli nútené čerpať bankové úvery, i keď si v minulosti vytvorili dostatok vlastných zdrojov. Ináč povedané, úver bol len bilančnou položkou automaticky čerpanou, a nie nástrojom presadzujúcim a vytvárajúcim tlak na efektívnosť. Podstatou tohto kroku štátu bolo získať prostriedky do štátneho rozpočtu, ktorý mal z roka na rok väčšie problémy s prefinancovaním nákladov štátu.

Nedostatok vlastných finančných zdrojov, štátne vlastníctvo, absencia konkurencie a všeobecne systém socialistického riadenia sa zákonite prejavili v technickej úrovni a v kvalite produkcie. Výrobky podnikov neboli schopné konkurovať moderným a kvalitným produktom kapitalistického sveta. Preto produkcia značnej časti výroby, najmä z oblasti strojárstva, bola odbytovo orientovaná na ZSSR a na ostatné krajiny východného bloku. To zároveň spôsobovalo nedostatok devízových prostriedkov ako faktora prehlbujúceho technologické zaostávanie výroby a hlavne oslabujúceho tlak na kvalitu a technické parametre.

Výrobno - technická základňa našej ekonomiky stále viac a viac zaostávala za úrovňou vyspelých kapitalistických krajín. Aj napriek deklarovanej snahe vedenia štátu, napriek ekonomickým reformám a experimentom najmä v 80. rokoch, sa nožnice výkonnosti a efektívnosti stále viac a viac otvárali a rozdiely sa prehlbovali.

2. Príčiny vzniknuté po roku 1990

Zásadný zlom priniesol až rok 1989 a zmena politického systému riadenia spoločnosti. Boli odstránené politické bariéry postavené na moci jednej politickej strany. Ústavou boli garantované slobody, ktoré umožňovali slobodne podnikáť a chrániť súkromný majetok.

To vytvorilo neobmedzený priestor pre zásadnú zmenu fungovania ekonomiky, ktorá mohla byť postavená na trhových princípoch, na slobodnom podnikaní a na konkurencii.

Zmena politického systému je jedna vec, zmena ekonomického fundamentu krajina je vec iná, podstatne zložitejšia. Žiaľ, dedičstvo minulosti v mnohých smeroch ovplyvňovalo možnosti zásadných zmien vo výkonnosti našej ekonomiky, a tým aj predpoklady odstránenia všestranného deficitu potrieb a zdrojov a dosiahnutia ekonomickej rovnováhy.

Ústredným problémom bola nevyhovujúca štruktúra a zaostalosť výrobo- technickej základne. Rozpad východného bloku a s tým súvisiaca strata odbytkov sa negatívne prejavili vo väčšine slovenských podnikov. Osobitne katastrofálny rozmer malo zastavenie strojárkej výroby v ťažkom strojárstve. Získať nové trhy pre odbyt slovenských výrobkov a nahradiť zbrojársku výrobu bolo prakticky v krátkom časovom horizonte nemožné. Tieto a mnohé ďalšie problémy vo fungovaní hospodárstva sa prejavili v značnom prepade HDP, v tvorbe finančných zdrojov, v nezamestnanosti a pod.

Transformácia národného hospodárstva bola rozhodujúcou úlohou prvých rokov po zmene politického systému. Rozhodujúcim východiskom mala byť transformácia vlastníckych vzťahov postavená na deetatizácii, t.j. na odštátnení, na privatizácii. Touto zmenou, zmenou ekonomického prostredia, mal byť dosiahnutý hlavný cieľ ekonomickej transformácie, a to presadiť zmeny správania sa mikroekonomických subjektov, čiže podnikov.

Metódou prevodu štátneho majetku na súkromné vlastníctvo v prvej etape transformácie mala byť hlavne kupónová privatizácia. Jej podstatou mal byť prevod štátneho majetku na fyzické osoby a na investičné privatizačné fondy na základe uplatnenia si nároku vyplývajúceho zo získaných kupónových bodov. Politickým obsahom bolo „navrátenie“ štátneho majetku tým, ktorí sa na jeho tvorbe podieľali počas uplynulého komunistického režimu. Tento prevod majetku mal urýchlene vytvoriť trhové prostredie so všetkými atribútmi fungovania voľného trhu.

Už v priebehu krátkeho časového obdobia po prvej vlne kupónovej privatizácie sa ukázalo, že privatizovaný majetok skončil v rukách niekoľkých skupín ľudí, že väčšina podnikov bola vytunelovaná, že ľudia zostali bez práce. Mnohé podniky zaradené do kupónovej privatizácie nemuseli skrachovať, keby sa boli dostali do rúk zahraničných investorov a keby boli kapitálovo posilnené. Bývalé štátne podniky bez vlastných zdrojov s vysokým úverovým zaťažením, s potrebou meniť a modernizovať výrobu, mohli získať potrebné financie jedine kapitálovým vkladom nového majiteľa. Nakoniec mnohé podniky z kupónovej privatizácie, ktoré prežili, boli predané do zahraničia. Jediný rozdiel spočíval v tom, že výnos z ich predaja skončil v rukách niekoľkých finančných skupín, a nie v rukách štátu, resp. v rukách tých, ktorí z tohto majetku mali mať v rámci kupónovej privatizácie prospech.

Možno konštatovať, že kupónová privatizácia bolo najhorším z možných riešení transformácie vlastníckych vzťahov. Nielenže sa nepodarilo naplniť stanovený zámer, a to dať štátny majetok občanovi, ale v podstate sa naplnil ten najhorší scenár. Občan nič nezískal, štát znášal všetky negatívne dôsledky, ako boli zbytočne nezamestnaní v sociálnej

sieti, ďalej išlo o prevzatie úverov zdedených zo socializmu v rámci reštrukturalizácie bánk v roku 1999, o výpadok daňových príjmov a pod. Optimálnym riešením malo byť oddženie životaschopných podnikov (čiasťka by bola nižšia ako náklady na reštrukturalizáciu bánk) a ich následný predaj zahraničným investorom. Pre štát by to bolo neporovnateľne výhodnejšie, náklady by boli nižšie a výnosy vyššie. Napr. len úroky generované z nedobytných úverov vo VÚB vďaka zlej legislatíve stáli štát 9 mld. Sk (cca 300 mil. eur). Samozrejme, nie všetky podniky by sa bolo podarilo predať, avšak v značnej časti skrachovaných podnikov to bolo reálne.

Podobne možno hovoriť o ďalších formách privatizácie, a to o malej a hlavne o veľkej privatizácii.

Čas ukázal, že predpoklady tvorcov osobitne kupónovej privatizácie sa nenaplnili, že dochádzalo k presunu aktív do rúk osôb, ktoré nemali potrebné skúsenosti, finančné zdroje, že bežným sprievodným javom všetkých foriem privatizácie bola korupcia a mnohé ďalšie negatívne sprievodné javy, vrátane kriminality. Majetok postupne prechádzal do súkromných rúk, v mnohých prípadoch do rúk ľudí blízkyh podsvetiu, avšak to rozhodujúce, a to tvorbu nových finančných zdrojov, ktoré sú jedným z predpokladov úspešnej adaptácie a reštrukturalizácie ekonomiky, to neprinieslo. Privatizácia bez prílevu nových zdrojov, rozdaním majetku, resp. predajom za symbolickú cenu na úver, ďalej zakonzervovala už i tak zlú finančnú pozíciu firiem a spôsobila katastrofálne dôsledky pre celú slovenskú ekonomiku.

Mnohí renomovaní ekonómovia, ale i niektorí ideológovia metód privatizácie priznávajú, že rýchlosť a spôsob transformácie vlastníckych vzťahov, podcenenie jej inštitucionálneho rámca založeného na správnom nastavení pravidiel a vynútiteľnosti práva, pri absolútnej absencii etiky a morálky spôsobili, že privatizačné efekty sa nedosiahli. Možno celkovo objektívne a zodpovedne konštatovať, že spôsob transformácie vlastníckych vzťahov pribrzdil rozvoj slovenskej ekonomiky minimálne o 10 – 15 rokov. Jej dôsledky sa nesporne významnou mierou podpisujú pod súčasné problémy výkonnosti a efektívnosti národného hospodárstva a životnej úrovne obyvateľstva.

Vážnym problémom ovplyvňujúcim transformáciu ekonomiky bol pomalý, ba až nevyhovujúci proces budovania novej legislatívy. Dlhodobu sa nedarilo pripraviť účinnú všeobecnú hospodársku legislatívu týkajúcu sa obchodných, finančných a právnych vzťahov. Absentovala aktualizácia najmä zákonných noriem vzťahujúcich sa na vymáhateľnosť práva, napr. zákona o konkurze a vyrovnaní, kde bolo potrebné posilniť postavenie veriteľa a urýchliť proces trvania konkurzu. Konkurz od vyhlásenia po likvidáciu firiem trval aj niekoľko rokov. Negatívnym dôsledkom bolo napr. úročenie nedobytných úverov za vtedajšie vysoké úrokové sadzby, čím dochádzalo k zbytočnému navyšovaniu stratových pohľadávok bánk. Dlhodobu absentoval aj zákon o mimosúdnom vyrovnaní, ktorý mal umožniť hlavným veriteľom urýchliť proces likvidácie neperspektívnych podnikov uplatnením dražby majetku dlžníka. Ďalej šlo najmä o zákony daňové, účtovné a o celý rad iných zákonov vzťahujúcich sa na finančné hospodárenie podnikov.

Pod túto skutočnosť sa do určitej miery podpísal fakt, že v SR bolo málo ekonómov, národohospodárov, ktorí by dokázali pripraviť ucelenú koncepciu, stratégiu riadenia transformujúcej sa ekonomiky v podmienkach samostatnej SR. Chýbali skúsení národohospodári, ktorí by dokázali odolať tlakom novo sa formujúcich politických síl, ktorých ciele boli zamerané skôr na oblasť transformácie majetku štátu. Chýbali nám také osobnosti, ako bola v ČR skupina okolo V. Komárka, riaditeľa Prognostického ústavu ČSAV, ďalej osobnosti, akými boli T. Ježek, V. Dlouhý, V. Dyba, atď.

Výkonnosť a efektívnosť transformujúcej sa ekonomiky negatívne poznačilo aj dlhodobé neriešenie bankovej sústavy. Na strane jednej sa umožnil vznik nových bánk bez účinného dohľadu a kontroly, a na strane druhej sa neustále odďaľovala reštrukturalizácia štátnych bánk, a to najmä VÚB a IRB. To, samozrejme, ovplyvnilo normálne financovanie novo vznikajúceho podnikateľského sektora, pre ktorý nebolo dost' voľných finančných zdrojov. Zásadný obrat nastal až po reštrukturalizácii štátnych bánk a po ich privatizácii v rokoch 1999 a 2000. Dôsledok neúčinného bankového dohľadu v 90. rokoch sa významne podpísal pod krach bánk (napr. Devín banka, SKB) a pod nekontrolované podnikanie niektorých finančných subjektov na kapitálovom trhu. Základ fungovania každej vyspelej ekonomiky je postavený na funkčnom systéme finančných sprostredkovateľov umožňujúcich plynulý tok finančných zdrojov od tých, ktorí ich majú k tým, ktorí ich potrebujú. Žiaľ, v SR proces vytvárania inštitucionálnych predpokladov pre normálne fungovanie finančného trhu ako základu trhovej ekonomiky trval príliš dlho, samozrejme, so všetkými dôsledkami na oblasť životnej úrovne obyvateľstva.

Vážnym a stále pretrvávajúcim problémom našej ekonomiky je jej nevhodná štruktúra. Ťahúňmi ekonomiky je niekoľko veľkých firiem najmä z oblasti automobilového priemyslu a elektrotechniky. Pritom základom vyspelých ekonomík je práve malý a stredný sektor, ktorý nie je tak citlivý na turbulencie na svetových trhoch. Práve veľké podniky s produkciou určenou hlavne na zahraničné trhy znášajú v posledných rokoch dôsledky kolísania dopytu, samozrejme, so značnými dôsledkami na zamestnanosť a na verejné financie.

Žiaľ, podnikateľské prostredie v našich podmienkach nie je ešte nastavené tak, aby dostatočne motivovalo potrebný záujem na rozvoji malého a stredného podnikania. Značná byrokracia, nízka vymáhateľnosť práva, pomalosť súdnych konaní a pod., sa podpisuje pod toto konštatovanie. Okrem toho podnikanie v našich podmienkach je skôr chápané ako obchodovanie, a nie ako výroba a služby, t.j. ako tvorba nových hodnôt.

Významným fenoménom negatívne poznačujúcim podnikateľské prostredie v SR je nízka etika a morálka, ktorá oproti vyspelým krajinám západnej Európy významne ovplyvňuje všetky stránky spoločenského života v SR. V podmienkach, v ktorých legislatívne normy nepostihujú všetky potrebné aspekty súvisiace s podnikaním, by práve etika a morálka mali zohrávať oveľa významnejšiu úlohu, ako to poznáme z praxe. Vo vyspelom svete platí staré známe, t. j. kde končí zákon, tam nastupuje etika a morálka. Ide, samozrejme, o pozostatok politického systému, ktorý deformoval všetky spoločenské a sociálne hodnoty. Žiaľ, niektoré z nich v určitej podobe pretrvávajú aj naďalej. Politická kultúra sa v mnohých smeroch negatívne odráža aj v riešení aktuálnych ekonomických problémov

krajiny, kedy napríklad pri prerokovávaní zákonov v NR SR jediným kritériom vhodnosti alebo nevhodnosti, správnosti alebo nesprávnosti je, či ide o návrh koalície alebo opozície.

Jedným z najväznejších problémov spoločnosti prejavujúcim sa v životnej úrovni a všeobecne vo verejnej spotrebe je efektívnosť využívania verejných zdrojov. Úroveň zdravotnej starostlivosti a výška starobných dôchodkov sú v značnom rozsahu každoročne závislé od dotácií zo štátneho rozpočtu. Preto nehospodárne nakladanie s verejnými zdrojmi sa priamo dotýka stupňa uspokojenia potrieb obyvateľstva. Podľa vyjadrenia jedného zahraničného diplomata sa odhaduje, že len predražovanie verejných zákaziek v SR predstavuje cca 20 – 30 %, čo predstavuje ročne objem približne 500 až 600 mil. eur. Oproti minulosti došlo v poslednej dobe v tejto oblasti k mnohým pozitívnym zmenám, ale i naďalej je čo zlepšovať v transparentnosti a v efektívnosti vynakladania verejných zdrojov.

Samozrejme, výška použitia verejných zdrojov na sociálne účely je tiež závislá od celkového objemu zdrojov, ktoré štát získava v rámci daňového a odvodového systému. Podľa údajov za rok 2009 podiel daní a odvodov na HDP predstavoval v SR 28,9 %, pričom v Nemecku to bolo 41 %, v ČR 34,5 %, v Maďarsku 39,6 %, v Poľsku 31,9 %; priemer EÚ pritom predstavoval 39,9 %. Keď zoberieme do úvahy nízky absolútny základ HDP v SR a nízke percento odvodov a daní, vyjde nám mimoriadne nízky objem disponibilných verejných zdrojov, použiteľných aj v oblasti zdravotníctva a dôchodkového zabezpečenia obyvateľstva.

Záver

Pokiaľ by sme mali zhrnúť hlavné príčiny zostávania životnej úrovne v SR oproti vyspelým krajinám západnej Európy, primárne musíme uviesť zlú východiskovú pozíciu po roku 1989, a to najmä z hľadiska zaostalej a nevhodnej štruktúry výrobnotechnickej základne slovenskej ekonomiky a nízkej morálno-etickej úrovne celej spoločnosti. Za ústredný problém po roku 1990 však považujeme rozkradnutie štátneho majetku prakticky vo všetkých formách privatizácie najmä v 90. rokoch minulého storočia a nehospodárne využívanie verejných zdrojov, ktoré dosahovalo obrovské rozmery. V odborných kruhoch sa všeobecne akceptoval názor, podľa ktorého 40 – 50 % nákladov bolo neopodstatnených, pričom tieto zdroje spravidla slúžili na nezákonné obohacovanie účastníkov výberových konaní, vrátane politikov. Netransparentné verejné obstarávanie sa výraznou mierou podpísalo pod súčasnú úroveň verejného dlhu, ktorý sa stáva jedným z limitujúcich faktorov rozvoja životnej úrovne. Samozrejme, možno uviesť celý rad ďalších príčin, akými sú napríklad oneskorená reštrukturalizácia bánk, nízka úroveň vymáhateľnosti práva, prebujnená byrokracia a pod.

Zvyšovanie životnej úrovne obyvateľstva a jej postupné približovanie sa úrovni vyspelých európskych krajín bude náročný a dlhodobý proces. Jeho základom musí byť reálny rast produktivity práce postavený na zvyšovaní efektívnosti a výkonnosti ekonomiky. Pritom tento rast musí byť rýchlejší ako rast miezd, aby nedochádzalo k opačným účinkom znižujúcim kúpnu silu eura prostredníctvom inflácie.

Vážnym rizikom najmä v oblasti verejných financií je demografický vývoj, a to starnutie obyvateľstva a rast počtu trvale nezamestnaných a nezamestnateľných osôb. Z tohto pohľadu je dlhodobu neudržateľný najmä súčasne platný vek odchodu do dôchodku a paušálne poskytovanie dôchodkov v 1. pilieri bez väzby na úhrady do tohto systému. Podobnú skutočnosť je nevyhnuté nastaviť v ďalších okruhoch sociálneho a zdravotného zabezpečenia.

Ďalej bude nevyhnuté prehodnotiť financovanie vzdelania z verejných zdrojov. Štát by mal financovať náklady vysokoškolského štúdia len v obmedzenom, minimálnom rozsahu, pričom prostriedky by mal prednostne vyčleniť na podporu stredného odborného vzdelania. Na strane jednej máme mnoho vysokoškolsky vzdelaných nezamestnaných a na strane druhej existuje nedostatok stredných odborných profesií.

Kontrola efektívnosti využívania verejných zdrojov musí byť jednou z priorít systému verejnej správy. Základom v tomto smere musí byť verejná kontrola, ktorá bude garantovať transparentnosť a potláčať korupciu a iné nekalé praktiky.

Členstvo SR v EÚ a osobitne v eurozóne vytvorilo nebývalé predpoklady pre náš hospodársky rast. Došlo k výraznému zvýšeniu podnikateľských aktivít, zvýšil sa prílev zahraničných investícií s pozitívnym dopadom na zamestnanosť, prijatie eura pomohlo našej ekonomike rýchlejšie sa vysporiadať s dôsledkami svetovej hospodárskej recesie a pod. Na strane jednej síce vstup do európskeho hospodárskeho priestoru urýchlil rast cenovej hladiny, na strane druhej zahraničný kapitál významnou mierou prispel k intenzifikácii a k efektívnosti našej ekonomiky. Rozhodujúcou úlohou vlády musí byť vytvorenie lepšieho priestoru pre rozvoj malého a stredného podnikania, ktoré nezohráva u nás potrebnú úlohu, ale na ktorom sú postavené ekonomiky vyspelých krajín Európy. Nemalo by ísť pritom o daňové a odvodové úľavy, ale hlavne o obmedzenie administratívnych bariér a korupcie v tejto oblasti.

Aj napriek rôznym turbulenciám a prejavujúcej sa dlhovej kríze niektorých krajín eurozóny, naša budúcnosť je postavená na prosperite eura. Otvorenosť našej ekonomiky vyjadrená napríklad podielom zahraničnoobchodného obratu na HDP vo výške 160 % svedčí o váhe zahraničnoobchodnej výmeny a osobitne o jej významnom prepojení na krajiny eurozóny, a v nej osobitne na vyspelé ekonomiky, akými sú Nemecko a Francúzsko. Prosperita eura je garanciou aj našej prosperity. Bez účinnej hospodárskej politiky vlády by jej dosiahnutie nebolo možné. Účinná hospodárska politika musí byť postavená na podpore podnikania a na efektívnom využívaní verejných zdrojov.

Literatúra

[1] Spracované na základe vlastných poznatkov autora.

Kontakt

Ing. Dušan Paulík

Katedra ekonómie a financií

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14, 821 07 Bratislava 214

E-mail: dusan.paulik@vsemvs.sk

Možnosti hodnotenia kvality fungovania verejnej správy

doc. Ing. Elena Beňová, PhD. – doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

Abstrakt

Strategickým cieľom Národného programu kvality Slovenskej republiky je realizácia vládou Slovenskej republiky schválených zámerov, cieľov, metód a nástrojov ovplyvňovania kvality a úrovne služieb, činností a produktov v rámci národnej ekonomiky a verejnej správy s cieľom zlepšenia podmienok pre vstup slovenských subjektov na jednotný trh Európskej únie a dosiahnutia ich konkurencieschopnosti na európskych a svetových trhoch. Príspevok sa venuje niektorým modelom (nástrojom) kvality, využívaných vo verejnej správe s cieľom skvalitnenia jej činnosti.

Kľúčové slová: verejná správa, kvalita, ISO normy, spoločný systém hodnotenia kvality, benchmarking, bench learning, New Public Management

Posibilities of quality evaluation of public administration

Abstrakt

The strategic goal of the National Quality Agenda in Slovak Republic is the implementation of plans, objectives, methods and tools to influence the quality and level of services, activities and products within the national economy and public administration. The role of this Agenda, approved by the Central Government, is to improve the conditions for entry of Slovak entities in the European Union single market and obtain their competitiveness on European and world markets. The article discusses about quality models (instruments), used in public administration in order to improve its operation.

Keywords: *public administration, quality, ISO standards, Common Assessment Framework, benchmarking, bench learning, New Public Management*

Úvod

V poslednom desaťročí sa pri zvyšovaní efektívnosti vo verejnej správe a vo verejnom sektore jednotlivých krajín začínajú uplatňovať nástroje zaužívané v manažmente súkromného sektora. Napriek tomu, že ide o dva rozdielne subjekty z hľadiska ich postavenia v ekonomike, z hľadiska cieľa a obsahu, čiže špecifických vlastností, možno nájsť v súkromnom a aj vo verejnom sektore spoločné znaky. A práve preto odborníci ponúkajú možnosť prehodnotiť prístup verejnej správy k správe vecí verejných aj prostredníctvom metód, ktoré sú manažmentu vlastné. Jednou z nich je metóda moderného manažmentu, a to New Public Management, ktorá hľadá odpovede na otázky, ako riadiť verejnú správu, ako ju priblížiť občanovi, vymedzuje zodpovednosť za konkrétne úlohy a hospodárnosť. [1, s. 237].

Východiskom zmien vo verejnej správe sú aj spoločné európske, či už sociálno-politické predpoklady alebo kultúra a tradície verejnej správy, založené na parlamentnej demokracii a na princípoch demokratického štátu.

1. Druhy modelov (nástrojov) kvality uplatňovaných vo verejnej správe

Ak sa pozrieme na túto problematiku z hľadiska možnosti uplatnenia manažmentu vo verejnej správe, objaví sa celá škála vhodných metód. Jedny slúžia na posúdenie organizačnej výkonnosti organizácie, druhé sú zamerané na sebahodnotenie, ale aj na spätnú väzbu medzi sebahodnotením a dlhodobými cieľmi z hľadiska excelentnosti. Ďalšie sledujú hospodárnosť vynakladania finančných prostriedkov a iné.

Spomedzi najviac preferovaných modelov (nástrojov) hodnotenia kvality vo verejnej správe možno vybrať:

- ISO normy
- benchmarking
- bench learning
- spoločný systém hodnotenia kvality Common Assesment Framework (CAF).

ISO je medzinárodná organizácia pre štandardizáciu. [5, s. 170]. Má charakter celosvetovej záujmovej organizácie, ktorá určuje medzinárodné normy v rôznych oblastiach, či už sú to technické výrobky, služby, procesy, ale i materiály a systémy. ISO normy tiež stanovujú pravidlá hospodárenia, manažérske a organizačné postupy.

Normy ISO 9000 vznikli ešte v roku 1987 ako súbor najlepších praktík riadenia. [1, s. 245]. Sú rešpektované aj v rámci EÚ. V roku 2000 boli revidované na ISO 9001. Certifikačná norma zahŕňa systém kontroly a prevencie. Okrem toho existujú súbežne normy ISO 9004 alebo 14001. Norma ISO 2001 je podkladom certifikácie systému manažmentu kvality. Normy súboru ISO 9000 majú všeobecnú platnosť, bez ohľadu na produkt alebo služby. Pre ich univerzálnosť a nezáväznosť ich možno využiť v ktoromkoľvek odvetví, v organizácii, v štátnej správe i v podnikaní.

Systém kvality podľa ISO noriem má tieto zásady riadenia kvality:

- zameranie na zákazníka/občana
- vedenie a riadenie zamestnancov
- zapojenie zamestnancov
- procesný prístup
- systémový prístup k riadeniu
- neustále zlepšovanie
- prístup k rozhodovaniu zakladajúceho sa na faktoch
- vzájomne prospešné dodávateľské (partnerské) vzťahy. [8, s. 152].

Benchmarking znamená porovnávanie sa s ostatnými a následné poučenie sa z odhalených, ktoré tieto porovnávanie priniesli. Je to ďalšia metóda riadenia kvality učením sa od druhých, pričom sa snaží nájsť najlepšie praktické postupy vnútri organizácie s podobnými funkciami a dosiahnuť lepšie výsledky vo vlastnej organizácii.

V literatúre nájdeme rôzne definície benchmarkingu v závislosti od uhla pohľadu a cieľa. Preto okrem procesu porovnávania nákladov je to technika trvalej optimalizácie, je to postup, ako dosiahnuť očakávaný cieľ.

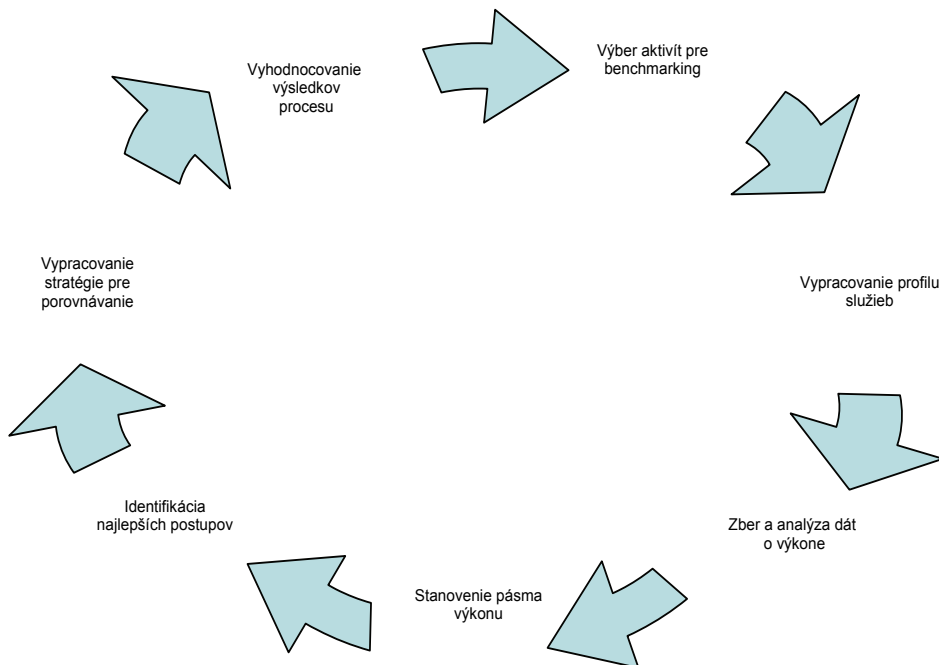
Hoci benchmarking vo verejnej správe a vo verejnom sektore využívame v podmienkach krajín EÚ ako „relatívne“ nový pojem, jeho tradície v súkromnom sektore siahajú do konca 70. rokov minulého storočia. Vtedy ho ako prvá uplatnila vo svojej organizácii firma Xerox. [2, s. 6]. Vzhľadom na dosiahnuté výsledky sa táto metóda rozšírila a začala sa používať.

Postup benchmarkingu vo verejnej správe je:

- výber aktivít pre benchmarking
- vypracovanie profilu služieb
- zber a analýza dát o výkone
- stanovenie pásma výkonu
- identifikácia najlepších postupov
- vypracovanie stratégie pre porovnanie
- vyhodnotenie výsledkov procesov.

O b r á z o k 1

Postup benchmarkingu vo verejnej správ



Prameň: Kolektív autorov: Benchmarking ve veřejné správě. Praha: MV ČR, 2004. ISBN 80-239-3933-5.

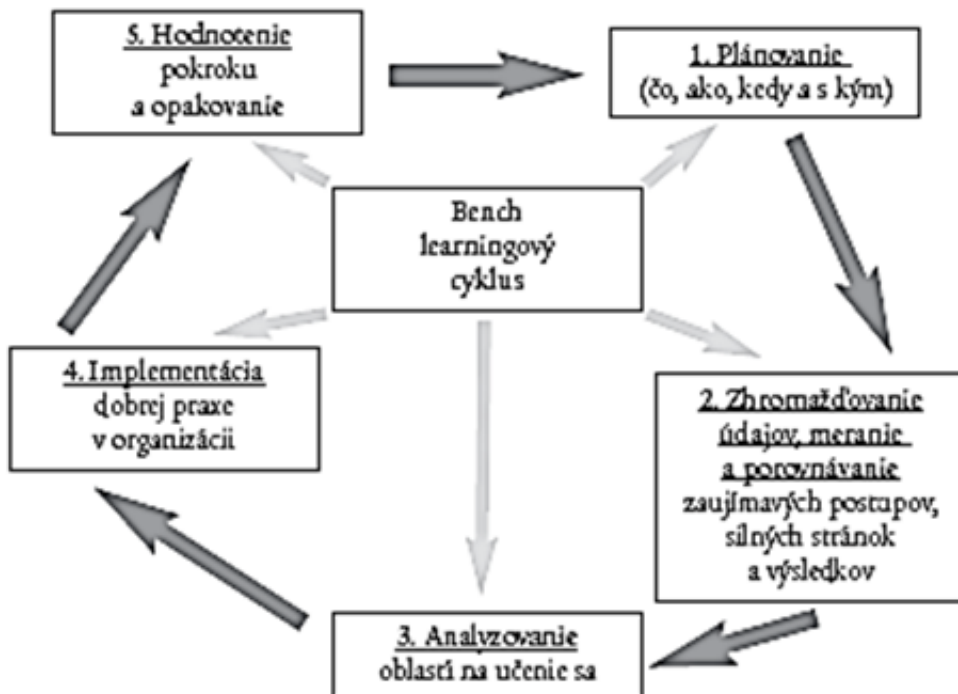
Význam benchmarkingu vo verejnej správe spočíva aj v tom, že na jednej strane porovnáva činnosti a na druhej strane výsledky. Zároveň, ak k tomu priradíme okrem ekonomických aj neekonomické ukazovatele (spokojnosť občana so službou, správanie sa úradníkov, dostupnosť služby a pod.), benchmarking ako metódu hodnotenia kvality možno s určitými modifikáciami uplatniť tak na úrovni štátnej správy, ako aj samosprávy.

Bench learning je ďalšia metóda, používaná na zlepšenie celkovej výkonnosti organizácie. Na rozdiel od benchmarkingu v metóde bench learningu nejde o porovnávanie, ale skôr o učenie sa od druhých, od ich silných stránok, od dobrých metód ich práce, o hľadanie inšpirácie, ako aj o vyhýbanie sa chybám. Bench learning je hodnotený ako kontinuálny, aktívny proces, nie je len porovnávaním faktov a meraní. [4].

Metóde bench learning predchádza samohodnotenie pomocou modelu CAF, ktorý uvedieme ďalej. Predpokladá sa totiž, že organizácia využitím modelu CAF zhodnotila svoju výkonnosť hlavne v oblastiach, ako sú zamestnanci organizácie, zákazníci, prostredie, v ktorom organizácia pôsobí a celková výkonnosť organizácie.

O b r á z o k 2

Bench learningový cyklus



Prameň: Príručka modelu CAF. Manuál. Bratislava, 2006. s. 148.

Bench learning môžeme vyjadriť nasledujúco:

- plánovanie
- zhromažďovanie údajov, meranie a porovnávanie
- analyzovanie
- implementácia
- hodnotenie a opakovanie.

Model CAF je nástroj komplexného manažmentu kvality, nástroj na samohodnotenie, určený pre verejnú správu, známy ako spoločný systém hodnotenia kvality.

CAF je výsledkom kooperácie medzi ministrami EÚ, zodpovednými za verejnú správu. Tvorila ho pracovná skupina národných expertov, delegovaných generálnymi riaditeľmi, zodpovednými za oblasť správy vecí verejných v členských krajinách EÚ s cieľom podporiť vzájomnú výmenu a spoluprácu pri inovatívnych spôsoboch modernizácie uplatňovania štátnej moci a poskytovania verejných služieb v EÚ. Podkladom pri tvorbe modelu boli analýzy, ktoré vykonala Európska nadácia pre manažment kvality (EFQM – European Foundation for Quality Management), Akadémia Speyer v Nemecku a Európsky inštitút pre verejnú správu (EIPA) v Maastrichte. [5]. V EIPA existuje aj Informačné centrum modelu CAF (CAF Resource Centre).

Pilotná verzia modelu CAF bola prezentovaná v máji roku 2000 a prvá revidovaná verzia bola predstavená v roku 2002. V období rokov 2000 - 2005 použilo model CAF na zvyšovanie kvality okolo 900 organizácií verejnej správy. Záujem o aplikáciu modelu CAF prejavili aj krajiny mimo Európy, napr. Čína, Stredný východ, Dominikánska republika a Brazília.

Na prvej konferencii používateľov modelu CAF v Ríme v roku 2003 a v Luxemburgu v roku 2005 sa zišlo viac ako 300 používateľov. Verzii modelu CAF 2006 predchádzali dve štúdie, ktoré realizoval EIPA v rámci prípravy konferencií.

V roku 2009 bol vytvorený CAF External Feedback (vonkajšia spätná väzba) na ďalšiu podporu organizácií pri efektívnejšom používaní modelu. [9]. Tvorila ho odborníci v komplexnom manažmente kvality a je zameraný na poskytovanie vonkajšej spätnej väzby v zavádzaní celkového riadenia kvality pomocou modelu CAF. Týka sa to nielen procesu samohodnotenia, ale aj voľby postupu organizácií, ktoré chcú dosiahnuť excelentnosť z dlhodobého hľadiska.

2. Použitie modelu Common Assesment Framework v Európe

Posledných 10 rokov takmer 2 000 organizácií verejného sektora v celej Európe používa tento model a počet užívateľov CAF stále rastie.

• Charakteristika a ciele modelu CAF

Model CAF bol navrhnutý na používanie vo všetkých častiach verejného sektora. Je aplikovateľný vo verejných organizáciách na národnej/federálnej, na regionálnej alebo na miestnej úrovni. Môže sa tiež používať za rôznych okolností, napr. ako súčasť systematického programu reforiem, alebo ako základ pre ciele riadenie úsilia o zvyšovanie

kvality organizácií poskytujúcich verejné služby. V niektorých prípadoch, najmä vo veľkých organizáciách, sa môže samohodnotenie vykonať len v časti organizácie, napr. vo vybranom organizačnom útvare.

CAF je ľahko použiteľný, bezplatný, špeciálne navrhnutý nástroj pre organizácie verejnej správy v celej Európe s prihliadnutím na ich charakteristiky a pri použití techník manažmentu kvality na zlepšenie ich výkonnosti.

CAF ako samohodnotiaci systém je koncepčne blízky hlavným nástrojom komplexného manažmentu kvality (Total Quality Management - TQM), najmä modelu výnimočnosti EFQM.

Možno tiež povedať, že model CAF je založený na predpoklade, že vynikajúce výsledky v organizačnej výkonnosti občania/zákazníci, ľudia a spoločnosť sú dosahované prostredníctvom stratégie vedenia a plánovania, ľudí, partnerstva, zdrojov a procesov.

Hlavné ciele modelu CAF sú:

- zaviesť do verejnej správy princípy komplexného manažmentu kvality, metodicky ich viesť od súčasného postupu aktivít „Plan - Do“, t. j. naplánuj – urob, po plnohodnotný cyklus „Plan – Do – Check - Act (PCDA)“, t. j. naplánuj – urob – skontroluj - vykonaj,
- uľahčiť sebaopisúdenie verejnej organizácie, aby sa dospelo k diagnóze a k opatreniam na zlepšenie,
- pôsobiť ako most medzi rôznymi modelmi používanými v manažmente kvality,
- podporovať bench learning medzi organizáciami verejného sektora. [5, s. 88].

Model CAF je všeobecný nástroj. Prispôsobovanie jeho využitia sa nevyklučuje, ale treba rešpektovať základné prvky, ktorými je 9 kritérií, 28 subkritérií a bodový systém hodnotenia, ktoré sú záväzné.

Model obsahuje 9 oblastí, kritérií, ktoré si vyžadujú pozornosť pri akejkoľvek analýze organizácie.

Prvých 5 kritérií (1-5) sa zaoberá charakteristikami predpokladov organizácie, ktoré určujú, čo organizácia robí a ako pristupuje k svojim úlohám, aby dosiahla želaný výsledok. Kritériá 6-9 merajú výsledky dosiahnuté vo vzťahu k občanom/zákazníkom, zamestnancom, spoločnosti a kľúčové výsledky výkonnosti prostredníctvom merania vnímania a hodnotenia interných ukazovateľov.

Tabuľka 1

Kritériá modelu Common Assessment Framework

Kritérium	Názov	Charakteristika
Kritérium 1	Vodcovstvo	Vodcovia dávajú organizácii smerovanie, rozvíjajú, implementujú a monitorujú systém manažérstva organizácie a preskúmajú výkonnosť a výsledky. Vo verejnom sektore sú na rozhraní medzi organizáciou a politikmi, riadia nimi zdieľané zodpovednosti a sú zodpovední za to, že ich potreby budú napĺňané.
Kritérium 2	Stratégia a plánovanie	Je spôsob, akým organizácia efektívne prepája vnútorne súvisiace aktivity, podmieňuje jej celkovú výkonnosť. Stratégia je prenášaná do plánov, zámerov a merateľných cieľov. Plánovanie a stratégia odrážajú prístup organizácie k modernizácii a inovácii.
Kritérium 3	Zamestnanci	Zamestnanci tvoria organizáciu, a preto sú jej najdôležitejším aktívom. Ich spolupôsobenie určuje úspech organizácie.
Kritérium 4	Partnerstvá a zdroje	Partnerstvá sú dôležitými zdrojmi správneho fungovania organizácie. Zo zdrojov možno spomenúť finančné prostriedky, technológie a zariadenia, ktoré slúžia na zabezpečenie efektívneho fungovania organizácie.
Kritérium 5	Procesy	Procesy majú rôznu povahu a tvoria chod každej organizácie. Každý proces je súborom po sebe idúcich aktivít, ktoré pretvárajú zdroje alebo vstupy na výsledky, výstupy alebo dopady. Zapojenie občanov/zákazníkov v rôznych fázach manažérstva procesov prispieva k celkovej kvalite a k spoľahlivosti procesov.
Kritérium 6	Výsledky vo vzťahu k občanovi/zákazníkovi	Zákazníci/občania sú primárni užívatelia poskytovaných služieb. Je to dané aj tým, že organizácie verejného sektora majú s verejnosťou komplexný vzťah. Môže to byť priame poskytovanie služieb, alebo ovplyvňovanie prostredia, v ktorom sa odohráva ekonomický a sociálny život. Preto je to komplexný vzťah.
Kritérium 7	Výsledky vo vzťahu k zamestnancom	Kritérium vyjadruje spokojnosť zamestnancov organizácie. Využívajú sa na to prieskumy na zistenie úrovne spokojnosti zamestnancov, rozhovory, posudky. Je v tom aj imidž organizácie, pracovné prostredie, kariérny rast a iné.
Kritérium 8	Výsledky vo vzťahu k spoločnosti	Sledujú sa výsledky, ktoré organizácia dosahuje v oblasti uspokojovania potrieb a očakávaní miestneho, národného a medzinárodného spoločenstva. Toto kritérium meria plánované a neplánované vplyvy na spoločnosť, napr. globálne účinky politik organizácie za hranicami primárneho poslania/zákonného mandátu alebo hlavných činností.
Kritérium 9	Kľúčové výsledky výkonnosti	Ide o výsledky, ktoré organizácia dosahuje vo vzťahu k svojej stratégii a plánovaniu, ktoré sa dotýkajú potrieb a požiadaviek zainteresovaných strán. Sú to externé a interné výsledky, ktoré organizácia dosahuje vo vzťahu k jej manažérstvu a zlepšovaniu.

Prameň: Príručka modelu CAF. Manuál. Bratislava, 2006. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2002>.

Každé kritérium sa delí na subkritériá, spolu je ich 28, ktoré určujú hlavné oblasti, ktoré je potrebné pri samohodnotení zvážiť.

• Kritériá samohodnotenia podľa modelu CAF

Model CAF je pri uplatňovaní súboru kritérií úspešný aj tým, že poskytuje príležitosti na stanovenie miery rozvoja a na dosiahnutie cieľov, že hodnotenie je založené na dôkazoch, že je prostriedkom na vytvorenie entuziazmu medzi zamestnancami pri ich zapojení sa do zlepšovateľského procesu a v neposlednom rade zdieľa najlepšie skúsenosti rôznych častí tak vlastnej, ako aj iných organizácií. Je potrebné si uvedomiť, že samohodnotenie a zvyšovanie kvality organizácií verejnej správy nemožno realizovať bez spoľahlivých a komplexných informácií o fungovaní organizácie. Model CAF povzbudzuje organizácie, aby tieto informácie získavali. Ak pri prvom samohodnotení informácie chýbajú, model CAF sa potom považuje za nulový stupeň merania.

T a b u l k a 2

Panel predpokladov modelu Common Assesment Framework

Úroveň/fáza	Panel predpokladov	Bodové hodnotenie	Verzia 2002
-	V tejto oblasti nie sme aktívni. Máme veľmi obmedzené alebo žiadne informácie.	0 – 10	0
Plánuj (P)	Máme plán činnosti pre túto oblasť.	11 – 30	1
Realizuj (R)	Implementujeme/vykonávame plánované činnosti.	31 – 50	2
Kontroluj (C)	Kontrolujeme/preskúmavame, či robíme správne veci správnym spôsobom.	51 - 70	3
Konaj (A)	Na základe kontroly/preskúmania upravujeme naše činnosti, ak je to potrebné.	71 – 90	4
PDCA	Všetko, čo robíme, aj plánujeme, implementujeme a pravidelne preskúmavame a učíme sa od iných. V tejto oblasti je aplikovaný cyklus trvalého zlepšovania, vrátane bench learningových aktivít.	91 – 100	5

Prameň: Príručka modelu CAF. Manuál. Bratislava, 2002. s. 90. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2002>.

• Čo je systém bodového hodnotenia a aké sú vnútorné súvislosti modelu?

Bodové hodnotenie znamená priradiť ku kritériám a subkritériám určitý počet bodov. Je rozdielny pri modeli CAF 2002, v ktorom je rozsah stupnice stanovený od 0 – 5 bodov a hovorí sa mu aj klasické bodové hodnotenie. Pri modeli CAF 2006 je rozsah stupnice od 0 – 100 bodov a ide o hodnotenie pre pokročilých. CAF 2006 je vhodný pre organizácie, ktoré majú záujem o podrobnú analýzu subkritérií a môžu tak bodovať všetky fázy PDCA cyklu. Z porovnania verzií modelu CAF 2002 a CAF 2006 vyplýva, že novší, CAF 2006,

aj v súlade s Lisabonskou stratégiou, kladie väčší dôraz na modernizáciu a inováciu. Preto sú aj kritériá 1 – vodcovstvo, 2 – stratégia a plánovanie ako aj 5 – procesy zvlášť zvýraznené.

T a b u ľ k a 3

Panel výsledkov modelu Common Assesment Framework

Panel výsledkov 1	Bodové hodnotenie	Verzia 2002
Nemerajú sa žiadne výsledky a/alebo nie sú dostupné žiadne informácie.	0 – 10	0
Výsledky sa merajú a ukazujú negatívne trendy a/alebo výsledky neapĺňajú stanovené ciele.	11 – 30	1
Výsledky ukazujú mierny pokrok a/alebo niektoré stanovené ciele sú splnené.	31 – 50	2
Výsledky ukazujú rastúce trendy a/alebo väčšina stanovených cieľov je splnená.	51 - 70	3
Výsledky ukazujú podstatný pokrok a/alebo všetky stanovené ciele sú splnené.	71 – 90	4
Dosahujú sa výnimočné a trvalo udržateľné výsledky. Všetky stanovené ciele sú splnené. Porovnávaná s relevantnými organizáciami vo všetkých kľúčových oblastiach poukazujú na pozitívne výsledky.	91 – 100	5

Prameň: Príručka modelu CAF. Manuál. Bratislava, 2002. s. 92. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2002>.

Rozlišujeme vzťahy medzi ľavými a pravými časťami modelu. Ich prepojenie spočíva vo vzťahu príčina – následok, medzi predpokladmi (príčinami) a výsledkami (následkami), ako aj v spätnej väzbe vedúcej od súčasného k predchádzajúcemu.

Overenie týchto prepojení má pre samohodnotenie základný význam. Posudzovateľ by mal vždy preskúmať spojitosť medzi výsledkami a dôkazom získaným k danému kritériu a subkritériu na strane predpokladov. Žiada si to vždy aj spätnú väzbu z výsledkov pravej strany ku kritériám na ľavej strane.

Takéto bodové hodnotenie modelu má 4 ciele:

1. cieľ – poskytnúť informácie a zamerať sa na zlepšenia,
2. cieľ – merať vlastný pokrok každý rok, alebo každé dva roky,
3. cieľ – identifikovať dobrú prax bodovým hodnotením predpokladov a výsledkov,
4. cieľ – napomáhať hľadanie správnych partnerov na učenie sa, a to pomocou benchmarkingu (ako vyzeráme v porovnaní s inými) a bench learningu (čo sa jeden od druhého učíme). [5, s.88].

• Postup zlepšovania organizácií verejnej správy podľa modelu CAF

Proces samohodnotenia môže byť navrhnutý a realizovaný rôznymi spôsobmi. Vplýva na to veľkosť organizácie, jej kultúra, predchádzajúce skúsenosti z využívania nástrojov komplexného manažmentu kvality. Základným východiskom je chápanie samohodnotenia ako projektu, to znamená presne stanovený začiatok, termín ukončenia, pridelené zdroje

a zodpovedné osoby. Poznáme 10 krokov procesu samohodnotenia, ktoré sú považované za vhodné pre väčšinu organizácií.

T a b u ľ k a 4

Proces samohodnotenia podľa modelu Common Assesment Framework

Fáza 1 – Začiatok cesty s modelom CAF	
Krok 1	Rozhodnite sa, ako budete plánovať a organizovať samohodnotenie
Krok 2	Komunikujte o samohodnotení
Fáza 2 – Proces samohodnotenia	
Krok 3	Vytvorte jeden alebo viaceré samohodnotiace tímy – CAF tímy
Krok 4	Zorganizujte školenia
Krok 5	Vykonajte samohodnotenie
Krok 6	Napište samohodnotiacu správu
Fáza 3 – Plán zlepšovania (akčný plán zlepšovania CAF)/určenie priorit	
Krok 7	Zostavte plán zlepšovania
Krok 8	Komunikujte o pláne zlepšovania
Krok 9	Realizujte/implementujte plán zlepšovania
Krok 10	Naplánujte ďalšie samohodnotenie

Prameň: Príručka modelu CAF. Manuál. Bratislava, 2002. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2002>.

Záver

Po rozdelení ČSFR sa inštitúcie verejného sektora, ktorých súčasťou je verejná správa, museli vysporiadať s nutnou reformou ich fungovania, a to tak samospráva, ako aj štátna správa. Z uvedeného vyplynula potreba zabezpečiť efektivitu práce vlastných úradov a kvalitu služieb poskytovaných občanom, a to použitím manažérskych princípov.

Dôvody zvyšovania kvality vo verejnom sektore sú:

- rastúci dopyt po verejných službách bez ekvivalentného nárastu zdrojov ich krytia,
- rastúce očakávania občanov a sklon porovnávať verejné služby so službami v súkromnom sektore.

V nadväznosti na uvedené je potrebné si uvedomiť, že zodpovednosť za kvalitu verejných služieb poskytovaných organizáciami verejného sektora vyplýva zo skutočnosti, že „zákazník verejného sektora“ v mnohých prípadoch nemá možnosť voľby, pretože existuje len jedna inštitúcia, ktorá dané služby poskytuje. V súkromnom sektore, naopak, existencia konkurencie umožňuje zákazníkovi zvoliť si subjekt, ktorý uspokojí jeho potreby najefektívnejšie vo vzťahu k jeho preferenciám, disponibilnému dôchodku a pod.

V príspevku sme si za cieľ zvolili sprehľadniť modely hodnotenia kvality využiteľné vo verejnej správe (ISO normy, benchmarking, bench learning, spoločný systém hodnotenia kvality). Vzhľadom na európske trendy odporúčame predovšetkým využitie posledného uvedeného modelu, teda modelu CAF, ktorý predstavuje dobrý nástroj, pomocou ktorého organizácia dosiahne systematický a strategický základ pre ďalší rozvoj činnosti a pre napredovanie na svojej ceste za kvalitou. Uvedenú skutočnosť potvrdzuje aj viacero prí-

kladov z praxe. V SR sa od roku 1999 udeľuje cena za kvalitu verejnej správy, a to Úradom pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR. Víťazmi súťaže podľa modelu CAF boli v roku 2006 Mestský úrad Martin, FEAI STU v Bratislave a Úrad jadrového dozoru SR. V roku 2008 boli ocenenými finalistami Mestský úrad Trenčín, MTF STU v Bratislave, PHF EU v Bratislave so sídlom v Košiciach. V ČR sa cena za kvalitu vo verejnej správe udeľuje od roku 1995; na roky 2008-2013 bola premenovaná na Národnú cenu kvality ČR. Víťazom súťaže podľa CAF bola v roku 2006 napr. Česká obchodní inspekce, v roku 2008 Magistrát města Děčín, Městský úřad Jablůnka, Městský úřad Hranice.

Sledovanie kvality vo verejnej správe a motiváciu subjektov udeľovaním cien možno považovať za pozitívny krok na ceste k zavádzaniu progresívnych manažérskych metód do systému fungovania organizácií vo verejnom sektore. Nevyhnutnosť takéhoto prístupu podčiarkuje nielen zodpovednosť voči občanom (voličom), ale aj potreba kontroly efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, vyplývajúca z ekonomického vývoja v Európe.

Literatúra

- [1] HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ, A.: Komunálna ekonomika a politika Bratislava: VŠEMvs v Bratislave, 2010. ISBN 978-80-89458-11-0.
- [2] Kolektív autorov: Benchmarking ve veřejné správě. Praha: MV ČR, 2004. ISBN 80-239-3933-5.
- [3] Národné centrum zdravotníckych informácií. Dostupné na internete: www.nczisk.sk.
- [4] Národný informačný systém kvality. Dostupné na internete: www.quality-slovakia.sk.
- [5] Príručka modelu CAF. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2002>.
- [6] Príručka modelu CAF. Dostupné na internete: <http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2006>.
- [7] NESHYBOVÁ, J.: Ceny za kvalitu ve veřejné správě v České republice. In: Verejná správa a regionálny rozvoj, č. 1, 2009, roč. V. s. 98 – 111. ISSN 1337-2955.
- [8] ŽÁRSKA, E. a kol.: Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2007. ISBN 878-80-225-2293-9.
- [9] Dostupné na internete: www.eipa.eu.
- [10] Materiály WHO.
- [11] NIŽŇANSKÝ, V. - CIBÁKOVÁ, V. - RAFAJ, P.- HAMALOVÁ, M. - FILIP, S.: Benchmarking slovenských miest 2004 – 2008. Bratislava: VŠEMvs v Bratislave, 2010. 90 s. ISBN 978-80-89458-05-9.

Kontakt

doc. Ing. Elena Beňová, PhD.

Katedra ekonómie a financií

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: elena.benova@vsemvs.sk

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

Katedra verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: erin@stonline.sk

Obec ako poskytovateľ verejných služieb

Ing. Ivana Gecíková, PhD. – Mgr. Stanislava Kerecmanová – doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Abstrakt

Jednou zo základných úloh obce je zabezpečovať verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a s drobným stavebným odpadom, udržiavať čistotu v obci, zabezpečovať správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, atď. Cieľom príspevku je poukázať, akým spôsobom obce zabezpečujú a poskytujú tieto služby miestnemu obyvateľstvu. Jeho súčasťou je aj zistiť, či v praxi existujú rozdiely v poskytovaní týchto služieb rôzne veľkými obcami.

Kľúčové slová: obec, verejné služby, komunálne služby, rozpočet obce, výdavky

The municipality as a provider of public services

Abstract

One of the fundamental competencies of the municipality is to provide public services, in particular the treatment of municipal waste and minor construction waste, maintenance of cleanliness in the municipality, management and maintenance of public green spaces and public lighting, water supply etc. The aim of the paper is to show how the community manage and provide the following services to inhabitants. The part of the paper is to determine whether there are differences in the providing of these services in depending on municipalities` size in practice.

Keywords: *municipality, public services, municipal services, municipal budget, expenditure*

Úvod

V podmienkach Slovenskej republiky je obec právnickou osobou, ktorá samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace s jej správou a hospodárením s majetkom. Obec je povinná starať sa o svoj všestranný rozvoj, pričom má k tomu, okrem kompetencií, určené aj finančné prostriedky a majetok. K základným úlohám obce patrí zabezpečovať verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a s drobným stavebným odpadom, udržiavať čistotu v obci, zabezpečovať správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, atď. Obec zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení.

1. Verejné služby poskytované obcou

Verejné služby predstavujú taký druh služieb, ktorých užívateľom (spotrebiteľom) je verejnosť ako sociálny subjekt. Verejné služby sú produkované, zabezpečované

či regulované orgánmi verejnej správy. [9]. Niekedy sú chápané aj ako systém verejnoprospešných služieb (osvetlenie, čistenie verejných priestranstiev, verejná zeleň a pod.) alebo sú to tie netrhové služby verejného sektora, ktoré sú v priamom vzťahu k tvorbe ľudského kapitálu (zdravotníctvo, vzdelávanie, osobné sociálne služby, kultúra, šport, voľný čas). [1].

Prístup z hľadiska zabezpečovateľa a poskytovateľa verejnej služby definuje verejné služby ako služby zabezpečované verejným sektorom priamo, a to cez verejný sektor alebo nepriamo, t. j. financovaním poskytovania služieb súkromným ziskovým či neziskovým sektorom. [2].

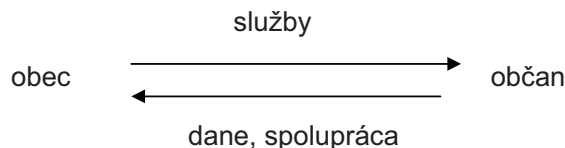
Verejné služby sú realizované prostredníctvom subjektov verejnej správy. M. Hamalová uvádza, že v rámci decentralizácie verejnej správy sú služby v kompetencii územnej samosprávy reprezentované širokou škálou služieb miestneho alebo regionálneho významu. Zabezpečujú statky, ktorých centralizované riadenie spôsobuje straty z centralizácie: zásobovanie obyvateľstva, predškolské vzdelávanie, základné vzdelávanie, základnú zdravotnú a sociálnu starostlivosť, miestnu a regionálnu dopravu, územné a hospodárske plánovanie, podporu podnikania, zakladanie a podporu miestnych podnikateľských subjektov a i. Do tejto kategórie sú zaradené všetky služby zabezpečujúce miestne potreby (fyzických a právnických osôb), ktoré ukladá obciam a regiónom zabezpečovať zákon, alebo zákon nezakazuje, aby boli zabezpečované územnou samosprávou. [4].

Verejné služby, ktoré poskytuje obec v rámci originálnych kompetencií, nazývame aj komunálne služby. Pri poskytovaní verejných služieb vzniká medzi obcou a občanom výmenný vzťah, ktorý je znázornený v schéme 1. Obec ako poskytovateľ produkuje verejné služby pre všetkých obyvateľov obce netrhovým alebo polotrhovým spôsobom. [7].

Občan za tieto služby priamo platí len symbolické ceny, prípadne neplatí vôbec. Na druhej strane tým, že obec ako správca dane vyrubuje miestne dane a miestny poplatok a občan je povinný zo zákona ich uhrádzať obci, môže obec financovať z týchto rozpočtových daňových príjmov náklady, ktoré súvisia s poskytovaním verejných služieb.

S c h é m a 1

Vzťah medzi obcou ako poskytovateľom verejných služieb a občanom



Prameň: Upravené podľa Majlingová, Ľ. a kol.: Verejné služby. s. 34. 1. vyd. Banská Bystrica: UMB v Banskej Bystrici, 2002.

Obec pri zabezpečovaní poskytovania komunálnych služieb na miestnej úrovni využíva:

- internú formu, t.j. obec poskytuje služby priamo zamestnancami obecného úradu, resp. jej organizačnými jednotkami, ako sú rozpočtové organizácie obce (napr. starostlivosť o zeleň), príspevkové organizácie obce (napr. údržba ciest), neziskové organizácie obce (napr. služby pre dôchodcov), príp. obchodné spoločnosti, akciové spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným (napr. odvoz odpadov). Obchodné spoločnosti musia byť v 100 % vlastníctve obce a súčasne obec musí ovládať ich riadenie a kontrolu;
- externú formu, pri ktorej je zabezpečovanie verejných služieb realizované prostredníctvom externých dodávateľov, ktorí sa vyberajú na základe zákona o verejnom obstarávaní. Obec má povinnosť ako poskytovateľ služby zabezpečiť produkciu verejných služieb, ale to neznamená, že výhradne obec musí verejnú službu financovať a produkovať. Producentom môže byť štátna alebo súkromná organizácia. Vzťah medzi obcou a producentom komunálnych služieb je založený na zmluvnom vzťahu v podobe zmluvy, napr. je to zmluva o poskytovaní služieb, zmluva o prenájme a pod. Obec by mala posúdiť aj vplyv formy zabezpečovania na efektívnosť produkcie a kvalitu služby, ako aj mieru zachovania rovnosti v spotrebe tejto služby. [3].

2. Charakteristika skúmaného súboru

Cieľom príspevku je poukázať, akým spôsobom obce zabezpečujú a poskytujú komunálne služby miestnemu obyvateľstvu. Jeho súčasťou je aj zistiť, či v praxi existujú rozdiely v poskytovaní týchto služieb rôzne veľkými obcami.

Výberový súbor tvorilo šesť obcí okresu Senica. V príspevku hodnotíme spôsoby zabezpečovania vybraných verejných služieb rôznych veľkostných kategórií obcí a porovnávame výdavky obcí na ich zabezpečenie.

T a b u ľ k a 1

Sídelná štruktúra vzorky obcí

Veľkostná skupina obcí	Obec	Počet obyvateľov v roku 2010
0 – 500	Rovensko	415
	Rybky	447
501 – 2 000	Hradište pod Vrátnom	678
	Cerová	1 200
2 001 – 5 000	Jablonica	2 283
	Borský Mikuláš	3 926

Prameň: Vlastné spracovanie.

Na komparáciu sme si zvolili verejné služby, ktorých povinné zabezpečovanie vyplýva obciam zo zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podkladové údaje sme získali primárnym zberom informácií. Sekundárny zber je obsahovou analýzou interných dokumentov obce. Sú to rozpočty, všeobecne záväzné opatrenia (VZN), účtovné výkazy, atď. Zber údajov bol uskutočnený za časové obdobie rozpočto-

vých rokov 2006 – 2010. Výdavky obcí na zabezpečenie vybraných služieb za obdobie rokov 2006 – 2008 boli kvôli ľahšiemu porovnaniu prepočítané z meny slovenská koruna na menu euro konverzným kurzom (1 euro = 30,126 SKK). Na porovnávanie sme zvolili nasledujúce ukazovatele:

- výdavky na údržbu miestnych komunikácií na 1 obyvateľa
- výdavky za 1 km údržby miestnych komunikácií
- výdavky z rozpočtu za zber a vývoz komunálneho odpadu (KO) a drobného stavebného odpadu (DSO) na 1 obyvateľa
- výdavky na 1 tonu KO a DSO
- výdavky na verejné osvetlenie na 1 obyvateľa.

Ukazovatele výdavky na údržbu miestnych komunikácií na 1 obyvateľa, výdavky z rozpočtu za zber a vývoz KO a DSO na 1 obyvateľa a výdavky na verejné osvetlenie na 1 obyvateľa sme zistili ako podiel výdavkov na uvedenú službu a počtu obyvateľov obce, ukazovateľ výdavky za 1 km údržby miestnych komunikácií ako podiel výdavkov na údržbu a dĺžky miestnych komunikácií v km a ukazovateľ výdavky na 1 tonu KO a DSO ako podiel výdavkov na KO a DSO a množstva KO a DSO v tonách.

3. Komparácia poskytovania verejných služieb obcami

Výsledky nášho prieskumu ukázali, že polovica vybraných obcí zabezpečuje údržbu verejného osvetlenia a údržbu miestnych komunikácií internou formou a polovica obcí externou formou. Výsledky sú uvedené v tabuľke 2.

T a b u ľ k a 2

Forma zabezpečovania verejných služieb vybraným súborom obcí

Verejné služby /poskytovateľ služby	Údržba verejného osvetlenia	Vývoz		Údržba miestnych komunikácií
		KO	DSO	
Interná forma:				
Vlastní zamestnanci				
Rozpočtová organizácia zriadená obcou	2			1
Príspevková organizácia zriadená obcou				
Nezisková organizácia zriadená obcou		1	1	
Spoločnosť s r.o. s obcou ako majoritným spoločníkom	1			2
Akciová spoločnosť s obcou ako majoritným akcionárom				
Externá forma:				
Súkromné podnikateľské subjekty	1	1	3	
Súkromné neziskové subjekty				3
Iné verejné subjekty ¹	2	4	2	

Prameň: Vlastné spracovanie podľa údajov poskytnutých obcami.

Službu údržba verejného osvetlenia dve obce zabezpečujú svojimi pracovníkmi a jedna obec ju realizuje prostredníctvom svojej spoločnosti s r.o. Ďalšie dve obce zabezpečujú

¹ Verejný subjekt, na ktorého riadenie a kontrolu nemá poskytovateľ verejnej služby vplyv.

uvedenú službu dodávateľsky, prostredníctvom Technických služieb, Senica, a. s., kde je mesto Senica minoritným akcionárom, a jedna obec prostredníctvom súkromnej firmy.

Službu vývoz KO a DSO jedna obec vykonáva vlastnými zamestnancami a ostatné obce prostredníctvom súkromných firiem a verejných subjektov, ktorými sú Technické služby, Senica, a. s. a obec Cerová.

Službu údržba miestnych komunikácií realizuje svojimi zamestnancami jedna obec a svojou spoločnosťou s r.o. dve obce. Ostatné obce zabezpečujú túto službu súkromnými podnikateľskými subjektmi. Niektoré obce pri zabezpečovaní údržby miestnych komunikácií využívajú kombináciu súkromných firiem so subjektmi verejného sektora; využívajú aj aktivačných pracovníkov.

Oslovené obce nevyužívajú zabezpečenie komunálnych služieb prostredníctvom rozpočtovej, príspevkovej alebo neziskovej organizácie obce, ktorá je v zriaďovateľskej právomoci obce a je napojená svojimi príjmami a výdavkami na jej rozpočet.

Výsledky ukázali, že malé obce (do 500 obyvateľov) zabezpečujú sledované verejné služby len externou formou. Stredne veľké obce (501 – 2 000 obyvateľov) a veľké obce (2 001 – 5 000 obyvateľov) využívajú pri zabezpečovaní komunálnych služieb tak internú ako aj externú formu (tabuľka 3).

T a b u ľ k a 3

Formy zabezpečovania vybraných verejných služieb podľa veľkostnej kategórie obcí

Služba	Veľkostná skupina obcí	Interná forma	Externá forma
Verejné osvetlenie a údržba	0 – 500		2
	501 – 2 000	1	1
	2 001 – 5 000	1	1
Zber a odvoz KO a DSO	0 – 500		2
	501 – 2 000	1	1
	2 001 – 5 000	1	1
Údržba miestnych komunikácií	0 – 500		2
	501 – 2 000	1	1
	2 001 – 5 000	1	1

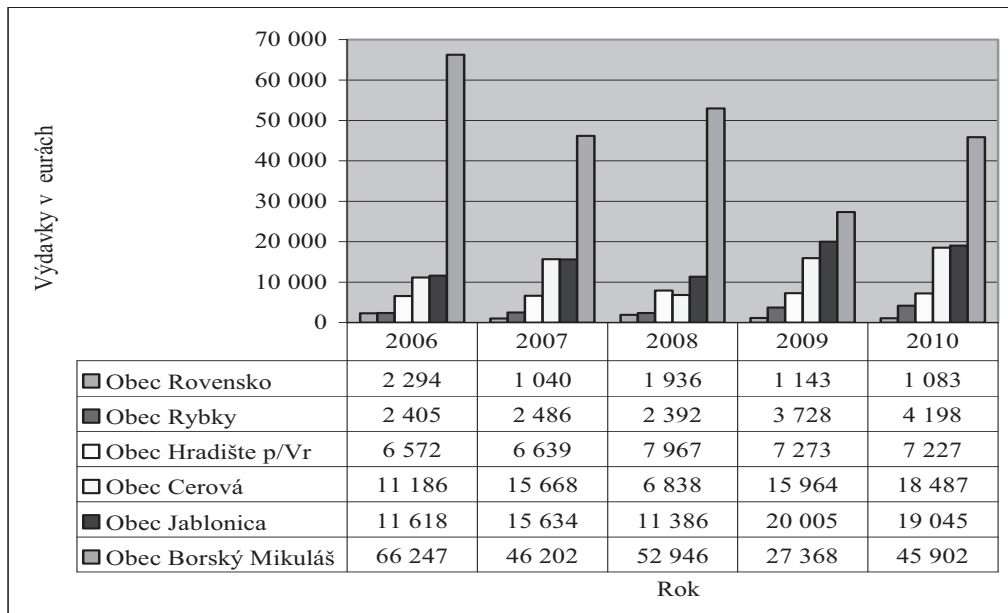
Prameň: Vlastný prieskum.

4. Komparácia výdavkov na poskytovanie verejných služieb obcami

Služba verejné osvetlenie a údržba sa skladá zo zabezpečenia osvetlenia a údržby verejného osvetlenia, t. j. výmeny poškodených žiaroviek, výmeny rozvodných skríň, opravy porúch. Prieskumom zabezpečenia služby verejného osvetlenia bolo zistené, že všetky obce majú rovnakého dodávateľa elektrickej energie, ktorým je ZSE Energia, a. s., Bratislava. Najväčšiu časť výdavkov na zabezpečenie služby verejného osvetlenia a údržby tvorili výdavky za elektrickú energiu (graf 1).

Graf 1

Porovnanie výdavkov obcí na verejné osvetlenie a údržbu (v eurách)



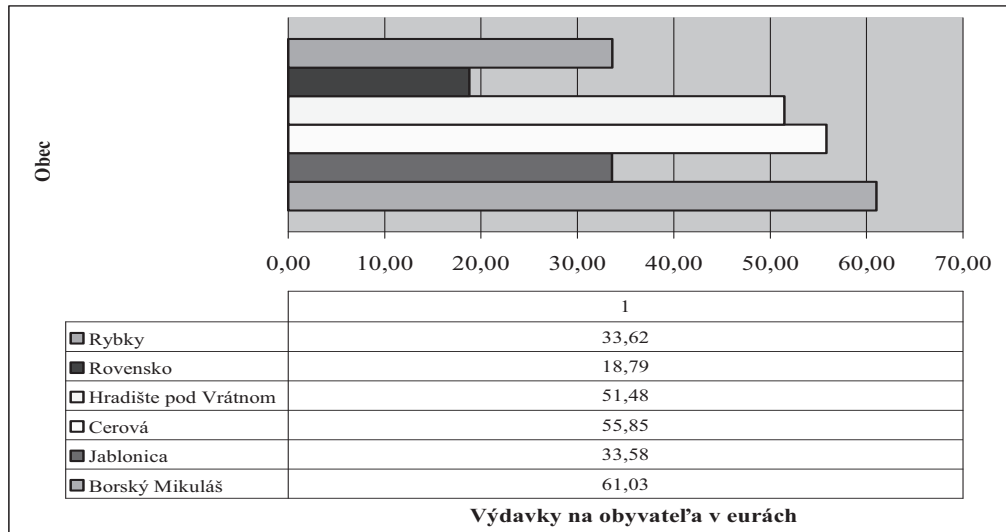
Prameň: Vlastný prieskum.

Porovnaním výdavkov medzi jednotlivými obcami sme zistili, že najväčšie výdavky na zabezpečenie sledovanej služby má obec Borský Mikuláš, ktorá je podľa počtu obyvateľov najväčšou obcou zo skúmaného súboru obcí. Najmenšie výdavky má obec Rovensko, ktorá je podľa počtu obyvateľov najmenšou obcou zo skúmaného súboru obcí. Komparáciou dvoch najmenších obcí, ktorými sú Rovensko a Rybky (veľkostná kategória 0-500 obyvateľov) sme zistili, že obec Rovensko má o viac ako polovicu menšie výdavky na verejné osvetlenie ako obec Rybky. Tento rozdiel vo výdavkoch spôsobila modernizácia verejného osvetlenia, ktorú obec Rovensko uskutočnila v roku 2006. Boli pri nej nahradené jestvujúce svetelné zdroje úspornejšími. Obec Rybky uskutočnila v rokoch 2009 - 2010 čiastočnú výmenu svietidiel za úspornejšie, avšak táto úspora sa prejaví na výdavkoch obce až v nasledujúcich rokoch. Vo veľkostnej kategórii 2 001 – 5 000 obyvateľov má jednoznačne najvyššie výdavky obec Borský Mikuláš. Obec Borský Mikuláš uskutočnila v roku 2006 modernizáciu časti verejného osvetlenia, čo sa prejavilo v spotrebe elektrickej energie v nasledujúcich rokoch. Najmenšie výdavky mala v roku 2009, nakoľko časť výdavkov na elektrickú energiu bola uhradená v januári nasledujúceho roku z dôvodu zmeny fakturačného obdobia. Obci Jablonica vzrástli výdavky na verejné osvetlenie v rokoch 2009 – 2010 zmenou legislatívy v oblasti osvetlenia ciest I. triedy.

Sledovaním výdavkov z rozpočtu obcí na verejné osvetlenie na 1 obyvateľa sme zistili, že najnižšie výdavky má obec Rovensko (18,72 eur/ 1 obyv.) a najvyššie obec Borský Mikuláš (61,03 eur/1 obyv.). Tieto rozdiely boli spôsobené rekonštrukciou a modernizáciou verejného osvetlenia.

Graf 2

**Výdavky z rozpočtov obcí za verejné osvetlenie v roku 2010
(v eurách/1obyv.)**



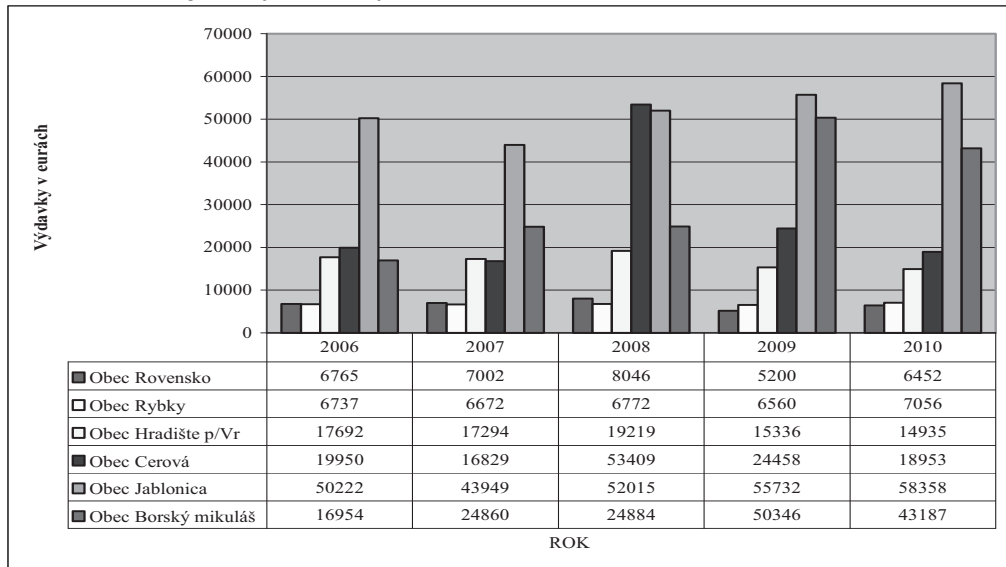
Prameň: Vlastný prieskum.

Služba zber a odvoz KO a DSO obsahuje zabezpečovanie zberu, výkup, zhromažďovanie, prepravu, zneškodňovanie a využívanie KO a DSO. Najväčšia obec, Borský Mikuláš, ktorá je majoritným spoločníkom spoločnosti Miestny podnik služieb – BM, spol. s r.o., zabezpečuje zber a zvoz KO a DSO do zriadeného zberného dvora, odkiaľ je odpad odvázaný súkromnými podnikateľskými subjektmi. Ako jediná obec zabezpečuje na celom území množstvový zber predajom minimálne 2 kupónov na rok. Skládky KO sa nachádzajú na území obce Cerová a Jablonica. Ostatné obce zabezpečujú zber a likvidáciu KO a DSO súkromnými podnikateľskými subjektmi, verejnými subjektmi alebo ich kombináciou.

Každá analyzovaná obec zabezpečuje separovaný zber skla, papiera, kovových obalov a plastov. Obyvatelia vybraného súboru obcí separujú väčšinou odpad do vriec, ktoré sú farebne rozlíšené a niektoré obce používajú na zber kontajnery s obsahom 1 100 l. Vývoz separovaného odpadu je realizovaný prostredníctvom súkromných podnikateľských subjektov a akciovou spoločnosťou Technické služby, Senica, v ktorej je minoritným akcionárom mesto Senica.

Graf 3

Porovnanie výdavkov obcí na zber a odvoz komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu (v eurách)

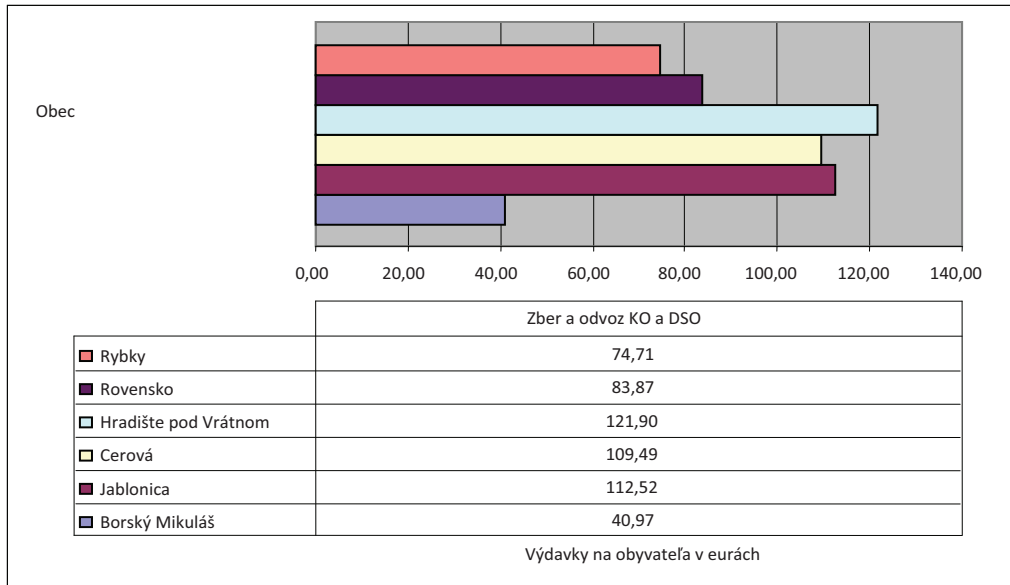


Prameň: Vlastný prieskum.

Ako vyplýva z grafu 3, najmenšie obce, a to Rybky a Rovensko majú v priemere približne rovnaké výdavky na zabezpečenie zberu a odvozu KO a DSO. Obidve obce ležia v tesnej blízkosti mesta Senica a uskutočňujú likvidáciu odpadu rovnakými spoločnosťami. Môžeme tak predpokladať, že tarifa za tonu vyvezeného odpadu je rovnaká a rozdiel vznikol množstvom vyvezeného odpadu a počtom vývozov odpadu. Obce Cerová a Hradište pod Vrátnom, ktoré patria do veľkostnej kategórie 500 – 2 000 obyvateľov, majú v priemere približne rovnaké výdavky na zber a odvoz KO a DSO. Výnimku predstavuje rok 2008, v ktorom výška výdavkov obce Cerová dosiahla hodnotu 53 409 eur. Príčinou zvýšených výdavkov bolo zakúpenie technického vybavenia potrebného na nakladanie s komunálnym odpadom.

Graf 4

Výdavky z rozpočtu za zber a vývoz komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu v roku 2010 (v eurách/1obyv.)

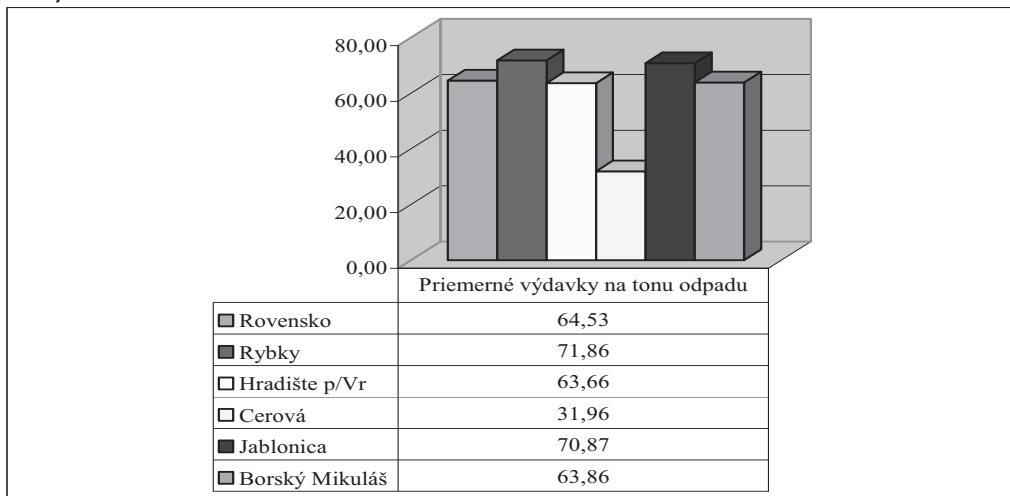


Prameň: Vlastný prieskum.

Sledovaním výdavkov z rozpočtu na zabezpečenie zberu a vývozu KO a DSO na jedného obyvateľa sme zistili, že najvyššie výdavky má obec Hradište pod Vrátnom (121,9 eur/1obyv.) a najnižšie obec Borský Mikuláš, a to 40,97 eur (graf 4).

Graf 5

Výdavky z rozpočtu obcí na 1 tonu vyprodukovaného odpadu v roku 2010 (v eurách)



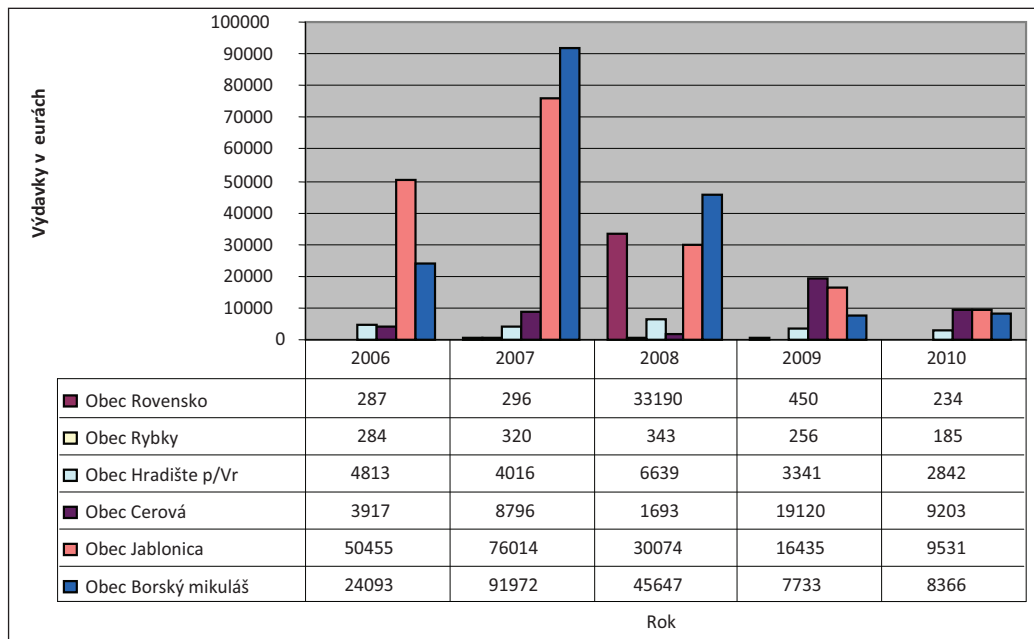
Prameň: Vlastný prieskum.

Sledovaním výdavkov z rozpočtu obce v roku 2010 na 1 tonu vyprodukovaného komunálneho odpadu sme zistili, že najvyššie výdavky má obec Rybky (71,86 eur/1 tonu) a najnižšie obec Cerová (31,96 eur/1 tonu). Obec Cerová zakúpením potrebného technického vybavenia tak znížila svoje výdavky na nakladanie s KO.

Zabezpečovaním služby údržby miestnych komunikácií obce ovplyvňujú bezpečnosť prevádzky miestnych komunikácií. Táto služba predstavuje letnú a zimnú údržbu, výstavbu a opravu komunikácií a znižovanie prašnosti cestnej dopravy. Pri zabezpečovaní letnej údržby miestnych komunikácií využívajú niektoré obce aktivačnú činnosť obyvateľov v spolupráci s úradom práce, sociálnych vecí a rodiny. Pri zimnej údržbe zabezpečujú niektoré obce odhrnutie snehu súkromným podnikateľským subjektom a posyp ciest vykonávajú prostredníctvom akciovej spoločnosti Technické služby, Senica. Nákladnejšie rekonštrukcie komunikácií zabezpečujú vybrané obce externou formou cestou verejného obstarávania. Výšku výdavkov jednotlivých obcí na zabezpečenie údržby miestnych komunikácií znázorňuje graf 6.

G r a f 6

Porovnanie výdavkov obcí na údržbu miestnych komunikácií (v eurách)



prameň: Vlastný prieskum.

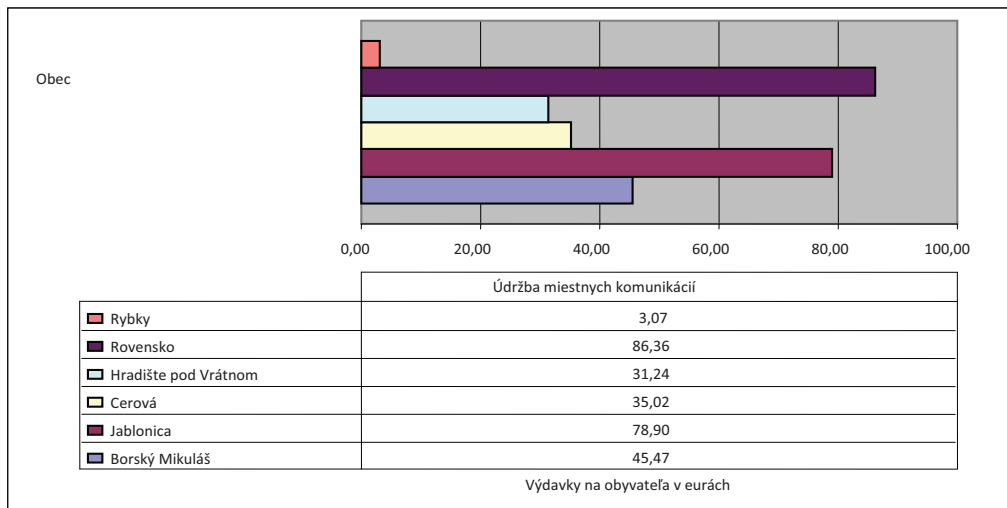
Výdavky na miestne komunikácie majú v sledovanom období kolísavú tendenciu, čo je každoročne ovplyvnené počasím a technickým stavom komunikácií. Najvyššie výdavky mala obec Borský Mikuláš v roku 2007, a to v sume 91 972 eur. Príčinou zvýšených výdavkov bola oprava niektorých úsekov komunikácií po ukončení I. etapy kanalizácie. Najnižšie výdavky mala obec Rybky v roku 2010, a to v sume 185 eur.

Pri porovnaní celkových výdavkov na údržbu miestnych komunikácií mala v kategórii malých obcí vysoké výdavky obec Rovensko, a to v roku 2008, čo bolo spôsobené rekonštrukciou miestnych komunikácií a autobusových zastávok v obci. To sa následne prejavilo aj vo výške výdavkov na jedného obyvateľa.

Obce Cerová a Jablonica taktiež uskutočňovali v sledovanom období opravu miestnych komunikácií, čo sa prejavilo vo zvýšených výdavkoch na túto službu. V roku 2010 došlo k výraznému poklesu výdavkov vynakladaných na údržbu miestnych komunikácií. Dôvodom poklesu je nedostatok finančných prostriedkov v rozpočtoch obcí v dôsledku hospodárskej krízy.

G r a f 7

Výdavky na údržbu miestnych komunikácií v roku 2010 na 1 obyvateľa (v eurách)



Prameň: Vlastný prieskum.

Z grafu 7 vyplýva výrazný rozdiel vo výdavkoch na údržbu komunikácií na 1 obyvateľa (až 83,29 eur) medzi najmenšími obcami, a to Rovenskom a Rybkami. Rovensko ako najmenšia obec porovnávaného súboru obcí má najvyššie výdavky na údržbu komunikácií na 1 obyvateľa spomedzi všetkých obcí. Tento fakt bol ovplyvnený hlavne výškou výdavkov na rekonštrukciu miestnych komunikácií v roku 2008. Výška výdavkov obce Rovensko v roku 2008 na rekonštrukciu miestnych komunikácií výrazne ovplyvnila i výdavky na údržbu 1 km miestnych komunikácií v období rokov 2006 - 2010.

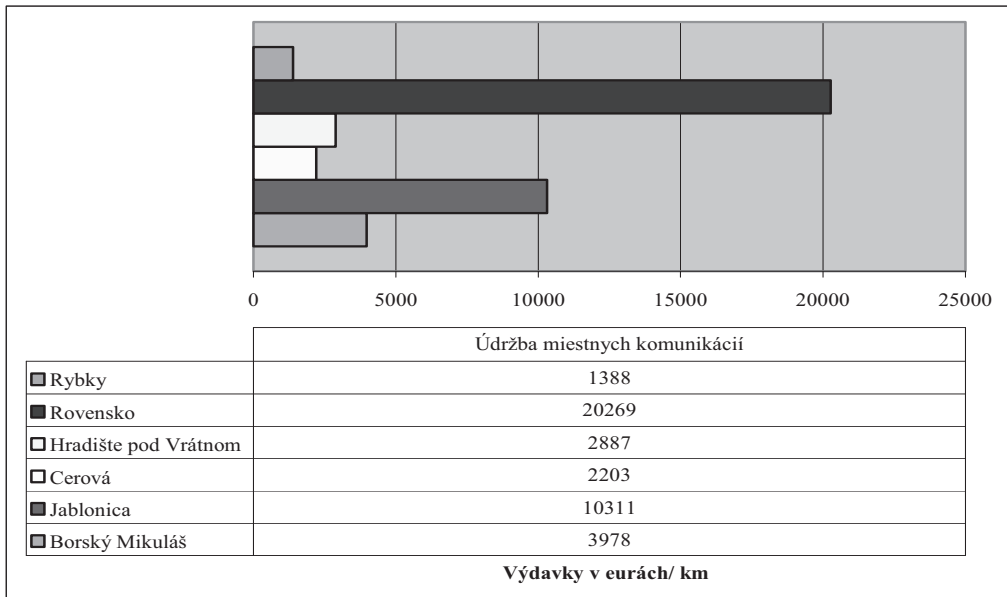
Ako vyplýva z grafu 8, obec Rovensko zaplatila za údržbu 1 km miestnych komunikácií 20 269 eur. Pri porovnaní s najväčšou obcou Borský Mikuláš ide o rozdiel 16 291 eur a pri porovnaní s druhou najväčšou obcou Jablonica o rozdiel 9 958 eur. Aj v obci Jablonica sa prejavili zvýšené výdavky na údržbu miestnych komunikácií. Najmenej zaplatila za 1 km údržby miestnych komunikácií obec Rybky, ktorá sa stará o najkratší úsek v dĺžke 1 km.

Výška výdavkov na údržbu 1 km miestnych komunikácií ako aj výška výdavkov na údržbu miestnych komunikácií na 1 obyvateľa je ovplyvnená výškou výdavkov, ktoré

obce vynakladajú na údržbu miestnych komunikácií v jednotlivých rokoch sledovaného obdobia, v ktorých sa prejavuje najmä stav počasia, jeho výkyvy počas roka, opotrebenie v dôsledku používania a zaťaženie rôznymi druhmi automobilov.

Graf 8

Výdavky na údržbu 1 km miestnych komunikácií v roku 2010 (v eurách)



Prameň: Vlastný prieskum.

Záver

Výsledky prieskumu ukázali, že veľké a stredne veľké obce využívajú pre poskytovanie vybraných verejných služieb internú i externú formu, ale malé obce využívajú len externú formu. V niektorých prípadoch obce kombinujú interné a externé zabezpečovanie. Výber formy zabezpečovania je ovplyvnený veľkostnou štruktúrou obce a závisí od charakteru, od rozsahu a od požadovanej kvality poskytovanej služby, ale aj od rozpočtovaných finančných zdrojov.

Z výsledkov uskutočnených analýz a komparácie výdavkov na zabezpečenie vybraného súboru služieb vyplýva, že na výšku vynaložených výdavkov vo vybraných obciach majú vplyv viaceré faktory, a to počet obyvateľov, dĺžka miestnych komunikácií, množstvo zozbieraného odpadu, blízkosť skládky KO, zmena cien energie, množstvo vymenených svietidiel za energeticky úspornejšie, poveternostné podmienky, napr. úhrn zrážok, uskutočňované modernizácie a rekonštrukcie.

Literatúra

- [1] BALÁŽOVÁ, E.: Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. 1. vyd. Bratislava: Adin, 2006. 148 s. ISBN 80-89244-09-2.
- [2] BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.: Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb. 1 vyd. Bratislava: Adin, 2006. 147 s. ISBN 80-89244-10-6.
- [3] BENČO, J. – KAMOĎA, J. – MEČIAR, I.: Verejné služby. 1. vyd. Prievidza: Alfa print, 2004. 201 s. ISBN 80-967609-9-8.
- [4] HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1. vyd. Bratislava: VŠEMvs, 2008. 144 s. ISBN 978-80-89143-63-4.
- [5] HAMALOVÁ, M. – BELAJOVÁ, A.: Komunálna ekonomika a politika. 1. vyd. Bratislava: VŠEMvs, 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.
- [6] LENSKÝ, I.: Verejné služby – služby pre verejnosť. 1. vyd. Topoľčany: Prima-Print, 2001. 95 s. ISBN 80-89017-02-9.
- [7] MAJLINGOVÁ, Ľ. a kol.: Verejné služby. 1. vyd. Banská Bystrica: UMB v Banskej Bystrici, 2002. 313. ISBN 80-8055-754-3.
- [8] MERIČKOVÁ, B.: Alternatívne prístupy k poskytovaniu miestnych verejných služieb. 1 vyd. Banská Bystrica: UMB v Banskej Bystrici, 2005. 132. ISBN 80-8083-167-X.
- [9] OCHRANA, F.: Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2007. 167 s. ISBN 978-80-86929-31-6.
- [10] Zákon SNR č. 369/1990 o obecnom zriadení v znení zmien a doplnkov.
- [11] Interný materiál. Rozpočty obcí, finančné výkazy a výkazy o odpadoch za obdobie rokov 2006 – 2010.

Kontakt:

Ing. Ivana Geciková, PhD.
Katedra verejnej správy
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava 214
E-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

Mgr. Stanislava Kerecmanová
E-mail: stanka.ker@gmail.com

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.
Katedra verejnej správy
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava 214
E-mail: viera.papcunova@vsemvs.sk

Pracovná legislatíva Slovenskej republiky a možnosti jej ďalšieho zdokonaľovania

JUDr. Michal Kuril, PhD.

Abstrakt

Predmetom skúmania autora sú normatívne zmeny v pracovnej legislatíve Slovenskej republiky, ktoré by mohli byť zrealizované s účinnosťou od septembra roku 2011, ako aj ďalšie úvahy o možnostiach zdokonaľovania vnútroštátneho pracovného práva smerom do budúcnosti. Súčasťou príspevku je tiež viacero úvah *de lege lata* a *de lege ferenda*, ktoré so zvolenou oblasťou skúmania bezprostredne súvisia (napr. problematika konkurenčných, resp. mediačných doložiek, skúšobnej doby, výpovednej doby, právneho postavenia niektorých osobitných zamestnaneckých kategórií alebo predchádzania núteným živnostiam).

Kľúčové slová: pracovná legislatíva, Zákonník práce, pracovnoprávne vzťahy, závislá práca

Labour legislation of the Slovak Republic and possibilities of its further improvement

Abstract

*The object of the paper pays attention to the normative changes in the labour legislation of the Slovak Republic, that would be adopted with efficiency from september this year, as well as reflections upon the possibilities of further improvement of the state labour law toward the future. The parts of the article are several *de lege lata* and *de lege ferenda* considerations with special regard to the choosen issues of research (e. g. anti-competition, respectively mediation clause, probationary period, term of notice, legal status of some special categories of employees or prevention of the forced trades).*

Keywords: labour legislation, Labour code, labour relations, dependant work

Úvod

S ohlasovanou účinnosťou od septembra roka 2011 môže Zákonník práce podstúpiť (podmieňovací spôsob uvádzame z dôvodu, že v čase písania tohto príspevku nebolo ešte definitívne zrejmé, či novela Zákonníka práce bude alebo nebude v Národnej rade Slovenskej republiky schválená na jej júnovej schôdzi, pozn.) viaceré významné a rozsiahle zmeny, ktoré by do pracovnej legislatívy Slovenskej republiky mohli zaviesť rôzne nové právne inštitúty (napr. delené pracovné miesto, zákaz súbehu výpovednej doby a odstúpného), iné právne inštitúty by mohli byť zrekonštruované (napr. skúšobná doba, výpovedná doba), prípadne by tiež mohli byť otvorené témy v pracovnej legislatíve doposiaľ tabuizované (napr. konkurenčné doložky). Na druhej strane niekoľko neuralgických oblastí pracovného práva (napr. nútené živnosti, nejasné uplatňovanie subsidiárnej a delegovanej

pôsobnosti Zákonníka práce k niektorým osobitným zamestnaneckým kategóriám) sa v kontexte pripravovaných legislatívnych zmien aktuálne stále nerieši. V spracovanom príspevku sme sa zamerali na interpretáciu niektorých aktuálnych problémov pracovnej legislatívy Slovenskej republiky, a to nielen z hľadiska pripravovanej novely Zákonníka práce, ale tiež s akcentom na možnosti ďalšieho zdokonaľovania vnútroštátneho práva vo sfére výkonu závislej práce.

1. Stabilita právnej úpravy

Zákonník práce, v kontexte špeciálnej pracovnej legislatívy, ktorá dotvára jeho znenie, predstavuje právny predpis mimoriadneho vecného významu a osobného rozsahu. V zásade možno prezumovať, že sa aktívne v rôznej miere dotýka väčšiny fyzických alebo právnických osôb v SR (zámerne nepoužívame pojem „občana SR“, keďže jeho aplikácia nie je vylúčená, napr. v prípade cudzincov alebo osôb bez štátnej príslušnosti, pozn.), a to bez bazálneho ohľadu na právny status, v akom sa aktuálne tieto osoby nachádzajú. Tu môžeme uvažovať, že sú napr. dlhodobými subjektmi pracovnoprávných vzťahov, a to tak v užšom slova zmysle (zamestnanec, resp. zamestnávateľ), ako aj v širšom slova zmysle (napr. žena, mladistvá osoba, muž, osoba zdravotne postihnutá, atď.), avšak nie je to podmienka (osoba dobrovoľne nezamestnaná, uchádzač o zamestnanie a pod.). Zákonník práce ako kľúčový kódex pre oblasť podnikateľskej sféry je dokonca výslovne prepojený aj na sféru nepodnikateľskú. Aplikovať ho v rámci nej možno, pokiaľ to predpisy z nepodnikateľskej sféry nevylučujú (subsidiárna pôsobnosť), alebo, ak to, naopak, výslovne ustanovujú (delegovaná pôsobnosť).

Vecný význam je rovnako nespochybniteľný, Zákonník práce totiž vytvára základný právny rámec pre výkon závislej práce v podnikateľskom prostredí, ktoré je základným motorom ekonomiky každej krajiny, ale len za podmienky, ak toto prostredie vykazuje všeobecne predpokladané kvalitatívne znaky. Zákonník práce možno týmto označiť za faktor, ktorý kvalitu alebo nekvalitu podnikateľského prostredia bezprostredne determinuje. Úvahy o niektorých nastaveniach viacerých jeho mechanizmov ponechávame na ďalšie časti tohto príspevku. Za skutočnosť hodnú osobitného zreteľa považujeme v tomto momente zamyslenie sa nad prvkom, ktorý nie vždy je zohľadňovaný, na druhej strane je obzvlášť závažný na to, aby bol opomínaný tak, ako tomu neraz, žiaľ, v skutočnosti je.

Stabilitu právnej úpravy, domnievame sa, nie je možné si zamieňať s pojmami ako nepružná, rigidná alebo neflexibilná. Všeobecným lingvistickým výkladom pravdepodobne možno tieto pojmy označiť ako vzdialenejšie synonymá. Stabilitou právnej úpravy je však podľa nás dôležitejšie rozumieť ani nie tak jej konštantnú tvárnosť, ale skôr nemennosť jej niektorých kľúčových hodnôt a princípov. Samozrejme, Zákonník práce vždy bude vnímaný ako živý organizmus. Nikdy nedokážeme eliminovať lobistické záujmy a neraz nezlučiteľné názorové kolízie pri zmenách v ňom realizovaných, keď ide o účastníkov právnych vzťahov (pracovnoprávných), pre ktorých je imanentný subordinatívny princíp (tzn. nerovnaké právne postavenie), a tým aj úplne iné legislatívne záujmy. Tu je však dôležité, aby v pomyselnej konfrontácii, napr. „práva zamestnávateľov na zisk“ a ústav-

ného (zdôrazňujeme, ústavného!) „práva zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky“, bola bez dišputy takáto ústavná garancia prioritovaná.

Nie je naším zámerom zaslepene protežovať „prozamestnanecké“ ideály obsiahnuté v rôznorodých ochrannokompenzačných opatreniach. Pripustíme, že legislatívne ciele, ktoré zamestnávateľia prezentujú, by mohli stvoriť „dokonalú“ pracovnú legislatívu pre „dokonalé“ podnikateľské prostredie, avšak výhradne z pohľadu zamestnávateľov. Ide však o zúžené vnímanie pojmu stabilita. Vráťme sa späť k obsahu tohto pojmu. Ten musí mať v sebe obsiahnutú aj vyváženosť individuálnych záujmov. Stablná nevyváženosť by znamenala celospoločenskú regresiu. V tak náročnom a syzifovskom procese, akým je hľadanie vyváženosti Zákonníka práce, nesmie zlyhať hodnotový systém. Ten, hoci je súčasťou právneho systému a naopak, nesmie sa mu prispôsobovať. Hodnotový systém ako vrcholný prejav sebareflexie demokratickej a modernej spoločnosti týmto možno označiť za významný rámec stability, ktorý musí byť suverénny a neobmedzovaný vnútornými nuansami, nech už majú akýkoľvek pôvod alebo cieľ.

2. Skúšobná doba

Skúšobná doba má svoj obsahový základ v slove „skúšať“, „vyskúšať niekoho alebo niečo“, resp. overiť si domnienku, či s niekým alebo s niečím je alebo nie je skúšajúci subjekt spokojný, tzn. pre účely pracovnej legislatívy by malo ísť o taký zákonom stanovený a osobitnými pravidlami regulovaný časový úsek, v priebehu ktorého si obaja účastníci, t. j. zamestnanec aj zamestnávateľ, môžu zvážiť, či majú alebo nemajú záujem, aby pracovný pomer dohodnutý medzi nimi pokračoval aj po uplynutí skúšobnej doby.

Z dôvodu, že na skončenie pracovného pomeru v skúšobnej dobe sa aplikujú voľnejšie podmienky ako pri skončení pracovného pomeru na základe iného právneho úkonu (napr. výpoveďou), je nevyhnutné, aby tento právny inštitút nemohol byť zneužívaný na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu. Rovnako citlivá je otázka, aký je primeraný rozsah pre skúšobnú dobu. Príliš krátka skúšobná doba totiž znamená nemožnosť účastníka skutočne konfrontovať domnienku o (ne)spokojnosti pracovného pomeru s realitou. Na druhej strane skúšobná doba značne extenzívneho rozsahu prináša nízku mieru právnej istoty, najmä pre zamestnanca, či sa pracovnoprávny vzťah „náhle“ neskončí.

Povaha ustanovenia § 45 Zákonníka práce je k dnešnému dňu dispozitívna, keďže skúšobnú dobu možno dohodnúť v rozsahu najviac troch mesiacov. Z informácií, ktoré bolo možné zachytiť v médiách s ohľadom na pripravovanú novelu Zákonníka práce je zrejmé, že zákonodarca plánuje ponechať tomuto ustanoveniu dispozitívny charakter. Meniť by sa však mal maximálny prípustný rozsah skúšobnej doby, a to na najviac šesť, alebo, v osobitných prípadoch dokonca na najviac deväť mesiacov.

Bol by takýto rozsah skúšobnej doby primeraný? Aká je vôbec skúšobná doba v iných krajinách, povedzme, nielen spomedzi tých s kvalitnejším stupňom právnej kultúry, hoci aj mimo krajín EÚ? Pomerne bežne možno totiž zachytiť neurčitý argument, že „ved' tam alebo onam je skúšobná doba taká dlhá alebo taká krátka, majú s ňou výborné skúsenosti, tak sa nechajme inšpirovať, skúsme taký či onaký model“. Výsledok? SR má

v skúšobnej dobe v rozsahu najviac troch mesiacov skúšobnú dobu skôr priemerného až podpriemerného rozsahu. V Austrálii, vo Veľkej Británii a v Grécku je napr. maximálna dĺžka skúšobnej doby najviac 1 rok. V Belgicku sa uplatňuje pravidlo, že skúšobná doba má rozdielne dĺžky v nepodnikateľskej sfére (najviac 6 mesiacov, ak príjem zamestnanca v kalendárnom roku nepresiahne 36 355 eur, resp. najviac 12 mesiacov, ak má dôjsť k presiahnutiu tejto sumy) a v podnikateľskej sfére (najmenej 7 dní, najviac 14 dní). Medzi krajiny, ktoré majú skúšobnú dobu v rozsahu najviac 6 mesiacov (bez ohľadu na skutočnosť, či ide o sféru podnikateľskú alebo nepodnikateľskú), patrí napr. Ruská federácia, Taliansko, Bulharsko, Srbsko, Španielsko, Arménsko, Nemecko, Luxembursko, Švédsko, Slovinsko, Macedónsko, o niečo dlhšiu, najviac 8-mesačnú skúšobnú dobu, má Francúzsko. Najviac 4-mesačná skúšobná doba sa uplatňuje napr. v Estónsku alebo vo Fínsku. Skúšobná doba, ktorá nie je (okrem viacerých výnimiek) limitovaná zhora, sa vyskytuje napr. v legislatíve Kanady, Juhoafrickej republiky, Spojených štátov amerických (tu je však skúšobná doba v niektorých osobitných prípadoch v rozsahu 1-3 mesiacov, pozn.), Singapuru, Japonska alebo Mexika. Podobne ako v SR je skúšobná doba najviac 3-mesačná napr. v Dánsku, vo Švajčiarsku, v Maďarsku, Rumunsku, v ČR, v Brazílii alebo na Novom Zélande. Ku krajinám s najkratšou skúšobnou dobou (2 mesiace alebo menej) patrí okrem už uvedeného Belgicka napr. aj Turecko, Holandsko a Rakúsko. Na druhej strane jedna z najdlhších skúšobných dôb (24 mesiacov) je prípustná napr. na Cypre.

S ohľadom na uvedené krajiny je dôležité poznamenať, že právna úprava skončenia pracovného pomeru v skúšobnej dobe je v nich nastavená individuálne. Nie vždy však platí, že pracovný pomer možno počas plynutia skúšobnej doby skončiť z akéhokoľvek dôvodu alebo bez uvedenia dôvodu a bez uplynutia výpovednej doby (výnimkou je napr. Švajčiarsko). Z hľadiska vnútroštátneho práva SR a jeho aktuálne účinnej pracovnej legislatívy je obzvlášť dôležité, aby maximálny rozsah skúšobnej doby nebol dlhší ako 6 mesiacov, a to z dôvodu, že opätovne dohodnutý pracovný pomer na dobu určitú je pracovný pomer, ktorý má vzniknúť pred uplynutím šiestich mesiacov po skončení predchádzajúceho pracovného pomeru na dobu určitú medzi tými istými účastníkmi (§ 48 ods. 3 Zákonníka práce), resp. skúšobnú dobu nie je možné dohodnúť v prípade opätovne uzatváraných pracovných pomerov na dobu určitú (§ 45 ods. 4 Zákonníka práce). Ak by toto pravidlo platilo naďalej a skúšobná doba by bola napr. najviac 9-mesačná, zamestnávateľ by teoreticky mohol „reťaziť“ skúšobnú dobu tým spôsobom, že medzi dva pracovné pomery na dobu určitú (v oboch prípadoch so skúšobnou dobou) by vložil pracovný pomer na dobu neurčitú so skúšobnou dobou, ktorá by bola dlhšia ako 6 mesiacov. Je dôležité, domnievame sa, aby platila v tejto veci jedna z dvoch nasledujúcich zásad: po prvé, skúšobná doba musí byť kratšia ako je zákonom určený časový úsek, ktorý predefinuje dva pracovné pomery na dobu určitú, v rámci ktorých nie je možné dohodnúť skúšobnú dobu, po druhé, skúšobná doba nemôže byť dohodnutá v pracovnom pomere na dobu neurčitú, ak má tento vzniknúť v dobe, ktorá je zákonom určená ako doba rozhodujúca pre opätovné uzatváranie pracovných pomerov na dobu určitú. Za zváženie stojí aj uplatňovanie normatívneho pravidla o tom, že skúšobná doba musí byť kratšia ako je maximálny rozsah pracovného pomeru na dobu určitú. Ako primerané sa nám zdá, že skúšobná doba môže byť dohodnutá najviac v rozsahu 50 % dĺžky pracovného pomeru

na dobu určitú, nie však viac ako je zákonom stanovený limit pre pracovný pomer na dobu určitú (tzn. 4-dňový pracovný pomer na dobu určitú by mal najviac 2-dňovú skúšobnú dobu, resp. pracovný pomer na dobu určitú dohodnutý na dva roky by mal skúšobnú dobu v rozsahu najviac 3 mesiacov). Predišlo by sa tým situáciám, kedy napr. pri sezónnych prácach zamestnanec pracuje na základe pracovného pomeru na dobu určitú, avšak po celý čas v skúšobnej dobe.

Skúšobnú dobu v budúcnosti pravdepodobne neminie korekcia s ohľadom na možnosti jej predĺženia. Predovšetkým ustanovenie § 45 ods. 2 Zákonníka práce, v zmysle ktorého sa skúšobná doba predlžuje iba o čas prekážok v práci na strane zamestnanca nezohľadňuje, že k prekážke v práci môže dôjsť tiež na strane zamestnávateľa. Následok prekážky v práci, či už vznikne na strane zamestnanca alebo zamestnávateľa, je pritom identický a znamená dočasnú nemožnosť výkonu závislej práce. Predĺženie skúšobnej doby o čas prekážok v práci na strane zamestnávateľa má svoje opodstatnenie. Nie je totiž rozhodujúce, na koho strane sa prekážka v práci vyskytla, ale či obe zmluvné strany mali možnosť overiť si domnienku o pokračovaní pracovného pomeru v rozsahu, v akom bola skúšobná doba dohodnutá.

Do Zákonníka práce by bolo rovnako žiaduce vložiť ustanovenie o tom, že skúšobná doba vždy začína plynúť dňom (ak bola dohodnutá, pozn.), kedy zamestnanec nastúpil do práce, tzn. od okamihu vzniku pracovného pomeru. Fakt, že skúšobná doba môže byť dohodnutá jedine vo fáze zakladania pracovného pomeru, je v teórii pracovného práva známy už dlhšiu dobu. Aplikáčna prax však prináša neraz situácie, kedy sa skúšobná doba uzatvára až po nástupe zamestnanca do práce. Hoci neznalosť zákona neospravedlňuje, v tomto prípade ide o tak bežnú situáciu aplikačnej praxe, domnievame sa, že zo zákona by mala byť *expressis verbis* táto skutočnosť zrejma. Analogicky možno uvažovať aj o situácii, ak je skúšobná doba dohodnutá v rozsahu dlhšom, než je maximálne prípustný (3 mesiace). Aj tu by bolo vhodné, aby z dikcie § 45 Zákonníka práce bolo zrejme, že ide iba o relatívnu neplatnosť právneho úkonu, tzn. neplatná je iba tá časť, ktorá presahuje maximálny rozsah. V oboch prípadoch zvažujeme situácie, ktoré sa v živote vyskytujú pomerne bežne. Ich riešenie by preto mohlo vyplynúť výslovne priamo zo zákona, a nemalo by byť ponechané výlučne na ďalšie odborné (komentované) pramene.

Pokiaľ ide o samotnú dĺžku skúšobnej doby, zastávame názor, že nie je potrebné, aby došlo k jej predĺženiu alebo skráteniu, keďže dĺžka najviac 3 mesiacov je v stredo-európskom právnom priestore štandardná. Podporným argumentom by mohla byť tiež skutočnosť, že v SR neexistuje súdna judikatúra vo veci, v ktorej by sa niektorý z účastníkov dovoľával ochrany svojich práv z titulu, že zákonom stanovený maximálny rozsah skúšobnej doby bol pre neho nedostatočný. Sme skôr toho názoru, že neodôvodnené legislatívne zmeny narúšajú stabilitu a kompaktnosť právnej úpravy. Rešpektovaná by mala byť viac zásada, že bez analytického preukázania potreby zmien v právnej úprave táto ostáva zachovaná.

Navrhovaná novela Zákonníka práce zvažuje výpočet maximálnej dĺžky skúšobnej doby aj takým spôsobom, že táto bude priamo závislá od výšky príjmu zamestnanca.

Sme toho názoru, že takéto ustanovenie by mohlo byť v praxi pomerne jednoducho zneužívané, a to napr. tak, že vo fáze zakladania pracovného pomeru by v pracovnej zmluve bola dohodnutá výška príjmu v takom rozsahu, aby skúšobná doba bola čo najdlhšia. Po vzniku pracovného pomeru (tzn. po nástupe zamestnanca do práce a po začatí plynutia skúšobnej doby) by sa na základe dohody o zmene pracovného pomeru (tlakom zamestnávateľa) výška príjmu znížila, avšak dĺžka skúšobnej doby by už ostala zachovaná. Je preto žiaduce, aby zákon ustanovil, že prepočet maximálnej dĺžky skúšobnej doby je zamestnávateľ povinný urobiť vždy, ak sa v priebehu plynutia skúšobnej doby zmení výška zárobku zamestnanca dohodnutá v pracovnej zmluve, a to prípadne tak smerom nahor, ako aj nadol, a následne skúšobnú dobu rozsahom prispôbiť (výhradne na základe dohody so zamestnancom) aktuálnej výške príjmu zamestnanca. V opačnom prípade je skúšobná doba neplatná.

Na margo normatívnej konštrukcie skúšobnej doby by sme v závere radi uviedli ešte jednu stručnú poznámku. Ak v minulosti pracovná legislatíva SR, resp. v staršej minulosti Československa konštituovala „skúšobnú lehotu“, aktuálna právna úprava ustanovuje „skúšobnú dobu“. Z hľadiska pojmového výkladu ide o synonymá, rozdiely, a to podstatné; možno ich vyzorovať v kontexte právnom, pokiaľ ide o plynutie času, kde platia odlišné pravidlá tak v prípade doby, ako aj lehoty. Poznajúc dôsledne tieto pravidlá ako lepšia voľba sa nám zdá v prípade plynutia času, v ktorom obaja účastníci niečo „skúšajú“ (a malo by im byť garantované na túto skúšku obdobie, ktoré sa neskrátí), lehota. Dôvodom je napr. aj to, že posledný deň lehoty v prípade, ak prípadne povedzme na sobotu, posunie sa na najbližší pracovný deň. Doba týmto teoreticky tento časový úsek skracuje, keďže, ak by jej posledný deň bola rovnako sobota, v tento deň by sa aj skončila. Prekážka v práci na strane zamestnanca v rozsahu čo i len 1 dňa znamená, že skúšobná doba sa pomerne predĺži, ak však posledný deň skúšobnej doby prípadne na sobotu a skúšobná doba sa takto skrúti, predlžovať sa skúšobná doba nebude; to však v konečnom dôsledku znamená práve jej skrátenie.

3. Subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce a niektoré jej aspekty

Pomerne významným problémom aplikačnej praxe je z hľadiska vecnej subsidiárnej pôsobnosti Zákonníka práce (§ 3-4) skutočnosť, že v rámci pracovného trhu existuje niekoľko zamestnaneckých kategórií (napr. profesionálni športovci, zamestnanci cirkví, zamestnanci súkromných bezpečnostných služieb), ktoré sú výslovne zaradené práve do uvedenej skupiny pôsobnosti. To znamená, že Zákonník práce sa na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov z predmetných oblastí aplikuje len v tom prípade, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Skutočný problém však nepredstavuje samotné zaradenie do subsidiárnej pôsobnosti, ale niektoré súvisiace problémy, na ktoré by sme v nasledujúcom texte chceli poukázať.

Dôvod, prečo sú takíto zamestnanci zaradení do pôsobnosti subsidiárnej, je zrejмый. Ich pracovnoprávne vzťahy vykazujú natoľko špecifické prvky (napr. nie je možné, aby sa prestávky v práci vzťahovali priamo a bez obmedzení napr. na profesionálnych športovcov, kde pri niektorých druhoch kolektívnych športov možno predpokladať výkon práce aj

v rozsahu dlhšom ako 6 hodín, prípadné prerušenie práce na minimálne 30 minút je takmer nemysliteľné, povedzme, ak by sa hral zápas hokejovej ligy, ktorý by sa predlžoval, hra by bola prerušená okrem prestávok v zmysle hokejových pravidiel aj o prestávky v práci v zmysle pracovnej legislatívy), že ostatné vecné pôsobnosti by bolo možné uplatňovať iba veľmi komplikovane (takmer nemožne), s výnimkou pôsobnosti delegovanej, ktorá by znamenala situáciu umožňujúcu aplikáciu Zákonníka práce, avšak iba vtedy, ak by to osobitný predpis ustanovil.

Bez pochybností možno konštatovať, že pri niektorých zamestnaneckých profesiách sa pôsobnosti „priame“ (úplná alebo obmedzená) aplikovať nedajú. Uplatňujú sa tak pôsobnosti „nepriame“ (delegovaná alebo subsidiárna), ktoré však predpokladajú splnenie určitých podmienok, a to najmä: právne vzťahy posudzovaných zamestnaneckých kategórií musia byť vzťahmi pracovnoprávnymi (ich predmetom má byť výkon závislej práce), musí existovať taká legislatíva, ktorá pôsobnosť Zákonníka práce výslovne v konkrétnych situáciách ustanoví (delegovaná pôsobnosť) alebo nevylúči (subsidiárna pôsobnosť), z osobitnej legislatívy musí byť zrejmé (v spolupôsobnosti s bazálnym normatívnym identifikátorom § 1 ods. 2-3 Zákonníka práce pre výkon závislej práce), že akýkoľvek iný druh právnych vzťahov (napr. obchodnoprávne alebo občianskoprávne), resp. akýkoľvek iný zmluvný typ okrem pracovnej zmluvy (napr. mandátna zmluva, príkazná zmluva, zmluva o dielo) je neprípustný. Rovnako by mali existovať sankcie za porušovanie uvedených pravidiel, napr. v zákone o nelegálnej práci a o nelegálnom zamestnávaní by bolo možné kvalifikovať výkon práce profesionálnych športovcov v kolektívnych športoch mimo sféry pracovnoprávných vzťahov ako nelegálne zamestnávanie. Čo by sa totiž mohlo stať napr. v tom prípade, ak by niektorá zo skúmaných zamestnaneckých kategórií bola zaradená do subsidiárnej pôsobnosti, ale s tým, že osobitný právny predpis by neexistoval? (Stalo sa tak napr. v prípade profesionálnych športovcov, ktorí boli zaradení do pôsobnosti subsidiárnej s tým, že osobitný právny predpis nebol prijatý, resp. zákon č. 300/2008 Z. z. o organizácii a podpore športu v znení neskorších predpisov sa stal účinným až od 1. septembra 2008, pozn.). Odpoveď je pomerne jednoduchá. Z dôvodu neexistencie takéhoto právneho predpisu, ktorý by pôsobnosť Zákonníka práce vylúčil, zmenila by sa týmto pôsobnosť subsidiárna de facto na pôsobnosť priamu a úplnú.

Sú tu však aj ďalšie problematické skutočnosti. Zákon o organizácii a podpore športu umožňuje zakladať právne vzťahy medzi profesionálnymi športovcami a športovými klubmi alebo športový zväzmi. Druh právnych vzťahov takto zakladaných však nekonkretizuje, hoci z jeho znenia je odvoditeľné, že zákonodarca predpokladá vznik pracovnoprávných vzťahov. Subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce k zákonu o organizácii a podpore športu znamená, že k jeho aplikácii môže prichádzať vtedy, ak osobitná úprava jeho pôsobnosť nevylúči. Aj keď k tomuto nedochádza, kľúčový normatívny identifikátor pre výkon závislej práce (§ 1 ods. 2-3 Zákonníka práce) nie je nastavený takým spôsobom, aby bolo určenie toho, či tieto právne vzťahy majú byť vzťahmi pracovnoprávnymi alebo môže ísť aj právne vzťahy z prostredia občianskeho alebo obchodného práva, jednoznačne zrejmé. Opätovne sa preto vraciame k pozitívnemu a negatívnemu vymedzeniu závislej práce, ktorého nedokonalá konštrukcia spôsobuje v praxi významné aplikačné problémy, keďže týmto je

v zásade umožnené, aby napr. profesionálni športovci v kolektívnych športoch vykonávali prácu na základe zmluvných typov iných právnych odvetví, než pracovného práva (pracovná zmluva). Pomerne obsiahla normotvorba napr. Medzinárodnej organizácie práce alebo EÚ, vrátane konštantnej rozhodovacej praxe súdov, pritom preukazuje, že definičné znaky pojmu „zamestnanec“ sú takmer bez výnimky totožné s tými znakmi, ktoré možno identifikovať z výkonu práce profesionálnych športovcov v rámci kolektívnych športov.

Sme toho názoru, že ak by zákon o organizácii a podpore športu mal pri kolektívnych športoch ponechať na účastníkoch absolútne slobodnú voľbu ich právneho vzťahu a nijako ju neobmedzovať, bolo by žiaduce, aby právne vzťahy a potenciálne zmluvné typy, ktoré jednotlivé právne odvetvia konštituuju a prichádzajú v tomto prípade do úvahy, zároveň, ktoré sú výsledkom vzájomnej dohody profesionálnych športovcov a športových klubov alebo športových zväzov, boli príbuznými nielen z hľadiska predmetového (s osobitným zreteľom na požadovaný výsledok zmluvného typu, t. j. zabezpečenie pracovného výkonu), ale aj obsahového (t. j. so zreteľom na vyváženosť vzájomných práv a povinností účastníkov), a nie značne konštrukčne disproporcionálnymi, ako tomu v skutočnosti je. Nemenej významným elementom, domnievame sa, ktorý musí byť prednostne posudzovaný, je miera a intenzita subordinácie medzi nadriadeným subjektom (športové kluby alebo športové zväzy) a podriadeným subjektom (profesionálni športovci), keďže práve zmluvné typy občianskeho alebo obchodného práva (s vyšším stupňom dispozitívnosti a liberálnejšími základmi) môžu túto nerovnosť účastníkov exponovať, kým pracovná zmluva so všetkými svojimi sociálno-kompenzačnými mechanizmami práve naopak, zmierňovať.

Posudzovanie znakov, ktoré vyplývajú z výkonu práce fyzickej osoby a ich (prípadné) označovanie za znaky súvisiace s výkonom závislej práce, nemusí byť vždy jednoducho identifikovateľné, resp. preukázateľné, a to najmä z dôvodu, že niektoré špecifické znaky pracovnoprávných vzťahov viacerých osobitných kategórií zamestnancov nemusia byť vždy úplne kompatibilné s generálnym rámcem znakov, ktoré sú uvedené v pozitívnom vymedzení závislej práce. Ako podporné riešenie preto navrhujeme, aby sa vo fáze pripravovania novely Zákonníka práce zväžila popri rekonštrukcii znenia § 1 ods. 2-3 Zákonníka práce možnosť, že by zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov ustanovil za príjmy zo závislej činnosti aj príjmy profesionálnych športovcov, pokiaľ ide o príjmy zo súčasného alebo z predchádzajúceho pracovnoprávneho vzťahu k športovým klubom alebo športovým zväzom, v rámci ktorých je daňovník pri výkone závislej práce pre platiteľa príjmu povinný dodržiavať pokyny alebo príkazy platiteľa príjmu, ak ide o profesionálne kolektívne športy.

Zmeny v pracovnej legislatíve, ktoré aktuálne Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR pripravuje, sú, žiaľ, okrem zopár výnimiek, sústredené takmer výlučne na Zákonník práce. Existuje tu však nezanedbateľná skupina osobitných právnych predpisov, ktorých modifikácia je pravdepodobne ešte nevyhnutnejšia, pričom k nim možno zaradiť aj skúmaný zákon o organizácii a podpore športu. S ohľadom na súčasné podmienky právneho postavenia profesionálnych športovcov v kolektívnych športoch (väčšinou mimo

pracovnoprávných vzťahov, pozn.) možno v kontexte úvah de lege lata a de lege ferenda poukázať na viaceré, podľa nášho názoru mimoriadne významné, skutočnosti.

Úvodom treba pripustiť, že môže nastať situácia, kedy profesionálny športovec bude vykonávať prácu (prezumpujeme, že pôjde o závislú prácu, pozn.) nielen v rámci športového klubu, ku ktorému ho viaže pracovnoprávny vzťah, ale že by bol napr. dočasne vyslaný športovým zväzom reprezentovať SR mimo sídla športového klubu (jeho miesta výkonu práce), a to spravidla niekam do zahraničia (olympijské hry, majstrovstvá sveta, atď.). V tomto prípade ide o dva právne vzťahy; po prvé, medzi profesionálnym športovcom a športovým klubom, po druhé, medzi profesionálnym športovcom a športovým zväzom. Aká je povaha závislej práce v týchto situáciách? Značne rozdielna. Výkon závislej práce v rámci športového klubu má charakter systematickej periodicity (pracovný pomer), výkon závislej práce v prospech športového zväzu má skôr charakter príležitostný (dohoda o práci, ktorá bude vykonávaná mimo pracovného pomeru). So zreteľom na uvedené navrhujeme, aby sa v procese pripravovaných legislatívnych zmien zvažilo vytvorenie duálneho kontraktového systému pre výkon závislej práce profesionálnych športovcov, kde by sa konštituovala jednak „pracovná zmluva o športovej činnosti“ (zakladala by pracovný pomer medzi profesionálnym športovcom a športovým klubom), ale tiež „dohoda o športovej činnosti“ (zakladala by právny vzťah medzi profesionálnym športovcom a športovým zväzom).

Pokiaľ pracovnoprávna subjektivita športových klubov a športových zväzov je riešená spôsobom v zásade postačujúcim (Občiansky zákonník, Zákonník práce, zákon o organizácii a podpore športu), pracovnoprávna subjektivita profesionálnych športovcov, domnievame sa, by okrem štandardných zložiek právnej subjektivity (deliktuálna zodpovednosť, spôsobilosť mať práva a povinnosti, spôsobilosť na právne úkony, procesná spôsobilosť) mala vykazovať ďalšiu kumulatívnu zložku, a to „zdravotnú spôsobilosť“. Vzhľadom na špecifiká závislej práce v prostredí profesionálneho kolektívneho športu ju možno konkretizovať ako fyzickú a psychickú spôsobilosť fyzickej osoby opakovane sa zúčastňovať súťaží v profesionálnych športových disciplínach alebo v odvetviach. Zdravotná spôsobilosť profesionálnych športovcov by nemala vznikať zo zákona (napr. dovŕšením určitého veku), ale výhradne na základe rozhodnutia príslušného orgánu verejného zdravotníctva, a to dokonca aj v prípade, ak by išlo o fyzickú osobu mladšiu ako 15 rokov a pred ukončením povinnej školskej dochádzky (tzn. výnimku zo zákazu detských prác; profesionálni športovci v tomto veku sa však pomerne bežne zúčastňujú napr. gymnastických súťaží, pozn.), pričom takáto výnimka by musela byť v súlade so znením § 11 Zákonníka práce. Sme presvedčení, že zdravotná spôsobilosť musí byť v prípade profesionálnych športovcov posudzovaná opakovane. Navrhujeme ju posudzovať najmenej jedenkrát v priebehu kalendárneho roka, prípadne vždy a bezodkladne na návrh niektorého z oprávnených subjektov (profesionálny športovec, športový klub, športový zväz), alebo do 1 mesiaca odo dňa, kedy uplynula ochranná doba z dôvodu, že profesionálny športovec bol dočasne uznaný za práceneschopného pre chorobu alebo úraz.

Maximálne prípustné rozsahy a podmienky predlžovania dohody o športovej činnosti a pracovnej zmluvy o športovej činnosti by mali korešpondovať s rozsahmi a podmienkami,

ktoré ustanovuje Zákonník práce. Smerom do budúcnosti od prijatia rozdielnej právnej úpravy totiž možno vysloviť dôvodnú obavu, že takýto právny stav môže byť súdom kvalifikovaný ako diskriminačný. Podstatné náležitosti pracovnej zmluvy o športovej činnosti by mohli byť postavené širším spôsobom, ako tomu je v § 43 ods. 1 Zákonníka práce (druh práce a jeho stručná charakteristika, miesto výkonu práce, deň jeho nástupu zamestnanca do práce a jeho mzdové podmienky, ak nie sú dohodnuté v kolektívnej zmluve, pozn.). Dôvodom takejto úpravy je (paradoxne) potreba garantovať stabilitu právneho vzťahu zamestnávateľovi v určitých špecifických situáciách, a to práve čiastočným odstránením dispozitívnosti spočívajúcej v niektorých fakultatívnych náležitostiach pracovnej zmluvy v Zákonníku práce (napr. spôsob skončenia pracovného pomeru) a ich transformáciou na obligatórne (povinné) náležitosti (povedzme, konkretizovanie výpovedných dôvodov oboch zmluvných partnerov). Nemalo by byť prípustné, aby zamestnanec napr. skončil pracovný pomer výpoveďou so zamestnávateľom iba niekoľko dní pred rozhodujúcim finále hokejovej ligy (bez uvedenia dôvodu alebo z akéhokoľvek dôvodu), a tak, ako to umožňuje navrhovaná novela Zákonníka práce, by si zvolil poskytnutie príslušného odstupného, a nie výpovednú dobu. V praxi by to mohlo priniesť množstvo absurdných situácií, keďže napr. z hľadiska modelového príkladu by takáto fyzická osoba mohla v spomínanom finále hokejovej ligy dokonca nastúpiť proti už svojmu bývalému zamestnávateľovi (vzhľadom na špecifiká profesionálneho športu by išlo o situáciu rozporuplnú, ale inak legislatívne prípustnú). Alebo iná situácia: zamestnanec, ak mu vznikol nárok na dovolenku, by čerpanie takejto dovolenky požadoval práve na deň, na ktorý je naplánovaný rozhodujúci finálový zápas hokejovej ligy. Hoci by čerpanie dovolenky zamestnávateľ zamestnancovi nemusel umožniť, takáto situácia môže zásadným spôsobom narušiť dôveru nielen medzi zamestnávateľom a zamestnancom, ale tiež vnútri športového kolektívu. Tu sa domnievame, že športový kolektív treba chápať predsa len v inom význame, ako „len“ kolektív zamestnancov.

Okrem navrhovaných zmien, ktoré by bolo vhodné implementovať do právnej úpravy v prípade skončenia pracovného pomeru v rámci kolektívnych profesionálnych športov, sú tu aj ďalšie oblasti (a pomerne extenzívne), v ktorých aplikácia Zákonníka práce možná nie je (napr. rozvrhnutie pracovného času, práca nadčas, pracovná pohotovosť, prestávky v práci, atď.). Práve naopak, musí byť vylúčená a nahradená osobitnou úpravou v zákone o organizácii a podpore športu. Pri pripustení tejto skutočnosti je následne aktuálna otázka, či subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce by nemala byť nahradená delegovanou pôsobnosťou, to znamená, že Zákonník práce by sa na tieto právne vzťahy aplikoval sporadickejšie a len ak to výslovne ustanoví osobitný predpis. Tento stav by v konečnom dôsledku priniesol väčšiu autonómnosť právnej úpravy v oblasti výkonu závislej práce vo sfére profesionálneho kolektívneho športu. Domnievame sa, že smerom pro futuro by sa legislatívny vývoj mohol uberať pravdepodobne takouto cestou.

Právna úprava mierne odchylná od Zákonníka práce je nevyhnutná aj v prípade, ak ide o základné povinnosti zamestnancov (profesionálnych športovcov). Výpočet ustanovenia § 81 Zákonníka práce by bolo vhodné doplniť o niektoré povinnosti, ktorých základ je obsiahnutý v špecifikách závislej práce vykonávanej profesionálnymi športovcami,

napr. povinnosť dodržiavať športové pravidlá konkrétneho športového odvetvia a všetky vnútorné predpisy zamestnávateľa (najmä športový poriadok športového klubu alebo športového zväzu), či zdržať sa užívania akýchkoľvek prostriedkov, ktoré sú označené v medzinárodných zmluvách ako dopingové a zakázané. K ďalším povinnostiam športových zamestnancov musíme zaradiť aj pravidelnú účasť na lekárskech prehliadkach, resp. medzi novovytvorené povinnosti zamestnávateľov potom zasa povinnosť poskytovať profesionálnemu športovcovi všetky športové prostriedky potrebné na riadny výkon športovej činnosti alebo zabezpečovať pravidelné školenia za účelom informovania o zmenách v antidopingovej legislatíve alebo školenia, ktorých cieľom bude rozšírenie a prehĺbenie dostupných poznatkov o pravidlách konkrétneho (profesionálnymi športovcami vykonávaného) športového odvetvia.

4. Výpovedná doba

Jednou z oblastí, ktorých sa pripravovaná novela Zákonníka práce dotkne, by mohla s veľkou pravdepodobnosťou byť aj právna úprava výpovednej doby (§ 62). Aktuálny model dvoch výpovedných dôb, a to najmenej dvojmesačnej alebo najmenej trojmesačnej, v druhom prípade, ak výpoveď dáva zamestnávateľ a zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa viac ako 5 rokov v pracovnom pomere, možno považovať za pomerne etablovaný, bez významnejších aplikačných problémov. Argumenty zákonodarcu odôvodňujúce potrebu pre nastavenia tohto právneho inštitútu, aspoň podľa (doposiaľ) v médiách publikovaných informácií, vychádzajú z premisy, že je žiaduce, aby sa aj takýmto spôsobom zvýšila flexibilita pracovnoprávnych vzťahov. K plánu zákonodarcu možno zaradiť (v širších súvislostiach) aj zmeny pripravované v právnej úprave odstupného a odchodného, teda tých právnych inštitútov, ktoré so skončením pracovného pomeru rovnako bezprostredne súvisia.

Nestotožňujeme sa predovšetkým s navrhovaným zákazom súbehu výpovednej doby a odstupného. Pokiaľ výpovedná doba predstavuje zákonom, resp. dohodou zmluvných strán určený časový úsek, ktorý v prvom rade plní ochrannú funkciu pred svojvoľným a náhlým skončením pracovného pomeru, poskytovanie odstupného plní ťažiskovo inú funkciu, a to kompenzačnú, keďže ide o peňažné plnenie garantované zamestnancovi zo zákona alebo na základe dohody so zamestnávateľom, vyjadrujúce určité „poďakovanie“ za obdobie, ktoré zamestnanec u zamestnávateľa odpracoval. V zmysle uvedeného sa domnievame, že snaha o zvýšenie flexibility pracovnoprávnych vzťahov je touto cestou minimálne nešťastná, čo je v konečnom dôsledku zrejmé už z reakcií mnohých zástupcov zamestnancov, ktorí s týmto krokom zásadne nesúhlasia. Povinná voľba zamestnanca medzi nárokom na odstupné alebo na výpovednú dobu nie je spravodlivá, ani uspokojujúca.

Je poľutovaniahodné, že zákonodarca nehľadá iný spôsob, ako skončiť flexibilne pracovný pomer, avšak s tým, že od plánovaných zmien v právnej úprave výpovedných dôb a odstupného by bolo upustené. Považujeme za dôležité poznamenať, že flexibilita pracovnoprávnych vzťahov sa nemôže stať bezvýhradnou prioritou, okrem sociálnej dimenzie pracovnoprávnych vzťahov, ktorá je však neraz až príliš podceňovaná a opomínaná. Ide tu však, na rozdiel od zvyšovania flexibility pracovnoprávnych vzťahov, o významné

dotváranie ústavného práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov (!). Nemenej významná je stabilita právnej úpravy a skutočnosť, že pričasté a predovšetkým bez analýz nepodložené zmeny pôsobia nedôveryhodne. Sú zmeny v oblasti výpovedných dôb a odstupného naozaj nevyhnutné? Skôr sa domnievame, že nie.

Pomerne komfortný spôsob, ktorý by mohol uľahčiť skončenie pracovného pomeru aj bez navrhovaných zmien v právnej úprave výpovedných dôb a odstupného, je tzv. „vykúpenie sa z výpovednej doby“ (z angl. „pay in lieu of notice“). Ide o právny mechanizmus, ktorý je v mnohých krajinách EÚ bežne uplatňovaný, napr. v Luxembursku, v Taliansku, v Belgicku, v Slovinsku alebo v Španielsku. Z dôvodu, že výpovedná doba predstavuje časový úsek, ktorý nie je možné skrátiť pod minimálny rozsah určený zákonom, môžu nastať situácie, kedy je aj minimálny rozsah zo strany niektorého účastníka vnímaný ako pomerne dlhý, a ten má záujem skončiť pracovný pomer ešte pred uplynutím zvyšku výpovednej doby, prípadne úplne bez výpovednej doby, keďže iným legitímnym spôsobom (napr. vzájomnou dohodou účastníkov) sa pracovný pomer nepodarilo skončiť, alebo na iný spôsob neexistuje právny nárok (napr. okamžité skončenie pracovného pomeru). Vykúpenie sa z výpovednej doby je aktuálne práve v takejto situácii. Jeho podstatou je spravodlivý princíp, že účastník, ktorý chce pracovný pomer skončiť, ho skončí aj bez výpovednej doby, keďže sa z nej alebo z jej časti vykúpi na základe peňažného plnenia v prospech druhého účastníka, a to bez obmedzenia poskytnutia odstupného pri skončení pracovného pomeru. Odstupné a vykúpenie sa z výpovednej doby by sa týmto mohli stať teoreticky dve kumulatívne peňažné plnenia, ktoré by zamestnancovi boli pri skončení pracovného pomeru poskytnuté. Na druhej strane zamestnávateľ by mohol pracovný pomer skončiť bez výpovednej doby, alebo len jej časti. Implementovaním takéhoto pravidla by nebola eliminovaná kompenzačná funkcia, a hoci by ochranná funkcia spočívajúca v plynutí výpovednej doby bola odstránená úplne alebo sčasti, rozsah kompenzačnej funkcie by sa zvyšoval. Sme toho názoru, že vykúpenie sa z výpovednej doby predstavuje vyvážený konsenzus medzi záujmom jedného účastníka čím skôr skončiť pracovný pomer a druhého účastníka byť nejakým (primeraným) spôsobom za takéto „urýchlené“ skončenie pracovného pomeru „odmenený“ - poskytnutím peňažnej náhrady.

Je otázne, či skončenie pracovného pomeru vykúpením sa z výpovednej doby by malo byť jednostranným alebo dvojstranným právnym úkonom. Ak by išlo o dohodu, je možné, že v mnohých prípadoch by sa pracovný pomer týmto spôsobom nepodarilo skončiť. Zastávame názor, že jednostranný právny úkon je spôsobom, ktorým by sa mohlo podať dosiahnuť cieľ, ktorý sme pôvodne sledovali, a to nielen skončiť pracovný pomer, ale skončiť ho rýchlo, tzn. bez výraznejších hmotnoprávných obmedzení (flexibilne). Je dôležité potvrdiť, aby skončenie pracovného pomeru „vykúpením“ neobmedzovalo nárok zamestnanca na odstupné, ak mu vznikol, resp. aby nevylučovalo dohodu účastníkov o poskytnutí odstupného. Výška „vykúpenia“ by podľa nás mohla byť alikvótna výške príjmu, o ktorý zamestnanec v dôsledku vylúčenia alebo obmedzenia výpovednej doby bude ukrátený, detto v prípade, avšak tentoraz v prospech zamestnávateľa, ak pracovný pomer bude týmto spôsobom končiť zamestnanec. „Vykúpenie“ by malo byť splatné v deň, kedy dôjde k skončeniu pracovného pomeru (zamestnancom alebo zamestnávateľom),

alebo najneskôr v deň, ktorý je dňom najbližšieho výplatného termínu u zamestnávateľa (ak pracovný pomer „vykúpením“ skončil zamestnávateľ).

Legislatívny vývoj v krajinách EÚ sleduje väčšinou prepojenosť dĺžky výpovednej doby s časom, ktorý zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa v pracovnom pomere (napr. Rakúsko, Holandsko, Belgicko, Fínsko, Dánsko, Švédsko, Nemecko, Grécko). Tu v zásade platí, že čím dlhšie obdobie zamestnanec u zamestnávateľa odpracuje, tým dlhšia by mala byť aj výpovedná doba. Vzájomná podmienenosť dĺžky výpovednej doby s celkovou dĺžkou odpracovaných rokov vytvára nepochybne spravodlivejšie podmienky pre uplatnenie na trhu práce napr. vo chvíli, keď sa pracovný pomer už skončil a trval dlhšie časové obdobie (niekoľko rokov, prípadne desiatky rokov), keďže zamestnanec, ktorý bol „stereotypne“ spojený s konkrétnym zamestnávateľom a konkrétnym druhom práce, má dlhší časový priestor pre vyhľadanie nového pracovného miesta, alebo, ak je to nevyhnutné, aj na rekvalifikáciu, na rozdiel od zamestnanca, ktorý strávil u zamestnávateľa nepomerne kratšiu dobu a jeho dynamika, akcieschopnosť a schopnosť uplatniť sa nie je tak výrazne „otupená“ a nemusí byť kompenzovaná dlhšou výpovednou dobou. Napriek antidiskriminačnej legislatíve môže byť totiž stále náročné nájsť si zamestnanie vo vyššom veku, a to napriek skutočnosti, že „vek“ je v pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahoch dôvodom vylúčeným zo subjektívnych preferencií zamestnávateľov. Príčinou tohto stavu je tiež fakt, že veková diskriminácia pri prijímaní do zamestnania je značne latentná a takmer nepreukázateľná. Je to, nanešťastie, permanentne viac problém etický, než právny, napriek tomu, že existujúca antidiskriminačná legislatíva takéto konanie zamestnávateľov nielen nepripúšťa, ale rovnako aj sankcionuje.

Zaujímavé by bolo sledovať, ako by rozhodoval súd v prípade, ak by sa zamestnanec dovoľával zákazu nepriamej diskriminácie (zo strany právnej úpravy, pozn.) v prípade, kedy by išlo o situáciu inak porovnateľnú, napr. dvoch zamestnancov, ktorí pracujú v pracovnom pomere v rozsahu ustanoveného týždenného pracovného času s rovnakým druhom práce, ale s rozdielnou dĺžkou výpovednej doby danou zákonom, keďže dĺžka trvania ich zamestnania by nebola rovnaká. Samotný „počet odpracovaných rokov“ nemožno označiť za dôvod, ktorý by mal byť chránený antidiskriminačnou legislatívou. Tento modelový príklad však navádza k prvotnému vysloveniu záveru o tom, že „čím starší zamestnanec, tým dlhšia výpovedná doba“, čo by samo osebe už zvýhodnením, resp. znevýhodnením bolo (hoci nie vždy je dlhšia výpovedná doba výhodou, napr. ak má účastník záujem skončiť pracovný pomer čím skôr a druhý účastník nesúhlasí s dohodou o skončení pracovného pomeru, resp. ak neexistuje dôvod pre okamžité skončenie pracovného pomeru, potom je to skôr nežiaduca prekážka, pozn.). Rozhodujúcim znakom, ktorý preukazuje „nediskrimináciu“ tejto situácie, domnievame sa, je argument, ktorý neumožňuje prezumovať, že by v uvedenej situácii nemohol mať kratšiu výpovednú dobu aj ten zamestnanec, ktorý je vekovo starší, a to vtedy, ak by bol u zamestnávateľa zamestnaný po dobu kratšiu, ako mladší zamestnanec. Téza o tom, že „výhodnejšiu“ (dlhšiu) výpovednú dobu bude mať vždy ten zamestnanec, ktorý je vekovo starší, je týmto vyvrátená a právna úprava takéhoto znenia legítimná, tzn. v súlade s antidiskriminačnou legislatívou.

Dĺžka výpovednej doby je vo väčšine legislatív rôznych krajín sveta určovaná dĺžkou trvania pracovného pomeru zamestnanca. Otázne však je, či by dĺžka výpovednej doby mohla byť determinovaná aj niektorými inými faktormi (alebo ich vzájomnou kombináciou), ako len dĺžkou výpovednej doby. Uplatňovanie zásady „čím dlhšia doba trvania pracovného pomeru, tým dlhšia výpovedná doba“ má v sebe obsiahnutý spravodlivý princíp. Aktuálne legislatívne trendy však tlačia na zjednodušenie a zrýchlenie skončenia pracovného pomeru. Riešením by mohlo byť prepojenie výpovednej doby na jednotlivé výpovedné dôvody, ktoré legislatíva tej-ktorej krajiny spája so skončením pracovného pomeru. Táto myšlienka je však pomerne stará a v odbornej literatúre sa objavila už pomerne dávno. Skôr sme toho názoru, že podmienenie dĺžky výpovednej doby konkrétnym výpovedným dôvodom by malo uplatňovať pravidlo o tom, aby výpovedné dôvody objektívnej povahy (napr. dosiahnutie najvyššej prípustnej expozície na pracovisku) mali výpovednú dobu dlhšiu, než subjektívne výpovedné dôvody (napr. nadbytočnosť zamestnanca). Objektívny prvok vidíme v skutočnosti, že výpovedný dôvod nie je „prenosný“ za žiadnych okolností na iného zamestnanca, zatiaľ čo subjektívny „teoreticky“ áno. Výpovedná doba by však mohla byť určovaná napr. aj na základe výšky príjmu zamestnanca. Tu je žiaduce, aby ochranná funkcia ustanovila dlhšiu výpovednú dobu pre nižšie zárobkové skupiny obyvateľstva, a naopak. Rozsah výpovednej doby by mohol byť napr. tiež „pohyblivý“ a odvíjajúci sa od výšky priemerného hrubého mesačného príjmu v SR určenej Štatistickým úradom SR (ŠÚ SR). Výpočet by bolo možné realizovať napr. ako podiel priemerného hrubého príjmu v SR a hrubého príjmu konkrétneho zamestnanca uvedeného v pracovnej zmluve. Výsledok by bol zároveň násobkom dvoch mesiacov, ktorý by bol zákonom považovaný za konštantu. Opäť by sa tu uplatňovalo kompenzačné pravidlo o tom, že výpovednú dobu majú dlhšiu nižšie príjmové skupiny. Skúsme modelový príklad s vymyslenými údajmi, ak priemerný hrubý príjem v SR by bol 1 000 eur a hrubý príjem zamestnanca, ktorý je dohodnutý v pracovnej zmluve 500 eur. Výpočet je: $1\ 000 : 500 = 2 \times 2 =$ výpovedná doba 4 mesiace. Iný príklad: $1\ 000 : 2\ 000 = 0,5 \times 2 =$ výpovedná doba 1 mesiac. Extrémny príklad: $1\ 000 : 20\ 000 = 0,05 \times 2 = 0,1$, tzn. $1/10$ z 2 mesiacov = výpovedná doba 6 dní (za kalendárny mesiac by sa považovalo 30 dní).

Systematika modelu výpovednej doby by však s ohľadom na znenie návrhu novely Zákonníka práce mala ostať v zásade zachovaná (dĺžka výpovednej doby bude podmienená rozsahom doby, ktorý zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa v pracovnom pomere a mala by byť pre oboch účastníkom rovnaká). Meniť sa pravdepodobne budú iba jej dĺžky. Pokiaľ aktuálne ešte stále platí, že výpovedná doba je najmenej dvojmesačná, resp. najmenej trojmesačná (ak zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa viac ako 5 rokov v pracovnom pomere a výpoveď dáva zamestnávateľ), nová dikcia § 62 Zákonníka práce by mohla odstrániť niektoré zo situácií zakladajúcich určitú nerovnosť postavenia zamestnanca pri skončení pracovného pomeru. Vytýkaná je jej najmä skutočnosť, že v prípade, ak dávajú výpoveď dvaja rôzni zamestnanci, pričom jeden z nich odpracoval v pracovnom pomere u zamestnávateľa napr. 5 kalendárnych dní a druhý zamestnanec napr. 25 kalendárnych rokov, ich výpovedná doba bude rovnaká, a to najmenej dvojmesačná (ak zamestnanec, ktorý odpracoval u zamestnávateľa 5 dní, nemá dohodnutú napr. skúšobnú dobu, pozn.). Alebo, ak výpoveď z pracovného pomeru dáva zamestnávateľ,

rozdiel v dĺžke výpovednej doby bude v takejto situácii „iba“ jeden mesiac. Zamestnanec, ktorému sa končí pracovný pomer po 5 dňoch, by mal výpovednú dobu najmenej dvojmesačnú, druhý zamestnanec najmenej trojmesačnú (po 25 rokoch), keďže tento nárok mu vznikol „už“ po 5 rokoch trvania pracovného pomeru.

Je to argument, domnievame sa, ktorý má svoje opodstatnenie, keďže prepojiť rozsah výpovednej doby na dĺžku zamestnania, ale bez precízneho zohľadnenia skutočnosti, že niekto môže v zamestnaní stráviť iba niekoľko dní, zatiaľ čo niekto iný aj niekoľko desiatok rokov, nie je spravodlivé, prípadne, ak sa táto skutočnosť zohľadňuje iba minimálne. A práve tu by mala novela Zákonníka práce dôslednejšie rozlišovať, akú dlhú dobu pracovný pomer oboch účastníkov trval, a až následne určiť dĺžku výpovednej doby. Je dôležité, sme toho názoru, aby sa pri takomto legislatívnom riešení zmenila povaha § 62 Zákonníka práce z dispozitívneho na kogentný, tzn. nemalo by viac platiť, že výpovedná doba je „najmenej“ nejaká, ale „presne“ nejaká, pretože pokiaľ pripustíme dohodu účastníkov tak, ako je to aj v súčasnosti, naďalej by sa mohlo stať, že zamestnanec, ktorý odpracoval napr. 5 dní u zamestnávateľa, bude mať rovnakú výpovednú dobu ako zamestnanec, ktorý tam pracuje už 25 rokov, a to z dôvodu, že v prípade prvého zamestnanca bol minimálny rozsah zvýšený „dohodou“ (tlakom zamestnávateľa). Kogentnosť spočíva v tom, že presnému rozsahu dĺžky zamestnania priznáme presne určenú výpovednú dobu, napr. zamestnanec, ktorý odpracoval u zamestnávateľa v pracovnom pomere viac ako 10 rokov, ale menej ako 15 rokov, má v prípade výpovede zo strany zamestnávateľa výpovednú dobu trojmesačnú (kogentnosť, pozn.), a nie najmenej trojmesačnú (dispozitívnosť, pozn.).

Je možné, že zákonodarca zvolí aj kombináciu viacerých faktorov pre výpočet rozsahu výpovednej doby. Dĺžka trvania pracovnoprávneho vzťahu účastníkov totiž nemusí byť jediná a rozhodujúca skutočnosť. Nie je vylúčené, aby dĺžka výpovednej doby bola podmienená aj konkrétnym výpovedným dôvodom, prípadne tak dĺžkou zamestnania, ako aj dôvodom, ktorý vedie ku skončeniu pracovného pomeru. Keďže zamestnanec môže skončiť pracovný pomer výpoveďou z akéhokoľvek dôvodu alebo bez uvedenia dôvodu (a predpokladáme, že toto by sa zmeniť novelou Zákonníka práce nemalo, pozn.), skúmanie výpovedného dôvodu je týmto irelevantné. Pokiaľ ide o výpovedné dôvody zamestnávateľa (§ 63), tu možno posudzovať jednak výpovedné dôvody „spočívajúce“ v osobe zamestnávateľa (napr. jeho zrušenie), ale tiež zamestnanca (napr. opakované a menej závažné porušenie pracovnej disciplíny). Dĺžka výpovednej doby by tu mohla byť členená mierne „v prospech“ zamestnanca, tzn. výpovedná doba v prípade výpovedných dôvodov na jeho strane by mohla byť o niečo kratšia.

5. Minimálna mzda (minimálne mzdové nároky)

Minimálna mzda je významný právny inštitút, ktorý je okrem viacerých ustanovení Zákonníka práce, resp. osobitných právnych predpisov, dotváraný dokonca vlastnou právnou normou, a to zákonom o minimálnej mzde. Všeobecný normatívny rámec minimálnej mzdy je však odvoditeľný už zo znenia samotnej Ústavy SR, ktorá v dikcii článku 36 ustanovuje, že zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, pričom je im priznané právo na odmenu za vykonanú prácu dostatočnú na to,

aby im bola na základe tejto odmeny zaručená dôstojná životná úroveň. Ide o významné normatívne pravidlo, ktoré je neraz opomínané. Pokúsime sa ho preto v nasledujúcom texte dôslednejšie interpretovať.

Pre naše účely je kľúčové, že hoci zákonodarca v Ústave SR výslovne nespomína pojem „závislá práca“, ale len pojem „práca“, znenie článku 36 je s výkonom závislej práce spojené. To je zrejmé aj z používania pojmu „zákon“ (verejnoprávna ingerencia, pozn.), ktorý výšku tejto minimálnej odmeny zaručujúcej dôstojnú životnú úroveň má určiť. Naopak, vo vzťahoch občianskoprávných alebo v obchodnoprávných, v ktorých k výkonu „práce“, ale nie práce závislej, môže tiež dochádzať, minimálna odmena nie je garantovaná zákonom. Jej výška je určená na základe dohody účastníkov príslušného zmluvného typu (napr. zmluvy o dielo). Obdobne možno postupovať aj pri výklade pojmu „odmena“. Napriek tomu, že tento pojem sa objavuje nielen v pracovnej legislatíve opakovane, exaktnejšie pojmy spájané s odmenou za výkon závislej práce sú pojmy „mzda“ (podnikateľská sféra), resp. „plat“ (nepodnikateľská sféra, pozn.). Nie je však možné, sme toho názoru, vôbec spochybňovať, že článok 36 Ústavy SR je adresovaný do oblasti pracovnoprávných alebo obdobných pracovných vzťahov.

Uvedenou analógiou možno dospieť k všeobecnému záveru o tom, že bez ohľadu na druh práce, ktorý zamestnanec vykonáva, musí mu byť poskytnutá mzda alebo plat za výkon závislej práce v takom rozsahu, aby mu umožnila dôstojnú životnú úroveň. Toto tvrdenie je však mimoriadne závažné. Totiž v prípade, ak zákon, ktorý takúto minimálnu odmenu určuje, ju určí v rozsahu, ktorý nebude zaručovať dôstojnú životnú úroveň zamestnanca v akejkolvek zamestnaneckej kategórii, tento zákon (t. j. zákon o minimálnej mzde) musí byť so zreteľom na výšku odmeny považovaný za protiústavný. Otázka, ktorú si, prirodzene, kladieme aj my, je, či minimálna mzda takto určená zákonom o minimálnej mzde (pre kalendárny rok 2011 je to 317 eur, pozn.) nie je protiústavná?!? Zdá sa, že všetko závisí od výkladu slova „dôstojná“. Pokiaľ totiž s touto výškou možno spojiť dosiahnutie dôstojnej životnej úrovne, výška 317 eur je legitímna (v skutočnosti ide po zrealizovaní všetkých odvodov o výšku cca 275 eur, pozn.). To je však iba málo pravdepodobné. Ak zohľadníme základné a minimálne náklady na život (bývanie, ošatenie, stravovanie) a niektoré ďalšie náklady, ktoré so základnými bezvýhradne súvisia (napr. cestovné), len veľmi ťažko možno označiť výšku minimálnej mzdy za takú, ktorá je v súlade so znením článku 36 Ústavy SR a ktorá garantuje dôstojnú životnú úroveň. Ibaže by sa za dôstojnú životnú úroveň považovala úroveň, ktorá na hranici absolútnej biedy zaručí fyzickej osobe, aj to len s maximálnou mierou jej sebadisciplíny a sebaovládania to, čo by malo byť považované za prirodzeno-právne, nie pozitívno-právne – prežiť. Nie je však potom takáto životná úroveň náhodou už nedôstojná?

Nepochopiteľné je, že vo fáze príprav zmien v pracovnej legislatíve sa ozývajú hlasy, ktoré volajú po zrušení zákona o minimálnej mzde. To by v praxi síce naďalej znamenalo, že pracovnoprávne vzťahy budú vzťahmi odplatnými (teda určitá odmena v rámci nich musí byť poskytnutá, vyplýva to aj z pozitívneho vymedzenia závislej práce), avšak výška odmeny by už viac nebola garantovaná minimálnou mzdou, ale mohla by byť dohodnutá aj v rozsahoch, ktoré by sa pohybovali na úrovni desiatok eur, alebo len eur. S ohľadom

na všetky záväzky, ktoré vyplývajú SR z nadnárodných sociálno-právnych dokumentov, ako aj s akcentom na stabilitu a ochranu solidárno-kompenzačných princípov pokrokovej európskej spoločnosti navrhujeme, aby sa od možnosti zrušenia zákona o minimálnej mzde upustilo, naopak, aby výška minimálnej mzdy bola reálne konfrontovaná s možnosťou o (ne)dosiagnutí dôstojnej životnej úrovne.

Za zváženie by možno stálo vytvorenie tzv. regionálnej minimálnej mzdy. Definovať pojem „región“ je v tomto okamihu rozhodujúce. Napr. pre územie SR by sa regiónom mohli rozumieť nielen jednotlivé samosprávne kraje, ale, povedzme, tiež okresy, alebo iné geograficko-ekonomické zoskupenia. V zásade však platí, zastávame názor, že čím atomizovanejšia by regionálna mzda bola, tým pravdepodobnejšie by bolo možné, že by sa jej rozdielna výška zneužívala. Formálne miesto výkonu práce zamestnanca by zamestnávateľ uviedol v pracovnej zmluve v regióne s nižšou minimálnou mzdou, zatiaľ čo faktický výkon práce by sa realizoval v regióne s vyššou minimálnou mzdou. Tieto situácie by mohli vznikať napr. v okolí väčších miest, kde by bola výška minimálnej mzdy vyššia, než v okolitých regiónoch, ak by tieto regióny boli geografickými susedmi. Týmto sa zdá logickejšie, aby v krajinách s menšou rozlohou bola minimálna mzda kompaktnějšía, než v krajinách, v ktorých jednotlivé regióny môžu mať značne veľkú rozlohu, a to najmä pre účely predchádzania zneužívaniu zákona.

Podstatou regionálnej minimálnej mzdy by mohlo byť totiž uplatňovanie princípu, že čím je nezamestnanosť príslušného regiónu vyššia, tým je v tomto regióne nižšia minimálna mzda. Takýto mechanizmus má v sebe predovšetkým ekonomické raciono, keďže nižšia výška minimálnej mzdy by priniesla pokles nákladov zamestnávateľov na zamestnancov a je možné, že týmto aj tvorbu nových pracovných miest. V súčasnej dobe možno vyzorovať presne opačný efekt, pri ktorom s nárastom minimálnej mzdy stúpa aj miera nezamestnanosti.

Regionálna minimálna mzda, a to treba zdôrazniť, nie je v rámci Európy štandardom. V krajinách EÚ sa minimálna mzda vzťahuje vždy na celé územie štátu, rozlišuje sa v niektorých prípadoch iba so zreteľom na druh vykonávaných prác. Tu platí, že čím vyšší je stupeň náročnosti práce, tým je vyššia minimálna mzda (obdobné ustanovenie pozná aj pracovná legislatíva SR v znení § 120 Zákonníka práce, pozn.).

Sme skôr toho názoru, aby sa regionálna mzda v podmienkach SR neuplatňovala. Je nesporné, že takáto právna úprava by mohla so sebou priniesť aj pozitíva (napr. pokles nezamestnanosti), avšak výpočet negatív je pomerne rozsiahly. Domnievame sa, že regionálna minimálna mzda by ešte viac prehĺbila ekonomické rozdiely medzi jednotlivými regiónmi v SR. Polarizácia životnej úrovne spoločnosti môže neprimeraným spôsobom podnietiť k mobilite zamestnaneckých síl a ku vzniku ekonomicky produktívnych, resp. mŕtvych regiónov. Napriek možnosti aplikovať určité sociálno-vyrovnávacie opatrenia, nie tieto by mali byť prioritou, ale celospoločenský progres. Nemožno však opomenúť napr. ani nárast administratívno-finančného zaťaženia, ktoré pri regionálnej minimálnej mzde nie je možné vylúčiť.

Nielen zachovanie zákona o minimálnej mzde, ale aj nevyhnutie ustanovenia § 120 zo znenia Zákonníka práce o minimálnych mzdových nárokoch musia byť hodnoty, ktoré sú v pracovnej legislatíve etablované, aplikačnou praxou rešpektované a hodnotovo smerom do budúcnosti nenarušiteľné. Popri zákone o minimálnej mzde totiž zaznievajú názory, aby v Zákonníku práce bolo zrušené pravidlo o minimálnych mzdových nárokoch, ktoré de iure kreuje pre oblasť pracovnoprávných vzťahov šesť rôznych výšok minimálnej mzdy. Tu platí, že výška minimálnej mzdy je podmienená tzv. stupňom náročnosti práce, ktoré zohľadňujú, aké špecifiká a požiadavky možno predpokladať pri rôznych druhoch prác, a minimálnej mzde sa na základe nich predpisuje šesť rôznych násobkov, tzv. koeficientov minimálnej mzdy.

Zákonník práce minimálnymi mzdovými nárokmi garantuje, že zamestnanci, ktorí majú rozdielne náročnosti práce, napr. so zreteľom na mieru ich zodpovednosti, prípadne na nimi dosiahnuté vzdelanie, budú mať zákonom zaručenú rozdielnu výšku minimálnej mzdy. V tomto prípade ide o zárobkové odstupňovanie vertikálneho členenia pracovného trhu, ktorý kategorizáciou minimálnych miezd zaručuje, aby zamestnanci s neporovnateľným stupňom náročnosti práce neboli odmeňovaní rovnakou minimálnou mzdou.

Sme presvedčení, že ustanovenie § 120 nie je prekážkou flexibility pracovnoprávných vzťahov, ako sa to niekedy odôvodňuje, naopak, odstránenie minimálnych mzdových nárokov umelo zrovnoprávni zamestnanecké profesie v odmeňovaní, a to bez ohľadu na dosiahnutú kvalifikáciu zamestnanca, na jeho praktické skúsenosti alebo na náročnosť práce ním vykonávanú.

6. Nútené živnosti

Problematika tzv. „nútených živností“ predstavuje problém, s ktorým sa pracovná legislatíva pokúša vysporiadať už pomerne dlhú dobu. Dôvodne možno usudzovať, že sa tak stalo od okamihu, kedy sa v podmienkach trhového hospodárstva v SR konštituovalo živnostenské podnikanie, resp. od momentu, ktorým sa do Občianskeho a Obchodného zákonníka implementovali zmluvné typy (napr. mandátna zmluva, príkazná zmluva, sprostredkovateľská zmluva, zmluva o dielo, komisionárska zmluva), ktoré majú v širšom slova zmysle predmet obdobný s predmetom pracovnej zmluvy, a to výkon práce. V užšom slova zmysle je však predmetom pracovnej zmluvy nie výkon „akejkoľvek“ práce, ale len práce „závislej“, avšak v období pred prijatím novely Zákonníka práce zákona č. 348/2007 Z. z. nebolo z jeho znenia výslovne zrejmé, čo treba pod pojmom „závislá práca“ exaktne rozumieť.

S účinnosťou od 1. septembra 2007 sa v Zákonníku práce objavili prenasťavené ustanovenia § 1 ods. 2 - 3, t. j. tzv. pozitívne a negatívne vymedzenie závislej práce. Bazálny cieľ zákonodarcu spočíval v tom, že negatívnym vymedzením sa vylúčia niektoré právne vzťahy (občianskoprávne, resp. obchodnoprávne), na základe a za podmienok ktorých nie je výkon závislej práce prípustný. Na druhej strane pozitívne vymedzenie závislej práce má slúžiť tomu, aby bolo možné znaky závislej práce kumulatívne precizované v § 1 ods. 2 Zákonníka práce identifikovať aj v takom právnom vzťahu, ktorý nie je vzťahom pracovnoprávnym, a následne realizovať prípustné sankcie.

Skutočnosť, že predmetné ustanovenia sú v praxi efektívne iba minimálne, preukazujú napr. aj odborné publikácie ŠÚ SR. Pozoruhodný je však tiež fakt, že napriek značnej rozporuplnosti a nelogickosti týchto ustanovení, tieto ostávajú nezmenené, keďže pripravovaná novela Zákonníka práce nemá v zmysle znenia dôvodovej správy za cieľ problematiku nútených živností otvárať. Dôležité je uvedomiť si, že tento problém nie je iba nejakou alibistickou otázkou pracovnoprávnej teórie, ale že ide o ťažiskové ustanovenie celej pracovnej legislatívy, ktorého nefunkčnosť v konečnom dôsledku spôsobuje rôznorodé problémy tým, ktorých má pôvodne chrániť, teda fyzickým osobám vykonávajúcim prácu v prospech inej právnickej alebo fyzickej osoby, vo vzťahu podriadenosti a plnom znakov, ktoré sú vymedzené v znení § 1 ods. 2 Zákonníka práce – úmyselne nepoužívame pojem „zamestnanec“ a „zamestnávateľ“, keďže medzi uvedenými účastníkmi pôjde o právny vzťah súkromnoprávny, nie pracovnoprávny, teda nútenú živnosť, avšak samotný výkon práce bude svojou povahou výkonom „závislým“.

Samozrejme, pojmy „nútenie“, „nútiť“, „nútená“ je nevyhnutné interpretovať nielen z lingvistického hľadiska, ale s osobitným zreteľom na špecifickosť situácie, v ktorej nútená živnosť vzniká. V konečnom dôsledku sú totiž všetky vyššie uvedené zmluvné typy obchodného a občianskeho práva dvojstranné právne úkony a vznikajú súhlasným prejavom vôle ich účastníkov. Aké sú však parametre tohto prejavu vo chvíli, kedy sa niektorý z týchto zmluvných typov uzatvára? Je takýto prejav vôle myslený skutočne slobodne, vážne, zrozumiteľne a určito? Povedzme, že zrozumiteľne a určite pravdepodobne áno (inak by bola otázna existencia samotného zmluvného typu), slobodne a vážne v takmer absolútnej väčšine prípadov nie, naopak, pod nepriradeným tlakom zo strany subjektu, ktorý je v pozícii nadriadenosti, tzn. „v jeho prospech a za odmenu poskytnutú z jeho strany“ sa má práca vykonať. Ide tiež o zvláštny psychologický atribút, ktorý je imanentný tým právnym vzťahom, ktoré vykazujú určitú mieru subordinácie, t. j. nerovnakého právneho postavenia subjektov najmä vo chvíli, kedy k zakladaniu právneho vzťahu dochádza. Tlakom, ktorý spôsobuje životná situácia, je nevyhnutnosť voľby „byť nezamestnaný alebo si prácu za každú cenu udržať“, a to aj v takom právnom vzťahu, ktorého konštrukcia (súkromnoprávna) nie je pre výkon závislej práce určená (musí ísť bezpodmienečne a logicky o konštrukciu zmiešanú, s dispozitívnymi prvkami nielen súkromného práva, ale rovnako aj o verejnoprávnu reguláciu s prvkami kogentnosti, v opačnom prípade sú napr. očakávané a nevyhnutné kompenzačné opatrenia smerom k podriadenému subjektu nezrealizovateľné, alebo len ťažko, na základe dohody účastníkov, ktorú však v tejto situácii nemožno predpokladať).

Je zaujímavé skúmať otázku, či týmto spôsobom založené právne vzťahy nie sú absolútne neplatné (tzn. ani neexistujú), keďže kľúčové náležitosti právnych úkonov sú zásadným spôsobom narušené. Týmto by sme mohli dokonca uvažovať o tom, že pozitívne a negatívne vymedzenie závislej práce je v Zákonníku práce úplne zbytočné. Nie je to však tak. Vo chvíli, kedy by sa skúmala neplatnosť právneho vzťahu, by totiž bolo nesmierne náročné preukázať, že právny úkon nebol urobený slobodne a vážne. Hendikepom môže byť tiež skutočnosť, že podriadený účastník pravdepodobne neunesie z hľadiska uplatňovania akýchkoľvek ďalších a súvisiacich nárokov dôkazné bremeno; to

bude v zmysle občianskeho práva procesného na jeho strane (s výnimkou diskriminačných situácií, pozn.). Za zváženie smerom pro futuro, domnievame sa, stojí návrh, či by dôkaznú núdzu nemohol eliminovať iný právny predpis ako Občiansky súdny poriadok, ktorý by sa v tomto prípade aplikoval a zohľadňoval by špecifikum situácie (Pracovný súdny poriadok?).

Novela Zákonníka práce sa mala podľa nášho názoru zamerať na odstránenie pojmov „zamestnanec“ a „zamestnávateľ“ zo znenia § 1 ods. 2, keďže vo chvíli, kedy sa bude nútená živnosť odhaľovať, budú v nej vystupovať úplne iné subjekty (napr. v zmluve o dielo objednávateľ a zhotoviteľ), nikdy nie zamestnanec a zamestnávateľ, pretože títo účastníci sú subjektmi výlučne pracovnoprávných vzťahov; nútená živnosť je však právnym vzťahom iným (obchodnoprávnym alebo občianskoprávnym). Prepojenie znakov závislej práce na subjekty zamestnanec a zamestnávateľ takto pôsobí zmätočne. Odhalenie týchto účastníkov totiž v občianskoprávných, resp. v obchodnoprávných zmluvných typoch ani nie je možné. Oponovať, že ide o prísny formalistický výklad podľa nášho názoru neobstojí. Ustanovenie takéhoto významu musí byť jednoznačné a výklad sa nemôže dotýkať samotných subjektov. Ponechanie subjektov v tomto ustanovení spôsobuje stav, kedy síce dochádza k vymedzeniu závislej práce, ale nedochádza k vymedzeniu nútenej živnosti, a to je podľa nášho názoru rozhodujúce. Za nútenú živnosť by v tomto kontexte mohol byť považovaný akýkoľvek právny vzťah, ktorý nie je pracovnoprávnym vzťahom, ak sa v ňom vyskytnú (bez výnimky) všetky znaky, ktoré sú uvedené vo vymedzení závislej práce. I z tohto je zrejmé, že negatívne vymedzenie závislej práce (§ 1 ods. 3) je rovnako zvláštne, najmä s tým akcentom, že v jeho definovaní absentujú napr. hybridné zmluvné typy. Pokiaľ tu zákonodarca vylučuje právne vzťahy (aplikuje negatívne vymedzenie), musí ísť o absolútne vylúčenie, resp. jednoduchšie a efektívnejšie sa zdá rozšírenie pozitívneho vymedzenia závislej práce (a neuplatňovanie negatívneho) napr. nasledujúco: Výkon závislej práce je možný výlučne na základe pracovnej zmluvy v pracovnoprávných alebo obdobných pracovných vzťahoch.

Pokiaľ ide o výpočet kumulatívnych znakov závislej práce, tie sú determinované viacerými faktormi, napr. judikatúrou súdov alebo normotvorbou Medzinárodnej organizácie práce. Výber tých „najvhodnejších“ znakov bude vždy spôsobovať menšie argumentačné nezhody. Domnievame sa, že za rozhodujúce možno považovať tie znaky, ktoré sú opozitami znakov uvedených v definíciách podnikateľa, resp. živnostníka v Obchodnom zákonníku a v zákone o živnostenskom podnikaní (náklady, zodpovednosť, meno, zisk, atď.). Zastávame názor, že aj v súčasnosti musí byť selekcia právnych vzťahov pri posudzovaní otázky, či ide alebo nejde o závislú prácu, a teda či môže ísť o pracovnoprávny, občianskoprávny alebo obchodnoprávny vzťah, skúmaná s osobitným zreteľom na charakteristické znaky, ktoré tieto vzťahy vykazujú, a nie so zreteľom na právny spôsob ich založenia. Poznanie obsahovej náplne právneho vzťahu vystupuje z tohto hľadiska ako prioritné kritérium správnej kategorizácie právneho vzťahu a správneho výberu zmluvnej formy.

O negatívnych dôsledkoch nútených živností svedčí tiež, žiaľ, ničím neprekvapujúci prípad spred niekoľkých dní, kedy „živnostník“ (inak pravdepodobne zrejmý zamestna-

nec, išlo o prácu v predajni poľnohospodárskych strojov, pozn.) utrpel smrteľný pracovný úraz. Z preventívneho hľadiska ochrana a z dôsledkového hľadiska akékoľvek sankcie však boli irelevantné, keďže zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov sa na oblasť živnostenského podnikania nevzťahuje. Ani ostatné „motivačné“ dôvody vedúce k núteným živnostiam však nie sú v praxi sporadické, a tak pomerne bežne počúvame o podnikateľoch, ktorí sa „oslobodili“ od povinnosti odvádzať za živnostníka (rozumej „zamestnanca“, pozn.) sociálne odvody, „zbavili“ sa povinnosti poskytovať „živnostníkovi“ náhradu mzdy a pracovné voľno pri prekážkach v práci, „nemusia“ živnostníkovi poskytovať dovolenku s náhradou mzdy, prípadne „finančne ich nezaťažuje“ odstupné ani odchodné pri skončení ich právneho vzťahu. Ústava SR garantujúca v znení článku 36 zamestnancom právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky ostáva týmto značne pošliapaná. Riešenie tejto situácie, domnievame sa, by však nemuselo byť nejako zvlášť náročné [prenastavenie § 1 ods. 2-3 Zákonníka práce a sprísnenie sankcií za „nútené živnosti“ – mohli by sme dokonca popri finančných postihoch zvažovať aj trestnoprávnu zodpovednosť v kontexte článku 18 Ústavy SR („Nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby“), alebo zásadu „trikrát a dost“, kedy v prípade troch rôznych nútených živností preukázaných inšpekciou práce, či už v opakovanej situácii pri jednej fyzickej osobe alebo pri troch rôznych fyzických osobách alebo kombináciou situácií, by bola prevádzka podnikateľa zrušená zo zákona].

Duálny systém výkonu práce, a to „závislej práce“ v pracovnoprávných vzťahoch, ako aj „práce“ v obchodnoprávných alebo v občianskoprávných vzťahoch znamená, že účastníci týchto právnych vzťahov sú exaktne pomenovaní s ohľadom na tie zmluvné typy, v ktorých vystupujú. Neraz sa však môžeme stretnúť s používaním pojmu „pracovník“, ktorého pritom v zmysle litery Zákonníka práce, Občianskeho zákonníka, resp. Obchodného zákonníka nie je možné výslovne spojiť ani s jedným z týchto zmluvných typov. Pracovník ako subjekt právnych vzťahov de iure neexistuje, de facto však tento pojem, domnievame sa, môžeme v teórii pracovného práva pripustiť. Pojem „pracovník“ totiž musíme spájať s pojmom práca, ktorá môže byť pritom vykonávaná v rôznych druhoch právnych vzťahov a môže vykazovať znaky, ktoré v nich môžu byť zásadným spôsobom rozdielne. Za pracovníka je preto podľa nášho názoru v širšom slova zmysle potrebné považovať každú fyzickú osobu, ktorá vykonáva prácu v rámci právnych vzťahov. V užšom slova zmysle však ide o zamestnanca, ak práca takto vykonávaná vykazuje všetky znaky závislej práce, alebo o iný subjekt (napr. zhotoviteľa), ak práca nespĺňa všetky znaky závislej práce, pričom tá môže byť predmetom zmluvných typov z prostredia obchodného alebo občianskeho práva. Pri nútených živnostiach je preto žiaduce, aby pojem „pracovník“ bol spájaný výhradne s niektorým zo subjektov občianskeho práva alebo obchodného práva. V opačnom prípade nepôjde o nútenú živnosť, ale o pracovnoprávny vzťah.

7. Mediačná doložka a konkurenčná doložka

Mediačná, resp. konkurenčná doložka sú v praxi spravidla uzatvárané ako dodatky k pracovnej zmluve, ktoré reagujú na určitú vzniknutú situáciu, preto sa používa aj ich označenie a pojem „doložky“, hoci to nie je pojem úplne výstižný, keďže v pracovnej

zmluve sa môžu objaviť už v okamihu, kedy sa pracovný pomer zakladá, to znamená, že určitú situáciu predvídajú. Tu by sme potom o nich mohli uvažovať ako o fakultatívnych (voliteľných) náležitostiach pracovnej zmluvy. V oboch prípadoch ide o dvojstranný právny úkon zamestnanca a zamestnávateľa, tzn. súhlasný prejav vôle s ich obsahom (dohodu). Ani jedna z týchto doložiek sa v pracovnej zmluve nemôže objaviť na základe rozhodnutia niektorého z účastníkov (tzn. jednostranným právnym úkonom). V právnej teórii, rovnako aj v právnej úprave, môžeme identifikovať niekoľko pozoruhodných prvkov, ktoré sa pri týchto doložkách vyskytujú.

Mediačná doložka má svoj základ v mediácii, t. j. v mimosúdnom riešení sporov. Podľa zákona o mediácii je mediácia aplikovateľná iba na niektoré druhy právnych vzťahov. Medzi ne však patria aj vzťahy pracovnoprávne. Tu by sa potom mohlo zdať, že ide o právny inštitút, ktorý je v pracovnom práve legitímny. Nie je to však úplne tak. Prečo vôbec existuje záujem účastníka alebo záujem oboch zmluvných strán, aby bola v pracovnej zmluve obsiahnutá táto doložka? Cieľom je vyhnúť sa súdnym sporom, ktoré by napr. negatívne zviditeľnili niektorú zo zmluvných strán. Tou je v zásade zamestnávateľ, ktorý prirodzene má záujem, aby dobrá povesť, ktorá jeho podnik sprevádza, ak ho sprevádza, nebola žiadnym spôsobom narušená. A súdne konania určitých druhov so zamestnancom by mohli viesť k tomu, že by priniesli pre zamestnávateľa početné negatívne dôsledky, ktoré môžu spočívať aj vo zvýšenej a neželanej mediálnej pozornosti. Tu možno uvažovať napr. o antidiskriminačných žalobách, ktoré sú napriek existujúcej antidiskriminačnej legislatíve v SR zatiaľ iba sporadické (je alibistické pripustiť, že diskriminácia v pracovnoprávnych vzťahoch sa týmto nevyskytuje, práve naopak, má výrazne latentnú povahu, pozn.). Ak sa však nejaká vyskytne, zvyčajne je sledovaná zo zvýšenou pozornosťou.

Zmena alebo skončenie pracovného pomeru so zamestnancom, na ktorého sa aktívne vzťahuje niektorý z chránených dôvodov antidiskriminačnej legislatívy (napr. rasa, sexuálna orientácia, farba pleti, zdravotné postihnutie, vek, pohlavie, viera, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine), môže viesť k sporom, či skončenie pracovného pomeru náhodou nespočívalo práve v chránenom dôvode. Súdne konanie tohto zamerania so sebou môže priniesť aktivity rôznych mimovládnych organizácií, alebo dokonca aj analýzy v odbornej literatúre. Ide o faktory, ktoré v konečnom dôsledku negatívne vplyvajú najmä na odporcu. V prípade, ak je týmto zamestnávateľ, zdá sa ako logické, že by mohol mať záujem predísť tomu, aby zamestnanec riešil takýto spor klasickým a najbežnejším spôsobom, ktorým je žaloba na súd. Mediácia totiž zaručuje väčšiu mieru anonymity a intimity riešenia takéhoto sporu. V situácii, ak je úspešná, dokonca môže viesť k tomu, že účastníci svoj spor vyriešia bez toho, aby medzi sebou nevyhnutne museli skončiť pracovnoprávny vzťah, keďže vzájomné vzťahy sú vo väčšine prípadov inak (tzn. práve súdnym konaním) nenapraviteľne rozvrátené. Súdne konania ako určité stereotypné a nepochybne aj konfliktnejšie spôsoby riešenia sporov z pracovnoprávnych vzťahov takéto konzekvencie so sebou spravidla prinášajú. „Výhazstvo“ jedného a „prehra“ druhého účastníka znamená takmer výlučne cestu k čo najrýchlejšiemu skončeniu pracovného pomeru.

Zaviazanie sa účastníka, že ak vznikne z pracovnoprávneho vzťahu akýkoľvek spor a tento bude riešený na základe mediácie znamená, že dobrovoľná povaha mediácie je

takto do určitej miery narušená. Otázne ostáva, či mediáciou možno v pracovnoprávných vzťahoch riešiť výhradne tie spory, ktoré už vznikli, alebo tiež spory, ktorých vznik je v budúcnosti ešte len možný. Zákon o mediácii používa totiž minulý čas. Doslovne hovorí, že mediácia je mimosúdna činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo z iného právneho vzťahu. Teda „vznikol“, a nie „môže vzniknúť“. Skôr sa domnievame, že táto skutočnosť je rozhodujúcim dôvodom, prečo mediačné doložky, ktoré pôsobia smerom do budúcnosti, sú v pracovnej legislatíve neprípustné. Mediácia má, podľa nášho názoru, riešiť vzniknutý spor. Nemožno ňou predpokladať, že spor v budúcnosti ešte len príde, a ak príde, bude riešený mediačným konaním. Takéto „rozšírené“ chápanie mediácie vylučuje aj Zákonník práce, ktorý za absolútne neplatný právny úkon považuje tiež taký prejav vôle, ktorým sa zamestnanec vopred vzdáva svojich práv. A hoci na základe mediačnej doložky právo na súdne konanie nezanikne, zamestnanec sa ho vopred vzdá ako prioritného riešenia, aj keď v čase, kedy sa mediačná doložka uzatvára, nie je ešte zrejmé, či práve žaloba na súd by nemohla byť najefektívnejším procesným prostriedkom ochrany práv zamestnanca. V situácii, kedy sa zamestnanec vzdal vopred práva na slobodnú voľbu občianskoprávneho procesného inštitútu, ktorý ochranu práva zamestnanca môže zaručiť, musí byť mediačná doložka kvalifikovaná ako neplatný právny úkon.

Na druhej strane konkurenčná doložka prináša so sebou „riešenie“ inej situácie, a to spôsobom, že fyzická osoba (bývalý zamestnanec) bude po skončení pracovného pomeru a po určitú dobu obmedzená v slobode voľby povolania. Táto sloboda je pritom absolútna vo sfére výkonu závislej práce a nemôže byť obmedzovaná, domnievame sa, napr. právnym úkonom. K jej obmedzeniu však môže dôjsť napr. na základe zákona, a to dokonca trvalo (zamestnanec, ktorý nie je bezúhonný, nemôže sa uchádzať o určité pracovné pozície, ak bezúhonnosť je stanovená zákonom ako jeden z predpokladov pre výkon týchto pracovných pozícií, pozn.).

Aké sú však dôvody vedúce k takémuto obmedzovaniu? Sú to hlavne ekonomické záujmy zamestnávateľa. Zákaz konkurenčnej činnosti môže mať zamestnávateľ záujem využiť, napr. ak zamestnanec skončí pracovný pomer a prejde ku konkurencii, kde by mohol poznatky získané u pôvodného zamestnávateľa využiť v jeho neprospech.

Konkurenčné doložky sú prípustné a pomerne bežné v občianskoprávných vzťahoch, ako aj v obchodnoprávných vzťahoch. Sú to však právne vzťahy konštrukčne úplne rozdielne od pracovnoprávných vzťahov. Ústavnoprávny rámec SR, podľa nášho názoru, konkurenčnú doložku po skončení pracovnoprávneho vzťahu nepripúšťa, rovnako ako ani osobitná pracovná legislatíva. Bude preto zaujímavé sledovať, na základe akých argumentov zákonodarca preukáže legitímnosť takéhoto druhu konkurenčnej doložky, ak ju do pracovnej legislatívy implementuje. Dôležité je poznamenať, že obmedzenie konkurenčnej činnosti pracovné právo pozná predsa len už dlhšiu dobu, avšak jedine počas trvania pracovného pomeru (§ 83 Zákonníka práce, pozn.) tu platí, že ak má zamestnanec záujem vykonávať (okrem niektorých výnimiek) druhovo rovnakú prácu, ako u pôvodného zamestnávateľa, aj u zamestnávateľa ďalšieho (nového), potrebuje k tomu súhlas práve zo strany pôvodného zamestnávateľa. V tomto prípade, sme toho

názoru, je potrebné slobodu voľby povolania vnímať inak, keďže samotná voľba už bola uskutočnená a predpokladajme, že slobodne. Ide o kumuláciu právnych vzťahov, ktorá je týmto obmedzená, a to na rozdiel od konkurenčnej doložky po skončení pracovného pomeru, ktorá obmedzuje samotnú slobodu voľby. Je možné, že zákonodarca nebude za synonymá považovať pojmy „povolanie“ a „zamestnanie“, čím by konkurenčná doložka mohla byť aj po skončení pracovného pomeru teoreticky obhájitelná. Vysporiadať s touto otázkou sa bude musieť možno až Ústavný súd SR.

Záver

Zmeny, ktoré by sa v pracovnej legislatíve SR mohli s účinnosťou od jesene tohto roka zrealizovať, budú pravdepodobne patriť svojím rozsahom aj hĺbkou k tým najvýraznejším od prijatia súčasného Zákonníka práce v roku 2001. Stabilita pracovnej legislatívy pritom predstavuje významný prvok, ktorý napomáha progres ekonomiky každej krajiny, a to predovšetkým so zreteľom na kvalitu podnikateľského prostredia, ktorá je určovaná aj z hľadiska existujúceho legislatívneho rámca. Zákonník práce bol v posledných desiatich kalendárnych rokoch novelizovaný spolu viac ako dvadsaťkrát, v niektorých z týchto rokov dokonca viac ako štyrikrát, pričom viaceré z týchto zmien niektoré právne inštitúty odstránili, aby ich o niekoľko rokov neskôr do pracovnej legislatívy vrátili naspäť (napr. dohoda o pracovnej činnosti). Je zrejmé, že znenie Zákonníka práce ovplyvňujú aj rôzne lobistické a politické tlaky, ktoré nie vždy sledujú skutočný cieľ, aby Zákonník práce predstavoval moderný právny predpis, ktorý bude citlivo vyvážený medzi oprávnenými záujmami zamestnancov a zamestnávateľov, resp. ich zástupcov. Sú tu však aj objektívne potreby trhu práce a osobitné záujmy zákonodarcu, prípadne implementačné záväzky voči právu EÚ, ktoré znenie Zákonníka práce musí zohľadňovať. V tomto nesúrodnom a názorovo a hodnotovo neraz konfliktnom prostredí je efektívne nastavenie Zákonníka práce neľahkou odbornou výzvou.

Všetky nové poznatky, ktoré sme spracovaným príspevkom získali, odôvodňujeme v jeho príslušných častiach. Metódu analýzy sme sa snažili uplatňovať ťažiskovo, neabstraktne a vecne, úvahy de lege ferenda a de lege lata, teda tie, ktoré pojednávajú o zmenách právnej úpravy alebo jej možnom znení smerom pro futuro, sme adresovali priamo meritu veci. Uvedomujeme si však, že správnosť a význam záverov, ktoré z príspevku možno vyvodzovať, budú dôsledne verifikované až zo strany aplikačnej praxe.

Prínos pre právnu teóriu, ale aj pre zákonodarcu môžu predstavovať najmä viaceré návrhy na zmenu znenia Zákonníka práce, napr. pokiaľ ide o oblasť predchádzania núteným živnostiam, výpovednej doby, skúšobnej doby alebo právneho postavenia niektorých špeciálnych zamestnaneckých kategórií (profesionálni športovci a pod.). Súčasťou príspevku sú aj odkazy na zmenu niektorých iných právnych predpisov (napr. zákona o dani z príjmov) alebo štate, ktoré riešia vybrané teoreticko-právne otázky (napr. mediačná doložka).

Príspevok autora vznikol v období, kedy sa návrh novely Zákonníka práce iba finalizoval. Nebolo preto možné reagovať dôsledne na všetky normatívne zmeny, ktoré sa v pracovnej legislatíve nakoniec vyskytnú (tie však budú vo chvíli, kedy sa tento príspevok

dostane do rúk čitateľa, už pravdepodobne známe, keďže účinnosť novely Zákonníka práce je plánovaná od začiatku septembra tohto roka, pozn.). Zámer precízne analyzovať aktuálne (novelizované) znenie Zákonníka práce ostáva pre nás prioritou do budúcnosti, kedy zmeny v pracovnej legislatíve získajú konkrétny obsah. Napriek uvedenému sa domnievame, že spracovaný príspevok má svoje opodstatnenie, keďže na problematiku zmien v oblasti výkonu závislej práce poukazuje v širších, a to nielen v teoreticko-aplikačných, ale rovnako aj v „novelizačných“ súvislostiach.

Literatúra

- [1] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [2] Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 300/2008 Z. z. o organizácii a podpore športu v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii v znení neskorších predpisov.

Kontakt

JUDr. Michal Kuril, PhD.

Katedra práva

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: michal.kuril@vsemvs.sk

Skončenie pracovného pomeru so zreteľom na znenie § 62 Zákonníka práce (vrátane komparácie s právnou úpravou niektorých iných krajín)

Mgr. Jana Záhorčáková

Abstrakt

Príspevok analyzuje pojem výpovedná doba z pohľadu rôznych autorov, prezentuje rozdiely a zvláštnosti týkajúce sa plynutia výpovednej doby vo vybraných krajinách Európy i sveta. Poukazuje na dĺžku výpovednej doby ako neoddeliteľnej súčasti inštitútu skončenia pracovného pomeru v kontexte historického vývoja pracovnoprávnej legislatívy v Slovenskej republike a v Českej republike. V príspevku sú načrtnuté niektoré úvahy *de lege lata* a *de lege ferenda*, týkajúce sa predovšetkým definície pojmu, či právneho nároku na dĺžku výpovednej doby.

Kľúčové slová: skončenie pracovného pomeru, výpovedná doba, Zákonník práce, dĺžky výpovedných dôb vo vybraných krajinách mimo Slovenskej republiky

Termination of employment with attention to the wording of § 62 of the Labour Code (including comparisons with the legislation in some other countries)

Abstract

The paper analyzes the concept of notice period from the perspective of various authors, presents the differences and particularities regarding the passage of the notice period in selected countries in Europe and the world. It refers to the notice period as an integral part of the notion of termination of employment in the context of the historical development of labour legislation in Slovak Republic and Czech Republic. The paper outlines some considerations de lege lata and de lege ferenda, concerning in particular the definition of whether a legal claim to the notice period.

Keywords: *termination of employment, notice period, Labour Code, notice periods in selected countries outside the Slovak Republic*

Úvod

Výpovedná doba predstavuje právny inštitút, ktorý je priamo spojený so skončením pracovného pomeru výpovedou, a to tak zo strany zamestnanca ako aj zamestnávateľa. Vo väčšine legislatív ide o fakultatívnu (voliteľnú) náležitosť pracovnej zmluvy, ktorú si účastníci môžu upresňovať na základe vzájomnej dohody, avšak za podmienky, že rozsah výpovednej doby nebude kratší ako je zákonom stanovené minimum, pokiaľ je určené. Okrem takejto dispozitívnej koncepcie však možno nájsť legislatívy, v ktorých je možnosť dohody neprípustná a dĺžka výpovednej doby závisí (spravidla) od dĺžky pracovného pomeru zamestnanca, alebo od konkrétneho výpovedného dôvodu účastníka,

resp. sa dĺžka výpovednej doby stanovuje v zmysle kombinácie týchto faktorov; tu však už uvažujeme o právnej úprave kogentnej povahy.

V príspevku sme sa zamerali na teoretické vymedzenie pojmu výpovedná doba, rovnako na rámcovú analýzu jej dĺžok v právnom prostredí Slovenskej republiky, ale aj v legislatívach niektorých iných a vybraných krajín. Téma príspevku je aktuálna aj preto, že legislatívne zmeny v Zákonníku práce by od septembra roku 2011 mohli upraviť aj dĺžky výpovedných dôb v Slovenskej republike.

1. Teoretické vymedzenie pojmu výpovedná doba

Pojem výpovedná doba spravidla nie je v pracovných legislatívach jednotlivých krajín exaktne definovaný (nie je tomu tak napríklad ani v slovenskom, resp. v českom Zákonníku práce), a to aj v prípade, ak uvažujeme o krajinách mimo EÚ. V niektorých prípadoch možno vymedzenie tohto pojmu identifikovať v rozhodovacej praxi súdov. V zásade však platí, domnievame sa, že so špecifikovaním pojmu výpovedná doba sa musí vysporiadať teória pracovného práva. Ani tu však neexistuje konštantné vymedzenie tohto pojmu. Platí, že rôzni autori vedy pracovného práva vymedzujú tento pojem individuálnym spôsobom, hoci určité prierezové (spoločné) znaky napriek tejto skutočnosti možno pri dôslednom skúmaní vypozerovať.

Podľa M. Jančíkovej je výpovedná doba časový úsek, ktorý musí po podaní výpovede uplynúť, aby došlo ku skončeniu pracovného pomeru. [1]. M. Thurzová označuje výpovednú dobu ako časové obdobie, až po uplynutí ktorého sa skončí pracovný pomer, keďže pre skončenie nestačí jedine doručiť výpoveď zamestnancovi. [2, s. 102].

Z. Gregorová z Masarykovej univerzity v Brne rozumie výpovednou dobou časový úsek, ktorý musí uplynúť medzi prejavom vôle subjektu skončiť pracovný pomer a zánikom pracovného pomeru. [3, s. 300]. Uvedené vymedzenie tohto pojmu Z. Gregorovou potvrdzuje ťažiskové znaky definície výpovednej doby už z jej skorších prác, keďže stále ide o pevný časový interval, uplynutím ktorého sa končí pracovný pomer, avšak jeho začiatok je podmienený prejavom vôle oprávneného subjektu - zamestnanca alebo zamestnávateľa. [4, s. 157].

Výpovednú dobu, ako uvádza M. Bělina z Karlovej univerzity v Prahe, možno charakterizovať ako určitý časový úsek, ktorý musí uplynúť odo dňa účinného prejavu vôle účastníka pracovného pomeru do okamihu skončenia pracovného pomeru. [5, s. 193].

Vymedzenie pojmu výpovedná doba možno nájsť rovnako v slovenskej odbornej literatúre. H. Barancová z Trnavskej univerzity v Trnave definuje výpovednú dobu ako časový úsek, ktorý musí záväzne uplynúť medzi prejavom vôle zamestnanca alebo zamestnávateľa skončiť pracovný pomer výpoveďou a skutočným skončením pracovného pomeru. [6, s. 346]. Znaky predmetnej definície sa potvrdzujú aj v ďalších prácach tejto autorky. [7, s. 429].

Podľa J. Kurila možno skončiť pracovný pomer až po uplynutí určitého časového úseku, ktorý sa označuje ako výpovedná doba. [8, s. 64].

Niektorí zahraniční autori vymedzujú výpovednú dobu ako pevne určený časový úsek, ktorým zamestnávateľ zamestnanca alebo zamestnanec zamestnávateľa upovedomuje o tom, že pracovný pomer sa uplynutím výpovednej doby skončí. [9, s. 2].

Sme skôr toho názoru, že pod pojem výpovedná doba možno subsumovať viacero znakov, predovšetkým tie, ktoré sú uvedené vyššie. V tomto kontexte možno výpovednú dobu charakterizovať ako fixne určené časové rozpätie (zákonom, alebo, ak to zákon umožňuje, dohodou účastníkov), ktoré začína plynúť perfektným prejavom vôle oprávneného účastníka a má za následok skončenie pracovného pomeru (uplynutím celej svojej dĺžky).

2. Výpovedné doby v Slovenskej republike

Precizované plynutie výpovednej doby, tzn. jej začiatok, plynutie a skončenie, nemusí byť nevyhnutne obligatórnou náležitosťou výpovede, nakoľko pravidlá plynutia sú výslovne konkretizované v zákone, a to bez ohľadu na druh pracovného pomeru. Avšak z hľadiska historickej legislatívnej genézy pracovného práva možno tieto pravidlá identifikovať v určitých prípadoch aj ako disparátne, napr. ak nahliadneme na začiatok plynutia výpovednej doby pri pracovnom pomere na kratší pracovný čas (podľa právnej úpravy účinnej ešte v prvej polovici roka 2009 platilo, že ak bol pracovný pomer dohodnutý na kratší pracovný čas, na menej ako 15 hodín týždenne, výpovedná doba začínala plynúť od okamihu doručenia výpovede druhému účastníkovi, pozn.), resp. v ostatných prípadoch výpovedná doba začína plynúť od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po doručení výpovede; ani tu však nebolo nevyhnutné konkretizovanie pravidiel pre plynutie výpovednej doby, keďže tieto boli determinované druhom pracovného pomeru a okrem začiatku plynutia výpovednej doby sa zhodovali. Zákonné ustanovenie o dĺžke výpovednej doby má podľa M. Bělinu relatívne kogentný charakter, to znamená, že presne stanovená je len spodná hranica trvania, hornú hranicu môžu účastníci pracovného pomeru vzájomnou dohodou modifikovať, resp. predĺžiť nad rámec minimálnej zákonom stanovenej dĺžky. [5, s. 193]. Otázne však je, či by výpovedná doba dohodnutá v rozsahu, povedzme, niekoľko desiatok mesiacov nebola v rozpore s dobrými mravmi, ktoré sú pre účely Zákonníka práce právne záväzné.

Súčasná právna úprava zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov v ustanovení § 62 pre prípad výpovede diferencuje 2 dĺžky výpovedných dôb, a to výpovednú dobu v trvaní najmenej dvoch mesiacov, ktorá je rovnaká pre zamestnávateľa i zamestnanca, a výpovednú dobu v trvaní najmenej troch mesiacov. Táto sa uplatňuje v situácii, ak je výpoveď daná zamestnancovi; ten však musel odpracovať u zamestnávateľa najmenej 5 rokov v pracovnom pomere. V prípade najmenej trojmesačnej výpovednej doby však nestačí jedine zákonom stanovená odpracovaná dĺžka 5 rokov zamestnanca pre zamestnávateľa, ale tiež splnenie druhej kumulatívnej podmienky, t. j. výpoveď z pracovného pomeru musí podať zamestnávateľ. V prípade, ak by totiž výpoveď po viac ako 5 rokoch z pracovného pomeru podal zamestnanec, výpovedná doba by bola stále najmenej dvojmesačná.

Z aktuálneho znenia Zákonníka práce (§ 62) je zrejmé, že pracovná legislatíva SR rozlišuje v zásade dve dĺžky výpovedných dôb, a to najmenej dvojmesačnú alebo naj-

menej trojmesačnú. Sme skôr toho názoru, že klasifikovanie výpovedných dôb jedine na uvedené 2 dĺžky nie je celkom postačujúce, keďže v zmysle ustanovenia § 64 ods. 2 Zákonníka práce platí, že ak je zamestnancovi daná výpoveď pred začiatkom ochrannej doby tak, že by výpovedná doba mala uplynúť v priebehu ochrannej doby, pracovný pomer sa skončí uplynutím posledného dňa ochrannej doby, okrem prípadov, keď zamestnanec oznámi, že na predĺžení pracovného pomeru netrvá. Pri dôslednom výklade tohto ustanovenia možno identifikovať ďalšiu dĺžku výpovednej doby, ktorej hornú hranicu trvania nie je možné s určitosťou vymedziť, a to napr. z dôvodu, ak počas plynutia výpovednej doby, ale ešte pred jej uplynutím, oznámi zamestnankyňa zamestnávateľovi v súlade s § 40 Zákonníka práce, že je tehotná; tu dôjde k súbehu dvoch dôb, ktoré hodnotovo nie sú kompatibilné. Pokiaľ totiž výpovedná doba vedie ku skončeniu pracovného pomeru, ochranná doba znamená dočasný zákaz výpovede zamestnancovi. Zákonodarca pri vzájomnom „konflikte“ oboch dôb priznáva status silnejšej doby dobe ochrannej, tzn., že na nami prezentovanom modelovom príklade by výpovedná doba nebola najmenej dvojmesačná alebo najmenej trojmesačná, ale najmenej taká, aké by bolo trvanie súbehu výpovednej a ochrannej doby; jej dĺžku v tomto prípade však nie je možné presne určiť, pretože rozhodujúce je, aký časový úsek bude v sumáre predstavovať obdobie tehotenstva, materskej dovolenky a rodičovskej dovolenky. Je však zrejmé, že musí byť dlhšie ako najmenej 2 mesiace, resp. najmenej 3 mesiace; týmto získavame ďalšiu dĺžku výpovednej doby (až do jej skončenia neznámeho rozsahu).

Predchádzajúca právna úprava Zákonníka práce, ktorá bola v platnosti do marca roku 2009, rozlišovala výpovednú dobu aj pre prípad skončenia pracovného pomeru na kratší pracovný čas výpoveďou zo strany tak zamestnávateľa ako aj zamestnanca, a to v rozsahu pracovného času menej ako 15 hodín týždenne (§ 69 ods. 6). Výpovedná doba bola 30 dní (nie najmenej, ale presne 30 dní, pozn.) a začínala plynúť dňom doručenia výpovede (teda nie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom bola doručená výpoveď). Doručenie výpovede sa týmto stalo kľúčovým kritériom pre určenie začiatku plynutia výpovednej doby. Predmetná normatívna konštrukcia výpovednej doby pri pracovnom pomere na kratší pracovný čas bola SR vytýkaná zo strany viacerých orgánov EÚ, ktoré argumentovali predovšetkým tým, že týmto spôsobom uplatňovaná výpovedná doba zvyhodňuje (bezdôvodne a časovo neobmedzene) zamestnancov zamestnaných v pracovnom pomere na kratší pracovný čas oproti ostatným zamestnancom v pracovnom pomere v rozsahu dlhšom ako 15 hodín týždenne, ktorí pri skončení pracovného pomeru musia podstúpiť najmenej dvojmesačnú výpovednú dobu. Pod „diskriminačným“ argumentačným tlakom najmä zo strany EÚ bolo znenie § 49 Zákonníka práce finálne revidované takým spôsobom, že v súčasnosti už každý zamestnanec (teda aj ak by pracoval prípadne menej ako 15 hodín týždenne) musí pri skončení pracovného pomeru výpoveďou v pracovnom pomere zotrvať minimálne ešte počas plynutia najmenej dvojmesačnej výpovednej doby.

Pri komparácii ustanovení týkajúcich sa dĺžok výpovedných dôb v súčasnosti a v období účinnosti zákona č. 65/1965 Zb. Zákonník práce v znení neskorších predpisov nachádzame niekoľko podstatných odlišností, obzvlášť pri skúmaní hornej hranice výpovedných

dôb. V znení § 45 zákona č. 65/1965 Zb. výpovedná doba (rovnaká pre zamestnávateľa i zamestnanca) bola dvojmesačná, pokiaľ zákon neustanovoval inak. Pri výpovedi v prípadoch, ak sa zrušoval alebo premiestňoval zamestnávateľ alebo jeho časť, ak zamestnávateľ zanikol alebo ak sa časť zamestnávateľa prevádzala k inému zamestnávateľovi a preberajúci zamestnávateľ nemal možnosť zamestnanca zamestnávať podľa pracovnej zmluvy, alebo ak sa zamestnanec stal nadbytočným vzhľadom na rozhodnutie zamestnávateľa alebo príslušného orgánu o zmene jeho úloh, technického vybavenia, o znížení stavu zamestnancov za účelom zvýšenia efektívnosti práce alebo o iných organizačných zmenách, bola výpovedná doba trojmesačná. Vloženie slova „najmenej“, ktorý zákonodarca vložil do nového Zákonníka práce s účinnosťou od roku 2002 prinieslo o niečo liberálnejšiu právnu úpravu, ktorá umožňuje účastníkom pracovného pomeru voľnejšie dotvárať obsah vzájomných práv a povinností, v tomto prípade s osobitným zreteľom na rozsah výpovednej doby.

Novelizácia Zákonníka práce prináša, okrem iného, ťažiskové zmeny v dikcii kľúčového ustanovenia § 62, týkajúce sa pomerne rozsiahlej diferenciácie kogentne vymedzených dĺžok výpovedných dôb (na rozdiel od súčasného stavu, kedy dĺžky výpovedných dôb sú kreované na dispozitívnom princípe, tzn. účastníci pracovnoprávneho vzťahu si môžu na základe vzájomnej dohody určiť aj dlhšiu výpovednú dobu ako je zákonom stanovené minimum, pozn.) v závislosti od dvoch rozhodujúcich skutočností, a to buď od dĺžky trvania pracovného pomeru alebo od konkrétneho výpovedného dôvodu.

Návrh novely zavádza všeobecnú výpovednú dobu s dĺžkou trvania jeden mesiac, ak zákon neustanovuje inak, avšak rovnako osobitné výpovedné doby, a to tak na strane zamestnanca alebo zamestnávateľa, za splnenia zákonom stanovených podmienok.

V prípade výpovede danej zamestnávateľom zamestnancovi z dôvodov zrušovania alebo premiestňovania zamestnávateľa alebo jeho časti, z dôvodu nadobudnutia statusu nadbytočnosti zamestnanca vzhľadom na písomne deklarované ustanovenie o zmene úloh, o technickom vybavení, o znížení stavu zamestnancov so snahou zabezpečenia efektívnosti práce alebo o iných organizačných zmenách, a z dôvodu dlhodobej straty lekárskeho posudkom podloženej zdravotnej spôsobilosti zamestnanca k výkonu doterajšej práce, sa trvanie výpovednej doby ďalej diferencuje v závislosti od trvania pracovného pomeru zamestnanca u zamestnávateľa ku dňu doručenia výpovede na dĺžky 2 mesiace v prípade trvania pracovného pomeru najmenej 1 rok a menej ako 5 rokov, 3 mesiace v prípade trvania pracovného pomeru najmenej 5 rokov a menej ako 10 rokov, 4 mesiace v prípade trvania pracovného pomeru najmenej 10 rokov a menej ako 20 rokov a 5 mesiacov, ak pracovný pomer zamestnanca u zamestnávateľa ku dňu doručenia výpovede trval najmenej 20 rokov.

V situácii, keď je výpoveď daná zamestnancovi z iných dôvodov ako uvedených v predchádzajúcom texte, dĺžka výpovednej doby sa člení na 2 mesiace, ak pracovný pomer ku dňu doručenia výpovede trval najmenej 1 rok a menej ako 5 rokov a na 3 mesiace, ak pracovný pomer ku dňu doručenia výpovede trval najmenej 5 rokov.

Do doby trvania pracovného pomeru sa v rámci všetkých doposiaľ uvedených výpovedných dôb započítava aj doba trvania pracovných pomerov na dobu určitú u toho istého zamestnávateľa, zamestnancom opakovane uzatvorených a bezprostredne na seba nadväzujúcich. V prípade, ak zamestnávateľovi dáva výpoveď zamestnanec a doba trvania pracovného pomeru je ku dňu doručenia výpovede najmenej 1 rok, výpovedná doba sú 2 mesiace.

V uvedených súvislostiach považujeme za vhodné poznamenať, že laická i odborná verejnosť často zamieňa pojmy „doba“ a „lehota“, výpovednú dobu, resp. „výpovednú lehotu“ nevynímajúc. Napriek skutočnosti, že z lingvistického hľadiska ide v princípe o obsahové synonymá, z hľadiska právneho (nielen formalistického výkladu) je medzi oboma pojmami fundamentálny rozdiel, a to predovšetkým s ohľadom na začiatok a skončenie plynutia doby alebo lehoty.

Pojem „doba“ predstavuje určitý časový úsek, počas ktorého vznikajú, zanikajú alebo sú obmedzené právne vzťahy. Doba začína plynúť a končí sa spravidla dňom zákonom určeným bez ohľadu na to, či tieto dni sú dni pracovné, sviatky alebo dni pracovného pokoja, a počas jej trvania sa nevyžaduje žiadna aktivita účastníka(ov) predmetného právneho vzťahu. Osobitne tak výpovedná doba začína plynúť od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po doručení výpovede a skončí sa uplynutím posledného dňa príslušného kalendárneho mesiaca, ak nie je ustanovené inak.

Pojem „lehota“ podobne predstavuje presne určený časový interval, avšak nachádzame tu rozdielne pravidlá z hľadiska plynutia času, ako je tomu pri dobe. Lehota začína plynúť spravidla nasledujúcim dňom po skutočnosti, ktorú možno označiť ako rozhodujúcu, a končí sa posledným dňom zákonom vymedzeným. V prípade, že je týmto dňom deň pracovného pokoja alebo sviatok, lehota končí najbližším po ňom nasledujúcim pracovným dňom.

Otvorenou otázkou ostáva, či by pracovná legislatíva namiesto výpovednej doby nemala konstituovať výpovednú lehotu. Aj pre oblasť občianskoprávnej legislatívy napr. platí, že tá uznáva jedine lehoty, pričom vzťah subsidiarity oboch právnych odvetví (pracovného práva a občianskeho práva) je *expressis verbis* určený dikciou § 1 ods. 4 Zákonníka práce.

3. Výpovedné doby v Českej republike

V ČR, až do prijatia nového Zákonníka práce v apríli roku 2006, zostával pre oblasť individuálneho pracovného práva, týkajúcu sa predovšetkým povinností a oprávnení vyplývajúcich z pracovnoprávnych vzťahov, v platnosti Zákonník práce z roku 1965. Ten sa však napriek niekoľkým desiatkam novelizácií ukazoval naďalej ako neudržateľný (rovnako sa stával neprehľadnejším, menej systematickým, či obzvlášť pre neodbornú verejnosť značne komplikovanejším), a to najmä s ohľadom na pomerne dynamicky sa rozvíjajúcu legislatívu EÚ, ktorú je ČR povinná implementovať do svojho vnútroštátneho právneho poriadku, keďže táto povinnosť vyplýva z jej členstva v EÚ. Z dôvodu nevyhnutnosti reflektovania na neustále sa meniace ekonomické a sociálne podmienky, ako aj na tradície a zásady zakotvené v pracovnoprávnych úpravách štátov EÚ, po zdĺhavom legislatívnom

processe a odborných i laických diskusiách, vošiel do platnosti zákon č. 262/2006 Sb. Zákonník práce v znění pozdějších predpisů (ďalej len „Zákonník práce“). [5, s. 33-34].

Nový Zákonník práce s účinnosťou od 1. januára 2007 bol konštituovaný (analogicky ako slovenská pracovnoprávna normotvorba) na princípoch subvencie zo strany iných právnych odvetví, najmä práva občianskeho (hmotného aj procesného), resp. liberalizácie v zmysle širšej zmluvnej voľnosti zamestnávateľov a zamestnancov ako účastníkov pracovnoprávných vzťahov, prípadne ich zástupcov.

Deskripcia výpovednej doby pre prípad skončenia pracovného pomeru výpoveďou (písomnou a doručenou druhému účastníkovi) je zakotvená v § 51 Zákonníka práce. Zákom vymedzená výpovedná doba má všeobecnú platnosť, tzn. je rovnaká pre zamestnanca i zamestnávateľa a trvá najmenej 2 mesiace bez ohľadu na dobu trvania pracovného pomeru. Z dikcie „najmenej“ je zjavné, že pri použití zásady „čo nie je zakázané, je dovolené“, je prípustné dohodnúť výpovednú dobu dlhšiu. [10, s. 196]. Uplatňovanie tejto zásady, sme toho názoru, však nemôže byť v rámci pracovnej legislatívy prípustné absolútne, naopak, jej relativizovanie je nevyhnutné, keďže pracovnému právu možno priznať status zmiešaného právneho odvetvia s dôrazom na verejnoprávny charakter. Možnosť dohodnúť výpovednú dobu dlhšiu ako len zákonom stanovené minimum, domnievame sa, nie je potrebné obhajovať výhradne touto zásadou, keďže zo samotnej povahy ustanovenia o dĺžke výpovedných dôb je zrejmé, že ide o dikciu dispozitívnu, a nie kogentnú.

Z hľadiska ďalšieho všeobecného pravidla platí, že výpovedná doba začína plynúť prvým dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po dni doručenia výpovede a končí posledným dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom začala plynúť, až na zákonné výnimky, pri ktorých dochádza k predĺženiu trvania výpovednej doby.

Prvú výnimku predstavuje prípad (§ 53 ods. 2 Zákonníka práce), kedy sa zamestnanec (ktorému bola daná výpoveď zo strany zamestnávateľa) v priebehu výpovednej doby dostane do doby ochrannej (hovoríme o súbehu výpovednej a ochrannej doby, pozn.), a táto by skončila najskôr v posledný deň trvania výpovednej doby; vtedy sa ochranná doba do výpovednej doby nezapočíta a výpovedná doba skončí až posledným dňom trvania ochrannej doby, iba ak by zamestnanec zamestnávateľa upovedomil, že sa nebude domáhať predĺženia pracovného pomeru.

Druhou výnimkou je situácia (§ 54 písm.b Zákonníka práce), kedy dostala výpoveď zamestnankyňa pred nástupom na materskú dovolenku alebo zamestnanec pred nástupom na rodičovskú dovolenku z dôvodov, pre ktoré zamestnávateľ môže okamžite skončiť pracovný pomer; v tomto prípade výpovedná doba skončí súčasne s materskou, resp. s rodičovskou dovolenkou.

Tretia výnimka (§ 63 Zákonníka práce) sa týka skončenia pracovného pomeru výpoveďou zamestnancovi pri hromadnom prepúšťaní. Pracovný pomer tohto zamestnanca sa predlžuje o dobu maximálne 30 dní po sebe idúcich od doručenia písomnej správy zamestnávateľom príslušnému úradu práce (ak zamestnanec neprehlási, že na predĺžení pracovného pomeru netrvá a ak nebolo vydané rozhodnutie o úpadku zamestnávateľa)

a skončí sa najskôr po uplynutí 30 dní od doručenia tejto správy. Zamestnávateľ je v tejto súvislosti povinný zamestnanca na jeho požiadanie informovať o dátume doručenia správy úradu práce.

4. Výpovedné doby vo vybraných krajinách nielen Európskej únie

Legislatívy rôznych krajín sveta vykazujú s osobitným zreteľom na právne podmienky skončenia pracovného pomeru (výpovedné doby) viaceré špecifiká, ktoré môžu byť podmienené mnohými faktormi. Zaraďujeme medzi ne napr. regionálne zvyky a tradície (osobitné postavenie žien v právnych systémoch napr. krajín východnej Ázie alebo Blízkeho východu), historický vývoj značne autonómny od „väčšinových“ normatívnych pravidiel kontinentálneho a anglo-amerického práva (napr. krajiny Južnej Ameriky), nedemokratické právne systémy (napr. africké krajiny), prípadne tiež okolnosti významným spôsobom ovplyvňujúce právne systémy krajín vyplývajúce z ich členstva v rôznych nadnárodných zoskupeniach (napr. EÚ).

Na úrovni práva EÚ v súčasnosti neexistuje v zásade jednotná normatívna koncepcia, ktorá by upravovala skončenie pracovného pomeru alebo jeho niektoré aspekty unifikovaným spôsobom, a teda ani dĺžky výpovedných dôb doposiaľ nepodliehajú harmonizácii, to znamená, že každý členský štát EÚ je oprávnený upraviť dĺžky výpovedných dôb z pracovného pomeru individuálne.

Zamestnávateľ a zamestnanec si napr. vo Fínsku môžu dohodnúť výpovednú dobu v pracovnej zmluve v trvaní maximálne 6 mesiacov, pričom výpovedná doba pri výpovedi zo strany zamestnanca nemôže byť dlhšia ako pri výpovedi zo strany zamestnávateľa. Ak sa strany nedohodnú, fínsky zákonný pracovnoprávny predpis (ECA – Employment Contract Act) stanovuje súbor platných výpovedných dôb. Pri skončení pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa sa dĺžka výpovednej doby pohybuje v intervale od 14 dní do 6 mesiacov v závislosti od trvania pracovného pomeru, a to nasledujúcim spôsobom: dĺžka výpovednej doby je 14 dní, ak zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa maximálne 1 rok, 1 mesiac, ak odpracoval viac ako 1 rok, a nie viac ako 4 roky, 2 mesiace, ak odpracoval viac ako 4 roky, a nie viac ako 8 rokov, 4 mesiace, ak odpracoval viac ako 8 rokov, a nie viac ako 12 rokov a 6 mesiacov pre pracovný pomer v trvaní viac ako 12 rokov. Ak výpoveď dáva zamestnanec, potom v súlade s ECA je výpovedná doba zamestnanca 14 dní, ak jeho pracovný pomer u príslušného zamestnávateľa trval najviac 5 rokov, a 1 mesiac, ak pracovný pomer trval viac ako 5 rokov.

Švédsky Zákon o ochrane zamestnanosti (EPA - Employment Protection Act) stanovuje pre obidvoch účastníkov pracovného pomeru minimálnu zákonnú výpovednú dobu v trvaní 1 mesiaca. Ďalšie nárokovateľné výpovedné doby sú opäť závislé od dĺžky pracovného pomeru. Zamestnanec má nárok na výpovednú dobu v dĺžke 2 mesiacov, ak celkový rozsah trvania jeho pracovného pomeru u zamestnávateľa je aspoň 2 roky a menej ako 4 roky, 3-mesačnú, ak pracovný pomer trval aspoň 4 roky a menej ako 6 rokov, 4-mesačnú, ak trval aspoň 6 rokov a menej ako 8 rokov, 5-mesačnú, ak trval aspoň 8 rokov a menej ako 10 rokov, resp. 6-mesačnú, ak pracovný pomer trval najmenej 10 rokov.

V Nórsku je analogicky (ako vo Švédsku) stanovená (ak nie je písomne dohodnuté inak) obojstranná všeobecná výpovedná doba 1 mesiac. V prípade, že je daná výpoveď zamestnancovi, ktorý u toho istého zamestnávateľa odpracoval minimálne 5 po sebe nasledujúcich rokov, má nárok na výpovednú dobu trvajúcu minimálne 2 mesiace, ak odpracoval minimálne 10 po sebe nasledujúcich rokov, má nárok na 3-mesačnú výpovednú dobu. Ak dostane výpoveď zamestnanec, ktorý odpracoval u zamestnávateľa minimálne 10 po sebe nasledujúcich rokov a vek zamestnanca presiahol 50 rokov, má nárok na výpovednú dobu v trvaní minimálne 4 mesiacov, ak presiahol vek 55 rokov, v trvaní minimálne 5 mesiacov, a ak presiahol vek 60 rokov, v trvaní minimálne 6 mesiacov. Pri pracovnom pomere na dobu určitú je výpovedná doba stanovená na 14 dní, ak nie je písomne dohodnuté inak. Pracovný pomer zamestnanca, ktorý bol prepustený bez nároku na odmenu v súvislosti so znížením alebo pozastavením činnosti zamestnávateľa, končí po uplynutí 14 dní odo dňa doručenia predmetného oznámenia.

Podľa švajčiarskeho CO (Code of Obligations) môže ktorákoľvek strana skončiť pracovný pomer počas (maximálne 3-mesačnej) skúšobnej doby po uplynutí 7-dňovej výpovednej doby. Po skúšobnej dobe môže byť zmluvný vzťah trvajúci najviac 1 rok skončený s podmienkou 1-mesačnej výpovednej doby, trvajúci viac ako 1 rok a najviac 9 rokov po 2-mesačnej výpovednej dobe a trvajúci viac ako 9 rokov po 3-mesačnej výpovednej dobe. Výpovedná doba môže byť pozmenená na základe písomnej dohody alebo kolektívnej zmluvy, nesmie byť však kratšia ako 1 mesiac.

Pracovnoprávne vzťahy v Holandskom kráľovstve upravuje holandský občiansky zákonník (BW-Burgerlijk Wetboek). Holandské pracovné právo sa, s osobitným zreteľom na skončenie pracovného pomeru formou výpovede, značne líši od väčšiny zahraničných právnych systémov, a to vysokým stupňom ochrany zamestnanca. Pri výpovedi zo strany zamestnanca musí byť dodržaná minimálna zákonná výpovedná doba 1 mesiac. Zamestnávateľ môže dať zamestnancovi výpoveď výhradne s predchádzajúcim písomným súhlasom (povolením) správneho orgánu, ktorým je úrad na poskytovanie sociálneho zabezpečenia zamestnancov - UWV WERKbedrijf (predtým CWI-Centre of Work and Income, obdoba regionálneho úradu práce, pozn.). Po získaní povolenia závisí dĺžka výpovednej doby od trvania pracovného pomeru nasledujúco: výpovedná doba 1 mesiac, ak pracovný pomer trval menej ako 5 rokov, 2 mesiace, ak pracovný pomer trval viac ako 5 a menej ako 10 rokov, 3 mesiace, ak trval viac ako 10 a menej ako 15 rokov a 4 mesiace, ak trval 15 rokov a viac. Dĺžka výpovednej doby môže byť skrátená maximálne o 1 mesiac z dôvodu kompenzácie doby trvania konania o získanie povolenia na skončenie pracovného pomeru za podmienky dodržania minimálnej zákonnej výpovednej doby v trvaní 1 mesiaca. Zákon pripúšťa tak možnosť skrátenia ako aj predĺženia výpovednej doby (písomne deklarovanú v individuálnej pracovnej zmluve alebo v kolektívnej zmluve), ale nie na obdobie kratšie ako 1 mesiac a dlhšie ako 6 mesiacov (pri splnení všetkých formálnych podmienok). V odbornej literatúre možno pritom nájsť práce, ktoré poukazujú práve na „mýtus“, že pracovná legislatíva v Holandskom kráľovstve nie je až taká liberálna, ako sa „tradije“, o čom svedčia aj podmienky a spôsoby skončenia pracovného pomeru. [11, s. 65 a nasl.].

V Luxembursku podľa luxemburského LC (Labour Code) dĺžka výpovednej doby závisí od dĺžky trvania pracovného pomeru a súčasne od toho, či výpoveď dáva zamestnávateľ alebo zamestnanec. Ak zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa menej ako 5 rokov a výpoveď dáva zamestnávateľ, výpovedná doba je 2 mesiace, ak výpoveď dáva zamestnanec, výpovedná doba je 1 mesiac, ak zamestnanec odpracoval najmenej 5 rokov a najviac 10 rokov; zo strany zamestnávateľa je výpovedná doba 4 mesiace, zo strany zamestnanca 2 mesiace, analogicky po odpracovanej dobe viac ako 10 rokov je výpovedná doba 6 mesiacov (zamestnávateľ) a 3 mesiace (zamestnanec).

Belgický LCA (Labour Contract Act) vymedzuje zložené spektrum výpovedných dôb, pričom determinuje rozdielne dĺžky výpovedných dôb pre robotnícke a pre úradnícke pracovné pozície, ktoré ďalej závisia jednak od doby trvania pracovného pomeru, jednak od výšky hrubého ročného príjmu. Pri robotníckych zamestnaniach sa výpovedné doby uvádzajú v počte dní a pohybujú sa v intervale od 28 do 112 dní v závislosti od doby trvania pracovného pomeru. V prípadoch úradníckych zamestnancov sa k výpočtu výpovednej doby pridružuje ďalšia kumulatívna podmienka, ktorou je výška ročného príjmu. Výpovedná doba sa pohybuje v intervale od 3 do 18 mesiacov pri ročnom príjme nepresahujúcom 30 327 eur, a to tak, že za odpracovaných prvých 5 rokov je výpovedná doba 3 mesiace a za každých nasledujúcich odpracovaných 5 rokov dôjde vždy k 3-mesačnému nárastu výpovednej doby. Ak ročný príjem uvedenú sumu presiahne, výpovedná doba sa môže určiť dohodou, pričom však dĺžka dohodnutej výpovednej doby nesmie byť kratšia ako zákonná dĺžka.

Rakúske pracovné právo kategoricky rozlišuje výpovedné doby pre zamestnancov odmeňovaných mzdou a zamestnancov odmeňovaných platom. Výpoveď v prípade robotníckych zamestnaní (rovnaká pre zamestnanca a aj pre zamestnávateľa) je v trvaní 2 týždňov, ak nie je (v kolektívnej zmluve) dohodnuté inak. Ak dáva výpoveď zamestnanec odmeňovaný platom, výpovedná doba je 1 mesiac, ak dáva takému zamestnancovi výpoveď zamestnávateľ, minimálna zákonná výpovedná doba je 6 týždňov, a zvyšuje sa podľa odpracovaných rokov na 2 mesiace po nepretržite odpracovaných 2 rokoch, na 3 mesiace po 5 rokoch, na 4 mesiace po 15 rokoch a na 5 mesiacov po 25 rokoch.

Nedávna reforma na trhu práce v Španielsku (v septembri roku 2010) priniesla pre inštitút skončenia pracovného pomeru výpoveďou zo strany zamestnávateľa skrátenie pôvodnej výpovednej doby v trvaní 30 dní na 15 dní. Podľa francúzskeho Zákonníka práce (Code du travail) sa výpovedná doba člení na 1-mesačnú pre trvanie pracovného pomeru menej ako 2 roky a na 2-mesačnú pre pracovný pomer v trvaní 2 roky a viac. V Japonsku je podľa japonského LSA (Labour Standard Act) stanovená zákonná výpovedná doba v dĺžke 30 dní. Tu platí, že za každý deň, ktorý zamestnancovi nebol „oznámený“, musí zamestnávateľ poskytnúť náhradu mzdy zamestnancovi, a to v sume jeho priemerného zárobku (toto pravidlo sa neuplatňuje v niektorých osobitných situáciách, napr. ak ide o živelné pohromy). Niektorí autori však poukazujú na skutočnosť, že skončenie právneho vzťahu zamestnanca a zamestnávateľa nie je v Japonsku ešte stále „prirodzené“ v takom rozsahu a v takej intenzite, ako napr. v európskych alebo v anglo-amerických právnych

kultúrach, a to napriek mierne ustupujúcemu systému celoživotného zamestnania u konkrétneho zamestnávateľa. [12, s. 136].

Austrálska pracovnoprávna legislatíva stanovuje vo FWA (Fair Work Act) v pomerne novej časti (účinné od 1. januára 2010) National Employment Standards (Národné pracovné normy) zákonné výpovedné doby v previazanosti na trvanie pracovného pomeru a na vek nasledujúco: ak bol zamestnanec u zamestnávateľa zamestnaný nepretržite po dobu kratšiu ako 1 rok, výpovedná doba je 1 týždeň, ak bol zamestnaný viac ako 1 rok, a nie viac ako 3 roky, výpovedná doba je 2 týždne, ak bol zamestnaný viac ako 3 roky, a nie viac ako 5 rokov, výpovedná doba je 3 týždne, a po dobe trvania pracovného pomeru viac ako 5 rokov je výpovedná doba 4 týždne. Avšak ak zamestnanec ku dňu doručenia výpovede dosiahol vek 45 rokov a súčasne odpracoval u zamestnávateľa nepretržite minimálne 2 roky, zákonná výpovedná doba sa predlžuje pre konkrétny prípad odpracovaného časového obdobia o 1 týždeň (tzn. po odpracovaných 2 rokoch z 2 na 3 týždne, po 3 rokoch z 3 na 4 týždne a po 5 rokoch zo 4 na 5 týždňov).

V Nemecku podľa BGB (Bürgerliches Gesetzbuch - Občiansky zákonník) je všeobecná výpovedná doba najmenej 4 mesiace a zvyšuje sa v závislosti od trvania pracovného pomeru nasledujúco: výpovedná doba je 1 mesiac, pokiaľ pracovný pomer presiahol dĺžku trvania 2 roky, 2 mesiace, pokiaľ presiahol 5 rokov, 3 mesiace, pokiaľ presiahol 8 rokov, 4 mesiace po presiahnutí 10 rokov, 5 mesiacov po presiahnutí 12 rokov, 6 mesiacov po 15 rokoch trvania a 7 mesiacov po 20 rokoch trvania pracovného pomeru. Nemecký občiansky zákonník určuje výpovednú dobu aj počas (maximálne 6-mesačnej) skúšobnej doby, a to v trvaní 2 týždňov.

Brazílska pracovná legislatíva stanovuje výpovednú dobu (bez riadneho dôvodu) pre zamestnancov, ktorí sú odmeňovaní mzdou v týždenných alebo v kratších intervaloch, v trvaní 8 dní, a pre zamestnancov, ktorí sú vyplácaní dvojtýždňovou alebo mesačnou mzdou a zamestnancov, ktorých doba trvania pracovného pomeru presiahne 12 mesiacov, v trvaní 30 dní. Avšak zaujímavé je, že výpovednú dobu determinuje samotná Ústava Brazílskej federatívnej republiky v kapitole „Sociálne práva“ (čl. 7, XXI) ako úmernú k dĺžke trvania pracovného pomeru, ale najmenej 30 dní, v súlade s právnymi predpismi.

Čínske pracovné právo jednoznačne vymedzuje 30-dňovú výpovednú dobu bez ohľadu na trvanie pracovného pomeru.

Podľa kanadského zákonníka práce (Canada Labour Code) pri individuálnom skončení pracovného pomeru výpoveďou zo strany zamestnávateľa má zamestnanec v prípade, že bol u zamestnávateľa v pracovnom pomere po dobu minimálne 3 za sebou nasledujúcich mesiacov, nárok na výpovednú dobu v trvaní 2 týždňov, alebo na vyplatenie peňažnej náhrady vo výške 2-týždňovej mzdy zo svojej pravidelnej mesačnej mzdovej sadzby.

Basic Conditions of Employment Act (BCEA) Juhoafrickej republiky stanovuje minimálnu výpovednú dobu, ktorá musí byť dodržaná, ak zamestnávateľ zrealizuje úmysel skončiť so zamestnancom pracovný pomer, a to v trvaní 1 týždeň v prípade, ak zamestnanec bol zamestnaný u zamestnávateľa po dobu 6 mesiacov alebo menej, 2 týždne v prípade, ak

zamestnanec bol zamestnaný po dobu dlhšiu ako 6 mesiacov, ale nie viac ako 1 rok, 4 týždne v prípade, ak zamestnanec bol zamestnaný po dobu jedného roka a viac, alebo ak ide o zamestnanca v poľnohospodárstve alebo o zamestnanca vykonávajúceho domácku prácu zamestnaného po dobu dlhšiu ako 6 mesiacov.

Turecká pracovná legislatíva vymedzuje výpovednú dobu v závislosti od trvania pracovného pomeru takto: 2 týždne, ak zamestnanec je zamestnaný po dobu kratšiu ako 6 mesiacov, 4 týždne v prípade, ak zamestnanec je zamestnaný po dobu najmenej 6 mesiacov, ale menej než 1 a pol roka, 6 týždňov v prípade, že zamestnanec je zamestnaný aspoň 1 a pol roka, ale menej ako 3 roky, 8 týždňov v prípade, ak zamestnanec je zamestnaný po dobu dlhšiu ako 3 roky. Zákon uvádza, že ide o minimálnu dobu, a teda môže byť navýšená dohodou medzi stranami pracovnej zmluvy.

Jednou z krajín, ktorej právne predpisy vo sfére pracovného práva žiadnym spôsobom nešpecifikujú dĺžku výpovednej doby, je Nový Zéland. Dĺžka výpovednej doby je výhradne záležitosťou dohody účastníkov pracovného pomeru. Môže byť uvedená v pracovnej zmluve alebo v kolektívnej zmluve, alebo priamo vo výpovedi z pracovného pomeru. Ak pracovná zmluva dĺžku výpovednej doby nevymedzuje, dotknutá strana sa môže domáhať posúdenia (formou rozhodnutia) primeranosti dĺžky výpovednej doby súdnymi orgánmi. Tu je žiaduce poznamenať, že takýmto „voľným“ spôsobom formovaná pracovná legislatíva predstavuje do určitej miery odklon od „klasickej“ koncepcie, na základe ktorej je pracovné právo vnímané ako zmiešané právne odvetvie, vo fáze skončenia pracovného pomeru s prevahou kogentných prvkov.

Záver

V príspevku sme sa pokúsili o analýzu dĺžok výpovedných dôb nielen v právnej úprave SR, ale aj niektorých ďalších krajín. V sumáre možno konštatovať, že neexistuje všeobecne aplikovateľný a odborne rešpektovaný štandard pre dĺžky výpovedných dôb z pracovného pomeru. V jednotlivých legislatívach sú nastavené individuálne a závisia predovšetkým od historických, ako aj spoločensko-právnych tradícií príslušnej krajiny, od jej členstva v nadnárodných zoskupeniach, alebo sú podmieňované inými okolnosťami (napr. diskriminačné postavenie žien v krajinách tretieho sveta).

Konštrukčne majú ustanovenia o výpovedných dobách buď dispozitívnu povahu, ktorá umožňuje dĺžku výpovednej doby predĺžovať nad minimum určené zákonom, avšak v zásade len v zmysle dohody účastníkov, alebo kogentnú povahu, ktorá znamená, že dĺžka výpovednej doby je určovaná na základe skutočnosti, ktorú možno označiť ako rozhodujúcu (napr. dĺžka trvania pracovného pomeru, konkrétny dôvod vedúci k skončeniu pracovného pomeru).

Je otázne, či by dĺžka výpovednej doby nemohla byť stanovená aj iným spôsobom, ako uvádzame vyššie. Tu je dôležité poznamenať, že ide o citlivý právny inštitút, od ktorého sa očakáva, že bude nastavený spravodlivo a že zohľadní všetky špecifiká, ktoré výkon závislej práce v pracovnoprávných vzťahoch so sebou prináša.

Literatúra

- [1] JANČÍKOVÁ, M.: Výpovedná doba zamestnanca. Dostupné na internete: www.epi.sk ku dňu 30. apríl 2011.
- [2] THURZOVÁ, M.: Zákonník práce. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2010. 367 s. ISBN 978-80-89122-62-2.
- [3] GALVAS, M. a kol.: Pracovní právo. Brno: MU, 2004. 671 s. ISBN 80-7239-173-9.
- [4] GALVAS, M. a kol.: Pracovní právo České republiky. Brno: MU, 1999. 429 s. ISBN 80-210-1587-X.
- [5] BĚLINA, M. a kol.: Pracovní právo. Praha: C. H. Beck, 2007. 539 s. ISBN 978-80-7179-672-5.
- [6] BARANCOVÁ, H. - SCHRONK, R.: Pracovné právo. Bratislava: Sprint vfra, 2004. 648 s. ISBN 80-89085-52-0.
- [7] BARANCOVÁ, H.- SCHRONK, R.: Pracovné právo. Bratislava: Sprint vfra, 2006. 648 s. ISBN 80-89085-28-8.
- [8] KURIL, J. a kol.: Pracovné právo. Bratislava: APZ, 2005. 188 s. ISBN 80-8054-348-8.
- [9] WIEL, K.: Better protected, better paid: Evidence on how employment protection affects wages, 2008. 24 s.
- [10] HŮRKA, P. a kol.: Zákonník práce a související ustanovení občanského zákoníku s podrobným komentářem k 1.9.2008. Olomouc: ANAG, 2008. 943 s. ISBN 978-80-7263-481-1.
- [11] KURIL, M.: K niektorým právnym inštitútom pracovného pomeru z hľadiska holandskej legislatívy. In: Bezpečnostní teorie a praxe. Praha: PA ČR, 2009. s. 65-74. ISSN 1801-8211.
- [12] KURIL, M.: Osobitosti pracovnoprávnej legislatívy Japonska. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, 2010, č. 2, s. 130-140. ISSN1335-1370.
- [13] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 262/2006 Sb. Zákonník práce ve znění pozdějších předpisů.
- [15] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [16] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [17] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [18] Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.
- [19] Internetové pramene: www.ilo.org, www.eur-lex.eu, www.eures.sk, www.justice.gov.sk.

Kontakt

Mgr. Jana Záhorčáková
Fakulta práva
Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
E-mail: jana.zahorcakova@uninova.sk

Глобализационные процессы и диспропорциональность мировой экономики: подходы и тенденции

к. е. н., доц. Анатолий Вдовичен

Аннотация

В данной статье автор стремится показать характер глобальных диспропорций современного общества, который был сформирован такими тенденциями, как высокие темпы развития науки и техники (вторая волна НТР), массовый характер современного производства, ускоренное развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и т. д. и, одновременно, крайне неравными эффектами для различных стран мира – преимущества приумножают самые развитые из них и узкая группа новых индустриальных стран со значительным потенциалом международной конкурентоспособности.

Ключевые слова: глобализация, интеграция, инновация, цикличность, диспропорция, поляризация

Globalization processes and disproportion of the world economy: approaches and tendencies

Abstract

In this article the author shows the nature of global imbalances of modern society that was formed by such trends as the high rate of development of science and technology, the mass character of modern manufacturing, the accelerated development of information and communication technologies, etc. and at the same time extremely unequal effects for different countries.

Keywords: *globalization, integration, innovation, cycle, disproportion, polarization*

Человечество впервые осознало свое вступление в эпоху глобализации и обусловленное этим возникновение принципиально новых проблем, на рубеже 60-70-х годов XX в., после опубликования докладов Римского клуба. Начало же, II тысячелетия мировая экономика встретила значительным усилением интеграционных процессов, благодаря чему глобализация окончательно утвердилась как ведущая фундаментальная тенденция развития мирового хозяйства. Процесс глобализации обусловил серьезные изменения в международном разделении труда, а также характер и принципы мирохозяйственных связей. На этом фоне различия в степени и качестве привлечения разных стран в интеграционные процессы усилили различия в темпах и качестве их экономического развития, что привело к образованию глобальных диспропорций, которые и определяют актуальность и необходимость данного исследования.

Проблемы становления глобализационных процессов в обществе, социально-экономических последствий данных процессов для мирохозяйственного развития, а соответственно и выявления диспропорциональности развития мировой экономики нашли отражение в трудах зарубежных и отечественных ученых Д. Белла, В. Гееца, П. Друкера, В. Иноземцева, В. Креминя, Ж. Лиотара, У. Мартина, И. Масуди, Ф. Махлупа, Л. Мельника, А. Мокия, М. Пората, Р. Робертсона, Т. Стоуньера, А. Толстоухова, А. Тоффлера, А. Турена, Ю. Хаяши, А. Чухно, Л. Шинкарук и ряда других ученых.

Целью данной статьи является показ характера глобальных диспропорций современного общества, которое было сформировано такими тенденциями, как высокие темпы развития науки и техники (вторая волна НТР), массовый характер современного производства, ускоренное развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и т. д. и, **одновременно, крайне неровными эффектами для различных стран мира – преимущества приумножают самые развитые из них и узкая группа новых индустриальных стран со значительным потенциалом международной конкурентоспособности.**

Характеризуя особенности и многогранный характер глобализации, один из первых ее исследователей Д. Белл отмечал ее экономической обусловленности. По его мнению, глубинные сдвиги в наше время происходят под влиянием экономической глобализации, когда потоки капитала, валюты и товаров направляются через государственные границы и вслед за ними движутся люди. [1, ст. 6].

Как преимущественно экономический феномен, глобализация прежде всего является глобальным рынком, – считает Р. Робертсон. **Вместе с расширением экономических, политических, культурных взаимодействий глобализация способствует усилению диспропорций и кризисных состояний в различных сферах жизнедеятельности общества, формируя качественно новый глобальный уровень проблем, рисков и угроз.** [2, ст. 400].

По мнению украинского исследователя А. Толстоухова, нынешнее усиление неустойчивости глобального социального контекста обусловливается быстрым движением капиталов, ускорением технического прогресса, нарастанием масштабов негативных последствий, вызываемых ошибочными решениями [3, ст. 53].

Из приведенных выше мнений видно, что глобализация представляет собой целый комплекс разнонаправленных социально-экономических процессов и изменений, которые при этом взаимно влияют друг на друга и иногда противоречат друг другу. Индуцируя ускорения научно-технического прогресса, развитие экономических и культурных связей и открывая невиданные доселе перспективы другом, глобализация создает множество новых угроз и вызовов для других. Способствуя интенсификации связей и взаимодействий, она превращает социально-экономические процессы на более непредсказуемые, такие, подчиняющиеся нелинейным законам, что обостряет системные противоречия, которые проявляются во всех сферах жизнедеятельности общества.

Особо следует подчеркнуть ведущую роль финансовой глобализации. Именно она выступает ныне основной движущей силой интеграционных процессов. Глобальные финансовые рынки, с характерными для них огромными потоками капитала и денежных средств, разнообразными махинациями, направленными на поддержание высокой стоимости акций, более жесткой конкурентной борьбой за ресурсы и сферы влияния, демонстрируют еще большую неравновесие и неустойчивость, чем национальные рынки.

Глобальным процессам присущ противоречивый характер. С одной стороны, глобализация экономики за счет оптимизации системы международного разделения труда и снижения таможенных барьеров предоставляет возможность уменьшить издержки производства, привлекать капиталы ТНК и ТНБ для решения проблем модернизации экономики и ускоренного развития отдельных стран (регионов), способствует распространению новых технологий.

Кроме того, она приводит к размыванию государственных границ (национальные хозяйства «разламываются» на части, которые становятся звеньями разных воспроизводственных глобальных циклов) и обострение конкуренции на рынке товаров, услуг, капиталов.

По удачному выражению Л. Б. Вардомский, глобализация – это своего рода инновационный процесс, обладающий полюсно-диффузной структурой. Инновационные импульсы зарождаются в наиболее развитых частях света и затем распространяются по всему миру. Именно в центры глобальных экономических сетей поступают доходы от нововведений. Это приводит к усилению диспропорций в мировой экономике (центр и периферия) и нарастанию социальной поляризации.

Вместе с тем, участие в глобальных процессах стран периферии и полупериферии, к которым можно отнести государства СНГ, предоставляет им определенный шанс развития через привлечение иностранных инвестиций и новых технологий. Однако эти факторы развития, как правило, распределяются по территории государств неравномерно, усугубляя имеющиеся диспропорции. Это обуславливает неравномерность включения национального экономического пространства (регионов) в мировой оборот товаров и финансов.

Начало XXI века ознаменовался качественными изменениями в «наполнении» компонентов, характеризующих процесс глобализации мирового хозяйства. Так, развитию мировой экономики стало присуще усиление структурных диспропорций, в т.ч. диспропорций, которые сформировались и активизировались в мировой торговле товарами и услугами. Усилилась также диспропорция территориального развития и уровней доходов различных территорий в мировой экономике.

В свою очередь, категорию диспропорция необходимо рассматривать в зависимости от объекта и субъекта исследования, что позволяет констатировать два варианта воздействия на экономическое развитие – положительный и отрицательный, несмотря на заложенный в срок негатив с филологической точки зрения.

Так, нам бы хотелось, выделить следующие основные виды возможных диспропорций, а именно:

- диспропорции в уровнях экономического и социального развития между группами государств, государствами, внутренними региональными диспропорциями в странах и другие виды региональных;
- макроэкономические диспропорции – основные макроэкономические показатели страны и других стран;
- общеэкономические диспропорции – характеризуют соотношение отдельных сторон, элементов общественного производства;
- структурные диспропорции ВВП – по видам экономической деятельности, стоимостной структуре, конечному использованию;
- внутренние диспропорции состояния и развития отраслей реального сектора, диспропорции основных факторов производства – труда и капитала;
- межотраслевые диспропорции – отражают соотношение между отраслями или совокупностью отраслей;
- внутриотраслевые диспропорции – представляют собой соотношение в пределах одной отрасли;
- территориальные диспропорции – отражают территориальное размещение производственных ресурсов в масштабе, соотношение экономических районов, регионов, территориально-производственных комплексов, а также областей в производстве и распределении общественного продукта;
- дисбалансы как весомый инструмент выявления, анализа и устранения диспропорций – анализ основных балансов страны и международные сравнения и т. д.

В свою очередь, тенденции развития мировой экономики в 2007-2009 годах убедительно продемонстрировали, что наряду с отдельными факторами возникновения, последующего углубления и пространственного развертывания международного финансового кризиса и мировой рецессии (ипотечный кризис в США, ненадежность отдельных финансовых институтов и др.) существенную роль в ухудшении мирохозяйственной ситуации сыграли накапливаемые годами диспропорции и противоречия, чрезмерная капитализация рынков, не взвешенная политика стимулирования подъема с помощью экспансионистской денежной политики (политики дешевых денег) и диспропорции на товарных рынках.

Большое значение имеет и влияние цикличность мировой экономики на мировую финансовую архитектуру и современные тренды ее развития. Становится все более очевидным, что именно цикличность мировой экономики в сочетании с активизацией процессов финансовой глобализации, в результате роста взаимозависимости национальных экономик и финансовых систем, формирует контуры новой мировой экономики.

Если рассмотреть влияние финансовой глобализации на синхронизацию циклов мировой и национальных экономик, то оказывается, что синхронизируются только

длинноволновые экономические циклы развитых стран, поскольку для их экономик характерна положительная взаимосвязь между финансовой интеграцией и экономическим ростом, который существует при наличии ряда факторов, которые наблюдаются лишь в группе развитых стран, где имеет место развитый финансовый сектор, высокая капитализация банковского сектора, сильные финансовые институты и т. д. (см. таблицу 1.1). [4].

Т а б л и ц а 1.1

Страны, осуществляющие основное экономическое и финансовые влияние в мире

Страны/Регионы	Доля в мировом ВВП, %			Доля в мировых финансовых активах, %		
	1992	2009	Темп прироста	2006	2008	Темп прироста
США	26,1	24,6	- 5,7	33,6	30,8	- 11,7
ЕС	30,8	25,4	- 17,5	28,5	31,7	- 1,2
Япония	15,6	8,7	- 44,2	11,7	14,8	+ 26,5
Китай	2,0	8,5	+ 325	4,9	6,7	+ 36,7
Латинская Америка	5,5	6,9	+ 25,4	2,5	2,2	-12

Хотя кризис и распространилась по миру из эпицентра мировой экономики – США, тем не менее во многом она была обусловлена имеющимися глобальными диспропорциями, когда главным стимулом развивающихся экономик, продолжал оставаться потребительский спрос в США и Западной Европе, а использование доллара как мировой резервной валюты вело к росту дисбаланса потребления и накопления между развитыми и развивающимися странами. Экономические регуляторы в США, а вслед за ними и в Западной Европе, перестали справляться с регулирующими функциями, поскольку их экономики являются глубоко интегрированными в мировую экономику и плотно связаны на макроэкономическом уровне с экономиками развивающихся стран. То есть, в принципе, вследствие коррозии однополярности мировой экономической системы действующие механизмы регулирования уже перестали работать так эффективно, как раньше.

Если в 1990-е годы процесс глобализации проходил по линии формирования однополярного мира как в мирохозяйственных связях, так и в международных отношениях, что привело к усилению диспропорций между странами в мировом экономическом развитии и постепенному формированию нового мирового порядка, то сегодня в процессе глобализации всего формируются сравнительные преимущества национальных экономических систем, которые, по мнению специалистов, будут определять геополитическую конкуренцию до середины XXI в.

Для понимания ключевых проблем глобального развития XXI века, очень важно признание как одной из их первопричин существующей диспропорции между численностью населения, уровнем социально-экономического развития страны и наличием

на их территории запасов дефицитных природных ресурсов. В самом общем виде эта крайне важная глобальная диспропорция проявляется в том, что население развитых стран составляет 16 %, а развивающихся стран – 52 % общемирового населения, тогда как потребление минерального сырья находится в почти прямо противоположном соотношении – 52 и 21 % соответственно.

При этом следует учитывать, что по обобщенным среднемировым данным скрываются еще более кричащие диссонансы и противоречия. Поэтому, вряд ли будет преувеличением утверждать, что одним из главных побудительных мотивов к переделу геополитических реалий было и остается стремление обеспечить контроль над ресурсами – кому на глобальном, кому на региональном, а кому – только на секторальном или отраслевом уровнях.

В последние годы во всех странах происходят заметные кардинальные изменения в функционировании рыночной экономики. В частности, говорится, что значительный рост веса и влияния финансовых рынков, участников финансовой деятельности и финансовых институтов сопровождалось массивным накоплением финансовых активов и внедрением целого ряда институциональных инноваций. Это активно способствовало увеличению уровней задолженности домохозяйств, корпоративного и государственного секторов. В некоторых странах соотношение внутреннего финансового долга и ВВП увеличилось с начала 1980-х годов в 4 - 5 раз.

Еще в 2005 г. в МВФ считали, что стабильности мировой экономики угрожают два фактора – высокие цены на нефть и глобальные диспропорции, сложившиеся в результате бюджетной политики США (как известно, Америка не прекращает наращивать свой и без того огромный бюджетный дефицит, финансируя его через заимствование в остальном мире). [5].

Однако на этапе подъема до этого почти не прислушивались. Глобальная экономика, функционировавшая в предкризисную эпоху на основе так называемого Вашингтонского консенсуса, обеспечила более 20 лет экономического роста. Однако именно в этот период саморегулирования финансовых рынков привело к накоплению потенциала кризисного взрыва. Экономическая история рубежа XX и XXI веков поделилась на период «до» и «после» краха банка Lehman Brothers.

Выводы

Итак, за последнее десятилетие XX в. – Первое десятилетие XXI в., (а это период существования независимой Украины и Словакии), факторы развития мировой экономики не просто изменились, а существенно изменились. На первый план вышел процесс глобализации, которую следует рассматривать не только как итог определенных процессов, но и как механизм становления новой хозяйственной парадигмы мира. Как таковая, глобализация характеризуется новыми масштабами и значительным углублением интеграционных процессов, в частности, приоритетом финансовой интеграции. В таких условиях старые представления и нормативы о рациональности организации рыночной экономики и, в частности, международной

финансовой системы, вошли в острое противоречие с новой реальностью, которая указывает на все большее усиление диспропорций в мировой экономике.

Литература

- [1] BELL, D.: The Axial Age of Technology. Foreword 1999. // Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. N. Y.: Basic Books, 2000. ст. 6.
- [2] ROBERTSON, R.: Globality, global culture, and images of world // Haferkamp and Smelser. 1992. pp. 395 - 411. ст. 400.
- [3] ТОЛСТОУХОВ, А. В.: Глобальный социальный контекст и контуры эко-будущего // Вопросы философии. 2003. 8. ст. 49 - 63, 53.
- [4] Складено за даними IMF World Economic Outlook Database [Електронний ресурс] / www.imf.org.
- [5] ДЕНИСОВ, А.: Время новостей, No. 61 от 11.04.2005.

Контакт

к. е . н., доц. Анатолий Вдовичен
Черновицкий торгово-экономический институт
Киевского национального торгово-экономического университета
Центральная площадь 7
58002 Черновцы
Украина
E-mail: danjapolina@ukr.net

Значение социально - экономического роста регионов, как фактора развития национальной экономики

Ольга Вдовичена

Аннотация

Одним из условий обеспечения эффективного механизма взаимодействия по вопросам развития национальной экономики есть формирование стратегии активного самообеспечения и социально - экономического роста регионов, повышение их конкурентоспособности, пропорциональное и стабильное развитие в условиях международного сотрудничества.

Ключевые слова: депрессивные регионы, межрегиональное сотрудничество, диспропорции, конкурентоспособность региона, внутренний потенциал, трансграничное сотрудничество, интеграция, национальная экономика

Value of the social and economic growth of the regions, as a factor of development of national economy

Abstract

The article deals with the issues of formation the strategy of active self-maintenance and social and economic growth of regions, the increase of their competitiveness proportional and stable development in the conditions of the international cooperation as one of conditions of maintenance of the effective mechanism of interaction concerning national economy development.

Keywords: *depressive regions, inter-regional cooperation, disproportions, competitiveness of region, internal potential, transboundary cooperation, integration, national economy*

Одним из условий обеспечения эффективного механизма взаимодействия по вопросам развития национальной экономики есть формирование стратегии активного самообеспечения и социально - экономического роста регионов, повышение их конкурентоспособности, пропорциональное и стабильное развитие в условиях международного сотрудничества.

В современных условиях развития рынка и стабилизации государственных экономических процессов, создания политически стабильного общества и стойко растущей национальной экономики страны невозможно без решения проблем постепенного и равномерного регионального развития. Для обеспечения эффективного механизма взаимодействия по вопросам развития международного сотрудничества, расширения интеграционных процессов на государственном и местном уровнях особенное внимание следует уделить именно структурным изменениям на уровне регионов.

Активизация социально - экономических связей регионов должна способствовать росту экономического потенциала не только отдельных регионов, повышению их конкурентоспособности на национальном и международном уровнях, но и обеспечить стабильное развитие национальной экономики в целом. Следовательно, изложенная выше проблематика и определяет актуальность данной статьи, на основе которой можно сформулировать общую цель.

Цель нашего исследования заключается в определении особенной роли экономического и социального роста отдельных регионов и межрегионального сотрудничества для эффективного развития национальной экономики на внутреннем и внешнем рынке.

Для достижения поставленной цели выделим следующие задания: исследовать причины неравномерного развития и задержки экономического роста отдельных регионов; определить основные принципы и направления государственной региональной политики; раскрыть значение межрегиональной экономической интеграции и сотрудничества.

Объектом исследования выделим приоритетное значение равномерного и стабильного роста регионов для развития национальной экономики, предметом которого являются факторы которые определяют эффективность такого развития, специальные программы экономического и социального роста регионов.

Широкий круг вопросов о значении регионального развития, освещается в научных публикациях отечественных и зарубежных ученых. Среди них стоит выделить труды О.Василика, З.Варналия, З. Герасимчук, М. Долишного, М. Карлина, В.Опарина, К.Павлюка, В.Сенчагова, Д. Стеценка, С. Юрия, М. Барановського, Л. Горбача, Н.Вишневской, и других.

Проведение масштабных экономических реформ в Украине требует обеспечения экономического и социального развития государства в принципиально новых условиях. Следовательно, государственная региональная политика должна направляться на обеспечение развития экономики регионов, преодоление межрегиональных диспропорций и решение основных социальных проблем путем определения эффективных механизмов комплексного управления социально-экономическим развитием регионов, усовершенствования государственного регулирования в этой сфере направленного на рациональное использование имеющегося экономического потенциала и местных конкурентных преимуществ, стимулирование межрегионального и международного сотрудничества и т. д. [2].

В Украине в условиях острого дефицита инвестиционных ресурсов практически во всех регионах, происходит размывание границ между проблемами собственно региональной политики и вопросами национального экономического развития, в т.ч. с учетом интересов регионов в целом. Относительно отдельных регионов Украины можно говорить о том, что все чаще ощущается усиление дисбаланса на уровнях развития регионов Украины в разных измерениях (центр-периферия, восток-

-запад, город-село), наличие территорий, которые длительное время находятся в глубокой депрессии, необходимость решения определенных региональных проблем - реструктуризация предприятий в старо-промышленных районах, повышения эффективности производства в сельских регионах, оказание помощи пограничным территориям и т.д., требуют осуществления взвешенной региональной политики государства. Как правило, основными причинами неравномерного развития и экономической отсталости отдельных регионов служат: длительные циклические кризисы перепроизводства, нарушение производственной и хозяйственной структур, низкий уровень отраслевой диверсификации и зависимость от внешних рынков, в том числе зарубежных, несоответствие факторов производства требованиям современного НТР, неблагоприятные природные и климатические условия, экологические катастрофы и стихийные бедствия, исторические и социокультурные особенности, связанные, в частности, с концентрацией коренного населения, неблагоприятные демографические тенденции (например, быстрое сокращение численности населения). Неравномерность регионального развития и уровня жизни населения создает предпосылки для социального напряжения в обществе, угрожает территориальной целостности страны, сдерживает динамику социально-экономических показателей, замедляет рыночные преобразования и снижает их эффективность. Следовательно, основной целью региональной политики будем считать сведение к минимуму неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-экономическому развитию экономики в целом или ее частей.

Данная ситуация вызывает необходимость формирования в Украине стратегии активного самообеспечения регионов, повышение их конкурентоспособности развивая те функции территории, ту структуру и специализацию народного хозяйства, для которых есть благоприятные условия. В связи с этим государственная региональная политика должна быть направлена на создание условий для повышения конкурентоспособности регионов как основы их динамичного развития и устранения значительных межрегиональных диспропорций. Такое направление развития требует новых подходов к использованию экономического, человеческого и природно-ресурсного потенциала регионов, что обеспечит достижение качественно нового уровня эффективности и конкурентоспособности экономики и жизни населения, позволит обеспечить динамичное устойчивое развитие национальной экономики, приблизить уровень жизни к европейским стандартам и создать условия для усиления экономической активности во всех регионах страны, способствуя постепенному смягчению межрегиональных диспропорций, уменьшению рисков образования депрессивных территорий и защитит общество от значительных затрат на восстановление надлежащих условий их жизнедеятельности.

Каждое государство вырабатывает и имплементирует национальную региональную политику, направленную на максимально возможное выравнивание экономического и социального развития регионов. Традиционно это осуществляется путем перераспределения ресурсов от богатых регионов в пользу регионов с низким уров-

нем развития или депрессивных. Как правило, для решения региональных проблем используют средства двух типов: во-первых, улучшение инфраструктуры и уровня социального и культурного развития регионов, отстающих по ряду параметров (социальных, экономических и др.); во-вторых, широкое применение экономических стимулов (субсидий, налоговых льгот и т.п.), которые должны способствовать привлечению в проблемные регионы частных инвестиций или сдерживать диспропорциональное развитие успешных регионов. [5, ст. 25].

По словам В. Керецмана, отсутствие взвешенной региональной политики ведет к дезинтеграции любой страны, что является особенно опасным фактором для государств с непродолжительной историей демократического развития. В Украине на протяжении десятилетия независимости региональная политика не принадлежала к приоритетам внутренней политики государства, что означало отсутствие структурированного и эффективного регионального управления. Сегодняшний этап создания государства требует законодательного закрепления новой стратегии региональной политики и формирования новой системы регионального управления.

В условиях, когда различия в возможностях самостоятельного развития являются очень глубокими, а основная прибыль образуется преимущественно в центральных регионах, только государство может рационально перераспределять доход между регионами и отраслями, тем самым стимулировать экономическое развитие государства в целом и помогать проблемным регионам. Реализация региональной политики требует оптимизации механизма определения и соблюдения основных принципов ее осуществления.

Рассмотрим основные принципы, на которых, по нашему мнению, должна основываться государственная политика регионального развития на современном этапе. [1].

1. Принцип плановости. Данный принцип предполагает, что политика регионального развития должна осуществляться на основе взаимосвязанных долгосрочных и среднесрочных стратегий, планов и программ развития как на государственном, так и на административно-территориальном уровне. Этот принцип также предусматривает ежегодное планирование необходимых затрат государственного и местных бюджетов на обеспечение стабильности и синхронизации в политике развития регионов.
2. Принцип избирательности. Согласно данному принципу, стратегические (финансовые, материальные, административно-управленческие, человеческие и др.) ресурсы концентрируются на определенных территориях, устанавливается иерархичность приоритетов согласно сформулированным целям, определяются требования к эффективности их использования, с последующим усилением инновационной активности в других регионах. Такой подход предполагает определенную дифференциацию предоставления государственной поддержки регионам с учетом их потенциала, уровня экономического и социального развития территории.
3. Принцип синергии. Предполагается синхронное проведение ряда реформ, влияющих на социально-экономическое развитие регионов, согласование приоритетов

и действий центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по вопросам регионального и местного развития.

4. Принцип единства. Предусматривается обеспечение:

- единства общества, которое заключается в уменьшении различий между отдельными регионами в использовании человеческих ресурсов и уровне жизни населения;
- экономического единства, заключающегося в уменьшении различий экономического развития между регионами;
- пространственного единства, которое заключается в создании инфраструктурных условий для развития периферийных регионов.

Достижение единства во всех трех измерениях является одной из целей регионального развития и региональной политики.

5. Принцип децентрализации - распределения властных полномочий, согласно которым место предоставления административной (управленческой) услуги максимально приближено к ее непосредственному потребителю с учетом полноты предоставления надлежащего качества услуги путем концентрации материальных и финансовых ресурсов на соответствующем территориальном уровне управления.

В условиях острой конкуренции между регионами за новые инвестиции (включая иностранный капитал) региональная политика социально - экономического развития должна быть направлена на обеспечение регионов инструментами государственной поддержки, благодаря которым они смогут быть конкурентоспособными на рынке инвестиций. Создание такой системы потребует как прямой финансовой поддержки из государственного бюджета, так и создание общенационального благоприятного инвестиционного климата.

Проанализировав основные аспекты постановления Кабинета Министров Украины от 21 июля 2006 № 1001 «Об утверждении Государственной стратегии регионального развития на период до 2015 года», мы пришли к выводу, что поддержка социально - экономического развития регионов должна проводиться по следующим основным направлениям:

1. Развитие инвестиционно - инновационной деятельности регионов.

Средства государственной поддержки и развития, которые используются в этом направлении, могут включать:

- увеличение объема инвестиций в основные сферы экономики регионов, которые определяют стратегические приоритеты их развития;
- поддержку инвестиционных проектов, использующих современные энергосберегающие технологии и не загрязняющих окружающую среду;
- поддержка малого и среднего бизнеса;
- создание условий для направления инвестиционных средств на развитие высокотехнологических сфер производства и на кадровое обеспечение инновационной деятельности;

- концентрацию финансовых и интеллектуальных ресурсов для осуществления мероприятий по определенным государством, приоритетным направлениям инновационного развития;
- проведение конкурсов отечественных инноваций и венчурных ярмарок с целью обеспечения инвестирования наиболее перспективных инновационных проектов;
- развитие рынка финансовых услуг, формирование сети региональных фондов поддержки предпринимательства, усиление мотивации местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по созданию благоприятного климата для малого и среднего стимулирования инновационной направленности развития предпринимательства, венчурного бизнеса, внедрение эффективного механизма правовой, финансовой, организационной, кадровой и образовательной поддержки перспективных инновационных проектов.

2. Развитие региональной инфраструктуры. Данное направление развития предусматривает:

- развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства - бирж, выставочных залов, бизнес-инкубаторов, центров бизнеса, промышленных парков, создание условий для содействия и активизации деятельности предприятий (включая малые и средние) на определенной территории (обустройство территории, модернизация и развитие производственных помещений), объектов сферы услуг;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры регионального общегосударственного и международного значения. Поддержка развития и модернизации производственной и социальной инфраструктуры в рамках реализации политики регионального развития направленной на: развитие транспортно-дорожного комплекса с долгосрочной перспективой на основе комплексного решения проблемы устойчивого развития железнодорожного, авиационного, автомобильного, морского и речного транспорта, дорожного хозяйства, городских транспортных систем и мультимодального транспорта, как основного элемента развития внутреннего потенциала государства и регионов, уровня мобильности населения; реформирование жилищно-коммунального хозяйства путем углубления демонополизации, создания конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг, привлечения в эту сферу частного капитала, внедрения систем управления качеством жилищно-коммунальных услуг.

3. Развитие человеческого потенциала

Улучшение качества человеческих ресурсов является залогом динамичного развития как отдельных регионов, так и национальной экономики в целом. Реализация указанного приоритета предусматривает:

- создание механизма предотвращения роста безработицы;

- введение механизмов легализации занятости;
- создание привлекательного рынка труда, стимулирование обратных процессов внешней трудовой миграции путем увеличения количества рабочих мест, прежде всего в производственной сфере, стимулирование самозанятости населения и развитие малого предпринимательства;
- расширение перечня услуг по трудоустройству (обучению и переподготовке специалистов, прежде всего в сфере инновационной деятельности).

Реализация такой политики развития людских ресурсов должна осуществляться с учетом региональных особенностей демографической ситуации, уровня занятости населения и его жизни, что будет способствовать созданию новых рабочих мест, прежде всего в сфере развития инноваций, переквалификации свободных работников, улучшению социально-трудовых отношений между работодателями и наемными работниками.

Кроме вышеуказанных направлений государственной поддержки социально - экономического развития регионов, целесообразно будет рассмотреть модель стимулирования развития регионов, которую предлагает В. Швец. Такая модель, по мнению автора, должна предусматривать:

- концентрацию ограниченных государственных ресурсов на решение региональных проблем с учетом приоритетов пространственного развития государства и задач регионального развития, формулируемые местными органами власти;
- обеспечение стабильности отношений между местными и центральными органами исполнительной власти по вопросам регионального развития;
- введение принципа дополнения, когда государственные ресурсы для решения региональных проблем развития рассматривают как дополнительные к ресурсам, которые накапливаются регионом самостоятельно;
- установление правовой ответственности, как правительства, так и местных органов власти, за невыполнение взятых ими обязательств по региональному развитию;
- введение партнерских, равноправных отношений между центральным правительством и местными органами самоуправления по вопросам совместного решения задач регионального развития;
- стимулирования региональных органов власти для эффективного использования в целях развития местных бюджетов;
- координацию деятельности центральных и местных органов власти по решению проблем регионального развития;
- определение финансового механизма стимулирования регионального развития в условиях жестких бюджетных ограничений. [8].

Конечно, проводя исследования социально - экономического становления регионов, как фактора развития национальной экономики, невозможно обойти такой аспект, как межрегиональное сотрудничество (прежде всего, речь идет именно

об экономических и социальных связях между регионами в рамках национальной экономики). Развитие межрегиональных экономических связей обеспечит не только целостное сотрудничество между перспективными и проблемными регионами, поможет стабилизировать социальную ситуацию и укрепит конкурентные позиции регионов на внутреннем рынке, но и повысит роль регионов в международном (трансграничном) сотрудничестве. Заметим, что составляющими межрегиональных отношений является экономическое, торговое, научно-техническое, информационное, культурное сотрудничество. Сам процесс укрепления межрегиональных хозяйственных связей на основе углубления региональной и отраслевой специализации позволяет в полной мере раскрыть и задействовать внутренний потенциал территорий, а также обеспечить осуществление интеграции регионов Украины в единый национальный экономический комплекс. При таких условиях межрегиональная экономическая интеграция требует реализации соответствующей государственной политики, разработки мероприятий, выполнение которых будет способствовать взаимовыгодному сотрудничеству регионов, развитию внутреннего рынка и выхода на внешний (международный) рынок. Особенностью развития в данном направлении является органичное сочетание интеграционного движения с решением задач по расширению добрососедских отношений со всеми странами путем внедрения механизма взаимовыгодного сотрудничества приграничных территорий и развития трансграничного сотрудничества на новых принципах, как фактора, что способствует интеграции Украины в Европейский Союз.

Выводы

Реструктуризация экономической базы отдельных регионов и создание условий для диверсификации на новой технологической основе позволит повысить производительность сфер экономики в регионах и поддержать новые виды деятельности, что будет способствовать повышению уровня занятости населения.

Экономический рост национальной экономики, структурные изменения и активизация международных контактов способствуют развитию сектора услуг, перестройке и модернизации инфраструктуры, что в свою очередь будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности регионов.

Эффективное развитие между регионами, как на внутреннем, так и на внешнем рынке, возможно только при условии взаимного желания и приложения усилий участниками такого процесса, а также необходимой государственной поддержки. Процесс становления и развития межрегионального сотрудничества требует объективного анализа и оценки экономического, социального, культурного потенциала каждого региона (участника), выявление взаимных интересов субъектов, ведущих хозяйственную деятельность. Важно найти оптимальное сочетание общенациональных и региональных интересов, определить приоритеты стабилизации и ускорения общеэкономического роста и необходимости сближения межрегиональных различий в условиях жизнедеятельности населения.

Развития межрегионального экономического сотрудничества будет способствовать выполнению мероприятий по таким направлениям как: разработка совместных инвестиционных проектов, регулярный обмен информацией о потребностях субъектов в инвестициях; объединение усилий по созданию национальной сети международных транспортных коридоров; проведение научных исследований и социологических опросов по указанной проблематике, проведение конференций, семинаров, встреч, заседаний за круглым столом и других организационных мероприятий для принятия согласованных решений.

Конечно, основным критерием качественного развития и взаимодействия между регионами будет эффективное использование природно-ресурсного, демографического, производственного и научно – технического потенциала с целью решения вопросов комплексного развития территорий, поскольку интеграция Украины в европейские структуры в соответствии с приоритетными направлениями сотрудничества между Украиной и Европейским союзом и стратегии интеграции Украины в Европейский союз требует постепенного привлечения к интеграционному процессу не только центральных органов управления, но и регионов.

Литература

- [1] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. Режим доступу: www.rada.gov.ua.
- [2] Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік : концепція Кабінету Міністрів України від 21 березня 2011 р. № 219. Режим доступу: www.rada.gov.ua.
- [3] Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки: Кабінет Міністрів України від 1 грудня 2010 р. № 1088. Режим доступу: www.rada.gov.ua.
- [4] БАРАНОВСЬКИЙ, М. О.: Депресивність регіонів України // Теорія та практика досліджень: Зб. наук. пр. викладачів природничо-географічного ф-ту. Вип.1. Ніжин, 2006. ст.74 - 81.
- [5] ПРОКОПЕНКО, Л. Л.: Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції: монографія / Л. Л. Прокопенко - О. М. Рудік - І. Д. Шумляєва; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.: дріду наду, 2008. 132 ст. Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/institut/kafedra/vidannya_pei/Monografia.pdf.
- [6] СТУДЕННІКОВ, І. – ТКАЧЕНКО, В.: Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування // Економічний Часопис-XXI. 2005. №9-10. см. 36-40. Режим доступу: <http://www.niss.od.ua/p/153.doc>.
- [7] Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія /З.С.Варналій, О.О. Бабінова - О. В. Бойко-Бойчук - В. В. Борщевський - Т. Г. Васильців; Нац. ін-т стратег. дослідж. К., 2007. 786 ст.
- [8] ШВЕЦЬ, В. Я.: Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів // Фінанси України, 2005. № 5. ст. 23 – 31.

Контакт

Ольга Вдовичена
Кафедра товароведения и маркетинга
Факультет торгового предпринимательства и международной экономики
Черновицкого торгово-экономического института
Киевского национального торгово-экономического университета
Центральная площадь 7
58002 Черновцы
Украина
E-mail: danpol@ukr.net

Recenzie

Recenzia publikácie Papcunová, V.: Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí

Review of publication Papcunová, V.: Municipal property – the tool municipal development

Ing. Ivana Gecíková, PhD.

Obec ako právnická osoba môže slobodne hospodáriť so svojím majetkom, čo rozširuje jej samostatnosť a zodpovednosť v rozhodovacích procesoch a v ekonomickom fungovaní. V súčasných turbulentných podmienkach vývoja spoločnosti ovplyvnených hospodárskou krízou čelia viaceré krajiny prehodnocovaniu svojich ekonomických zdrojov, čím sa hľadajú nové smery využitia verejných financií. To sa v konečnom dôsledku odráža aj v príjmovej časti rozpočtu obcí. Aby tieto dopady boli čo najnižšie, sú obce nútené prehodnocovať svoje finančné hospodárenie a spôsob využitia svojho majetku. Práve využitie obecného majetku je v slovenských obciach výrazne podceňované. V nadväznosti na tieto skutočnosti je potrebné ukázať, aké zásady a princípy platia pri hospodárení s obecným majetkom. Súčasne je žiaduce identifikovať cesty a spôsoby ako využiť obecný majetok s čo najväčším efektom pre celú obec.

Jednou z publikácií, ktorá sa podrobne venuje využívaniu obecného majetku, je vedecká monografia „Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí“ od autorky doc. Ing. Viery Papcunovej, PhD., ktorá sa problematike tvorby a využívania obecného majetku venuje dlhodobo.

Cieľom publikácie je poskytnúť čo najucelenejší pohľad na problematiku obecného majetku ako dôležitého nástroja rozvoja obcí, a to cez definovanie vlastníctva majetku a majetkových práv, konštituovanie obecného majetku a vymedzenie jednotlivých foriem hospodárenia, prezentáciu výsledkov hodnotovej a vecnej analýzy majetku obcí SR až po efektívnosť využívania majetku obcí.

Publikácia je obsahovo rozčlenená na štyri nosné kapitoly, ktoré rozoberajú jednotlivé aspekty týkajúce sa obecného majetku. Jednotlivé kapitoly sa členia na podkapitoly, ktoré zdôrazňujú niektoré dôležité témy súvisiace s riešenou problematikou. Textové časti práce sú pre lepšiu názornosť doplnené tabuľkovými prehľadmi a grafmi.

Prvá kapitola vymedzuje teoretické a praktické aspekty obecného majetku. Vysvetľuje vlastníctvo majetku a majetkové práva vo vzťahu k obciam. Čitateľa môžu zaujať prístupy rôznych odborníkov, ktorí skúmajú obecný majetok, k chápaniu vlastníckych práv k majetku obcí, a to nielen v SR, ale aj v ČR alebo v Bulharsku. Súčasťou kapitoly sú aj vybrané metódy hodnotenia využívania obecného majetku, a to finančná analýza, ktorá predstavuje štandardný spôsob hodnotenia a benchmarking ako nový a inovatívny prístup k porovnávaniu využívania obecného majetku.

Z obsahového hľadiska je najrozsiahlejšou druhá kapitola. Prezentuje čitateľovi praktické aspekty vymedzenia obecného majetku. V prvej podkapitole sú uvedené spôsoby konštituovania obecného majetku rôznymi formami, a to od prevodu majetku zo štátu až po vlastnú investičnú činnosť obcí. Druhá podkapitola poukazuje na štruktúru obecného majetku. Táto časť je doplnená o prehľady vývoja hodnoty majetku obcí v SR v časovom rade 10 rokov. V tomto časovom rade je v ďalšom texte prezentovaná aj tvorba príjmov z využitia obecného majetku. Tretia podkapitola skúma samotné spôsoby hospodárenia s majetkom obcí.

V tretej kapitole autorka uvádza výsledky aplikácie metód hodnotenia využívania obecného majetku prostredníctvom finančnej analýzy a benchmarkingu. Pre hodnotenie si vybrala správu obecného majetku prostredníctvom príspevkových organizácií, ktorých zriaďovateľom sú obce.

Posledná, štvrtá, kapitola vysvetľuje význam majetkovej politiky v rozhodovacích procesoch miestnej samosprávy. Autorka vysvetľuje dlhodobosť týchto rozhodnutí, opodstatnenosť strategického rozhodovania pri nakladaní s majetkom obcí v súčinnosti s rozvojovými dokumentmi obce, akými sú územný plán obce alebo plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce.

Vedecká monografia „Obecný majetok – nástroj rozvoja obcí“ svojím obsahom obohacuje súčasný knižný fond venovaný miestnej samospráve. Je to publikácia, ktorá si nájde svoje miesto nielen v odborných kruhoch, ale aj medzi študentmi vysokých škôl a medzi predstaviteľmi obcí.

Vedeckú monografiu vydala Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre v roku 2010 v rozsahu 132 strán. ISBN 978-80-8094-729-3.

Kontakt

Ing. Ivana Geciková, PhD.

Katedra verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

Recenzenti (Reviewers)

Príspevky v tomto čísle časopisu recenzovali:

PhDr. Jana Gašparíková, PhD.

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

doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

doc. Ing. Viliam Kováč, CSc.

JUDr. Michal Kuril, PhD.

PhDr. Sylvia Matúšová, PhD.

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

Pokyny pre autorov

Vedecký časopis Verejná správa a regionálny rozvoj uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie súvisiace s jeho zameraním. Príspevky musia mať požadovanú odbornú a vedeckú úroveň. Uverejňujú sa v jazyku slovenskom, českom alebo anglickom. Musia mať náležitú štruktúru, a to:

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

Redakcia časopisu prijíma príspevky v elektronickej podobe (e-mailom: edita.kulova@vsemvs.sk), textový editor Word pod operačným systémom Windows, rozmer strany A 4 (21 x 29,7), okraje 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, typ písma Arial, názvy kapitol typom písma Arial – bold, veľkosť písma 12, riadkovanie 1,5, odsek 0,8 cm (prípadne písomne v 3 exemplároch spolu s CD). Rozsah príspevkov je 10 - 15 strán, príspevkov do diskusie 8 – 10 strán, recenzií 2 – 3 strany. Poznámky v príspevkoch, ktoré sú pod čiarou, sa číslujú poradovým číslom v texte a rovnako sa označujú v texte tabuľky, obrázky, grafy a schémy. Odvolávky na literatúru sa uvádzajú v texte príslušným poradovým číslom v hranatej zátvorke s uvedením strany.

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