

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial office):

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

Predsedníčka redakčnej rady (Chairwoman of Editorial board):

prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rektorka

Šéfredaktorka (Managing director):

prof. Ing. Viera Čihovská, PhD.

Zástupcovia šéfredaktora (Co-editors):

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

Redakčná rada (Editorial board):

Členovia:

prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.
prof. Ing. Ľudmila Lipková, PhD.
prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
doc. Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.
doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc.
doc. Ing. Michal Oláh, PhD.
doc. PhDr. Zoltán Rózsa, PhD.
doc. Ing. Judita Táncošová, CSc.
PhDr. Silvia Matúšová, PhD.
Ing. František Palko
JUDr. Gejza Petřík
Ing. Magdaléna Srncová

Výkonná redaktorka (Executive editor):

PhDr. Lucia Balajová

Vydavateľ (Publishing house):

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

Tlač (Printed by):

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

EV 2950/09

ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

**Číslo 2, december 2012, ročník VIII.
No. 2, December 2012, Volume VIII.**

Vedecké state Scientific studies

Úlohy vysokého školstva v Slovenskej republike a jeho financovanie v porovnaní s krajinami EÚ..... 9
The role of the Slovak republic universities and its financing in comparison with EU countries

Viera CIBÁKOVÁ – Ľuboš CIBÁK

Kvalitná príprava Partnerskej dohody SR s Európskou komisiou je kľúčom k úspechu v efektívnosti využívania eurofondov 24
The Proper Preparation of the Partnership Agreement between the Slovak Republic and the European Commission is the Key to the Success and the Effectiveness of the Utilisation of the EU Funds

František PALKO

Hodnotenie vývoja daňového systému Slovenskej republiky v kontexte zmien od 1. januára 2013 34
The evaluation of tax system of Slovak Republic in context of its tax changes since 1st January 2013

Gizela LÉNÁRTOVÁ

Vybrané teoretické a praktické súvislosti konceptu BID (Business Improvement District) 45
Selected theoretical and practical aspects of the concept BID (Business Improvement District)

Miriám ŠEBOVÁ - Barbora DUGASOVÁ - Peter DŽUPKA

Právna povaha služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru ako právneho vzťahu 55
Legal nature of the employment service of the Police force in the Slovak republic as a legal relationship

Jozef KURIL

Rozvoj malého a stredného podnikania na Slovensku v kontexte jednotného európskeho trhu 68
Development of small and medium enterprises in Slovakia in the context of the single european market

Viera ČIHOVSKÁ

Social Innovations in the Management of Higher Education: the Case of Mykolas Romeris University..... 75

Eglė BILEVIČIUTE - Tatjana BILEVIČIENE - Agota GIEDRE RAIŠIENE

Fiškálne a ekonomické dôsledky krízy v krajinách EÚ.....	88
<i>Fiscal and Economic Implications of Crisis in Europe</i>	
Jozef MEDVEĎ - Viktória VARGOVÁ	
Analýza článku 36 Ústavy Slovenskej republiky	100
<i>Analysis of the Article 36 of the Constitution of the Slovak republic</i>	
Vlastimil VICEN - Michal KURIL	
Identifikácia procesov v riadení samospráv	109
<i>Identification of processes in the management of government</i>	
Nora ŠTANGOVÁ - Agneša VÍGHOVÁ	
Vízia Európskej komisie o komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike	118
<i>The European Commission's Vision of a Comprehensive European International Investment Policy</i>	
Andrej KARPAT	
Философия кризисного состояния социально-экономической системы... 128	
<i>Philosophy of crisis of socio-economic system</i>	
Елена Аркадьевна ШИБАНОВА-РОЕНКО	
Rozpočtový deficit a štátne pokladničné poukážky.....	139
<i>Budget deficit and the state treasury bills</i>	
Valéria NINÁČOVÁ	
Minimálne mzdové nároky (analýza § 120 Zákonníka práce).....	148
<i>Minimum wage entitlement (analysis of the provision 120 of the Labour Code)</i>	
Michal KURIL	
Budúcnosť výskumu strategického manažmentu v miestnej samospráve: Šanca pre Balanced Scorecard	161
<i>The Future of the Research of Strategic Management in Local Government: A Chance for Balanced Scorecard</i>	
Jozef MIKŠOVSKÝ	
Vplyv protikrizových opatrení na základné makroekonomické ukazovatele v Slovenskej republike	173
<i>Impact analysis of anti-crisis measures on basic macroeconomic indicators in Slovak Republic</i>	
Stanislava STRELCOVÁ	

Recenzie Reviews

- Recenzia učebnice Cibáková, V., Beňová, E., Neubauerová, E., Drábeková, M., Švecová, S.: Ekonomika verejného sektora 182**
Marta HAMALOVÁ
- Recenzia monografie Habánik, J., Koišová, E.: Regionálna ekonomika a politika 184**
Elena BEŇOVÁ
- Recenzia monografie Viestová, K., Štofilová, J.: Malý lexikón marketingu 186**
Lucia FOLVARČÍKOVÁ
- Recenzia monografie Ivanička, K. a kol: New Model of Socio-Economic Sustainable Development of the Slovak Republic Sociálno-ekonomický trvalo udržateľný rozvoj, nové výzvy pre Slovensko. 188**
Ondrej BARIČ
- Recenzia publikácie Matúšová, S.: Integrované procesy v Európe 192**
Magdaléna SRNCOVÁ
- Informácia z konania medzinárodnej konferencie VŠEMvs Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska 194**
Viera ČIHOVSKÁ - Stanislav FILIP

Vedecké state Scientific studies

Úlohy vysokého školstva v Slovenskej republike a jeho financovanie v porovnaní s krajinami EÚ

Viera CIBÁKOVÁ* – Ľuboš CIBÁK**

The role of the Slovak republic universities and its financing in comparison with EU countries

Abstract

The paper will focus on the most important problems in managing educational institutions in the European Union and in the Slovak Republic as well. Financing the tertiary educational system, density and number of existing universities (including private universities), percentage of population that has attained tertiary education, employability for graduates, are the crucial problems identified in educational systems. In Slovak Republic and in many EU states as well there is a lack of financing (public and private expenditures on education). Assessment of universities is also important point concerning quality of education, quality of professors and all academic staffs. The universities have the important role in providing more opportunities for students to gain additional skills through study or training abroad, and to encourage cross-border co-operation to boost higher education performance (mobility of students within the world).

Keywords: *management, educational systems, financing, universities, tertiary education, labour market, research, mobility of students, employability, public and private expenditures, assessment, quality*

JEL Classification: I 122, 125, J 11, 21

1 Úvod

Hlavným poslaním vysokého školstva nielen v Európe, ale na celom svete, je rozvíjať harmonickú osobnosť, vedomosti, múdrosť, dobro a tvorivosť v človeku a prispievať k trvalo udržateľnému rozvoju a zdokonaľovaniu spoločnosti ako celku.

V ostatných desaťročiach prešli vysokoškolské systémy v Európe základnou transformáciou, ovplyvnenou národným a medzinárodným rozvojom, ako je rýchly nárast počtu zapísaných študentov, relatívny pokles verejného financovania spolu s nedostatočným súkromným financovaním, zvýšenie významu výskumu, inovácií

* prof. Ing. Viera CIBÁKOVÁ, CSc., rektorka, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: sekretariat@vsemvs.sk

** Ing. Ľuboš CIBÁK, PhD., MBA, Katedra manažérskej informatiky, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: sekretariat@vsemvs.sk

v globálnej a znalostnej ekonomike a väčšia konkurencia medzi vysokými školami. V ostatných rokoch sa jednou z kľúčových hybných síl zmien stal dopad bolonského procesu na kurikulárnu reformu, zabezpečenie kvality a mobilitu.

Európska únia za účelom vybudovania *inteligentného, udržateľného a inkluzívneho* hospodárstva navrhla stratégiu Európa 2020, ktorá má počas nasledujúceho desaťročia zabezpečiť hospodársky rast. Uvedené tri vzájomne sa dopĺňajúce priority by mali pomôcť EÚ a jej členským štátom dosiahnuť vyššiu mieru zamestnanosti, produktivity a sociálnej súdržnosti. EÚ stanovila päť ambiciózných cieľov týkajúcich sa zamestnanosti, inovácií, vzdelania, sociálneho začlenenia a v oblasti klímy a energetiky, ktoré by sa mali splniť do roku 2020.

Priorita *Inteligentný rast* sa najviac dotýka vzdelania, školstva a jeho poslania. *Inteligentný rast* znamená predovšetkým zlepšenie výkonnosti EÚ v týchto oblastiach:

- vzdelávanie (ako motivovať ľudí k tomu, aby sa vzdelávali a prispôsobili svoje zručnosti súčasným požiadavkám);
- výskum a inovácie (vytváranie nových produktov a služieb, ktoré budú generovať rast a nové pracovné miesta a prispievajú k riešeniu sociálnych problémov);
- digitálna spoločnosť (využívanie informačných a komunikačných technológií).

Ciele, ktoré EÚ stanovila v týchto prioritách, zahŕňajú predovšetkým:

1. úroveň spoločných verejných a súkromných investícií do výskumu a vývoja by mala dosiahnuť 3 % HDP EÚ a podmienky pre výskum, vývoj a inovácie by sa mali zlepšiť;
2. prostredníctvom vyššej zamestnanosti mladých ľudí, žien, starších osôb, ľudí s nízkou kvalifikáciou a legálnych migrantov by sa do roku 2020 mala dosiahnuť 75-percentná miera zamestnanosti žien a mužov vo veku od 20 do 64 rokov;
3. zvýšenie efektivity vzdelávania, najmä:
 - zníženie miery predčasného ukončenia školskej dochádzky pod 10 %;
 - zvýšenie podielu obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské alebo ekvivalentné vzdelanie, na minimálne 40 %.

2 Financovanie vysokého školstva

Cieľ EÚ - úroveň spoločných verejných a súkromných investícií do výskumu a vývoja by mala dosiahnuť 3 % HDP EÚ a podmienky pre výskum, vývoj a inovácie by sa mali zlepšiť.

Konkurenti Európy na celom svete – a najmä rýchlo rastúce ekonomiky – prudko zvyšujú investície do vysokoškolského vzdelávania. Komisia argumentuje, že mnohé z krajín EÚ si síce určili za prioritu modernizáciu systému vysokoškolského vzdelávania, ale schopnosť európskych vysokých škôl prispieť k rozvoju Európy a prevziať širšiu rolu v spoločnosti stále ostáva nevyužitá. Preto je vzdelávanie aj jedným zo základných pilierov stratégie Európa 2020. Jej cieľom je, aby na konci tejto dekády malo 40 % mladých Európanov ukončené vysokoškolské vzdelanie (v porovnaní s 33,6 % v roku 2010).

Financovanie vysokých škôl na Slovensku (ale aj takmer vo všetkých 27 krajinách EÚ) je problémom, s ktorým zápasí vysoké školstvo. Slovenské vysoké školstvo trpí dlhodobou

finančnou nedostatočnosťou. Ako vidno z tabuľky č. 1, v roku 2010 sme nespĺňali ani tretinu cieľovej sumy v krajinách EÚ. V EÚ je priemer výdavkov na vysoké školy 1,89 % hrubého domáceho produktu (HDP), kým na Slovensku sa do vysokého školstva investovalo v roku 2004 - 0,51% HDP, 2005 - 0,51% HDP, 2010 - 0,63% HDP. Napr. v roku 2008 v USA je to 2,79 %, v Japonsku 3,45 %. Vo výške dotácií z Ministerstva školstva SR sú zahrnuté aj sociálne záležitosti študentov, t.j. sociálne štipendiá, motivačné štipendiá, príspevky na stravu, atď., čo ďalej znižuje reálne množstvo finančných prostriedkov, použiteľných na vzdelávanie a vedu na vysokých školách. Dlhodobé nedostatočné financovanie vysokého školstva spôsobuje aj zaoštievanie predovšetkým prístrojového vybavenia vysokých škôl, odchod mladých nadaných ľudí zo škôl a aj nízku úroveň ubytovania a iných sociálnych aspektov študentov.

Tabuľka č. 1

Investície do vzdelania uvedené v % z HDP vo vybraných krajinách EÚ, USA a Japonska

Krajiny EÚ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cieľ
EÚ 27	1,83	1,83	1,85	1,85	1,92	2,01	2,0	3,0
ČR	1,20	1,35	1,49	1,48	1,41	1,48	1,56	
Nemecko	2,50	2,51	2,54	2,53	2,69	2,82	2,82	
Francúzsko	2,16	2,11	2,11	2,08	2,12	2,26	2,26	
Španielsko	1,06	1,12	1,20	1,27	1,35	1,39	1,39	
Maďarsko	0,88	0,94	1,01	0,98	1,0	1,17	1,16	
Litva	0,75	0,75	0,79	0,81	0,79	0,83	0,79	
Poľsko	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,68	0,74	
Rakúsko	2,24	2,46	2,44	2,51	2,67	2,72	2,76	
Slovensko	0,51	0,51	0,49	0,46	0,47	0,48	0,63	
Švédsko	3,58	3,56	3,68	3,40	3,70	3,61	3,42	
USA	2,53	2,56	2,60	2,66	2,79	-	-	
Japonsko	3,17	3,32	3,40	3,44	3,45	-	-	

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (spracované)

Vo svete sú financované vysoké školy z viacerých zdrojov. Uplatňuje sa kombinácia verejných zdrojov, vlastných príjmov vysokých škôl a súkromných financií. Verejné zdroje môžu byť rozdelené priamo, napríklad ako na Slovensku podľa počtu študentov, alebo sa o ne treba uchádzať v rámci súťaže cez granty. V mnohých krajinách, a je to tak aj v SR, sa vysoké školy starajú o časť príjmov prostredníctvom svojho majetku a vlastnou podnikateľskou činnosťou.

Tabuľka č. 2

Výdavky na vzdelávanie zo súkromných zdrojov v % z HDP vo vybraných krajinách EÚ, USA a Japonska

Krajiny EÚ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EÚ 27	0,60	0,60	0,64	0,65	0,70	0,67	0,72	0,75
ČR	0,40	0,24	0,37	0,61	0,57	0,53	0,51	0,57
Nemecko	0,96	0,87	0,92	0,91	0,92	0,71	0,69	0,70
Francúzsko	0,56	0,56	0,56	0,55	0,55	0,54	0,53	0,60
Španielsko	0,57	0,54	0,54	0,61	0,53	0,52	0,61	0,66
Maďarsko	0,55	0,55	0,56	0,52	0,49	0,54	-	-
Litva	-	-	0,46	0,48	0,49	0,46	0,45	0,52
Poľsko	-	0,64	0,66	0,59	0,55	0,54	0,50	0,74
Rakúsko	0,32	0,38	0,31	0,40	0,48	0,59	0,48	0,50
Slovensko	0,11	0,20	0,45	0,75	0,70	0,62	0,53	0,70
Švédsko	0,20	0,17	0,19	0,20	0,19	0,17	0,16	0,17
USA	2,26	1,90	2,05	2,33	2,32	2,35	2,58	2,10
Japonsko	1,18	1,21	1,25	1,23	1,54	1,66	1,64	1,66

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (spracované)

Z údajov v tabuľke č. 2 je zrejмый narastajúci, aj keď kolísavý trend výdavkov na vzdelávanie v uvedených krajinách. Zaujímavý je mierne klesajúci objem súkromných finančných výdavkov v USA, čo možno (prinajmenšom čiastočne) pričítať finančnej a hospodárskej kríze. V Japonsku je trend stabilne narastajúci, čo zodpovedá všeobecnej úcte ku vzdelaniu – najmä technickému - v tejto krajine. Japonsko okrem toho patrí podľa zdrojov OECD medzi krajiny s najvyššími poplatkami za vysokoškolské štúdium. Patria sem podľa toho istého zdroja aj Francúzsko, USA, Rakúsko a Francúzsko. Na Slovensku sa zvýšilo percento súkromných výdavkov na vzdelávanie takmer sedemnásobne, čo jednoznačne naznačuje zvýšenie počtu súkromných vysokých škôl na celkový počet 12. Možno konštatovať, že vo svete zaužívané súkromné grantové zdroje financovania škôl – granty a dary od nadácií, podnikov a jednotlivcov – sa dostávajú ku slovu aj na Slovensku.

Z tabuliek č. 3 a 4 vyplýva, že trend financovania vysokého školstva v Európe v rokoch 2004 až 2006 mal len veľmi slabú stúpajúcu tendenciu, v priemere za EÚ ako % z HDP to bol dokonca pokles. Pokles výdavkov ako % z HDP zaznamenali dokonca všetky vybrané krajiny aj EÚ ako celok. Aj toto je jeden z dôvodov slabého úspechu a plnenia zámerov Lisabonskej stratégie.

T a b u ľ k a č. 3

Celkové náklady na vzdelanie z verejných zdrojov (v mil. €)

	2004	2006
Krajiny EÚ (27)	533693,4	583266,3
Česká republika	7249,3	8654,9
Nemecko (vrátane býv. NDR)	95424,5	99394,7
Francúzsko	86126,9	91230,5
Taliansko	61493,6	68438,1
Maďarsko	7503,9	8190,6
Rakúsko	12384,4	13235,1
Slovensko	2787,4	3070,3

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

T a b u ľ k a č. 4

Verejné výdavky na školstvo (% z HDP)

	2004	2006
Krajiny EÚ (27)	5,06	5,04
Česká republika	4,37	4,61
Nemecko (vrátane býv. NDR)	4,59	4,40
Francúzsko	5,79	5,58
Taliansko	4,58	4,73
Maďarsko	5,43	5,41
Rakúsko	5,52	5,44
Slovensko	4,19	3,79

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

Pre riadenie a fungovanie výskumnej činnosti školy je dôležitá nezávislosť vysokých škôl pri presúvaní nespotrebovaných verejných financií. Možnosť presúvať nespotrebované finančné prostriedky z jedného roku do nasledujúceho je dôležité pre finančnú autonómiu, ktorú majú niektoré vysoké školy. Takáto flexibilita uľahčuje do veľkej miery vzdelávacej inštitúcii určiť stratégiu strednodobom alebo dlhodobom období a umožňuje financovanie aj viacročných projektov. Napr. vo Flámskom spoločenstve Belgicka sa prenesené finančné prostriedky nemôžu použiť na pokrytie opakovaných dlhodobých záväzkov. V Dánsku, Grécku, Francúzsku a Poľsku sa nevyužitú verejné financie môžu použiť v nasledujúcom roku na tie položky, na ktoré boli pôvodne určené. V Taliansku sa môžu použiť nevyužitú finančné prostriedky na všetky finančné transakcie, určené na prevádzkovú činnosť danej inštitúcie.

V SR je osobitným problémom financovanie súkromných vysokých škôl, ktoré sú prakticky vylúčené aj z čerpania eurofondov v programovom období 2007 – 2013, čo značne znížilo ich manévrovací priestor pri zabezpečení financovania chodu školy a rozvíjania technických zariadení a pomôcok, knižníc a pod. V rozpočte Európskej únie bol na rok 2010 na financovanie jednotlivých politik EÚ podiel napr. na financovanie vzdelávania

a odbornej prípravy 1,1 mld. €, čo je oproti roku 2009 nárast o 4,4%, výskumu 7,5 mld. €, čo je nárast oproti roku 2009 o 11,7%, konkurencieschopnosti a inovácie 0,5 mld. €, čo je nárast oproti roku 2009 o 3,4%. [1] Ministerstvo školstva SR dotuje súkromným vysokým školám najmä sociálne štipendiá a motivačné príspevky.

Európska komisia vo svojom Oznámení o mobilizácii intelligenčného potenciálu Európy z apríla 2005 okrem iného uviedla, že „ak majú univerzity získať vyššie financovanie, musia najprv presvedčiť zainteresované subjekty – vlády, súkromné spoločnosti a domácnosti, že súčasné zdroje sú využívané efektívne a nové by viedli k pridanej hodnote. To znamená, že väčšie zdroje financovania nie je možné odôvodniť bez hlbokej zmeny a umožnenie takejto zmeny je hlavným odôvodnením a prvoradým účelom nových investícií.

V júli 2011 Komisia predstavila návrhy pre najbližší viacročný rozpočet EÚ (pre roky 2014 – 2020), ktoré zahŕňajú veľké zvýšenie prostriedkov pre vzdelávanie, odbornú prípravu a mládež (+ 73 %) a pre výskum (+ 46 %), keďže Komisia uznáva ich kľúčovú úlohu v podpore rastu. Reformná agenda pre modernizáciu vysokoškolského vzdelávania má nasmerovať výdavkové priority programov EÚ na podporu reforiem.

V Oznámení Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov „Podpora rastu a zamestnanosti – program modernizácie európskych systémov vysokoškolského vzdelávania“ z 20. septembra 2011, sa stanovujú tieto kľúčové oblasti politiky pre členské štáty v oblasti financovania vzdelávania:

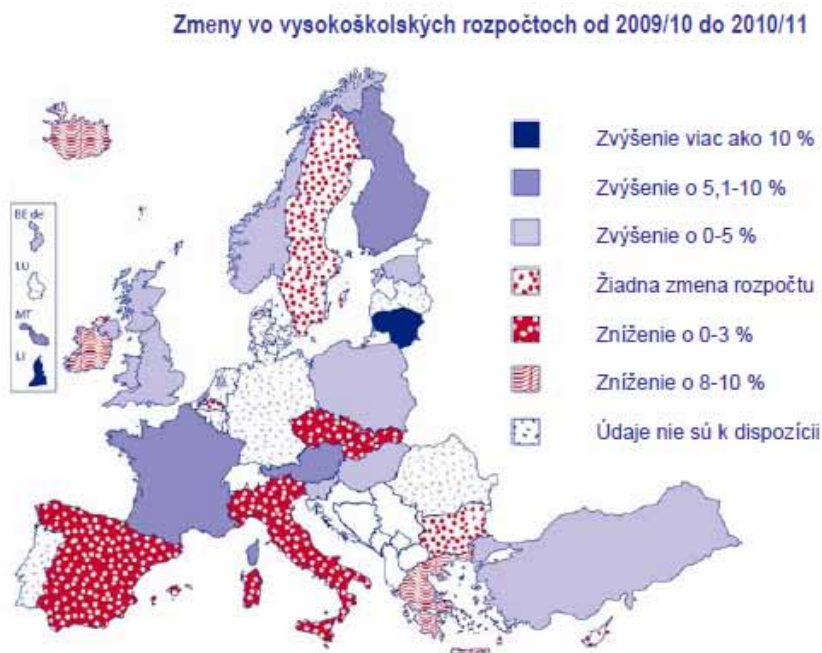
Kľúčové oblasti politiky pre členské štáty a inštitúcie vysokoškolského vzdelávania:

- Podpora lepšej identifikácie skutočných nákladov vysokoškolského vzdelávania a výskumu a presného zacielenia financovania prostredníctvom konkurenčných mechanizmov financovania zohľadňujúcich výsledky.
- Zameranie mechanizmov financovania na potreby inštitúcií v súlade s ich profilmi s cieľom podporiť inštitúcie, aby svoje snahy sústredili na svoje individuálne silné stránky, vyvinúť stimuly na podporu rôznorodosti strategických rozhodnutí a budovať strediská excelentnosti.
- Uľahčenie prístupu k alternatívnym zdrojom financovania vrátane využívania verejných financií na získavanie súkromných a iných verejných investícií (napríklad prostredníctvom spolufinancovania).
- Podpora profesionálneho rozvoja strategických a odborných vedúcich predstaviteľov inštitúcií vysokoškolského vzdelávania a zabezpečenie, aby si inštitúcie vysokoškolského vzdelávania mohli autonómne stanovovať strategické smerovanie a riadiť svoje príjmy, odmeňovať výsledky v záujme získavania najlepších učiteľov a výskumných pracovníkov, stanovovať politiku v oblasti prijímania študentov a zavádzať nové osnovy.
- Podpora inštitúcií v modernizácii riadenia ľudských zdrojov a získavaní loga HR Excellence in Research (vysoká kvalita riadenia ľudských zdrojov vo výskume) a v uplatňovaní odporúčaní Helsinskej skupiny pre ženy vo vede.

Opodstatnenie snáh Európskej komisie o nutnosti zvýšenia financovania vysokého školstva v Európe ilustruje aj nasledujúca mapka (obr. č. 1) o vysokoškolských rozpočtoch v Európe v rokoch 2009 – 2011:

O b r á z o k č. 1

Zmeny vo vysokoškolských rozpočtoch od 2009/10 do 2010/11



Zdroj: Eurydice.

Z obrázku č. 1 vyplýva rozdielne financovanie vysokého školstva v Európe. V severských štátoch s výnimkou Islandu a Írska (kde prišlo k výraznému zníženiu prostriedkov pre vysokoškolské rozpočty) je situácia lepšia alebo nezmenená, v Španielsku a Taliansku prišlo k podobnému zníženiu týchto rozpočtov ako v Českej republike a na Slovensku. Z krajín V4 si polepšili vysoké školy v Poľsku a v Maďarsku. Vo Francúzsku, Fínsku a v susednom Rakúsku sa situácia vo financovaní výrazne zlepšila. Najmasívnejšie zvýšenie v rámci celej Európy bolo zaznamenané v Litve (viac ako 10%). [2]

Ako zaujímavý postreh a ilustráciu uvádzame záver z medzinárodného rebríčku vysokých škôl QS World University Rankings, ktorý bol postupne zverejňovaný na jeseň 2011. Poradie škôl podporuje zaujímavý predpoklad, že existuje vzťah medzi poplatkami za štúdium a kvalitou škôl. Je prvým z rebríčkov, ktorý spolu s najlepšimi školami sveta uviedol aj výšku ich priemerného školného a ukazuje, že za štúdium na najlepších vysokých školách sa platí.

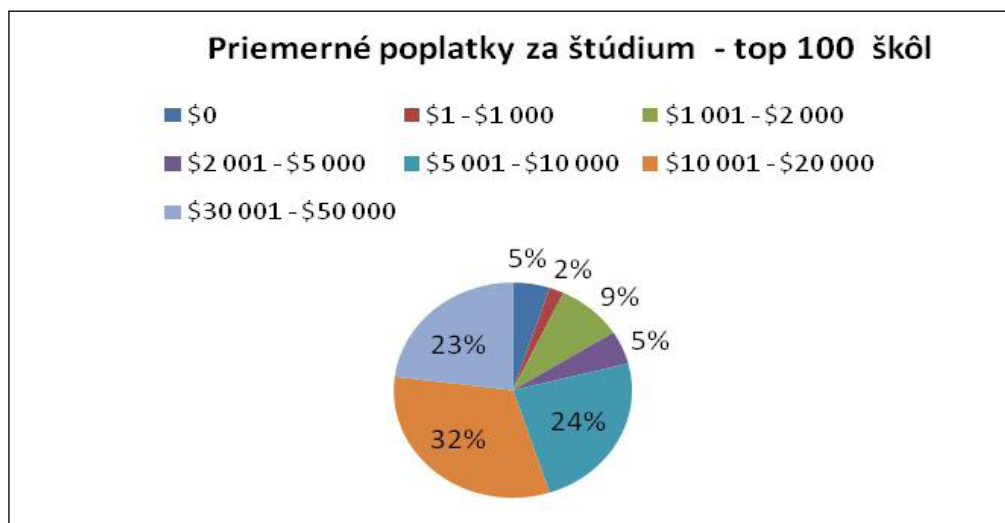
Rebríček je tvorený na základe šiestich kritérií: reputácie škôl medzi akademikmi a reputácie škôl medzi zamestnávateľmi, počtu citácií na akademického zamestnanca,

pomeru študentov a vyučujúcich, podielu medzinárodných študentov a podielu medzinárodných akademických zamestnancov.

Podľa rebríčka medzi 50 najlepšimi školami sveta nie je ani jedna bezplatná, v top 100 je bezplatných 5 škôl (5%). Spomedzi 600 najlepších škôl udáva rebríček údaje o školnom pri 569, z nich študenti platia školné na 512, bezplatných je 57 (10%). S klesajúcou kvalitou rastie počet bezplatných škôl.

Graf č. 1

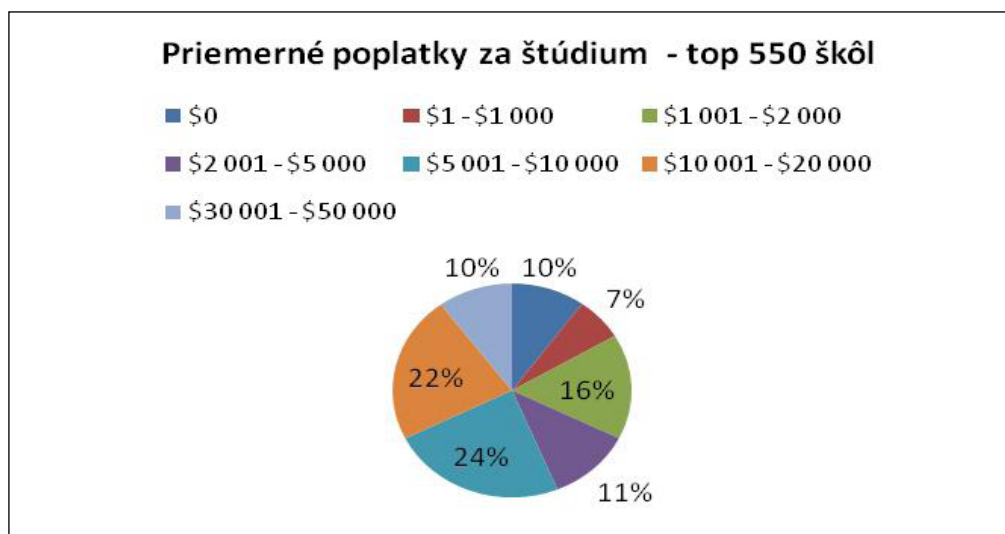
Priemerné poplatky za štúdium – top 100 škôl



Zdroj: QS World University Rankings, INEKO

Graf č. 2

Priemerné poplatky za štúdium – top 550 škôl



Zdroj: QS World University Rankings, INEKO [3]

Aj v európskych krajinách so školstvom tradične dotovaným z verejných zdrojov však v posledných rokoch často rezonuje otázka spoplatnenia škôl. Podľa správ nemeckého inštitútu CESifo Tuition fees in Europe sa od roku 2005 do roku 2008 zvýšil počet krajín Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) vyžadujúcich, aby vysokoškolskí študenti prispievali na svoje štúdium, z 15 na 18, do roku 2010 ale opäť poklesol na 14. Rady krajín EHP s poplatkami rozšírili Luxembursko, Nemecko (vďaka časti spolkových krajín) a noví členovia Rumunsko a Bulharsko. Poplatky zrušili Cyprus a Grécko, po študentských protestoch tiež Rakúsko, referendum Maďarsko a existujúce poplatky pre druhý stupeň štúdia zrušilo aj Slovinsko.

Skúsenosti z týchto krajín ukazujú, že školné je na jednej strane podľa mnohých riešením pre financovanie školstva, na druhej strane však predstavuje citlivú politickú tému, ktorá mobilizuje k odporu verejnosti. Slovinsko našlo na otázku ako financovať školstvo inú odpoveď: podľa OECD Economic Surveys Slovenia z februára 2011 sú slovinským riešením vysoké dane z príjmu. Aj najlepšie vysoké školy severoeurópskych krajín sú nadpriemerne financované i bez študentských poplatkov. Umožňuje to kombinácia vysokých daní a alokácie významného podielu verejných zdrojov na školstvo. Napriek tomu Švédsko v roku 2010 pristúpilo k zavedeniu poplatkov pre študentov pochádzajúcich z krajín mimo Európskej únie. Česká republika, ktorá sa daňovým nastavením i financovaním škôl najviac podobá Slovensku, chce zaviesť poplatky do roku 2013. (QS World University Rankings, INEKO).

3 Efektivita a kvalita vzdelávania

Cieľ EÚ - zvýšenie efektivity vzdelávania, najmä:

- zníženie miery predčasného ukončenia školskej dochádzky pod 10 %;
- zvýšenie podielu obyvateľov vo veku 30 až 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské alebo ekvivalentné vzdelanie, na minimálne 40 %.

Pri hodnotení plánovaného cieľa zvýšenia efektivity vzdelávania najmä zníženou mierou predčasného ukončenia školskej dochádzky pod 10% je z tab. č. 3 zrejmé, že krajiny bývalého Československa a Poľsko dosiahli plánovaný limit pri cieľovom percente 10 v oveľa lepšej miere. Výnimku tvorí Maďarsko, ktoré malo aj v roku 2010 mieru populácie s nižším ako stredoškolským vzdelaním 10,5%. Na opačnom póle vzdelania sa nachádza Španielsko, ktoré má až 28,4% populácie s najnižším stredoškolským vzdelaním. V Nemecku a Francúzsku sa na prekvapivej, pomerne vysokej miere percent populácie s najnižším stredoškolským vzdelaním podieľajú vo veľkej miere generácie imigrantov.

Tabuľka č. 5

Percento populácie s najnižším stredoškolským vzdelaním vo vybraných krajinách EÚ, USA a Japonska

Krajiny EÚ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cieľ
EÚ 27	16,0	15,8	15,5	15,1	14,9	14,4	14,1	10
ČR	6,3	6,2	5,1	5,2	5,6	5,4	4,9	
Nemecko	12,1	13,5	17,3	12,5	11,8	11,1	11,9	
Francúzsko	12,1	12,2	12,4	12,6	11,5	12,2	12,6	
Španielsko	32,0	30,8	30,5	31,0	31,9	31,2	28,4	
Maďarsko	12,6	12,5	12,6	11,4	11,7	11,2	10,5	
Litva	10,5	8,1	8,2	7,4	7,4	8,7	8,1	
Poľsko	5,6	5,3	5,4	5,0	5,0	5,3	5,4	
Rakúsko	9,5	9,1	9,8	10,7	10,1	8,7	8,3	
Slovensko	6,8	6,3	6,6	6,5	6,0	4,9	4,7	
Švédsko	9,2	10,8	13,0	12,2	12,2	10,7	9,7	
USA	-	-	-	-	-	-	-	
Japonsko	-	-	-	-	-	-	-	

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (spracované)

Tabuľka č. 6

Počty študentov zapísaných na vysokoškolské štúdium vo vybraných krajinách EÚ (v tis.)

Krajiny EÚ	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EÚ 27	8232,9	18530,2	18782,5	18884,2	19037,2	19470,4
ČR	318,9	336,3	337,4	362,6	392,5	416,8
Nemecko	2330,5	2268,7	2289,5	2278,9	2245,1	2438,6
Francúzsko	2160,3	2178,4	2201,2	2179,5	2164,5	2172,9
Španielsko	1839,9	1809,4	1789,3	1777,5	1781,0	1800,0
Maďarsko	422,2	436,0	438,7	431,6	413,7	397,7
Litva	182,7	195,4	198,9	199,9	204,8	210,7
Poľsko	2044,3	2118,1	2145,7	2146,9	2166,0	2150,0
Rakúsko	238,5	244,4	253,1	261,0	284,8	308,2
Slovensko	164,7	181,4	197,9	218,0	229,5	235,0

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (spracované)

Tabuľka č. 7

Percento populácie s dokončeným vysokoškolským vzdelaním vo vekovej skupine 30 až 34-ročných vo vybraných krajinách EÚ, USA a Japonska

Krajiny EÚ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Cieľ
EÚ 27	26,9	28,0	28,9	30,0	31,1	32,3	33,6	40
ČR	12,7	29,0	29,7	30,8	31,5	32,3	33,3	
Nemecko	26,8	26,1	25,8	26,5	27,7	29,4	29,8	
Francúzsko	35,7	37,7	39,7	41,4	41,2	43,2	43,5	
Španielsko	35,7	38,6	38,1	39,5	39,8	39,4	40,6	
Maďarsko	18,5	17,9	19,0	20,1	22,4	23,9	25,7	
Litva	31,1	37,9	39,4	38,0	39,9	40,6	43,8	
Poľsko	20,4	22,7	24,7	27,0	29,7	32,8	35,3	
Rakúsko	21,0	20,5	21,2	21,1	22,2	23,5	23,5	
Slovensko	12,9	14,3	14,4	14,8	15,8	17,6	22,1	
Švédsko	33,9	37,6	39,5	41,0	42,0	43,9	45,8	
USA	-	-	-	-	-	-	-	
Japonsko	-	-	-	-	-	-	-	

Zdroj: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/> (spracované)

Pri porovnávaní počtov študentov v jednotlivých krajinách EÚ, prípadne V4, môžeme konštatovať, že vzhľadom na počet obyvateľov v porovnávaných krajinách Slovensko nezaostáva za narastajúcim trendom vzdelávania. Počet vysokoškolských študentov v Slovenskej republike je 230 127 za rok 2010 pri počte obyvateľov 5,4 mil.; v Českej republike pri počte obyvateľstva 10,3 mil. je 392 540 študentov; v Maďarsku pri počte obyvateľov 10,1 mil. je 413 715 študentov; v Dánsku pri 5,4 mil. obyvateľov je 230 707 študentov; v Rakúsku pri počte obyvateľov 8,2 mil. je 284 791 študentov. Mohli by sme menovať ďalšie krajiny, ale pri porovnaní Slovenska s uvedenými krajinami môžeme konštatovať, že vzhľadom na porovnávané údaje naša krajina nezaostáva za celosvetovým trendom (na Slovensku pripadá na 1000 obyvateľov 42 vysokoškolských študentov, v Maďarsku 41,25, v Českej republike 38,11, v Dánsku 42,77 a v Rakúsku 34,73). Tento fakt môžeme konštatovať aj vďaka jestvujúcim súkromným vysokým školám. Z uvedených čísiel vyplýva, že Slovensko nezaostáva v počte vysokoškolsky vzdelaných za ostatnými porovnateľnými krajinami.

Široko diskutovaným problémom najmä v posledných rokoch sa nielen na Slovensku stáva *kvalita vzdelávania* vysokých škôl, vrátane súkromných. Táto otázka je opodstatnenou z niekoľkých hľadísk:

- znižuje sa celková vedomostná úroveň absolventov stredných škôl. Na vysokú školu prichádzajú študenti, ktorí nie sú na vysokoškolské štúdium dobre pripravení. Úroveň absolventov škôl z jednotlivých regiónov je často neporovnateľná. K tomuto stavu vzdelania absolventov prispel fakt, že boli zrušené stredné odborné školy, ktoré boli schopné na požadovanej úrovni pripraviť svojich absolventov

na príslušné vysokoškolské štúdium. Zaniklo tak veľmi dôležité prepojenie školského vzdelávania s praxou,

- na Slovensku je obmedzený počet vysokoškolských profesorov, ktorí sa môžu stať garantmi študijných programov,
- slabé materiálne a finančné podmienky na výskum na vysokých školách. Tento problém úzko súvisí s už spomínaným nedostatočným financovaním tak verejných, ako aj súkromných vysokých škôl v SR.

Britský časopis The Times vydal svoj pravidelný rebríček výkonnosti univerzít z celého sveta za rok 2011. Prepracovaný a uznávaný systém je založený na 13 ukazovateľoch, ktoré sú sústredené do piatich hlavných kategórií – hodnota vyučujúcich (30 %) z celkového skóre vysokej školy, výskum (30 %), vplyv výskumu (30 %), medzinárodný výhľad (7,5 %) a inovácie (2,5 %).

Jednou z iniciatív je aj Európske viacrozmerné hodnotenie univerzít, ktoré má zlepšiť informovanosť študentov o vhodnosti jednotlivých škôl a študijných programov. Takzvaný nástroj *Multirank* by tiež profiloval inštitúcie podľa kvality výučby, ako je zamestnateľnosť absolventov, kvalita výskumu, transfer znalostí a schopnosť podporiť regionálny rozvoj, či miera internacionalizácie školy. Po predstavení výsledkov štúdie uskutočniteľnosti v júni 2011 sa EK rozhodla v projekte pokračovať. Prvé výsledky by mali byť dostupné v priebehu roku 2013. [4]

Kvalita vysokého školstva na Slovensku je ústrednou snahou všetkých vedúcich pracovníkov na jednotlivých vysokých školách. Orgánom Ministerstva školstva SR na posudzovanie kvality vysokých škôl je Akreditačná komisia. Komisia má za úlohu hlavne v zmysle Bolonskej deklarácie zapojiť sa do európskej spolupráce v oblasti zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania s cieľom vyvinúť porovnateľné kritériá a metodológie v tejto oblasti. V hodnotiacom konaní sa nehodnotí len pedagogická a výskumná činnosť školy, ale všetky aspekty činnosti vysokej školy, vrátane jej hospodárenia a riadenia. V Slovenskej republike nie sú nateraz v dostatočnej miere k dispozícii analýzy miery implementácie, či dopadov jednotlivých rozhodnutí na vysokoškolský systém.

4 Manažment vysokých škôl na Slovensku

Na základe poznania a analýzy situácie vysokých škôl v Európe možno konštatovať, že európske vysokoškolské inštitúcie sú právnický autonómne. Ich autonómia je ohraničená v rámci národných systémov zodpovednosťami, ktoré sú primárne zamerané na podporu dôvery medzi vysokými školami a spoločnosťou. V každom členskom štáte oficiálna legislatíva určuje štruktúry inštitucionálneho riadenia a sféry zodpovednosti za verejné a štátom dotované súkromné vysoké školy.

Aby vysoké školy mohli plniť svoju základnú úlohu – vychovať kvalitných absolventov vysokej školy, predpokladá to existenciu funkčného systému manažérstva kvality vzdelávania, do ktorého patrí najmä jeho zabezpečovanie, riadenie, kontrola a hodnotenie. Potreba tohto systému je zrejmá v tomto období o to naliehavejšie, o čo otvorenejší je náš vysokoškolský vzdelávací systém pre štúdium zahraničných študentov na našich

univerzitách a našich študentov v zahraničí. Zabezpečovanie a hodnotenie kvality vysokoškolského vzdelávania sa v posledných desiatich rokoch stalo integrálnou súčasťou vysokoškolského manažmentu. V záujme zvýšenia úrovne a medzinárodného hodnotenia systému vysokoškolského štúdia je potrebné venovať problematike manažérstva kvality vzdelávania väčšiu pozornosť ako v súčasnosti.

Ukazuje sa, že podstatou systému manažérstva kvality vzdelávania by malo byť niekoľko zásad:

- neustále zvyšovanie kvality študijných programov, práce a vzdelávania sa študentov,
- zodpovednosť vysokej školy za poskytovanie kvalitného vzdelávania a rozširovanie jeho ponuky,
- hodnotenie kvality vzdelávania musí byť vykonávané na úrovni externých a interných hodnotiteľov.

Každá vysoká škola si v rámci svojho interného autonómneho manažovania môže určiť viaceré kritériá podľa svojho strategického zámeru. Za jeho plnenie sú zodpovedné v rámci vysokoškolskej inštitúcie jednotlivé riadiace stupne. Za *výkonného vedúceho* inštitúcie je všeobecne považovaná primárna osobnosť (väčšinou rektor školy), ktorá zodpovedá za strategické plánovanie a za rozvoj, organizáciu, manažment a monitoring. Za *rozhodovacie* orgány sú vo väčšine prípadov považované *akademické orgány* vysokej školy. V poslednom období je v niektorých prípadoch zaznamenaný trend k angažovanosti externých zainteresovaných skupín z priemyslu, obchodu a občianskej spoločnosti najmä ako členov *poradných alebo kontrolných orgánov*.

K efektívnemu manažmentu vysokých škôl je nevyhnutná aj dostatočná *komunikácia* a uplatňovanie všetkých jej foriem. Nakoľko akademická obec má tendenciu predpokladať, že dobrá kvalita sa presadzuje sama, príťažlivosť vysokej školy záleží aj na tom, ako je príslušná vzdelávacia inštitúcia vnímaná verejnosťou. Vysoké školy musia lepšie informovať spoločnosť o hodnotách, ktoré vytvárajú a musia viac prostriedkov investovať do svojej prítomnosti a marketingu doma aj v zahraničí.

Nevyhnutnou súčasťou marketingového riadenia vysokej školy je komunikácia. Prostredníctvom komunikácie musí vysoká škola informovať širokú verejnosť o svojich aktivitách, cieľoch, ponukách a vzbudiť u svojich potenciálnych zákazníkov záujem o ponúkané služby. Vysoká škola musí mať určené úlohy, ktoré chce splniť v procese marketingovej komunikácie. Hlavnými úlohami sú okrem iných najmä tieto:

- vytvoriť alebo vylepšiť imidž školy,
- budovať lojalitu a podporu absolventov,
- získať potenciálnych sponzorov,
- upútať pozornosť potenciálnych študentov a zvýšiť počet kvalitných uchádzačov o štúdium,
- budovať vyššiu atraktivitu vysokej školy v porovnaní s konkurenčnými vysokými školami aj s hospodárskou praxou pri „príťahovaní“ najkvalitnejších odborníkov v príslušnej vednej oblasti a ďalšie.[5]

Ku kvalitnému a efektívnemu manažmentu vysokoškolského vzdelávacieho procesu patrí aj jeho pravidelné interné a externé hodnotenie. Jeho účelom je hlavne kontrola vzdelávacieho procesu. Hodnotenie vysokoškolskej inštitúcie môže poskytnúť príležitosť na zavedenie hodnotiacich kritérií zo zahraničných vysokých škôl a vyhodnocovať úroveň študijných skúseností poslucháčov.

Európska komisia na zabezpečenie podpory vedenia univerzít pre uskutočňovanie potrebných zmien a uskutočňovanie strategických priorít vyzvala členské štáty, aby zabezpečili najmä:

- predpisy a stimuly pre modernizáciu systému v európskom kontexte, overenie a uznanie platnosti neformálneho štúdia, Európsku chartu pre výskumných pracovníkov,
- dohody medzi štátom (regiónom) a každou univerzitou, ktoré na niekoľko rokov vytýčia dohodnuté strategické ciele, záväzkov vedenia univerzity k ich splneniu a pevnú a pohyblivú čiastku z verejných fondov, ktorá bude poskytnutá,
- účinné splnomocnenie univerzít na to, aby rozhodovali a uskutočňovali rozhodnutia prostredníctvom vedúceho tímu s dostatočnou autoritou a riadiacimi schopnosťami, dostatočne dlhým funkčným obdobím a rozsiahlou európskou (medzinárodnou) skúsenosťou.[6]

Osobitný dôraz vo vysokoškolskom vzdelávaní sa presúva z oblasti vedy a výskumu na *kvalitu výučby*. Dôkazom toho je aj najnovšie rozhodnutie Európskej komisie, ktorým dňa 18. septembra 2012 zriadila novú skupinu na vysokej úrovni, ktorá sa bude zameriavať na vysokú kvalitu výučby a modernizáciu v rámci komplexnej trojročnej revízie vysokoškolského sektora v celej Európskej únii. Hlavnou úlohou tejto skupiny na vysokej úrovni bude uskutočniť komplexnú revíziu vysokoškolského systému s cieľom zvýšiť kvalitu výučby. Ako uviedla eurokomisárka pre vzdelávanie, kultúru, viacjazyčnosť a mládež Androulla Vassiliou, skupina chce zabezpečiť, „aby každý študent bez ohľadu na to, kde v Európe žije alebo študuje, mal prospech z vysoko kvalitnej výučby. To je predpokladom inovácie, pracovných miest a rastu“. Konštatovala, že vysokokvalitná výučba je tiež „základnou požiadavkou pri hľadaní a podpore udržateľných východísk zo súčasnej krízy“. [7]

Zriadenie tejto skupiny je súčasťou širšej európskej stratégie, zameranej na modernizáciu vysokého školstva. *V tomto roku sa skupina zameria na spôsoby, akými možno najlepšie dosiahnuť vysokú kvalitu vo výučbe. Riešenia budú konzultované s odborníkmi v oblasti vysokoškolského vzdelávania, predstaviteľmi štátnej správy a podnikov, ako aj so študentmi a pedagógmi. V budúcom roku sa uskutoční diskusia o tom, ako výučbu prispôbiť digitálnemu veku.*

Skupina stanoví najlepšie postupy a kreatívne riešenia a vypracuje odporúčania pre tvorcov politiky na úrovni jednotlivých členských štátov i na európskej úrovni, pre univerzity a inštitúcie vysokoškolského vzdelávania. Prvú správu zverejní už budúci rok. Skupina upozornila na to, že súčasná hospodárska kríza postihla predovšetkým mladú generáciu. Nezamestnanosť vo vekovej skupine do 25 rokov dosiahla v máji 2012 v celej

EÚ úroveň 22,7% a v eurozóne 22,6%. Najnižšia bola v Nemecku (7,9%), Rakúsku (8,3%) a v Holandsku (9,2%). Najvyššiu mieru nezamestnanosti zaznamenali Grécko a Španielsko (zhodne 52,1%). Skupina preto preskúma možnosti, ako podporiť vysoko kvalitnú výučbu na našich univerzitách, aby sa mladým ľuďom poskytlo najlepšie vzdelanie a najlepšie možné pracovné vyhliadky.

V roku 2013 budú prvýkrát známe výsledky európskeho viacrozmerneho systému hodnotenia univerzít a ich porovnávania. Na jeho základe bude možné sledovať vývoj univerzít v rôznych oblastiach, ako je kvalita výučby a štúdia, prenos znalostí, medzinárodné informačné stratégie a úloha univerzít v regionálnom rozvoji. [8]

Záver

Vo svojom príspevku sme poukázali na problémy vysokého školstva v Slovenskej republike v rámci celej Európskej únie. Osobitným problémom zostáva v niektorých krajinách aj na Slovensku financovanie vysokých škôl. Tento problém je obzvlášť závažný s ohľadom na situáciu vo verejných financiách v záujme dodržiavania zásad Maastrichtských kritérií. Zodpovedné inštitúcie vo sfére vzdelávania v Slovenskej republike napriek tomu venujú náležitú pozornosť budúcemu vývoju vysokého školstva na Slovensku a úrovni vzdelania budúcich generácií. Aj v materiáli Slovenskej akadémie vied „Vízia a stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti“ z roku 2010 sa konštatuje, že jedným z hlavných cieľov výchovy a vzdelávania je zabezpečiť, aby materiálne výhody, ktoré technologický pokrok prináša, neohrozovali duchovné a kultúrno-spoločenské stránky osobnosti človeka, ale slúžili jeho všestrannému rozvoju. Aby vzdelávanie a výchova viedli ľudí k humanizmu, tolerancii, kreatívnemu mysleniu, spolupráci a zodpovednosti za svoj život, upevňovali dôveru v budúcnosť a zabezpečovali odovzdávanie spoločných kultúrnych a demokratických hodnôt predchádzajúcich generácií. Cieľom vzdelania nemá byť iba zvyšovanie vedomosti človeka, ale súčasne utvárať jeho postoje k sebe samému a k spoločenskému a prírodnému prostrediu, v ktorom žije.[9]

Literatúra

- [1] www.eurostat.com, (epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do).
- [2] www.eurydice.org, (eacea.ec.europa.eu/education).
- [3] <http://topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2011>.
- [4] <http://ec.europa.eu/education>.
- [5] ŠTEFKO, R. 2003. Akademické marketingové inštrumentárium v marketingu vysokej školy. Bratislava : R. S. Royal Service, 2003. 262 s. ISBN 80-968379-5-8.
- [6] Sdělení Komise - Mobilizace inteligenčního potenciálu Evropy: možnost pro univerzity plně přispět k lisabonské strategii {SEK(2005) 518} /* KOM/2005/0152 konečném znění.
- [7] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-976_sk.htm?locale=en.
- [8] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-976_sk.htm?locale=en.
- [9] Stratégia a vízia rozvoja Slovenskej spoločnosti, SAV 2010, ISBN 978-80-7144-179-3
<http://ekonom.sav.sk/sk>.

Kvalitná príprava Partnerskej dohody SR s Európskou komisiou je kľúčom k úspechu v efektívnosti využívania eurofondov

František PALKO*

The Proper Preparation of the Partnership Agreement between the Slovak Republic and the European Commission is the Key to the Success and the Effectiveness of the Utilisation of the EU Funds

Abstract

The report deals with the definition of the importance of the Partnership Agreement between the Slovak Republic and the European Commission setting out a new programming period after 2013. It also presents a brief description of the position paper of the European Commission to the preparation of 2014 - 2020 period, with the emphasis on the identification of basic objectives, thematic goals and areas that should be developed in Slovakia. The report characterizes fundamental methodological and institutional preparation framework of Slovakia in this area.

Keywords: *the Partnership Agreement, the EU Funds, the National Reform Program, Next Programming Period*

JEL Classification: A19, E02, E29, E66

Úvod

Pre rozvoj slovenskej ekonomiky a rýchlejšie prekonávanie regionálnych rozdielov na Slovensku zohrávajú mimoriadnu úlohu eurofondy. Stieranie rozdielov medzi regiónmi je proces zložitý a časovo dlhodobý, preto je nevyhnutné zamerať pozornosť nielen na súčasné programové obdobie, ktoré sa skončí rokom 2013, ale je dôležité sústrediť energiu na prípravu nového programového obdobia, ktoré sa začne rokom 2014 a končí sa rokom 2020.

V súčasnosti preto významnú úlohu zohráva proces prípravy Partnerskej dohody medzi Slovenskou republikou a Európskou komisiou. Je to strategický dokument na využívanie fondov Spoločného strategického rámca v programovom období 2014 až 2020. V tomto dokumente budú stanovené tematické ciele a priority, ktoré bude možné financovať zo zdrojov EÚ. Pri príprave Partnerskej dohody je potrebné vychádzať jednak zo skúseností, ktoré Slovensko zaznamenalo v súčasnom, ale i v minulom programovom období, strategické ciele obsiahnuté v Národnom programe reforiem, ktoré schválila vláda SR, ale významným informačným zdrojom je aj predstava Európskej komisie (EK) o tom, na čo by Slovensko malo tieto zdroje využívať.

* Ing. František PALKO, 1. štátny tajomník, Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Námestie slobody 6, 810 05 Bratislava, e-mail: frantisek.palko@mindop.sk

1 Pozičný dokument Európskej komisie voči Slovensku o budúcom programovom období

Európska komisia publikovala dňa 30. októbra 2012 tzv. Pozičný dokument k Partnerskej dohode Slovenskej republiky na roky 2014 až 2020. Jeho cieľom je definovanie východiskovej pozície Európskej komisie pre negociácie k Partnerskej dohode SR a operačným programom na roky 2014 až 2020, a to predstavením jej pohľadu na identifikáciu hlavných rozvojových potrieb a výber tematických cieľov a priorít, ktoré by mali byť financované v rámci jednotlivých fondov EÚ v podmienkach SR.

Pozičný dokument je rozdelený na dve časti:

1. politická časť prezentuje hlavné výzvy a priority pre SR,
2. analytická časť podrobnejšie popisuje navrhované oblasti podpory podľa jednotlivých tematických cieľov.

Pozičný dokument potvrdzuje avizovanú nutnosť prepojiť fondy Spoločného strategického rámca EÚ s politickými prioritami definovanými stratégiou Európa 2020. Fondy Spoločného strategického rámca sa majú využívať ako aktívne prostriedky na podporu implementácie špecifických odporúčaní Rady pre jednotlivé členské štáty EÚ, ktoré sa prijímajú v rámci európskeho semestra a národných programov reforiem. Budú dôležitým zdrojom verejných investícií, pričom v prípade SR predstavujú v súčasnosti cca 75 % verejných investícií. Z tohto dôvodu musia byť jasne prepojené na reformy, ktoré Slovenská republika plánuje realizovať.

Ďalším dôležitým aspektom reformy politiky súdržnosti Európskej únie je koncentrácia zdrojov z fondov EÚ na obmedzené množstvo priorít s jasnými výsledkami. Národné zdroje nemajú slúžiť len na spolufinancovanie investícií podporovaných z fondov EÚ, ale najmä na financovanie doplnkových aktivít, ktoré už fondy EÚ nebudú v budúcnosti financovať. V tejto súvislosti bude potrebné zmeniť prístup k programovaniu fondov Spoločného strategického rámca, t. j. nasmerovať tieto fondy na financovanie priorít s najväčším potenciálom rastu, viac využívať návratné finančné zdroje a národné financovanie. Komisia v pozičnom dokumente otvorene identifikuje tie oblasti, ktoré by už v budúcnosti nemali byť financované z fondov EÚ, konkrétne: všeobecná školská infraštruktúra; infraštruktúra v zdravotníctve; miestne komunikácie; údržba ciest; verejné osvetlenie; komerčné zariadenia cestovného ruchu.

Analytická časť pozičného dokumentu, ktorá je základom pre určenie priorít pre financovanie, je založená v prvom rade na pracovnom dokumente Komisie k hodnoteniu Národného programu reforiem 2012 a na hodnotení skúseností z predchádzajúcich programových období z pohľadu Komisie. Je možné konštatovať, že analýza EK sa sústreďuje na slabé stránky jednotlivých tematických oblastí. Absentuje územná analýza (s výnimkou konštatovaní pretrvávajúcich regionálnych rozdielov v SR) a analýza silných stránok.

1.1 Tematické ciele a priority pri využívaní eurofondov na Slovensku

Komisia na základe identifikovania hlavných výzev navrhuje pre Slovensko päť nasledovných priorít na financovanie z fondov Spoločného strategického rámca:

- podnikateľské prostredie priaznivé pre inovácie;
- infraštruktúra pre hospodársky rast a zamestnanosť;
- rozvoj ľudského kapitálu a zlepšenie účasti na trhu práce;
- trvalo udržateľné a efektívne využívanie prírodných zdrojov;
- moderná a profesionálna verejná správa.

Dôležitým podkladom pre prípravu Partnerskej dohody je už spomínaný Národný program reforiem Slovenskej republiky 2012, ktorý definuje tematické oblasti podpory SR pre štrukturálne fondy a Kohézny fond EÚ na programové obdobie 2014 – 2020, ktoré budú tvoriť východiskovú základňu pri vypracovaní Partnerskej dohody SR a operačných programov na roky 2014 – 2020. Týmto oblasťami budúcej podpory sú:

- základná infraštruktúra,
- ľudské zdroje, zamestnanosť a sociálna inklúzia,
- veda, výskum a inovácie s dôrazom na zelený rast.

Z uvedených oblastí Národného programu reforiem a priorít, ktoré uvádza Európska komisia vo svojom pozičnom dokumente, jasne vyplýva, že medzi Európskou komisiou a Slovenskom panuje výrazný prienik pri identifikácii oblastí, ktoré by mali byť v slovenských podmienkach financované z prostriedkov EÚ. Nie všade však panuje názorná zhoda. Komisia neodporúča podporovať zo zdrojov EÚ napríklad zdravotníctvo, menej investovať do infraštruktúry.

V pozičnom dokumente odporúča Komisia zvýšiť podiel objemu finančných zdrojov v porovnaní s programovým obdobím 2007 – 2013 na všetky uvedené oblasti, okrem infraštruktúry, kde síce konštatuje pretrvávajúcu potrebu veľkých investícií, ale navrhuje zníženie ich podielu na celkovom objeme zdrojov. Vo vzťahu k miestnej infraštruktúre sa uvádza najmä využívanie Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka.

V oblasti európskej územnej spolupráce Komisia odporúča väčšiu prioritu v porovnaní s programovým obdobím 2007 - 2013 a tiež odporúča podporiť implementáciu projektov v rámci Dunajskej stratégie. S týmto cieľom bude potrebné významne zvýšiť koordináciu programovania a riadenia programov európskej územnej spolupráce medzi príslušnými slovenskými orgánmi.

1.2 Podrobnejšie zhodnotenie odporúčaní EK k jednotlivým prioritám na financovanie z fondov spoločného strategického rámca

Podnikateľské prostredie priaznivé pre inovácie

Táto priorita zahŕňa štyri tematické ciele: podpora výskumu a inovácií, podpora informačno-komunikačných technológií (IKT), podpora malých a stredných podnikov (MSP) a podpora vzdelávania.

Tematický cieľ: podpora výskumu a inovácií

Niektoré údaje, ktoré Komisia uvádza v analytickej časti, už nie sú aktuálne. Ide najmä o národnú stratégiu výskumu, ktorá má v súčasnosti určených 6 priorít, a nie 12 ako uvádza Komisia. Rovnako sa dá polemizovať s tvrdením Komisie o nízkej kvalite ľudských zdrojov vo výskume a vývoji, pričom štúdie OECD či údaje Eurostatu konštatujú relatívne dobrý ľudský potenciál vo výskume a vývoji v SR.

Tematický cieľ: zvýšenie prístupu, využitia a kvality informačných a komunikačných technológií

a) Rozšírenie širokopásmového internetu a zavádzanie vysokorýchlostných sietí. Návrhy, ktoré prezentuje Komisia a ktoré vychádzajú z vyhodnotenia súčasného stavu, nejdú proti Národnej stratégii pre širokopásmový prístup a svojím obsahom len dopĺňajú sledované priority. V kontexte rozširovania širokopásmového internetu a zavádzania vysokorýchlostných sietí by sa orgány SR mali usilovať čo najviac využiť všetky dostupné nástroje z budúceho viacročného finančného rámca, napr. nástroje prepájania Európy – časť telekomunikácie. Tento nástroj poskytuje na dobudovanie priorít širokopásmového internetu komplementárne zdroje k fondom Spoločného strategického rámca.

Komisia tiež odporúča, aby zodpovedné orgány SR pokračovali v budúcom programovacom období s dokončením projektov na rozšírenie širokopásmového internetu (ŠI) do oblastí, kde táto infraštruktúra chýba. Komisia v máji 2012 schválila použitie štátnej pomoci pre pôvodný projekt ŠI do tzv. „bielych a šedých“ miest. V oblastiach, kde ŠI absentuje, by však SR malo postupovať podľa schválenej Národnej stratégie pre širokopásmový prístup. Budovanie sietí tzv. Next Generation Access by malo reflektovať príslušnú analýzu výdavkov a prínosov. Vo vzťahu k rozvoju elektronickej verejnej správy a hospodárstva sa očakáva, že nový operačný program zameraný na riešenie IKT infraštruktúry a služieb plynule nadviaže na súčasné programové obdobie a Operačný program Informatizácia spoločnosti (OPIS). Výsledky implementácie elektronických služieb pre občana a podnikateľa z OPIS (2007 - 2013) sa začnú postupne citeľne prejavovať od roku 2015.

b) Rozšírenie ponuky IKT tovarov a služieb, elektronického obchodu a podpora dopytu pre IKT. Komisia s cieľom zefektívniť riadenie a urýchliť dodávku vyvíjaných riešení navrhuje niektoré opatrenia, ktoré vychádzajú z dlhodobého pozorovania implementácie OPIS. Tieto sa týkajú najmä adresnosti podprogramu digitalizácie kultúrneho dedičstva a fondových inštitúcií, re-orientácie OPIS na oblasti s nesprávne fungujúcim trhom a tiež reformy inštitucionálneho riadenia OPIS.

Infraštruktúra pre hospodársky rast a zamestnanosť

Tejto prioritě je priradený len jeden tematický cieľ: trvalo udržateľná doprava.

Komisia požaduje vypracovať osobitné štúdie uskutočniteľnosti najmä pre železničný koridor Žilina - Košice, železničné spojenie s Viedňou a Budapešťou, severno-južné

prepojenie cestou druhej triedy a verejnú dopravu v Bratislave. Bude tiež potrebné určiť, ktoré projekty plánuje Slovensko financovať z fondov Spoločného strategického rámca a ktoré v rámci Nástroja prepájania Európy (CEF). Rovnako je potrebné sa zaoberať riešeniami na zníženie privysokých jednotkových cien v dopravnej infraštruktúre v Slovenskej republike. Komisia tiež upozorňuje na to, že údržba ciest má byť financovaná zo súkromných a národných zdrojov, nie z fondov EÚ.

Rozvoj ľudského kapitálu a zlepšenie účasti na trhu práce

Tejto prioritě EK priradila tri tematické ciele: podpora zamestnanosti, podpora vzdelávania a podpora sociálnej inklúzie, a tri špecifické odporúčania (č. 4, 5, a 6) pre Slovensko na rok 2014.

Tematický cieľ: podpora zamestnanosti

Prvá investičná priorita (prístup k zamestnaniu pre neaktívnych) predstavuje pre Európsky sociálny fond (ESF) novú prioritu, v minulosti to takto špecifikované nebolo, ale odzrkadľuje to celkový vývoj a trendy v EÚ (green jobs, silver economy, atď.) Táto priorita je tiež obsiahnutá v Balíku opatrení EÚ pre zamestnanosť, ktorý zdôraznili aj závery Európskej rady.

Tematický cieľ: sociálna inklúzia

Komisia v pozičnom dokumente konštatuje, že prístup, ktorý si Slovensko zvolilo v súčasnom programovom období, bol sklamaním, a to v dôsledku nedostatočnej koordinácie a implementácie. Napriek neúspechu komplexného prístupu sa má podľa Komisie v budúcom období uplatňovať integrovaný prístup, teda komplexné riešenie problémov v oblasti vzdelávania, bývania, zamestnanosti a zdravia v súlade s prijatou Národnou stratégiou pre integráciu Rómov a špecifickými odporúčaniami Rady pre Slovensko.

V pozičnom dokumente Komisia konštatuje, že nedostatočný pokrok v aktuálnom programovom období bol okrem iného dôsledkom nedostatočných kompetencií Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, neefektívnej koordinácie, nedostatočného spolufinancovania zo strany obcí a nedostatočnej synergie medzi investičnými a neinvestičnými projektmi v rámci lokálnych stratégií komplexného prístupu.

Tematický cieľ: podpora vzdelávania

V tejto časti Komisia pojednáva o otázkach týkajúcich sa oblasti vzdelávania. Nepresné je tvrdenie na str. 7, kde sa spomína súčasný trend zápisu študentov na vysokoškolské štúdium, podľa ktorého máme príliš veľa nových študentov v sociálnych vedách, a príliš málo študentov v strojárskych, technických, vedeckých smeroch a IT. Podľa prieskumu OECD „Education at Glance 2012“ to úplne tak nie je. Na humanitné, sociálne, ekonomické, právne a umelecké smery sa na Slovensku v roku 2010 zapísalo 48% študentov, zvyšok boli práve „technickejšie smery“.

Trvalo udržateľné a efektívne využívanie prírodných zdrojov

Komisia priradila tejto priorite tri tematické ciele: podpora prechodu na nízko-uhlíkové hospodárstvo, prispôsobenie sa klimatickým zmenám, ochrana životného prostredia.

V analytickej časti na str. 8. Komisia nesprávne uvádza, že Slovenská republika si stanovila cieľ úspor energie na úrovni 0,5% ročne do roku 2020. Slovensko si v súlade s platnou legislatívou EÚ stanovilo cieľ 1% ročne do roku 2016 (od roku 2008, t.j. celkovo 9%) a na následné 4 roky do roku 2020 bol cieľ stanovený na úrovni 0,5% ročne (vychádzalo sa z vyšších nákladov na marginálne úspory v budúcnosti). V Stratégii energetickej bezpečnosti SR je celkový cieľ úspor do roku 2020 stanovený na 11% úspor energie oproti priemeru rokov 2001 až 2005. Cieľ je realistický, t.j. primerane ambiciózny. Národný rámec pre zvyšovanie efektívnosti bude navyše doplnený o opatrenia z novej smernice o energetickej efektívnosti, ktorá je ambiciózna a pre Slovenskú republiku bude jej implementácia predstavovať značnú záťaž, takže SR sa zameria na nákladovo optimálne a nákladovo efektívne opatrenia.

Časť o obnoviteľných zdrojoch energie by mohla byť písaná pozitívnejšie. Slovensko dosiahlo v ostatných rokoch v tejto oblasti značný pokrok. Cieľ 14% bol stanovený v rámci rokovaní na úrovni EÚ a SR by ho malo podľa súčasných odhadov dokonca prekročiť.

Tematický cieľ: podpora prechodu na nízko-uhlíkové hospodárstvo

Pri dosahovaní cieľov týkajúcich sa udržateľného a efektívneho využívania prírodných zdrojov sa Komisia zameriava na oblasť nízko-uhlíkového hospodárstva. Pri úvodnej tabuľke (str. 33 – 34) v poslednej časti pri ciele 20% zvýšenie energetickej efektívnosti je otázne číslo 1.6 Mtoe. SR vždy uvádzala cieľ 11% v roku 2020 – otázna je teda metodika Komisie. Celkovo možno súhlasiť so všeobecným zameraním na budovy, MSP, celkovú podporu obnoviteľných zdrojov energie a efektívnosti s dôrazom na implementáciu existujúceho rámca. Ohľadne konkrétnych technológií a podoblastí politik obnoviteľných zdrojov energie a efektívnosti, na ktoré by malo byť zamerané financovanie momentálne prebieha diskusia a hľadá sa vyvážený prístup k podpore jednotlivých oblastí a opatrení.

Tematické ciele: prispôsobenie sa klimatickým zmenám, ochrana životného prostredia

V tejto časti sa Komisia zameriava na otázky spojené s klimatickými zmenami a otázkou ochrany životného prostredia. Čo sa týka výziev, zdá sa, že sú uvedené všetky, otázna je však vyváženosť jednotlivých oblastí. V životnom prostredí je vyššia váha pre vodu, odpady a biodiverzitu, avšak záplavy, kontaminácia pôdy a erózia sú spomenuté skôr okrajovo v prepojení aj na zmenu klímy.

Moderná a profesionálna verejná správa

Tejto priorite Komisia priradila dva tematické ciele: podpora inštitucionálnych kapacít a budovanie IKT a celé špecifické odporúčanie č. 7 pre SR na rok 2012.

Tematický cieľ: budovanie inštitucionálnych kapacít

Komisia v pozičnom dokumente konštatuje, že Slovensko dosahuje nízke skóre v mnohých ukazovateľoch týkajúcich sa kvality a efektívnosti verejnej správy a vymožitelnosti práva, čo negatívne ovplyvňuje podnikateľské prostredie a efektívnosť verejných výdavkov. Verejná správa na Slovensku je podľa Komisie poznačená slabým riadením ľudských zdrojov, vysokou mierou fluktuácie, často v dôsledku politických zmien a nedostatočnými analytickými kapacitami. Implementácia pravidiel obstarávania nie je efektívna, s nadpriemernou časovou náročnosťou a nákladmi na verejné súťaže a s častými závažnými chybami zistenými auditmi. Fondy Spoločného strategického rámca by mali podporovať komplexnú reformu verejnej správy, pričom prioritne je potrebné posilniť kvalitu verejných služieb, zlepšiť riadenie ľudských zdrojov, posilniť analytické kapacity a zlepšiť kvalitu verejných výdavkov.

Táto priorita je dobrým príkladom využitia fondov Spoločného strategického rámca na širšiu podporu reforiem a systémových opatrení. Komisia priamo odporúča využiť fondy EÚ napr. na zefektívnenie súdnych konaní, posilnenie úlohy sociálnych partnerov či budovanie kapacít v colníctve.

Tematický cieľ: podpora IKT

Vo vzťahu k odporúčaniam, aby orgány SR prijali vhodnú legislatívu, ktorá by vytvorila potrebný rámec pre rozvoj e-Governmentu a interoperability, možno konštatovať, že SR momentálne finalizuje návrh zákona o elektronickej verejnej správe, pričom ešte v roku 2012 by mal byť postúpený do národného legislatívneho procesu. Schválením tohto zákona sa vytvoria právne predpoklady na elektronický výkon orgánov verejnej moci.

2 Hodnotenie metodickej a procesnej stránky implementácie eurofondov na Slovensku zo strany EK

Pri príprave Partnerskej dohody sú veľmi dôležité aj tie časti pozičného dokumentu, v ktorom Európska komisia vyjadruje svoj názor na proces riadenia a metodickú prípravu ďalšieho programového obdobia. Komisia osobitne zdôrazňuje potrebu splnenia ex ante kondicionalít, ktoré vníma ako problémové a ktoré môžeme rozdeliť nasledovne:

- príprava stratégií pre oblasti dopravy, výskumu a inovácií, vyššieho a celoživotného vzdelávania, efektívnej verejnej správy a rybného hospodárstva,
- súlad s európskym právom v oblasti energetickej efektívnosti a životného prostredia a súlad s opatreniami EÚ pre zamestnanosť,
- vytvorenie monitorovacieho systému pre štátnu pomoc. V tejto súvislosti Komisia odporúča posilnenie nezávislého postavenia Ministerstva financií SR ako hlavného koordinátora pre štátnu pomoc.

Európska komisia akcentuje potrebu vytvoriť fungujúce mechanizmy synergie medzi podpornými nástrojmi a tiež prepojenia európskych a národných zdrojov pri využívaní fondov Spoločného strategického rámca. Zdôrazňuje tiež potrebu budovať efektívne administratívne kapacity ako základnú podmienku pre úspešné čerpanie

fondov Spoločného strategického rámca v budúcom programovom období. Upozorňuje na časté výmeny odborných zamestnancov súvisiace s politickým cyklom a v tejto súvislosti pripomína, že väčšina z nich bola platená z technickej pomoci EÚ. V tejto súvislosti je tiež dôležité upozorniť na konštatovanie Komisie, že analýza funkčnosti a administratívnych kapacít má byť základom pre určovanie riadiacich a sprostredkovateľských orgánov na roky 2014 - 2020.

Komisia tiež upozorňuje na nedostatky pri riadení fondov EÚ v predchádzajúcich obdobiach, a to najmä s ohľadom na nedostatočne efektívnu koordináciu fondov, komplikované riadenie niektorých operačných programov (napr. Informatizácia spoločnosti), neefektívnu implementáciu horizontálnej priority marginalizované rómske komunity, príliš byrokratický a zároveň neefektívny výber projektov, opakujúce sa nedostatky vo verejnom obstarávaní alebo neuspokojivú prípravu najmä veľkých projektov.

3 Metodická príprava Slovenska na nové programové obdobie

Slovensko venuje pozornosť metodickej stránke prípravy Partnerskej dohody. Prvým dôležitým východiskom na prípravu dohody je materiál Spôsob uplatnenia tzv. ex ante kondicionalít pri príprave implementačného mechanizmu politiky súdržnosti EÚ po roku 2013 v podmienkach Slovenskej republiky, ktorý bol schválený vládou SR v júni 2012. Informuje o spôsobe uplatnenia ex ante kondicionalít ako jedného z typov podmieneností navrhnutých na zabezpečenie výsledkovo orientovaného implementačného mechanizmu politiky súdržnosti EÚ na programové obdobie 2014 – 2020. Obsahom materiálu je ustanovenie ex ante kondicionalít v návrhoch legislatívnych predpisov EÚ pre politiku súdržnosti po roku 2013, ich definícia, typologické vymedzenie, mechanizmus uplatňovania a vyhodnotenie. Vyhodnotenie ich plnenia bude jedným z faktorov určujúcich výber priorít SR pre budúce programové obdobie. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že nesplnenie ex ante kondicionalít môže mať za následok pozastavenie platieb členskému štátu EÚ.

Pravidelný odpočet plnenia ex ante kondicionalít bude súčasťou materiálu Informácia o postupe prác pri negociačnom procese k návrhom legislatívnych predpisov a strategických dokumentov EÚ a SR k politike súdržnosti EÚ, ktorý bude predložený na rokovanie vlády SR vo februári 2013 a následne v polročných intervaloch do februára 2014.

Ďalším základným podkladom na vypracovanie Partnerskej dohody SR je materiál Návrh základných princípov na prípravu Partnerskej dohody SR na programové obdobie 2014 – 2020, ktorý schválila Rada vlády pre prípravu Partnerskej dohody na roky 2014 – 2020, ktorý bude v najbližších dňoch schválený vládou SR. Materiál vychádza z kompromisného znenia legislatívnych predpisov EÚ pre fondy Spoločného strategického rámca, ktoré bolo dosiahnuté medzi členskými štátmi na úrovni Rady Európskej únie. To znamená, že nejde o konečnú legislatívnu podobu, ktorá je výsledkom kompromisu medzi Radou EÚ, Európskou komisiou a Európskym parlamentom, ale o prvky čiastočného kompromisu, ktoré boli dosiahnuté na úrovni Rady EÚ. Obsahom materiálu je:

- zhodnotenie doterajších skúseností z procesu implementácie programového obdobia 2007 – 2013 v oblasti politiky súdržnosti EÚ, rozvoja vidieka a rybného hospodárstva,

- definovanie strategického prístupu v návrhoch legislatívnych predpisov EÚ pre politiku súdržnosti,
- informácia o príprave Partnerskej dohody SR na programové obdobie 2014 – 2020,
- stanovenie hlavných princípov programovania,
- prehľad a výber tematických cieľov a investičných priorít pre Partnerskú dohodu SR na roky 2014 – 2020, ktoré budú podporované prostredníctvom Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Európskeho sociálneho fondu a Kohézneho fondu EÚ,
- zameranie politiky rozvoja vidieka SR a rybného hospodárstva na roky 2014 – 2020,
- priemet základných princípov vo vzťahu k cieľu Európska územná spolupráca a k horizontálnym zásadám.

Súčasťou materiálu je aj harmonogram prípravy Partnerskej dohody SR a operačných programov na roky 2014 – 2020, identifikácia a zdôvodnenie výberu tematických oblastí podpory pre budúce operačné programy a určenia východísk na ich prípravu.

V súčasnosti Slovenská republika pripravuje materiál „Návrh určenia orgánov zodpovedných za implementáciu fondov Spoločného strategického rámca EÚ na programové obdobie 2014 – 2020, ktorý bude tvoriť východisko pre paralelnú prípravu operačných programov.

Rovnako je našou prioritou aj vypracovanie podkladov pre analytickú a strategickú časť Partnerskej dohody SR na roky 2014 – 2020, ktoré budú východiskom pre definovanie priorít SR na podporu z fondov EÚ, pri zohľadnení špecifických potrieb a potenciálu rastu SR a jej regiónov. Uvedené podklady budú zároveň dôležitým základom pre proces negociácií Slovenskej republiky s Európskou komisiou k tomuto dokumentu.

Všetky pripravované materiály sú predmetom širokej diskusie zo strany sociálno-ekonomických partnerov a na prípravu Partnerskej dohody boli vytvorené nasledujúce platformy:

- Rada vlády SR pre Partnerskú dohodu na roky 2014 – 2020, ktorá bola zriadená ako koordinačný, poradný a iniciatívny orgán vlády SR pre otázky týkajúce sa politiky súdržnosti EÚ,
- riadiaci výbor pre koordináciu fondov EÚ, ktorý predstavuje koordinačný, poradný a iniciatívny orgán ministra dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR na úrovni štátnych tajomníkov,
- pracovná skupina Partnerstvo pre politiku súdržnosti, ktorá je platformou na výmenu skúseností z praxe a názorov odborníkov z prostredia sociálno-ekonomických partnerov. Členmi pracovnej skupiny sú zástupcovia ústredných orgánov štátnej správy, regionálnej a miestnej samosprávy, akademickej sféry, profesijných združení a mimovládnych organizácií.

Záver

Politika súdržnosti EÚ patrí medzi kľúčové nástroje sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska. V tejto súvislosti je preto rozhodujúca dôsledná implementácia legislatívnych predpisov EÚ pre politiku súdržnosti, najmä s ohľadom na nové prvky zavedené pre programové obdobie 2014 až 2020. Efektívne vyčerpanie fondov EÚ v súčasnom programovom období a príprava nového programového obdobia 2014 – 2020 patria medzi priority vlády Slovenskej republiky. Preto by malo byť ambíciou zabezpečiť vypracovanie Partnerskej dohody SR na roky 2014 – 2020 tak, aby bola Slovenská republika pripravená implementovať budúce fondy EÚ už od začiatku nového programového obdobia.

Literatúra

- [1] Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky: Návrh základných princípov na prípravu Partnerskej dohody Slovenskej republiky na programové obdobie 2014 – 2020. Bratislava : MDVRR SR, 2012.
- [2] Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky: Spôsob uplatnenia ex ante kondicionalít pri príprave implementačného mechanizmu politiky súdržnosti EÚ po roku 2013 v podmienkach Slovenskej republiky. Bratislava : MDVRR SR, 2012.
- [3] Európska komisia: Position of the Commission Services on the development of the Partnership Agreement and programmes in SLOVAKIA for the period 2014 – 2020. Brussel : Európska komisia, 2012.

Hodnotenie vývoja daňového systému Slovenskej republiky v kontexte zmien od 1. januára 2013

Gizela LÉNÁRTOVÁ*

The evaluation of tax system of Slovak Republic in context of its tax changes since 1st January 2013

Abstract

The content of the paper is to evaluate the tax changes from a theoretical perspective and overview of the key tax changes implemented in tax reforms in the Slovak Republic from 1993 to the present. In addition, historically and currently are in the past and briefly evaluated the most important upcoming tax changes in the legislation in Slovak Republic next year.

Keywords: *the tax system, tax structure, tax changes, tax reform, income tax, value added tax, tax administration, tax reform of tax administration in Slovak Republic, project UNITAS*

JEL Classification: H24, H25

Úvod

Zdaňovanie je permanentne diskutovanou oblasťou, ktorá sa neustále mení, vyvíja a prispôsobuje meniacim sa podmienkam v ekonomike a spoločnosti. Skúmanie daňových systémov uplatňovaných v minulosti a hodnotenie ich vplyvu na daňové subjekty v súčasnosti je nevyhnutným predpokladom predikcie vývoja daňových systémov v budúcnosti.

1 Teoretické východiská hodnotenia budúceho vývoja daňových systémov

Zdaňovanie patrí medzi najvýznamnejšie oblasti ekonomického rozhodovania štátu, pretože jeho konštrukcia a kvalita ovplyvňuje prevažnú väčšinu ekonomických procesov v celej ekonomike v národnom aj medzinárodnom meradle. V tejto súvislosti nie je dôležitá len fiškálna funkcia zdanenia, t.j. naplnenie príjmov do štátneho rozpočtu a rozpočtov územnej samosprávy. Spôsob a miera zdanenia majú výrazný vplyv aj na podnikateľské aktivity ekonomických subjektov, ovplyvňujú životnú úroveň obyvateľstva, mieru jeho spotreby a úspor, mobilitu pracovných síl a podnikateľských subjektov, ale aj mieru investovania v tej-ktorej krajine. V období internacionalizácie a globalizácie, za situácie zvyšujúcej sa mobility výrobných faktorov, spôsob a miera daňového zaťaženia významne ovplyvňujú rozhodovanie ekonomických subjektov aj pri výbere daňového domicilu, teda krajiny, v ktorej sú ochotní odvádzať dane.

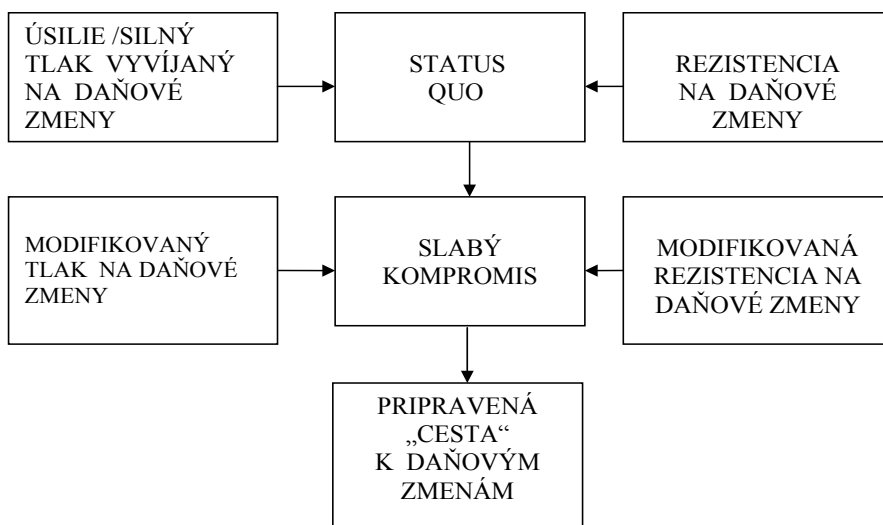
* doc. Ing. Gizela LÉNÁRTOVÁ, PhD., Katedra malého a stredného podnikania, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: gizela.lenartova@vsemvs.sk

Podľa mnohých teoretikov je predikcia budúceho vývoja daňových systémov veľmi dôležitá, ale zároveň náročná, pretože daňové systémy sú objektom permanentných zmien a modifikácií. Nie je možné a ani účelné vytvoriť presný „obraz“ budúceho zdanenia, resp. celého daňového systému v určitom časovom horizonte. Úlohou daňových odborníkov je preskúmať dôsledky existujúceho zdanenia v súčasnosti a identifikovať faktory, ktoré budú určovať budúci vývoj daňových systémov vo svete a v národnom meradle. Takto koncipované štúdie daňových systémov by mali pomôcť exekutive pri tvorbe a uplatňovaní daňových systémov v súčasnosti a pri koncipovaní daňových reforiem v budúcnosti. Predikciou budúceho vývoja daňových systémov vo svete sa zaoberá celý rad teoretikov, predovšetkým K. Lewin, S. James, C. Nobes, R. Rose, T. Karan,

S. James uvádza tzv. forcefield approach hodnotenia daňových systémov, ktorý možno vo voľnom preklade do slovenského jazyka uviesť ako „prístup silového poľa“ pri hodnotení daňových zmien. [3, s. 108]. Tento prístup je znázornený v schéme č. 1. Status quo predstavuje súčasný daňový systém, ktorý je potrebné z rôznych dôvodov zmeniť. V prípade deficitu v štátnom rozpočte vláda vyvíja tlak (úsilie) na uskutočnenie zmien, ktorý sa často stretáva s odporom zrealizovať zmeny. Naopak, na exekutívu je vyvíjaný tlak zo strany daňovníkov v prípade vysokého daňového zaťaženia. Rezistencia na zmeny sa objavuje u daňovníkov aj vtedy, keď majú obavy zo zmien, spravidla zo zvýšenia daňového zaťaženia. Preto dochádza k určitému kompromisu pri príprave daňových zmien, napr. v priebehu pripomienkovania legislatívnych návrhov. Miera kompromisu závisí od rozloženia síl zainteresovaných subjektov a ich schopnosti argumentovať a pripomienkovať, a tak presadiť vlastné záujmy.

S c h é m a č. 1

„Forcefield approach“ – Prístup k daňovým zmenám podľa Simona Jamesa



Zdroj: James, S. 2001. *The Future International Tax Environment*, s. 108. In *The International Taxation System*. Kluwer Academic Publishers. Boston/Dordrecht/London. 2002. ISBN 1-4020-7157-4.

Napriek značnému zjednodušeniu celého procesu uvedeného v schéme je zrejmé, že ide o proces zložitý, permanentný a dynamický, ktorý si vyžaduje neustále modifikácie a kompromisy. Ten vedie k spracovaniu, precizovaniu návrhov novej daňovej legislatívy, schvaľovaniu daňových zákonov a ostatných legislatívnych noriem v parlamente a ich zavedenie do daňovej praxe. Reakcie daňových subjektov v daňovej praxi môžu byť neutrálne, resp. pozitívne alebo negatívne, ktoré opätovne vyvolávajú požiadavky alebo tlak na zmeny v daňovom systéme. Jednoducho, súbor určitých daňových zmien možno nazvať pojmom daňová reforma.

2 Daňové reformy v podmienkach Slovenskej republiky

„Daňová reforma je komplex zmien v existujúcom daňovom systéme alebo tvorba úplne nového daňového systému s presne vymedzenými cieľmi, ktoré sa realizujú na základe kompromisu ekonomických a politických rozhodnutí s účinnosťou od presne vymedzeného dátumu“. [4, s. 88].

Formovanie nového daňového systému, resp. zmeny v existujúcom daňovom systéme ovplyvňujú tieto hlavné východiská:

- úroveň ekonomického poznania, teoretické poznatky ekonomickej vedy predovšetkým v oblasti teórie verejného sektora a teórie zdanenia,
- strategické ciele rozvoja spoločnosti,
- zahraničné skúsenosti v uplatňovaní daňových systémov vo svete a v Európe,
- harmonizácia priamych a nepriamych daní členských krajín EÚ a hľadanie cieľového riešenia zdanenia EÚ,
- východiskový stav existujúceho daňového systému, ktorý bude podliehať reformám.

Daňové reformy uskutočňované jednotlivými štátmi sa v mnohom líšia, tak rozsahom, ako aj cieľmi, ktoré sledujú. Poznáme dva základné typy daňových reforiem:

- a) reformu, ktorá prebieha ako zmena daňového systému v pomerne konštantnom ekonomickom prostredí, keď dochádza k zmene daňového systému za podmienok *ceteris paribus*. Vychádza sa pritom z explicitne definovaných, pomerne samostatných cieľov daňovej reformy (rozpočtových, fiškálnych alebo distribučných). Väčšina daňových reforiem v rozvinutých trhových ekonomikách v 80. a 90. rokoch 20. storočia, resp. v prvých rokoch 21. storočia boli reformy tohto typu;
- b) reformu, ktorá je súčasťou širších zmien ekonomického systému a prebieha v premenlivom ekonomickom prostredí. Cieľ je definovaný implicitne, a to predovšetkým ako požiadavka na prispôbenie existujúceho daňového systému požadovaným zmenám širšieho ekonomického prostredia. Išlo o daňové reformy transformujúcich sa ekonomík strednej a východnej Európy koncom 20. storočia. Aj daňová reforma v SR v roku 1993 bola extrémnym prípadom reformy tohto typu.

• **Daňová reforma v Slovenskej republike k 1. 1. 1993**

Scenár ekonomickej reformy v bývalej ČSFR na začiatku 90. rokov vymedzil ciele daňovej reformy takto:

- a) vytvoriť trhovo konformný daňový systém,
- b) zabezpečiť pružnú väzbu príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu s vývojom hrubého domáceho produktu,
- c) priblížiť daňovú kvótu na úroveň uplatňovanú v štátoch s trhovou ekonomikou,
- d) vytvoriť rovnaké konkurenčné podmienky pre všetky podnikateľské subjekty,
- e) podporiť spoločensky žiaduce ekonomické aktivity,
- f) využiť daňový systém na riešenie ekologických problémov,
- g) priblížiť náš daňový systém k systémom Európskych spoločenstiev (v súčasnosti EÚ).

Radikálne zmeniť daňový systém bola úloha náročná, pretože odvodový systém v administratívno-direktívnej ekonomike bol založený na takých politických a sociálnych základoch, ktorých prekonanie nebolo len otázkou rozhodnutia, ale aj vytvorenia nového ekonomického a sociálneho systému. Daňová reforma SR bola pripravovaná, tvorená a schvaľovaná štátnymi a zákonodarnými zbormi v rámci „Scenáru ekonomickej reformy“ bývalej ČSFR. Na začiatku uplatnenia daňovej reformy došlo k celému radu významných historických zmien, ktoré sťažili aj samotnú daňovú reformu:

- ku dňu uplatnenia daňovej reformy došlo k rozdeleniu bývalej ČSFR a ku vzniku dvoch samostatných štátov, pričom pôvodne bola koncipovaná nová daňová sústava pre federálny štát. V dôsledku spoločnej prípravy novej daňovej sústavy boli na začiatku roka 1993 daňové systémy SR a ČR identické, z objektívnych dôvodov došlo neskôr k ich novelizáciám, a tým sa začali tieto systémy odlišovať;
- ku dňu uplatnenia daňovej reformy došlo k zavedeniu nového účtovného systému;
- od 1. 1. 1993 sa zaviedol nový systém zdravotného a sociálneho poistenia. V poistnom systéme nedošlo len k inštitucionálnym zmenám, ale aj k radikálnym zmenám vecného a obsahového charakteru sociálneho, zdravotného poistenia a poistenia v nezamestnanosti. Samozrejme, že sa zmenila aj ich väzba na nový daňový systém;
- daňová reforma prebehla ako súčasť prebiehajúcej ekonomickej reformy – privatizácie, radikálnych vlastníckych zmien v spoločnosti, transformácie bankového a celého finančného sektora, ako aj ďalších zmien v politickom a spoločenskom živote.

Sústava daní SR bola uplatnená od 1. 1. 1993 na základe Zákona č. 212/1992 Zb. a ďalších legislatívnych noriem hmotnoprávneho a procesnoprávneho charakteru. Novelou Zákona č. 219/1999 Z. z. bol Zákon č. 212/1992 Zb. s účinnosťou od 1. 9. 1999 v SR zrušený. Sústava daní v SR sa de facto nezmenila a všetky dane sa uplatňovali na základe samostatných legislatívnych noriem. Rozdelením bývalej ČSFR sa i daňové systémy SR a ČR začali uplatňovať ako samostatné daňové systémy, ktoré sa i napriek mnohým spoločným znakom v súčasnosti odlišujú tak, ako sa od seba odlišujú daňové systémy ostatných štátov.

• Daňová reforma v Slovenskej republike k 1. 1. 2004

K tejto daňovej reforme pristúpila vláda SR najmä z dôvodu potreby zjednodušiť celú daňovú legislatívu. Komplikovanosť daňového práva bola zapríčinená množstvom novelizácií predchádzajúcich právnych predpisov, pričom existencia množstva výnimiek a podmienok spôsobovala nejednoznačnosť a nižšiu účinnosť zákonov. Keďže mnohé z týchto opatrení nepôsobili spravodlivo, v konečnom dôsledku viedli k obchádzaniu a porušovaniu zákona. Pritom je zrejmé, že čím je daňový systém jednoduchší, t. j. čím menej výnimiek a úľav poskytuje, a čím je jednoduchší počtom aj obsahom daňových zákonov, tým je transparentnejší, a teda kontrolovateľnejší, a to nielen daňovými kontrolórami, ale aj samotnými daňovými subjektmi.

Tvorcovia daňovej reformy vychádzali z hodnotenia daňového systému, ktorý fungoval v SR od 1. 1. 1993, pričom v snahe odstrániť jeho nedostatky a deformácie sformulovali zámery daňovej reformy takto:

- dôslednejšie aplikovať princípy zdanenia do daňového systému SR, ako sú spravodlivosť, neutralita, jednoduchosť, účinnosť,
- zjednodušiť daňovú legislatívu a daňovú sústavu,
- aplikovať fiškálne neutrálnu daňovú reformu,
- presunúť ťažisko zdanenia zo zdanenia priameho na zdanenie nepriame,
- presunúť ťažisko zdanenia z dôchodkových daní na dane zo spotreby a majetkové dane,
- zaviesť tzv. rovnú daň.

Zavedenie tzv. rovnej dane, ktorej autormi sú R. E. Hall a A. Rabushka [2, s. 127], sa stalo hlavným atribútom daňovej reformy SR v roku 2004. Daňovou reformou chcela slovenská vláda dosiahnuť neutralnosť a jednoduchosť priameho zdanenia. Koncepcia daňovej reformy predpokladala, že v strednodobom horizonte by zavedenie tzv. rovnej dane malo pozitívne vplyvať na podnikateľské prostredie, na vyšší prílev zahraničných investícií a rast zamestnanosti. Okrem týchto zmien boli v priebehu roka 2004 v SR prijaté legislatívne zmeny v oblasti miestnych daní (Zákon č. 582/2004 Z. z., Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady s účinnosťou od 1. 1. 2005). Od roku 2005 sú majetkové dane (daň z nehnuteľností a tzv. malé miestne dane) koncipované ako miestne dane, správcom ktorých je obec a výnos týchto daní plynie do rozpočtov obcí a miest. Správcom dane z motorových vozidiel sa stali daňové úrady a výnosy tejto dane plynú do rozpočtov vyšších územných celkov (ďalej VÚC). Súčasťou týchto zmien bolo zrušenie dane dedičstva, dane z darovania a dane z prevodu a prechodu nehnuteľnosti. Významná zmena nastala v roku 2007 prijatím Zákona č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu, ktorý formálne nadobudol účinnosť 1. 1. 2008, ale v skutočnosti absolútna väčšina ustanovení (§ 1 až § 46 v čl. 1) nadobudla účinnosť až od 1. 7. 2008. Od 1. 1. 2008 nadobudli účinnosť len prechodné ustanovenia (§ 47 a § 48). V roku 2011 bola zavedená daň z emisných kvót ako súčasť dane z príjmov. Táto daň bola Uznesením Ústavného súdu SR č. 188/2012 Z. z. v roku 2012 zrušená.

V závere možno skonštatovať, že súčasná daňová sústava SR má všetky základné charakteristické črty ako daňové systémy vo vyspelých trhových ekonomikách; ide o kombináciu zdanenia priameho a nepriameho a kombináciu zdanenia príjmov, majetku a spotreby.

Daňovou reformou SR v roku 2004 však boli zavedené aj také daňové prvky, ktorými sa daňová sústava SR odlišuje od iných daňových sústav vo svete. Ide predovšetkým o tieto prvky:

- zrušenie progresívneho zdanenia obyvateľstva a zavedenie tzv. rovnej dane. Od 1. 1. 2004 sa v SR začali uplatňovať pre tri dane rovnaké daňové sadzby: 19 % daňová sadzba pri dani z príjmov fyzických osôb, 19 % daňová sadzba pri dani z príjmov právnických osôb a 19 % daňová sadzba pri dani z pridanej hodnoty (od 1. 1. 2004 do 1. 1. 2007), čím sa dosiahlo významné zjednodušenie daňovej sústavy;
- zjednodušila sa daňová legislatíva;
- daňovými stimulmi sa zabezpečil výrazný prílev zahraničného kapitálu do SR;
- zabezpečila sa fiškálna decentralizácia zavedením majetkových daní ako daní miestnych s výraznou rozhodovacou právomocou orgánov územnej samosprávy;
- v oblasti majetkových daní (zrušením dane z dedičstva a darovania, prevodu a prechodu nehnuteľností) sa daňová sústava SR odlišuje od prevažnej väčšiny daňových sústav v Európe;
- v daňovej sústave SR od 1. 1. 2004 neexistuje zdanenie dividend a podielov na zisku obchodných spoločností alebo družstva (podľa § 3, ods. 2, písm. c) Zákona č. 595/2003 Z. z. v z. n. p.), čím sa dosiahlo absolútne odstránenie dvojitého zdanenia ziskov a dividend. Ide o ojedinelé riešenie úplnej eliminácie ekonomického dvojitého zdanenia.

Zmeny sa neuskutočňujú len v samotnej daňovej sústave SR. Od roku 2012 sa v daňovom systéme SR pristúpilo k reforme daňovej a colnej správy podľa schváleného projektu UNITAS.

3 Prebiehajúca reforma daňovej a colnej správy v SR od 1. 1. 2012

Pri spracovaní koncepcie reformy správy daní, ciel, poplatkov a odvodov jej tvorcovia zohľadnili svetové trendy v tejto oblasti, vychádzali zo zahraničných skúseností už uskutočnených reforiem a modernizácie verejného sektora v niektorých štátoch a zároveň rešpektovali požiadavky výberu daní, ciel a poistných odvodov v SR. [10]. Kľúčovou zmenou by mala byť optimalizácia systému riadenia a organizovania správy daní, odvodov, ciel a poplatkov, ako aj optimalizácia procesov.

Hlavnými cieľmi prebiehajúcej reformy sú:

- uskutočniť zjednotenie daňovej a colnej správy do jednej inštitúcie „Finančnej správy SR“ s následným zjednotením výberu daní, cla s výberom poistných odvodov,
- zabezpečiť zvýšenie efektivity finančnej správy znížením administratívnych nákladov a odstránenie duplicitných činností,

- zabezpečiť zjednodušenie a sprehľadnenie procesov spojených s daňovými a odvodovými povinnosťami pre daňové subjekty, zníženie byrokracie a administratívnej záťaže pre občanov.

Vzhľadom na náročnosť reformy bol jej priebeh rozdelený do dvoch hlavných etáp:

1. etapa (UNITAS I.) od 1. 1. 2012 - zjednotenie daňových orgánov a colnej správy do jednej inštitúcie – vytvorenie Finančnej správy SR zloženej z:

- Finančného riaditeľstva SR (ďalej FR SR),
- 8 finančných úradov v sídlach VÚC s pracoviskami finančného úradu a stanicami finančného úradu,
- Finančného úradu pre vybrané subjekty,
- Finančného kriminálneho a justičného úradu s úplnými vyšetrovacími právomocami, rozšírenie súčasnej pôsobnosti Colného kriminálneho úradu (CKÚ) o daňové trestné činy.

Zásadná zmena štruktúry daňových orgánov SR znamená zrušenie pracovísk Daňového riaditeľstva SR (ďalej DR SR), zníženie počtu daňových úradov (ďalej DÚ), vytvorenie 8 regionálnych DÚ v sídlach VÚC so svojimi pracoviskami a stanicami, rozšírenie pôsobnosti DÚ pre vybrané daňové subjekty (ďalej DÚ VDS) na celé územie SR.

2. etapa (UNITAS II.) – roky 2013 až 2014 - zjednotenie výberu daní, cla a poisťných odvodov, pričom jednotný výber daní, cla a poisťných odvodov bude zabezpečovať Finančná správa.

Plánované prínosy reformy daňovej a colnej správy sú orientované do dvoch oblastí, a to pre verejnú správu a subjekty.

Predpokladané prínosy pre subjekt sú:

- zníženie administratívnej záťaže daňovej a colnej agendy,
- časová úspora pri administrácii,
- zvýšenie dostupnosti služieb,
- zvýšenie užívateľského komfortu vďaka elektronizácii FS,
- úspora nákladov na transakčné bankové poplatky,
- úspora nákladov na poštovné, cestovné,
- zvýšenie disponibilít finančných zdrojov.

Predpokladané prínosy pre verejnú správu sú:

- zníženie správnych nákladov (zníženie zamestnancov o 20 % s úsporou cca 75 mil. eur),
- zníženie prevádzkových nákladov (úspora na poštovnom 2 mil. eur, úspora nákladov na službách, úspora na nehnuteľnostiach 70 mil. eur),
- zníženie daňových únikov,
- zníženie nákladov na spotrebný materiál, energie, údržbu, dopravné náklady a pod.,

- efektívnejšie započítavanie pohľadávok,
- efektívnejšie vymáhanie nedoplatkov.

Po skončení programu UNITAS bude jednotný výber daní, cla a poistných odvodov zabezpečovať jedna organizácia zložená zo súčasných daňových orgánov a colnej správy, ktorá preberie aj niektoré činnosti Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní súvisiace najmä s výberom odvodov. Vytvorená organizácia bude následne distribuovať vybrané príjmy do štátneho rozpočtu, do rozpočtu obcí, VÚC, do Európskej únie, Sociálnej poisťovne, dôchodkovým správcovským spoločnostiam a zdravotným poisťovniam.

4 Prijaté daňové zmeny v legislatíve a v ostatných zákonoch SR v roku 2012

Dňa 22. 8. 2012 bol v Zbierke zákonov uverejnený Zákon č. 246/2012 Z. z. zo dňa 26. 7. 2012, ktorým sa menia a dopĺňajú viaceré zákony, a to:

- Zákon č. 222/2004 Z. z. o DPH v z. n. p.
- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v z. n. p.,
- Zákon č. 300/5002 Z. z. Trestný zákon v z. n. p.
- Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní a poplatkov (daňový poriadok) v z. n. p.
- Zákon č. 105/2004 Z. z. o spotrebnej dani z liehu v z. n. p.,
- Zákon č. 530/2001 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v z. n. p.

Zámerom prijatia a uplatnenia týchto zmien je silnejúca snaha o eliminovanie daňových únikov, predovšetkým v systéme dane z pridanej hodnoty (ďalej DPH). Úspešné zavedenie týchto daňových zmien do praxe by mohlo priniesť pozitívne efekty pre ekonomiku SR, predovšetkým zvýšenie príjmov do štátneho rozpočtu eliminovaním daňových únikov. O aké zmeny ide?

- *Zmeny v systéme DPH*
 - Povinnosť zložiť zábezpeku na DPH pri registrácii za platiteľa dane. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na osoby, ktoré žiadajú o tzv. dobrovoľnú registráciu. Zloženie zábezpeky sa vyžaduje nielen od rizikových subjektov, ktorí mali kedysi nejaké nedoplatky, ale aj od začínajúcich subjektov, ktorí sa len pripravujú na vykonávanie činnosti (tzv. začiatovníci). Dolná hranica zábezpeky predstavuje 1 000 eur, horná hranica 500 000 eur. Zábezpeka sa vráti do 30 dní od uplynutia 12 mesiacov od jej zloženia. Náklady, ktoré vznikli v súvislosti so zložením zábezpeky, znáša subjekt, ktorý zábezpeku zložil. Správca dane môže zábezpeku použiť na úhradu prípadných nedoplatkov na iných daniach, alebo splatných preddavkov na daň. Zo zábezpeky na daň platiteľ dane nemá nárok na úroky.

Problémy

- Diskutabilné je posudzovanie, kto je a kto nie je rizikový daňový subjekt, ktorým sa môže zo dňa na deň stať prakticky každý podnikateľ. Otázkou je, či bude Finančný úrad objektívne hodnotiť a kategorizovať rizikový daňový subjekt na základe súboru kritérií, ktoré sú spracované a budú uplatňované softvérovým systémom. Rozpätie zábezpeky od 1 000 eur do 500 000 eur vyvoláva

- pochybnosti, či nebude systém zneužitý korupčným správaním sa.
- Zmeny v zrušení registrácie platiteľa dane z úradnej moci pri neplnení povinnosti daňového subjektu – možno hodnotiť ako pozitívnu zmenu.
 - Nadobudnutie postavenia platiteľa dane na základe zákona (nie registráciou) pri predaji nových nehnuteľností.
 - Povinnosť predkladať záznamy o nákupe motorových vozidiel z iného členského štátu.
 - Zavedenie inštitútu ručenia za daň. Ide o ručenie príjemcu plnenia za nezaplatenú daň na výstupe u dodávateľa, ak príjemca plnenia vedel alebo vedieť mohol alebo mal, že dodávateľ splatnú daň nezaplatí.

Problémy

- Táto zmena vyvolala početné diskusie, otázky a nesúhlas. Sledovať veľký počet dodávateľov je nesmierne zložitý, v mnohých prípadoch nereálne. Daňovým subjektom pri plnení tohto daňového opatrenia môže pomôcť portál Finančnej správy SR, kde budú neplatiči zverejňovaní.
- Zavedenie tzv. samozdanenia pri predaji nehnuteľnosti a pri výkone záložného práva a zabezpečovacieho prevodu práva predajom tovaru. Väčšina daňových subjektov čaká na metodické usmernenia týkajúce sa tejto zmeny.
- Zmena zdaňovacieho obdobia na povinné mesačné zdaňovacie obdobie pre nových platiteľov a zníženie obratu pre voľbu štvrtročného zdaňovacieho obdobia.

V novele citovaného zákona je celý rad ďalších zmien, ktoré pre obmedzený rozsah príspevku neuvedieme. Takmer všetky zmeny v systéme DPH sledujú sprísnenie platobnej disciplíny, eliminovanie daňových únikov a zvýšenie príjmov do štátneho rozpočtu. Uvedené zmeny je potrebné hodnotiť pozitívne. Na druhej strane „bezúhonní“ platitelia DPH kritizujú legislatívne zmeny v oblasti DPH, pretože im významne sťažujú podmienky podnikania.

- *Legislatívne zmeny v Obchodnom zákonníku*

Súčasťou novely je aj novela Obchodného zákonníka s týmito náležitosťami:

- vylúčenie možnosti založenia spoločnosti s ručením obmedzeným osobou, ktorá má daňový nedoplatok,
- povinnosť predložiť súhlas správcu dane na zápis zmeny v osobe spoločníka do obchodného registra v prípade prevodu väčšinového obchodného podielu.

- *Legislatívne zmeny v Daňovom poriadku*

Vyžaduje sa súhlas správcu dane so zápisom v obchodnom registri a s návrhom na výmaz.

Novela Trestného zákona zavádza dva nové trestné činy, a to daňový podvod a marenie výkonu správy daní.

5 Pripravované legislatívne zmeny dane z príjmov fyzických a právnických osôb od 1. 1. 2013

Intenzívne diskutovanou oblasťou sa stávajú pripravované legislatívne zmeny v systéme dôchodkových daní, čiže dane z príjmov fyzických osôb (ďalej FO) a právnických osôb (ďalej PO).

Medzi najvýznamnejšie pripravované zmeny patria predovšetkým tieto:

- zrušenie tzv. rovnej dane zavedením odlišných daňových sadzieb:
 - a) u FO: 19 % zo základu dane do výšky 176,8 - násobku platného životného minima,
 - b) u FO: 25 % zo základu dane presahujúceho 176,8 - násobok platného životného minima,
 - c) u PO: 23 % zo základu dane zníženého o daňovú stratu.
 - d) tzv. osobitná sadzba dane vo výške 5 % zo zdaniteľného príjmu zo závislej činnosti plynúceho niektorým ústavným činiteľom (poslancom NR SR, prezidentovi, členom vlády, predsedovi a podpredsedovi NKÚ),
 - obmedzenie paušálnych výdavkov stanovením maximálnej výšky (5 040 eur ročne) a zrušenie uplatnenia paušálnych výdavkov pri výpočte daňového základu pri prenájme nehnuteľností,
 - navrhuje sa zdanenie výsluhových dôchodkov bývalých policajtov a vojakov, ktorí ešte nedosiahli dôchodkový vek; návrh na zdanenie tohto druhu príjmu je vo výške 19 %,
 - počet daňovníkov, ktorí si budú môcť uplatniť nezdaniiteľnú časť základu dane na manžela/manželku sa podstatne zúži,
 - nárok na daňový bonus sa bude vzťahovať len na aktívne príjmy a jeho možnosť uplatnenia sa bude vzťahovať len na dieťa do dovŕšenia 19 rokov veku.

Cieľom všetkých navrhovaných zmien je zvýšiť príjmy do štátneho rozpočtu. Zmeny spôsobia vyššie daňové zaťaženie obyvateľstva a podnikateľských subjektov, obmedzenie sociálnych aspektov v daňovom systéme, zníženie životnej úrovne obyvateľstva. To môže vyvolať skrytý alebo otvorený odpor daňovníkov platiť dane, čo sa prejaví zvýšenou snahou daňovníkov obchádzať a neplniť daňové povinnosti.

Záver

Zvyšovanie daňového zaťaženia daňových subjektov nemusí vždy znamenať automatické zvýšenie príjmov do štátneho rozpočtu. Závery amerického ekonóma A. Laffera (vyjadrené Lafferovou krivkou) v daňovej praxi reálne fungujú. Nie vždy zvýšenie daňových sadzieb prinesie vyššie príjmy do štátneho rozpočtu, pretože mnohí daňovníci nie sú ochotní alebo schopní niesť vysoké daňové zaťaženie a začnú sa vyhýbať daňovým povinnostiam. Záleží od kvality daňovej legislatívy a efektívnosti správy daní, ako zabrániť vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom. Konsolidácia verejných financií však nemôže byť zabezpečovaná len zvyšovaním príjmov do štátneho rozpočtu zo zvýšených daní, ale predovšetkým a súčasne aj zvyšovaním efektívnosti vynakladania verejných výdavkov, posilňovaním dôveryhodnosti politikov a všetkých verejných činiteľov

pri riadení vecí verejných, eliminovaním nekvalifikovaných a nesprávnych rozhodnutí a zvyšovaním vymáhateľnosti práva.

Literatúra

- [1] BEŇOVÁ, E. - CIBÁKOVÁ, V. – PLAVČAN, P. 2005. Úvod do teórie verejného sektora. 1. vyd. Bratislava: VŠEMvs, 2005. 142 s. ISBN 80-89143-24-5.
- [2] HALL, R. E. - RABUSHKA, A. 2007. The Flat Tax. Stanford: Stanford University, 2007. 228 s. ISBN – 13:978-0-8179-9311-5.
- [3] JAMES, S. 2002. The Future International Tax Environment, s.105 - 122. In LYMER, A. - HASSELDINE, J. 2002. The International Taxation System. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, 2002. 319 s. ISBN 1-4020-7157-4.
- [4] LÉNÁRTOVÁ, G. 2004. Daňové systémy. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2004. 264 s. ISBN 80-225-1742-9.
- [5] SCHULTZOVÁ, A. 2007. Daňové systémy štátov Európskej únie. 1. vyd. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2007. 183 s. ISBN 978-80-225-2333-2.
- [6] Zákon č. 563/2009 Z .z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [7] Zákon č. 246/2012 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
- [8] Ministerstvo financií SR, sekcia stratégie. 2010 UNITAS – News, č. 1, 2010. In Informačný spravodajca o programe UNITAS. Bratislava, 2010, 1 - 5.
- [9] Ministerstvo financií SR, sekcia stratégie. 2010 UNITAS – News, č. 2, 2010. In Informačný spravodajca o programe UNITAS. Bratislava, 2010. 1 - 5.
- [10] Ministerstvo financií SR, sekcia stratégie. 2008. Konceptcia reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poisťných odvodov, s. 118. Dostupné na internete: www.unitas.gov.sk.
- [11] Národná koncepcia informatizácie verejnej správy. 2010. Dostupné na internete: <http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy/>.
- [12] Dostupné na internete: <http://hnonline.sk/cl-57649950-ako-bude-dph-fungovat-v-praxi-27.9.2012>.
- [13] Prehľad zmien v návrhu novely zákona o dani z príjmov od 1.1.2013. In Poradca podnikateľa, publikované 21.09.2012. Dostupné na internete: www.pp.sk.
- [14] Daňové zákony SR od roku 1992 po súčasnosť.

Vybrané teoretické a praktické súvislosti konceptu BID (Business Improvement District)

Miriám ŠEBOVÁ - Barbora DUGASOVÁ - Peter DŽUPKA*

Selected theoretical and practical aspects of the concept BID (Business Improvement District)

Abstract

The paper deals with the concept Business Improvement District (BID) as one tool to revitalize inner city areas and to develop public services in urban centers through the cooperation of the business sector and government. Although the BID model zones originated in American cities, has been successfully extended to cities in Western Europe. The aim of this paper is to describe the basic characteristics of the BID from the theoretical point of view, international experience with this concept and analyze the possibility of creating a BID in the center of Kosice in cooperation with local authorities. The paper presents results of a pilot survey of businesses in Kosice, which investigated the views and interests of businesses to implement the BID area on Main Street in Kosice.

Keywords: *business improvement district (BID), city marketing, public services, partnership*

JEL Classification: H 83

Úvod

Príspevok sa zaoberá konceptom Business Improvement District (BID) ako jedným z nástrojov na revitalizáciu vnútromestských zón a rozvoj verejných služieb v centrách miest prostredníctvom spolupráce samosprávy a podnikateľského sektora. Napriek tomu, že model BID zón vznikol v amerických mestách, úspešne sa rozširuje v metropolách Západnej Európy.

BID predstavuje obmedzenú geografickú oblasť, ktorá má predovšetkým komerčný charakter a jej cieľom je prijímať rad rozšírených služieb na zlepšenie miestneho podnikateľského prostredia. Tento proces je riadený organizáciou miestnych podnikov, ktorá nariaďuje a koordinuje konkrétne aktivity a programy v oblasti propagácie, čistoty a bezpečnosti.

Cieľom príspevku je popísať základné charakteristiky BID z teoretického hľadiska, zahraničné skúsenosti s týmto konceptom a analyzovať možnosti vytvorenia BID v centre Košíc v spolupráci s miestnou samosprávou. Business Improvement District môže byť akcelerátorom hospodárskeho a sociálneho rozvoja aj slovenských miest. V príspevku sú uvedené výsledky pilotného prieskumu s podnikateľmi v Košiciach, ktorý zisťoval

* Ing. Miriám ŠEBOVÁ, PhD., Ing. Barbora DUGASOVÁ, Ing. Peter DŽUPKA, PhD., Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Košiciach, e-mail: miriam.sebova@tuke.sk, barbora.dugasova@tuke.sk, peter.dzupka@tuke.sk

záujem a názory podnikateľských subjektov na implementáciu BID zóny na Hlavnej ulici v Košiciach.

Základné vymedzenie konceptu BID

BID je priestorovo vymedzená vnútromestská časť, v ktorej sa vlastníci zo strany mesta i podnikateľských subjektov spájajú za účelom presadiť zlepšenie mestskej časti. (Bloem, 2003 in Dodecký) BID sa väčšinou nachádzajú v maloobchodných oblastiach, kde podniky majú jasný záujem na zlepšení vzhľadu a bezpečnosti tejto konkrétnej oblasti. BID vznikajú v oblastiach, v ktorých je avizované (a aj reálne vzniknuté) množstvo ekonomických problémov, ako napr. pokles klientely. BID predstavuje aj verejno-súkromné partnerstvo, v ktorom vlastníci majetku a podnikatelia rozhodnú kolektívne prispieť k údržbe, rozvoju a propagácii ich obchodnej štvrťi.

Základné charakteristiky BID (Wiezorek, 2004):

- oblasti (vnútromestské časti) sú jasne definované,
- sú zákonom vymedzené a o zákonnej úprave rozhoduje mestské zastupiteľstvo,
- vyžaduje riadenie „zdola hore“ (vlastníci, obchodníci) s iniciatívou miestnej ekonomiky,
- právomoci sú určené prostredníctvom rozhodnutí mesta,
- sú financované výhradne zo súkromných prostriedkov,
- implementujú služby a kapitálové investície na modernizáciu obchodných štvrtí (ako doplnok pre poskytovateľov verejných služieb),
- sú časovo vymedzené,
- majú stanovený jasný plán prác.

BID poskytuje celý rad doplnkových služieb v spolupráci s komunálnych službami a investovanie do dlhodobého ekonomického rozvoja mestských častí.

T a b u l' k a č. 1

BID - doplnkové služby a vylepšenia

Doplnkové služby / vylepšenia môžu zahŕňať:	
<ul style="list-style-type: none"> • údržba <ul style="list-style-type: none"> - čistenie ulíc, chodníkov - odstraňovanie grafitov • verejná bezpečnosť / pohostinnosť <ul style="list-style-type: none"> - pracovníci zodpovední za bezpečnosť verejnosti - služby pre návštevníkov • rozvoj obchodu <ul style="list-style-type: none"> - zníženie voľných obchodných priestorov - zefektívnenie kombinácie obchodných aktivít • verejnoprospešné práce <ul style="list-style-type: none"> - získavanie finančných prostriedkov - charitatívne akcie - bezdomovci a mládež 	<ul style="list-style-type: none"> • vylepšenie mesta <ul style="list-style-type: none"> - lepšie pouličné osvetlenie - dostatok odpadkových nádob - smerové označenia ulíc - originálne poštové schránky - kvetináče • terénne úpravy <ul style="list-style-type: none"> - výsadba stromov, kvetov - údržba zelene • marketing <ul style="list-style-type: none"> - špeciálne akcie - miestne oddelenie styku s verejnosťou - propagačné materiály - sviatočná výzdoba

Zdroj: *Starting a BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT a step-by-step guide*

Lokálnymi aktérmi BID sú obchodníci, majitelia hotelov a reštaurácií alebo majitelia nehnuteľností, ktorí sú nespokojní s prostredím, kde realizujú svoje profesijné aktivity.

Zahraničné skúsenosti s aplikáciou BID

V súčasnosti hrá BID dôležitú rolu v procese rozvoja miest a revitalizácie mestských centier po celom svete. Väčšina amerických štátov a kanadských provincií upravila legislatívu tak, aby umožnili miestnej správe formovať BID a odhaduje sa, že v Severnej Amerike pôsobí viac ako 1000 BID a ich počet naďalej rastie (Segal 2002). Aj napriek prudkému rozvoju BID v Kanade, väčšina z nich je v Spojených štátoch. Prvé BID v USA vzniklo v New Orleans v roku 1975. V USA boli často problémy vo veľkých mestských centrách väčšie než v európskych mestách kvôli množstvu rastu takzvaných „okrajových miest“ alebo predmestí. Mestské centrá značne utrpeli, a preto vznikali vo veľkých mestských centrách BID. Najznámejšie sa nachádzajú v New Yorku, Philadelphii, Washingtone D.C., Pennsylvánii, Baltimore, Marylande a pod. (Ellen, 2007).

Koncepcia sa stala populárnou v každom type mesta (malé, veľké), ekonomického prostredia a úrovni prosperity (s nízkymi príjmami a vysokými príjmami susedstva) (Gross 2005). Preto v severných amerických mestách možno nájsť malé a veľké BID, ktoré sa od seba jasne líšia v príslušnej zemepisnej oblasti, veľkosťou rozpočtu, organizačnou štruktúrou a samozrejme portfóliom činností. S ohľadom na značný počet existujúcich BID ich výskum je v zahraničí na vzostupe, napr. práce Mitchella (1999), Hoyta (2001, 2003), Segala (2002) and Houstouna (2003).

Magazín The Economist opísal BID ako potenciálne „najväčšiu nádej časti amerických finančne obmedzených miest na ich oživenie“ a tým BID vytvárajú obrovské množstvo príležitostí pre mestské samosprávy a politických činiteľov na celom svete (Ellen et al, 2007). V priebehu pár rokov sa myšlienka BID rozšírila do Európy, Japonska, Austrálie a Južnej Afriky. Napr. vo Veľkej Británii projekt „National Business Improvement Districts Pilot Project“ na čele s „Association of Town Centre Management (ATCM)“ podporovaný alianciou organizácií verejného a súkromného sektora odštartoval vývoj 22 BID v rokoch 2002 - 2005. Prioritným cieľom bolo vytvoriť pre mestá návod, ako prostredníctvom štruktúrovaného procesu založiť BID a získať praktické skúsenosti potrebné na spustenie BID. V súčasnosti národný poradný servis v UK eviduje 145 založených BID (UKBIDs, 2012). Podobné iniciatívy možno badať aj v Albánsku, Srbsku a Holandsku (Creative City Challenge, 2010).

Priekopníkom v Nemecku v oblasti BID bolo mesto Hamburg, kde vznikli v roku 2005 prvé dva BID - Sachsentor a Neuer Wall. Hamburg bol prvým európskym mestom, ktoré v roku 2007 legislatívne podchytilo BID ako model pre miestne a zmiešané využitie územia¹ (Creative City Challenge, 2010).

¹ Zákon na posilnenie rezidenčných štvrtí prostredníctvom súkromných iniciatív – Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen

Analýza možnosti uplatnenia BID v meste Košice

Mesto Košice je druhé najväčšie mesto SR s počtom obyvateľov cca. 230 tis., ktoré sa nachádza vo východnej časti Slovenska. Historické mestské centrum tvorené Hlavnou ulicou je najväčšou mestskou pamiatkovou rezerváciou v SR. Na Hlavnej ulici sa nachádza väčšina najvýznamnejších košických historických pamiatok, keďže pôvodne bola stredovekým námestím. Z tých čias sa zachoval jej vretenovitý pôdorys, ktorý je typický pre väčšinu miest na východe Slovenska. Hlavná ulica v priebehu svojej existencie prešla viacerými dynamickými zmenami. V roku 1997 došlo k jej komplexnému zrekonštruovaniu. Na námestí je situované divadlo, Dóm sv. Alžbety, tri parky a množstvo malých obchodov a reštauračných zariadení. Na Hlavnej ulici má svoje sídlo 57 právnických osôb a 238 fyzických osôb.

Ako problém sme identifikovali meniacu sa štruktúru podnikateľských prevádzok na Hlavnej ulici, kde sme realizovali viaceré rozhovory s majiteľmi prevádzok. Vzhľadom na konkurenciu veľkých nákupných centier neďaleko centra mesta a na periférii Košíc sa majitelia prevádzok v centre mesta sťažujú na razantné zníženie počtu zákazníkov. Viaceré tradičné kamenné obchody boli zrušené a nahradené obchodmi s lacným použitým tovarom tzv. secondhandy resp. obchody s čínskym textilom. Majitelia ako najväčší problém označujú znižujúci sa počet zákazníkom a klesajúce zisky.

Jedným z nástrojov na revitalizáciu a posilnenie tejto vnútromestskej časti je vytvorenie BID na Hlavnej ulici v Košiciach. BID by mohol zlepšiť podnikateľské prostredie, ako aj kvalitu poskytovania obchodných aktivít smerom k zákazníkovi. Na obrázku č. 1 je znázornená plocha Hlavnej ulice, kde by BID mohol vzniknúť.

O b r á z o k č. 1

Návrh BID na Hlavnej ulici v Košiciach



Zdroj: mapa Košíc, vlastné spracovanie

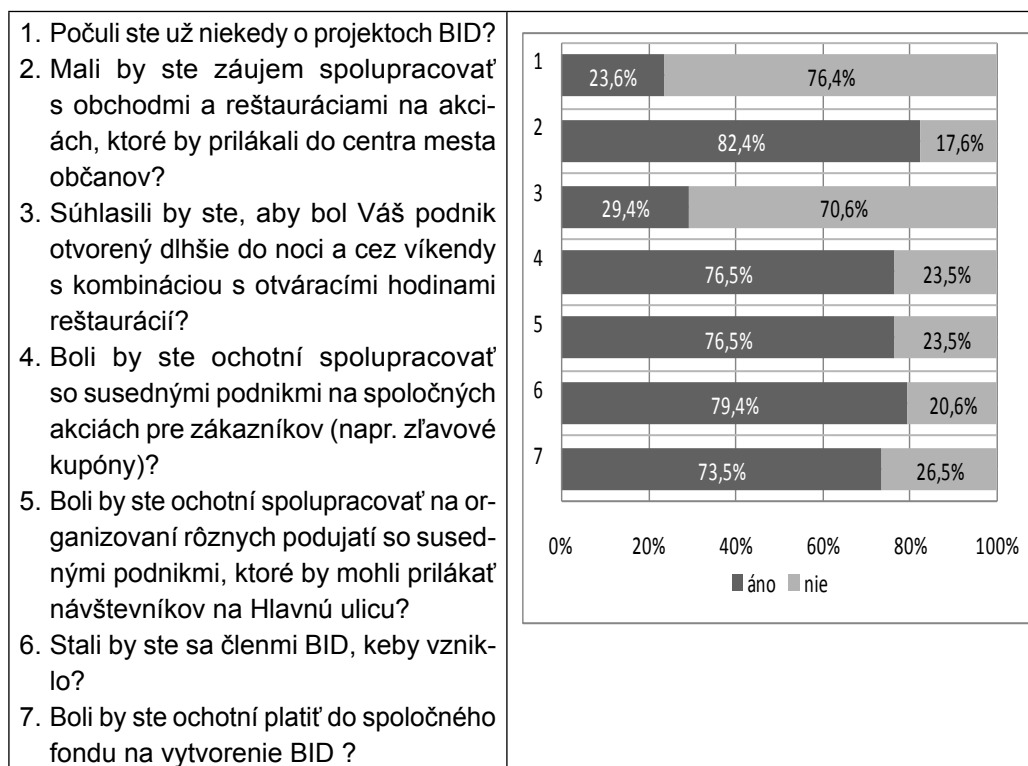
V apríli 2011 sme na Hlavnej ulici uskutočnili pilotný dotazníkový prieskum na vzorke 50 podnikateľov s cieľom zistiť ich záujem o vytvorenie a spoluprácu v rámci BID na Hlavnej

ulici v Košiciach. Podnikatelia boli vybraní náhodným výberom. Dotazníkové hárky boli vyplňané s majiteľmi prevádzok sídliačich na Hlavnej ulici v Košiciach v bezprostrednom centre mesta. Dotazník obsahoval 16 otázok zameraných na preferencie podnikateľov voči výhodám, ktoré BID prináša.

Košice sú perspektívnym mestom z hľadiska vytvorenia BID aj v súvislosti s pripravovanými aktivitami v rámci Európskeho hlavného mesta kultúry 2013, ktorého významná časť podujatí sa bude realizovať v centre mesta. Zatraktívnenie centra mesta je kľúčovým prvkom aj pri rozvíjaní mäkkých lokalizačných faktorov, ktoré nadobúdajú čoraz väčší význam pri zahraničných investíciách smerovaných do Košického samosprávneho kraja (napr. pri IT spoločnostiach). (Suhányi, Suhányiová, 2010)

T a b u ľ k a č. 2

Dotazník o vzniku BID na Hlavnej ulici v Košiciach I.



Zdroj: vlastné spracovanie

Väčšina oslovených podnikateľov nemala žiadnu znalosť o koncepte BID. Nakoľko projekty BID sú prevažne rozšírené v USA a v Európe len v malom rozsahu, nebol tento výsledok prekvapujúci. Väčšina, až 82,4% podnikateľov, prejavila záujem o spoluprácu a vyjadrila sa, že by boli ochotní spolupracovať na akciách, ktoré by podporili aktivity nielen obchodné, ale aj spoločensko-kultúrne. Tým by si vytvorili priestor pre lepšie „zobchodovanie“ svojich podnikateľských aktivít. Z celkového počtu opýtaných 17,6% sa vyjadrilo, že nemajú záujem spolupracovať na uvedených akciách a aktivitách. Ich

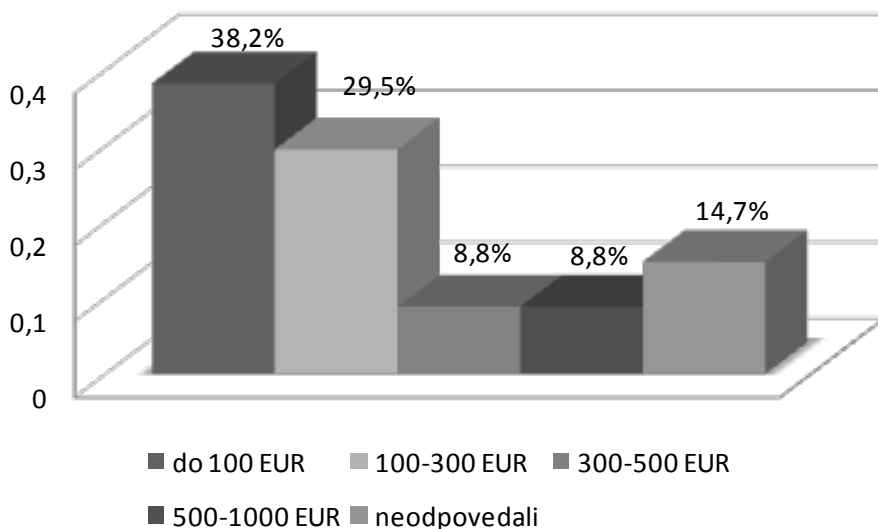
nezáujem môže byť dôsledkom špecifického predmetu podnikania, nedostatku finančných prostriedkov, ktoré by na tieto aktivity bolo nutné vynaložiť, alebo nedôvery v takýto spôsob získavania klientely v mieste podnikania.

Zisťovali sme tiež, či by sa respondenti stali členmi BID. Až 79,4% respondentov odpovedalo, že by sa ochotne stali členmi BID v prípade jeho vzniku a iba 20,6% odpovedalo, že by sa členmi BID nestali. Na základe týchto odpovedí môžeme konštatovať, že podnikateľské subjekty by sa v spolupráci s mestom mohli pokúsiť o vznik BID na Hlavnej ulici.

Vzhľadom na to, že pri spolupráci v rámci BID je kľúčovou otázkou riešenie financovania spoločných aktivít, až 73,5% opýtaných by ochotne ročne prispievalo do spoločného fondu a 26,5% by do fondu neprispievalo. Snažili sme sa spresniť konkrétnu výšku príspevku, ktorú by boli oslovení podnikatelia ochotní platiť do spoločného fondu pre BID (viď graf č. 1).

G r a f č. 1

Aká by podľa Vás mohla byť optimálna ročná výška príspevku do spoločného fondu pre vytvorenie BID?



Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa 38,2% opýtaných by ročný príspevok do BID stačil aj vo výške do 100 eur a 29,5% respondentov si myslí, že optimálny ročný príspevok by mal byť od 100 do 300 eur. Vyššou sumou je ochotných prispieť len 17,6 % opýtaných a zvyšných 14,7 % respondentov na túto otázku neodpovedalo. Z odpovedí na túto otázku je viditeľná snaha podnikateľov prispievať na aktivity smerujúce k zlepšeniu služieb v lokalite, v ktorej podnikajú.

T a b u ľ k a č. 3

Dotazník o vzniku BID na Hlavnej ulici v Košiciach II.

	áno	skôr áno	skôr nie	nie
Boli by ste ochotní spolupracovať s mestom na vytvorení BID ?	52,9%	29,5%	11,8%	5,8%
Mali by ste záujem aktívne pracovať v riadiacich pozíciách BID-u ?	11,8%	35,3%	29,4%	23,5%

Zdroj: vlastné spracovanie

V ďalšej otázke sme sa pýtali na to, odkiaľ by mala prichádzať iniciatíva pre zriadenie BID na Hlavnej ulici. Z celkového počtu opýtaných až 50% opýtaných respondentov si myslí, že snahu o vytvorenie BID by malo preukázať mesto Košice. 23,5% sa vyjadrilo, že by to mali byť práve podnikatelia, kto by mal prísť s týmto nápadom a 26,5% si myslí, že by to mala byť nejaká kombinácia mesta a podnikateľov. Pri vyhodnotení odpovedí na túto otázku sme zistili, že podnikatelia očakávajú aktivitu pri vytvorení BID hlavne zo strany mesta, zrejme tu pociťujú najväčšiu istotu pri podpore aktivít smerujúcich k zlepšeniu tejto mestskej časti a zároveň takmer rovnakým podielom pripúšťajú hlavnú aktivitu zo strany ich samých, prípadne v spolupráci s mestom.

V jednej z otázok sme sa snažili zistiť, či by opýtaní respondenti boli ochotní nielen spolupracovať na vytvorení BID, ale aj pracovať na riadiacich pozíciách v rámci BID. Pomer odpovedí áno a nie je takmer v pomere 50% a 50%. Teda podnikatelia sa chcú podieľať na rozhodovaní o aktivitách a financiách BID, ale na druhej strane nemajú skúsenosti s budovaním BID a preto sa k otázke práce v riadiacich pozíciách stavajú zdržanlivo.

Ďalšie otázky boli smerované na konkrétne aktivity, ktoré by BID v centre mesta mohol vykonávať. Medzi tieto aktivity patrí napr. zladenie otváracích hodín prevádzok, pričom až 70,6% podnikateľov vyjadrilo názor, že by neboli ochotní mať otvorené podniky dlhšie. Zvyšných 29,4% by s predĺžením otváracej doby súhlasilo. Nesúlad odpovedí súvisí najmä s rozdielnym predmetom podnikania v uvedenej lokalite. Napr. pre obchod s oblečením by predĺženie otváracích hodín mohlo byť efektívne v podobe nových zákazníkov aj v neskorších hodinách, resp. cez víkendy. Oproti tomu podnik s kozmetikou nevidí zmysel predĺžených otváracích hodín vzhľadom na špecifický druh podnikania a predpokladá, že dané opatrenie by neprinieslo žiadany účinok vo forme zvýšeného objemu klientely. Zisťovali sme aj, či by respondenti boli ochotní spolupracovať so susednými podnikmi na spoločných akciách pre zákazníkov, ako sú napr. rôzne zľavové kupóny. Až 76,5% opýtaných by bolo ochotných spolupracovať so susednými podnikmi, 23,5% by nespolupracovalo.

Z toho vyplýva, že podnikatelia vidia v združovaní rôznych druhov aktivít spôsob, ako zvýšiť atraktivitu podnikania v danej lokalite a tým zvýšiť možné objemy budúcich i existujúcich klientov. Rovnaký počet podnikov 76,5% je ochotných spolupracovať aj pri organizovaní rôznych podujatí (koncerty, výstavy). 23,5% by sa na organizovaní týchto podujatí nezúčastnila.

V nasledujúcich otázkach sme sa pokúsili zistiť, ktoré aktivity by podľa podnikateľských subjektov mohli prilákať viac zákazníkov do centra mesta a ktoré aktivity sú pre samotných podnikateľov najdôležitejšie. Dané otázky sme vyhodnocovali prostredníctvom váženia odpovedí. Negatívne odpovede mali váhu 1, neutrálne odpovede váhu 2 a pozitívne odpovede sme vážili váhou 3. Výsledky sú zobrazené v tabuľke č. 4:

Tabuľka č. 4

Myslíte si, že nasledovné aktivity by mohli prilákať viac zákazníkov do centra mesta?

Hodnotenie	Body
Rozšírenie oddychových plôch	82
Zlepšenie dopravnej dostupnosti	88
Zlepšenie informačného servisu	80
Zlepšenie čistoty a estetiky	87
Nespoplatňovať miesta na parkovanie	95
Jednotné otváracie hodiny	66
Organizovanie rôznych koncertov	89

Zdroj: vlastné spracovanie

Ako potenciálne najväčšie lákadlo podnikatelia označili možnosť nespoplatňovania miest na parkovanie v centre mesta, táto možnosť získala až 95 bodov z možných 102. Druhou najvýraznejšou aktivitou je zlepšenie dopravnej dostupnosti (parkovacie miesta, jednosmerné ulice, parkovacie boxy, podzemné parkoviská a pod.) a treťou aktivitou podľa počtosti odpovedí je organizovanie rôznych koncertov v centre mesta. Naopak najmenej bodov bolo pridelených možnosti jednotných otváracích hodín.

Tabuľka č. 5

Ktoré aktivity by pre Vás boli dôležité?

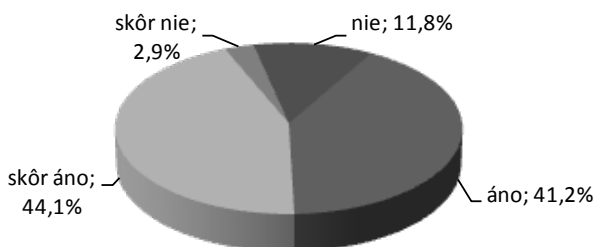
Hodnotenie	body
Zlepšenie oddychových plôch	79
Špeciálne spoje do centra mesta	70
Zlepšenie systému parkovania	95
Informačný servis	77
Jednotné otváracie doby	63
Vlastná bezpečnostná služba	72
Doplňkový upratovací servis	75
Organizácia rôznych koncertov a výstav	87
Organizácia rôznych typov trhov	81
Estetická úprava vstupných zón	89
Jednotné osvetlenie fasád	76

Zdroj: vlastné spracovanie

Podobne ako pri predchádzajúcej otázke, najviac bodov získalo zlepšenie systému parkovania a to až 95 bodov. Podľa výsledkov si respondenti myslia, že estetická úprava vstupných zón je dôležitá na prilákanie zákazníkov, pretože pri celkovom súčte získala až 89 bodov. Taktiež je podľa nich dôležité aj organizovanie rôznych koncertov a výstav, ktoré získali 87 bodov. Naopak, len 63 bodov získalo vytvorenie jednotných otváracích hodín, čo znamená, že opýtaní respondenti si myslia, že to nemá význam pre BID.

G r a f č. 2

Myslíte si, že by bolo zriadenie BID v oblasti Hlavnej ulici v Košiciach prínosom pre rozvoj centra mesta?



Zdroj: vlastné spracovanie

Taktiež sme zisťovali, či si podnikatelia myslia, že by vytvorenie BID na Hlavnej ulici v Košiciach mohlo byť prínosom pre rozvoj centra mesta. Najviac opýtaných odpovedalo „áno“, prípadne skôr áno a to až 85,3% a len 14,7% si myslí, že BID nebude mať prínos pre centrum mesta. Aj pri vyhodnocovaní odpovedí na túto otázku je vidieť smerovanie a snahy podnikateľov podnikajúcich na vybranej ulici v centre mesta Košice o spoluprácu BID s mestom na vytvorení priaznivého prostredia pre vyvíjanie svojich podnikateľských aktivít vo vybranej lokalite. Vidia nielen prínos pre svoje podnikateľské aktivity, ale aj celkový prínos pre mesto v oblasti čistoty okolia, bezpečnosti, vytvorenia oddychových zón a pod.

Záver

BID ako moderný nástroj mestského marketingu našiel svoje uplatnenie vo viacerých amerických, ale aj európskych krajinách. Realizovaný prieskum nám potvrdil, že zo strany podnikateľských subjektov pôsobiacich v centre mesta existuje záujem vytvoriť BID zónu.

Podnikatelia, ktorí s návrhom nesúhlasili, sa negatívne vyjadrovali vo väčšine položených otázok. V rámci skupiny respondentov sme teda identifikovali skupinu skeptikov, ktorí nie sú ochotní spolupracovať, čo môže byť jednou z prekážok iniciatívy vytvorenia spoločného projektu BID. Podľa výsledkov pilotného dotazníkového prieskumu by hlavným aktérom založenia BID mala byť samospráva, konkrétne príslušná mestská časť Košice - Staré mesto. Zahraničné skúsenosti pritom poukazujú na to, že založenie BID zväčša iniciujú samotní podnikatelia nachádzajúci sa v predmetnej zóne, pretože je v ich záujme, aby sa obyvatelia - klientela vrátili do centra – miesta ich podnikania. V tejto oblasti absentuje na Slovensku kultúra aktivity a spolupráce podnikateľov. Pozitívnym výsledkom je, že v prípade vzniku BID bola väčšina respondentov ochotná realizovať spoločné aktivity a finančne na ne prispievať.

Prínosom výskumu bol praktický rozmer témy, ktorý počas pilotného prieskumu otvoril diskusiu o možnostiach vytvorenia BID v Košiciach. Vytvorením partnerstva, spojením záujmov a finančnou participáciou medzi mestským zastupiteľstvom a podnikateľskými subjektmi na vytvorení BID je možné vytvoriť v centre Košíc atraktívne prostredie nielen na zvýšenie ziskovosti podnikov, ale aj zvýšenie návštevnosti mestskej časti, kde by sa vytvorila priaznivá klíma s prvkami bezpečnosti, kultúrnosti prostredia a inými potrebnými aktivitami, ktoré uvedené prostredie zatraktívnia.

Poznámka

Príspevok je podporovaný projektom VEGA č. 1/1046/11 „Ekonomická efektívnosť pri zabezpečovaní verejných služieb v obciach s rôznym počtom obyvateľov v SR“.

Literatúra

- [1] American Planning Association. 2006. Planning and Urban Design Standards. New Jersey: Wiley, 2006. ISBN: 978-0471475811.
- [2] Creative City Challenge. 2010. Business improvement districts: an instrument for fostering creative industries? Experiences and lessons learned from Hamburg [online]. WP 5 study report “Creative City Challenge” INTERREG IV B North Sea Region Programme. Dostupné z: http://www.creative-city-challenge.net/en/download/doc_details/264-business-improvement-districts.html. [Citované 2012-10-04].
- [3] DODECKÝ, J. 2007. City marketing ako nástroj pre zlepšenie životného prostredia v mestách.doc (798,6 kB) In: Zborník „Manažérstvo životného prostredia 2007.“ Žilina: Strix et VeV, 2007. ISBN 978-80-89281-18-3, s.32 – 40.
- [4] ELLEN, I.G., SCHWARTZ, A.E., VOICU, I. 2007. The Impact of Business Improvement Districts on Property Values: Evidence from New York City [online]. Dostupné z: http://furmancenter.org/files/publications/ImpactofBIDcombined_000.pdf. [Citované 2012-10-04].
- [5] HOUSTOUN, L. 2009. Business Improvement Districts: Partnering Local Governments and Business, 2009.
- [6] HOYT, L. 2005. The business improvement district: an internationally diffused approach to revitalization. Washington, D.C.: International Downtown Association.
- [7] MITCHELL, J. 1999. Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery. New York: The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, 1999.
- [8] SEGAL, M. B. 2002. ABCs for creating BIDs, Washington D.C.
- [9] Starting a BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT a step-by-step guide [online]. New York, 2004. Dostupné z: http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf. [Citované 2012-06-04].
- [10] SUHÁNYI, L., SUHÁNYIOVÁ, A. 2010. The use of the EU funds to finance investment projects of the Košice self-governing region. In: Management 2010. (Part I.): Knowledge and management in times of crisis and ensuing development. Prešov: University of Prešov in Prešov, 2010. ISBN 978-80-555-0257-1.
- [11] UKBIDs – the National BIDs Advisory Service. Dostupné z: <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>. [Citované 2012-16-04].
- [12] WIEZOREK, E. 2004. Business Improvement Districts, Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland? Berlin: Technische Uni Berlin, 2004. ISBN: 978-37-9831-956-1.

Právna povaha služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru ako právneho vzťahu

Jozef KURIL*

Legal nature of the employment service of the Police force in the Slovak republic as a legal relationship

Abstract

In the processed article we pay attention to the legal nature of the employment service of the Police force in the Slovak republic (hereinafter referred to as „PZ“) as a legal relationship. We briefly define the subject and the content of the employment service as the elements of the examined legal relationship, we refer to the method of its legal regulation, respectively present the special characteristics of the employment service of the Police force with special regard to its public-legal features. In the conclusion there is a statement, which confirmed interdisciplinary nature of the mentioned employment service.

Keywords: *civil service, employment service of the members of the Police force, subject and content of the employment service, legal regulation of the employment service, characteristic features of the employment service as the public relationship, interdisciplinary nature of the employment service*

JEL Classification: K12, K31

Úvod

Právne vzťahy príslušníkov Policajného zboru (ďalej aj ako „PZ“) pri výkone štátnej služby upravuje Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov. V súlade s § 2 uvedeného zákona policajtom sa na účely zákona o štátnej službe rozumie fyzická osoba, ktorá je v služobnom pomere podľa tohto zákona a vykonáva štátnu službu v služobnom úrade. Štátna služba sa vykonáva v služobnom pomere. Služobný pomer sa zakladá k štátu.

Práva ustanovené zákonom o štátnej službe sa zaručujú rovnako všetkým občanom pri vstupe do štátnej služby a policajtom pri vykonávaní štátnej služby v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v zamestnaneckých vzťahoch ustanovenou osobitným zákonom.[1] Predmetná povinnosť originálne vyplynula zo Smernice Rady 76/207/EHS o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky v znení Smernice 2002/73/ES, na základe ktorej je uložená povinnosť oboznámiť zamestnancov s predpismi prijatými na základe smernice.

* prof. JUDr. Jozef KURIL, CSc., Katedra bezpečnostného manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: jozef.kuril@vsemvs.sk

Výkon práv a povinností vyplývajúcich zo služobného pomeru musí byť v súlade s dobrými mravmi (§ 2a ods. 2 zákona o štátnej službe).

Zákon o štátnej službe pojem „dobré mravy“ nevymedzuje. Je nepochybné, že uvedený pojem úzko súvisí s pojmom morálka, mravnosť či slušnosť. V súlade s príslušnou judikatúrou „dobrými mravmi sa rozumie súhrn spoločenských, kultúrnych a mravných noriem, ktoré v historickom období osvedčili istú nemennosť, vystihujú podstatné historické tendencie, sú akceptované rozhodujúcou časťou spoločnosti a majú povahu základných noriem.“ Obdobné vymedzenie pojmu „dobré mravy“ je v náleze Ústavného súdu Českej republiky č. 14, zväzok 11, podľa ktorého „dobré mravy“ sú súhrnom etických, všeobecne zachovávaných a uznávaných zásad, ktorých dodržiavanie je mnohokrát zabezpečované aj právnymi normami tak, aby každé konanie bolo v súlade so všeobecnými morálnymi zásadami demokratickej spoločnosti. [2, s. 95]

Nikto nesmie práva a povinnosti vyplývajúce zo služobného pomeru zneužívať na škodu druhého (§ 2a ods. 2 zákona o štátnej službe).

Subjekt, ktorý koná takým spôsobom, že práva a povinnosti vyplývajúce zo služobného pomeru zneužíva na škodu druhého, sa dopúšťa protiprávneho konania, keďže koná v rozpore s požadovaným spôsobom správania stanoveným v právnej norme. V tomto prípade ide o protiprávny úkon. Osobitosťou tohto protiprávneho úkonu je, že nevzniká porušením právnej povinnosti, ale pri výkone práva spôsobom, ktorý zákon zakazuje.

V služobnom úrade v mene štátu koná a vo veciach služobného pomeru podľa zákona o štátnej službe rozhoduje minister vnútra (ďalej len minister) a v rozsahu ním ustanovenom ďalšie orgány (ďalej len nadriadený), ak zákon o štátnej službe neustanovuje inak.

Ochrana tzv. ďalších (obdobných) pracovných vzťahov, kam patrí aj služobný pomer príslušníkov PZ, sa realizuje nielen na úrovni vnútroštátneho práva, ale má aj svoju neopomenuteľnú medzinárodnú (európsku) dimenziu. [3, s. 64 a nasl.] Špecifickú úlohu v tomto kontexte zastáva najmä Medzinárodná organizácia práce, ktorá systematicky presadzuje moderné prvky v pracovnom a sociálnom zákonodarstve, a to bez ohľadu na oblasť výkonu závislej práce [4, s. 65 a nasl.]

1 Stručná analýza predmetu a obsahu služobného pomeru ako prvkov tohto právneho vzťahu

Zapájanie občanov ako nositeľov pracovnej sily jednak do procesu materiálnej výroby, jednak do procesu, prostredníctvom ktorého dochádza k zabezpečeniu všetkých potrebných funkcií a úloh štátu a spoločnosti, patrí k základným otázkam organizácie práce. Pracovné vzťahy nevznikajú len vo výrobe, ale aj v oblasti nevýrobnej, v pracovnoprávnej teórii sa uznáva, že súčasťou pracovných vzťahov sú aj vzťahy vznikajúce pri uskutočňovaní nevyhnutných funkcií štátu. Aj zamestnanecký vzťah pracovníka štátneho aparátu je formou zapojenia občana do pracovného procesu. Sme toho názoru, že toto konštatovanie platí aj pre služobný pomer príslušníkov PZ. Aj v procese (čo do špecifickej povahy) činnosti príslušníkov PZ sa uskutočňuje práca, t. j. účelná, cieľavedomá činnosť človeka, smerujúca k uspokojovaniu rozmanitých potrieb jednotlivca i spoločnosti. Pracovná činnosť

príslušníkov PZ vykonávaná v služobnom pomere predstavuje výkon práce pre iného za ekvivalent. Obdobne, ako v pracovnoprávných vzťahoch, práca vykonávaná v služobnom pomere má charakter závislej práce, to znamená, že je uskutočňovaná v určitej osobnej i hospodárskej závislosti od zamestnávateľa. Zamestnanec (príslušník PZ) nepracuje pre seba, ale v rámci osobnej závislosti musí striktné plniť pokyny zamestnávateľa. Zároveň výkon práce prebieha tiež v podmienkach hospodárskej závislosti, to znamená, že príslušník PZ pracuje za odmenu, ktorá je hlavným zdrojom zabezpečovania jeho existenčných prostriedkov.

Domnievam sa, že na základe doteraz uvedeného možno prijať smerom k predmetu služobného pomeru nasledujúce, zatiaľ len čiastkové konštatovanie: predmetom služobného pomeru je výkon závislej práce, práce pre iného za odmenu. Keďže za všeobecný predmet pracovnoprávných vzťahov sa považuje výkon závislej práce vykonávanej pre iného za odmenu, zdá sa, že predmet služobného pomeru sa kryje s predmetom pracovnoprávných vzťahov.

Výkon pracovnej činnosti v predmete služobného pomeru plne nevyčerpáva obsah uvedeného pojmu. Pre predmet služobného pomeru je charakteristické, že popri správaní spočívajúcom vo výkone práce sa v predmete tohto vzťahu zároveň objavuje ďalšie typické správanie jeho subjektu spočívajúce v profesionálnom uskutočňovaní štátnej moci. Domnievame sa, že tento druh správania príslušníka PZ v predmete služobného pomeru nemožno subsumovať pod pojem uskutočňovania pracovnej činnosti, naopak, považujeme za žiaduce chápať tieto pojmy v určitej diferencovanosti, vzhľadom na to, že medzi nimi existuje hodnotový, kvalitatívny rozdiel. Príslušník PZ vykonávajúci štátnu službu v služobnom pomere vystupuje ako praktický vykonávateľ moci, bezprostredne participujúci na zabezpečovaní mocenských funkcií štátu, realizujúc pritom špecifickú činnosť štátu vzhľadom na jej funkciu, obsah i povahu. Domnievam sa, aj na základe vyššie uvedeného, že nemožno stotožňovať a klásť znamienko rovnosti medzi pojmy výkon pracovnej činnosti a výkon štátnej moci.

Opačné stanovisko znamená neplnohodnotné, zúžené a len parciálne chápanie predmetu služobného pomeru ako jedného z prvkov tohto právneho vzťahu. Pre predmet služobného pomeru je typický súbeh v správaní jeho subjektu zamestnanca (príslušníka PZ). Predmet služobného pomeru obsahuje správanie subjektov dvojakého druhu, spočívajúce jednak v uskutočňovaní pracovnej činnosti a jednak v realizácii štátnej moci. Na úpravu naznačeného dvojakého druhu správania v predmete služobného pomeru je potrebné spolupôsobenie noriem viacerých právnych odvetví, najčastejšie noriem pracovného a administratívneho práva.

S duálnou povahou predmetu služobného pomeru korešponduje aj jeho obsah, ktorý je viazaný na predmet, pre ktorý uvedené subjekty vstupujú do právneho vzťahu. Obsah služobného pomeru je vyjadrený základnými povinnosťami a právami príslušníkov PZ (štátnych zamestnancov). V obsahu služobného pomeru popri právach a povinnostiach spojených s pracovnou činnosťou, (predovšetkým povinnosť zamestnanca – príslušníka PZ konať prácu pre iný subjekt, požadovať za výkon práce odmenu, ďalej právo

zamestnávateľa vyžadovať výkon práce a povinnosť poskytovať za tento výkon práce odmenu, tiež povinnosť zamestnanca riadiť sa príkazmi a pokynmi nadriadených a právo zamestnávateľa riadiť výkon jeho práce), nachádzame aj ďalšie prvky, a to práva a povinnosti spojené s bezprostredným uskutočňovaním štátnej moci. Tieto sú spravidla upravované osobitnými predpismi a obyčajne nepatria do pracovného práva, ale do iných právnych odvetví.

Pre služobný pomer príslušníkov PZ, z hľadiska jeho spoločensko-ekonomickej podstaty, je ďalej príznačné, že pracovný vzťah takpovediac „sprevádza“ služobno-riadiaci vzťah. *Príslušník PZ v služobnom pomere vystupuje jednak ako zamestnanec, ktorý užíva pracovnú silu, a jednak vystupuje ako orgán štátu (určitej zložky štátneho aparátu) a v mene štátu aj koná.*

Služobný pomer, ako právny vzťah, má dva aspekty:

- vzťah zamestnanca k zamestnávateľovi,
- vzťah k vonkajšiemu prostrediu, t. j. k obyvateľstvu, inštitúciám, organizáciám a pod.

Pracovná stránka, spočívajúca vo výkone práce a užívaní pracovnej sily, je predstavovaná vzťahom zamestnanca k zamestnávateľskému subjektu, funkčná stránka, spočívajúca v praktickom uskutočňovaní moci, v realizácii funkčných vzťahov spojených so vzťahom nadriadenosti voči vonkajšej sfére. Na úpravu naznačeného druhu správania, na reglementáciu práv a povinností tvoriacich obsah služobného pomeru nepostačujú len normy jedného právneho odvetvia, ale je potrebné spolupôsobenie noriem viacerých právnych odvetví, najčastejšie noriem pracovného a správneho práva. Vzťah zamestnanca k zamestnávateľovi je vzťah patriaci svojou povahou do pracovného práva, vzťahy vo vonkajšej sfére sú vzťahy svojou povahou administratívnoprávne.

Na základe vyššie uvedeného môžeme konštatovať, že:

1. predmet služobného pomeru má duálnu konštrukciu, pozostáva jednak zo správania spočívajúceho vo výkone práce nositeľa pracovnej sily za odmenu a jednak v účasti na bezprostrednom uskutočňovaní štátnej moci subjektom tohto vzťahu voči vonkajšej sfére;
2. právna úprava dvojakého druhu správania v predmete tohto vzťahu má hybridnú povahu, t. j. pracovná stránka je upravená normami pracovného práva, funkčná stránka je upravená normami administratívneho práva;
3. práva a povinnosti subjektov služobného pomeru smerujú jednak k uskutočňovaniu pracovného procesu (pracovnej činnosti), jednak k realizácii štátnomocenských funkcií štátu, t. j. k bezprostrednému uskutočňovaniu štátnej moci;
4. práva a povinnosti subjektov tvoriace obsah služobného pomeru sú upravené niekoľkými právnymi odvetviami (na ich úpravu nepostačujú len normy pracovného práva, ale aj normy iných právnych odvetví, najčastejšie normy administratívneho práva – vzhľadom na uvedené možno hovoriť o akýchsi zložených alebo kombinovaných právnych vzťahoch).

2 Stručne k metóde právnej regulácie v služobnom pomere príslušníkov PZ

Metóda právnej regulácie sa považuje za jedno z diferenciacných kritérií systemizácie práva do odvetví. V súvislosti s členením práva na verejné a súkromné sa v teórii rozlišuje verejnoprávna (administratívnoprávna) a súkromnoprávna (občianskoprávna) metóda právnej regulácie.

- Za súkromnoprávnu metódu právnej regulácie možno označiť taký právny stav, keď právne normy viažu vznik, zmenu alebo zánik príslušných právnych vzťahov na právne úkony, ako súkromnoprávne konania vyjadrujúce vzťah rovnosti subjektov.
- Verejnoprávna metóda právnej regulácie vychádza zo vzťahov nadriadenosti a podriadenosti subjektov, jeden z účastníkov má mocenské postavenie voči druhému, právne normy viažu vznik, zmenu či zánik právneho vzťahu na právny akt štátneho orgánu. V ďalšej časti podrobnejšie zanalyzujem spôsob právnej úpravy (metódu právnej regulácie) v služobnom pomere, predovšetkým vo väzbe na jeho kľúčové inštitúty, t. j. na vznik, zmeny a skončenie služobného pomeru.

Spôsob vzniku služobného pomeru, rozhodnutím nadriadeného o prijatí občana do služobného pomeru, t. j. na základe individuálneho právneho aktu, zodpovedá osobitnej povahe služobného pomeru ako štátnozamestnaneckého vzťahu, avšak zakladanie tohto vzťahu by nemohlo byť prístupné bez súhlasu príslušníka PZ (zamestnanca). To znamená, že vznik služobného pomeru nie je sprevádzaný nerovnou pozíciou subjektov služobného pomeru, pri usporiadaní ich vzájomných pomerov, v tejto súvislosti sa neuplatňuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti, pretože v postavení, v akom sa nachádzajú voči sebe, nemôže jeden druhému jednostranne vnútiť svoju vôľu (napr. formou záväzných pokynov). Ani jeden zo subjektov vzťahu nemôže jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého subjektu a ani nemôže v rámci tohto vzťahu autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu. Služobný pomer nemôže vzniknúť proti vôli občana (uchádzača) o prijatie do služobného pomeru, ale len s jeho súhlasom. Vydaniu rozhodnutia vždy predchádza žiadosť uchádzača o prijatie do služobného pomeru.

V tejto súvislosti poznamenávame, že § 16 zákona o štátnej službe príslušníkov PZ (vznik služobného pomeru) nemožno interpretovať staticky, izolovane, bez vnútorných súvislostí k iným ustanoveniam zákona. Naopak, je nevyhnutné chápať ho v kontexte s § 15 citovaného zákona (prijímacie konanie do služobného pomeru), to znamená v komplexnosti posudzovania celého problému. Na druhej strane však nemožno poprieť, že kogentné ustanovenie § 16 zákona obmedzuje dispozitívnosť v právnom konaní subjektov vzťahu.

Inú kvalitu má usporiadanie vzájomných vzťahov medzi subjektmi služobného pomeru v priebehu realizácie práv a povinností, t. j. počas trvania služobného pomeru. V služobnom pomere, v jeho priebehu sú oslabené rysy rovnosti subjektov, ako aj zmluvné rysy a naopak, prevládajú prvky nadriadenosti a podriadenosti. V existujúcej platnej právnej úprave služobného pomeru, v jednotlivých jeho inštitútoch (zmeny služobného pomeru, služobná disciplína a disciplinárna právomoc, čas služby, dovolenka a čas odpočinku, platové a ďalšie náležitosti príslušníkov PZ, starostlivosť o policajtov, podmienky výkonu

služby príslušníkov PZ atď.), sa uplatňuje prevaha zamestnávateľa pri regulácii právneho postavenia príslušníkov PZ. Konštatujeme, že vo všetkých uvedených právnych inštitútoch služobného pomeru, sa vyskytuje nerovná pozícia subjektov tohto vzťahu, výrazne sa obmedzuje zmluvná sloboda v súkromnoprávnom zmysle a nahradzuje sa presným stanovením podmienok právneho vzťahu, uplatňujú sa správne rozhodnutia, prevláda administratívnoprávna metóda právnej úpravy.

Existujúca právna úprava skončenia služobného pomeru vychádza z trvalosti a nezrušiteľnosti služobného pomeru po tom, čo bol príslušník PZ po splnení predpísaných požiadaviek zaradený do stálej služby. Jednotlivé druhy skončenia služobného pomeru sú taxatívne vymedzené v § 189 zákona a podľa našej mienky sa v nich prejavuje prelínanie prvkov verejnoprávnej a súkromnoprávnej povahy. Na jednej strane prvky ochranné a sociálne, na druhej strane rovnosť v postavení subjektov v možnosti skončenia ich vzájomného vzťahu. Jednostranný prejav vôle smerujúci ku skončeniu služobného pomeru zo strany príslušníka (uvoľnenie) môže subjekt tohto vzťahu uskutočniť kedykoľvek, prakticky bez obmedzenia, pri dodržaní v zákone stanovených hmotnoprávnych a procesnoprávnych náležitostí, pričom právne účinky tohto jednostranného právneho úkonu nastanú bez ohľadu na vôľu druhého subjektu.

Rovnako, jednostranným právnym úkonom z podnetu zamestnávateľa, môže byť príslušník PZ prepustený, avšak len z dôvodov taxatívne stanovených v zákone, a tiež pri dodržaní v zákone stanovených hmotnoprávnych a procesnoprávnych náležitostí, pričom právne účinky prepustenia nastanú bez ohľadu na vôľu príslušníka PZ.

Zákon o štátnej službe *expressis verbis* neupravuje dohodu ako spôsob rozviazania služobného pomeru, avšak jej existenciu zákon pripúšťa, a to aj formálne, keď umožňuje uzavretie dvojstranného právneho úkonu (dohody) medzi policajtom a nadriadeným vo veci časového momentu (termínu) skončenia služobného pomeru.

Na základe tohto argumentu konštatujeme, že pri skončení služobného pomeru sa uplatňuje do istej miery rovnosť v postavení subjektov, vyplývajúca z rovnakej právnej možnosti zapríčiniť svojou vôľou skončenie tohto vzťahu. Vyššie prezentované spôsoby skončenia služobného pomeru (uvoľnenie, prepustenie) sú jednostrannými právnymi úkonmi v súkromnoprávnom zmysle, vyznačujúce sa dispozitívnou voľnosťou ich subjektov. Nevyznačujú sa predpokladom správnosti, treba na ne vzťahovať ustanovenia o neplatnosti právnych úkonov (§ 250 zákona). Skončenie služobného pomeru nie je ovládané nadriadenosťou a podriadenosťou jeho subjektov, ani jeden zo subjektov nemá mocenské postavenie voči druhému, uplatňujú sa tu prvky súkromnoprávnej metódy právnej regulácie. Popri nich je tu nepochybná aj existencia verejnoprávnych prvkov, predovšetkým prvkov ochranných a sociálnych, ktoré sa prejavujú ochranou príslušníka PZ pred prepustením (zákaz prepustenia).

Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že služobný pomer sa vyznačuje kombináciou metód právnej regulácie. Pri vzniku služobného pomeru prevláda rovnosť v postavení subjektov vzťahu, autonómia vôle strán je však obmedzená kogentnosťou právnej úpravy, uplatňuje sa tu súkromnoprávna i verejnoprávna metóda právnej regulácie.

Taktiež pre skončenie služobného pomeru je charakteristické, že sú tu zastúpené prvky súkromnoprávnej i verejnoprávnej povahy. Počas existencie služobného pomeru, to znamená v priebehu realizácie práv a povinností, prevláda nadriadenosť a podriadenosť v postavení subjektov, uplatňuje sa tu verejnoprávna metóda právnej regulácie.

3 Verejnoprávna povaha služobného pomeru príslušníkov PZ

Vo všeobecnosti sa za verejnoprávne vzťahy považujú tie právne vzťahy, v ktorých je subjektom štát (štátny orgán) ako nositeľ mocenských oprávnení pri výkone svojej právomoci a kompetencie. Uplatňuje sa tu vzťah podriadenosti jedných a nadriadenosti druhých subjektov. [5, s. 106] Verejné právo je celok, ktorý vytvoril štát (vyjadruje záujmy štátu), kým súkromné právo vyjadruje záujmy jednotlivca, vytvára ho jednotlivec vlastným konaním a vôľou. Verejné právo vyjadruje nadradenosť verejnej moci, v zákonom vymedzených prípadoch, voči ostatným subjektom práva. Sféru verejného práva možno vymedziť tiež ako vzťahy, v ktorých vystupuje vždy aspoň jeden zo subjektov ako vykonávateľ verejnej moci.

Koncepcia služobného pomeru príslušníkov PZ vychádza v prevažnej miere z kariérneho systému štátnej služby, ktorý predpokladá podriadenie zamestnancov statusu verejnoprávneho zamestnaneckého režimu, zároveň však, do určitej miery, je aj kompromisom voči požiadavkám štátnych zamestnancov. [6 s. 25]

K charakteristickým črtám služobného pomeru, v ktorých sa prejavuje verejnoprávna povaha tohto vzťahu, patrí predovšetkým:

1. spôsob vzniku – služobný pomer vzniká na základe rozhodnutia (individuálneho právneho aktu);
2. služobný pomer sa zakladá k štátu (štát v služobnom pomere vystupuje ako zamestnávateľský subjekt);
3. v služobnom pomere sa uplatňuje definitíva, t. j. stabilita zamestnaneckého vzťahu, ako aj niektoré ďalšie kompenzačné opatrenia;
4. v služobnom pomere prevláda kogentnosť právnej úpravy (zmluvná sloboda je značne obmedzená, je nahradená kategorickým vymedzením oprávnení a povinností subjektov);
5. v služobnom pomere sa uplatňuje právne garantovaný služobný a platový postup (služobný pomer vychádza z princípov kariérneho systému štátnej služby);
6. v služobnom pomere sa uplatňuje disciplinárna zodpovednosť (disciplinárna zodpovednosť je jedným z charakteristických znakov služobného pomeru);
7. štátna služba sa vykonáva v služobnom pomere, služobný pomer predstavuje osobitnú, autonómnu právnu úpravu štátnej služby policajtov;
8. spôsob riešenia sporov (zodpovedá vzťahom nadriadenosti a podriadenosti, v prípade sporu rozhoduje príslušný nadriadený a až následne súd).

Ad 1) Je to jeden z klasických prvkov napíňajúcich verejnoprávny charakter služobného pomeru. Už v minulosti sa považovalo menovanie správnym aktom za typický znak verejnoprávnosti v zamestnaneckých právnych vzťahoch. Vtedajšia právna teória uznávala konštrukciu verejnoprávnej pracovnej zmluvy, vychádzajúc z názoru, že menovací akt

je prijatím ponuky zamestnanca, ktorým sa takáto zmluva uskutočňuje. [7, s. 166] V skutočnosti však predpokladal i tento zamestnanecký vzťah súhlas zamestnanca so vznikom právneho vzťahu. Dnes sa rozdiely čiastočne stierajú, uznáva sa, že formálnemu menovaciemu aktu vždy predchádza „dohoda strán“ a tiež pri pomeroch vo svojej podstate verejnoprávných sa pripúšťa vznik zmluvou. Pracovný vzťah v štátnej službe vzniká menovaním, ktoré predpokladá buď predchádzajúci súhlas menovaného, alebo následný súhlasný prejav vôle zamestnanca, hoci aj konkludentným konaním.

Ad 2) Ďalším prvkom posilňujúcim verejnoprávny charakter služobného pomeru je obnovenie zamestnávateľskej subjektivity štátu. Podľa § 2 ods. 4 zákona o štátnej službe sa služobný pomer zakladá k štátu, štát je aj nositeľom pracovnoprávnej subjektivity.

Štát v pozícii zamestnávateľského subjektu je vhodný najmä tam, kde sa uplatňuje prísny centralizmus v riadení, čo bezpochyby platí aj v podmienkach PZ.

Vzniká otázka, či možno štát v polohe zamestnávateľského subjektu v služobnom pomere príslušníkov PZ považovať za právnickú osobu vytvorenú na tieto účely právom. Občiansky zákonník uznáva právnu subjektivitu štátu a na účely občianskoprávných vzťahov považuje štát za právnickú osobu, naproti tomu Zákonník práce sa výslovne o štáte ako možnom zamestnávateľovi nezmieňuje. Predmetný zákon o štátnej službe výslovne stanovuje štát za zamestnávateľský subjekt. Problematiku teoretických koncepcií právnických osôb sprevádza v našej právnej teórii značná názorová rozmanitosť, uvedené však nie je kľúčovým problémom výkladu o právnej povahe služobného pomeru, a preto v tomto smere len odkazujeme na niektoré mienkotvorné úvahy v odbornej literatúre. [8, s. 980 a nasl.]

Posilňujúcim prvkom v diferenciacii služobného pomeru od ostatných zamestnaneckých vzťahov je konštrukcia stanovujúca za zamestnávateľský subjekt štát. V mene štátu vystupuje ten štátny orgán, v ktorom úradník vykonáva štátnu službu (služobný úrad), hoci to nemusí byť vždy tak, pretože do úvahy prichádza aj iné riešenie, keď v mene štátu koná úrad poverený správou osobných vecí určitého okruhu štátnych zamestnancov (osobný úrad). Táto koncepcia má svoju logiku, uplatňuje sa v niektorých vyspelých demokratických štátoch (napr. Nemecko) a predovšetkým posilňuje jednotu systému štátnej služby.

Argumentácia v prospech štátu, ako zamestnávateľského subjektu, podľa niektorých autorov spočíva v možnosti voľnejšej dispozície so zamestnancom, vedie totiž k tendencii oslabovať zmluvnú povahu štátnozamestnaneckých vzťahov.

Podľa mojej mienky, pri dôslednom napíňaní konštrukcie služobného pomeru ako verejnoprávneho zamestnaneckého vzťahu, ale aj z hľadiska právnej teórie i praxe, sa javí ako pozitívne, aby v štátnozamestnaneckom vzťahu typu služobného pomeru to bol vzťah založený priamo k štátu. Iný, cez štátne orgány sprostredkovaný vzťah k štátu, by bol síce tiež možný, avšak mohol by oslabovať verejnoprávnu povahu tohto vzťahu, a tým aj efektívnosť právnej úpravy ako celku.

Ad 3) Štátna služba príslušníkov PZ je spojená s definitívou. Verejnoprávny služobný pomer sa odlišuje od súkromnoprávneho poňatia zamestnaneckých vzťahov svojou

trvalosťou a zásadnou nezrušiteľnosťou. Zvýšená miera povinností spojená so systémom nevyhnutných obmedzení vyplývajúcich pre príslušníka PZ zo služobného pomeru je kompenzovaná okrem iného aj právnou zárukou stability zamestnaneckého vzťahu.

Právna úprava služobného pomeru príslušníkov PZ, je založená na kariérom systéme štátnej služby, ktorého podstatným znakom je tzv. definitíva. Základom tohto systému je právom chránený služobný pomer, ktorý je trvalý a nezrušiteľný po tom, čo bol príslušník, po splnení predpísaných požiadaviek, zaradený do stálej služby, t. j. spravidla do doživotného služobného vzťahu, pokiaľ sa však nedopustí konania, s ktorým je spojené prepustenie zo štátnej služby. Kariérny systém štátnej služby je známy inštitútom definitívy, to znamená celoživotným zamestnaním, celoživotnou štátnou službou, možnosťou služobného postupu podľa získanej kvalifikácie a dĺžky štátnej služby, nezrušiteľnosťou služobného pomeru a ak, len na základe kvalifikovaných dôvodov.

Uplatnenie definitívy predovšetkým znamená, že zrušiť služobný pomer z podnetu úradu (t. j. prepustiť úradníka) možno len celkom mimoriadne zo závažných dôvodov, týkajúcich sa osoby úradníka. V tomto systéme sa zamestnanie v štátnej službe stáva celoživotnou profesiou, ktorá trvá aj po odchode do výslužby.

Definitíva a prepustenie? Nezrušiteľnosť vzťahu a jeho skončenie? Podľa môjho názoru, v súlade s prevládajúcimi názormi, že konanie štátneho zamestnanca spočívajúce v zvlášť hrubom porušení služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti nenarušuje základný zmysel tohto inštitútu a prepustenie z týchto dôvodov treba považovať za plne oprávnené. Za spornejšie by bolo treba považovať dôvody prepustenia, spočívajúce v organizačných zmenách, racionalizačných či podobných opatreniach, v týchto prípadoch by definitíva značne strácala na hodnote. Definitíva v štátnej službe príslušníkov PZ musí pôsobiť ako výrazný stabilizačný faktor, avšak na druhej strane nesmie byť brzdou v efektívnosti a v realizácii nevyhnutných organizačných a personálnych zmien.

Ad 4) Správanie subjektov štátnozamestnaneckých vzťahov stanovené kogentnými právnymi normami je záväzné a nemeniteľné, ktoré nie je možné zmeniť alebo vylúčiť prejavom ich súkromnej vôle, realizácia práv a povinností obsiahnutých v kogentných právnych normách sa uskutočňuje výlučne spôsobom, ktorý ustanovuje právny predpis. Práva a povinnosti štátnych zamestnancov sú stanovené zákonom a nemôžu byť predmetom zmluvného dojednanja. [9, s. 664]

Zákon o služobnom pomere príslušníkov PZ je koncipovaný ako súbor predpisov zásadne kogentnej povahy, aj preto právnym úkonom sú venované iba §§ 249 a 250 v spoločných ustanoveniach.

Vyššie uvedené výrazne ovplyvňuje povaha zamestnávateľského subjektu, ktorým je štát, čo prispieva k tendencii vnášať do právnej úpravy maximum donucujúcich, prikazujúcich a nariaďujúcich prvkov, vylučujúcich odchylnú úpravu strán. Prevažia štátu pri regulovaní právneho postavenia príslušníkov PZ v štátnej službe, ako prejav verejnoprávnosti služobného pomeru, sa premieta v právnej úprave týchto vzťahov ústupom prvkov súkromnoprávnej povahy, keď také právne inštitúty ako dohoda

o získaní alebo zvýšení vzdelania, dohoda o hmotnej zodpovednosti, ale aj ďalšie dohody vo veciach služobného pomeru sú nahradzované administratívno-právnymi rozhodnutiami. Existencia dvojstranných právnych úkonov je obmedzovaná na minimálnu mieru. Mocenské postavenie zamestnávateľa takmer paralyzuje zmluvnú slobodu [10, s. 334] príslušníka, ktorý nemôže vlastným právnym konaním upravovať svoje právne postavenie. Aj z tohto dôvodu je žiaduce, aby zákon o služobnom pomere precízne upravoval základné práva a povinnosti policajtov, ale aj nezlučiteľnosť výkonu štátnej služby s určitými činnosťami alebo pôsobením, ktoré môžu rôznym spôsobom ovplyvňovať kvalitu plnenia úloh v štátnej službe.

Ad 5) Prevalha štátu v regulácii štátnozamestnaneckých vzťahov predpokladá podriadenie zamestnanca verejnoprávnemu režimu, čo okrem iného tiež znamená zabezpečovanie predovšetkým, a to v prvom rade, verejných (štátnych) záujmov. Na druhej strane však, vo väčšej či menšej miere, musí takýto právny režim odrážať aj záujmy štátnych zamestnancov.

Právna úprava služobného pomeru kladie na príslušníkov PZ niektoré zvýšené nároky nielen pri výkone služby, ale aj mimo nej. V porovnaní so zamestnancami súkromného sektora platí pre príslušníkov PZ, ako kategóriu štátnych zamestnancov, neprípustnosť podnikateľskej a inej zárobkovej činnosti. Tieto obmedzenia štát kompenzuje tým, že im poskytuje právne zaručený platový a služobný postup podľa vopred stanovených podmienok. Slobodu voľby povolania (výkonu podnikateľskej činnosti) relativizuje v znení článku 35 už samotná Ústava Slovenskej republiky, keďže osobitný zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých činností alebo povolaní. Toto ustanovenie mohlo byť vykladané spôsobom, aby sa prípadné obmedzenia uplatňovali iba počas trvania pracovnoprávných vzťahov v podnikateľskej sfére, avšak najmä z dôvodu verejného záujmu by sa mohli uplatňovať v obdobných pracovných vzťahoch v nepodnikateľskej sfére nielen v priebehu ich existencie, ale i po ich skončení. [11, s. 84]

Ad 6) Povaha disciplinárnej zodpovednosti príslušníkov PZ v štátnej službe plne korešponduje s verejnoprávnym charakterom služobného pomeru a nepochybne predstavuje jeden z jeho charakteristických znakov. Porušenie povinností z kategoricky stanoveného obsahu právneho vzťahu nemá povahu súkromnoprávnej sankcie, ale býva interpretované ako správny (disciplinárny) delikt. Zodpovednostný vzťah tu vzniká medzi subjektom, ktorý porušil služobnú povinnosť, a nadriadeným služobným orgánom uplatňujúcim disciplinárnu právomoc. (V zodpovednostných vzťahoch súkromnoprávnej povahy vzniká zásadne právny vzťah medzi subjektom, ktorý porušil služobnú povinnosť, a subjektom, ktorému vznikla škoda).

Ad 7) Prijatím zákona o štátnej službe príslušníkov PZ sa začala uskutočňovať kvalitatívne odlišná reglementácia týchto vzťahov, zásadne legislatívne diferencovaná a odlišená od ostatných zamestnaneckých vzťahov, predovšetkým tých, ktoré vznikajú na trhu práce. Existujúca právna úprava vychádza z niektorých princípov, na ktorých bola budovaná služobná pragmatika, ďalej z právnych úprav štátnej služby vo vyspelých demokratických krajinách, ale tiež z medzinárodných zmlúv a Dohovorov Medzinárodnej

organizácie práce, ktorými je Slovenská republika viazaná. Zákon o štátnej službe vychádza z princípov profesionality, spoľahlivosti, nestrannosti a politickej neutrality príslušníka PZ pri výkone štátnej služby, zároveň tiež vytvára rovnováhu medzi režimom povinností (nevyhnutných obmedzení) a rozsahom práv policajtov.

Zákon o štátnej službe príslušníkov PZ priniesol autonómnu úpravu zamestnaneckých vzťahov spomínanej kategórie štátnych zamestnancov. Napriek uvedenému môže vznikáť otázka vzájomného postavenia zákona k niektorým iným právnym normám, najmä z oblasti pracovného a správneho práva, predovšetkým k Zákonníku práce alebo k zákonu o správnom konaní (Zákon č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov).

Pokiaľ ide o otázku vzájomného postavenia zákona o štátnej službe príslušníkov PZ a Zákonníka práce, zastávam názor, že ide o dve, od seba nezávislé právne normy, a to bez vzájomnej, priamej či sprostredkovanej väzby. Do úvahy by snáď mohlo prichádzať, veľmi výnimočne, použitie analógie, jedného z jej druhov, analógie iuris. Jej použitie je však neprípustné do kogentných ustanovení zákona, ktoré sú v právnej úprave štátnej služby jasne dominujúce. Použitím analógie nemožno zakladať alebo rozširovať zákonom uložené povinnosti alebo zužovať obsah priznaných práv, [12, s. 189] ani vyplňovať „medzery“ verejnoprávnych noriem.

Ad 8) Zatiaľ čo vzťahy podľa súkromnoprávných úprav sú založené na tom, že žiadna súkromná vôľa nie je postavená vyššie ako druhá, vo verejnoprávnych vzťahoch prevláda v postavení subjektov nadriadenosť a podriadenosť. Uvedená charakteristická črta týchto vzťahov nachádza svoj výraz aj v špecifickom spôsobe riešenia sporov. V prípade vzniku sporu o obsah a rozsah oprávnení a povinností vyplývajúcich zo služobného pomeru medzi jeho subjektmi tieto rieši oprávnený služobný orgán, t. j. spravidla minister, resp. nadriadený, príslušným rozhodnutím. Je to výrazom nerovného, nadriadeného postavenia štátu, ako jedného zo subjektov tohto vzťahu, ktorý tu súčasne vystupuje ako zamestnávateľ, ale aj ako nositeľ suverénnej moci. V týchto vzťahoch je vlastne služobný orgán jednou zo strán sporu, čo evokuje myšlienku, že objektivnosť a spravodlivosť rozhodovania nie je spoľahlivo zabezpečená. Ide tu o vzťah moci a podriadenosti, o jednostrannú mocensko-právnu povahu tejto činnosti, keď sa vytvárajú jednostranné rozhodnutia záväzné pre iného, ktoré sú tiež právne vynútiteľné, čo predstavuje charakteristické črty vzťahov správneho práva.

Zákon v záujme hľadania správnych a spravodlivých riešení jednotlivých prípadov zakotvuje tiež preskúmateľnosť právoplatného rozhodnutia zo strany súdu na návrh policajta, po vyčerpaní opravných prostriedkov v konaní vo veciach služobného pomeru. V zmysle § 248 zákona súdna preskúmateľnosť rozhodnutí služobného orgánu sa týka všetkých rozhodnutí vydaných nadriadeným, je teda koncipovaná značne široko. Preskúmanie rozhodnutia súdom sa končí vydaním rozhodnutia v spornej záležitosti, v ktorom súd potvrdí alebo zruší napadnuté rozhodnutie. Zmeniť rozhodnutie nemôže. Ak súd zruší rozhodnutie služobného orgánu, pri vydávaní nového rozhodnutia je služobný orgán viazaný právnym názorom súdu.

Záver

Na základe uvedeného možno konštatovať, že výrazom verejnoprávnej povahy služobného pomeru je existencia niektorých charakteristických znakov tohto vzťahu, inak tiež typických pre vzťahy v oblasti práva verejného. Služobný pomer sa zakladá k štátu, ako typickému subjektu verejnoprávných vzťahov, vzniká rozhodnutím (individuálnym právnym aktom) o prijatí občana do služobného pomeru, ktorému však vždy predchádza žiadosť občana o prijatie do predmetného vzťahu, čo svedčí o prelínaní pracovnoprávných a administratívno-právných prvkov v tejto oblasti. Po vzniku služobného pomeru, v priebehu realizácie práv a povinností vyplývajúcich z tohto vzťahu, sa prejavuje nerovné postavenie subjektov, prevládajú vzťahy nadriadenosti a podriadenosti. Zmluvná sloboda je značne obmedzená, je nahradená kategorickým vymedzením oprávnení a povinností subjektov, uplatňuje sa kogentná právna úprava.

Služobný pomer je vzťahom zvýšených práv a povinností jeho subjektov, v porovnaní so všeobecnou mierou práv a povinností občanov. Uvedené je kompenzované niektorými výhodami, najmä právne garantovaným služobným a platovým postupom, inštitútom definitívy, ako aj ďalšími kompenzačnými ustanoveniami. Vyjadrením verejnoprávnosti služobného pomeru je aj jeho osobitná, autonómna právna úprava, uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti, ako osobitného druhu právnej zodpovednosti, s výraznou vnútroorganizačnou povahou a sankciami verejnoprávnej povahy, ktoré korešpondujú s podstatou tohto vzťahu. Vzťahom nadriadenosti a podriadenosti zodpovedá aj spôsob riešenia sporov, o ktorých rozhoduje príslušný nadriadený, t. j. služobný orgán a až následne súd. [13, s. 49]

Pre služobný pomer príslušníkov PZ, ako právny vzťah, je charakteristické, že v ňom prevládajú prvky verejnoprávnej povahy, tieto sú v jeho obsahu dominantné a aj determinujú jeho právnu povahu (možno hovoriť o verejnoprávnom vzťahu).

Na druhej strane služobný pomer príslušníkov PZ treba posudzovať v celej jeho komplexnosti, z tohto pohľadu nemožno opomenúť v jeho obsahu prvky súkromnoprávnej povahy, dotvárajúce jeho právnu charakteristiku.

Služobný pomer príslušníkov PZ je právny vzťah, ktorý z hľadiska systemizácie práva do odvetví nemožno jednoznačne a bez pochybností začleňovať iba do jedného klasického odvetvia práva (interdisciplinárna povaha služobného pomeru). [14, s. 51]

Literatúra

- [1] Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon).
- [2] Judikatúra Českej republiky (SJ č. 8/1997) In : BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R.: *Pracovné právo*. Bratislava : Sprint, 2002.
- [3] KURIL, M.: Šesť dekád normotvorných aktivít Rady Európy a ich význam pre Slovenskú republiku. In : *Policajná teória a prax*, no. 3, 2009.
- [4] KURIL, M.: Medzinárodná organizácia práce na prahu nového milénia. In : *Policajná teória a prax*, no. 1, 2008.
- [5] BOGUSZAK, J. a kol.: *Základy teórie práva*. Praha : Aleko, 1991.
- [6] ČEBIŠOVÁ, T.: *Státní služba*. Praha : 1981.
- [7] KÁLENSKÁ, M.: K právnímu postavení státních zaměstnanců. In : *Právní obzor*, no. 2, 1994.
- [8] KNAPP, V.: O právnických osobách. In : *Právník*, no. 10-11, 1995.
- [9] KOSTEČKA, J.: Reforma státní služby a její ústavní zakotvení. In : *Právník*, no. 8, 1992.
- [10] GALVAS, M.: Několik úvah o smluvní slobodě a jejich projevech v pracovním právu. In : *Právník*, no. 4, 1999.
- [11] KURIL, M.: K niektorým aspektom právnej úpravy výkonu závislej práce z hľadiska Ústavy Slovenskej republiky. In : *Verejná správa a regionálny rozvoj*, č. 1, 2012.
- [12] BAŽIL, Z.: O analógii, jejím použití v legislativě a v správním právu. In : *Správní právo*, no. 3, 1995.
- [13] KURIL, J. a kol.: *Služobný pomer príslušníkov PZ*. Bratislava : APZ, 2010, ISBN 978-80-8054-502-4.
- [14] KURIL, J.: *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov PZ*. Bratislava : APZ, 2007, ISBN 978-80-8054-405-8.
- [15] Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
- [16] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.
- [17] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [18] Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.
- [19] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [20] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [21] Internetové pramene: www.justice.gov.sk, www.eur-lex.eu.

Rozvoj malého a stredného podnikania na Slovensku v kontexte jednotného európskeho trhu

Viera ČIHOVSKÁ*

Development of small and medium enterprises in Slovakia in the context of the single european market

Abstract

Small and medium-sized business is known in Europe and in the world as an important pillar of the economy. Slovakia's accession to the European integration structures opened up great opportunities for SMEs to establish themselves within the large European market. As SMEs benefit from our membership of the EU support and assistance as well as entry into the Common Market we investigated the on-line query on a sample of 256 businesses.

Keywords: *small and medium-sized enterprises, European integration, the European single market, market research, on-line query*

JEL Classification: L22, L25

Úvod

V posledných rokoch zaznamenávame prudký vzostup rastu počtu malých a stredných podnikov (MSP) v Európe i vo svete. Svedčia o tom základné štatistické údaje, ktoré deklarujú, že malé a stredné podnikanie sa stáva základným pilierom európskej ekonomiky. V minulom roku tvorili malé a stredné podniky v EÚ až 99,8 % všetkých podnikov, pričom ich podiel na zamestnanosti sa pohyboval v priemere okolo 70%, čo je viac ako 87 miliónov ľudí. Na Slovensku začal rozvoj malého a stredného podnikania písať svoju históriu až po roku 2000, po transformácii plánovanej ekonomiky na trhovú. Za dve desaťročia budovania svojej existencie si obhájili svoje postavenie na trhu a dnes tvoria malé a stredné podniky 99% na celkovom počte podnikov v SR a zamestnávajú 68,6% pracovníkov.

Vstup Slovenska do európskych integračných štruktúr otvoril nové možnosti aj pre MSP. Jedným z najvýznamnejších úspechov európskej integrácie bolo utvorenie jednotného vnútorného trhu, ktorý predznamenal transformáciu jednotlivých národných trhov na jeden veľký medzinárodný trh s obrovským potenciálom bez vnútorných hraníc, ktorý dnes tvorí viac ako 500 miliónov obyvateľov. Jeho založením na začiatku roku 1993 vznikol priestor, ktorý umožnil voľný pohyb tovaru, služieb, pracovných síl a kapitálu a otvoril tak možnosť aj pre malé a stredné podniky etablovať sa na tomto trhu, ponúkať svoje produkty a služby zákazníkom celej Európy.

V rámci projektu VEGA 1/0047/11 „Konceptcia európskeho marketingu a segmentácia spoločného trhu so zameraním na výber a implementáciu marketingových stratégií pre

* prof. Ing. Viera Čihovská, PhD., Katedra manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: viera.cihovska@vsemvs.sk

zvýšenie konkurenčnej schopnosti slovenských podnikov na trhoch EÚ“, sme realizovali prieskum o konkurenčnej schopnosti, problémoch, možnostiach a postojoch malých a stredných podnikov v SR na spoločnom trhu EÚ. Cieľom príspevku je v tomto kontexte priblížiť problematiku významu a rozvoja malého a stredného podnikania v EÚ a na Slovensku a deklarovat' výsledky prieskumu v tejto oblasti na vzorke 256 respondentov.

1 Význam a rozvoj malého a stredného podnikania v EÚ a na Slovensku

Malé a stredné podniky tvoria absolútnu väčšinu podnikov v Európe i vo svete. Ako deklaruje tabuľka č. 1, v EÚ je v súčasnosti asi 20 839 226 všetkých podnikov, pričom MSP tvoria spolu až 20 796 192 subjektov, čo predstavuje 98,2% všetkých podnikov. Až 92,1% z nich tvoria mikropodniky, 6,6% malé podniky, 1,1% stredné podniky a len 0,2% veľké podniky. MSP v EÚ vytvárajú spolu HDP v hodnote 3 492 979 mil. eur, čo predstavuje 58,4% novovytvorenej hodnoty v celej EÚ. Zamestnávajú 87 460 792 pracovníkov, čo tvorí 66,9% všetkých zamestnancov EÚ, pričom mikropodniky mali podiel na zamestnanosti takmer 30%.

Podľa Štatistického úradu SR predstavoval na Slovensku v septembri roku 2011 podiel mikropodnikov až 92 % a podiel veľkých podnikov tvorilo len 0,23 %.

Tabuľka č. 1

Počet a podiel podnikov v EÚ za rok 2010 (odhad)

	Mikro	Malé	Stredné	MSP spolu	Veľké	Spolu
Podniky v EÚ						
Počet	19 198 539	1 378 401	219 252	20 796 192	43 034	20 839 226
%	92,1	6,6	1,1	99,8	0,2	100
Zamestnanosť EÚ						
Počet	38 905 519	26 605 166	21 950 107	87 460 792	43 257 098	130 717 890
%	29,8	20,4	16,8	66,9	33,1	100
Pridaná hodnota						
EUR Millions	1 293 391	1 132 202	1 067 387	3 492 979	2 485 457	5 978 436
%	21,6	18,9	17,9	58,4	41,6	100

Zdroj: European Komision, 2011. [Online], [citované 5. mája 2012]. Dostupné na [www:<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis).

Malé a stredné podnikanie tak v súčasnosti tvorí základný pilier jednotlivých ekonomík EÚ so zabezpečovaním mnohých významných úloh a funkcií. Podľa viacerých odborníkov, ktorí sa danou problematikou zaoberajú (Weber, Kolb, Srpová, Chodasová) možno za najvýznamnejšie funkcie označiť nasledovné:

- Ekonomická funkcia. MSP zvyšujú počet firiem, ktoré pôsobia v danom odvetví a tým prispievajú k zvýšeniu konkurencie na trhu. Často vyplňajú medzery na trhu a zabezpečujú činnosti, ktoré by boli pre veľké podniky neefektívne, alebo o ktoré nemajú záujem.
- Vytváranie nových pracovných príležitostí. MSP vytvárajú nové pracovné miesta a pomáhajú znižovať nezamestnanosť v rámci štátu i jednotlivých regiónov.

Pomáhajú tak riešiť stabilitu v krajine a vyrovnávať rozdiely medzi jednotlivými regiónmi.

- Dodávateľská funkcia. MSP sú dodávateľmi tovarov a služieb tak pre konečných spotrebiteľov, ako aj subdodávateľmi pre výrobnú sféru veľkých podnikov vrátane zahraničných investorov.
- Konkurenčná funkcia. MSP svojim počtom a inováciami zvyšujú konkurenciu v danom odvetví a často zabraňujú monopolnému správaniu veľkých firiem.
- Inovačná funkcia. MSP sú často zdrojom technických a technologických inovácií a dokážu rýchlejšie aplikovať výsledky vedy a výskumu do praxe.

Malé podniky majú mnohé výhody, ktoré im umožňujú rýchlejšie a pružnejšie reagovať na zmeny na trhu a požiadavky zákazníkov. K hlavným výhodám MSP patria hlavne: veľkosť, jednoduchšia a flexibilnejšia organizačná štruktúra, čo umožňuje rýchlejšiu reakciu na zmeny trhového prostredia a väčšiu citlivosť k požiadavkám zákazníkov a aktívnejšiu účasť na inováciách. Inovačná činnosť je typická hlavne v tých priemyselných odvetviach, ktoré sa nachádzajú v počiatočných fázach životného cyklu, napr. biotechnológie, telekomunikácie, výroba medicínskych zariadení, a pod.

MSP sa tak stali dodávateľmi a subdodávateľmi tovarov a služieb nielen pre konečných spotrebiteľov, ale aj pre podniky vo významných odvetviach ako napr. automobilový, elektrotechnický priemysel, strojárenské odvetvia a pod. Sú schopné sa oveľa rýchlejšie a kvalitne prispôbiť novým požiadavkám trhu ako veľké firmy a kompletizovať, dopĺňať a rozširovať svoj výrobný sortiment bez veľkých nákladov. MSP svojou flexibilitou a štruktúrnou adaptabilitou, schopnosťou rýchlejšie využívať nové technológie, znižujú regionálne rozdiely v pracovných príležitostiach, dôchodkoch, v zásobovaní, v ponuke služieb a výrobkov a tým prispievajú k rovnomernejšiemu a proporcionálnejšiemu rozvoju celej ekonomiky.

Významná je úloha MSP pri udržiavaní existujúcich pracovných miest a tvorbe nových pracovných príležitostí, čo sa potvrdilo aj po nástupe finančnej a hospodárskej krízy a jej pretrvávajúcich dôsledkoch na ekonomiku. Malé a stredné podnikanie tak výrazne pomáha stabilizovať sociálno – ekonomickú situáciu obyvateľov, vytvárať nové pracovné príležitosti a zamestnávať obyvateľstvo aj v neatraktívnych regiónoch a umožňuje tak prekonávať neodôvodnené sociálne rozdiely. MSP napomáhajú tiež rastu kultúrneho štandardu obyvateľov, napr. tým, že zaškoľujú pracovníkov v nových profesiách, rozvíjajú podnikateľské zručnosti alebo oživujú staré tradičné výroby.

Malé a stredné podniky majú na druhej strane mnohé nevýhody, ktoré musia prekonávať. Sú to hlavne: nízky trhový podiel, nedostatok kapitálového vybavenia a problémy pri získavaní cudzích zdrojov. Vzhľadom na finančné bariéry a nedostatok kvalifikovaného personálu je rast malej firmy často limitovaný. Nedostatok špecialistov v podniku má za následok tiež slabšiu orientáciu v správnych, legislatívnych a daňových predpisoch a v ich zmenách, s čím súvisí aj ťažšie presadzovanie svojich záujmov pri príprave a návrhoch legislatívnych úprav a sťažný prístup k verejným zákazkám.

Malé a stredné podniky majú často problémy so zapájaním do náročných výskumných projektov. Dôvodom býva hlavne nedostatočná vonkajšia komunikácia, manažmentom MSP často chýba informovanosť o nových trendoch, inováciách, technologických novinkách. Malé firmy majú tiež ťažšie možnosti pre samostatné podnikanie na zahraničných trhoch, na druhej strane sú stále viac konfrontované zahraničnou – globálnou konkurenciou, ktorá ich vytláča z domáceho trhového prostredia.

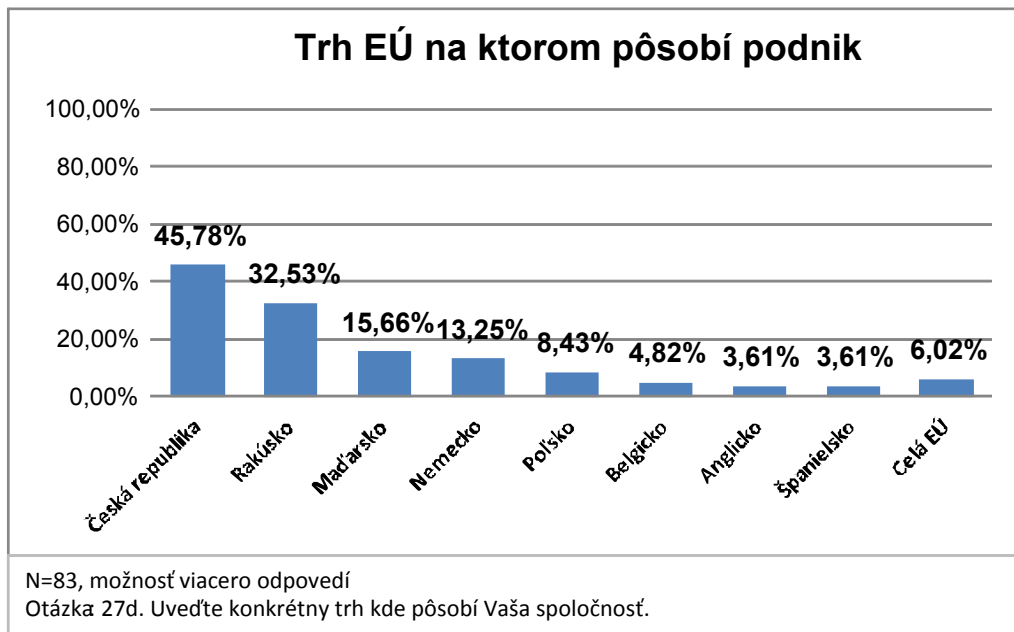
Pri vstupe na zahraničný trh majú často problémy pri analyzovaní podnikateľského prostredia, s rešpektovaním technických predpisov, adaptáciou ponuky, komunikáciou so zahraničným spotrebiteľom i miestnymi distribučnými sieťami, pretože všetky tieto činnosti sú spojené s vysokými nákladmi. Jedným z hlavných predpokladov pre uplatnenie malých a stredných firiem v konkurenčnom prostredí európskeho trhu je tiež dobrá marketingová orientácia, t. j. marketingovo riadená firma, vyžívajúca všetky marketingové aktivity.

2 Slovenské malé a stredné podniky na spoločnom trhu EÚ

Vytvorením jednotného európskeho trhu a vstupom Slovenska do hospodárskej a menovej únie sa otvorili veľké príležitosti aj pre malé a stredné podniky etablovať sa na veľkom európskom trhu. Ako slovenské MSP využívajú výhody nášho členstva v EÚ v oblasti podpory a pomoci, ako aj pri vstupe na spoločný trh, sme zisťovali v rámci on-line dopytovania na vzorke 256 náhodne vybraných podnikateľských subjektov. V prvej časti dotazníka sme sa zamerali na otázky, či podnik pôsobí na niektorom trhu EÚ a zisťovali sme jeho motiváciu k vstupu na trh EÚ. Zaujímalo nás tiež počet obsluhovaných krajín a konkrétne trhy, v ktorých podnik umiestňuje svoju produkciu. Zistili sme, že až 68% z dopytovaných podnikov nepôsobí na žiadnom trhu EÚ, len asi 1/3 podnikov umiestňuje svoje produkty na niektorom európskom trhu. Zaujímavé je, že až 65% z podnikov, ktoré ešte nevstúpili na trh EÚ, nemá túto ambíciu ani v budúcnosti. Podniky, ktoré už vstúpili na trh EÚ, pôsobia v jednej až troch členských krajinách EÚ. Skoro 21% podnikov obsluhuje viac ako 4 krajiny a menej ako 10 krajín EÚ. Ako deklaruje graf č. 1, najviac podnikov pôsobí v Českej republike - takmer 46%, potom nasleduje Rakúsko s viac ako 32% a Maďarsko s takmer 16%. 6% podnikov uviedlo, že pôsobí na trhoch celej EÚ. Slovenské MSP podľa výsledkov prieskumu najviac obsluhujú krajiny Vyšehradskej štvorky (Česko, Maďarsko, Poľsko), takmer 70% podnikov. Mnohé z nich pôsobia v pohraničných oblastiach, čo vyplýva najmä zo sociálnych väzieb a tradícií krajín V4.

Graf č. 1

Trh EÚ, na ktorom podnik pôsobí



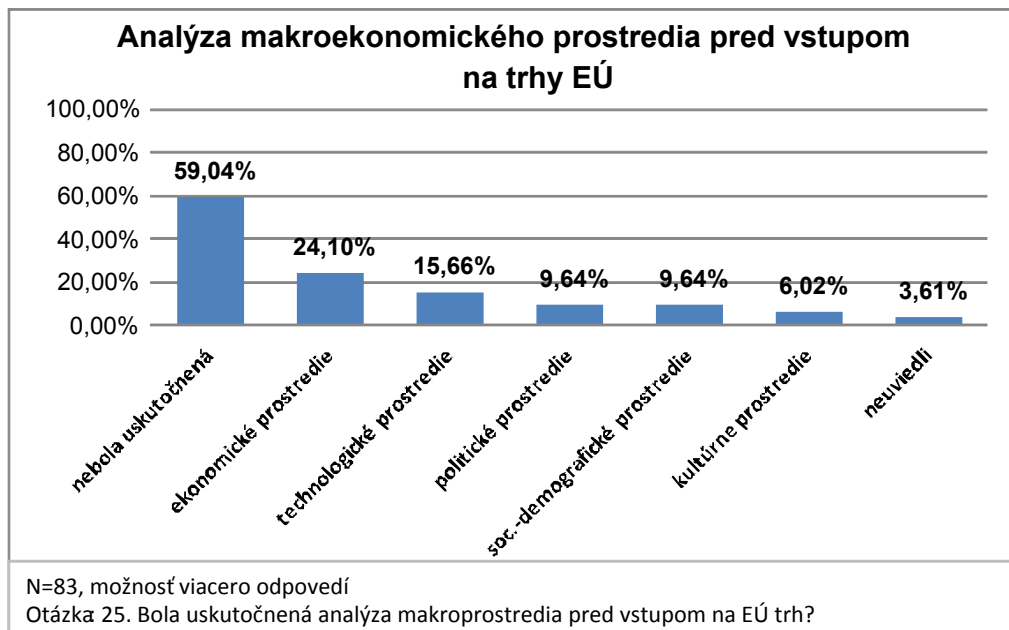
Zdroj: vlastné spracovanie

V prieskume sme ďalej sledovali, akú formu vstupu na európsky trh uprednostňujú podniky pri umiestňovaní svojich produktov a služieb. Takmer 80% podnikov vstupovalo na európsky trh priamym exportom, 6% podnikov využíva obchod na základe licencie, asi 2,5% podnikov vstúpilo na EÚ trh nepriamym exportom a 10% podnikov neuviedlo formu vstupu na trh EÚ.

Zaujímalo nás tiež, ako sú MSP pripravené na vstup na jednotný európsky trh, či pred vstupom na zahraničný trh realizujú marketingovú analýzu prostredia (krajiny, do ktorej vstupujú). Ako vidíme na grafe č. 2, takmer 60% podnikov uviedlo, že nerobia analýzu prostredia vôbec, asi 24% podnikov analyzuje ekonomické prostredie a asi 15% dopytovaných analyzuje technologické prostredie. Politické a sociálno-demografické prostredie skúmalo asi 9% podnikov. Kultúrne prostredie, ktoré je vysoko heterogénne v krajinách EÚ, analyzovalo len 6% podnikov.

Graf č. 2

Uskutočnenie analýzy prostredia pred vstupom na trhy EÚ



Zdroj: vlastné spracovanie

V druhej časti dotazníka sa mali podniky vyjadriť k otázke, aké opatrenia prijímajú vzhľadom na zvyšujúcu sa konkurenciu na našom trhu, ktorý sa otvoril po vstupe SR do EÚ aj zahraničným podnikom. Reakcie podnikov na zvyšovanie konkurencie na trhu SR prináša tabuľka č. 2.

Tabuľka č. 2

Reakcia podnikov na zvyšovanie konkurencie na trhu SR

Ako reagujete na zvýšenie konkurencie na našom trhu?	
zvýšenie kvality produktov/služieb	64,45%
nemusíme robiť nič	24,22%
zvýšenie investícií do vzdelávania zamestnancov	16,02%
zvýšenie investícií do technológií	14,84%
prijímanie kvalitnejšieho personálu	5,47%
neuviedlo	3,13%
iné	0,78%
počet	256

Zdroj: vlastné spracovanie

Viac ako 64% podnikov sa vyjadrilo, že zvyšuje kvalitu svojich produktov a služieb, 24% uviedlo, že nemusí robiť nič pre zvyšovanie konkurencieschopnosti podniku, 16% opýtaných zvyšuje investície do vzdelávania zamestnancov a takmer 15% podnikov zvyšuje investície do technológií.

Realizovaný prieskum zameraný na analýzu expanzie a konkurenčné schopnosti slovenských MSP na spoločnom trhu EÚ ukázal, že naše podniky nevyužívajú v dostatočnej miere možnosti, ktoré prináša veľký európsky trh a členstvo Slovenska v integračných štruktúrach EÚ. Za najväčšie bariéry pre vstup na trhy EÚ pokladajú malí a strední podnikatelia hlavne: nedostatok finančného kapitálu a skúseností, ako aj neschopnosť konkurovať produktmi a službami na zahraničnom trhu. Problémom je tiež nedostatočná pripravenosť a slabšia kvalifikačná úroveň manažmentu z oblasti marketingovej podpory pri vstupe na zahraničné trhy.

Záver

Malé a stredné podnikanie predstavuje základný element pre efektívne fungovanie trhovej ekonomiky. Ako ukazuje vývoj rozmachu malých a stredných podnikov v Európe i vo svete, podnikanie v tejto oblasti sa stáva hnacím motorom a meradlom rozvoja ekonomiky krajiny alebo regiónu. MSP pre svoju flexibilitu a adaptabilitu sú najlepším hnacím motorom zmien a nástrojom pre udržanie kroku s hlavnými svetovými trendmi. Pre slovenskú ekonomiku, ktorej hlavným cieľom je rýchle prekonanie recesie a dosiahnutie úrovne rozvinutých krajín EÚ, má rozvoj malého a stredného podnikania osobitne veľký význam. Preto je potrebné položiť väčší dôraz na rozvoj a podporu MSP zo strany vládnych i regionálnych orgánov, ktoré pomôžu zvýšiť ich konkurencieschopnosť a účinnejšie zapájanie do kooperačných vzťahov na národnej i medzinárodnej úrovni.

Literatúra

- [1] ČIHOVSKÁ, V. 2011. Euromarketing - podnikateľská koncepcia pre spoločný trh Európskej únie. Bratislava : Ekonóm, 2011. ISBN 978-80-225-3310-2.
- [2] HARRIS, P. - MCDONALD, F. 2007. European Business and Marketing. London : Sage Publications, 2007. ISBN 1-85396-251-1.3.
- [3] CHODASOVÁ, A. - BUJNOVÁ, D. 2008. Podnikanie v malých a stredných podnikoch. Bratislava : Ekonóm, 2008. ISBN 978-80-225-2554-1.
- [4] NEKOLOVÁ, V. 2011.: Dimenzie jednotného európskeho trhu v kontexte rozvoja malého a stredného podnikania v SR - Dizertačná práca. Bratislava, 2011. Evid. č. 16100/D/2012/1407506683.
- [5] WEBER, W. - KOLB, M. 1977. Einführung in das Studium Betriebs - wirtschaftslehre. C.E.Poeschle Verlag: Stuttgart 1977.
- [6] EUROPEAN COMMISSION. 2003. Enterprise and Industry: Small and medium-sized enterprises. European Commission. [Online] 2003. [Dátum: 31. 7 2012.] <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm>.
- [7] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. [Online] [Dátum: 12. 9. 2011.] <<http://www.statistics.sk/pls/elisw/vbd>>.

Social Innovations in the Management of Higher Education: the Case of Mykolas Romeris University

Eglė BILEVIČIUTE - Tatjana BILEVIČIENE - Agota GIEDRE RAIŠIENE*

Abstract

Management methods, leadership, criteria of return, investment and marketing strategies taken from business management have become a common challenge for high education. Universities have become an integral part of national innovation system, and able to contribute significantly to the edge of the economic progress.

Mykolas Romeris University is developing a new strategy to successful integration into the international area of higher education and scientific research development processes. This strategy is based on structural and social innovations. The article presents some of the aspects of management reforms carried out in MRU that are meant to improve university management processes, the quality of studies and services, and to increase the attractiveness of University for future students from Lithuania and abroad.

Key words: *social innovations, university management, higher education, Mykolas Romeris University, Lithuania*

JEL Classification: I 123, I 125

Introduction

In the future, the growth and social welfare will be more and more reliable on industries and services promoting the use of knowledge, and more and more workplaces will require knowledge of higher education. The European Commission has offered an updated strategy of European Union economic growth in the communiqué 2020 EUROPA [4]. The strategy includes essential goals in fields of employment, innovations, education, social inclusion, climate and energy. These goals are connected and supplement each other. Education is comprehended as one of the main supports for EU domestic politics. The creation of European higher education space is a requirement for increasing the attractiveness and competitiveness of European higher education institutions [16]. Modern tendencies in management processes of various countries and regions show that higher education is becoming an important factor that has an enormous influence on different world regions.

Country economics need people with particular abilities and digital skills adaptable in various fields, who would be creative, flexible and would perfectly know the chosen field. As the number of high school graduates is increasing, the number of systematic changes and education quality must also increase, new ways of realizing education must be

* Prof.dr.Eglė BILEVIČIUTE, Faculty of Law, Mykolas Romeris University, Lithuania, e-mail: eglek@mruni.eu; Assoc.prof.dr.Tatjana BILEVIČIENE, Faculty of Economics, Mykolas Romeris University, Lithuania, e-mail: tbilev@mruni.eu; Assoc.prof.dr.Agota GIEDRE RAIŠIENE, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, Lithuania, e-mail: agotar@mruni.eu, Ateities str. 20, Vilnius LT-08303

created. Moreover, in spite of different effect of demographic aging in European countries, the numbers of graduates who traditionally supplement the ranks of high school students is decreasing everywhere [5]. Due to this reason, the University management reforms are directly or indirectly influenced by global social, economical, cultural and demographical changes in the world and Europe. High schools open for innovations must react to changes and challenges that take place in their environment and become involved into competitive struggle in the fields of studies and scientific researches.

Universities play the essential role in the fields of education, researches and innovations. The main mission of universities is to strengthen the knowledge-based society. Citizen education has influence on the individuals' possibilities to consolidate in the labor market. In addition, citizen education influences the inner development and productivity of the country [6]. Competition in high education fields and new challenges determined the fact that universities are reforming their management. Management methods, leadership, criteria of return, investment and marketing strategies taken from business management have become a common matter in high education.

The goal of the article is to present some of the aspects of management reforms carried out in MRU that are meant to improve university management processes, service (studies) quality and to increase the attractiveness for future students.

Research methods: literature analysis, documents analysis, SWOT analysis with results obtained from a survey, organized nominal group technique.

1 Context of higher education reforms

Education persists as one of the most important factors of modern knowledge economics development. Successful development of economics is increasingly related to the level of investment into people and growth and development of intellectual potential. In countries with higher level of investment into human capital, the growth of Gross Domestic Product for one person is more intensive. Education, investment into human capital is an important factor for the individual himself, the company and the growth of country economics. The individual has direct benefit occurring as increased payment, career possibilities and indirectly – new knowledge adaptable and useable in labor market is obtained. The benefit for country is the increasing number of qualified specialists [6; 15]. The necessity to promote the country's economic growth and the international value of students increases the need to ensure high quality of higher education.

Globalization processes and the development of knowledge-based society change the conditions of university work and create new requirements for their management. New requirements for universities are formed by the groups of interest – students themselves, employers, state institutions, the whole society. Students choose studies in both native and abroad universities. Those who finish the universities get into global labor markets [1; 2].

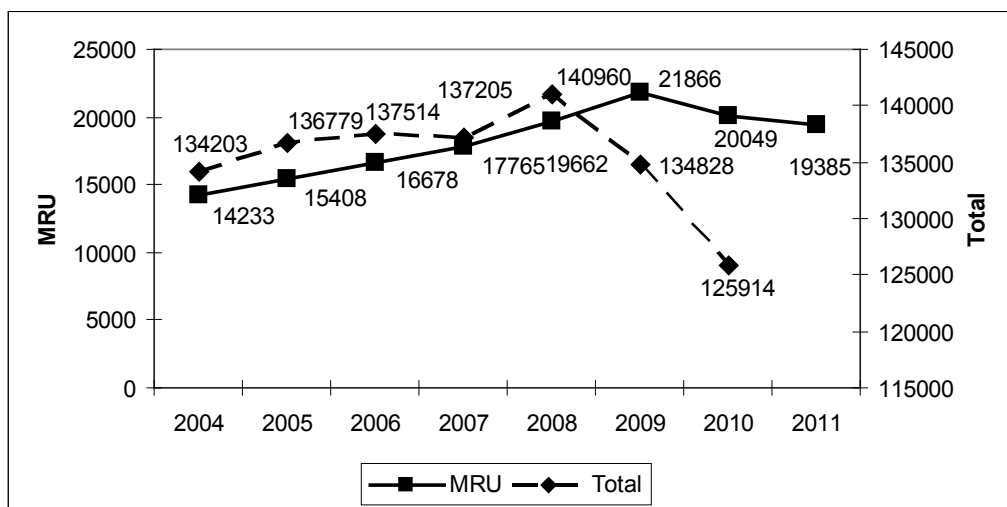
With the reproductive and demographic crisis getting deeper, the sharpening competition between high schools is going to keep on this way. Only the high schools who present modern and flexible study programs will remain in the high education and studies market. They will not only attract students, but also the best teachers and scientists.

In the European high education space, the high schools are and will keep on uniting into networks (consortiums) and sharing the higher education market [2].

Analyzing the dynamics of number of students in Lithuania’s universities and Mykolas Romeris University, a sudden drop may be observed in the number of students in Lithuania from the year 2008 (Figure No.1). This process had no influence on Mykolas Romeris University until the year 2010. However, in the recent years, a decreasing number of students in MRU may also be noticed.

Figure No.1

Dynamics of number of students in Lithuania and MRU



Source: [10; 11; 12]

Essential reforms are needed in universities when seeking for higher quality and attractiveness. The universities that will fail to start changing – due to lack of motivation, inability to carry the reforms out or due to insufficient resources – will have to overcome even a bigger obstacle in the future that will not be possible to overcome by their graduates and countries [3].

Defining the quality of higher education management and its measurement is difficult. Despite this difficulty, higher education institutions are putting a lot of effort in to increase the management quality. Two methods for increasing the higher education quality may be predicted. Some authors suggest giving more attention to the quality of administrative and service functions. Others claim that teaching and learning quality should be concentrated on. Considering the tendencies present, an integrated approach should be applied – the main attention would be given to teaching and studying without forgetting about the effectiveness and efficiency of administrative functions and services [2].

The higher education market forming in the European higher education space, increasing competition (the most advanced high schools and their networks reform their management

and create conditions for the fastest possible knowledge, technology, scientific inventions and innovations transformation into the systems of their country's economic system while competing with each other), increasingly massive higher education, decreasing funding, internationalization, increasing of autonomy, formation of internal and external processes for quality assurance and the inclusion of social partners into university management processes have determined the changes in the universities' work and partnership with other higher education institutions and are forming the necessity of further university management improvement.

2 Innovations of University management for increasing the attractiveness for students

The conformity between science and study politics and fast paced changing needs, the successful realization of assignments is vastly related to the flexibility and adaptability of strategic planning. These new directions of work are vitally important for prosperity of Europe, universities themselves, companies, organizations, various regions. Universities had to over take many business management principles in order to be able to compete when attracting students. One of the main criteria for university survival is qualified scientific and pedagogic personnel and higher education services oriented to the client and needs of labor market conforming to the time period. Managerial management methods over taken from business, leadership, criteria of return, investments and marketing strategies have become a common matter in higher education [9].

External factors of university changes influence the internal management of universities. Universities are becoming more and more oriented to the society. Social partners, members of the community are involved into the internal management structures of high schools. Universities do not only execute their traditional functions, but widen them to the so called Third Mission of the University, that forms as a response to challenges of knowledge-based economy and helps to transform the universities into entrepreneurial organizations that are able to productively contribute to the development of economy by directly connecting science and innovations in industry, business trades, etc. [7].

The universities are becoming an immediate part of national innovational system. The execution of Third Mission of the University forces the universities to create internal structures, interactions and processes that were not characteristic for high schools earlier. The traditional structures such as science departments and research centers change a lot as well by starting to carry out relevant applied researches and by hiring not only science specialists, but industry, business and other specialists as well. Business experts that are invited to researches and tuition processes help students to gain work experience faster, widen the learning strategies, become common subjects of academic life. The European Commission emphasizes the necessity of switching to social contracts between students and universities in some guidelines for development of higher education.

Higher education increases the individual's potential and provides the graduates with knowledge and the most important universal abilities that help them to take jobs that require high qualification. The inclusion of employers and labor market institutions into

the activity of tuition program making and realization, support for employees' exchange and promotion of professional practice could contribute to a better coordination of tuition programs with present and future labor market needs, higher possibilities of employment and stronger enterprise. The input of higher education to the creation of workplaces, economics development and its international attractiveness could be increased by ensuring strong and effective links between education, scientific researches and business – the so called knowledge triangle. The transition to the so called open innovations has activated the knowledge streams and motivated the new format cooperation between education institutions, scientific research organizations and companies. However, the higher education institutions' abilities to integrate the results of scientific research and innovative practice into tuition programs and to realize the potential for the creation of most marketable products and services remains poor [5].

3 Improvement of internal management of Mykolas Romeris University corresponding to modern challenges of higher education

The mission of Mykolas Romeris University is to educate the society, store and uphold the intellectual potential, raise leaders that would be able to create and implement innovations determining manifold development of science, culture and technology and to spread knowledge and innovations. To achieve these goals, MRU refers the traditions of European and Lithuanian universities, democracy principles and respects the human values.

The main goal of MRU is to become a competitive, international university network included, demanded joint study programs offering and high international level research executing high school, that would attract students, teachers and researchers from Lithuania and abroad, prepare high qualification specialists according to the needs of the country and labor market, ensure the unity of studies and science, widen the international study exchange, deepen the integration into the academic community of Lithuania and abroad countries, form conditions for individual's continuous learning and apply modern management principles in the university management. The goals of higher education reforms started in Lithuania are close and acceptable for MRU as well [13; 14].

When planning the stages of MRU internal management improvement, a work group was formed and PEST and SWOT analysis were executed at the first place. The list of MRU management improvement factors was submitted for an expert evaluation by presenting it to the members of MRU internal management improvement work group. After carrying out the political, economical, social and technological factor (PEST) analysis, a list of external factors (opportunities and threats) was formed. After concluding the results of later group discussions, a full-scale list of strengths, weaknesses, opportunities and threats was prepared.

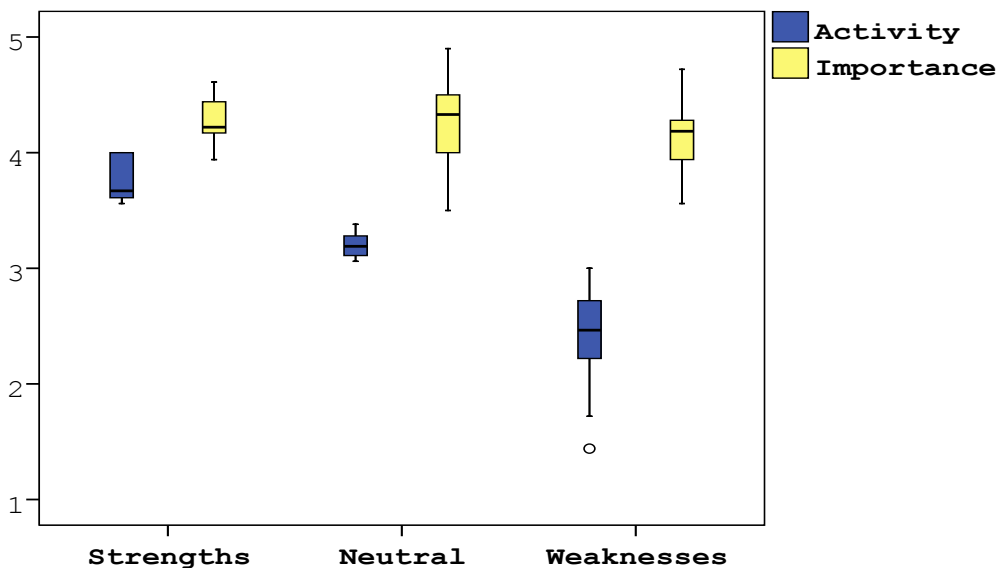
Factors with importance evaluations higher than 3,5 points were attributed to university's strengths by the project group. Factors the importance of which was evaluated by less than 3,5 points were attributed to weaknesses. The university strengths, for example, are a high number of students from Lithuania, accessibility of studies, systems of payment

for university work, popularity of study programs and their orientation to the market needs. The weaknesses named were: abroad students; teachers' ability to get involved in the international space and ability to change; classrooms space owned; visibility of scientific researches, their profitability, orientation to market needs and adaptation to different forms of presentation etc.

When analyzing the internal factors (Figure No. 2), it is noticeable that all factors were evaluated as very important (more than 3,5 points). However, an average of their realization is low. Due to this reason, only 5 out of 48 factors were attributed to strengths.

Figure No. 2

Evaluation of internal factors



Source: [10; 11; 12]

After the political, economical, social and technological factor (PEST) analysis, a list of external factors (opportunities and threats) was formed. Experts were asked to evaluate the opportunities in two aspects: the probability of opportunity emergence – evaluated in points from 1 (low probability) to 5 (high probability) and the attractiveness of opportunity – evaluated in points from 1 (not attractive) to 5 (very attractive). Threats were also evaluated in two aspects: the probability of threat – evaluated in points from 1 (low probability) to 5 (high probability) and the scale of possible threat consequences – evaluated in points from 1 (invisible consequences) to 5 (very heavy consequences).

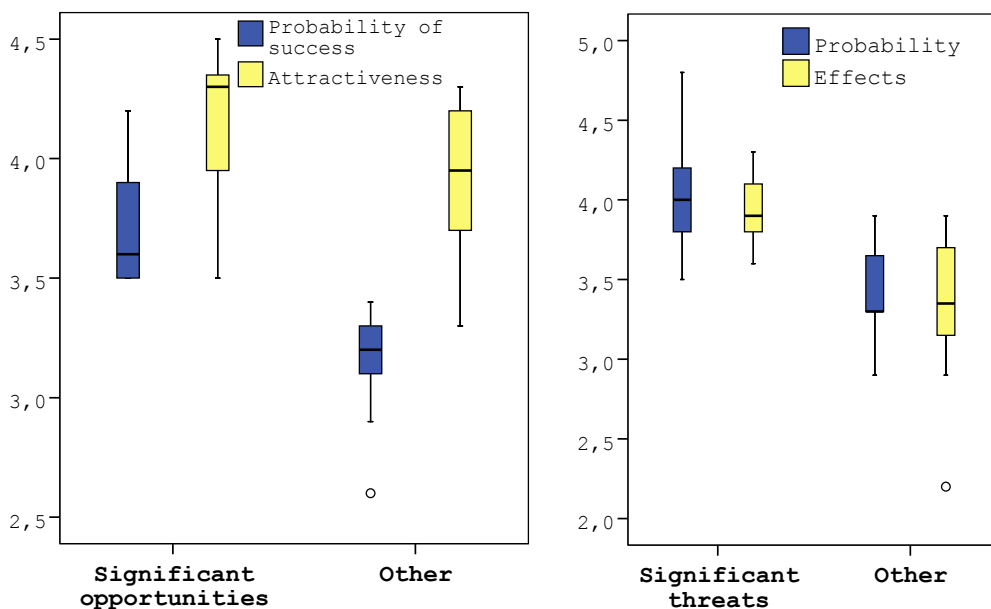
Opportunities, the probability and attractiveness of which were evaluated in more than 3,5 points were considered as significant for university's strategic decisions. The following opportunities were attributed to significant: transformation of Lithuanian universities' income structure, non-decreasing contests to the most demanded study programs; perks of membership in EU, EU structural and other fund support; development of informational

technologies; support for scientist exchange programs etc. The evaluation of opportunities is presented in fig. 3. It may be noticed that the average evaluation of opportunities is 3,5 points, 10 out of 25 opportunities were attributed to significant factors for strategic decisions.

Threats, the probability and possible consequences of which were evaluated with more than 3,5 points were considered significant for university's strategic decisions. The following threats may be attributed to significant: insufficient funding from the country to higher education and researches; unfavorable demographic changes, decreasing number of potential students; relatively low teachers' salary in Lithuania; decreasing funds for student carts; decreasing funds for household and education; imperfection of student crediting system; increasing specific weight of colleges; inclusion of abroad university branches into Lithuanian market of higher education etc. The evaluation of threats is presented in the Figure No. 3.

Figure No. 3

Significant opportunities and threats



Source: [10; 11; 12]

The final stage of situation analysis, a correlation between strengths and opportunities and threats, as well as a correlation between weaknesses and opportunities and threats, was analyzed. Correlation analysis has showed a connection between particular strengths and opportunities: there is a probability to keep a high number of students from Lithuania, because the contests to the most demanded study programs are not decreasing; a big

probability to keep or even increase the popularity of the university. This is also favored by non-decreasing contests to the most demanded study programs.

A connection between particular weaknesses and threats was also determined. For example, it might be difficult to attract more students from abroad due to abroad high schools preparing to establish in Lithuania. It might be difficult for the university to change because the coming abroad high schools may attract perspective teachers, with the help of which the university could increase its (studies) attractiveness. The greatest threat related to teacher escape is low teacher salaries. The profitableness of study programs may decrease due to worsening demographic situation.

According to SWOT analysis made, the project work group presented a project of Mykolas Romeris university management and activity improvement strategy, which includes the problems of University service marketing and image formation.

4 Implemented management innovations at Mykolas Romeris University

The year 2010 was a year of structural and managerial changes for Mykolas Romeris University. MRU has become the first Lithuanian university to change its status following the Science and Research Law [8], and from the year 2010 became a public institution. After making the reform, university formed its strategic goals: to create new attractive national and joint study programs, to establish in the market of continuous studies, widen the electronic studies and scientific work. A new structural and managerial system was modeled and realized. This system creates assumptions for realization of all the strategic goals and increasing of study quality. Management of university was optimized, resources were started to use more effectively.

New marketing objectives were defined in the new MRU strategy. It was hoped that a consistent realization of marketing means would allow to ensure a purposeful movement towards the long-term MRU goals. Marketing means were firstly considered as the university's strengths identified. The fact that this strategy – to present the university's strengths in publicity – was proven to work is showed by a public opinion survey made by research agency „Factus Dominus“ [17]. The respondents indicated a dynamic, flexible and innovation-susceptible organization with great infrastructure, developed internationality, good communication with students, developed studies, studying perks as MRU strengths. The questioned have also marked orientation to labor market needs (updates for study programs, creation of new study programs). The research made allowed not only to identify the primary values of marketing strategy evaluation (i.e. university reputation), but also to evaluate the university's program necessity in the target groups amongst the students of other universities, parents, employers and Lithuanians living abroad. The research results has allowed to more accurately name the priority marketing means in the year 2012 (preparing of study program packet in English language, improving of university's image in the elder part of Lithuanian society).

Mykolas Romeris University stays the second Lithuanian university according to priority given by individuals choosing studies. Despite a minor decrease in the number of students

in recent years, university maintains the position of one on the most attractive Lithuanian universities. It seeks to inform graduates and their parents about MRU study programs and achievements in science and other fields, the university is participating in the annual university fair „Learning, studying and career“ in Vilnius. Following the agreement signed with the Vilnius city municipality, the university teachers, workers of marketing department have started making presentations about the main specializations prepared in university (lawyer, economist, financier, etc.) in Vilnius city gymnasiums and secondary schools since the year 2011. Throughout the year 2011, 9 collaboration contracts were signed with the country gymnasiums and secondary schools. These contracts allow juridical opportunities for both the university and schools to establish more active connections in academic, cultural and other activities.

The university is implementing an internal system of study quality assurance, based on sharing the responsibility for study quality and collaboration. In the year 2011, new Study program committee regulations were confirmed. Referring to them, study program committees, the most important function of which is the assurance of study program quality, were renewed. Study program committees analyze and fix study programs, maintain connections with students, listeners and graduates, social partners of programs; along with other responsible subdivisions choose the teachers responsible for program execution, analyze the material and informational resources of the studies, plan the reception of program students and listeners. Seeking to ensure the study quality, increasing the trust of students, social and abroad partners, 10 bachelor and major study programs were submitted for evaluation to the Accrediting agency for health and social science studies AHPGS (*Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Gesundheit und Soziales*, Germany), which is a part of European higher education quality agencies register (EQAR). All of the programs were evaluated as very good. Referring to this international evaluation, SKVC has granted them a maximum accreditation term.

In the year 2011, with the help of expert group from the World university association, a full-scale internationality strategy analysis (ISAS) was made in Mykolas Romeris University. MRU was the first university in Europe to decide to take this step. The analysis has proven that the international standards of quality are being installed in the university. The university's strategy foresees transforming all the university's second stage study programs into joint studies that are realized along with the abroad partners. Such programs would provide the students with additional opportunities to study in abroad universities, reach additional study results and to compete in the international labor market. In the year 2011 Mykolas Romeris University was carrying out three joint study programs that were being studied by 66 students. Doctoral studies that help the most talented academic youth to integrate into national and international education environment are being widened. In the year 2011 Mykolas Romeris University and partners were granted to execute economy, management and administration, law, psychology, science of education and philology field doctoral studies. In collaboration with abroad universities following the *Erasmus Mundus* program, two joint doctoral study programs are being created and realized.

Seeking to create conditions for high as possible number of students to study abroad and obtain international study experience, the university is especially successfully participating in the most intense programs following Erasmus, NordPlus and other programs. Following seven projects executed in the year 2011, 57 MRU students were intensively studying abroad for two to three weeks. In the year 2011, the university has submitted 19 applications for EU Learning all life, Erasmus Mundus, NordPlus and other international programs to support joint study programs and to realize international educational projects. 10 out of 19 applications were successful. In the year 2011, an increasing interest in Mykolas Romeris University is observed amongst the abroad country citizens who wish to seek for bachelor or major degree. Seeking to attract abroad students to study in exchange programs and continuous studies, The University ensured a wide supply of subjects taught in foreign languages in the year 2011: students from abroad were offered to choose from a total of 210 study subjects.

Due to changes happening in the society (decreasing number of young students, high levels of emigration etc.), a need for more flexible study forms is growing. MRU is offering open remote studies during which not only new knowledge is obtained, but new challenges are being raised. In the year 2011, open remote studies in the university were chosen by 167 listeners. In the year 2011, during autumn semester, 27 percent of the listeners were living outside Lithuania. Listeners from Ireland, Great Britain, Portugal, Denmark, Norway, Switzerland, United States of America, Cyprus were studying in a remote way.

The university applies various forms of remote tuition: considering the needs, synchronous remote tuition (face to face lectures and their broadcast through internet) is coordinated with asynchronous (teaching material and assignments are accessed by signing in to Electronic study group servers), virtual learning environment is being developed, and conditions of electronic learning are being developed.

The teaching material for open remote studies is accessible to all students in a electronic study environment *Moodle*.

When applying modern technologies, all of the university's study programs are sought to make accessible remotely, and the teaching material of every study subject is being transferred to electronic environment as much as it is rational. The use of informational technologies and electronic study environment increases the study accessibility, allows to essentially decreasing the costs of knowledge transfer, use virtual modeling, simulation, electronic examination and other modern study tools.

Seeking to help scientists to collaborate with each other, organize joint projects, publications, science events and to participate more purposefully in international and national science initiatives, a Scientists'website was started to prepare. Along with the data of scientists who are participating in science programs, this website also includes calculation modules for academic exercise performance and the variable part of work payment for science publications.

A university's graduates' career observance system is installed, which will help to observe, store and analyze the data about the university's graduates registered in SODRA (system of social insurance). According to every study program, the system allows both the university and social partners to analyze the labor market tendencies, store and systematize the information about the situation in labor market, work payment change tendencies etc. [12].

Conclusions

1. Meaningful demographic, economic and political changes require an improvement in higher education management. In the European Union, during the last five years, several program documents regulating higher education reforms were accepted. Respectively in the year 2009, a higher education reform was started in Lithuania, a new Education and Research Act was accepted. The world and Lithuanian higher education space must change and accept innovations into the universities' internal management. Competition in higher education and new challenges has caused the universities to reform their management. Managerial and overtaken from business criteria, investment and marketing strategies have become a common matter in higher education.
2. The implementation of new university work strategy is meant to provide the students with an international standards meeting provision of knowledge, competitiveness of obtained specialty in Lithuanian and international markets, increased accessibility of studies, flexible entirety of payment, technical and technological means, study environment based on human values and versatile, interesting and purposeful social and cultural living environment. In addition, highest possible conditions should be created for the teachers and other employees to expose their professionalism. Moreover, a packet of incentives and motives should be implemented and allow to feel competitive in Lithuanian and abroad labor markets. Also, a community environment based on human and academic values is created, social security is ensured. As a result, the university's attractiveness and perspective will be ensured.
3. At the moment, the universities are forced to modernize their work, implement progressive methods of management in internal management systems with reference to the needs of globalization. Assuming this, a project „Vidaus valdymo tobulinimas Mykolo Romerio universitete“ (Improving of internal management of Mykolas Romeris University) was executed in MRU. The project work group has presented several offers for improving the university's work management and marketing. A wide scale survey amongst the citizens executed by an independent survey agency revealed that the chosen strategy is appropriate, because it enables the university to reach its goals, forms a good university's reputation and increases attractiveness.
4. Thanks to marketing strategies based on PEST and SWOT analysis and an improved internal management, MRU is popular amongst those entering the university. The number of students in the university is growing quickly and is now reaching 22 000. Due to the fact that the universities cannot remain inactive in the presence of nowadays challenges, the internal researches on work quality are becoming very important when universities seek to remain competitive.

References

- [1] BECKET, N., BROOKS, M. 2006. Evaluating quality management in university. *Quality Assurance in Education*, 14(2): 123–142, 2006, ISSN: 0968-4883.
- [2] BECKET, N., BROOKS, M. 2008. Quality Management Practice in Higher Education – What Quality Are We Actually Enhancing? *Journal of Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Education*, 7(1): 40 – 54, 2008, ISSN: 1473-8376.
- [3] Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission. Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy. Brussels, 20.4.2005 COM (2005)152 final. [Online] Dostupné na internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0152:FIN:LT:PDF>.
- [4] European Commission. 2010. Communication from the commission. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010 COM (2010) 2020. [Online] Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf.
- [5] European Commission. 2011. Commission working document on recent developments in European high educations systems. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe’s higher education systems. COM (2011) 567 final Brussels, 20.9.2011. [Online] Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/com0911_en.pdf.
- [6] GIŽIENE, V., Simonavičienė Ž., Jankauskaitė J. 2008. Aukštojo mokslo finansavimo įtaka lietuovos darbo rinkai. *Economics and Management*, 13: 505–510, Kaunas: Technologija, 2008, ISSN 1822-6515.
- [7] HILL R. P. 2004. The Socially-Responsible University: Talking the Talk While Walking the Walk in the College of Business. *Journal of Academic Ethics*, 2(1): 89–100, 2004, ISSN 1570-1727 (Print), 1572-8544 (Online).
- [8] Lietuvos Respublikos Mokslo ir studijų įstatymas. Vilnius, 2009 m. balandžio 30 d. Nr. XI-242.
- [9] MOSTA. 2009. Mokslo ir studijų valdymo kompleksinė analizė. Galutinė ataskaita. Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras, 2009. [Online] Dostupné na internete: <http://www.mosta.lt/senas/Projektai/files/Galutineeataskaita.pdf>.
- [10] Mykolo Romerio universitetas 2004–2009 m., MRU, 2010. [Online] Dostupné na internete: <http://www.mruni.eu/mrueltedokumentai/apieemru/dokumentai/MykoloRomeriouniversitetas2004-2009.pdf>.
- [11] Mykolo Romerio universitetas 2010 m. MRU, 2011. [Online] Dostupné na internete: http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/apie_mru/dokumentai/2010_mru_rektorius_ataskaita.pdf.

- [12] Mykolo Romerio universitetas 2011. MRU, 2012. [Online] Dostupné na internete: https://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/apie_mru/dokumentai/2011_mru_rektorius_ataskaita.pdf.
- [13] Mykolo Romerio universiteto 2010–2020 metų strateginis veiklos planas. MRU, 2010. [Online] Dostupné na internete: http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/apie_mru/dokumentai/mru_strategija_2010_2020_lt_final.pdf.
- [14] Mykolo Romerio universiteto Statutas patvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo 2009 m. liepos 23 d. nutarimu Nr. XI-411, MRU, 2009 [Online] Dostupné na internete: http://www.mruni.eu/lt/universitetas/apie_mru/dokumentai/statutas/
- [15] RUDZEVIČIUS, J. 2007. Studijų kokybės vadybos sistemų tyrimas. *Ekonomika*, 80: 51–69, 2007, ISSN 1392-1258.
- [16] Svarbiausi Bolonijos proceso dokumentai. Bolonijos–Londono laikotarpis 1999–2007 m. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija, 2008. [Online] Dostupné na internete: http://www.smm.lt/t_bendradarbiavimas/docs/Leidinys_Svarbiausi%20Bolonijos%20proceso%20dokumentai%202009-2010.pdf
- [17] Karjera, rinkodara, komunikacija. In: Mykolo Romerio universitetas 2011, MRU 2012, ISSN 1392–7310.

Fiškálne a ekonomické dôsledky krízy v krajinách EÚ

Jozef MEDVEĎ - Viktória VARGOVÁ*

Fiscal and Economic Implications of Crisis in Europe

Abstract

The paper deals with the term “crisis”, which has been the often discussed topic over last years and has influenced economic and social development in EU countries. The paper discuss the forms and implications of crisis with accent on banking and debt crisis. The objective of paper is to identify and to quantify fiscal and economic implications of crisis in Europe in context of feedback loop between banking and sovereign risk.

Keywords: *crisis, fiscal costs, public debt, economic indicators*

JEL Classification: E44, H63

Úvod

Kríza a jej dopady sú v súčasnosti často diskutovanými témami nielen v odborných kruhoch. Podľa vymedzenia ekonomickej teórie môže mať kríza rôzne podoby a prejavy. Aj dnes sme svedkami dosahov krízy a môžeme hovoriť o kríze bankovej, finančnej, hospodárskej a aktuálne aj o kríze dlhovej. Negatívne sprievodné javy a dopady sú rozmanité a rozsiahle. V podmienkach krajín EÚ, resp. Európskej menovej únie (EMÚ) môžeme kvantifikovať dopady krízy v oblastiach:

- verejné financie – či už vo forme priamych nákladov bankovej krízy či nepriamo formu nárastu verejného dlhu, čím sa dostávame k problému dlhovej krízy;
- reálna ekonomika – kde sa ako kľúčové problémy javia ekonomický rast a miera nezamestnanosti;
- finančné trhy – vysoký stupeň volatility.

Kríza a jej prejavy v Európe

Krízu definujú okrem iných aj autori ako Mishkin (1996), Goldsmith (1982) a Krugman (1979), ktorý definoval generácie modelov kríz. Krugmanove modely boli ďalej rozpracované autormi ako Roubini (1998), Garber, Obsfeld, Eichengreen a Bordó (2002). [1],[2] Pojem kríza je v ekonomickej literatúre obvykle spájaný s nežiaducim vývojom ekonomiky. Predstavuje fázu poklesu hospodárskeho cyklu, ktorá môže vyústiť do ekonomickej recesie alebo až depresie. Definícia pojmu „finančná kríza“ nie je v ekonomickej teórii úplne ustálená. Musílek (2004) definuje finančnú krízu ako „výrazné zhoršenie výraznej väčšiny finančných indikátorov, prejavuje sa nedostatočnou likviditou finančného systému, rozsiahlou insolventnosťou finančných inštitúcií, nárastom volatility výnosových mier

* prof. Ing. Jozef MEDVEĎ, PhD. – Ing. Viktória VARGOVÁ, PhD., Katedra financií, účtovníctva a poisťovníctva, BIVŠ, zahraničná vysoká škola, Námestie Slobody 3, 974 01 Banská Bystrica, e-mail: jozef.medved@bivs.sk, viktoria.vargova@bivs.sk

finančných inštrumentov, výrazným poklesom hodnoty finančných a nefinančných aktív a podstatným znížením rozsahu alokácie úspor vo finančnom systéme“. [3] S iným vymedzením pojmu finančná kríza sa možno stretnúť u autorov ako napr. Lamfalussy (2000), Goldsmith (1982), Lisý (2005) [4] a iní. Finančnú krízu môžeme stotožniť s poruchami finančného systému. Podľa charakteru porúch finančného systému možno definovať nasledovné prejavy krízy: menová kríza, banková kríza, dlhová kríza, systémová finančná kríza. [5, s. 298]

V období od roku 2008 až po súčasnosť menila kríza v krajinách Európy svoju podstatu – od krízy bankovej, krízy likvidity a fiškálnej až ku kríze hospodárskej. V súčasnosti sú viaceré krajiny eurozóny postihnuté krízou dlhovou.

Negatívne dopady súčasnej krízy odhalili vo viacerých krajinách eurozóny nezdravé väzby medzi stavom bankového sektora a verejnými financiami daného štátu. Autori Laeven – Valencia (2012) vymedzujú systémovú bankovú krízu, ktorá si vyžiadala vysoké fiškálne náklady, a tak ohrozila stabilitu verejných financií. [6, s. 4-5] Kým banková kríza súvisí predovšetkým s nedostatočnou likviditou a jej prejavom sú úpadky a konkurzy bánk, ale aj situácie, keď ich úpadkom zabránili výlučne vládne intervencie, Laeven – Valencia (2012) definujú bankovú krízu ako systémovú pri splnení dvoch podmienok:

- a) viditeľné znaky finančných ťažkostí v bankovom systéme (indikované stratami v bankovom systéme, úpadkami bánk, resp. ich likvidáciou);
- b) realizované významné zásahy do bankového systému ako odpoveď na problémy bankového sektora, pričom za významné zásahy do bankového systému je považovaný stav, keď sú splnené min. 3 zo 6 kritérií:
 - rozsiahla podpora likvidity (5 % z depozít a záväzkov voči nerezidentom),
 - hrubé náklady na reštrukturalizáciu bánk – najmenej 3% HDP,
 - významné znárodnenie bánk,
 - poskytnuté rozsiahle záruky,
 - rozsiahly predaj aktív (min. 5 % HDP),
 - zmrazenie depozít¹, resp. bankové prázdniny.

Medzi krajiny Európy, ktoré boli postihnuté systémovou bankovou krízou v období rokov 2008 – 2011, možno podľa vyššie uvedených kritérií zaradiť krajiny uvedené v tabuľke č. 1.

¹ Uplatňované skôr v rozvojových krajinách.

Tabuľka č. 1

Systémová banková kríza v krajinách EÚ

Krajina	Začiatok bankovej krízy	Preklopenie krízy do krízy systémovej	Rozsiahla podpora likvidity	Významné garancie za záväzky	Významné náklady reštrukturalizácie	Rozsiahly predaj aktív	Významné znárodnenie
Rakúsko	2008	2008	√	√	√		√
Belgicko	2008	2008	√	√	√		√
Dánsko	2008	2009	√	√			√
Nemec-ko	2008	2009	√	√			√
Grécko	2008	2009	√	√	√		√
Island	2008	2008	√	√	√		√
Írsko	2008	2009	√	√	√	√	√
Lotyšsko	2008	2008	√	√			√
Luxem-bursko	2008	2008	√	√	√		√
Holand-sko	2008	2008	√	√	√		√
Španiel-sko	2008	2011	√	√	√		√

Zdroj: Spracované autormi podľa [6, s. 6]

Autori Laeven a Valencia [7, s. 11] definujú simultánne krízy – dvojité či dokonca trojitú krízu, a to v prípade, keď banková kríza vzniká často spolu s krízou menovou či krízou dlhovou. Uvedené vymedzenie bolo formulované na základe analýzy kríz v období rokov 1970 – 2011. Grécko je príkladom súbežnej bankovej a dlhovej krízy.

Fiškálne dôsledky bankovej krízy v krajinách Európskej únie

Fiškálne dôsledky bankovej krízy sú kvantifikované ukazovateľmi:

- a) fiškálne náklady,
 - b) nárast verejného dlhu.
- a) Fiškálne náklady sú ponímané ako súčasť hrubých verejných výdavkov súvisiacich s reštrukturalizáciou finančného sektora, pričom môžu zahŕňať: fiškálne náklady spojené s rekapitalizáciou bánk, sú však vylúčené priame nákupy aktív a priame poskytnutie likvidity zo štátnej pokladnice.
- b) Nárast verejného dlhu je meraný za obdobie [T-1, T+3], pričom T je rok vzniku krízy. Pre krízy so začiatkom v roku 2008 je nárast vypočítaný ako rozdiel medzi pred - a po - krízovou dlhovou projekciou.

Prehľad definovaných dopadov na krajiny postihnuté bankovou krízou zobrazuje tabuľka č. 2.

Tabuľka č. 2

Fiškálne náklady a nárast verejného dlhu

Krajina	Začiatok krízy	Fiškálne náklady	Nárast verejného dlhu
	rok	% HDP	% HDP
Rakúsko	2008	4,9	14,8
Belgicko	2008	6,0	18,7
Dánsko	2008	1,0	24,9
Estónsko	2008	1,9	n/a
Francúzsko	2008	1,0	17,3
Nemecko	2008	1,8	17,8
Grécko	2008	27,3	44,5
Maďarsko	2008	2,7	-0,3
Island	2008	44,2	72,2
Írsko	2008	40,7	72,8
Taliansko	2008	0,3	8,6
Lotyšsko	2008	5,6	28,1
Luxembursko	2008	7,7	14,6
Holandsko	2008	12,7	26,8
Portugalsko	2008	0,0	33,6
Slovinsko	2008	3,6	18,0
Španielsko	2008	3,8	30,7
Švédsko	2008	0,7	11,1

Zdroj: spracované autormi podľa [6, s. 24 - 26]

Najvyššie náklady bankovej krízy spomedzi krajín EMÚ znášal Island a Írsko – vyjadrené v percentách HDP predstavovali až 44,2 a 40,7 %, čo sa premietlo aj do nárastu verejného dlhu. Pomerne výrazný nárast verejného dlhu zaznamenalo aj Grécko, Portugalsko a Španielsko.

Fiškálne náklady bankovej krízy v EÚ

Podľa údajov MMF ku koncu roka 2011 boli priame fiškálne náklady odhadované na 3,9 % HDP. Fiškálne náklady pozostávali primárne z nákladov na rekapitalizáciu bánk a na nákup aktív. Nasledujúca tabuľka podáva prehľad o forme a výške priamych fiškálnych výdavkov i poskytnutých záruk.

Tabuľka č. 3

Priame fiškálne výdavky a poskytnuté garancie

Krajina	Rekapitalizácia - forma a výška v % HDP	Nákup aktív (% HDP)	Iné	Celkové fiškálne výdavky (% HDP)	Záruky/garančné programy	
Rakúsko	Capital Injection Program	2,9	2,0	n	4,9	0,6
Belgicko	Ethias, Fortis, KBC, Dexia	5,8	0,0	0,2	6,0	7,7
Dánsko	Capital Assistance Program, Capital Injection - Fionia Bank	2,8	0,0	0,3	3,1	0,0
Francúzsko	SPPE, BNP, SG, Dexia	1,0	0,0	0,0	1,0	0,3
Nemecko	Federal and State Recapitalization	1,8	11,1	0,0	1,8	6,1
Grécko	Capital Injection Packages	25,4	0,0	1,9	27,3	0,0
Maďarsko	Capital Injection	0,1	0,0	2,6	2,7	0,0
Island	Securities lending, HFF, Saving banks	24,3	0,0	19,9	44,2	
Írsko	Bol, AIB, Anglo Irish EBS, INBS	40,7	20,3	0,0	40,7	19,1
Taliansko	Recapitalization Scheme	0,3			0,3	
Lotyšsko	Parex, MLBN	3,1	0,0	2,5	5,6	0,0
Luxembursko	Fortis, Dexia	7,7			7,7	
Holandsko	Fortis, ING, SNS, AEGON	6,6		6,1	12,7	10,8
Slovinsko	NLB, NKBM	0,8		2,8	3,6	
Španielsko	Recapitalization Program	2,0	1,8		3,8	0,0
Švédsko	Recapitalization Package	0,2		0,5	0,7	

Zdroj: IMF reporty a oficiálne web stránky, spracované podľa [6, s. 27 - 28]

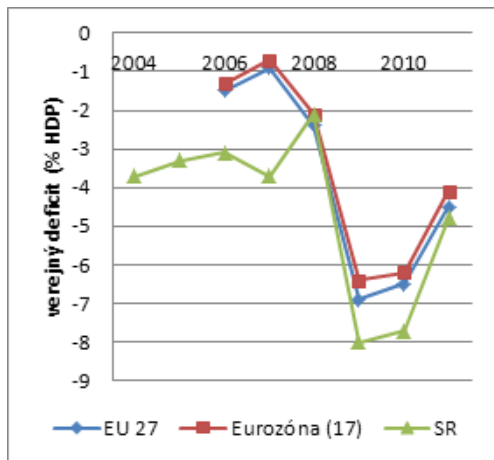
Dopady krízy na kondíciu verejných financií

Po dopadoch finančnej krízy sa rozsiahla podpora finančného sektora a fiškálna expanzia podpísali pod nepriaznivý vývoj vo verejných financiách krajín eurozóny, keď deficit verejných financií dosiahol v roku 2011 až 6 % HDP a priemerný verejný dlh 85 % HDP. Nerovnováhu verejných financií zobrazujú grafy č. 1 a 2²; spracované podľa údajov Eurostatu. [8] Je potrebné podotknúť, že vysoké deficity verejných financií a v niektorých prípadoch neudržateľnosť verejného dlhu, sú výsledkom historického ignorovania pravidiel uvedených v Pakte stability a rastu. [9, s. 15], [15, s. 513]

² Ilustračne do grafického zobrazenia vývoja verejného dlhu a rozpočtového deficitu priemeru krajín EÚ a eurozóny dopĺňame Slovenskú republiku.

Graf č. 1

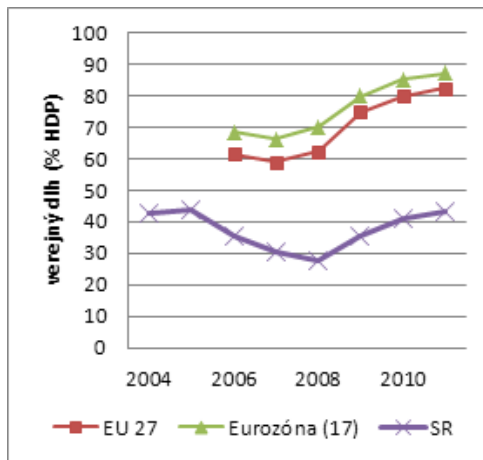
Vývoj verejného deficitu (v% HDP)



Zdroj: spracované autormi podľa údajov <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Graf č. 2

Vývoj verejného dlhu (v % HDP)



Zdroj: spracované autormi podľa údajov <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Osobitne možno definovať prejavy i príčiny dlhovej krízy v tzv. PIIGS krajinách – v Portugalsku, Írsku, Taliansku, Grécku a Španielsku. [10, s. 211] Do prehľadu zahŕňame aj Belgicko, ktoré sa dlhodobo vyznačuje vysokým verejným dlhom.

Tabuľka č. 4

Príčiny a prejavy dlhovej krízy krajín PIIGS

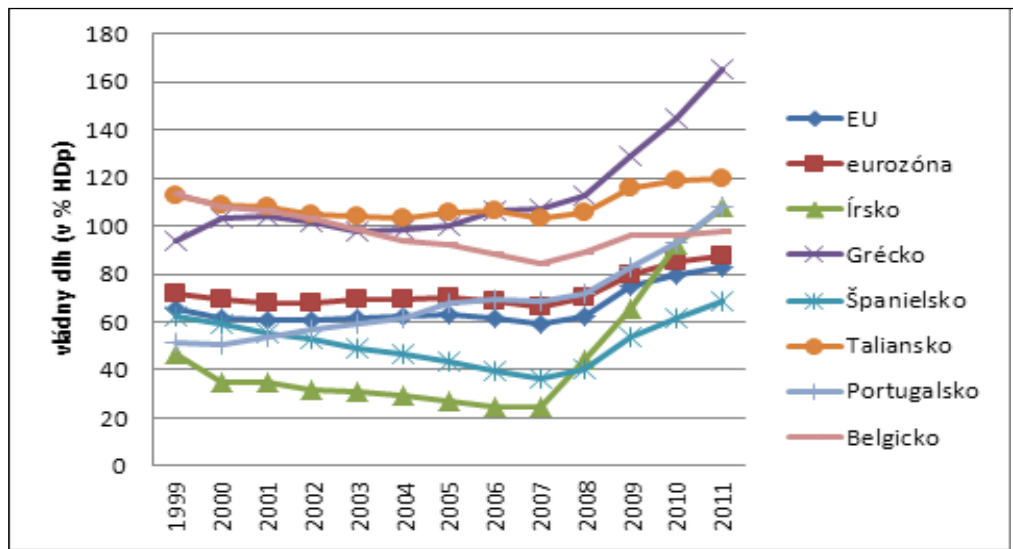
Krajina / 2011	Verejný dlh (% HDP)	Rozpočtový deficit (% HDP)	Príčiny
Grécko	165,3%	-9,1%	Nedostatočná konkurencieschopnosť krajiny a slabá diverzifikácia hospodárstva; vysoká zadlženosť krajiny; prebujnený sociálny systém.
Taliansko	120,1	-3,9%	Vysoká zadlženosť ekonomiky (dlh krajiny dlhodobo nad úrovňou 100% HDP); nestabilná politická situácia – časté zmeny v politickej štruktúre, ktoré znemožnili realizáciu štrukturálnych reforiem.
Írsko	108,2%	-13,1%	Banková kríza spôsobená bublinou na realitnom trhu; štát prevzal záväzky bánk, čo sa prejavilo výrazne v náraste dovtedy pomerne nízkeho verejného dlhu.
Portugalsko	107,8%	-4,2%	Vysoká zadlženosť domácností i štátu. Problémová štruktúra hospodárstva a nízka konkurencieschopnosť ekonomiky.
Španielsko	68,5%	-8,5%	Realitná bublina, keď rástla zadlženosť domácností, prasknutie realitnej bubliny spôsobilo problémy bankového sektora. Vysoká miera nezamestnanosti podmienená slabou konkurencieschopnosťou niektorých regiónov.
Belgicko	98,0%	-3,7%	Dlh dlhodobo cez 90% HDP, pomalý ekonomický rast a politická nestabilita. Problémy bankového sektora, ktoré odkryla záchrana Dexie.

Zdroj: spracované autormi, dáta dostupné na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Vo všeobecnosti mal maastrichtský verejný dlh rastúci charakter, a to od obdobia vzniku EMÚ. Graf č. 3 zobrazuje vývoj verejného dlhu priemeru krajín EÚ, priemeru krajín eurozóny a tzv. krajín PIIGS.

Graf č. 3

Maastrichtský vládny dlh v krajinách PIIGS a priemer EÚ a eurozóny (v % HDP)



Zdroj: spracované autormi podľa údajov dostupných na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

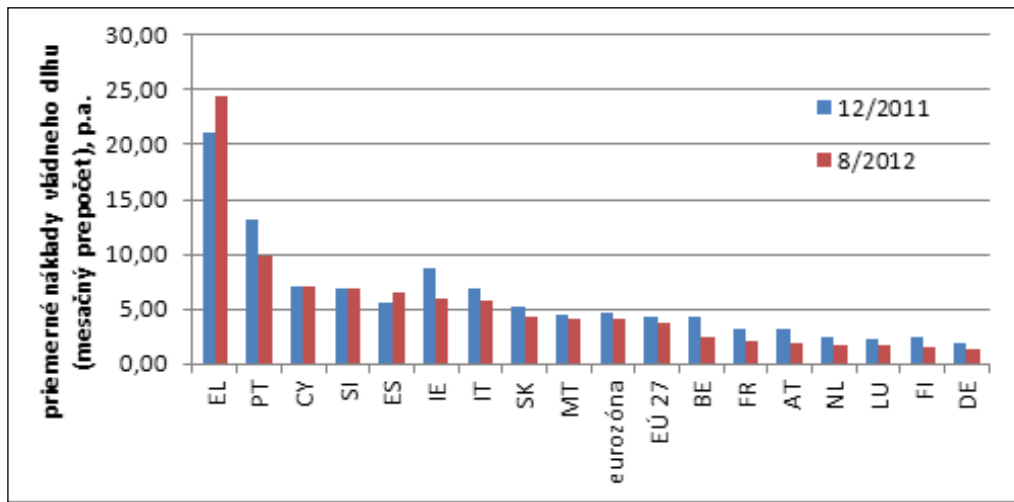
Najvyšší nárast pomeru vládneho dlhu k HPD sme zaznamenali v Grécku (v roku 2011 nárast 20,3%), ďalej v Írsku (v roku 2011 nárast 15,7%) a v Portugalsku (v roku 2011 nárast o 14,5%).

Náklady financovania vládneho dlhu

Pokles výkonnosti ekonomík, problémy v oblasti verejných financií sa premietli do nižšieho ratingu krajín s dopadom na zvýšenie nákladov refinancovania vládneho dlhu. Priemerné náklady financovania vládneho dlhu (mesačný prepočet) zobrazuje nasledujúci graf.

Graf č. 4

Priemerné náklady vládneho dlhu p. a. (mesačné prepočty)

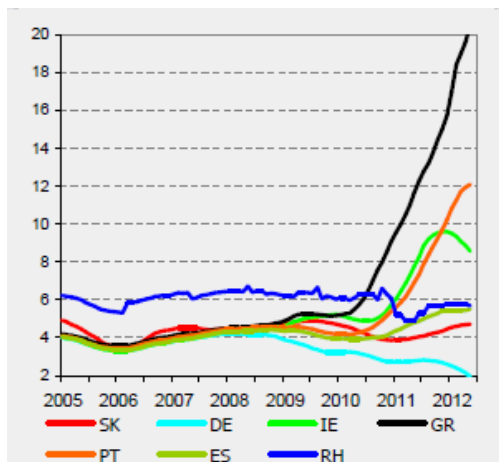


Zdroj: spracované autormi podľa údajov Eurostatu

Bližšie je zobrazený vývoj dlhodobej úrokovej miery vo vybraných krajinách eurozóny (ide o 12-mesačný priemer v %) – kým v Grécku predstavoval vyše 20%, výnosy nemeckých dlhopisov poklesli na 2%. [11] Riziková prirážka štátnych dlhopisov je ovplyvňovaná výškou ratingu, ktorý ilustračne zobrazujú tabuľka č.5. [12]

Graf č. 5

Vývoj dlhodobej úrokovej miery



Zdroj: www.nbs.sk, 3.9.2012

Pozn. RH – referenčná hodnota

Tabuľka č. 5

Rating krajín eurozóny

Krajina	Rating krajiny podľa S&P
Nemecko	AAA
Holandsko	AAA
Luxembursko	AAA
Fínsko	AAA
Francúzsko	AA+
Rakúsko	AA+
Belgicko	AA
Estónsko	AA-
Slovensko	A
Slovinsko	A
Malta	A-
Španielsko	BBB+
Taliansko	BBB+
Írsko	BBB+
Cyprus	BB
Portugalsko	BB
Grécko	CCC

Zdroj: Spracované autormi podľa údajov Standard & Poor's

Fiškálne náklady bankovej krízy sú evidentné. Empirické fakty [14, s. 6] naznačujú, že záchranná politika zahŕňajúca nekonečné dodávanie likvidity, opomenutie, či výnimky z regulácie a neobmedzené garancie vkladov zvyšujú fiškálne náklady. Minimalizácia tak ekonomických, ako aj fiškálnych nákladov bankovej krízy sa stáva významným cieľom politiky uplatňovanej v rámci jednotlivých krajín i integračných zoskupení.

3 Ekonomické dopady bankovej krízy v krajinách Európskej menovej únie

Ekonomické dopady krízy v krajinách Európy sú rozsiahle, a preto sa žiada venovať širší priestor všetkým faktorom a súvislostiam, ktoré spôsobili hospodársky vývoj v Európe. Z pohľadu komplexnosti skúmanej problematiky poukazujeme na vývoj vybraných a kľúčových ukazovateľov ekonomického vývoja, ktoré ovplyvnili prejavy krízy v EÚ, resp. EMÚ. Niektoré z indikátorov vývoja ponúkame v komparácii s vývojom v SR.

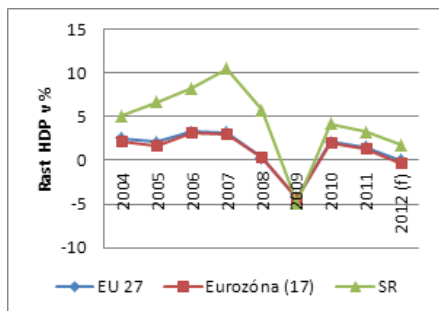
Akcent kladieme na vývoj rastu ekonomiky a miery nezamestnanosti, ktoré sú kľúčovým problémom súčasnej politiky Európy (mimo oblasti verejných financií, ktoré boli analyzované).

Kľúčovým ukazovateľom výkonnosti ekonomiky je HDP, resp. jeho vývoj v čase. Výkonnosť krajín EÚ jednoznačne poznačili dopady globálnej krízy (ktorá vo svojom priebehu menila charakter i dôsledky). Obdobie rokov 2007/2008 až 2010 možno označiť za krízu globálneho charakteru, čo sa prejavilo v poklese výkonnosti troch najsilnejších

ekonomík sveta – EÚ, Japonska a USA (Graf č. 7). Tu možno identifikovať negatívny vplyv globalizácie a vzájomnej prepojenosti ekonomík i finančných trhov. [10, s. 209]

Graf č. 6

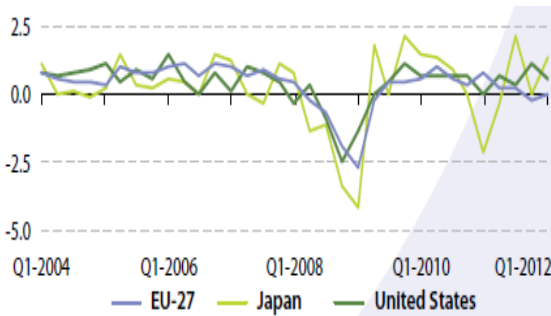
**Vývoj rastu HDP v %
rastu v %**



Zdroj: spracované autormi podľa údajov <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Graf č. 7

HDP EU, Japonska, USA – kvartálna miera

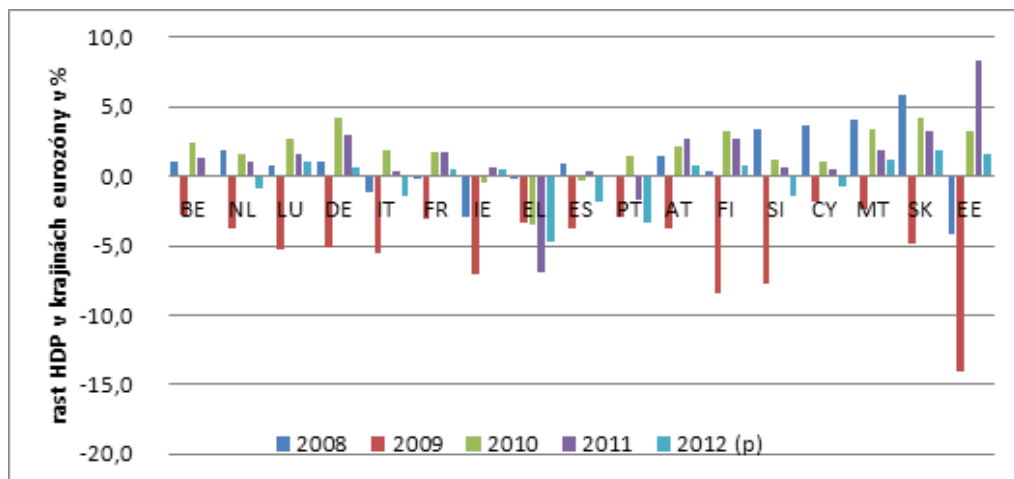


Zdroj: [/epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu), 3.9.2012

Vývoj výkonnosti Európy bol do značnej miery ovplyvnený globálnou ekonomickou krízou – s rôznym dopadom v jednotlivých ekonomikách eurozóny - z dôvodov kondície ekonomiky, jej štruktúry, rozvinutosti bankového systému a realizovanej hospodárskej politiky.

Graf č. 8

Rast HDP v krajinách eurozóny v období 2008 - 2012



Zdroj: spracované autormi podľa údajov (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Pokles výkonnosti ekonomiky „ide ruka v ruke“ s vývojom miery nezamestnanosti. V septembri 2012 dosahovala priemerná miera nezamestnanosti krajín EÚ (27) 10,6%, krajín eurozóny (17) 11,6 %. Najvyššiu nezamestnanosť dosahujú krajiny PIIGS –

Španielsko (25,8 %), Grécko (25,1%), Portugalsko (15,1%), Írsko (15,1%). Na piatom mieste v rebríčku je Slovensko s 13,9 % mierou nezamestnanosti, ďalej Cyprus 12,2 %, Taliansko a Francúzsko s 10,8 % mierou nezamestnanosti.

Záver

Dopady globálnej ekonomickej krízy, ako aj špecificky identifikované dopady systémovej bankovej krízy, negatívne zasiahli viaceré krajiny Európy – či už z pohľadu verejných financií, finančných trhov alebo reálnej ekonomiky. Podľa MMF sa straty spojené s krízou odhadujú na 23 % HDP vo výstupe ekonomiky a priame fiškálne náklady sú odhadované na úrovni 3,9 % HDP eurozóny. [13, s. 3] Rozsah a dopady bankovej krízy odhalili začarovaný kruh medzi štátnymi vládnymi exekutívami a ich bankovými sektormi. V snahe obnoviť stabilitu ekonomík i finančného trhu bolo prijatých viacero opatrení. Spomenieme finančné nástroje – EFSF (The European Financial Stability Facility), EFSM (The European Financial Stabilization Mechanism), ESM (The European Stabilization Mechanism); prístupenie krajín k fiškálnej dohode (The Fiscal Compact); balík opatrení „The Six Pack“; resp. aktuálne diskutované založenie Bankovej únie. [16, s. 9] Či prijímané opatrenia prinesú očakávaný výsledok ukáže čas. Načrtnutý vývoj evokuje nutnosť vyššej miery integrácie v rámci Európskej menovej únie, ktorá by mala smerovať k fiškálnej a politickej únii z dôvodu zachovania jednotnej meny a tiež prijímania plošných systémových opatrení pre riešenie dopadov súčasnej krízy.

Literatúra

- [1] BORDÓ, M. D. 1987. Financial Crises: Lessons from History. The fifth Garderen Conference on International Finance. Erasmus Universiteit, Rotterdam, April, 1987.
- [2] GOLDSMITH, R. W. 1982. Comment on Hyman P. Minsky's The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy, s. 42. In.: Kindleberger, C.P.-Laffargue, J.P.: Financial Crises: Theory, History and Policy. Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- [3] MUSÍLEK, P. 2010. Trhy cenných papírů. Praha: Ekopress, 2010. 520 s. ISBN 978-80-7021-984-3.
- [4] LISÝ, J. 2005. Ekonomía v novej ekonomike. 1. vydanie. Bratislava: IURA Edition, 2005. s. 587, ISBN 80-8078-063-3.
- [5] KOTLEBOVÁ, J. – CHOVANCOVÁ, B. 2010. Medzinárodné finančné centrá – zmeny v globálnej finančnej architektúre. Bratislava: IURA Edition 2010. s. 298 ISBN 978-80-8078-299-3.
- [6] LAEVEN, L. – VALENCIA, F. 2012. Systemic Banking Crises Database: An Update, IMF Working Paper WP/12/163, 2012. s. 32 [online]. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>.
- [7] LAEVEN, L. – VALENCIA, F. 2012. Systemic Banking Crises Database: A new database, IMF Working Paper WP/08/224, 2008. s. 8-9 [online]. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>.

- [8] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, [údaje cit. 10.10.2012].
- [9] MEDVEĎ, J. 2012. Leadership a management financií EÚ – základné a inštitucionálne otázky. In: Zborník príspevkov – vedecká konferencia so zahraničnou účasťou „Je budúcnosť eura fiškálna a politická únia?“ B. Bystrica: BIVŠ, zahraničná vysoká škola, 2012, s. 15. ISBN 978-80-970422-4-0.
- [10] MEDVEĎ, J. 2012. Fundamentálne a inštitucionálne problémy financií EÚ. In: Zborník príspevkov – konferencia - verejné diskusné fórum „Slovenská republika vo vnútri alebo mimo EÚ?“ B. Bystrica: BIVŠ, zahraničná vysoká škola, 2012, s. 211. ISBN 978-80-970422-4-0.
- [11] www.nbs.sk, [cit. 3.9.2012].
- [12] <http://www.standardandpoors.com/ratings/sovereigns/ratings-list/en/>, [cit. 5.9.2012].
- [13] PISANI – FERRY, J. – WOLFF, G. B.: Fiscal implications of a banking union. Bruegel Policy Brief Nr. 2, 2012. [online]. Dostupné na: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/748-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/>.
- [14] EMINESCU, S. I. 2012. Structure of government debt in Europe in 2011. Statistics in focus 34/2012. s. 6 Dostupné na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-034/EN/KS-SF-12-034-EN.PDF.
- [15] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kol. 2011. Verejné financie. Bratislava : Sprint, 2011. s. 513, ISBN 978-80-89393-46-6.
- [16] VARGOVÁ, V. 2012. Euroland's Crisis – Selected problems and solutions. 7. Chorzowska konferencia Bakowosci i finansów, 21.-22.9.2012, The Poznan School of Banking (Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu), Faculty in Chorzow, Poland. [zborník v tlači].

Analýza článku 36 Ústavy Slovenskej republiky

Vlastimil VICEN* - Michal KURIL**

Analysis of the Article 36 of the Constitution of the Slovak republic

Abstrakt

In the processed scientific article the authors analyze the Article 36 of the Law no. 460/1992 Coll. Constitution of the Slovak Republic as amended, which contains a framework legal requirement to fair and satisfactory conditions of dependant work for employees in labour relations and analogical employment relations, which is (in terms of vertical and at a lower level) elaborated by specific legislation and implementing regulations (e. g. with special regard to prohibition of discrimination, protection against arbitrary termination of employment, remuneration in connection with decent living standards, minimum rates of paid leave to recovering, the longest allowable range of working time etc.). Scientific article also comprises several de lege lata and de lege ferenda considerations arising from the subject of study, on which the authors are focused.

Keywords: *dependant work, labour relations and analogical labour (employment) relations, justice, employee, employer*

JEL Classification: K12, K31

Úvod

Z hľadiska právneho poriadku Slovenskej republiky predstavuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ÚSR“) právny predpis najvyššej právnej sily. Ide o „zákon zákonov“, ktorý ustanovuje (okrem bazálnych ľudsko-právnych štandardov) aj rámcové podmienky realizácie rôznych druhov právnych vzťahov, a to tak vo sfére hmotnoprávnej, ako aj procesnoprávnej (tu by sme mohli zvoliť i ďalšie kategorizačné kritériá, ako napr. v oblasti súkromného a verejného práva). Absolútnu prednosť ÚSR pred akýmkoľvek ostatnými normatívnymi právnymi aktmi vrátane tých, ktoré majú nadnárodný pôvod, však relativizuje najmä článok 7 ods. 5 jej znenia, podľa ktorého vybrané medzinárodné zmluvy (napr. medzinárodné zmluvy o ľudských právach a slobodách), ak boli ratifikované a vyhlásené zákonom ustanoveným spôsobom, majú prednosť pred vnútroštátnymi právnymi predpismi.

Obsah jednotlivých článkov ÚSR je takto determinovaný nielen záujmami samotného zákonodarcu originálne vnútroštátneho pôvodu, ale rovnako súvisiacimi podmienkami (okolnosťami), ktoré môžu vyplývať predovšetkým z členstva Slovenskej republiky

* JUDr. Ing. Vlastimil VICEN, Katedra bezpečnostného manažmentu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: vlastimil.vicen@vsemvs.sk

** JUDr. Michal KURIL, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: michal.kuril@vsemvs.sk

vo viacerých supranacionálnych zoskupeniach (napr. v Európskej únii, Rade Európy, Medzinárodnej organizácii práce). Znenie ÚSR je dotvárané osobitnými právnymi predpismi, ktoré tvoria súčasť mnohých právnych odvetví, pričom takéto konkretizovanie možno v súčasnosti kvalifikovať ako neopomenuteľné – dynamika právnych vzťahov je natoľko rozsiahla a intenzívna, že nie je možné všetky situácie, ktoré v aplikačnej praxi vznikajú, zastrešovať výlučne na základe jedného právneho predpisu (ÚSR).

Zároveň je však potrebné priznať ÚSR osobitný právny status, keďže pri jej znení nemožno bez výnimky prezumovať súlad s osobitnými právnymi predpismi, čo naopak neplatí. Na obsah ÚSR by preto mali byť kladené zvýšené kvalitatívne nároky, ktoré potvrdia jej nemennosť, univerzálnosť, akceptovateľnosť väčšinou spoločnosti, príp. schopnosť aktuálne zohľadňovať a smerom do budúcnosti predvídať rozhodujúce spoločensko-právne vývojové tendencie.

Dikcia článku 36 ÚSR je adresovaná výhradne do prostredia pracovného a sociálneho zákonodarstva (tzn. nemožno ju aplikovať vo vzťahu k vybraným zmluvným typom občianskeho alebo obchodného práva, na základe ktorých je síce možný výkon „práce“, ale nie „závislej práce“). To je odvoditeľné zo skutočnosti, že vecná a osobná pôsobnosť tohto ustanovenia smeruje k pojmu „zamestnanci“ (problematické by v tejto súvislosti mohlo byť, ak by ÚSR používala nekonkrétny pojem „pracovník“, ktorý *de iure* nie je v pracovnom práve uznaný, resp. pod ktorý by pri extenzívnom výklade bolo možné zahrnúť aj niektorých účastníkov vybraných zmluvných typov súkromného práva – napr. zhotoviteľa pri zmluve o dielo).

Z hľadiska osobitných právnych predpisov (napr. Zákonníka práce) ide *lege artis* o fyzické osoby, ktoré vykonávajú závislú prácu v pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahoch. Uvedené pomenovania právnych vzťahov predstavujú *terminus technicus* teórie vedy pracovného práva, ktorá s pracovnoprávnymi vzťahmi vo väčšine prípadov zlučuje podnikateľskú (výrobnú) sféru a s obdobnými (ďalšími) pracovnými vzťahmi nepodnikateľskú (nevýrobnú) sféru. Uplatňovanie článku 36 ÚSR je preto (a s ohľadom na vecnú a osobnú pôsobnosť) reštriktívne – nemôže sa vzťahovať na akékoľvek subjekty vykonávajúce „prácu“, ale iba na tie, ktoré vykonávajú „závislú prácu“ (t. j. na zamestnancov).

Sekundárne možno tento výklad podporiť aj tvrdením, že v znení článku 36 ÚSR je viacero ďalších pojmov, ktoré sú obsiahnuté výlučne v pracovnej a sociálnej legislatíve, pričom v súkromnoprávných odvetviach ide o neznáme a neprípustné pojmy (napr. dovolenka, pracovný čas, kolektívne vyjednávanie, diskriminácia, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci).

Terciárne je vhodné poukázať na skutočnosť, že právne požiadavky obsiahnuté v článku 36 ÚSR sú nezlučiteľné s takými právnymi vzťahmi, v rámci ktorých majú účastníci rovné právne postavenie (občianskoprávne, obchodnoprávne), naopak, je nevyhnutné, aby boli presadzované v právnych vzťahoch, ktorých imanentným znakom je subordinácia (tzn. nadriadenosť a podriadenosť účastníkov – pre účely nášho skúmania nadriadenosť zamestnávateľa a podriadenosť zamestnanca).

Článok 36 Ústavy Slovenskej republiky

Podľa článku 36 ÚSR platí, že *zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, pričom **zákon im zabezpečuje najmä:***

- a) *právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň,*
- b) *ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní,*
- c) *ochranu bezpečnosti a zdravia pri práci,*
- d) *najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času,*
- e) *primeraný odpočinok po práci,*
- f) *najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie,*
- g) *právo na kolektívne vyjednávanie.*

V sumáre možno konštatovať, že základným cieľom predmetného ustanovenia je zaručiť fyzickým osobám (zamestnancom) pri výkone závislej práce také pracovné podmienky, ktoré budú spĺňať určité zákonom stanovené pozitívne kritériá („spravodlivé“, „uspokojujúce“), a to vo vzťahu k rôznym právam, právnym povinnostiam, oprávneným záujmom, právnym inštitútom, príp. fázam pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov. Tu je dôležité poukázať na fakt, že článok 36 ÚSR má v tejto veci demonštratívny charakter, tzn. spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky nie je možné obmedziť výlučne na situácie, ktoré sú v ňom *expressis verbis* uvedené (z tohto hľadiska je rozhodujúce slovo „najmä“). Súčasne sa ako problematický až neriešiteľný, avšak rozhodujúci, môže zdať výklad pojmov „spravodlivé“ a „uspokojujúce“, pretože v oboch prípadoch nie je možné objektívne a exaktne precizovať ich obsah (je logické, že „čo pre zamestnávateľa je uspokojujúce, pre zamestnanca môže byť neuspokojujúce, alebo naopak“) – spravodlivosť je totiž taká právna požiadavka (spoločenská hodnota), pre ktorú je neraz typická vysoká miera „konfliktnosti“ s inými právnymi požiadavkami (spoločenskými hodnotami), ako napr. slobodou alebo rovnosťou.

Podľa písm. a) cit. ustanovenia sa zamestnancom garantuje *právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň*. Na úrovni osobitných pracovných a sociálnych predpisov je uvedené znenie ÚSR konkretizované na základe viacerých normatívnych právnych aktov, a to predovšetkým Zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov, ako aj nariadenia Vlády Slovenskej republiky č. 343/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2012 (výška minimálnej mzdy sa od roku 2008 určuje výhradne pre príslušný kalendárny rok a vždy v zmysle nariadenia vlády).

Z tohto hľadiska sa ako kľúčový problém zdá posúdenie skutočnosti, či výška minimálnej mzdy, ktorá každoročne vyplýva zo zákona o minimálnej mzde (v roku 2012 bola výška mesačnej minimálnej mzdy stanovená na 327 eur a 20 eurocentov), skutočne zabezpečuje zamestnancom „dôstojnú“ životnú úroveň, pretože ak nie, je pravdepodobné, že normatívne právne predpisy, určujúce výšku minimálnej mzdy, by mohli byť kvalifikované ako protiústavné! Považujeme za dôležité poznamenať, že zákon o minimálnej mzde sa aplikuje vo všetkých sférach výkonu závislej práce, tzn. výrobnjej (podnikateľskej), ale tiež

nevýrobnej (nepodnikateľskej) – tento parciálny súd potvrdzuje dikcia pôsobnosti zákona o minimálnej mzde (§ 1), podľa ktorej tento zákon upravuje poskytovanie minimálnej mzdy zamestnancovi v „pracovnom pomere“ alebo v „obdobnom pracovnom vzťahu“.

Skúmanie, či výška minimálnej mzdy je, alebo nie je v súlade s článkom 36 písm. a) ÚSR, závisí najmä od spôsobu interpretácie adjektíva charakterizujúceho životnú úroveň, ktorú musí dosiahnuť na základe vyplnenej minimálnej mzdy každý zamestnanec v Slovenskej republike, a to „dôstojnú“ životnú úroveň. Tu je dôležité uviesť, že tento výraz („dôstojná“) nie je definovaný v ÚSR, Zákonníku práce ani v zákone o minimálnej mzde. Jeho výklad je preto voľný, čím však nemožno vylúčiť, že sa nevyskytnú „účelové“ interpretácie, ktoré spravidla „ospravedlňujú“ výšku minimálnej mzdy z ekonomického hľadiska. Domnievame sa, že nie je správne, aby minimálna mzda bola porovnávaná medzi rôznymi krajinami navzájom (hoci aj v prípade, ak sú členmi toho istého nadnárodného zoskupenia) ako určitá rozhodujúca skutočnosť, pretože je prirodzené, že ekonomický vývoj je individuálny s ohľadom na rôzne regióny sveta (Európy) a podobné disproporcie sú mu vlastné.

Pre naše skúmanie je rozhodujúci právny, príp. sociologicko-právny výklad tohto pojmu, ktorý musí byť z formálneho hľadiska priorizovaný pred ekonomickými výkladmi (v opačnom prípade by sme pripustili, že nariadenie vlády o výške minimálnej mzdy môže mať prednosť pred ÚSR, resp. obhajovali by sme výrok, že akékoľvek právo de iure priznané ÚSR je vykonateľné, iba ak je de facto z ekonomického hľadiska garantované, ak sa takáto garancia predpokladá). Sme však toho názoru, že z praktického hľadiska by bolo možné vo výnimočných prípadoch negatívne ekonomické okolnosti (objektívne potvrdené napr. Štatistickým úradom Slovenskej republiky), ak bezprostredne podmieňujú výkon určitého práva [podobne ako pri článku 36 písm. a) ÚSR], avšak samotnému výkonu sú zároveň prekážkou, uznať za legitímne (skutkové naplnenie by bolo podmienené kumuláciou viacerých znakov, ako napr. ich dočasnou, primeranosťou, nevyhnutnosťou, odôvodnenosťou, verejným záujmom, kompenzáciou v budúcnosti a pod.).

Tieto úvahy prezentujeme z toho dôvodu, že v súčasnosti je výška minimálnej mzdy v kontexte článku 36 písm. a) ÚSR iba ťažko obhájitelná, keďže (v širšom slova zmysle) s dôstojnou životnou úrovňou je možné spájať v zásade dôstojné uspokojovanie životných potrieb, ako aj podmienky, za ktorých sa takéto životné potreby uspokojujú (v užšom slova zmysle ide o dôstojnosť všetkých zamestnancov smerom k podmienkam ich bývania, stravovania, odievania, vzdelávania, príp. oddychu vo vzťahu k platenej dovolenke alebo rozsahom pracovného času atď.) – a to je pri aktuálnej výške minimálnej mzdy takmer nepredstaviteľné.

Znenie článku 36 písm. b) ÚSR zaručuje zamestnancom právo na ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní. Toto ustanovenie v sebe zahŕňa dve právne požiadavky, a to na zákaz diskriminácie a zákaz svojvoľného skončenia pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahov zo strany zamestnávateľa. Hoci je nutné pripustiť, že skončenie zamestnania môže byť svojvoľné a súčasne diskriminačné, nie je to podmienka, keďže môže rovnako dôjsť k nediskriminačnému,

ale svojvoľnému prepusteniu zo zamestnania (obe porušenia uvedených právnych požiadaviek sa preto môžu vzájomne kumulovať, resp. môžu existovať aj samostatne). Sme toho názoru, že pod pojmom „svojvoľné“ je potrebné rozumieť také prepustenie zo zamestnania, ktoré bude „bez uvedenia dôvodu“ alebo z dôvodu, ktorý „nie je uvedený v príslušnom právnom predpise“.

Pod príslušným právnym predpisom je pre oblasť podnikateľskej (výrobnej) sféry potrebné rozumieť Zákonník práce (§ 63), vo sfére nepodnikateľskej, t. j. nevýrobnej, ide napr. o ustanovenie § 47 Zákona 400/2009 Z. z. o štátnej službe (na druhej strane svojvoľné skončenie pracovného pomeru zamestnancom je prípustné, pretože stačí, ak vo výpovedi podľa § 67 Zákonníka práce nebude uvedený „žiadny dôvod“ alebo bude uvedený „akýkoľvek dôvod“ – tu ide o prejav ochrannej funkcie v pracovnom práve, ktorá „kompenzuje“ vzťah podriadenosti zamestnanca a nadriadenosti zamestnávateľa rôznymi podobnými opatreniami). V prípade, ak by na svojvoľné skončenie zamestnania bol legitímne oprávnený aj zamestnávateľ, prinieslo by to výraznú liberalizáciu pracovného práva a jeho zaradenie (v hmotnoprávných podmienkach skončenia pracovnoprávných vzťahov) *de facto* do skupiny súkromnoprávných odvetví.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky ochranu pred svojvoľným prepúšťaním zo zamestnania nemožno stotožňovať s nemennosťou pracovného pomeru alebo obdobného zamestnaneckého vzťahu (v zmysle „zákazu skončiť ich“), pretože by to bolo proti samotnému zmyslu tohto práva. [1]

Zákaz negatívnej diskriminácie v článku 36 písm. b) ÚSR má vo vzťahu k druhom právnych vzťahov špeciálny charakter, keďže je priamo potvrdený v oblasti pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov. V znení článku 12 ÚSR je zákaz diskriminácie vyjadrený ako všeobecná (univerzálna) právna požiadavka, ktorá sa na horizontálnej úrovni (tzn. vo vzťahu medzi fyzickými a právnickými osobami na jednej aj na druhej strane) uplatňuje tiež v oblasti výkonu závislej práce (tento záver je však odvoditeľný zo skúmaného ustanovenia iba nepriamo).

Antidiskriminačná legislatíva patrí k najdynamickejším oblastiam pracovného práva, pomerne „populárna“ je nielen u slovenského zákonodarcu, ale v zákonodarných orgánoch Európskej únie, vrátane judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. Za uváženie by mohlo stať, či by už v ÚSR nemalo byť potvrdené tzv. prenesené dôkazné bremeno, ktoré významným spôsobom uľahčuje postavenie navrhovateľa (zamestnanca) v konaniach zameraných na ochranu jeho práv pred diskrimináciou, a inak je „ukryté“ v antidiskriminačnom zákone (osobitne naň neupozorňuje, čo je škoda, ani Zákonník práce). Ide o „kľúčový“ právny inštitút, ktorý „ospravedlňuje“ spravidla dôkaznú núdzu navrhovateľa – tá je v tejto sfére právneho poriadku „prirodzená“, keďže takmer absolútnou väčšinou rozhodujúcich skutočností (napr. písomnou agendou zamestnanca) disponuje odporca (zamestnávateľ).

Presun dôkazného bremena býva ťažko prijímaný najmä zástupcami vedy občianskeho práva, ktorým do Občianskeho súdneho poriadku „nepasuje“ (hoci presun dôkazného bremena nie je absolútny) – je to oprávnená kritika, pretože pokiaľ presun dôkazného

bremena je klasická verejnoprávna ingerencia zákonodarcu, Občiansky súdny poriadok ťažiskovo ustanovuje podmienky a postupy ochrany práv účastníkov súkromnoprávných vzťahov (podľa § 18 Občianskeho súdneho poriadku majú účastníci „rovné“ právne postavenie – hoci zákon, nesprávne, používa pojem „rovnaké“, ktoré je spojené práve so zákazom diskriminácie).

Zároveň je však logické, že by bolo iracionálne požadovať preukázanie určitých skutočností navrhovateľom (tzn. nepresunúť dôkazné bremeno), ak nimi nemôže disponovať, preto sa ich preukázanie vyžaduje odporcom (tzv. zásada *res ipsa loquitur*). Možno súhlasiť s tvrdením, že prenesenie dôkazného bremena nie je úplne v súlade s princípmi Občianskeho súdneho poriadku, to je však aj celková ochrana práv účastníkov pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov v zmysle tohto právneho predpisu – mohli by sme smerom do budúcnosti uvažovať o procesnej autonómnosti pracovného práva a kreovaní napr. „Pracovného súdneho poriadku“? (*pretože je správne, ak ochrana práv účastníkov, ktorých vzťah vykazuje intenzívnu subordináciu, je realizovaná na základe právneho predpisu, ktorý predpokladá ich rovnosť?*)

V súlade s článkom 36 písm. c) ÚSR sa zamestnancom zaručuje *ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci*. Pod pojmom „práca“ je nevyhnutné rozumieť „závislú prácu“, ktorú je možné vykonávať výlučne v pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahoch. Ostatné „práce“, ktoré nespĺňajú zákonom určené kumulatívne znaky „závislej práce“ (§ 1 ods. 2 Zákonníka práce“), je možné realizovať na základe vybraných zmluvných typov občianskeho alebo obchodného práva (napr. zmluva o dielo), pričom tu sa kogentná úprava zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, resp. zákona o inšpekcii práce, neuplatňuje. Je to správne? Iste, ide o súkromnoprávnu oblasť, v ktorej sú verejnoprávne prvky minimalizované a obsah právnych (zmluvných) vzťahov dotvárajú spravidla samotní účastníci na základe konsenzuálnych prejavov vôle, t. j. vzájomných dohôd.

Na druhej strane je to však aj určitý morálny (etický) problém, kedy na rovnakom pracovisku dve rôzne fyzické osoby (dokonca pri rovnakom druhu práce – ak by išlo povedzme v jednom z týchto prípadov o „nútenú živnosť“) podliehajú neidentickej právnej regulácii, ktorá jednej z nich zaručuje bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, avšak druhej ju nezaručuje (napr. „práca“ vykonávaná živnostníkom je s ohľadom na bezpečnosť jej výkonu realizovaná na jeho vlastnú zodpovednosť).

Úvahou *de lege ferenda* je v tomto zmysle možné poukázať na možnosť, aby vybrané zmluvné typy súkromnoprávných odvetví v budúcnosti uplatňovali bezpečnosť a ochranu zdravia pri „práci“, hoci iba v pomernom rozsahu (napr. inšpekcia práce by nebola oprávnená ukladať pokuty, ale bola by povinná vyhotoviť správu o „úraze“ s dôsledkom smrti alebo poškodenia zdravia a poskytnúť ju obom zmluvným stranám, resp. 1 exemplár si ponechať).

Pokiaľ k takejto zmene nedôjde:

1. subjekty občianskoprávných alebo obchodnoprávných vzťahov sa nemôžu dovolávať zákazu diskriminácie z titulu nerovnakého postavenia (t. j. menej výhodného) vo veci

bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci v porovnaní so zamestnancami, pretože zásada zákazu diskriminácie je v oblasti súkromného práva neprípustná,

2. „úrazy“ v prostredí zmluvných typov súkromného práva nebudú posudzované rovnako alebo aspoň obdobne ako „pracovné úrazy“ v rámci výkonu závislej práce,
3. chýbajúca „správa o úraze“ zo strany nestranného subjektu (inšpekcie práce), ktorá by preukazovala alebo nepreukazovala kauzálny nexus (tzn. príčinnú súvislosť) medzi „úrazom“ a porušením povinností vyplývajúcich zo zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci (ak by bol prípustný v tejto oblasti) alebo povinností vyplývajúcich z konkrétneho zmluvného typu, neulahčí dôkaznú situáciu navrhovateľov (fyzických osôb, ktoré utrpeli „úraz“, ale nie „pracovný úraz“).

V zásade analogický problém, či „zasiahnuť“ alebo „ochrániť“ súkromné právo a jeho zmluvné typy umožňujúce výkon „práce“ pred verejnoprávnou normou, a to pri nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní, vyriešil v minulosti zákonodarca spôsobom, kedy takýto zásah umožnil a v zákone o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (§ 2 ods. 2-3) ho výslovne potvrdil (*nelegálna práca je aj práca, ktorú vykonáva fyzická osoba pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom a nemá s právnickou osobou alebo s fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, založený právny vzťah podľa osobitného predpisu, resp. nelegálne zamestnávanie je aj zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva prácu fyzickej osoby a nemá s ňou založený právny vzťah podľa osobitného predpisu* – osobitným predpisom možno rozumieť napr. Obchodný zákonník).

Dikcia ÚSR v článku 36 písm. d), e) a f) potvrdzuje zamestnancom právo na najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času, primeraný odpočinok po práci, ako aj najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie. Uvedené situácie zároveň predstavujú voliteľné (fakultatívne) náležitosti pracovnej zmluvy, ktoré si zmluvné strany môžu dotvárať na základe dvojstranných právnych úkonov – vzájomných dohôd. Považujeme za dôležité poznamenať, že ide o demonštratívny výpočet voliteľných náležitostí, pretože niektoré ďalšie (napr. určenie výplatných termínov, dojednanie skúšobnej doby) ÚSR výslovne nespomína. Okrem skutočnosti, že tieto náležitosti sú potvrdené demonštratívne, rovnako ide o ich pozitívne vymedzenie, tzn. ÚSR potvrdzuje, aké ďalšie náležitosti (okrem obligatórných – podstatných) môžu tvoriť súčasť pracovnej zmluvy.

Za uváženie stojí, či by nebolo vhodné v ÚSR špecifikovať aj náležitosti pracovnej zmluvy (pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahov) v negatívnom slova zmysle, teda tie, ktoré nemôžu tvoriť jej obsah (v prostredí aplikačnej praxe sa totiž vyskytujú rôzne „hraničné“ náležitosti, ako napr. mediačná doložka alebo konkurenčná doložka – hoci túto potvrdil Zákonník práce v znení Zákona č. 257/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 2011, avšak o jej oprávnenej budúcnosti bude s najväčšou pravdepodobnosťou rozhodovať až Ústavný súd Slovenskej republiky). Práva vymedzené v článku 36 písm. e) – f) však nemožno vnímať výhradne ako akési „otvorené“ náležitosti právnych vzťahov, ale súčasne ako určité sociálne štandardy, ktoré na minimálnej alebo maximálnej úrovni garantujú zamestnancom primeraný pomer medzi pracovným a súkromným (rodinným) životom.

Podľa článku 36 písm. g) ÚSR je zamestnancom priznané právo na kolektívne vyjednávanie. Kolektívne vyjednávanie predstavuje zákonom stanovený proces, ktorý má viesť k uzatvoreniu kolektívnej zmluvy – domnievame sa, že pokusy zákonodarcu, aby v kolektívnych zmluvách mohli byť podmienky zamestnávania dohodnuté aj „nevýhodnejšie“ pre zamestnancov, než ich ustanovuje zákon, nemajú svoje opodstatnenie [môže tu ísť rovnako o nesúlad s článkom 36 písm. e) – f) ÚSR]. Je preto žiaduce, aby kolektívne vyjednávanie bolo zamerané na dosiahnutie pracovných podmienok, ktoré budú pre zamestnancov „výhodnejšie“ v porovnaní s minimami alebo maximami, ktoré sú obsiahnuté v rôznych právnych predpisoch (takúto axiómu možno považovať za potvrdenie prístupu, ktorý preferuje aj medzinárodná, resp. európska pracovná a sociálna legislatíva).

Právo na kolektívne vyjednávanie nie je samozrejme priznané iba zamestnancom – ako to vyplýva z článku 36 písm. g) ÚSR. Toto právo je zaručené aj zamestnávateľom, pričom počas kolektívneho vyjednávania môže ísť o ďalšie organizované subjekty (napr. odborové orgány, organizácie zamestnávateľov, odborové zväzy), ktoré na ňom budú participovať. „Kolektívny boj“ nemusí vždy dopadnúť úspešne, teda uzatvorením kolektívnej zmluvy. V prípade rozporu záujmov na oboch stranách majú zamestnanci právo na štrajk a zamestnávateľa právo na výluky. Pokiaľ právo na štrajk akcentuje článok 37 ÚSR (toto právo však nemožno chápať ako absolútne – štrajkovať nemôžu napr. zamestnanci bezpečnostných zborov, záchranných zborov, ozbrojených zložiek), právo na výluky je deklarované iba na úrovni osobitných právnych predpisov.

Záver

ÚSR si v roku 2012 pripomína okrúhle jubileum, dvadsať rokov svojej existencie, a hoci v priebehu tohto obdobia bolo jej znenie niekoľkokrát novelizované, tzn. zákonodarcu realizoval postupne viaceré kroky vedúce k skvalitneniu jej obsahu, resp. odstraňoval rôzne teoreticko-aplikačné nedostatky, stále je možné na základe úvah *de lege lata* a *de lege ferenda* predkladať odôvodnené legislatívne návrhy na zmenu dikcie viacerých jej ustanovení. V tejto súvislosti považujeme za najvýznamnejšie závery (s osobitným zreteľom na článok 36 ÚSR) tieto skutočnosti:

- po prvé [písm. a)], výška minimálnej mesačnej mzdy určená na základe zákona o minimálnej mzde a konkretizovaná nariadením vlády pre príslušný kalendárny rok nie je v súlade s právom zamestnancov na odmenu za výkon závislej práce v rozsahu, ktorý im zaručuje za jej poskytovanie dosiahnutie dôstojnej životnej úrovne [tu je možné realizovať v zásade iba niektoré z týchto troch opatrení:
 1. zrušiť zákon o minimálnej mzde a súvisiace vykonávacie pracovnoprávne predpisy (absolútne neodporúčame),
 2. zrušiť znenie článku 36 písm. b) ÚSR (absolútne neodporúčame),
 3. zosúladiť smerom *pro futuro* výšku minimálnej mzdy s právnou požiadavkou na dôstojnú životnú úroveň (odporúčame)],

- po druhé [písm. b)], právna požiadavka zákazu diskriminácie obsiahnutá v článku 36 ÚSR nadväzuje na článok 12 ÚSR – osobitnou formou by však mohol byť potvrdený presun tzv. dôkazného bremena na stranu odporcu (zamestnávateľa) v rámci pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov,
- po tretie [písm. c)], už na úrovni ÚSR je zrejmé, že ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci sa presadzuje iba vo vzťahu k „závislej práci“, a nie „práci“, ktorá môže byť predmetom vybraných zmluvných typov súkromného práva (napr. zmluvy o dielo), v tejto veci zvažujeme, či by bolo možné niektoré ustanovenia zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci „aktivovať“ v prostredí občianskeho alebo obchodného práva (podobne ako napr. pri zákone o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní), príp. či by novovytvorený duálny systém ochrany „závislej práce“ a „práce“ mohol byť potvrdený samotnou ÚSR,
- po štvrté [písm. d), e), f)], v pozitívnom slova zmysle je v ÚSR deklarované, ktoré voliteľné (fakultatívne) náležitosti právnych vzťahov pri výkone závislej práce si môžu účastníci konsenzuálne dotvárať za podmienky, že dodržia minimá alebo maximá stanovené príslušnými právnymi predpismi – zmieňované sociálno-právne záruky popri tom vytvárajú neopomenuteľné predpoklady, aby pracovný a súkromný (rodinný) život zamestnancov mohli vo vzájomnej nadväznosti koexistovať,
- po piate [písm. g)], právo na kolektívne vyjednávanie je priznané viacerým subjektom pracovnoprávných a obdobných (ďalších) právnych vzťahov, preto nemôže byť garantované iba zamestnancom, ako to vyplýva z dikcie analyzovaného ustanovenia článku 36 ÚSR.

Literatúra

- [1] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 27. augusta 2003 (150/03).
- [2] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon).
- [7] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.
- [13] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 343/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2012.
- [14] On-line pramene: www.justice.gov.sk, www.concourt.sk.

Identifikácia procesov v riadení samospráv

Nora ŠTANGOVÁ* - Agneša VÍGHOVÁ**

Identification of processes in the management of government

Abstract

Process management provides new insight into the functioning and active operations in the organization. All activities have their ritual and without the actors - employees are aware of the organization, are processes. In the present article we compare the procedural and functional approach in the management of government and go through a short analysis of the process approach in the management of selected municipalities.

Keywords: *process, process transformation, government, resources, process mapping*

JEL Classification: M 41

Úvod

Riadenie z hľadiska procesného prístupu je možné vymedziť ako systematickú identifikáciu, vizualizáciu a zlepšovanie procesov, prebiehajúcich v organizácii. Na to, aby riadenie bolo cieľovo zamerané a účinné, je potrebné identifikovať a logisticky následne určiť jednotlivé procesy, ktoré ako celok budú dávať zmysluplný výsledok. Jednou z metód je procesné riadenie v súvzťažnosti s procesným mapovaním, ktoré prezentujeme v predkladanom článku.

1 Proces a jeho identifikácia v riadení samosprávy

1.1 Charakteristika procesu

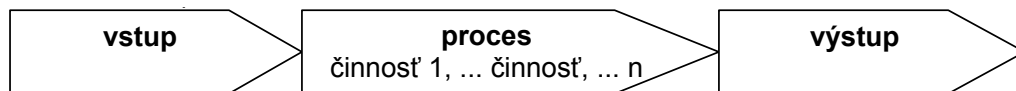
Proces predstavuje súbor vzájomne súvisiacich resp. pôsobiacich činností, ktoré udávajú pridanú hodnotu vstupom a premieňajú ich na výstupy [3, s.7]. Vstupy predstavujú vždy definovanú vstupnú veličinu a výstupy sú pracovným výsledkom činnosti. Výstup je výsledok vo forme výrobku alebo služby. Priebeh procesu predstavuje schéma č. 1.

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

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

S ch é m a č. 1

Priebeh procesu



Zdroj: *vlastné spracovanie*

Ako vidno zo schémy, proces je ucelený sled pracovných činností, ktoré sú vykonávané v rámci organizačnej jednotky. Má vymedzený začiatok, prebiehajúcu činnosť a koniec a výstup z procesu je identický so vstupom do nasledujúceho procesu. V zmysle dosahovania racionálnych výsledkov a uspokojenia zákazníkov – občanov je potrebné procesy riadiť.

Procesné riadenie je opakujúci sa kolobeh, na ktorom je vždy čo zlepšovať, ako poznanie z Demingovho zlepšovacieho cyklu [5, s. 32]. Demingov zlepšovací cyklus dáva návod na zlepšovanie procesov formou opakovania 4 fáz: Plan – Do – Study – Check [1 s. 636] a predstavuje metódu PDCA, čo viedlo k dosiahnutiu cieľov, pretože celý cyklus sa opakoval dovtedy, kým sa dosiahla spokojnosť s očakávanými výsledkami.

1.2 Komparácia procesného a funkčného riadenia

Je potrebné hovoriť o dvoch koncepciách, ktoré nie sú v antagonistickom rozpore, lebo procesný prístup predstavuje nadväznosť na funkčný prístup.

Funkčný prístup je odrazom del'by práce medzi funkčné jednotky na základe ich odbornosti [3, s.40]. Tejto del'be práce zodpovedá organizačná štruktúra, založená na jednotlivých činnostiach procesov bez sledovania celého toku činností ako celku. Teda organizácia je riadená hlavne z hľadiska potrieb jednotlivých funkčných útvarov (možno povedať horizontálne) a prechod procesu z jedného do druhého útvaru môže predstavovať riziko straty času, informácií, ale aj viac nákladov, vynaložených na finálny výstup. Tiež pri funkčnom prístupe riadenia je dôraz na jednoduché činnosti – s úzkym okruhom znalostí (zručností) s nadväznosťou v rámci funkčného celku a preto sú potrebné ďalšie manažérske funkcie pri dosahovaní finálneho výstupu, napr. koordinácia, kontrola na viacerých miestach a toto vyvoláva zvýšenie počtu pracovníkov, nepridávajúcich pridanú hodnotu a tým zvýšenie nákladov. Výsledkom môže byť pyramídálne – horizontálne usporiadanie so zbytočným viacstupňovým riadením, ale s obmedzenou zodpovednosťou a právomocou a záujmy funkčných miest prevládajú nad záujmami celej organizácie.

Tento stav vo funkčnej štruktúre sa odrazí v informačnom systéme, ktorý v minulosti prechádzal vývojom funkčného prístupu a viacmenej doposiaľ vyhovuje jeho potrebám. Z toho plynie aj neochota zaviesť zmeny systému odmeňovania na systém odmeňovania na základe merateľných výkonov procesov.

Procesný prístup predstavuje modernú koncepciu riadenia a umožňuje plynulý prechod činností v rámci jednej organizácie. Nie je medzi týmito dvoma metódami rozpor, lebo procesný prístup nadväzuje na funkčné riadenia, upravuje ho podľa svojich princípov.

Podstatu procesného riadenia definuje jeho cieľ, [3, s. 42] ktorým je optimalizovať a rozvíjať chod organizácie tak, aby účelne, hospodárne a efektívne reagoval na požiadavky, naňho kladené a to takým spôsobom, aby bol pracovný postup chápaný ako proces, teda ucelený sled činností až po výstup, aby boli pre každý proces definované vstupy, výstupy a zdroje, aby bola merateľná výkonnosť procesov a tiež jednoznačne vyhranená zodpovednosť. Zároveň má byť dodržiavaná kvalita a hospodárne využívané dostupné zdroje. Aby presadenie procesného prístupu v praxi malo úspech, je potrebná dôslednosť a vôľa vrcholového manažmentu, aby sa celý proces stal logickým sledom prepojených pracovných postupov.

Presadenie procesného prístupu si vyžaduje nový pohľad na riadenie a jeho jednotlivé funkcie. Historický vývoj priniesol množstvo pohľadov na funkcie riadenia, ktoré majú byť zabezpečované manažermi. Hovoríme o manažérskych funkciách, tvoriacich obsah riadenia. Procesný prístup k riadeniu má svoj pôvod v teórii administratívneho riadenia. Poznatky z administratívneho riadenia sa stali dôležitým článkom v rozvoji teórie procesného prístupu. V súčasnosti je najrozšírenejšou klasifikácia členenia manažérskych funkcií na plánovanie, organizovanie, vedenie ľudí a kontrolu s controllingom – tento spája podporné činnosti s činnosťami výkonnými a tieto funkcie sa označujú ako sekvenčné [9, s. 68]. Tieto sa realizujú postupne a v logickej nadväznosti – sekvencii.

Paralelné manažérske funkcie sú priebežné funkcie – analyzovanie, rozhodovanie, implementácia. Väzby medzi sekvenčnými a paralelnými funkciami dávajú ucelený systémový prehľad a vzniká maticové zobrazenie manažérskych funkcií, ktoré sa premieta v tabuľke č. 1.

T a b u ľ k a č. 1

Maticové zobrazenie manažérskych funkcií

Sekvenčné funkcie/Paralelné funkcie	Analýza	Rozhodovanie	Implementácia
plánovanie			
organizovanie			
vedenie ľudí			
kontrola a controlling			

Zdroj: Vodáček, Vodáčková, 2006, s. 69

Za výhodu tohto zobrazenia považujú autori zjednodušené dva druhy procesov, ktoré umožňujú aplikáciu procesného prístupu v riadení organizácie. Základné rozdiely medzi funkčným a procesným riadením podľa Grasseovej [3, s. 46] uvádzame v tab. č. 2.

Tabuľka č. 2

Základné rozdiely medzi funkčným a procesným riadením

Položka	Funkčný prístup	Procesné riadenie
základný princíp	deľba práce	zokupovanie činností
organizačná štruktúra	strmá pyramída	plochá, horizontálna štruktúra
organizácia ako systém	koordinácia oddel. prvkov	synergický efekt
právomoci a zodpovednosť	za úsek alebo operáciu	za celý proces (jeho ucelenú časť)
vzťah k podriadenému	prikazovanie, direktíva	vedenie ľudí, nepriama podpora
ukazovatele	ekonomická analýza	analýza procesov – ukazovatele podľa druhu
orientácia	dôsledky	príčiny
komunikácia	vertikálna	horizontálna

Zdroj: upravené podľa Grasseová, 2008, s. 46

1.3 Samospráva a procesné riadenie

1.3.1 Základné princípy samosprávy

Územná samospráva ako súčasť verejnej správy predstavuje územný, geograficky ohraničený celok, v ktorom žije spoločenstvo občanov a základným stupňom je obec. Je vybavená nezávislými kompetenciami, právomocami a zodpovednosťou pri zabezpečovaní úloh, ktoré sú jej zverené. [4, s. 31] Pre jej fungovanie musia byť splnené určité predpoklady a to: legislatívne-príslušné zákony, ktoré vymedzujú jej autonómiu, pravidlá hospodárenia s majetkom, ekonomické predpoklady – určitá miera sebestačnosti.

Územná samospráva vykonáva tri hlavné funkcie: [4, s. 44]

- sociálnu, ktorá súvisí so životom občanov na danom území,
- územno-technickú – založenú na usporiadaní a využívaní samosprávneho územia,
- ekonomickú – zameranú na prosperitu a rozvoj samosprávy, vyčíslenie ekonomických ukazovateľov.

V súvislosti s procesným riadením, ako je vyššie uvedené, je potrebné sa sústrediť na výstupy, ktoré majú rôznu podobu aj z hľadiska členenia procesov podľa dôležitosti a účelu na nasledovné kategórie: [3, s.13]

- riadiace procesy – tieto predstavujú manažérske procesy, ktoré zabezpečujú rozvoj a riadenie výkonu organizácie a zabezpečujú jej integritu a fungovanie,
- hlavné – kľúčové procesy, ktoré vytvárajú hodnotu – sú reťazcom pridanej hodnoty a napíňajú dôvod existencie organizácie,
- podporné procesy – zabezpečujú podmienky pre fungovanie organizácie a tiež pre realizáciu ostatných procesov, ktoré sú dôležité preto, aby sa mohli diať hlavné procesy.

Uplatnením princípu decentralizácie moci sa samospráva stáva subjektom, ktorý je zodpovedný za procesy, ktoré v nej prebiehajú [8, s.30] a výsledkom procesov sú výstupy.

Výstup je výsledok procesu a jeho stelesnením je produkt. Produkt je uzavretý výsledok samosprávy, ktorá má vecnú stránku produktu vo svojej kompetencii zo zákona (alebo z vlastnej aktivity pri podnikateľskej činnosti).

Produkt obsahuje súbor procesov, je hodnotiteľný, je nutné ho riadiť a z hľadiska vecnej podstaty môže mať formu:

- vecnej služby (sociálna služba),
- výsledok správneho orgánu – administratívny (doklad, osvedčenie, rozhodnutie),
- hmotný výstup (kanalizácie, odvoz smetí).

Na výstup vplyva mnoho faktorov, okrem iného riadiaca úroveň procesov, samotné riadiace procesy a tieto určujú štruktúru a logistiku procesov.

1.3.2 Procesné mapovanie

Kľúčovým nástrojom pre pochopenie priebehu procesov je ich mapovanie. Procesné mapy dávajú lepší prehľad o procese a hlavne ukazujú proces vo vzájomných súvislostiach. Procesné mapovanie je komunikačný nástroj procesného riadenia [2, s. 89]. Mapa procesov uvádza popis procesov, ich vstupy a výstupy a tiež parametre, podľa ktorých sú procesy monitorované. Procesné mapovanie je popísané pomocou väzieb, ktorými sú definované rôzne usporiadania činností. Pomocou neho možno analyzovať účel, ktorému proces slúži, funkcie, ktoré proces vykonáva a zachytiť mechanizmy, pomocou ktorých sa to deje.

Procesné mapovanie môžeme vyjadriť pomocou nasledovných bodov:

- pochopenie procesu pomocou vytvorenia mapy, graficky znázorňujúce činnosti,
- vnútornú hierarchiu a štruktúru členenia podľa dôležitosti a účelu,
- pravidelné hodnotenie a zaznamenávanie všetkých rozhodnutí, ale aj hodnotenie z hľadiska finančného – náklady.

2 Aplikácia procesného prístupu k riadeniu vybranej samosprávy

Vychádzame z kompetencií mestského úradu vybranej samosprávy, ktorý vykonáva podľa prenesenej a originálnej kompetencie nasledujúce procesy, ktoré rozdelíme podľa účelu v tab. č. 3:

Tabuľka č. 3

Procesy podľa účelu

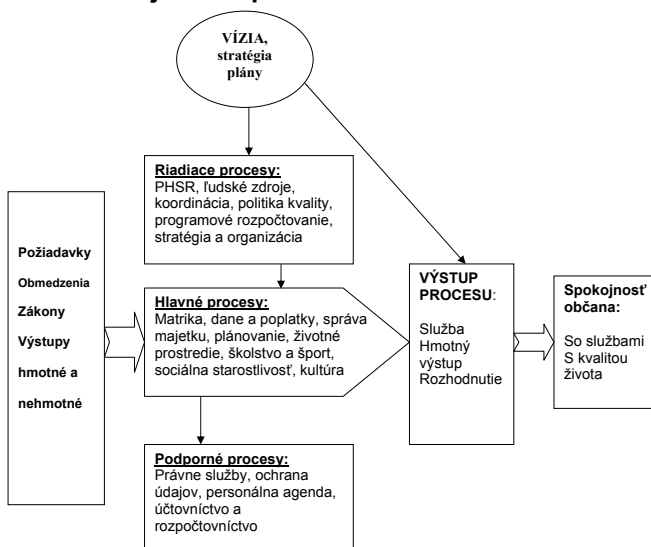
PROCESY		
HLAVNÉ	RIADIACE	PODPORNÉ
komunikácia	Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja	právne služby
matrika	politika kvality	personálna agenda
evidencia pobytu a stavieb	stratégia a organizácia	nákup, skladovanie
voľby	projektové manažérstvo	pracovné prostredie
dane a poplatky	koordinácia činnosti	infraštruktúra
správa majetku	ľudské zdroje a vzdelávanie	informatika
verejnoprospešné činnosti	programové rozpočtovanie	prevádzka a údržba
územné plánovanie	riadenie dokumentácie a údajov	ochrana údajov
doprava		pokladňa
životné prostredie		účtovníctvo a rozpočet
investičná výstavba		finančná kontrola
školsťvo a šport		
kultúra		
sociálna starostlivosť		
podpora bývania		
dohľad nad požiarnou ochranou		
sťažnosti		

Zdroj: vlastné spracovanie

Z tabuľky rozdelenia procesov si vytvoríme mapu procesov, z ktorej budú jasné vzájomné väzby medzi procesmi aj z pohľadu transformačného procesu vstupov na výstupy.

Schéma č. 2

Mapa procesov v modelovej samospráve

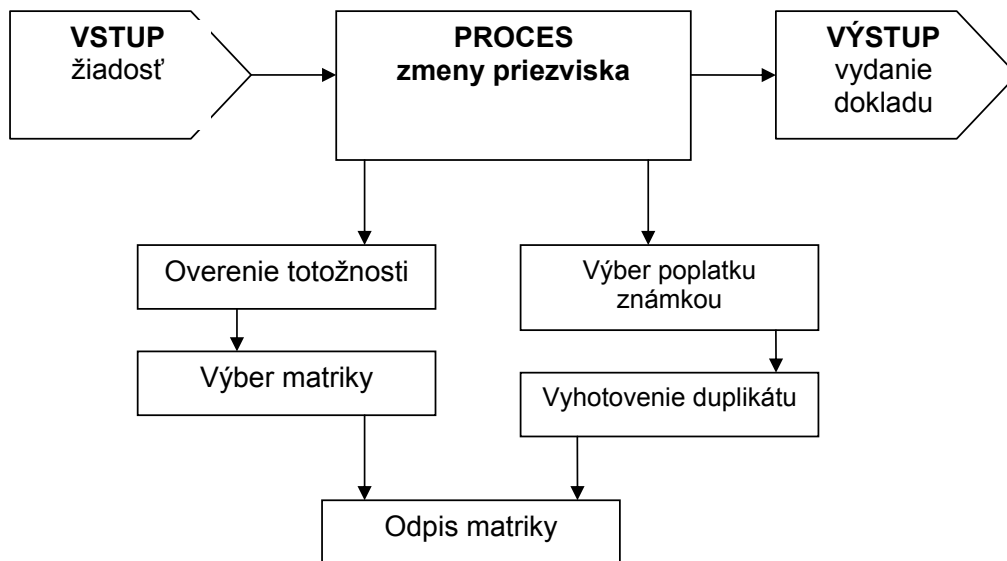


Zdroj: vlastné spracovanie podľa Púček 2005, PHSR: plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja

V ďalšej analýze sa zameriame na hlavný proces - Matriku. Z hľadiska kompetencií procesy v matrike predstavujú prenesenú pôsobnosť a výstupy môžu mať hmotnú podobu (napr. vydanie rodného alebo sobášneho listu) alebo administratívny úkon vo forme služby. Pri zabezpečovaní agendy hlavného procesu matriky je množstvo vykonávaných aktivít, ktoré tvoria logicky nadväznú postupnosť, smerujúcu k cieľu – výstupu. Príklad schémy procesu zmeny priezviska uvedieme na zjednodušenej schéme č. 3.

S ch é m a č. 3

Proces zmeny priezviska



Zdroj: Matrika

Vstup do uvedeného procesu predstavuje žiadosť klienta – občana, výstupom je požadovaný matričný doklad, vlastníkom procesu je matričný úrad, ktorý monitoruje svoje výkony aj spokojnosť klienta – občana s výstupom.

Počet matričných úkonov v jednotlivých procesoch neustále rastie (súvisí to s kompetenciami a vývojom počtu obyvateľstva). V rokoch 2007 – 2009 samospráva zaznamenala nárast zo 42 147 úkonov na 50 076 úkonov. O vynaložených prostriedkoch na zabezpečenie procesov matričného úradu hovoria výdavky, ktoré rastú úmerne úkonom a sledujeme ich v nasledovnej štruktúre:

Tabuľka č. 4

Štruktúra výdavkov na Matričný úrad (v tis. eur)

P. č.	Položka	Výdavky v rokoch	
		2008	2009
1	Mzdy, platy	54,77	59,75
2	Poistné a príspevky do poisťovne	19,98	21,78
3	Poštovné služby, telekomunikácie	5,31	3,65
4	Majetok – vybavenie	1,99	0,33
5	Materiál	1,99	0,32
6	Výpočtová technika	1,19	0,66
7	Údržba výp. techniky	1,13	0,60
8	ostatné	1,00	1,50
SPOLU VÝDAVKY		93,27	98,42

Zdroj: Matrika

Prírastok výdavkov zaznamenáva hlavne položka mzdy, platy a s tým súvisiaci nárast príspevkov do poisťovní. Naopak klesajúcu tendenciu majú poštové a telekomunikačné služby, čo je dôsledkom informatizácie v tejto oblasti.

3 Zhodnotenie a záverečné zistenia

Článok prezentuje reálne procesné riadenie v samospráve, ktoré so sebou nesie mnoho pozitív, ale aj problémov, vyplývajúcich zo špecifik samosprávy, ktoré sú uvedené vyššie. Všetky procesy v podnikateľskej sfére sú jasne kvantifikovateľné a hodnotiteľné cez výkon, ktorý sa odrazí v hospodárskom výsledku.

Samospráva, ktorá nepracuje na báze zisku, ale rozpočtu a disponibilné zdroje nie sú využívané spôsobom, ktorý maximalizuje z nich úžitky, ale sústreďuje sa na uspokojenie zákazníka – občana, pričom vstupujú tu politické, právne a ekonomické podmienky, v ktorých samospráva funguje. O alokácii zdrojov, ktoré má k dispozícii, ich vstupe do procesov sa rozhoduje v riadiacich procesoch a tieto formujú výdavky aj náklady. Do popredia sa dostáva meranie spokojnosti občana, ktoré má skôr slovný opis, ako číselné vyjadrenie. Účinná metóda je tu benchmarking, ktorá porovnáva jednotlivé ukazovatele s inými organizáciami, resp. samosprávami v rámci rovnakých procesov.

Na druhej strane hlavné prínosy procesného riadenia a mapovania procesov sa ukazujú v týchto oblastiach:

- v trvalom monitoringu cieľov procesov a tým aj organizácie,
- v jasných definíciách hlavných, riadiacich a podporných činností, čo je dôležité aj z hľadiska vynaložených nákladov, organizácie práce a plnenia požiadaviek občanov,
- v schopnosti odhaľovať príčiny nežiadúcich javov alebo úzkych miest v reálnom čase – t.j. v priebehu procesu,

- detailný popis procesov dáva možnosť presného finančného plánovania,
- vytváranie procesných modelov vedie k optimalizácii logistických postupov a tým k šetreniu prostriedkov.

Záver

Ak chceme, aby organizácia fungovala čo najlepšie, musíme sa zamerať na jej najmenšie činnosti, pretože organizácia je funkčná do takej miery, ako je funkčný jej najmenší proces. Na dosiahnutie tohto cieľa je vhodný procesný prístup, ktorý má množstvo výhod a je aplikovateľný v akejkolvek organizácii. Pri zvolení vhodnej metódy hodnotenia procesov možno odhaliť miesta s neúčinnými aktivitami.

Literatúra

- [1] EVANS, J. R – LINDSAY, W. M. 2005: The management and control of quality, Sixth edition, Singapore: Seng Lee Press, 2005, 760 s., ISBN 0-324-22503-2.
- [2] FIALA, J. – MINISTR, J. 2003: Průvodce analýzou a modelováním procesů, Ostrava, TU, 2003, 109 s., ISBN 80-248-0500-6.
- [3] GRASSEOVÁ a kol. 2008: Procesní řízení ve veřejném sektoru, Brno: Computer Press, 2008, 266 s., ISBN 978-80-251-1987-7.
- [4] HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ ,A. 2011:Komunálna ekonimika a politika, Brtislava, Sprint dva 2011, ISBN 978-80-89393-38-1.
- [5] MATEIDES, A. 2006: Manažérstvo kvality: história, koncepty, metódy. Bratislava: Epos 2006, 751 s., ISBN 80-8057-656-4.
- [6] PEKOVÁ, J. 2004. Hospodaření a finance území samosprávy. Praha: Management Press. 2004, 375 s., ISBN 80-7261-086-4.
- [7] PŮČEK, M. 2005. Měření spokojnosti v organizacích VS – soubor příkladů, Praha Ministerstvo vnútra ČR, <http://aplikace.nevcr.cz/>.
- [8] ŠVANTNEROVÁ, Ľ. – KOŽIAK, R. 2005: Teoreticko – metodologické aspekty skúmania municipálneho majetku. Banská Bystrica : UMB, 2005. ISBN 80-8083-108-4.
- [9] VODÁČEK, L. – VODÁČKOVÁ, O. 2006: Moderní management v teorii a praxi. Praha: Management Press. 2006. 295s. ISBN 80-7261-143-7.

Vízia Európskej komisie o komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike

Andrej KARPAT*

The European Commission's Vision of a Comprehensive European International Investment Policy

Abstract

The inclusion of foreign direct investments within common commercial policy, which took place under the Lisbon Treaty, changed significantly the Union's opportunities to influence this area. The way how this new exclusive competence of the Union will be exercised has yet clearly a potential to affect directly the economic situation of its Member States. In this context, the paper deals with the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, COM (2010) 344, establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries). It then analyzes Communication from the Commission, COM (2010) 343, "Towards a comprehensive European international investment policy", which was addressed to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Keywords: *European Union, Common Commercial Policy, Comprehensive European international investment policy, Revision of the Foundation Treaties, Lisbon Treaty, Agreements on the Promotion and Protection of Investments, European Commission*

JEL Classification: F21, K33

Úvod

Jedno z najvýznamnejších ustanovení Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) predstavuje čl. 3, ktorý okrem všeobecného cieľa Únie presadzovať mier, jej hodnoty a blaho jej národov, vymenúva aj ďalšie politické, kultúrne, sociálne a ekonomické ciele. Do poslednej menovanej skupiny môžeme zaradiť úlohu Únie prispievať k voľnému a spravodlivému obchodu. [1, čl. 3 ods. 5 druhá veta] Práve obchodná politika patrí medzi oblasti, v ktorých členské štáty preniesli časť svojich právomocí na Európske hospodárske spoločenstvo hneď pri jeho vzniku. [2, čl. 110-116]

V súčasnosti zahŕňa čl. 3 ods. 1 písm. e) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“ alebo „Zmluva“) spoločnú obchodnú politiku explicitne medzi oblasti výlučnej právomoci EÚ. [3] Ustanovenie vymedzujúce obsah tejto vonkajšej činnosti Únie bolo v priebehu integrácie štátov Európskych spoločenstiev postupne dopĺňané i menené. V súčasnosti sa nachádza v prvej vete čl. 207 ods. 1 ZFEÚ, v zmysle ktorého „*spoločná obchodná politika vychádza z jednotných zásad, najmä vo vzťahu k úpravám colných*

* JUDr. Andrej KARPAT, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava; e-mail: andrej.karpat@vsemvs.sk

sadzieb, uzatváraníu colných a obchodných dohôd týkajúcich sa obchodu s tovarom a službami, k obchodným aspektom duševného vlastníctva, priamym zahraničným investíciám, zjednocovaníu liberalizačných opatrení, vývoznjej politike, ako aj k opatreniam na ochranu obchodu, napríklad v prípade dumpingu a subvencií“. [3, čl. 207 ods. 1] Priame zahraničné investície boli pritom do pôvodného znenia čl. 133 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES“) doplnené až Lisabonskou zmluvou. [4] Na základe jej čl. 188c boli navyše medzi právomoci Únie v rámci spoločnej obchodnej politiky zahrnuté aj obchodné dohody týkajúce sa obchodu so službami, ako aj dohody dotýkajúce sa obchodných aspektov duševného vlastníctva. [5]

Od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti podnikla Európska komisia doposiaľ iba prvé kroky smerujúce k spoločnej medzinárodnej investičnej politike. Konkrétne pripravila návrh nariadenia, ktorým má dôjsť k stanoveníu prechodných opatrení týkajúcich sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami. [6] Ďalej predostrela Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov svoju víziu o komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike, ktorú formulovala vo svojom oznámení. [7] Účelom bolo najmä poukázať na hlavné smerovanie a zároveň preskúmať spôsob ďalšieho rozvoja medzinárodnej investičnej politiky v záujme zlepšenia konkurencieschopnosti Únie a tým prispieť k cieľu „*inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*“ stanovenom v stratégii Európa 2020. [8]

1 Stanovenie prechodných opatrení týkajúcich sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami

Cieľom návrhu nariadenia stanovujúceho prechodné opatrenia týkajúce sa investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami (ďalej len „nariadenie“) je zabezpečenie právnej istoty pre investorov z Únie či tretích krajín pôsobiacich práve na základe podmienok týchto bilaterálnych medzinárodných zmlúv. [6] Dosiahnuť by sa mal tým, že príslušné investičné dohody sa dočasne ponechajú v platnosti, pričom nariadenie predpokladá stanovenie presných podmienok, za ktorých by ich členské štáty mohli zachovať, pozmeniť, či doplniť, alebo dokonca pristúpiť k uzatvoreniu nových medzinárodných investičných zmlúv. Vzhľadom na nevyhnutnosť posúdenia súladu obsahu existujúcich dohôd s úniovým právnym poriadkom vyžaduje čl. 5 ods. 1 nariadenia ich preskúmanie Komisiou, ktorá posúdi najmä ich prípadný rozpor s inými právnymi predpismi Únie a to najmä vzhľadom na rozdelenie právomocí; ďalej či sa predmet úpravy neprekrýva s predmetom úpravy platnej dohody uzatvorenej Úniou s danou treťou krajinou bez toho, aby v tejto dohode bolo prekryvanie upravené, alebo či preskúmané dohody neprekážajú v rozvoji a vykonávaní politik Únie dotýkajúcich sa medzinárodných investícií, a to najmä vzhľadom na oblasť spoločnej obchodnej politiky. Členským štátom sa pritom ukladá povinnosť do 30 dní od nadobudnutia účinnosti nariadenia oznámiť Komisii všetky už uzatvorené investičné zmluvy, ktorých platnosť si želajú zachovať, alebo pri ktorých chcú požiadať o povolenie nadobudnutia ich platnosti. [6, čl. 2]

Na základe presne vymedzených dôvodov môže dôjsť i k odňatiu už udeleného povolenia, ktorému musí predchádzať predloženie odôvodneného stanoviska Komisie

adresované členskému štátu a následné konzultácie medzi nimi. [6, čl. 6] Pokiaľ má členský štát záujem začať rokovania s cieľom zmeniť či doplniť existujúcu alebo uzavrieť novú zmluvu s treťou krajinou týkajúcu sa investícií, zašle Komisii v zmysle čl. 8 nariadenia písomné oznámenie obsahujúce relevantnú dokumentáciu vrátane uvedenie konkrétneho ustanovenia resp. ustanovení, ktoré majú byť predmetom rokovaní a priblíži týmto krokom sledované ciele. Pri rozhodnutí o udelení súhlasu s otvorením formálnych rokovaní zohľadní Komisia podobné kritéria ako pri posudzovaní prípustnosti zachovania už existujúcich zmlúv, pričom aj následné podpísanie takto vyjednanej, prípadne zmenenej či doplnenej dohody opätovne podlieha posúdeniu a schváleniu Komisie. [6, čl. 9 ods. 1, čl. 11]

2 Na ceste ku komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike

Svoju predstavu, ako môže v budúcnosti vyzeráť spoločná investičná politika Únie, načrtla Európska komisia s cieľom podnieť diskusiu vo svojom oznámení „Na ceste ku komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike“ (ďalej len „oznámenie Komisie“). [7] Hneď v úvode podčiarkla význam priamych zahraničných investícií ako dôležitého zdroja rastu produktivity, ktorý zohráva „kľúčovú úlohu pri tvorbe a organizácii podnikov a pracovných miest doma i v zahraničí“. [7, bod 1] Podľa jej názoru je síce vzťah medzi priamymi zahraničnými investíciami a hospodárskym rastom a blahobytom komplikovaný, celkovo však majú medzinárodné investície pozitívny vplyv na rast i zamestnanosť v Únii, ako aj mimo nej, a to vrátane rozvojových krajín.

Únia pritom v súčasnosti zastáva popredné miesto nielen ako príjemca, ale aj ako zdroj priamych zahraničných investícií. Prínos priamych zahraničných investícií zo zahraničia do Únie je podľa názoru Komisie jednoznačne badateľný „*pri vytváraní pracovných miest, optimalizácii rozdelenia zdrojov, prenose technológií a zručností, zlepšovaní konkurencieschopnosti a podpore obchodu*“. [7, bod 1] Aj export kapitálu do zahraničia s cieľom zriadenia investícií má pritom zväčša pozitívny vplyv na blahobyt obyvateľov Únie, keď významnou mierou napomáha konkurencieschopnosti európskych podnikov, a to najmä v podobe vyššej produktivity. Celkovo je však možné súhlasiť s Komisiou, keď hodnotí celosvetovú úlohu priamych zahraničných investícií z hospodárskeho hľadiska v zásade kladne a zároveň priznáva, že negatívne účinky sa môžu prejaviť na odvetvovom, geografickom alebo individuálnom základe.

2.1 Rozmery spoločnej medzinárodnej investičnej politiky

Vzhľadom na ciele spoločnej medzinárodnej investičnej politiky Únie poukazuje Komisia ďalej na skutočnosť, že investičné rozhodnutia sú síce v prvom rade prijímané vzhľadom na očakávané zisky, zásadne ich však ovplyvňuje hospodárske, politické či právne prostredie hospodárstva konkrétnej krajiny. Investori majú totiž záujem na stabilnom, zdravom a predvídateľnom prostredí. Úloha Únie tak spočíva v uistení investorov o tom, že majú možnosť „pôsobiť v otvorenom, riadne a spravodlivo riadenom podnikateľskom prostredí v hostiteľskej krajine, ako aj za jej hranicami“. [7, bod 2] Cieľ spoločnej medzinárodnej investičnej politiky má preto pre Úniu dva rozmery.

Prvý spočíva v zabezpečení, aby Únia naďalej zostala otvoreným investičným prostredím, kde sú zahraniční investori a ich investície, ktoré predstavujú „*ich príspevok do európskeho hospodárstva a tým aj do spoločnosti ako celku, veľmi vítaní*“. [7, bod 2] Súčasne však Únia musí recipročným odstraňovaním prekážok investovania zabezpečiť aj svojim investorom pôsobiacim v tretích krajinách optimálne podmienky pri investovaní.

Za najviditeľnejší prejav investičných politík členských štátov považuje Komisia celkový počet nimi uzatvorených bilaterálnych investičných zmlúv. Členské štáty doposiaľ uzavreli výlučne s tretími krajinami celkovo takmer 1200 týchto zmlúv, čo predstavuje skoro polovicu všetkých v súčasnosti platných investičných dohôd na svete. [7, bod 2] Skutočnosť, že nie všetky štáty v rovnakej miere pristupovali k ich uzatváraniu a navyše tieto poskytujú rôznu úroveň ochrany, zapríčiňuje nerovnosť podmienok pre jednotlivé spoločnosti z Únie pri investíciách v zahraničí. Kým väčšina bilaterálnych investičných zmlúv upravuje zaobchádzanie s investormi až po ich vstupe na trh zmluvnej strany, zdôrazňuje Komisia cieľ Únie prostredníctvom uzatvárania multilaterálnych či bilaterálnych dohôd prispievať k celosvetovej liberalizácii toku investícií, čím by sa zlepšili podmienky prístupu na trhy tretích krajín pre všetkých investorov z Únie. Komplexná spoločná medzinárodná investičná politika by sa preto mala viacere „*zamerať na potreby investorov od fázy plánovania až po fázu zisku alebo od fázy pred vpustením na trh po fázu po vpustení na trh*“. [7, bod 2, písm. b)] Takéto investičné zmluvy označované aj ako investičné dohody druhej generácie pritom doteraz uzatvárali na bilaterálnej úrovni najmä Spojené štáty americké, a to aj s viacerými členskými krajinami Únie. Podľa názoru Komisie sa konkurencieschopnosť európskych podnikov najlepšie zabezpečí cez vyjednanie záruk s tretími štátmi na úrovni Únie v podobe záväzkov zakladajúcich sa na medzinárodnom práve.

Za dlhodobý cieľ preto považuje dosiahnutie situácie, v ktorej sa investori z členských krajín už nebudú musieť spoliehať na bilaterálne investičné zmluvy uzatvorené ich domovským štátom. Zaujímavé je ďalej jej stanovisko k investičným stimulom a pomocným či podporným programom členských štátov keď konštatuje, že síce „*je povinnosťou Únie podporovať európsky model a jednotný trh ako cieľ zahraničných investorov, nezdá sa však byť uskutočniteľné ani žiaduce nahradiť snahy členských štátov v oblasti podpory investícií, pokiaľ sú v súlade so spoločnou obchodnou politikou a právnymi predpismi EÚ*“. [7, bod 2, písm. b)] V tomto zmysle nepredstavujú investičné stimuly prekážku pre spoločnú investičnú politiku.

Pozoruhodné je uvedenie hlavného motívu pre prijímanie opatrení Únie v oblasti medzinárodných investícií, ktoré sa nápadne podobá zásade subsidiarity čl. 5 ods. 3 ZEÚ. Kým tá sa bezpodmienečne a zároveň i výlučne uplatňuje v rámci spoločných právomocí Únie a členských štátov, v prípade priamych zahraničných investícií ide o oblasť s výlučnou právomocou Únie. Ako cieľ európskej medzinárodnej investičnej politiky tu Komisia uvádza „*dosahovať na úrovni Únie lepšie výsledky ako tie, ktoré dosiahli alebo mohli dosiahnuť členské štáty konajúce samostatne*“. [7, bod 3] V prípade tejto formulácie tak nejde o podmienku prípustnosti opatrenia v tejto oblasti, ale len o všeobecný aj keď zásadný cieľ, ktorý sa prakticky vzťahuje na akúkoľvek činnosť Únie.

Veľmi zaujímavá je argumentácia Komisie v prospech nového rozmeru investičných dohôd pri regulácii ekonomickej činnosti nielen v rámci Únie, ale aj za jej hranicami. V tomto zmysle zdôraznila potrebu zohľadniť pri ich uzatváraní súlad ich obsahu „s ostatnými politikami Únie a jej členských štátov, vrátane politik v oblasti ochrany životného prostredia, dôstojnej práce, bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, ochrany spotrebiteľov, kultúrnej rozmanitosti, politiky rozvoja a politiky konkurencieschopnosti“. [7, bod 3, písm. c)] Navyše je vo všeobecnej rovine podľa jej názoru potrebné prihliadať na zásady a ciele vonkajšej činnosti Únie, ktorá medzi iným zahŕňa podporu právneho štátu, ochranu spotrebiteľov, alebo kultúrnu rozmanitosť. Tento pohľad na problematiku ochrany medzinárodných investícií pritom prekračuje hranice bežného vnímania investičných dohôd ako nástroja na sledovanie výlučne hospodárskych cieľov. V tejto súvislosti Komisia ďalej poznamenáva, že investičná politika Únie nesmie obmedzovať členské štáty pri prijímaní a presadzovaní tých opatrení, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie cieľov verejného záujmu.

2.2 Priority v rámci rokovaní o obsahu investičných dohôd

V otázke univerzálneho modelu investičných dohôd s tretími krajinami, tak ako ho presadzujú viaceré štáty Únie, zaujala Komisia negatívne stanovisko keď podotkla, že tento nie je nevyhnutne uskutočniteľný ani žiaduci. Podľa nej bude musieť Únia pri rokovaníach s konkrétnou krajinou zohľadniť všetky špecifické súvislosti. Pokiaľ ide o konkrétne štandardy, za smerodajné považuje záujmy členských štátov a ich investorov, ako aj „úroveň rozvoja (budúcich zmluvných) partnerov“. [7, bod 3] Navyše by bolo potrebné zohľadniť povahu existujúcich dohôd medzi členskými štátmi a ktoroukoľvek treťou krajinou, ktoré sa napriek značnej podobnosti vyznačujú určitými odlišnosťami a mohli by byť v konkrétnych súvislostiach pre sledované ciele rozhodujúce. Súčasne s oznámením predložila Komisia aj veľmi široko koncipované zásady a parametre budúcich investičných dohôd, ktoré bude potrebné ďalej rozpracovať a konkretizovať.

Ako významný faktor pre vymedzenie priorít pri rokovaníach Únie o investíciách označila Komisia súčasné obchodné a investičné toky. Za rozhodujúce tak považuje, aby Únia pôsobila v záujmových krajinách investorov a prispievala k zjednodušovaniu ich kontaktu so zahraničím. Ako zvláštne je možné v tejto súvislosti hodnotiť absenciu zdôraznenia aj opačného pohľadu na význam zahraničných investícií, ktorý by dával do popredia potrebu uzatvorenia investičných zmlúv s krajinami, ktorých investori vo veľkom rozsahu investujú v členských štátoch Únie. Celkovo by pri výbere partnerských krajín mohla hrať úlohu aj ich politická, inštitucionálna a hospodárska klíma.

Význam rokovaní o investičných zmluvách pre Úniu a jej investorov je pritom pochopiteľne závislá od schopnosti partnerov presadzovať právne normy spôsobom, ktorý investorom zaručí bezpečné a zdravé prostredie. Pokiaľ ide o konkrétne krajiny, v krátkodobom horizonte uvádza Komisia na prvom mieste Kanadu, ktorá prejavila v rokovaníach s EÚ záujem o komplexnú dohodu o hospodárskej a obchodnej spolupráci zahŕňajúcu aj oblasť medzinárodných investícií. Ďalej spomína snahy o uzatvorenie rozsiahlej dohody s Indiou o obchode a investíciách, možnú dohodu o voľnom obchode so Singapurom, ako aj obchodné rokovania medzi Úniou a Mercosurom. Ide o skratku

pre označenie Spoločného trhu juhu (Mercado Común del Sur), ktorý vznikol na základe Dohody z Asunciónu a predstavuje regionálnu dohodu o voľnom obchode medzi štátmi južnej Ameriky, konkrétne Argentínou, Brazíliou, Paraguajom, Uruguajom a Venezuelou.

Otázkou uzatvárania samostatných dohôd o investíciách by sa podľa názoru Komisie mala Únia zaoberať v krátkodobom až strednodobom horizonte, pričom je potrebné najmä zvážiť, za akých okolností by mohlo byť žiaduce uzatvárať takéto čisto investičné zmluvy s tretími krajinami. V tejto súvislosti uvádza ako potenciálnych zmluvných partnerov Čínu a Rusko, pričom v súvislosti s druhým menovaným navrhuje posúdiť a prediskutovať možnosť uzatvorenia komplexnej dohody, ktorá by nahradila dohodu o partnerstve a spolupráci. V prípade, že sa v súvislosti s konkrétnou krajinou preukáže ako neuskutočniteľné uzatvorenie komplexnej investičnej dohody v dohľadnom čase, považuje Komisia za možnú alternatívu odvetvové dohody, ktorých vhodnosť, uskutočniteľnosť a možný dosah by bolo potrebné bližšie preskúmať. V dlhodobom horizonte navyše zdôrazňuje potrebu bližšie posúdiť uskutočniteľnosť iniciatívy k uzatvoreniu multilaterálnej investičnej zmluvy, ktorá bola v minulosti, tak ako sme to v rámci historického vývoja tejto otázky načrtli, často uvádzaná ako argument na prenos právomoci v oblasti zahraničných investícií z členských štátov na Úniu resp. vtedy ešte Spoločenstvo.

V oznámení Komisie sa ďalej zdôrazňuje potreba vnímať ochranu priamych zahraničných investícií v širších súvislostiach. Cieľom spoločnej medzinárodnej investičnej politiky musí byť nielen umožniť uskutočňovanie priamych zahraničných investícií, to znamená kúpu či založenie zahraničného podniku, ale rovnako zabezpečiť aj ochranu všetkých operácií s nimi spojených, ktoré sú nevyhnutné na ich realizáciu ako napr. platieb, či ochranu nehmotných aktív, najmä práv duševného vlastníctva. Investičná politika by preto mala byť formulovaná v súlade s kapitolou zmluvy o kapitále a platbách, v ktorej je napriek určitým výnimkám stanovený striktný zákaz všetkých ich obmedzení vzťahujúci sa aj na priame i portfóliové investície, a to nielen medzi členskými štátmi, ale aj medzi členskými a tretími krajinami. [3, čl. 63-66] Za kľúčovú považuje Komisia pritom otázku určenia tých hmotnoprávných pravidiel, ktoré sa EÚ bude snažiť zavádzať do obchodných či investičných dohôd.

Doposiaľ sa Únia pri rokovaníach riadila najmä zásadou nediskriminácie, ktorá predstavuje základ celosvetového systému obchodu a je realizovaná prostredníctvom doložky najvyšších výhod a princípu národného zaobchádzania. Ako sme však už uviedli, v prípade týchto pravidiel ide len o relatívne štandardy zaobchádzania, ktorých účinky v konkrétnom prípade závisia od zaobchádzania host'ovského štátu investície so zahraničnými investormi z iných krajín resp. s vlastnými investormi. Aj z tohto dôvodu je potrebné, aby sa Únia inšpirovala ďalšími, bežne v bilaterálnych investičných zmluvách jej členských štátov obsiahnutými absolútnymi štandardmi, ako napr. spravodlivého a rovnoprávneho zaobchádzania, či zabezpečenia úplnej ochrany a bezpečnosti. Obzvlášť praktický význam má pre investorov pritom zastrešujúca doložka, na základe ktorej sa ochrana investičnej dohody vzťahuje aj na zmluvy uzatvorené priamo medzi investorom a host'ovským štátom investície.

2.3 Obmedzenie právomoci Únie vyplývajúce z čl. 345 – Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Medzinárodné investičné zmluvy navyše štandardne zakotvujú doložky, ktoré obmedzujú výkon práva zmluvných strán pristúpiť k vyvlastňujúcim opatreniam voči investíciám investorov druhej zmluvnej strany. K týmto môžu pristúpiť len v prípade naplnenia v zmluve presne stanovených požiadaviek. Vzhľadom na obsah čl. 345 ZFEÚ, ktorý explicitne uvádza úpravu vlastníckych vzťahov ako výlučnú právomoc členských štátov, sa tak v tejto súvislosti vynára otázka, či má Únia právomoc uzatvárať medzinárodné zmluvy zahrňujúce spomínaný druh doložky. [3]. Komisia v tejto súvislosti poukázala na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), podľa ktorej sa má príslušné ustanovenie vykladať v tom zmysle, že opatrenia štátu zasahujúce do majetkových práv súkromných osôb nie sú vyňaté zo základných pravidiel Zmluvy a to najmä v súvislosti s právom usadiť sa, či voľným pohybom kapitálu. [10]

Ako ďalej uviedla, vyvlastňovacie opatrenia členských štátov Únie by mali byť každopádne nediskriminačné. [11] Navyše by mali byť primerané vzhľadom na sledované legitímne ciele, napr. formou poskytnutia primeranej náhrady. [12] Podľa názoru Komisie by preto Únia mala pri vyjednávaní obsahu investičných alebo obchodných dohôd presadzovať zahrnutie presne formulovaných doložiek, ktoré by zabezpečili „jasnú rovnováhu medzi rôznymi záujmami, ... ako je ochrana investorov pred protiprávnym vyvlastnením alebo právo každej strany na reguláciu vo verejnom záujme“. [7, bod 3, písm. c)] Rovnako potrebné sú navyše aj doložky zabezpečujúce investorom v súvislosti s ich investíciami slobodný prevod kapitálu a platieb.

Takýto výklad čl. 345 ZFEÚ je do značnej miery kontroverzný. Komisia síce správne priznáva, že zákaz vyvlastnenia či poskytnutie náhrady škody sa ako bežný obsah investičných zmlúv dotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch. Následne sa odvoláva na vybrané rozhodnutia Súdneho dvora, ktoré sa týkali možných obmedzení právomoci Únie v oblasti práva usadiť sa a slobody voľného kapitálu. Nezohľadňuje však skutočnosť, že na rozdiel od slobôd vnútorného trhu zakazuje čl. 207 ods. 6 ZFEÚ v oblasti spoločnej obchodnej politiky uplatnenie obrátenej doktríny AETR. [13, s. 98-100] Tá predpokladá súbežnosť externých a vnútorných právomocí Únie, na základe ktorej by z každej jej vonkajšej činnosti automaticky vyplynulo v rovnakej oblasti nadobudnutie jej vnútornej právomoci. [14] Uvedenú judikatúru Súdneho dvora tak nie je možné zohľadniť pri riešení otázky možného obmedzenia právomoci Únie v oblasti priamych zahraničných investícií zakladajúceho sa na čl. 345 ZFEÚ.

2.4 Riešenie investičných sporov a medzinárodná zodpovednosť

Režim urovnávania sporov, ktorý doposiaľ Únia presadzovala pri dojednávaní dohôd v oblasti spoločnej obchodnej politiky, by sa podľa názoru Komisie mal v budúcnosti vzťahovať aj na medzinárodné investičné dohody. Pre zabezpečenie účinného presadzovania ich ustanovení je pritom nevyhnutné umožniť investorom priamo žalovať hosťovské krajiny investícií v rámci medzinárodnej arbitráže tak, ako to bežne predpokladajú bilaterálne investičné zmluvy. Určitý problém však Komisia vidí v tom,

že Únia doposiaľ nezohrávala v tejto oblasti žiadnu významnú úlohu a súčasné medzinárodné štruktúry zatiaľ nie sú prispôsobené akceptovať ju na tomto poli ako nového aktéra. Ako príklad uvádza Washingtonský dohovor, na základe ktorého bolo založené Stredisko pre riešenie investičných sporov (ICSID), ktorého zmluvnou stranou môžu byť výlučne členské štáty Svetovej banky alebo zmluvné strany štatútu Medzinárodného súdneho dvora, pričom Únia nenapĺňa ani jednu z uvedených požiadaviek. [15, čl. 67] V tejto súvislosti ďalej poznamenáva, že vychádzajúc z praktických skúseností členských štátov bude potrebné preskúmať či je žiaduce, aby sa Únia usilovala o prístupenie k Washingtonskej konvencii, čo by si však vyžadovalo jej zmenu a doplnenie. Ako ďalšiu výzvu uvádza Komisia zabezpečenie transparentnosti urovnávania investičných sporov, ktorá by sa mala vzťahovať na žiadosti o arbitrážne konanie, podania, verejné pojednávania, informácie amicus curiae a uverejňovanie rozhodnutí. [7, bod 3, písm. d)]

Rozvíjanie spoločnej medzinárodnej investičnej politiky ďalej predpokladá doriešenie otázky rozdelenia medzinárodnej zodpovednosti medzi Úniou a jej členské štáty. Okrem toho, že „Únia zastúpená Komisiou bude niesť zodpovednosť za všetky opatrenia inštitúcií EÚ“ by podľa názoru Komisie mala byť na základe jej výlučnej vonkajšej právomoci taktiež „jediným žalovaným pokiaľ pôjde o akékoľvek opatrenie prijaté členským štátom, ktoré sa týka investícií štátnych príslušníkov tretích krajín alebo spoločností z tretích krajín, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti príslušnej (investičnej) dohody“. [7, bod 3, písm. e)] Ako problematická sa v tejto súvislosti javí aj otázka poskytnutia finančnej náhrady investorom, pričom pri jej riešení má Komisia v úmysle sa opierať najmä o v súčasnosti dostupné nástroje, ale aj prípadné nové právne predpisy.

2.5 Spoločný postup pri vytváraní európskej investičnej politiky

V závere oznámenia Komisia uznáva, že pri budovaní spoločnej investičnej politiky bude nevyhnutný spoločný a koordinovaný postup Únie s jej členskými štátmi, pričom chce pokračovať v podpore tak priamych ako aj portfóliových investícií ako nástrojov hospodárskeho rozvoja. Následne v zmysle rozdelenia právomocí poznamenáva, že kým členské štáty sa sústredili na podporu a ochranu všetkých foriem investícií, Únia sa už dlhšie zameriava na liberalizáciu prístupu priamych investícií na jej vnútorný trh. Podľa Komisie ide o „jasné a vzájomne sa dopĺňajúce rozdelenie práce v oblasti investícií... (ktoré už v minulosti viedlo) k relatívne veľkému počtu rozmanitých investičných dohôd“. [7, bod 4] Sama pritom považuje za nevyhnutné, aby spoločný postup zahŕňal všetky druhy investícií a konštatuje, že pre členské štáty aj naďalej zostane dostatok priestoru na realizáciu vlastných, spoločnú medzinárodnú investičnú politiku dopĺňajúcich opatrení. Tá si preto bude vyžadovať vysokú mieru spolupráce, ako aj koordinácie medzi Úniou a jej členskými štátmi. V stanovisku tak jednoznačne nachádzame víziu spoločného postupu pri vytváraní európskej investičnej politiky, ktorá by sa mala vzťahovať na zabezpečenie voľného pohybu a ochrany pre všetky formy investícií. Vzhľadom na ponechanie právomoci členským štátom v oblasti portfóliových investícií, ako aj znenie a zmysel čl. 207 ods. 6 ZFEÚ, je táto spolupráca nielen žiaduca, ale z právneho hľadiska aj nevyhnutná.

Záver

Právna regulácia priamych zahraničných investícií na úrovni Únie má nepochybne bezprostredný dopad na hospodárstva jednotlivých členských štátov. Týka sa to pritom rovnako štátov predstavujúcich zväčša host'ovské krajiny investícií, ako aj štátov, ktoré kapitál do zahraničia prevažne exportujú. Kým doteraz mali na ňu vplyv normy vnútroštátnych právnych poriadkov a medzinárodného práva verejného, zahrnutím priamych zahraničných investícií medzi oblasti spoločnej obchodnej politiky, ku ktorému došlo na základe Lisabonskej zmluvy, sa možnosti Únie vplyvať na túto oblasť zásadne zmenili. Spôsob, akým dôjde k výkonu tejto novej výlučnej právomoci Únie má pritom jednoznačne potenciál priamo ovplyvniť hospodársku situáciu jej členských krajín.

Prvé kroky Európskej komisie smerujúce k spoločnej investičnej politike je možné hodnotiť ako málo výrazné. Návrh nariadenia KOM(2010)344, ktorým má dôjsť k stanoveniu prechodných opatrení týkajúcich sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami, predpokladá nielen dočasné ponechanie v platnosti investičných zmlúv jednotlivých členských štátov, ale dokonca aj možnosť uzatvárania nových investičných dohôd na bilaterálnej úrovni.

Na druhej strane sú ciele obsiahnuté v oznámení Komisie KOM(2010)343 formulované veľmi široko a nepredstavujú jednoznačný, pre členské štáty záväzný program vytvárania komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politiky. Navyše nie je možné vo všetkých právnych hodnoteniach s Komisiou súhlasiť. Tá síce vo svojom oznámení deklarovala presvedčenie, že obmedzenie vyplývajúce z čl. 345 ZFEÚ nemá dopad na právomoc Únie pri uzatváraní investičných dohôd a poukázala v tejto súvislosti na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej nie je príslušné ustanovenie možné vykladať v tom zmysle, že opatrenia zasahujúce do majetkových práv súkromných osôb sú vyňaté zo základných pravidiel Zmluvy. [7, bod 3, písm. c)] Takýto názor však prehladá znenie a zmysel čl. 207 ods. 6 ZFEÚ, ktorý bráni nadobudnutiu vnútornej právomoci Únie v oblasti, ktorá bola upravená na medzinárodnej úrovni v rámci výkonu jej vonkajšej právomoci. Vzhľadom na zákaz vyvlastnenia, ako aj povinnosť poskytnutia náhrady škody, predstavuje úprava vlastníckych práv štandardný obsah investičných zmlúv, ktorý musia štáty bezprostredne uplatniť. Komisiou uvedené rozhodnutia Súdneho dvora sa navyše týkali prípadných obmedzení práva usadiť sa a slobody voľného pohybu kapitálu, pri ktorých na rozdiel od oblasti spoločnej obchodnej politiky Zmluva uplatnenie obrátenej doktríny AETR nezakazuje. Uvedenú judikatúru preto nie je možné pri riešení otázky rozsahu právomocí Únie v oblasti priamych zahraničných investícií zohľadniť.

Aj keď sa vonkajšia právomoc Únie jednoznačne vzťahuje na celú oblasť regulácie priamych zahraničných investícií, nemá táto vplyv na rozdelenie vnútorných právomocí medzi Úniu a jej členské štáty. Ak by teda Únia na základe svojej vonkajšej právomoci samostatne bez členských štátov uzatvorila štandardné investičné dohody s tretími krajinami, prekročila by svoju právomoc a následne by nedokázala zabezpečiť dodržanie svojich zmluvných záväzkov. Celkovo je z uvedených dôvodov potrebné hodnotiť tak navrhované nariadenie, ako i predkladané oznámenie ako iba začiatok postupného vytvárania spoločnej investičnej politiky Únie, pričom Komisia chce pri svojich ďalších krokoch zohľadniť prípadné reakcie členských štátov a inštitúcií. [16]

Literatúra

- [1] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 83 zo dňa 30.03.2010: Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy.
- [2] Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, podpísaná 25.03.1957 v Ríme.
- [3] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 83 zo dňa 30.03.2010: Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
- [4] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 325 zo dňa 24.12.2002: Konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení Zmluvy z Nice.
- [5] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 306 zo dňa 17.12.2007: Lisabonská zmluva.
- [6] Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú prechodné opatrenia týkajúce sa bilaterálnych investičných dohôd medzi členskými štátmi a tretími krajinami, KOM(2010)344 v konečnom znení, 2010/0197 (COD), 07.07.2010.
- [7] Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „*Na ceste ku komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike*“, KOM(2010)343 v konečnom znení, 07.07.2010.
- [8] Oznámenie Komisie „*Európa 2020: stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*“, KOM(2010) 2020 v konečnom znení, 03.03.2010.
- [9] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov „*Jednotný trh pre Európu 21. storočia*“, KOM(2007) 725 v konečnom znení, 20.11.2007.
- [10] Rozsudky Súdneho dvora: *Konle p. Rakúsku*, 01.06.1999, Zb. s. I-3099, bod 38; *C-452/01, Margarethe Ospelt v. Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, 23.02.2003, Zb. s. I-9743, bod 24.
- [11] Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-182/83, *Robert Fearon and Company Limited v. Irish Land*, 06.11.1984, Zb. s. 3677, bod. 7.
- [12] Rozsudok Súdu Európskeho združenia voľného obchodu vo veci E-2/06, *EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway*, 26.06.2007, bod 79.
- [13] KARPAT, A.: *Priame zahraničné investície ako oblasť výlučnej právomoci Európskej únie*. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae č. 1/2011*. Bratislava : Eurokódex, apríl 2011. s. 94-102. ISSN 1337-6810.
- [14] Rozsudok Súdneho dvora vo veci 22/70, *Komisija p. Rade* (označovaný aj ako „AETR rozsudok“), 31.03.1971, Zb. s. 263.
- [15] Dohoda o urovaní investičných sporov medzi štátmi a občanmi iných štátov (Washingtonská konvencia), predložená 18.03.1965 vládám členských štátov Svetovej banky.
- [16] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 318 zo dňa 29.10.2011: Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „*Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Na ceste ku komplexnej európskej medzinárodnej investičnej politike*“, KOM(2010)343 v konečnom znení.

Философия кризисного состояния социально-экономической системы

Елена Аркадьевна ШИБАНОВА-РОЕНКО*

Philosophy of crisis of socio-economic system

Abstract

This paper discusses the evolutionary processes of the functioning of a single economic entity, which are not uniform over time, and represent an alternation of relatively short periods of the species jump and relatively long periods of slow or stop the development, when a business entity is not any significant changes.

Keywords: *crisis of the economic entity, the crisis of the population of economic agents, economic cycles*

JEL Classification: O11, P16, P51

Введение

Следует отметить, что в современной специальной литературе (особенно российской) еще не установилось общепризнанного, единого представления о кризисах в развитии социально-экономической системы.

Многие годы в России само понятие «кризис» было скорее идеологическим, нежели реальным фактором при разработке экономической политики развития производства. К. Маркс доказывал, что источником кризисов в общественном развитии является экономика, основанная на частной собственности и влияющая таким образом на структуру и столкновение интересов. Отсюда политики и идеологи в бывшем СССР вывели положение, что общественно-экономическая формация, устранившая частную собственность, исключает и саму возможность кризиса. Поэтому совсем в недавнем прошлом употреблялись термины «трудности роста», «проблемы развития», «застой», которые подменяли понятие «кризис», но по существу отражали те же – кризисные - процессы.

1 Подходы к понятию и классификации кризисов в экономике

Кризис в переводе с греческого означает перелом, поворотный пункт, тяжелое переходное состояние. Также может означать «выход, решение конфликта (например, военного)».

Частое применение понятие «кризиса» находило у врачей, причем задолго до введения в употребление его управленцами и экономистами. В понимании врачей кризис и сейчас означает решающую фазу развития болезни. В этом смысле речь

* доцент Шибанова-Роевко Елена Аркадьевна, к.э.н., кафедра экономики предприятия и предпринимательства, Российского университета дружбы народов, г. Москва, Россия

заходит о «crisis» тогда, когда болезнь усиливает интенсивность или переходит в другую болезнь или вообще заканчивается смертью. К примеру, лаконичная формулировка, данная специалистом области социальной истории и истории понятий Рейнхартом Козеллеком (~1960-70 г.г.) звучит так: кризис – это «едва измеримый переломный пункт, при котором решением является либо смерть, либо жизнь».

Подходы ученых к понятию и классификации кризисов в экономике претерпевали изменения на протяжении трех веков.

Выделяют 3 периода:

I – с начала XVIII века до середины 30-х г. г. XX века. Преобладали мнения о том, что экономические кризисы либо вообще невозможны при капитализме (Дж. С. Мишель, Ж. -Б. Сэй, Д. Рикардо), либо носят случайный характер (Ж.- Ш. Сисмонди, Р. Родбертус). Период «закончился» Великой Депрессией и концепцией больших циклов Н. Д. Кондратьева.

Николай Дмитриевич Кондратьев (1892-1938), выпускник Петербургского университета, выпустивший в 1922 г. свой труд «Мировое хозяйство и его конъюнктура во время и после войны», в дебатах об индустриализации России и методах народнохозяйственного планирования выступил с обоснованием «генетического подхода»: приоритет анализа и предвиденья объективных рыночных тенденций, план-прогноз, отсутствие цифрового «фетишизма» и властного волюнтаризма, учет интересов сельского хозяйства. Противопоставив тем самым себя сталинским идеям индустриализации, ученый был арестован в 1930 г., а в 1938 г. расстрелян. Не обратили особого внимания на немецкий перевод материалов Кондратьева и западные экономисты, кроме Йозефа Алоиза Шумпетера.

II – с середины 30-х г.г. до середины 60-х г.г. XX века. Концепция длинных волн получила продолжение и определенное развитие в работах Й. Шумпетера, Г.Менша, С.Кузнеця, У.Митчела, А.Бернса, З. Вантрупа, Э.Вагемана и др. Однако с выходом в 1936 г. работы Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» началось развитие и затем господство кейнсианской теории цикла о том, что кризисы в условиях капитализма неизбежны и вытекают из природы присущего ему рынка, а отрицательные последствия можно сглаживать. Кейнс выдвинул идею о том, что государство должно вмешиваться в экономику с целью стимулирования совокупного спроса. Антикризисное регулирование заключается в выработке и реализации правительством соответствующего уровня экономической политики, основанной на применении автоматических или встроенных стабилизаторов, таких, как: подоходный налог, налог на прибыль, пособия по безработице, субсидии на поддержку цен на сельскохозяйственную продукцию и т.д. - с целью смягчения отрицательных воздействий циклического колебания в экономике на развитие государства (региона). Эффект от их применения должен дополняться проведением целенаправленной политики соответственно как на макро- и мезоуровне, так и на микроуровне.

III период начался с изменений в глобальных условиях функционирования экономики. В период послевоенного восстановления и подъема интерес к кризисной проблематике заметно ослаб и оживился лишь в конце 60 – начале 70-х гг. XX века: появились научные исследования П.Боккара, Э. Мандела, Л. Фонтвейя. В эти годы и в СССР также появились разработки Л.А.Клименко, С.М. Меньшикова, А.В. Полетаева и др. Акцент с краткосрочных разрозненных мер воздействия на различные элементы конъюнктуры переместился на создание комплексных программ. На макроуровне – например, налоговая, кредитная политика. На микроуровне – различные меры по инвестированию, финансам, снабженческо-сбытовому управлению. Кроме того, наметилась тенденция перехода от принципа общего стимулирования спроса на продукцию к селективному избирательному решению определенных структурных задач.

IV период - возможно, что вхождение в данный период происходит в настоящее время. Но с полной уверенностью можно сказать следующее: сегодня почти всем - и экономистам-теоретикам, и бизнесменам, и политикам - ясно, что жить так, как жилось до мирового финансово-экономического кризиса 2007-2010 гг., мир больше не в состоянии.

Применительно к процессам, происходящим в обществе, понятие «кризис» стало устойчиво использоваться в XVII-XVIII столетиях - военные, политические кризисы. При этом использовалось почти неизменное значение кризиса, взятое из медицины. Среди экономических категорий данное понятие свое место полноценно заняло в XIX веке.

Классическое экономическое понятие кризиса, сформировавшееся к тому времени, означало нежелательную и драматическую фазу в капиталистической экономической системе, характеризующейся колебаниями и негативными явлениями, помехами. Но данное определение не учитывает многих схем и стадий развития и функционирования экономики.

Поэтому такое определение кризиса было заменено более многозначным понятием «экономический кризис». Вернер Зомбарт (1930-е г. г.) определяет экономический кризис как «экономическое негативное явление, при котором массово возникает опасность для экономической жизни, действительности». Фриц Махлуп (1950-60-е гг.) считал, что об экономическом кризисе речь идет в том случае, если «возникает нежелательное состояние экономических отношений, непереносимое критическое положение больших слоев населения и производящих отраслей экономики». По определению советского академика Е. С. Варги, «кризисы означают временное («на момент») насильственное разрешение накопившихся резких противоречий расширенного воспроизводства». Джон М. Кейнс характеризовал явление кризиса как внезапную и резкую смену повышательной тенденции на понижательную, тогда как при обратном процессе такого резкого поворота зачастую не бывает. Русский ученый-экономист Туган-Барановский М.И. рассматривал кризис как определенное явление экономической конъюнктуры. Сам кризис выглядит у него не скачкообразным,

а волнообразным, представляющим совокупность двух волн: «повышательной» и «понижательной». Кризис выступает как точка перелома «повышательной» и «понижательной» волны, как окончание фазы подъема и начало фазы сокращения и является исходной фазой экономического цикла. Другой русский исследователь Богданов А.А. (Малиновский) отмечал, что кризис явление универсальное, а значит, объективное, и определял кризис как «смену организационной формы комплекса»¹.

Итак, специальной литературе имеется масса определений кризиса. Представляется необходимым разобраться подробнее.

2 Возможности и закономерности наступления и разрешения кризисов

Отрицательное изменение параметров деятельности социально-экономической системы (предприятия), т.е. их ухудшение, снижение, и обычно понимаемое как кризис, не сразу и не всегда становится явным; улучшение положения предприятия нередко приводит к эйфории, необоснованной уверенности, что экономический рост будет продолжаться. Верно одно: любое изменение одних параметров деятельности системы приводит к изменению других ее параметров. Следствием и отрицательных, и положительных изменений обычно является «неожиданное» обострение противоречий, неготовность руководителей к структурным изменениям, необходимость быстро менять маркетинговую стратегию в изменившихся условиях при ограниченных ресурсах, дефиците времени и т.д.

Таким образом, непонимание истинной сути кризиса не позволяет вовремя его распознать и предпринять необходимые меры.

В настоящий момент наиболее емким, точным и научно-обоснованным считается следующее определение: «Кризис – это крайнее обострение противоречий в социально-экономической системе (предприятии), угрожающее ее жизнестойкости в окружающей среде»². В этом смысле переход от стабильности – как к улучшению, так и к ухудшению – это все кризисные ситуации в развитии (см. рис. 1а-в).

Общепризнанное осмысление возможности и закономерности наступления и разрешения кризисов отражает связь процессов функционирования и развития любой социально-экономической системы - будь то общество, экономика региона, отрасли, кластера или предприятия. «Функционирование – это поддержание жизнедеятельности, сохранение функций, определяющих ее целостность, качественную определенность, сущностные характеристики. Развитие – это приобретение нового качества, укрепляющего жизнедеятельность в условиях изменяющейся среды. Функционирование предполагает обязательное наличие

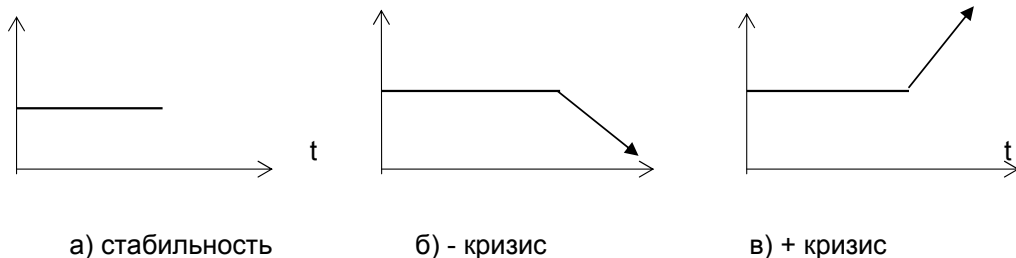
¹ Источник: Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2-х т. Кн. II / Ред. кол. Л.И. Абалкин (отв. ред.) и др./ Отд. экономики АН СССР. Ин-т Экономики АН СССР. М.: 1989. С.209.

² Трактовка приводится по материалам: Антикризисное управление: Учебное пособие / под ред. Э.М. Короткова. М.: ИНФРА-М, 2007. С.9.

предмета труда, средств труда и человека, осуществляющего трудовую деятельность; развитие характеризует их изменения»³.

Рис. no.1

Стабильное развитие и кризисные ситуации.



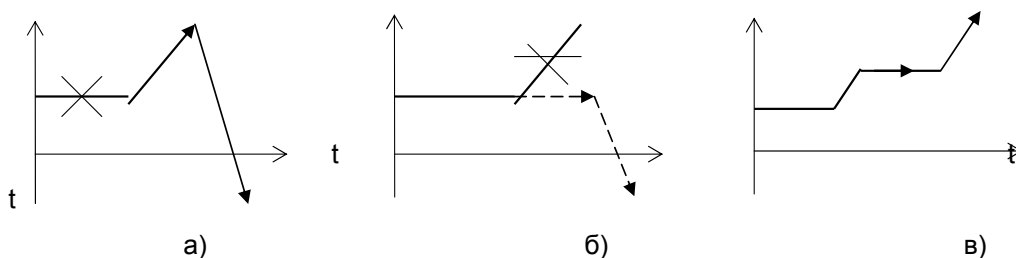
В результате фактом развития служит повышение производительности труда, изменение его характера, возникновение новых технологий, и при этом взаимобразно изменяются условия функционирования системы.

Если изъять из деятельности предприятия принцип стабильности, то оно придет к анархии и разорится (рис. 2а). Если исключить принцип развития, то оно закоснеет и тоже рано или поздно погибнет (рис. 2б). Самосохранение обеспечивается за счет искусного сочетания стабильности и развития (рис. 2в). Для этого необходимо не допускать конфликтов и потрясений в организации, осмотрительно использовать ресурсы предприятия, диверсифицировать и модернизировать свою деятельность.

Противоречие между развитием и функционированием отражает периодичность наступления кризисов (не только макроэкономических, но и в масштабах предприятия), а также возможность возникновения кризисов и в самих процессах функционирования (например, несоответствия уровня технологии и квалификации персонала).

Рис. no. 2.

Действие закона самосохранения организации в кризисных ситуациях.



³ Антикризисное управление: Учебное пособие / под ред. Э.М. Короткова.М.: ИНФРА-М, 2007. С.8.

Таким образом, кризис есть нормальное состояние любой системы. Противоречия в системах рождаются, обостряются и разрешаются. Тупиков не бывает - бывают противоречия. Согласно законам диалектики количественные изменения приводят к качественным. Уточним последнее в свете кризисной проблематики: «Момент кризиса - это снятие неопределенности⁴». От снятия неопределенности до разрешения противоречий и есть полный период кризиса.

В соответствии с законом онтогенеза любая сложная система проходит определенные этапы (фазы) развития, такие как: становление, развитие и угасание. Таким образом, экономическое функционирование и развитие, как и все в природе, происходит пропорционально и, соответственно, циклично.

История анализа цикличности в экономике начинается с сер. XIX века. Понятие экономического цикла впервые было сформулировано французским экономистом К. Жюгляром в 1860 г. (в отдельных источниках первенство отводится английскому ученому Х. Кларку, который в 1847 г. впервые установил волнообразную природу развития социально-экономических систем). Данная идея была подхвачена другими исследователями. Циклическая схема А. Шпитхоффа содержит стадии: спад - первый подъем - второй подъем - пик - нехватка капитала – кризис. Разработанная в начале XX века схема Харварда различает: Депрессия - Восстановление - Процветание - Финансовое напряжение - Производственный Кризис (Depression - Recovery - Prosperity - Financial Strain - Industrial Crisis).

Классический цикл общественного воспроизводства состоит из 4-х фаз.

- Первая фаза - собственно кризис (спад).

Происходит сокращение объема производства и деловой активности, падение цен, затоваривание, растет безработица и резко увеличивается количество банкротств.

- Вторая фаза - депрессия (стагнация).

Она представляет собой фазу (от полугода до трех лет) приспособления хозяйственной жизни к новым условиям и потребностям, фазу обретения нового равновесия. Для нее характерна неуверенность, беспорядочные действия. Доверие к конъюнктуре восстанавливается с трудом, субъекты рынка осматриваются, не рискуя вкладывать значительные средства в бизнес, хотя цены и условия хозяйствования стабилизируются. Эта фаза характеризуется во многих случаях падением нормы процента.

- Третья - оживление.

Это фаза восстановления. Начинаются капиталовложения, растут цены, производство, занятость, процентные ставки. Оживление охватывает, прежде всего, отрасли поставляющие средства производства. Поощряемые успехом других, создаются новые предприятия. Иначе говоря, оживление завершается достижением докризисного уровня по макроэкономическим показателям. Затем начинается новый, более высокий, чем прежде, подъем.

⁴ Цитируется по источнику: Кукушкин С.Н. Антикризисное управление. Ульяновск: УлГТУ, 2000. С.111.

- Четвертая - подъем (бум).

Это фаза, при которой ускорение экономического развития обнаруживается в серии нововведений, возникновении массы новых товаров и новых предприятий, в стремительном росте капиталовложений, курсов акций и других ценных бумаг, процентных ставок, цен и заработной платы. И в это же время нарастает напряженность банковских балансов, увеличиваются товарные запасы. Подъем, выводящий экономику на новый уровень в своем поступательном развитии, подготавливает базу для нового, периодического кризиса.

Название самой сложной и драматичной из описанных выше фаз цикла, а именно кризиса, исследователи переносят на цикличность в целом.

Исследование статистики реальных кризисных явлений в экономике выявило их регулярный характер. На этом базируется представляемая автором в данной статье основная метатипология кризисов⁵. Они бывают: а) регулярные, т.е. циклические; и б) нерегулярные.

Первый метатип кризиса (регулярные, циклические кризисы) исследовался различными учеными: описано более 1380 видов. Наиболее известны следующие разновидности регулярных экономических циклов:

- цикл Ф. Броделя или вековой цикл (продолжительность 150-300 лет; связан со сменой глобального экономического лидера);
- циклы Н. Кондратьева (их еще называют «длинными»); продолжительностью 40-60 лет; обусловлены кардинальным обновлением пассивной части средств труда при революционном обновлении технологического базиса общества; значительный временной лаг объясняется взаимосвязью и влиянием радикальных изменений в технологической базе общественного производства и его структурной перестройки);
- циклы С. Кузнеца (иногда их «строительными»); имеют продолжительность 15-20 лет; их исследователь считал, что колебательные процессы связаны с периодическим обновлением жилищ и определенных типов производственных сооружений);
- циклы К. Жюгляра («средние»; периодичностью 7-11 лет; связаны с заменой активной части средств производства в результате сопряженности эволюционного технологического прогресса в производстве различных видов продукции (взаимопроникновение новаций, открытий, технологий из одной отрасли в другую); ведущим фактором являются денежно-кредитные отношения);
- циклы Дж. Китчина («короткие»; продолжительностью от 3 до 5 лет; порождаются динамикой запасов товарно-материальных ценностей на предприятии и наличием временного лага между выделением инвестиций и вводом новых средств производства);
- частные хозяйственные циклы (продолжительностью от 1 года до 12 лет;

⁵ Основная - в виду наибольшей популярности среди ученых, мета - ввиду необходимости наибольшего и всестороннего исследования внутреннего состава данной типологии.

существуют в связи с колебаниями инвестиционной активности самих предприятий; ведущим фактором являются пропорции жизненного цикла предприятия);

- циклы Дж. М. Кларка, связанные с принципом акселерации (ключевым моментом процесса циклического развития является возрастание спроса на предметы потребления, которое порождает цепную реакцию в виде многократному увеличению спроса на оборудование и машины).

Существует множество теорий и концепций, объясняющих цикличность, в частности:

1. Денежная теория Хоутри (приводит причину – сжатие банковского кредита).
2. Инновационная теория Шумпетера, Хансена, Менша (причина – использование нововведений в производстве).
3. Психологическая теория Пигера, Бэджворта и др. (данная теория рассматривает цикл как следствие пессимистических или оптимистических настроений, охватывающих значительную часть населения).
4. Теория недопотребления Гобсена, Фостера, Кэтчингса и др. (эти ученые усматривают причины цикличности в том, что значительная часть дохода распределяется богатым и бережливым людям, не рискующим инвестировать свой капитал).
5. Теория чрезмерного инвестирования Хайека и Мизера (согласно мнению исследователей, причиной цикличности является неадекватное инвестирование деятельности предприятия).
6. Теория солнечных пятен Джеворна и Мора (на их взгляд, волнами в экономике управляет погода и урожай).

Все теории исходят из того, что деятельность предприятия подвержена одновременному влиянию многочисленных факторов. Для эффективного управления предприятием важно знать, какие из факторов доминируют в конкретный момент времени, и каков характер их влияния.

Экономические циклы отличны друг от друга по времени действия и интенсивности, но их общая тенденция направлена к экономическому росту, т.е. процесс общественного воспроизводства, наряду с пропорциональным и циклическим развитием, имеет эволюционный характер, что находит отражение в экономических укладах.

А элементарной единицей эволюции является популяция экономических агентов, а не отдельно взятый хозяйствующий субъект. Соответственно все закономерности, которыми оперирует популяция, носят вероятностный характер.

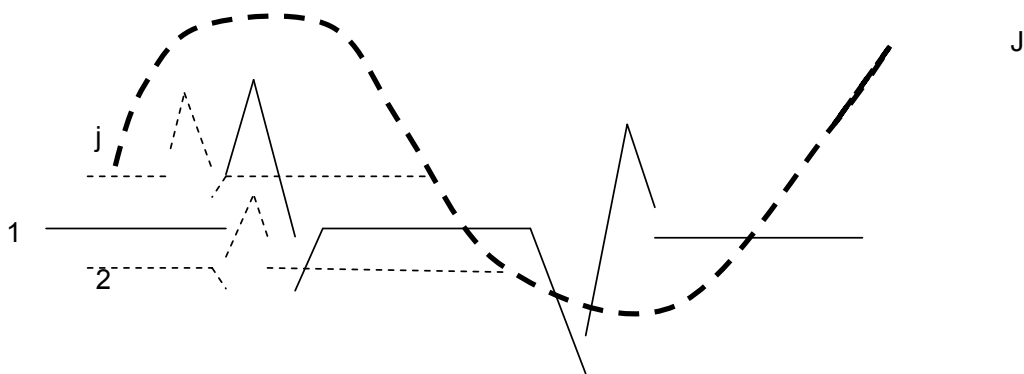
Именно этим, на взгляд автора статьи, объясняются разнообразие экономических циклов, их значительные временные лаги и так называемая «неожиданность» отдельных кризисов. Автор называет такой подход синтетической теорией социально-экономической воспроизводственной эволюции. Этот подход к исследованию

кризисных процессов позволяет соотнести цикличность деятельности предприятия как элемента популяции хозяйствующих субъектов с циклами самой популяции.

Автор полагает, что эволюционный процесс функционирования отдельно взятого хозяйствующего субъекта не равномерен во времени, а представляет собой чередование относительно кратких периодов видового скачка и относительно длительных периодов замедления или остановки развития, когда в деятельности хозяйствующего субъекта не происходит сколько-нибудь существенных изменений (см. рис.3, поз.1, 2...j). А кризисы в развитии популяций - национальных экономик, отраслей и т.п. - возникают иначе: путем суммирования симптомов (поз.Ж). К. Маркс отмечал, что циклические кризисы, приходящиеся на периоды подъема, выражены слабее и, напротив, в периоды спада они глубже и продолжительнее. В научных разработках Я. ван Гельдерена и С. де Вольфа, Самуэльсона-Хикса также отмечаются затухающие и взрывные колебания как формы изменений совокупного дохода.

Рис. но.3.

Цикличный характер экономики в увязке с воспроизводственной эволюцией.



Второй метатип кризиса - нерегулярный - делится на: а) промежуточный, который прерывает на определенное время течение каких-либо этапов цикла; б) частичный, который охватывает отдельные сферы хозяйствования (например, бюджетный кризис); в) отраслевой, при котором охватывается кризисом определенная отрасль; г) структурный, возникающий вследствие нарушения закона пропорционального развития общественного производства и проявляющийся в межотраслевых диспропорциях, с одной стороны, и в товарном дисбалансе, с другой (например, энергетические кризисы).

На взгляд автора статьи, эта сторона метатипологии требует наиболее детального исследования, т.к. никто не может сегодня с уверенностью утверждать, что, например, товарные кризисы не имеют регулярный характер.

Американские ученые выявили закономерность подъемов и спадов в деятельности предприятия. Закономерность состоит, во-первых, в периодическом возникновении кризисных ситуаций на всех стадиях жизненного цикла предприятия, а во-вторых, в математически определенной для малых и средних предприятий продолжительности фаз спада и подъема. Так, фаза подъема в среднем длится 3 года, а фаза спада - 2,8 года. В целом, разработок и исследований, посвященных прикладным вопросам кризисных состояний популяций хозяйствующих субъектов немало, однако теоретических обобщений причинности - отдельно по хозяйствующим субъектам, отдельно по их популяциям - единицы.

В этой связи в соответствии с предлагаемым синтетическим подходом автор считает более важным на современном этапе исследование кризисных ситуаций в определенных популяциях экономических агентов, т.к. привычное объединение в виде мезо- и макроуровня недостаточно для понимания причин кризисов.

Заключение

Итак, кризисы в деятельности предприятия - объективная реальность. Они отражают собственные ритмы в развитии предприятия, причем необязательно совпадающие с ритмами развития макросистем (см. *рис.3, поз.ж*).

Закон онтогенеза говорит о том, что любая организация проходит определенные этапы (фазы) развития, такие как: становление, развитие и угасание. В соответствии с этим целями руководителя являются ускорение первой фазы, продление второй и отодвигание во времени третьей. Это предполагает различные варианты и комбинации действий руководителя. Отсюда естественное многообразие кризисных проявлений в деятельности предприятия на фоне базовых характеристик стадий жизненного цикла.

Определенный характер жизненного цикла предприятия объясняет, в числе прочего, многообразие и специфику кризисных проявлений в деятельности предприятий. Интересны разработки Бостон Консалтинг Групп в изучении кризисных проявлений в увязке с жизненным циклом предприятия.

Как любой процесс кризис имеет определенную продолжительность во времени. От этого в большой степени будет зависеть и «цена вопроса», и продолжительность преодоления проблем. Затянувшиеся во времени, длительно неразрешающиеся кризисы - явления более чем нежелательные, приводящие к тяжелым общеэкономическим и социальным последствиям на любом уровне экономики. Изучение процессных особенностей кризисов, включая и статические, и динамические характеристики, очень важно для ретроспективного анализа и обретения опыта. Это позволит составлять наборы для рецепции оптимальных выходов из кризисов, более эффективной нейтрализации негативных последствий.

Автор статьи считает, что с учетом современных реалий содержательный компонент как часть теоретического конструкта экономической динамики кризиса можно отнести к неразвитым и непроработанным. Дальнейшее развитие антикризисного управления

как научного знания, вне сомнения, позволит исследователям сформулировать стройные научные дефиниции «кризиса хозяйствующего субъекта» и «кризиса популяции экономических агентов» с общетеоретических позиций и с учетом прикладных аспектов.

Литература

- [1] Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. В 2-х т. Кн. II / Ред. кол. Л.И. Абалкин (отв. ред.) и др./ Отд. экономики АН СССР. Ин-т Экономики АН СССР. М.: 1989. С. 304 + 351, ISBN 5-282-00537-9.
- [2] Антикризисное управление: Учебное пособие / под ред. Э.М. Короткова. М.: ИНФРА-М, 2007. ISBN: 5-16-000156-5.
- [3] Кукушкин С.Н. Антикризисное управление. Ульяновск: УлГТУ, 2000, 220 с.

Rozpočtový deficit a štátne pokladničné poukážky

Valéria NINÁČOVÁ*

Budget deficit and the state treasury bills

Abstract

The article discusses the issues of the state treasury bills as a financing source of the budget deficit. It is characterizing the budget deficit and the state treasury bills as an instrument of the knowledge of the public finances theory, the theory and the legislative change of the Instruments financial markets.

Keywords: *state, public sector, public finances, budget deficit, state treasury bills*

JEL Classification: P1, P12

Úvod

Poznanie problematiky verejných financií a z nich vyplývajúca trvalá aktuálnosť riešenia dôsledkov prejavu rozpočtového deficitu na úrovni finančného manažmentu štátu, upriamuje pozornosť na vybrané nástroje peňažného trhu. Príspevok stručne charakterizuje štátne pokladničné poukážky a ich úlohu v procese dlhového financovania deficitu štátneho rozpočtu.

1 Rozpočtový deficit z pohľadu verejných financií štátu

Štát je vo všeobecnosti historicky podmienená politická forma organizácie spoločnosti. Je to verejno-právna korporácia, ktorej orgány a inštitúcie na štátnej a na nižších vládnych úrovniach sa podieľajú na plnení cieľov vyplývajúcich z jeho vonkajšej (bezpečnostno-obrannej) funkcie a z vnútornej (hospodársko-organizátorskej, kultúrno-výchovnej a sociálnej) funkcie. Základnou podmienkou dosahovania týchto cieľov je funkčná ekonomika štátu, ako cieľavedomá ekonomická činnosť orientovaná na výrobu, výmenu a spotrebu statkov materiálnej a nemateriálnej povahy. Nositeľmi tejto činnosti sú subjekty súkromného trhového sektora a verejného sektora.

Ekonomická činnosť subjektov verejného sektora, osobitne subjektov verejnej správy, zabezpečuje poskytovanie rôznorodých verejných statkov v požadovanej štruktúre a rozsahu zodpovedajúcom verejnému záujmu. Uskutočňovanie tejto činnosti a súčasne podpora ekonomických aktivít v oblasti trhových statkov sa viaže na verejné financie.

Vo finančnej teórii sa stretávame s rôznymi prístupmi charakteristiky verejných financií. V zmysle ich ekonomickej podstaty sú to finančné vzťahy spočívajúce na realizácii peňažných operácií.

* doc. Ing. Valéria Nináčová, CSc. Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: valeria.ninacova@vsemvs.sk

Podmienkou vzniku týchto finančných vzťahov sú:

- peniaze ako finančný faktor peňažného plnenia,
- finančné orgány ako personálny faktor ich plánovania a realizácie,
- sústava verejných peňažných fondov.

Ich reálne využívanie je podmienené záväznou právnou úpravou celého radu finančno-právnych inštitútov ako sú rozpočet, dane, clá, cenné papiere a ďalšie.

Prístup k definovaniu „rozpočtu“ ako finančnej kategórie rozlišuje jeho ekonomickú a štátno-právnu stránku v podobe štátneho rozpočtu. Štátny rozpočet je vrcholový plánovací dokument finančného manažmentu štátu a centralizovaný peňažný fond, zodpovedajúci výsledku jeho územného štátno-právneho usporiadania. Finančné vzťahy vznikajú v súvislosti s tvorbou a rozdeľovaním sústavy peňažných fondov. Ich charakteristickým znakom je nenávratnosť, na rozdiel napr. od úverových vzťahov, vynútenosť (povinnosť daňovníka platiť dane, clá) a jednostrannosť (povinný subjekt nedostáva priamo žiadnu protihodnotu). Po formálnej stránke predstavuje finančnú bilanciu rozpočtových príjmov a výdavkov štátu za príslušné rozpočtové obdobie. Rozpočtové príjmy sú verejnými finančnými prostriedkami určenými na financovanie bežných a kapitálových výdavkov štátu. Vo vzťahu k reprodukčnému procesu vystupuje ako špecifická forma rozdeľovania a znovurozdeľovania vytvoreného národného dôchodku v prospech štátu. Plní rozdeľovaciu, alokačnú a stabilizačnú funkciu.

Vypracovanie a realizácia štátneho rozpočtu obsahuje široký okruh rozpočtových prác, ktoré tvoria rozpočtový proces. V jeho rámci sa pripravuje a schvaľuje tiež štátny záverečný účet a zákon o štátnom rozpočte. Jeho súčasťou je tiež realizácia štátneho rozpočtu. Právna úprava rozpočtového procesu musí byť v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách, vykonávacími predpismi MF SR a s právnou úpravou činnosti Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity.

Predmetom spracovania príspevku nie je detailný popis tohto procesu. Jeho úlohou je odkryť stav možnej nerovnováhy medzi rozpočtovými príjmami a výdavkami, príčin jej vzniku a následný spôsob financovania rozpočtového deficitu.

Formálne rozpočtový deficit (D) môžeme vyjadriť ako dôsledok prevýšenia objemu rozpočtových výdavkov nad objemom rozpočtových príjmov podľa vzorca:

$$D = - (P - V)$$

kde P predstavujú bežné, prevažne daňové príjmy a kapitálové príjmy,
a V sú bežné a kapitálové vládne výdavky.

Deficit štátneho rozpočtu vyjadruje zámer vlády vo vývoji rozpočtového hospodárenia v nasledujúcom roku. Obvykle je výsledkom zámerného fiškálneho opatrenia vlády a odhadu pôsobenia nezávislých vonkajších faktorov. Takýto deficit má charakter aktívneho – štrukturálneho schodku, tiež „zámerného schodku“. Príčinou vzniku aktívneho deficitu môže byť expanzívna fiškálna politika alebo politický populizmus vlády, týkajúci sa zvýšenia vládnych výdavkov alebo zníženia daňových príjmov. Tiež snaha rozložiť napríklad

dôsledky prudkého zvýšenia cien surovín do viacerých rokov alebo rozloženie daňovej záťaže spojenej s budovaním dlhodobých investícií na viac generácií.

Aktívny štrukturálny deficit predstavuje primárny deficit, ktorý po započítaní úrokov z verejného dlhu vyjadruje celkový deficit štátneho rozpočtu na príslušné plánovacie obdobie.

Pasívny - cyklický schodok štátneho rozpočtu môže byť vyvolaný v priebehu realizácie rozpočtu poklesom dynamiky ekonomiky, prudkým zvýšením cien surovín, úrokmi z verejného dlhu a mimoriadnymi udalosťami (prírodnými katastrofami a pod.).

Makroekonomické dôsledky prejavu rozpočtového deficitu sú trvale aktuálnym problémom z pohľadu prijímaných finančných rozhodnutí na úrovni štátu. Osobitnú pozornosť si tieto rozhodnutia zasluhujú nielen v procese plánovania štátneho rozpočtu, ale aj v prípade prejavu cyklického – pasívneho schodku, ktorý vzniká pri realizácii štátneho rozpočtu.

Financovanie deficitu štátneho rozpočtu sa môže riešiť zvýšením daňového zaťaženia, krátením rozpočtových výdavkov, využitím nástrojov dlhového financovania, prostriedkami z privatizácie, emisiou dlhových cenných papierov alebo kombináciou uvedených postupov. Detailnú pozornosť budeme venovať financovaniu aktívneho rozpočtového deficitu emisiou štátnych pokladničných poukázok.

2 Manažment emisie štátnych pokladničných poukázok

Manažment emisie štátnych pokladničných poukázok (ŠPP) sa uskutočňuje na peňažnom trhu. Dôležitú úlohu na peňažnom trhu zohrávajú práve subjekty verejnej správy - osobitne štát. Tento v zmysle svojich funkcií a úloh, ktoré plní pri poskytovaní verejných statkov, je povinný vytvárať potrebné rozpočtové príjmy na krytie rozpočtových výdavkov. Využíva pritom aj dlhové cenné papiere (CP) obchodovateľné nielen na kapitálovom trhu, štátne dlhopisy, obligácie, ale aj na peňažnom trhu - štátne pokladničné poukázky.

V popredí záujmu štátu ako vrcholového ekonomického subjektu štátnej správy je emisia štátnych pokladničných poukázok. Je to zaknihovaný krátkodobý CP, s ktorým je spojené právo jeho držiteľa na peňažnom plnení. Vyjadrujú priamy, krátkodobý záväzok štátu – vlády maximálne do jedného roku vo výške ich menovitej hodnoty. Tieto využíva štát ako nezastupiteľný zdroj financovania deficitu štátneho rozpočtu v nadväznosti na stanovené ciele fiškálno-rozpočtovej politiky. Manažment emisie štátnych pokladničných poukázok sa podriaďuje legislatívne upraveným regulatívnym prvkom mechanizmu fungovania peňažného trhu v zmysle jeho funkcií – akumuláčnej, prerozdellovacej, informačno-signalizačnej, cenotvornej, selekčnej a platobnej. [1]

Emisia ŠPP sa môže realizovať aukčným spôsobom, upisovaním, priamym predajom alebo predajom do vlastného portfólia MF SR. Emitujú sa v pravidelných sériách, napr. mesačne, polročne, ročne alebo v nepravidelných sériách v prípade, ak má MF SR k dispozícii dostatočné špeciálne hotovostné prostriedky. Pri aukčnom predaji ŠPP

predkladá MF SR veľkým investorom konkurenčnú ponuku, ktorí nakupujú naraz veľký objem poukážok. Uspokojení sú tí investori, ktorí ponúknu najvyššiu cenu pri konkurenčnej ponuke. Malí investori nakupujú ŠPP na základe tzv. nekonkurenčnej ponuky. Pritom musia akceptovať pevne stanovenú priemernú cenu, určenú na základe predajných cien z predchádzajúcich týždenných alebo mesačných aukcií. Investori, ktorým sa nepodarilo nakúpiť poukážky v aukcii, môžu si ich nakúpiť na sekundárnom trhu od veľkých investorov. Pri bežnej emisii deň aukcie predchádza dňu emisie o jeden pracovný deň. Emisia sa uskutočňuje v termínoch určených harmonogramom Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL). Kalendár aukcií na nasledovný štvrtrok zverejňuje ARDAL na svojej internetovej stránke najneskôr 15. marca, 15. júna, 15. septembra a 15. decembra. Kalendár emisie môže byť stanovený tiež na polrok alebo na celý rok vždy do 15. dňa v mesiaci, ktorý predchádza danému obdobiu. Uvádzame príklad na obsah kalendára emisie ŠPP (číselné údaje nie sú skutočné) :

<u>Dátum emisie</u>	<u>Dátum splatnosti</u>	<u>Menovitá hodnota v mld €</u>
15.1.2011	14.1.2012	1,0 mld €
15.7.2011	14.1.2012	1,0 mld €

Osobitná emisia ŠPP sa môže zorganizovať mimo termínov určených v harmonograme emisií na príslušný rok v prípade mimoriadnej situácie v záujme prekonania dočasného nesúladu medzi skutočnou tvorbou rozpočtových príjmov a výdavkov. Primárny predaj osobitnej emisie sa môže realizovať aukčným predajom pre vybraných investorov alebo neaukčným spôsobom za priemernú cenu malým investorom. Aukcia osobitnej emisie ŠPP sa uskutoční najneskôr v deň emisie.

Sú to zaknihované cenné papiere, ktoré sú evidované v registri krátkodobých cenných papierov v Národnej banke Slovenska. Do tohto registra majú prístup domáce aj zahraničné clearingové systémy – Centrálny depozitár CP SR, Euroclear a Clearstream. Sú obchodovateľné na primárnom aj sekundárnom trhu cenných papierov a označované ako najdôležitejšie cenné papiere peňažného trhu v SR. Z pohľadu štátu v postavení dlžníka sú nezastupiteľným zdrojom rozpočtových príjmov, určených na financovanie rozpočtového deficitu. Ako nástroj fiškálnej politiky štátu ovplyvňujú operatívny manažment likvidity bankového sektora, vývoj úrokových sadzieb a objem úverov. Spolu s menovou politikou centrálnej banky podporujú rast dynamiky národnej ekonomiky.

Záujem o kúpu štátnych pokladničných poukážok zo strany investorov ako klientov - účastníkov peňažného trhu vyplýva z takmer nulového rizika insolventnosti zo strany štátu (napr. zvýšením daňového zaťaženia). Ich nákup im súčasne umožňuje celkové zníženie rizika portfólia ich cenných papierov a ich možné využitie ako záruky pri získavaní bankových úverov. Krátka doba životnosti má pozitívny vplyv na kurzové straty vyvolané možnými zmenami úrokových sadzieb.

Štátna pokladničná poukážka ako cenný papier má záväzne stanovené tieto náležitosti:

- presné označenie mena, sídla a IČO emitenta,
- názov pokladničnej poukážky a jej ISIN, t.j. medzinárodný alfanumerický kód

- potrebný na identifikáciu príslušnej emisie CP SP,
- menovitú hodnotu ŠPP v domácej príp. aj cudzej mene,
- termín splatnosti a spôsob stanovenia výnosu ŠPP,
- vyhlásenie emitenta (dlžníka) o výške dlhu v menovitej hodnote ŠPP a jeho splatení v určenom termíne, platobnom mieste a spôsob úhrady záväzku,
- pri pokladničných poukážkach na meno aj údaje o jej prvom vlastníkovi.

Na manažmente emisie ŠPP na úrovni štátu sa podieľajú – MF SR, Vláda SR, Štátna pokladnica, ARDAL, Národná banka Slovenska (NBS) a komerčné banky finančného trhu. Ich úlohy v tomto smere sú diferencovane previazané na jednotlivé fázy tvorby a realizácie štátneho rozpočtu. Zahrňuje zistenie plánovaného stavu rozpočtovej rovnováhy vo fáze prípravy návrhu štátneho rozpočtu. Tento vychádza z analýzy plnenia rozpočtových príjmov a výdavkov na predchádzajúci rok a z požiadaviek financovania krátkodobých a dlhodobých investícií (bežných a kapitálových výdavkov). Predmetom finančného rozhodovania je zistenie príčin nerovnováhy medzi príjmami a výdavkami návrhu štátneho rozpočtu a prijatie opatrení na odstránenie príčin nežiaduceho rozpočtového deficitu. Potrebné informácie v tomto smere poskytuje Štátna pokladnica a ARDAL prostredníctvom MF SR na prerokovanie vláde.

Prijaté finančné rozhodnutia sa podriaďujú cieľom fiškálnej a rozpočtovej politiky na príslušný rok. Sú zamerané na riešenie vyčísleného aktívneho – štrukturálneho rozpočtového deficitu čiastočne redukciou rozpočtových výdavkov a následne využitím emisie ŠPP, čo sa premietne v schválenom návrhu štátneho rozpočtu.

Najväčší objem príjmov sa získava zo 6-mesačných emisií ŠPP. Tento závisí od počtu emitovaných pokladničných poukážok a ich emisnej ceny (P) či menovitej hodnoty (M). Stanovuje sa v závislosti od sadzby diskontu (d) alebo miery výnosu investora (r). Ich sadzba sa vypočíta podľa nasledovných vzorcov [2] :

$$d = \frac{D}{M} \cdot \frac{360}{n_{sm}} \quad r = \frac{D}{P} \cdot \frac{360}{n_{sm}} \quad kde$$

D - diskont

P - nákupná cena

M - menovitá hodnota

n_{sm} - počet dní medzi predajom a dobou splatnosti

$360/n_{sm}$ - člen, ktorý predstavuje anualizáciu sadzby diskontu a miery výnosu.

Sadzba diskontu je vždy menšia ako miera výnosu, pretože sa viaže k vyššiemu základu menovitej ceny a nie k predajnej cene sekundárneho trhu, ktorou je miera výnosu. Ak sú pokladničné poukážky kótované na základe sadzby diskontu, potom diskont a nákupnú (emisnú) cenu na primárnom trhu alebo predajnú cenu na sekundárnom trhu môžeme vypočítať nasledovne:

$$D \text{ (diskont)} = M \cdot d \cdot (n_{sm}/360) \text{ a}$$

$$P \text{ (cena)} = M - \text{diskont} = M \cdot (1 - d \cdot n_{sm}/360)$$

V prípade, ak menovitá hodnota štátnych pokladničných poukážok je 1 mil. €, sadzba diskontu 9% a doba splatnosti 28 dní, môžeme vypočítať absolútnu výšku výnosu formou diskontu a nákupnú (emisnú) cenu pokladničnej poukážky.

$$D (\text{diskont}) = 1.000.000 \cdot (0,09 \cdot 28 / 360) = 6.999,90 \text{ €}$$

$$P (\text{cena}) = 1.000.000 - 6.999,90 = 993.000,10 \text{ €} \quad \text{alebo}$$

$$P (\text{cena}) = 1.000.000 \cdot (1 - 0,09 \cdot 28 / 360) = 993.000,10 \text{ €}$$

Primárny trh krátkodobých cenných papierov predstavuje uzatvorený trh, na ktorom sa zabezpečuje emisia a primárny predaj ŠPP. MF SR vystupuje na tomto trhu v postavení emitenta a na základe žiadosti oznamuje pripravenosť emisie ŠPP. ARDAL v postavení agenta štátu kontroluje formálnu a vecnú správnosť predmetu oznámenia a v prípade zistených nedostatkov požaduje MF SR o ich odstránenie. Súčasne zabezpečuje povinnú registráciu emisie ŠPP v centrálnom registri krátkodobých cenných papierov NBS. Zverejňuje oznámenie a podmienky emisie ŠPP, ako vidno v tabuľke č. 1. Pri aukčnej forme predaja pokladničných poukážok musí ARDAL oznámenie o emisii vyhlásiť najneskôr 7 dní pred dátumom aukcie v periodickej tlači s celoslovenskou pôsobnosťou, prostredníctvom vlastnej internetovej stránky, Reuters stránky a Telerate stránky.

T a b u ľ k a č. 1

Podmienky aukcie štátnych pokladničných poukážok 06

Označenie emitenta:	Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Štefanovičova 5, 817 52 Bratislava, IČO: 00151742
Názov poukážky:	Štátna pokladničná poukážka 06
ISIN:	SK6120000063
Dátum aukcie:	17.1.2011
Dátum vysporiadania:	19.1.2011
Dátum splatnosti:	18.1.2012
Počet dní do splatnosti:	264
Menovitá hodnota:	1 €
Forma predaja:	aukcia holandským spôsobom
Úrokový výnos z poukážky:	rozdiel medzi menovitou hodnotou a akceptovanou cenou
Typ úročenia:	actual / 360
Číslo účtu emitenta:	SPSRSKBA f/o 70000011123774/8180-MFSRSKB1
Dátum zaplataenia za kúpené poukážky:	Do 19.1.2011 vrátane
Kótovanie poukážok:	Na hlavnom trhu Burzy cenných papierov v Bratislave

Zdroj: Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL), <http://www.ardal.sk>

Záujemcovia o účasť na primárnom trhu predaja ŠPP musia uzatvoriť s ARDAL, ktorý je miestom predaja prvému majiteľovi, zmluvu o účasti na primárnom trhu zaknihovaných cenných papierov. Obsahuje kladné vyjadrenie účastníka primárneho trhu alebo priamo klienta, o otvorení majetkového účtu v centrálnom registri krátkodobých cenných papierov

a kód, pod ktorým je v registri evidovaný. Jeho povinnosťou je následne dodržiavať trhový poriadok, zriadiť si technický účet platobného styku v TARGET2 - SK (Európsky automatizovaný expresný systém hrubého zúčtovania platieb v eurách v reálnom čase), alebo mať otvorený eurový účet v banke napojenom na TARGET2 - SK. Povinnosťou každého účastníka primárneho trhu je bezodkladne oznámiť ARDAL všetky zmeny týkajúce sa uzavretej zmluvy a podpisových vzorov, ktoré súvisia s jeho postavením ako obchodníka zastupujúceho domáceho alebo zahraničného klienta.

Ponuky do aukcie môžu podávať účastníci (sprostredkovatelia, klienti), ktorí majú s ARDAL uzatvorenú zmluvu o účasti na primárnom trhu pre zaknihované cenné papiere. Podávanie a prijímanie objednávok sa uskutočňuje v čase primárneho predaja. Pri predaji prostredníctvom aukcie v deň, ktorý je určený v oznámení ako dátum aukcie. Účastníci zasielajú svoje ponuky do aukcie ŠPP predajnému miestu – ARDAL elektronicky prostredníctvom stránky účastníka v deň aukcie najneskôr do 11.00 hod. Objednávky do primárneho predaja podávajú výlučne účastníci primárneho predaja vo svojom mene alebo v mene svojho klienta, ktorého zastupujú. Pri priamom predaji a spôsobe predaja upisovaním alebo predajom do portfólia MF SR sa primárny predaj realizuje v čase určenom v oznámení emisie a pri predaji za pevnú cenu najneskôr v deň emisie. Harmonogram emisií ŠPP zverejňuje ARDAL na svojej internetovej stránke štvrťročne, polročne alebo ročne vždy do 15. dňa v mesiaci predchádzajúcom príslušnému obdobiu emisie. Špeciálna emisia sa môže zorganizovať mimo termínov určených harmonogramom, ak sa prejaví cyklicky rozpočtový deficit. Primárny predaj špeciálnej – neplánovanej emisie sa môže realizovať aukčným spôsobom pre vybraných investorov alebo neaukčným spôsobom za pevnú cenu.

V mimoriadnych prípadoch, ktoré ARDAL neumožňujú uskutočniť aukciu zvyčajnou formou, môžu účastníci predkladať svoje objednávky prostredníctvom faxu alebo pre urýchlenie ich spracovania e-mailom.

Každý účastník aukcie je povinný na svojej Reuters ponukovej stránke uviesť svoj názov, ktorý obsahuje 4 – miestny kód, názov konečného majiteľa so znakom rozlišujúcim zahraničného účastníka, cenu zaokrúhlenú na celé eurá a počet kusov ŠPP. Po prijatí objednávok v deň primárneho predaja ŠPP pristúpi predajné miesto ARDAL k ich spracovaniu a rozdelí ŠPP príslušnej emisii podľa objednávok investorov formou, ktorá bola určená v oznámení o emisii. Emitent môže objednávku úplne alebo čiastočne odmietnuť. V prípade zistenia chýb v priebehu alebo výsledku predaja môže dokonca primárny predaj zrušiť.

ARDAL pri vyhodnotení ponúk vychádza z porovnania cien, ktoré jednotliví účastníci primárneho trhu vo svojich objednávkach uviedli. Prijaté sú ponuky s maximálnou cenou až po ponuku s poslednou akceptovanou tzv. stop cenou. V prípade stop ceny môže prísť ku kráteniu počtu kusov ŠPP pre jednotlivých klientov (investorov) v závislosti od veľkosti ich objednávky. Výsledky primárneho predaja ŠPP sú zverejnené prostredníctvom elektronického systému REUTERS samostatne za každého účastníka – klienta. Tento získa potvrdenie o výsledku obchodu, rezerváciu primárneho nákupu a výzvu na zaplatenie

peňažnej čiastky za nakúpené ŠPP s taxatívne stanovenými náležitosťami od kódu a mena kupujúceho, emisie a emitenta, vrátane menovitej hodnoty ŠPP až po dátum bezhotovostnej úhrady na účet emitenta MF SR. Cena dosiahnutá v aukcii sa považuje za zaplatenú v deň jej pripísania na účet emitenta. V deň majetkového vyrovnanja, t.j. najneskôr v nasledujúci obchodný deň po potvrdení úhrady, sú zakúpené pokladničné poukážky pripísané na majetkový účet konečného majiteľa. Tento prevod prostriedkov na majetkový účet sa súčasne zachytí v centrálnom registri cenných papierov pri NBS. Pre deň úročenia ŠPP je rozhodujúci dátum ich peňažného vyrovnanja – deň úhrady ich ceny. ŠPP neuhradené v deň ich peňažného vyrovnanja nie sú účastníkovi aukcie vydané.

ARDAL má právo zrušiť obchod ak účastník aukcie nezabezpečil úhradu za nakúpené ŠPP do 2 pracovných dní od stanoveného dátumu ich peňažného vyrovnanja.

Súhrnné výsledky aukcie ŠPP sú zverejňované prostredníctvom internetovej stránky ARDAL a súčasne zaslané MF SR a NBS. Prostredníctvom periodickej tlače s celoštátnou pôsobnosťou sa zverejňujú v rámci burzových správ.

So ŠPP nakúpenými na primárnom trhu je možné obchodovať aj na sekundárnom trhu krátkodobých cenných papierov. Môže ísť o nákup a predaj do doby splatnosti, predaj so spätným odkúpením tzv. REPO obchod alebo predaj so spätným odkúpením realizovaný aukčnou formou – tzv. REPO tender. Najčastejším nástrojom sekundárneho trhu ŠPP sú REPO obchody. Predstavujú ich predaj so súčasným záväzkom spätného odkúpenia v dohodnutom termíne za vopred stanovenú cenu. Cena sa vypočíta podľa vzorca:

$$P = C_n \times \left(1 + \frac{R_s}{100} \times \frac{N_r}{360} \right) \quad \text{kde}$$

P – cena v čase splatnosti predaja v EUR

C_n – cena nákupu v Eur (cena spätného nákupu)

R_s – dohodnutá REPO sadzba v %

N_r – počet dní REPO obchodu.

Na rozdiel od hromadne vykonávaných REPO obchodov REPO tendre môže vykonávať centrálna banka (ECB – Európska centrálna banka) formou refinančného EURO tendra so zámerom podporiť likviditu obchodných bánk alebo Sterilizačného tendra. Tento sa využíva na stiahnutie prebytočnej likvidity obchodných bánk a zníženie množstva peňazí v obehu predajom ŠPP.

Záver

Príspevok stručne vysvetľuje emisiu ŠPP ako krátkodobého návratného cudzieho zdroja financovania deficitu štátneho rozpočtu. Cieľom jeho spracovania je prehĺbiť odbornú pripravenosť študentov študijného programu verejnej správy pre prax finančného manažmentu v tejto oblasti.

Literatúra

- [1] CHOVANCOVÁ, B., ŽOFČÁK, S. 2012. Kolektívne investovanie, Bratislava, IURA EDITION 2012, ISBN 978-80-8078-449-2.
- [2] HRVOĽOVÁ, B. a kol. 2001. Analýza finančných trhov, Bratislava, SPRINT vfra, 2001, ISBN 80-88848-86-5.
- [3] HRVOĽOVÁ, B. a kol. 2005. Analýza finančných trhov, Bratislava, SPRINT vfra, 2005, ISBN 80-89085-59-8.
- [4] Zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch.
- [5] Zákon č. 600/1992 Zb. o cenných papieroch v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon č. 386/2002 Z. z. o štátnom dlhu a štátnych zárukách a ktorým sa dopĺňa zákon č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov (čiastka 156/2002).
- [8] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- [9] Zákon č. 511/2011 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2012.

Minimálne mzdové nároky (analýza § 120 Zákonníka práce)

Michal KURIL*

Minimum wage entitlement (analysis of the provision 120 of the Labour Code)

Abstract

Scientific article is focused on the issue of minimum wage entitlement provided for § 120 of the Labour Code, which is built on the general legal requirement of the Constitution of the Slovak Republic (article 36), through which employees are entitled to remuneration for dependant work sufficient to allow them a decent living standards (level). The author of the processed work pays attention to various theoretical and application problems touching the legislation of minimum wage entitlement, that are directly related to the chosen subject of the scientific research. The published article contains several proposals to amend the current effective legislation in the analyzed sphere, respectively legislative recommendations how the wording § 120 of the Labour Code (as well as other special legislation) could be change towards the future.

Keywords: *minimum wage entitlement, Labour Code, employee, employer, dependant work, contract of employment, labour relations and similar labour relations.*

JEL Classification: K12, K31

Úvod

V súlade s § 120 Zákonníka práce sa v pracovnoprávných vzťahoch, t. j. v právnych vzťahoch pri výkone závislej práce, uplatňujú tzv. minimálne mzdové nároky zamestnancov. Podstata tohto právneho inštitútu spočíva v skutočnosti, že ak u zamestnávateľa nie je dohodnuté odmeňovanie zamestnancov v kolektívnej zmluve (z dôvodu, že u zamestnávateľa nepôsobí odborový orgán, resp. pôsobí, ale uzatvorenie kolektívnej zmluvy sa nedohodlo), zamestnávateľ je povinný zaradiť každého zamestnanca (s ohľadom na druh, náročnosť a zodpovednosť jeho pracovnej činnosti) do určitého stupňa náročnosti práce (1 - 6), s ktorým je spojený príslušný koeficient (násobok) minimálnej mzdy (1,0 - 2,0). Minimálna mzda je od roku 2008 vyhlasovaná na základe Zákona o minimálnej mzde (Zákon č. 663/2007 Z. z.), ktorý v porovnaní s minulou právnou úpravou (Zákon č. 90/1996 Z. z.) stanovil do určitej miery odlišné kritériá a spôsoby jej výpočtu.¹ Tu platí, že v súčasnosti sa minimálna mzda určuje vždy pre príslušný kalendárny rok od 1. januára do 31. decembra – z formálneho hľadiska nariadením Vlády SR. Vzájomná prepojenosť Zákona o minimálnej mzde a ustanovenia § 120 Zákonníka práce je mimoriadne významná,

* JUDr. Michal KURIL, PhD., Katedra práva, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: michal.kuril@vsemvs.sk

¹ Nemusí ísť o „výpočet“ v kogentnom chápaní tejto legislatívy, pretože významnú úlohu môže zohrať prípadná dohoda sociálnych partnerov o výške minimálnej mzdy, ktorú zákon charakterom svojich ustanovení preferuje pred „mechanickým“ výpočtom.

pretože na jej základe sa v SR každoročne uplatňuje 6 rôznych výšok minimálnej mzdy (hodinovej, resp. mesačnej).

Dôvod existencie minimálnych mzdových nárokov je možné vnímať z viacerých hľadísk a v rôznych koherentných súvislostiach, ako napr.:

1. predchádzajú umelej (nežiaducej) vertikálnej rovnosti v odmeňovaní v pracovnoprávných vzťahoch (ani výklad článku 12 Ústavy Slovenskej republiky nemožno interpretovať ako absolútnu a všeobecnú právnu požiadavku rovnosti), naopak, vytvárajú „prirodzené“ disproporcie pri poskytovaní minimálnej mzdy s ohľadom na rôzne zamestnanecké profesie, ich náročnosť a zodpovednosť,
2. „vyhraňujú“ pracovné právo (pracovnú zmluvu ako zmluvný typ *sui generis*) vo vzťahu k iným právnym odvetviam, na základe ktorých je možný výkon „práce“ (napr. zmluva o dielo), ale nie „závislej práce“,
3. čiastočne „vyvažujú“ subordináciu pracovnoprávných vzťahov, t. j. vzťah nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca (inak imanentný znak výkonu závislej práce),
4. „ospravedlňuje“ ich zmiešanosť pracovného práva, ktoré vzájomne „mixuje“ verejnoprávnu a súkromnoprávnu reguláciu právnych vzťahov,
5. predstavujú právnu úpravu *lex specialis* v kontexte článku 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavnoprávne východiská skúmanej problematiky

Podľa článku 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky sa zamestnancom (osobná a vecná pôsobnosť smeruje pri používaní pojmu „zamestnanci“ do oblasti pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahov, t. j. do sféry výkonu závislej práce) garantuje právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Na úrovni osobitných pracovných a sociálnych predpisov je uvedené znenie konkretizované na základe viacerých normatívnych právnych aktov, a to predovšetkým Zákonníka práce, Zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov, ako aj nariadenia Vlády Slovenskej republiky č. 343/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2012.

Okrem iného je rozhodujúce posúdenie skutočnosti, či výška minimálnej mzdy na príslušný kalendárny rok zo Zákona o minimálnej mzde je v súlade s vyššie uvedenou právnou požiadavkou na dôstojnú životnú úroveň. V tejto veci je tiež podstatné, že pojem „dôstojná životná úroveň“ nedefinujú žiadne súvisiace právne predpisy, preto je možné interpretovať ho voľne alebo v intenciách súdnej judikatúry. Ak by sme však dospeli k takému záveru (výkladu), že obsah tohto pojmu je v rozpore s aktuálnou výškou minimálnej mzdy, išlo by o nesúlad ústavnoprávnej požiadavky, ktorá musí mať prednosť so špeciálnou právnou úpravou, ktorá by týmto získala charakter „protiústavnej“ legislatívy. Zákon o minimálnej mzde túto „kolíziu“ ospravedlňuje spôsobom (§ 6), že pri úprave sumy minimálnej mzdy je každoročne potrebné prihliadať na celkovú ekonomickú a sociálnu situáciu v Slovenskej republike za dva kalendárne roky predchádzajúce kalendárnemu roku, na ktorý sa má ustanoviť suma minimálnej mzdy.

So zreteľom na uvedené zastávame názor, že z praktického hľadiska je možné vo výnimočných prípadoch negatívne ekonomické a sociálne okolnosti (objektívne potvrdené napr. Štatistickým úradom SR), ak bezprostredne podmieňujú výkon určitého práva [podobne ako pri článku 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky], avšak samotnému výkonu sú zároveň prekážkou, uznať za legitímne (skutkové naplnenie by mohlo byť podmienené kumuláciou viacerých znakov, ako napr. ich dočasnou, primeranosťou, nevyhnutnosťou, odôvodnenosťou, verejným záujmom, príp. dokonca kompenzáciou smerom pro futuro a pod.).

Tento analytický prístup prezentujeme najmä z toho dôvodu, že v súčasnosti je výška minimálnej mzdy v kontexte článku 36 písm. a) Ústavy SR (372,20 eura do 31. decembra 2012 a 337,70 eura od 1. januára 2013) iba ťažko obhájitelná, keďže (v širšom slova zmysle) s dôstojnou životnou úrovňou je možné spájať v zásade dôstojné uspokojovanie životných potrieb, ako aj podmienky, za ktorých sa takéto životné potreby uspokojujú (v užšom slova zmysle ide o dôstojnosť všetkých zamestnancov smerom k podmienkam ich bývania, stravovania, odievania, vzdelávania, príp. oddychu vo vzťahu k platenej dovolenke alebo rozsahom pracovného času atď.) – a to je pri aktuálnej výške minimálnej mzdy a reálnych životných nákladoch takmer nepredstaviteľné.

Relevantné právne predpisy

Právna úprava tzv. minimálnych mzdových nárokov je obsiahnutá v znení § 120 ods. 1-7 Zákonníka práce. Predmetné ustanovenie systémovo nadväzuje na článok 36 písm. a) Ústavy SR, podľa ktorého zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, pričom zákon (tzn. osobitný právny predpis – napr. Zákonník práce) im zaručuje právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Vzájomné prepojenie dôstojnej životnej úrovne a minimálnych mzdových nárokov zamestnancov týmto predstavuje významnú právnu požiadavku, na ktorú reflektuje predovšetkým uvedené ustanovenie § 120 Zákonníka práce. Tu platí, že *zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, je povinný zamestnancovi poskytnúť mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre stupeň náročnosti práce príslušného pracovného miesta. Ak mzda zamestnanca v kalendárnom mesiaci nedosiahne sumu minimálneho mzdového nároku, zamestnávateľ poskytne zamestnancovi doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre stupeň patriaci príslušnému pracovnému miestu.* Neopomenuteľným predpokladom uplatňovania minimálnych mzdových nárokov je určenie výšky minimálnej mzdy, a to v mesačnom alebo v hodinovom rozsahu – od roku 2008 je v tomto ohľade rozhodujúci Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.

Tabuľka č. 1

Vývoj minimálnej mzdy v rokoch 1993 – 2013

Rok	Minimálna mzda v eurách
1993	81,33
1994	81,33
1995	81,33
1996	89,62
1997	89,62
1998	99,58
1999	119,50
2000	146,05
2001	163,31
2002	184,89
2003	201,82
2004	215,76
2005	229,04
2006	252,27
2007	268,87
2008	268,87
2009	295,50
2010	307,70
2011	317,00
2012	327,20
2013	337,70

Zdroj: www.justice.gov.sk

Pre účely faktického vyjadrenia minimálneho mzdového nároku v konkrétnom prípade je nevyhnutné pojem „mzda“ v kontexte § 120 Zákonníka precizovať negatívnym spôsobom, keďže do mzdy sa nezahŕňa mzda za neaktívnu časť pracovnej pohotovosti na pracovisku (§ 96 ods. 3), mzda za prácu nadčas (§ 121), mzdové zvýhodnenie za prácu vo sviatok (§ 122), mzdové zvýhodnenie za nočnú prácu (§ 123) a mzdová kompenzácia za sťažený výkon práce (§ 124). Rovnako niektoré ďalšie pojmy sú v tejto súvislosti normatívne definované osobitným spôsobom (napr. pojem „počet odpracovaných hodín“ nezahŕňa hodiny práce nadčas a čas neaktívnej pracovnej pohotovosti zamestnanca na pracovisku, príp. pojem „pracovné miesto“ predstavuje súhrn všetkých pracovných činností, ktoré zamestnanec vykonáva podľa druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve), aby realizovanie § 120 Zákonníka práce nespôsobovalo v aplikačnej praxi výraznejšie problémy. Ostatné kľúčové pojmy, ako napr. „zamestnanec“ alebo „zamestnávateľ“, ktoré *expressis verbis* tvoria súčasť tohto ustanovenia a špecifikujú jeho osobnú pôsobnosť, sú definované v ostatných častiach Zákonníka práce (§ 7-11), resp. niektoré ďalšie pojmy (napr. „pracovnoprávne vzťahy“), ktoré sú rozhodujúce pre vymedzenie vecnej pôsobnosti, je možné terminologicky identifikovať v rámci teórie vedy pracovného práva

(môžeme pripustiť, že *ad hoc* ide v širšom slova zmysle o právne vzťahy, na základe ktorých dochádza k výkonu závislej práce).

Pre efektívne fungovanie § 120 Zákonníka práce sú však podstatné najmä skutočnosti, ktoré môžeme univerzálne označiť ako „povinnosti zamestnávateľa“ :

1. zamestnávateľ je povinný poskytnúť zamestnancovi mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku, ktorý je určený pre stupeň náročnosti práce príslušného pracovného miesta, ak odmeňovanie zamestnancov nie je dohodnuté v kolektívnej zmluve,
2. zamestnávateľ je povinný poskytnúť zamestnancovi doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou minimálneho mzdového nároku, ktorý je ustanovený pre stupeň náročnosti práce patriaci príslušnému pracovnému miestu, ak mzda zamestnanca nedosiahne v kalendárnom mesiaci sumu minimálneho mzdového nároku,
3. zamestnávateľ je povinný priradiť každému pracovnému miestu v súlade charakteristikami stupňov náročnosti práce, ktoré sú uvedené v prílohe č. 1 Zákonníka práce, konkrétny stupeň náročnosti práce, a to podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti vyžadovanej od zamestnanca a vyplývajúcej z druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve.

Plnenie týchto povinností zamestnávateľom predstavuje bazálny predpoklad, bez ktorého je vykonateľnosť § 120 Zákonníka práce v praxi nerealizovateľná. Na druhej strane oprávneným orgánom verejnej správy podľa osobitného predpisu², ktorý môže ukladať viaceré rôzne sankcie (spravidla pokuty) za porušovanie pracovnoprávných predpisov, je inšpekcia práce.

V prípade minimálnych mzdových nárokov je preto potrebné, aby zamestnávateľ v prvom rade zaradil zamestnanca do určitého stupňa náročnosti práce a následne určil výšku jeho minimálnej mzdy v súlade s koeficientom, ktorý je tomuto stupňu náročnosti práce priradený. Zákonník práce vychádza z princípu, že sadzba minimálneho mzdového nároku pre príslušný stupeň náročnosti práce je násobkom hodinovej minimálnej mzdy pri ustanovenom týždennom pracovnom čase 40 hodín alebo minimálnej mzdy v eurách za mesiac, ak ide o zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou a koeficientu minimálnej mzdy (zamestnancovi, ktorý neodpracoval všetky pracovné dni alebo má so zamestnávateľom uzatvorený pracovný pomer na kratší týždenný pracovný čas, sa suma minimálneho mzdového nároku alikvotne znižuje, a to s ohľadom na rozsah reálne odpracovaného pracovného času). Jednotlivé stupne náročnosti práce (1-6) a zodpovedajúce koeficienty minimálnej mzdy (1,0-2,0) takto potvrdzujú de iure aj de facto 6 rôznych výšok minimálnej mzdy v hodinovom alebo mesačnom vyjadrení na príslušný kalendárny rok (t. j. od 1. januára do 31. decembra) v Slovenskej republike.

Charakteristiky stupňov náročnosti práce zohľadňujú najmä mieru zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti práce zamestnanca.

- Pre prvý stupeň je typický výkon pomocných, prípravných alebo manipulačných prác;
- v druhom stupni sa spravidla predpokladá výkon ucelených obslužných rutinných prác alebo odborných kontrolovateľných prác, príp. prác spojených s hmotnou

² Tu ide o Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.

zodpovednosťou (napr. jednoduchých remeselných prác, výkon sanitárnych pracovných činností v zdravotníctve a pod.);

- tretí stupeň zjednodušene charakterizuje výkon rôznorodých odborných alebo ucelených odborných prác alebo samostatné zabezpečovanie menej zložitých agend (napr. samostatný výkon individuálnych tvorivých remeselných prác, či riadenie alebo operatívne zabezpečovanie chodu zariadení alebo prevádzkových procesov spojené so zvýšenou duševnou námahou s prípadnou zodpovednosťou za zdravie a bezpečnosť iných osôb alebo za ťažko odstrániteľné škody);
- štvrtý stupeň je spojený so zabezpečovaním odborných agend alebo výkonom čiastkových koncepčných, systémových a metodických prác so zvýšenou duševnou námahou (napr. poskytovanie zdravotnej starostlivosti, odborné činnosti v zdravotníctve so zodpovednosťou za zdravie ľudí, riadenie, organizácia alebo koordinácia zložitých procesov alebo rozsiahleho súboru veľmi zložitých zariadení s prípadnou zodpovednosťou za životy a zdravie iných osôb);
- piaty stupeň znamená výkon práce v oblasti špecializovaných systémových, koncepčných, tvorivých alebo metodických prác s vysokou duševnou námahou, resp. komplexné zabezpečovanie najzložitejších úsekov a agend s určením nových postupov v rámci systému, príp. výkon odborných a špecializovaných činností v príslušnom odbore zdravotnej starostlivosti so zodpovednosťou za zdravie ľudí;
- šiesty stupeň predpokladá realizáciu tvorivého riešenia úloh neobvyklým spôsobom s nešpecifikovanými výstupmi a s vysokou mierou zodpovednosti za škody s najširšími spoločenskými dôsledkami (napr. výkon špecializovaných a certifikovaných činností v zdravotnej starostlivosti so zodpovednosťou za zdravie a životy ľudí; riadenie, organizácia a koordinácia najzložitejších systémov so zodpovednosťou za neodstrániteľné hmotné a morálne škody so značnými nárokmi na schopnosť riešiť zložité a konfliktné situácie spojené spravidla so všeobecným ohrozením najširšej skupiny osôb atď.).

V nadväznosti na charakteristiku stupňov náročnosti práce sú potvrdené koeficienty (násobky) minimálnej mzdy nasledujúcim spôsobom:

T a b u ľ k a č. 2

Minimálne mzdové nároky

Stupeň náročnosti práce	1	2	3	4	5	6
Koeficient minimálnej mzdy	1,0	1,2	1,4	1,6	1,8	2,0

Zdroj: § 120 Zákonníka práce

Na základe nariadenia Vlády Slovenskej republiky č. 343/2011 Z. z., ktorým sa ustanovila výška minimálnej mzdy pre rok 2012 (mesačná minimálna mzda 327,20 eura a hodinová minimálna mzda 1,880 eura), je možné zrealizovať (s ohľadom na vyššie uvedené) konkrétny prepočet:

Tabuľka č. 3

Minimálna mzda z hľadiska stupňov náročnosti práce v roku 2012

Stupeň náročnosti práce	1	2	3	4	5	6
Mesačná minimálna mzda v roku 2012	327,20	392,64	458,08	523,52	588,96	654,40
Hodinová minimálna mzda v roku 2012	1,880	2,256	2,632	3,008	3,384	3,760

Zdroj: § 120 Zákonníka práce

Nariadením vlády, ktoré zatiaľ nebolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ale bolo už schválené na rokovaní Vlády Slovenskej republiky (č. uznesenia 543/2012) dňa 10. októbra 2012, sa určila minimálna mzda pre rok 2013 vo výške 337,70 eura mesačne, resp. 1,941 eura za každú hodinu odpracovanú zamestnancom. Analogický prepočet so zreteľom na jednotlivé koeficienty minimálnej mzdy a príslušné stupne náročnosti práce je možné z tohto hľadiska sumarizovať v priloženej tabuľke:

Tabuľka č. 4:

Minimálna mzda z hľadiska stupňov náročnosti práce v roku 2013

Stupeň náročnosti práce	1	2	3	4	5	6
Mesačná minimálna mzda v roku 2013	337,70	405,24	472,78	540,32	607,86	675,40
Hodinová minimálna mzda v roku 2013	1,941	2,329	2,717	3,105	3,493	3,882

Zdroj: § 120 Zákonníka práce

Pri ustanovení týždenného pracovného času podľa § 85 Zákonníka práce na menej ako 40 hodín sa sadzby minimálnych mzdových nárokov ustanovené v eurách za hodinu úmerne zvýšia. U zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou, ktorý v mesiaci neodpracoval všetky pracovné dni alebo má dohodnutý kratší týždenný pracovný čas, sa sadzba minimálneho mzdového nároku ustanoveného v eurách za mesiac zníži v pomere zodpovedajúcom odpracovanému času v mesiaci. Sadzba minimálneho mzdového nároku ustanovená podľa § 120 ods. 4 v eurách za hodinu a sadzba minimálneho mzdového nároku v eurách za hodinu zvýšená podľa § 120 ods. 5 sa zaokrúhľuje na štyri desatinné miesta. Sadzba minimálneho mzdového nároku ustanovená podľa § 120 ods. 4 v eurách za mesiac a sadzba minimálneho mzdového nároku v eurách za mesiac znížená podľa § 120 ods. 6 sa zaokrúhľuje na najbližších desať eurocentov.

V tejto súvislosti je zaujímavé skúmať, ako sa minimálna mzda v Slovenskej republike postupne menila po nadobudnutí účinnosti Zákona o minimálnej mzde (1. február 2008), a to napr. v rokoch 2009 – 2013.

Tabuľka č. 5

Minimálna mzda z hľadiska stupňov náročnosti práce v rokoch 2009 – 2013

Stupeň náročnosti práce	1	2	3	4	5	6
Mesačná minimálna mzda v roku 2009 (+ 26,63 eura oproti roku 2008, nárast o 9 %)	295,50	354,60	413,70	472,80	531,90	591
Hodinová minimálna mzda v roku 2009	1,698	2,038	2,377	2,717	3,056	3,396
Mesačná minimálna mzda v roku 2010 (+12,2 eura oproti roku 2009, nárast o 4 %)	307,70	369,24	430,78	492,32	553,86	615,40
Hodinová minimálna mzda v roku 2010	1,768	2,122	2,475	2,829	3,182	3,536
Mesačná minimálna mzda v roku 2011 (+ 9,3 eura oproti roku 2010, nárast o 2,9 %)	317	380,40	443,80	507,20	570,60	634
Hodinová minimálna mzda v roku 2011	1,822	2,186	2,551	2,915	3,280	3,644
Mesačná minimálna mzda v roku 2012 (+ 10,2 eura oproti roku 2011, nárast o 3,1 %)	327,20	392,64	458,08	523,52	588,96	654,40
Hodinová minimálna mzda v roku 2012	1,880	2,256	2,632	3,008	3,384	3,760
Mesačná minimálna mzda v roku 2013 (+ 10,5 eura oproti roku 2011, nárast o 3,1 %)	337,70	405,24	472,78	540,32	607,86	675,40
Hodinová minimálna mzda v roku 2013	1,941	2,329	2,717	3,105	3,493	3,882

Zdroj: § 120 Zákonníka práce

Z prezentovaných záverov je zrejmé, že význam právnej úpravy minimálnych mzdových nárokov (§ 120 Zákonníka práce), je nepochybniteľný. Jej esenciálny význam spočíva predovšetkým v tej skutočnosti, že jednotlivým oblastiam výkonu závislej práce, pre ktoré je typická individuálna miera náročnosti a zodpovednosti pracovného výkonu konkrétneho zamestnanca, priznáva prostredníctvom určených stupňov náročnosti práce (1-6) a relevantných koeficientov minimálnej mzdy (1,0-2,0) šesť rôznych výšok minimálnej mzdy (v roku 2013 to bude 337,70 eura – 675,40 eura), ak u zamestnávateľa nie je odmeňovanie dohodnuté v kolektívnej zmluve. Analyzovaná dikcia týmto garantuje každej fyzickej

osobe (potenciálnemu zamestnancovi), resp. fyzickej osobe v pracovnoprávnom vzťahu (zamestnancovi), že pri výkone závislej práce z ich strany sa zohľadnia niektoré vybrané charakteristiky takejto práce, na základe ktorých nebude možné, aby pri nekompatibilnej miere náročnosti a zodpovednosti práce dvoch rôznych zamestnancov boli títo odmeňovaní rovnakou výškou minimálnej mzdy. Ide o „prirodzenú“ reflexiu na členenie druhov prác realizovaných v pracovnoprávnych vzťahoch a zároveň jeden z dôvodov kategorizácie pracovných ponúk na trhu práce.

V nedávnej minulosti sa opakovali pokusy predovšetkým zástupcov zamestnávateľov, a to spravidla v rámci rokovania tripartity k novelám Zákonníka práce, aby ustanovenie § 120 Zákonníka práce bolo zrušené (o tejto téme sa hovorilo najmä v súvislosti so Zákonom č. 257/2011 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. septembra 2011). Domnievam sa, že akékoľvek snahy vedúce týmto smerom sú nesprávne, pretože:

1. vytvárajú umelé rovnosťarstvo pri odmeňovaní v pracovnoprávnych vzťahoch, ktorého koncepcia je v modernom a demokratickom štátnom zriadení už prekonaná,
2. porušujú ústavné právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky [článok 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky] a právo na odmenu za výkon závislej práce dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň (je prirodzené, že obsah pojmu „dôstojná životná úroveň“, ktorý zákonodarca nedefinuje, vníma každý zamestnanec iným spôsobom – môžeme ale pripustiť, že vo väčšine prípadov platí princíp „čím vyššia miera náročnosti a zodpovednosti práce, tým vyššie očakávania od legislatívnej garancie dôstojnej životnej úrovne),
3. akcentujú pomyselnú hranicu (v zmysle, že ide o pomerne intenzívnu verejnoprávnu ingerenciu zákonodarcu do slobody určenia obsahu zmluvy účastníkmi) medzi zmluvnými typmi obchodného a občianskeho práva, na základe ktorých je možné vykonávať „prácu“ (napr. na základe zmluvy o dielo) a pracovnoprávnymi vzťahmi, ktoré slúžia výhradne výkonu „závislej práce“.³

V posledných piatich rokoch sa mesačná minimálna mzda vyjadrená v šiestich rôznych výškach podľa stupňov náročnosti práce najviac zvýšila na prelome rokov 2008 – 2009, a to o 26,63 eura (t. j. 9 %). Naopak, v rokoch 2010 – 2013 je možné vypozerovať istú stabilitu v raste minimálnej mzdy (2,9 % – 4 %), keďže išlo o zvyšovanie v rozpätí 9,3 eura až 12,2 eura (v priemere 10,55 eura). Nový Zákon o minimálnej mzde (č. 663/2007 Z. z. v znení neskorších predpisov), ktorý nahradil s účinnosťou od 1. februára 2008 Zákon č. 90/1996 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov, zaviedol pre zvyšovanie minimálnej mzdy pomerne transparentné a objektívne verifikovateľné kritériá (§ 6-8). Z pôsobnosti zákona (§ 1) vyplýva, že sa vzťahuje tak na podnikateľskú (výrobnú), ako aj nepodnikateľskú (nevýrobnú) sféru, pretože upravuje poskytovanie minimálnej mzdy zamestnancovi v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu (ide o *terminus technicus* zákonodarcu, ktorým pod pojmom „obdobné pracovné vzťahy“ rozumie napr.

³ Návrh novely Zákonníka práce, ktorý v roku 2011 schválila Vláda Slovenskej republiky, predpokladal zrušenie minimálnych mzdových nárokov, k tomu však po zmenách v Národnej Rade Slovenskej republiky nakoniec nedošlo.

právne vzťahy pri výkone štátnej služby). Otázku, či je právna úprava minimálnych mzdových nárokov prípustná povedzme v rámci štátnozamestnaneckých vzťahov, rieši v rámci delegovanej pôsobnosti medzi Zákonníkom práce a Zákonom o štátnej službe ustanovenie § 120 (nie Zákonníka práce, ale Zákona o štátnej službe), ktoré neuvádza minimálne mzdové nároky medzi výpočtom ustanovení „primerane použiteľných“ na štátnozamestnanecké vzťahy.

Obdobne je uplatňovanie Zákonníka práce vylúčené (z hľadiska subsidiárnej pôsobnosti) aj smerom k minimálnym mzdovým nárokom zamestnancov v oblasti výkonu práce vo verejnom záujme (§ 29 ods. 4 Zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov), kde sa aplikuje osobitná právna úprava (napr. Zákon č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek v znení neskorších predpisov). V prípade zákona č. 62/2012 Z. z. ide o „hraničné“ riešenie, ktoré nemusí byť v súlade s článkom 38 Ústavy Slovenskej republiky, keďže na základe konštantnej súdnej judikatúry, ako aj teórie vedy pracovného práva, ide o zvýhodnenie, ktoré nespĺňa základné hmotnoprávne podmienky prípustnosti pozitívnej diskriminácie, ako napr. kritérium „dočasnosti“ (akékoľvek zvýhodnenie hoci aj oprávneného subjektu, ktoré je trvalé, by malo byť hodnotené ako negatívna, t. j. zakázaná diskriminácia) – v tejto veci už podala Generálna prokuratúra Slovenskej republiky podnet na Ústavný súd Slovenskej republiky v prvej polovici kalendárneho roka 2012.

Niekoľko úvah *de lege lata* a *de lege ferenda*

Právna úprava minimálnych mzdových nárokov zamestnancov nevykazuje sama o sebe výraznejšie teoretické problémy, otázne však ostáva, či je v prostredí aplikačnej praxe aj efektívne vykonateľná. Jej reálne dodržiavanie totiž znamená, že ak zamestnávateľ nemá odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, je povinný poskytnúť zamestnancovi vyššiu minimálnu mzdu ako je stanovená zákonom, ak druh práce zamestnanca je zaradený do vyššieho stupňa náročnosti práce, než je prvý stupeň, kde je koeficient (násobok) 1,0 – tzn. výška minimálnej mzdy sa v tomto prípade nemení. Tu možno dôvodne predpokladať, že neraz dochádza k účelovému zaradeniu zamestnanca do nižšieho stupňa náročnosti práce, aby vyplácaná minimálna mzda bola nižšia. Riešením by mohla byť zmena napr. vo formulácii § 120 ods. 3 Zákonníka práce, podľa ktorého je zamestnávateľ v súčasnosti povinný priradiť každému pracovnému miestu stupeň v súlade s charakteristikami stupňov náročnosti pracovných miest uvedenými v prílohe č. 1 Zákonníka práce, a to podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti, ktorej výkon od zamestnanca vyžaduje, v rámci druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve – navrhujeme, aby nešlo o povinnosť zamestnávateľa (t. j. jednostranný právny úkon), ale o povinnosť oboch účastníkov (zamestnávateľa a zamestnanca) vzájomne sa dohodnúť na takomto zaradení (dohoda ako konsenzuálny prejav vôle znamená, že obe zmluvné strany so zaradením súhlasili, preto by bolo komplikovanejšie dodatočne namietat nesprávnosť zaradenia ktorýmkoľvek z nich, zároveň tiež ide o prevenčné „opatrenie“ proti svojvoľnému a nesprávnemu zaraďovaniu zo strany zamestnávateľa).

Objektívne treba pripustiť, že môžu existovať viaceré zamestnania, v rámci ktorých sú zamestnanci dlhodobo a plošne zaradovaní do najnižších stupňov náročnosti práce (spravidla do 1. stupňa), hoci v skutočnosti ich druh práce predpokladá zaradenie do najvyšších stupňov – tu je možné poukázať napr. na advokátskych koncipientov (5. stupeň náročnosti práce?), ktorí sa podľa Zákona o advokácii [§ 62 ods. 1 písm. d)] pripravujú v pracovnoprávných vzťahoch na výkon činnosti advokáta (mnohí zamestnanci z tejto oblasti zatiaľ neoficiálne poukazujú jednak na „kartelovú dohodu“ advokátskych kancelárií v prístupe k ich zaradovaniu do stupňov náročnosti práce, ako aj na neprimeraný „nátlak“, aby advokátsky koncipient prijal 1. stupeň minimálnej mzdy, inak nemá šancu sa zamestnať – rovnako však z tohto prostredia „prenikajú“ informácie, že neraz advokátsky koncipient za výkon svojej práce nedostáva dokonca žiadnu mzdu, naopak, sám prispieva zamestnávateľovi na svoje sociálne odvody – tu je nutné zdôrazniť, že ak sa akýkoľvek zamestnanec vopred vzdáva svojho práva vráťane práva na odmenu za výkon závislej práce, takýto pracovnoprávny vzťah je absolútne neplatný, tzn. neexistuje). [1] Prečo však k takýmto situáciám vôbec dochádza? Na jednej strane, samozrejme, existuje prirodzená snaha advokátskych kancelárií o maximalizovanie svojho zisku, a to aj šetrením na prevádzkových nákladoch, ktoré je ale v rozpore so zákonom, ak je realizované spôsobom uvedeným vyššie, na strane druhej pretrváva pomerne významná nečinnosť orgánov verejnej správy, ktoré by mali v tejto situácii vykonávať kontrolu nad dodržiavaním pracovnoprávných predpisov – príslušného inšpektorátu práce. Preto je potrebné klásť dôraz najmä na výkon činnosti inšpekcie práce, v rámci ktorej by inšpektori práce mali mať v budúcnosti právne postavenie „prokurátorov pracovného práva“, a to tak so zreteľom na ich práva, ako aj povinnosti (zodpovednosť).

Porušenie § 120 Zákonníka práce zamestnávateľom spôsobuje v praxi najčastejšie situáciu, kedy zamestnancovi nie je vyplácaná jeho minimálna mzda v sume, ktorá zodpovedá objektívnemu zaradeniu smerom k stupňom náročnosti práce. Porušenie tohto alebo obdobného druhu povinnosti bolo zo strany inšpekcie práce zaznamenané v mesiacoch január až jún 2012 spolu vo viac ako 190 prípadoch.⁴ Pôvodcom takéhoto stavu môže byť aj stereotypný spoločenský „mýtus“, že minimálny mzdový nárok automaticky znamená minimálnu mzdu. Nie je to však pravda, pretože minimálne mzdové nároky ustanovujú v nadväznosti na Zákon o minimálnej mzde 6 rôznych výšok minimálnej mzdy. Zastávame názor, aby sa minimálne mzdové nároky zamestnancov vzťahovali aj na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (táto právna úprava by mohla byť obsiahnutá v znení § 223 ods. 1 Zákonníka práce) – týmto by sa mohlo predísť účelovému „zneužívaniu“ jednotlivých dohôd upravených v deviatej časti Zákonníka práce, ktoré zamestnávatelia nevyužívajú iba „výnimočne“, tak ako to Zákonník práce vyžaduje, na plnenie svojich úloh, resp. zabezpečenie svojich potrieb [podobná právna požiadavka sa už aplikuje v súlade s § 5 ods. 2 písm. c) Zákonníka práce pri pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov, ktorých zamestnávatelia vysielajú na výkon prác z územia členského štátu Európskej únie na územie Slovenskej republiky].

⁴ Národný inšpektorát práce: www.safework.gov.sk/

Záver

Normatívne ustanovenie § 120 ods. 1-7 Zákonníka práce v nadväznosti na znenie Zákona o minimálnej mzde upravuje tzv. minimálne mzdové nároky zamestnancov pri výkone závislej práce. Úloha tejto právnej úpravy sleduje garanciu, že zamestnancom v pracovnoprávnych vzťahoch bude poskytovaných 6 rôznych výšok minimálnej mzdy (hodinovej alebo mesačnej) v súlade s príslušnými stupňami náročnosti ich práce a koeficientmi (násobkami) minimálnej mzdy. Pokiaľ koeficienty minimálnej mzdy sú číselnou konštantou (1,0-2,0) a výška minimálnej mzdy je určovaná na základe nariadenia Vlády Slovenskej republiky vždy pre konkrétny kalendárny rok, zaradenie zamestnanca do niektorého zo stupňov náročnosti práce (1-6) by malo byť objektivizované v zmysle prílohy č. 1 Zákonníka práce („Charakteristika stupňov náročnosti práce“). Kategorizácia výšok minimálnej mzdy tiež predstavuje osobitnú právnu úpravu vo vzťahu k dikcii článku 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky zaručujúceму zamestnancom právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, a to aj pokiaľ ide o odmenu za závislú prácu, ktorá musí byť dostatočná na to, aby im umožnila dosiahnuť dôstojnú životnú úroveň.

Za najvýznamnejšie považujeme tieto závery:

1. vecná pôsobnosť Zákona o minimálnej mzde a § 120 Zákonníka práce nie je identická, pretože právna úprava minimálnych mzdových nárokov sa v niektorých oblastiach neuplatňuje (napr. pri štátnozamestnaneckých vzťahoch), zatiaľ čo minimálna mzda sa aplikuje tak vo výrobnej (podnikateľskej), ako aj nevýrobnej (nepodnikateľskej) sfére,
2. minimálne mzdové nároky je síce možné vnímať ako právo zamestnancov, ale mimoriadne významné je vo veci ich efektívneho uplatňovania plnenie si viacerých povinností zo strany zamestnávateľov (ide o „klasický“ prípad korelácie v pracovnoprávnych vzťahoch, kedy právo jedného účastníka je podmienené splnením povinnosti zo strany druhého účastníka),
3. názory, aby právna úprava minimálnych mzdových nárokov bola v Zákonníku práce zrušená, považujeme za neopodstatnené a nesprávne, pretože bránia prirodzeným nerovnostiam, sú v rozpore s ústavnými princípmi a stierajú hranicu medzi vybranými zmluvnými typmi občianskeho práva, obchodného práva a pracovného práva (napr. zmluva o dielo verzus pracovná zmluva),
4. hoci pojmy „mzda“ a „plat“ možno v zásade kvalifikovať ako obsahové synonymá, keďže v oboch prípadoch ide o poskytovanie odmeny za výkon závislej práce, v názve § 120 Zákonníka práce je správne uvedené minimálne „mzdové“ nároky, pretože v nepodnikateľskej (nevýrobnej) sfére sa uplatňujú odchyľne podmienky určovania výšky platu (tzv. „tabuľkové zákony“ zohľadňujúce platové stupne a platové triedy, t. j. dĺžku praxe zamestnanca a jeho najvyššie dosiahnuté vzdelanie),
5. je možné zvažovať, či by jednostranná povinnosť zamestnávateľa zaraďovať zamestnancov do stupňov náročnosti práce nemala byť zmenená na dvojstranný právny úkon, t. j. k zaradeniu by došlo v zmysle dohody zamestnávateľa so zamestnancom,
6. efektívnejšie presadzovanie právnej úpravy minimálnych mzdových nárokov v praxi by mohlo byť dosiahnuté na základe dôslednejšieho výkonu inšpekcie práce.

Literatúra

- [1] Aplikovaný výskum zameraný na analýzu odmeňovania advokátskych koncipientov pri výkone závislej práce v pracovnoprávných vzťahoch sme zrealizovali formou anonymného dotazníka v období od 1. júla do 15. septembra 2012 spolu so 147 respondentmi.
- [2] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.
- [7] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 343/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2012.
- [8] Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon).
- [11] Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
- [13] Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii v znení neskorších predpisov.
- [14] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky, ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2013 (schválené na rokovaní Vlády Slovenskej republiky dňa 10. októbra 2012 vo forme uznesenia pod č. 543/2012).
- [15] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 408/2010 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2011.
- [16] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 441/2009 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2010.
- [17] Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 422/2008 Z. z., ktorým sa ustanovuje suma minimálnej mzdy na rok 2009.
- [18] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [19] Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [20] Zákon č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek v znení neskorších predpisov.
- [21] On-line pramene: www.justice.gov.sk, www.eur-lex.eu, www.concourt.sk, www.ilo.org, www.safework.gov.sk.

Budúcnosť výskumu strategického manažmentu v miestnej samospráve: Šanca pre Balanced Scorecard

Jozef MIKŠOVSKÝ*

The Future of the Research of Strategic Management in Local Government: A Chance for Balanced Scorecard

Abstract

The paper identifies future trends in the research of strategic management in local governments. It distinguishes four major streams of future research. Firstly it is an intensive call for a connection between strategic management, performance management, budgeting and operational management. Secondly it is a effort to use organizational and behavioral theories and a knowledge management in strategic management. The third stream is focused on building and maintaining partnerships with stakeholders. Last but not least is a clear call for a further research into an effectiveness of strategic management using meta-studies. The final part of the paper is dedicated to an argumentation on Balanced Scorecard's suitability to the identified trends in strategic management.

Keywords: *strategic management, local government, balanced scorecard*

JEL Classification: H70, H83

Úvod

Z oblasti strategického manažmentu miestnej samosprávy sa JEL Classificationu nás a v zahraničí dostáva podľa viacerých odborníkov (napríklad [7], [19], [20], [10]) najmä strategické plánovanie do polohy zabehnutého nástroja. Súčasne s jeho rozšírenosťou sa však vynárajú otázky o kvalite realizovaných opatrení, efektívnosti a celkovom prínose strategického plánovania a strategického manažmentu v miestnych samosprávach. Teória aj prax sa preto zaoberá budúcim smerovaním strategického manažmentu v miestnej samospráve s čím súvisí aj cieľ príspevku.

Cieľom článku je vymedziť predpokladané smerovanie ďalšieho výskumu strategického manažmentu v miestnej samospráve a ozrejmiť kompatibilitu Balanced Scorecard s týmto smerovaním. Vychádzať budeme z rozboru sekundárnych zdrojov, ktorými budú najvýznamnejšie časopisecké práce posledného obdobia v skúmanej oblasti od domácich, ale najmä zahraničných odborníkov.

Každá snaha teoretikov spravidla reflektuje na problém praxe. Inak tomu nie je ani v prípade nových trendov v strategickom manažmente. Jednoznačným problémom, ktorému čelí väčšina miestnych samospráv, nielen na Slovensku, je neschopnosť realizovať naplánované stratégie. Niektoré obce a mestá si tento problém uvedomujú, a preto

* Ing. Jozef MIKŠOVSKÝ, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: jozef.miksovsky@umb.sk

hľadajú manažérske nástroje, ktoré by im pomohli realizovať či už úmyselne stanovené alebo podvedomé pociťované ciele. Zvyšovanie kvality života obyvateľov obce sa stáva primárnym cieľom, no s jeho naplnením je to už zložitejšie.

V teórii existuje viacero nástrojov a metód, ktoré môžu miestne samosprávy využiť. No táto situácia sčasti môže za ďalší existujúci problém, a to je konfliktnosť jednotlivých prístupov. Manažment miestnej samosprávy reaguje spravidla využívaním len jednej hlavnej metódy. Práve preto je sledovanie trendov v oblasti strategického manažmentu nesmierne dôležité. Bude tak možné odporučiť niekoľko krokov, prístupov, ktoré sú overené praxou a pritom sú v súlade s vývinom teórie strategického manažmentu verejného sektora a miestnej samosprávy.

1 Metodológia výskumu

Hlavným zdrojom informácií pre dosiahnutie relevantných výsledkov je sekundárny výskum časopiseckej literatúry. Články uverejňované v odborných a vedeckých časopisoch dokážu rýchlejšie reagovať na aktuálne problémy a trendy v skúmanej oblasti. Pre predkladaný článok sú preto vhodnejším zdrojom dát ako knižné publikácie.

Najdôležitejšie vstupné dáta výskumu sú čerpané najmä zo zahraničných článkov od autorov, ktorí sa výskumu strategického manažmentu venujú už niekoľko rokov. Preto je potrebné analyzovať najdôležitejšie publikované mienkotvorné články ([5], [7], [11], [30], [29], [32], [4], [12]), ktoré sú základom pre identifikovanie nastupujúcich trendov vo výskume strategického manažmentu v miestnej samospráve. Články, ktoré svojim charakterom dopĺňajú informácie, sú potrebné pre jasnejšie vymedzenie súvislostí ([13], [16], [31], [17], [32]) a články, ktoré tvoria argumentačný základ pre vzťahovanie nájdených trendov na domáce prostredie ([14], [10], [28], [19], [20] a iní). Napriek orientácii na časopiseckú literatúru ostávajú bohatým zdrojom informácií aj knižné publikácie.

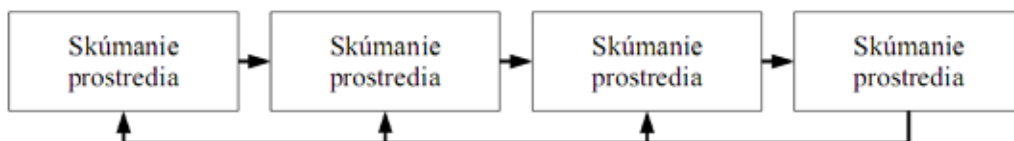
2 Strategický manažment

Rozoznateľné trendy v strategickom manažmente sa objavujú už aj na jeho najvyššej a najvšeobecnejšej úrovni. Medzi teoretikmi strategického manažmentu badať posun v chápaní základného pojmu problematiky, stratégie na jej voľnejší výklad. Stále aktuálne vymedzenie stratégie Alfredom Chandlerom, jedného z pôvodných autorov, ako stanovenie dlhodobého cieľa a určenie spôsobov, akými môže podnik dané ciele naplniť za pomoci naplánovaných zdrojov [15], je dopĺňané abstraktnejšou rovinou. Za hlavného predstaviteľa tejto línie je považovaný Henry Mintzberg ([24] a iné), ktorý svojimi názormi ovplyvnil mnoho teoretikov. Napríklad Preuss v stratégii vyzdvihuje najmä špecifickú nosnú myšlienku, ktorá svojou jedinečnosťou na stanovené obdobie odlišuje danú organizáciu od iných. Preuss ďalej hovorí: „Stratégia nie je detailný plán alebo program plný inštrukcií. Nemôžeme nahradiť konkrétne plány. Je to skôr jednotiacia téma, ktorá dáva aktivitám a rozhodnutiam manažérov a ďalších pracovníkov – a tým aj celej organizácii – súdržnosť a smer.“ ([33], s. 8) Takéto chápanie stratégie považujem za vhodné aj pre stratégie rozvoja územia v strategickom manažmente miestnej samosprávy, keď je účelné práve len akési všeobecné nasmerovanie rozvoja daného územia určitým smerom.

V podmienkach miest a obcí sa hovorí častejšie o strategickom plánovaní ako o strategickom manažmente. Postupným vývojom teórie i praxe sa však strategické plánovanie akceptovalo ako jedna zo súčastí strategického manažmentu, pričom dochádza k prepojeniu strategického plánovania a implementácií prijatých plánov a stratégií. [1] Strategický manažment sa tým stáva komplexným a neustále prebiehajúcim procesom [3], ktorého úlohou nie je len implementácia zvolených stratégií, ale aj podpora strategického učenia sa, rozhodovania a konania. [6] Všeobecný proces strategického manažmentu je možné znázorniť nasledovnou schémou.

S ch é m a č. 1

Model strategického manažmentu



Zdroj: [36], s. 11

V nadväznosti na predchádzajúce úvahy stotožňujeme prvé dva kroky so strategickým plánovaním. Implementácia, hodnotenie a kontrola sú potom prvky, ktorými strategický manažment obohatil pôvodné procesy strategického plánovania. ([36] a iní) Implementačná fáza, ako druhá časť strategického manažmentu, plní niekoľko funkcií. Podľa Brysona môže sústredenie sa na implementáciu priniesť vytvorenie strategického manažérskoho systému a okrem zladenia strategického a operatívneho manažmentu dokáže previazať strategické plánovanie, rozpočtovanie a manažment výkonnosti. [5]

Domáci výskum strategického manažmentu v miestnej samospráve sa orientuje v prevažnej miere na kvalitu vypracúvaných strategických plánov ([14], [2], [10], [8]). Či sa jedná o analýzu Programu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja (ďalej len PHSR) miest a obcí ([14], [10]) alebo vyšších územných celkov ([2]), autori upozorňujú na nedostatočnú kvalitu vypracovaných plánov. Často vnímanou črtou programov je najmä formálnosť ich vypracovania [10] a prílišný dôraz na analytickú časť dokumentu. [8]

O uplatňovaní strategického manažmentu môžeme pritom v podmienkach Slovenska diskutovať len teoreticky. Skúmaním reálneho uplatňovania vybraných manažérskych metód v praxi miestnej samosprávy sa zaoberá napríklad Kováčová. S podporou Európskej únie a Svetovej banky dochádza podľa autorky k rozširovaniu Common Assessment Framework (CAF), European Foundation for Quality Management (EFQM) a normy ISO 9001, ktorá hovorí o systéme manažérstva kvality. [19], [20]

Vykonaný výskum medzi obcami a mestami Banskobystrického kraja naznačuje, že miestne samosprávy zavádzajú a využívajú vybrané manažérské metódy. Kováčová však konštatuje, že ak aj dochádza k zavádzaniu niektorých manažérskych metód, zväčša sa jedná len o formálnu snahu, bez reálneho odzrkadlenia vo fungovaní organizácie. Autorka ďalej poukazuje na heterogénnosť pri výbere metód, čím dochádza k vzniku

výrazných odlišností v uplatňovaní manažérskeho prístupu medzi jednotlivými obcami. Medzi najvyužívanejšie manažérske metódy sa vo vykonanom prieskume v rámci Banskobystrického samosprávneho kraja zaradili finančné nástroje sledujúce náklady a programové rozpočtovanie. [19], [20] Reálne využívanie skúmaných nástrojov je však diskutabilné. V prieskume sa objavuje otázka na využívanie metódy CBA (Cost-Benefit Analysis) a metódy „Cost-benefit analýzy“. Zatiaľ čo využívanie prvej spomínanej indikovalo 25,4% respondentov, druhej len 4,9%.

3 Budúce smerovanie výskumu strategického manažmentu

V teórii i praxi dochádza vo všeobecnosti k presunu pozornosti zo strategického plánovania na strategický manažment [5], ktorý je v porovnaní so strategickým plánovaním dynamickejšim systémom. Dochádza tak k dynamizácii plánovacích a realizačných procesov. Strategický manažment je totiž svojim neustále prebiehajúcim a nelineárnym charakterom v protiklade s periodicky vykonávaným strategickým plánovaním. [29] Dynamický charakter strategického manažmentu je spojený so širším a abstraktnejším chápaním stratégie, s čím je spojené napríklad akceptovanie vynárajúcich sa spontánných stratégií. [37]

Nakoľko strategické plány zlyhávajú najčastejšie kvôli neúspešnej implementácii ([31], [21]), je orientácia praxe a teórie práve na fázu implementácie pochopiteľná. Hľadanie vhodných nástrojov a metód, ktoré by dokázali uľahčiť implementačný proces stratégií podrobne rozpracovaných strategickým plánovaním, sa stáva hlavnou otázkou strategického manažmentu. [27]

Štyri línie výskumu

Na základe preskúmania najmä zahraničných vedeckých článkov rozlišujeme vo výskume strategického manažmentu štyri základné línie. Prvá línia sa podľa skúmaných autorov bude zameriavať na prepojenie strategického manažmentu a manažmentu výkonnosti organizácie, rozpočtových procesov a operatívneho riadenia ([31], [32], [11], [7], [29] a iní). Druhá línia výskumu bude pracovať s človekom v centre pozornosti. Skúma súvislosti konania zamestnancov a pracuje s manažmentom vedomostí. ([27], [13], [25], [34], [5] a iní) Tretia línia výskumu sa sústreďí na budovanie a fungovanie partnerstiev so stakeholdermi. ([32], [29], [11]) Poslednou líniou budúceho výskumu strategického manažmentu budú práce, ktoré skúmajú základnú otázku výhodnosti využívania strategického plánovania a manažmentu. ([5], [30], [4], [12] a iní)

Prvá línia: Prepojenie strategického manažmentu, manažmentu výkonnosti rozpočtového procesu a operatívneho manažmentu

Viacerí autori sa zhodujú na tom, že využívanie a vzájomné prepájanie strategického manažmentu s manažmentom výkonnosti, rozpočtovaním a operatívnym riadením, bude tvoriť kľúčový smer vývoja teórie strategického manažmentu. ([31], [32], [7], [29], [5]) Tento posun môžeme vnímať ako súčasť presunu záujmu v rámci manažmentu všeobecne. Manažérska teória sa začína prikláňať k tzv. hodnotovému manažmentu,

ktorého charakteristickými črtami sú orientácia na meranie výkonov a snaha o rozloženie zložitých úloh a systémov na menšie časti tak, aby bola umožnená ich lepšia vykonateľnosť a zároveň merateľnosť. [19]

Prepojenie strategického manažmentu s rozpočtovaním je potrebné z dôvodu, že aktivity naplánované v strategických dokumentoch sú často v nesúlade s meraním výkonnosti a alokáciou zdrojov. [31] Organizácie tak napríklad naplánujú svoje stratégie v strategických dokumentoch jedným smerom, no v reálnej praxi sa dostupné zdroje využívajú na úplne iné účely. Práve rozdeľovanie zdrojov aj v rámci rozpočtového procesu tak, aby boli v súlade s prijatými stratégiami, má byť dosiahnuté využívaním manažmentu výkonnosti.

Manažmentu výkonnosti preto prináleží v diskusiách o budúcnosti strategického manažmentu významná pozícia. Hatry dokonca tvrdí, že strategický manažment je zbytočný a manažment výkonnosti ho dokáže plnohodnotne nahradiť. Základným rozdielom medzi meraním výkonnosti, s ktorým sa u nás stretávame zatiaľ len výnimočne ([9], [23]) a manažmentom výkonnosti, je využívanie získaných informácií na prijímanie manažérskych rozhodnutí. [11] Dôležitosť presunu na manažment výkonnosti pramení z faktu, že obce nevyužívajú získavané dáta na prijímanie rozhodnutí či úpravu programov a politík. [29]

V súvislosti s využívaním manažmentu výkonnosti upozorňuje Hatry na nebezpečenstvo informačného presýtenia. V zápätí môže nastať problémové alebo chybné spracovanie informácií, z čoho budú prameniť mylné rozhodnutia. [11] Je preto dôležité citlivo vyberať, ktoré ukazovatele sa budú sledovať a aký vplyv budú mať na prijímanie rozhodnutí. Vzhľadom na komplexnosť prostredia miest a obcí sa totiž tieto často snažia sledovať príliš veľké množstvo ukazovateľov. Namiesto využívania pre rozhodovacie procesy sa tak stávajú len zbytočnou administratívnou záťažou. [32]

Druhá línia: Organizačné a behaviorálne teórie, manažment vedomostí

Druhá línia výskumu bude postavená na nazeraní na akúkoľvek metódu strategického manažmentu ako na systém, ktorý je potrebné do organizácie začleniť citlivo a so zreteľom na konečných vykonávateľov akýchkoľvek krokov, zamestnancov danej organizácie. Bryson volá po identifikovaní podmienok, či princípov uplatňovania rôznych radiacích prístupov, ktoré by zaručili stimulovanie (respektíve potláčanie) sociálnych mechanizmov, ktoré povedú k dosiahnutiu želaných výsledkov. [5] Podľa skúmaných autorov sa bude strategický manažment vo zvyšujúcej miere orientovať na organizačné teórie a behaviorálne teórie [30] a teóriu činnosti (practise theory). [5] Medzi prvých zástancov môžeme zaradiť Brysona, ktorý odmieta chápanie strategického plánovania a strategického manažmentu ako určitých vecí, ale vníma strategické plánovanie ako prax zahŕňajúcu myšlienky, správanie a kolektívne konanie, ktoré sú ovplyvňované individuálnymi, ako aj štrukturálnymi a inštitucionálnymi silami. [5]

Jedným z autorov, ktorí skúmajú vplyv rôznych faktorov na konanie jednotlivcov v organizácii je aj Hoogervorst, ktorý za hlavné faktory vplyvajúce na správanie a konanie zamestnancov pokladá organizačnú kultúru, vedenie organizácie a organizačné štruktúry a využívané systémy. [13] Uvedené tri zložky spomínajú aj iní autori (napr. [34], [25]).

Z časti môžeme konštatovať, že autori nadväzujú na rozbor faktorov vplyvajúcich na realizáciu stratégie autormi zo spoločnosti McKinsey. Model 7S spoločnosti McKinsey vníma organizáciu ako komplex vzájomne sa ovplyvňujúcich 7 prvkov, a to: štruktúry (structure), systémov (systems), štýlu vedenia (style), zamestnancov (staff), schopností a zručností (skills), stratégie (strategy) a zdieľaných hodnôt (shared values). ([35], [16]) Autori v článku predpokladajú, že vysoké percento neúspechu stratégií spočíva v nedostatočnej pozornosti venovanej ostatným faktorom mimo samotnej stratégie a štruktúry.

Organizácie by sa mali intenzívnejšie zameriavať aj na organizačné učenie sa, ktoré uľahčí identifikovanie kauzálnych väzieb konkrétnych výkonov, činností. Bryson, Berry a Yang argumentujú, že tak budú schopné odhaliť, čo spôsobilo určitý výnimočný výkon a budú sa ho tak môcť následne pokúsiť opäť vyvolať. [7] Zdrojom učenia sa pritom nie je len fáza strategického plánovania, ale celý proces strategického manažmentu. Neprestávajúce učenie pomáha rýchlejšiemu prispôbovaniu sa meniacim podmienkam a vytvára možnosti pre vynáranie spontánnych stratégií.

Tretia línia: Budovanie a udržiavanie spolupráce so stakeholdermi

Menej často rozoberanou témou je budovanie a udržiavanie partnerstiev s najrôznejšími stakeholdermi, ktorých je v podmienkach miestnej samosprávy neúrekom. Práve to je dôvodom, pre ktorý bude táto téma tvoriť jednu zo štyroch hlavných vetiev ďalšieho výskumu strategického manažmentu v miestnej samospráve.

Všetky zainteresované subjekty by mali byť zapojené do tvorby a realizácie prijímaných stratégií, aby sa zaručila ich úspešnejšia realizácia. Zapojením všetkých stakeholderov má vzniknúť spolupracujúci podnik [29], ktorý dokáže rýchlejšie a úspešnejšie reagovať na vynárajúce sa problémy. Intenzívnou spolupracou na spoločných cieľoch sa zároveň napomôže k ich dosiahnutiu. Hatry v tejto súvislosti odporúča budovanie cezorganizačných a cezsektorových partnerstiev. V obciach a mestách totiž často vznikajú problémy, ktoré presahujú hranice jednej organizácie a jedného sektoru. [11]

Zložené prostredie miestnej samosprávy s množstvom dotknutých subjektov, s rôznymi záujmami a požiadavkami spolu s tlakom médií a verejnosti vytvára tlak aj na miestne samosprávy a ich strategický manažment. Zabezpečovanie rôznorodých služieb a oblastí života danej komunity spôsobuje rôznorodosť cieľov, ktoré sú nutnou súčasťou strategického manažmentu. [32] Skúmanie rôznych stratégií spolupráce so stakeholdermi má preto svoje miesto v ďalšom výskume strategického manažmentu v miestnej samospráve.

Štvrtá línia: Efektívnosť strategického manažmentu, meta-štúdie

Komplexnosť prostredia verejného sektora a rôznorodých možností, akými je možné pristupovať k strategickému manažmentu podľa Brysona vyvoláva potrebu kategorizácie rôznych prístupov a stratégií tak, aby zohľadňovali špecifické podmienky a výzvy, za ktorých budú mať najlepší účinok [5]. Rovnako aj Boyne a Walker tvrdia, že je nutné

špecifikovať, aké konkrétne stratégie fungujú najlepšie za daných okolností v danom konkrétnom prípade. [4]

Z teoretického pohľadu bude preto výskum kauzality medzi formuláciou stratégie, jej obsahom, implementáciou a dosiahnutými výsledkami podľa viacerých skúmaných autorov dôležitou súčasťou výskumu v oblasti strategického manažmentu. ([31], [30], [5]) V teórii totiž existuje názorový rozkol aj v takej zásadnej otázke, akou je prínos uplatňovania strategického plánovania. Bryson [5] na základe viacerých štúdií tvrdí, že strategické plánovanie prináša pozitívne výsledky. Poister, Pitts a Edwards však oponujú, že doposiaľ neboli uskutočnené žiadne výskumy, ktoré by komparatívne porovnávali zmenu výkonnosti v miestnych samosprávach, využívajú strategický manažment v obciach a mestách, alebo využívajú iné manažérske prístupy. Uvedení autori zároveň dodávajú, že empirický výskum, ktorý by dokázal takéto prepojenie, je v špecifických podmienkach miestnej samosprávy kvôli výraznej komplexnosti prostredia a variabilite využívania strategického manažmentu nesmierne náročný. [30]

Hendrick v tejto súvislosti spomína tzv. meta-štúdie. V oblasti strategického manažmentu v miestnej samospráve sú totiž využívané dva hlavné druhy výskumu, a to opytovanie rozsiahlym, ale povrchným prieskumom (pomocou dotazníka) a podrobná, no ťažko zovšeobecniteľná prípadová štúdia. Kombináciou týchto dvoch prístupov by mohla byť podľa Hendricka podrobnejšie preskúmaná efektívnosť strategického manažmentu. Meta-štúdie by podľa neho systematicky hodnotili a kriticky interpretovali výsledky viacerých kvalitatívnych prípadových štúdií. [12] S myšlienkou meta-štúdií sa stotožňujú aj Poister, Pitts a Edwards, podľa ktorých je rovnako potrebné realizovať prieskumy, ktorých výsledky by bolo možné zovšeobecniť. Vzhľadom na komplexnosť prostredia územnej samosprávy by práve meta-štúdie mohli byť na takéto výskum vhodným nástrojom. [30]

5 Nadväznosť Balanced Scorecard na očakávaný vývoj výskumu

Z praktického pohľadu je dôležité odpovedať na otázku, aké reálne uplatniteľné nástroje alebo metódy dokážu reagovať na popísaný očakávaný vývoj strategického manažmentu. Jednou z metód, ktorá svojím charakterom reaguje na všetky uvedené trendy, je metóda Balanced Scorecard. Balanced Scorecard efektívne zladuje stratégie so zdrojmi, vysvetľuje príčiny a následky činností vedúcich k ich realizácii, pôsobí ako nástroj manažmentu výkonnosti a zároveň dokáže zakomponovať spoluprácu so stakeholdermi. ([18], [26])

Autormi konceptu Balanced Scorecard sú Robert S. Kaplan a David P. Norton. Prvé publikácie autorov o Balanced Scorecard sa datujú do začiatku deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia, keď ho predstavili odbornej verejnosti v sérii troch článkov a následne zhutneme aj v knižnej podobe. Prínosom Balanced Scorecard je jeho schopnosť previesť poslanie, víziu a stratégie organizácie do hmatateľných prvkov, ktorými sú konkrétne ukazovatele v štyroch stanovených perspektívach. Ďalej poskytuje možnosť objasnenia sledu udalostí, v zmysle identifikovania príčin a dôsledkov a vymedzenia hybných síl, ktoré budú pôsobiť v smere naplňovania stanovených strategických cieľov. [17] Niven charakterizuje BSC ako „súbor citlivo zvolených ukazovateľov odvodených od stratégie organizácie“. ([26], s. 13)

Nóvum Balanced Scorecard spočíva okrem iného v presunutí pozornosti výlučne z finančných cieľov aj na ciele v iných oblastiach. Vzniká tak vyvážený systém riadenia organizácie, ktorá sleduje napĺňanie svojich cieľov v štyroch perspektívach, a to:

- finančná perspektíva,
- zákaznícka perspektíva,
- perspektíva interných procesov,
- perspektíva učenia sa a rastu. [17]

Napriek tomu, že Balanced Scorecard bol primárne vyvinutý pre potreby súkromného sektora, prenikol časom aj do verejného sektora. Aj Kaplan a Norton videli potenciál pre aplikáciu BSC v podmienkach vládnych a neziskových organizácií, no s potrebnými modifikáciami. Boli si vedomí toho, že finančné kritérium nebude vo verejnom sektore konečným cieľom, ale len faktorom úspechu v iných oblastiach. [17] V prípade verejného sektora sa na vrchol potrieb dostáva poslanie [26], ktoré môžeme všeobecne charakterizovať ako určitá pridaná verejná hodnota [5], ktorá sa konkretizuje na základe dôvodu existencie tej-ktorej verejnej organizácie.

Nadväznosť na jednotlivé línie budúceho výskumu

Dôležité je upriamiť pozornosť na kompatibilitu Balanced Scorecard s nastupujúcimi trendami v strategickom manažmente miestnej samosprávy. Jedným z hlavných očakávaných problémov je vyriešenie ideálneho prepojenia strategického manažmentu, manažmentu výkonnosti, rozpočtových procesov a operatívneho riadenia.

Jedným z procesov, na ktorý Balanced Scorecard po implementovaní do organizácie pôsobí, je podnikové plánovanie. Vďaka schopnosti Balanced Scorecard zosúladiť strategické plány a ciele s operatívnym riadením, dochádza k neustálemu prerozdeleniu ľudských, technických a finančných zdrojov v súlade so strategickými cieľmi. Kľúčové ukazovatele, ktoré sa sledujú v rámci vytvorenej Balanced Scorecard, sú uprednostňované aj v rozpočtovom procese a tvoria základ pri zhodnocovaní výkonnosti organizácie. Implementácia Balanced Scorecard tak zjednotí stratégiu s operatívnym riadením a vymedzením kľúčových indikátorov ovplyvňuje rozpočtový proces a meranie výkonnosti organizácie.

Druhá línia budúceho výskumu strategického manažmentu je spojená s behaviorálnymi vedami a s akceptovaním dôležitosti postavenia človeka v organizácii. Aj v tomto smere vyniká Balanced Scorecard vysokou kompatibilitou s nastupujúcim trendom. Jedným z prínosov BSC je schopnosť preložiť organizačnú víziu do reči, ktorej porozumejú všetci pracovníci spoločnosti a budú sa tak s ňou môcť stotožniť. Vzletné vízie a stratégie organizácie sú pretransformované do podoby konkrétnych cieľov, ukazovateľov, opatrení a iniciatív. Radoví zamestnanci tak budú presne vedieť, kam má byť smerovaná ich každodenná snaha, aby sa spoločnosť posunula k stanovenej vízii. Okrem toho, komunikovanie BSC zamestnancom a schopnosť presne naformulovať spôsob, akým prispievajú k naplneniu vízie, tvorí silný stimulačný faktor na strategické konanie zamestnancov. ([17], [26])

Súvisiacim rozoznaným trendom v strategickom manažmente je kladenie dôrazu na organizačné učenie sa ako dôležitú súčasť strategického manažmentu. Unikátnosť BSC, ktorá spočíva v sledovaní napredovania spoločnosti i jednotlivých zamestnancov nielen z pohľadu finančných výsledkov, ale vyvážené s nadväznosťou na ostatné tri perspektívy, ponúka výnimočnú možnosť na neustále učenie sa. Priamo na základe reálnych výsledkov môže dochádzať k úprave prijatých stratégií, ktoré budú rešpektovať novonadobudnuté poznatky. Diskusia o príčinách odchýlok reálnych výsledkov od tých predpokladaných, vedie k úpravám v strategických mapách. Takáto úprava znamená, že došlo k zmene pôvodných domnienok o príčinách a následkoch určitej činnosti. Na základe reálnych skúseností sa tieto predpoklady menia, aby rešpektovali novonadobudnuté poznatky. Organizácia tak môže rýchlejšie napredovať k stanovenému cieľu vykonávaním činností, ktoré majú na základe skúseností preukázateľne vyšší dopad na úspešnosť organizácie. Za zmienku, samozrejme stojí aj fakt, že v samotnej architektúre Balanced Scorecard sa vyskytuje samostatná perspektíva organizačného učenia sa a rastu.

Rovnako ako v predchádzajúcom prípade, aj tretia línia výskumu strategického manažmentu je zakomponovaná v samotných princípoch fungovania Balanced Scorecard. Prax totiž ukazuje, že miestne samosprávy prejavujú tendenciu vymedziť samostatnú perspektívu venovanú všetkým dotknutým subjektom, stakeholderom. [22] Môže pritom ísť o konečnú „zákaznícku“ perspektívu alebo o samostatnú perspektívu, venovanú všetkým stakeholderom, spravidla tesne pred zákazníckou perspektívou.

Budovanie partnerstiev a udržiavanie vzťahov so všetkými dotknutými subjektmi na území miestnej samosprávy je tak zasadené priamo do fungovania Balanced Scorecard. Všetky témy zasadené v BSC totiž sledujú logiku príčiny a dôsledku.

Štvrtá línia budúceho výskumu bude zameraná na skúmanie efektívnosti strategického manažmentu ako takého. Z tohto pohľadu môže byť BSC nápomocná najmä v schopnosti poskytnúť relevantné údaje o výkonnosti organizácie, čo pramení z využívania BSC ako nástroja manažmentu výkonnosti.

Záver

V úvode príspevku uvádzam, že hlavným problémom strategického manažmentu v miestnych samosprávach na Slovensku je zlyhávajúce implementačné procesy. Naplánované stratégie prijímané vo forme programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja miest a obcí ostávajú len na papieri. Reálna činnosť samosprávy sa uberať čiastočne alebo úplne iným smerom, ako bolo vymedzené stratégiami v prijatom a schválenom PHSR.

Existuje viacero metód, ktoré sa prekrývajú s identifikovanými trendami vo výskume strategického manažmentu. Možnosť výberu však so sebou prináša aj problémy. Samosprávam je viacerými kanálmi prezentovaná možnosť zaviesť najrôznejšie moderné manažérske metódy. Balanced Scorecard, EFQM, CAF, ISO a iné sa tak stávajú súperiacimi hráčmi na trhu s manažérskymi metódami.

Na základe prieskumu literatúry a popísania prelínania BSC s nastupujúcimi trendami v strategickom manažmente tvrdíme, že práve Balanced Scorecard je veľmi vhodným nástrojom na presadzovanie prijímaných stratégií. Svojím proaktívnym prístupom na realizovanie stratégií považujem BSC za vhodnejšiu metódu ako EFQM či CAF, ktoré sa zameriavajú najmä na spätné hodnotenie činnosti samosprávy.

Domnievame sa však, že kvalitatívne zamerané metódy ako EFQM a CAF môžu byť vhodným doplnkom k využívaniu Balanced Scorecard ako základu pre strategický manažment miestnej samosprávy. Môžeme konštatovať, že vzhľadom na unikátnu architektúru BSC a presadzované praktiky, je táto metóda v súlade s budúcim výskumom, ktorý sa venuje strategickému manažmentu miestnej samosprávy.

Literatúra

- [1] BENČO, J. 2006. *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Trenčín : FSEV Trenčianska univerzita A. Dubčeka v Trenčíne, 2006. ISBN 80-8075-119-6.
- [2] BLAHÚTOVÁ, J. 2006. Hodnotenie stratégií rozvoja samosprávnych krajov. In *Ekonomika a spoločnosť*, roč. 7, č. 2, s. 125-134, ISSN 1335-7069.
- [3] BLAŠKOVÁ, M. 2005. *Strategické plánovanie : Vývoj a vybrané problémy*. Bratislava: EKONÓM, 2005. ISBN 80-225-1992-8.
- [4] BOYNE, G., A., WALKER, R., M. 2010. Strategic Management and Public Service Performance : The Way Ahead. In *Public Administration Review*, 2010, roč. 70, špeciálne číslo (December), s. 185-192, ISSN 1540-6210.
- [5] BRYSON, J., M. 2010. The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States. In *Public Administration Review*, 2010, roč. 70, špeciálne číslo (December), s. 255-267, ISSN 1540-6210.
- [6] BRYSON, J., M. 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations : A Guide to Strengthening and sustaining organizational achievement*. New Jersey : John Wiley & Sons, Inc., 2004. ISBN 0-7879-6755-6.
- [7] BRYSON, J., M., BERRY, F., S., YANG, K. 2010. The State of Public Strategic Management Research : A Selective Literature Review and Set of Future Directions. In *The American Review of Public Administration*, 2010, roč. 40, č. 5, s. 495-521, ISSN 1552-3357.
- [8] BUČEK, J., BORÁROSOVÁ, Z. 2010. Strategické plánovanie miestneho ekonomického rozvoja. In BUČEK, J., BORÁROSOVÁ, Z., SOPKULIAK, A. *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava : Geo-grafika, 2010. ISBN 978-80-89317-12-7, s. 107-127.
- [9] CIBÁKOVÁ, V., NIŽŇANSKÝ, V. a kolektív. 2011. *Benchmarking slovenských miest 2004-2009 : Vedeckovýskumná štúdia*. Bratislava : Sprint dva, 2011. ISBN 978-80-89393-47-3.
- [10] COPLÁK, J. 2007. Strategické plánovanie v podmienkach miest a obcí v kontexte systému územného plánovania. In *Ekonomické rozhlady*, roč. 36, č. 3, s. 362-370, ISSN 0323-262X.

- [11] HATRY, H., P. 2010. Looking into the Crystal Ball : Performance Management over the Next Decade. In *Public Administration Review*, 2010, roč. 70, špeciálne číslo (December), s. 208-211, ISSN 1540-6210.
- [12] HENDRICK, R. 2010. What Is Wrong with Advice on Strategic Planning. In *Public Administration Review*, 2010, roč. 70, špeciálne číslo (December), s. 222-223, ISSN 1540-6210.
- [13] HOOGERVORST, J. et al. 2004. Implicit communication in organisations : The impact of culture, structure and management practices on employee behaviour. In *Journal of Managerial Psychology*, 2004, roč. 19, č. 3, s. 288-311, ISSN 0268-3946.
- [14] HORANSKÁ, E. 2005. Strategické plánovanie miestneho rozvoja na Slovensku - skúsenosti z praxe. In *Rozvojové plány obcí na Slovensku - výber z analýz stavu*. Bratislava : FM UK v Bratislave, 2005. ISBN 80-89197-40-X, s. 16-24.
- [15] CHANDLER, A., D. 1962. *Strategy and structure : chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge : Massachusetts Institute of Technology, 1962. ISBN 0-262-53009-0.
- [16] KAPLAN, R., S. 2005. How the balanced scorecard complements the McKinsey 7-S model. In *Strategy & Leadership*, 2005, roč. 33, č. 3, s. 41-46, ISSN 1087-8572.
- [17] KAPLAN, R., S., NORTON, D., P. 2007. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. In *Harvard Business Review*, 2007, roč. 85, č. 7-8, s. 150-161, ISSN 0017-8012.
- [18] KAPLAN, R., S., NORTON, D., P. 2000. *Balanced Scorecard : Strategický systém měření výkonnosti podniku*. Praha : Management press, 2000. ISBN 80-7261-032-5.
- [19] KOVÁČOVÁ, E. 2010a. *Verejná správa na Slovensku. Úlohy a postavenie územnej samosprávy*. Banská Bystrica : FPVaMV UMB, 2010. ISBN 978-80-557-0101-1.
- [20] KOVÁČOVÁ, E. 2010b. Manažérske metódy v teórii a praxi samosprávy v Slovenskej republike. In *Procesy a efektívnosť vo verejnej správe – územná samospráva*. Banská Bystrica : FPVaMV UMB, 2010. ISBN 978-80-557-0106-6, s. 134-167.
- [21] MALLYA, T. 2007. *Základy strategického řízení a rozhodování*. Praha : Grada Publishing, a.s., 2007. ISBN 978-80-247-1911-5.
- [22] MARR, B., CREELMAN, J. 2011. *More with less : Maximizing Value in the Public Sector*. New York : Palgrave Macmillan, 2011. ISBN 978-0-230-28356-5.
- [23] MERIČKOVÁ, B. 2004. Potenciál benchmarkingu pri zvyšovaní efektívnosti verejného sektora. In *Ekonomika a spoločnosť*, 2004, roč. 5, č. 1, s. 45-56, ISSN 1335-7069.
- [24] MINTZBERG, H. 1993. The Pitfalls of Strategic Planning. In *California Management Review*, 1993, roč. 36, č. 1, s. 32-47, ISSN 0008-1256.
- [25] MORDEN, T. 2007. *Principles of Strategic Management*. 3rd Ed. Hampshire : Ashgate Publishing Limited, 2007. ISBN 978-0-7546-4474-3.
- [26] NIVEN, P., R. 2008. *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. 2nd Ed. New Jersey : John Wiley & Sons, Inc., 2008. ISBN 978-0-470-18002-0.

- [27] PAPULA, J. 2004. *Vývoj teórie strategického manažmentu pod vplyvom meniaceho sa prostredia*. Bratislava : Kartprint, 2004. ISBN 80-88870-40-2.
- [28] PERLÍN, R. 2007. Does the strategic plan develop rural micro regions? In *Acta geographica Universitatis Comenianae*, roč. X, č. 49, s. 59-70, ISSN 0231-715X.
- [29] POISTER, T., H. 2010. The Future of Strategic Planning in the Public Sector : Linking Strategic Management and Performance. In *Public Administration Review*, 2010, roč. 70, špeciálne číslo, s. 246-254, ISSN 0033-3352.
- [30] POISTER, T., H., PITTS, D., W., EDWARDS, L., H. 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. In *The American Review of Public Administration*, 2010, roč. 40, č. 5, s. 522-545, ISSN 1552-3357.
- [31] POISTER, T., H., STREIB, G. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government : Status after Two Decades. In *Public Administration Review*, 2005, roč. 65, č. 1, s. 45-56, ISSN 1540-6210.
- [32] PLANT, T. 2009. Strategic Planning for Municipalities : Ensuring Progress and Relevance. In *Performance Improvement*, roč. 48, č. 5, s. 26-35, ISSN 1930-8272.
- [33] PREUSS, K. 2008. *Podnikateľské stratégie*. Praha : Bankovní institut vysoká škola, a.s., 2008. ISBN 978-80-7265-134-4.
- [34] SEDLÁK, M. 2009. *Manažment*. Bratislava : Iura Edition, 2009. ISBN 978-80-8078-283-2.
- [35] WATERMAN, R., H., PETERS, T., J., PHILLIPS, J., R. 1980. Structure is not Organisation. In *Business Horizons*, roč. 23, č. 3, s. 14-26, ISSN 0007-6813.
- [36] WHEELEN, T., L., HUNGER, J., D. 2008. *Concepts in Strategic Management and Business Policy*. 11th ed. New Jersey : Pearson Education, Inc., 2008. ISBN 0-13-7128222-3.
- [37] WRIGHT, P., PRINGLE, C., KROLL, M. 1992. *Strategic Management : Text and Cases*. Boston : Allyn & Bacon, Inc., 1992. ISBN 9780205145324.

Vplyv protikrízových opatrení na základné makroekonomické ukazovatele v Slovenskej republike

Stanislava STRELCOVÁ*

Impact analysis of anti-crisis measures on basic macroeconomic indicators in Slovak Republic

Abstract

The paper deals with most popular anti-crisis measures adopted in Slovak Republic. It describes impact of measures on basic macroeconomic indicators: economic growth, unemployment, inflation and the share of the balance of payment to gross domestic product during the years 2007 – 2011. The paper evaluates the effectiveness of adopted measures using the magic quadrangle.

Keywords: *economic growth, unemployment, balance of payments, inflation, anti-crisis measures.*

JEL Classification: E01, E63, E66

Úvod

„Hospodársko-politické opatrenia sú také ekonomické premenné veličiny, ktorými štátnici a politici môžu ovplyvniť chod a smerovanie ekonomickej činnosti.“ (Franko, 2005)

Výberom správnych nástrojov fiškálnej a monetárnej hospodárskej politiky, ako sú napríklad výdavky štátneho rozpočtu, štruktúra a výška daní, úrokové sadzby a podobne, môže štát urýchliť alebo spomaliť rast ekonomiky, ovplyvniť infláciu, vytvoriť schodok alebo prebytok v platobnej a obchodnej bilancii.

Vláda Slovenskej republiky prijala spolu viac ako 60 opatrení na zmiernenie dopadov hospodárskej krízy na ekonomiku Slovenska. Pri ich výbere sa zamerala na také opatrenia, ktorých cieľom bola podpora ekonomického rastu, znižovanie nezamestnanosti a stabilizácia bankového sektora. Najznámejšími z nich sú:

- realizácia PPP projektov,
- šrotovné,
- sociálne podniky,
- Národný projekt I/2009 Podpora uplatnenia občanov ohrozených hromadným prepúšťaním v dôsledku globálnej finančnej krízy,
- zvýšenie základného imania Exportno-importnej banky Slovenskej republiky.

* Ing. Stanislava STRELCOVÁ, PhD., Fakulta špeciálneho inžinierstva, Žilinská univerzita, ul. 1. mája 32, 010 26, Žilina, e-mail: stanislava.strelcova@fsi.uniza.sk

Vplyv hospodársko-politických opatrení na dynamiku ekonomického rastu

Ekonomický rast je zvyčajne charakterizovaný ako zvýšenie úrovne konečného reálneho produktu v určitom časovom období, najčastejšie je týmto obdobím kalendárny rok.

Ekonomický rast dosiahol v Slovenskej republike svoje maximum v roku 2007. Za tento rok sa tempo rastu hrubého domáceho produktu zvýšilo o 10,5 %.

V nasledujúcom roku je možné sledovať začínajúci vplyv hospodárskej krízy na ekonomiku Slovenska a spomaľovanie ekonomického rastu.

Kritickým pre všetky segmenty ekonomiky bol najmä rok 2009, keď sa slovenská ekonomika dostáva do záporných hodnôt ekonomického rastu. V tomto roku bol znížený dopyt po tuzemských tovaroch a službách. Na kľúčových exportných trhoch došlo k zníženiu dopytu po automobiloch a elektronike, čo malo za následok zníženie priemyselnej výroby, ktorá sa podpísala pod spomaľenie rastu hrubého domáceho produktu. Protikrízové opatrenia prijaté vládou SR v tomto roku, nezamedzili prepadu ekonomického rastu, ale na druhej strane aspoň zmiernili jeho následky.

Ekonomický rast v roku 2010 sa dostal na úroveň 4,2%. Tento rast spôsobilo zvýšenie zahraničného dopytu, a tiež nárast domáceho dopytu na Slovensku. Veľkým prínosom v tomto smere boli hlavne investície a ich nárast, ktorý podporil vyhliadky do budúcnosti. K zvyšovaniu investícií v tomto roku vo vysokej miere prispeli i opatrenia vlády na elimináciu negatívnych dopadov svetovej hospodárskej krízy. Značný význam pre zvýšenie investícií na Slovensku mala aj výstavba rýchlostnej cesty R1 v Nitrianskom kraji. Naopak konsolidáciou verejných financií vláda spôsobila zníženie jej spotreby.

V roku 2011 ekonomika Slovenska dosiahla rast na úrovni 3,3% oproti roku 2010. Bolo zaznamenané výrazné zvýšenie výroby v automobilovom priemysle. Domáci dopyt mierne klesol oproti roku 2010. Hlavným dôvodom ekonomického rastu bolo zvýšenie zahraničného dopytu. V roku 2011 bola ekonomika Slovenska ovplyvnená tiež turbulenciami na finančných trhoch, ktoré boli spôsobené hlavne dlhovou krízou v Európe.

V roku 2012 sa zatiaľ ekonomika Slovenska vyvíja pozitívne, v prvom štvrtroku sa prejavil rast hrubého domáceho produktu v hodnote 3%. Zdrojmi ďalšieho rastu by malo byť dôsledné využívanie prostriedkov z eurofondov a investovanie do rozširovania cestnej siete.

Vplyv hospodársko-politických opatrení na dynamiku nezamestnanosti

Miera nezamestnanosti vyjadruje, aký veľký percentuálny podiel z celkovej pracovnej sily krajiny tvorí skupina nezamestnaných obyvateľov.

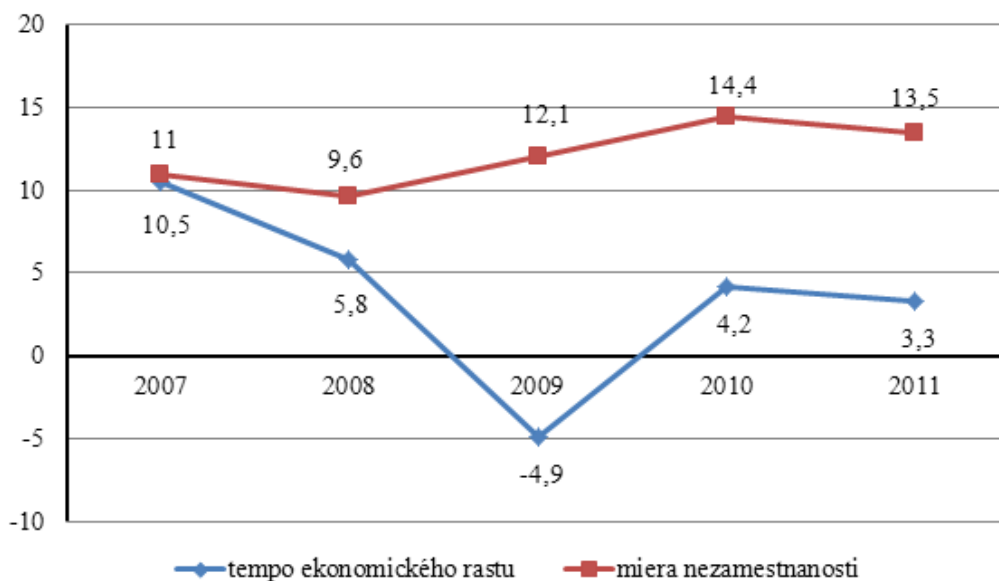
Miera nezamestnanosti s miernym oneskorením zrkadlovo kopíruje vývoj hrubého domáceho produktu a teda ekonomického rastu. Toto oneskorenie je možné vidieť aj v roku 2007, keď pri najvyšších hodnotách ekonomického rastu bol podiel nezamestnaných až 11% a v nasledujúcom roku klesol na 9,6%.

V ďalších dvoch rokoch, od roku 2009 do roku 2010, miera nezamestnanosti rástla. Hlavným problémom bolo znižovanie dopytu po produktoch a službách, ktoré boli vytvárané slovenskými výrobcami. Tento pokles bol spôsobený hlavne neistotou na finančných trhoch, ľudia boli v tomto období veľmi opatrní pri vynakladaní svojich finančných prostriedkov.

V roku 2009 dosiahla miera nezamestnanosti úroveň 12,1%. Zníženie zahraničného dopytu po tuzemských tovaroch a službách viedlo k obmedzovaniu priemyselnej výroby. Tento problém nadobudol celoeurópsky rozmer a aj Európska únia sa snažila o zlepšovanie situácie na pracovnom trhu. Slovenská republika má silne proexportne orientovanú ekonomiku, čo sa odrazilo celoplošne na pracovnom trhu a počet nezamestnaných začal prudko pribúdať. V nasledujúcom roku 2010 dosiahla miera nezamestnanosti ešte vyššiu úroveň ako v roku 2009, presne 14,4%. Vláda SR prijala v tomto období mnoho opatrení na odvrátenie a zníženie negatívnych následkov hospodárskej krízy, no miera nezamestnanosti sa pohybovala stále vo vysokých percentách. Tento trend sa podarilo zmierniť v roku 2011 a miera nezamestnanosti sa mierne znížila a to na úroveň 13,5 %.

G r a f č. 1

Vývoj tempa ekonomického rastu a miery nezamestnanosti



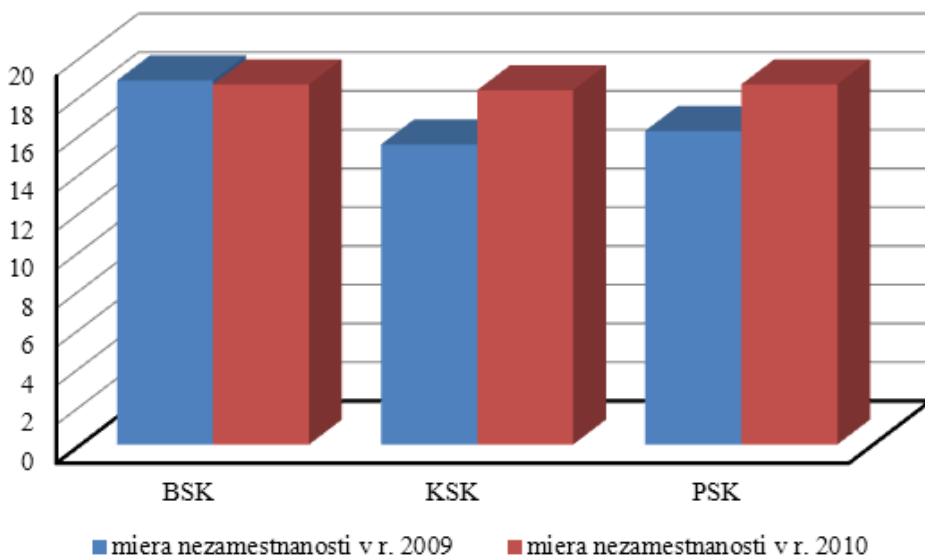
Zdroj: ŠÚ SR

Sociálne podniky patrili k jedným z najvýznamnejších protikrízových opatrení Vlády SR na minimalizáciu dôsledkov hospodárskej krízy na trhu práce. Pilotné projekty týchto podnikov sa sústredili hlavne v Banskobystrickom, Košickom a Prešovskom samosprávnom kraji.

Vplyv zavedenia sociálnych podnikov na mieru nezamestnanosti v rokoch 2009 a 2010 v spomínaných samosprávnych krajoch ilustruje Graf č. 2.

Graf č. 2

Miera nezamestnanosti v Banskobystrickom, Košickom a Prešovskom samosprávnom kraji



Zdroj: ŠÚ SR

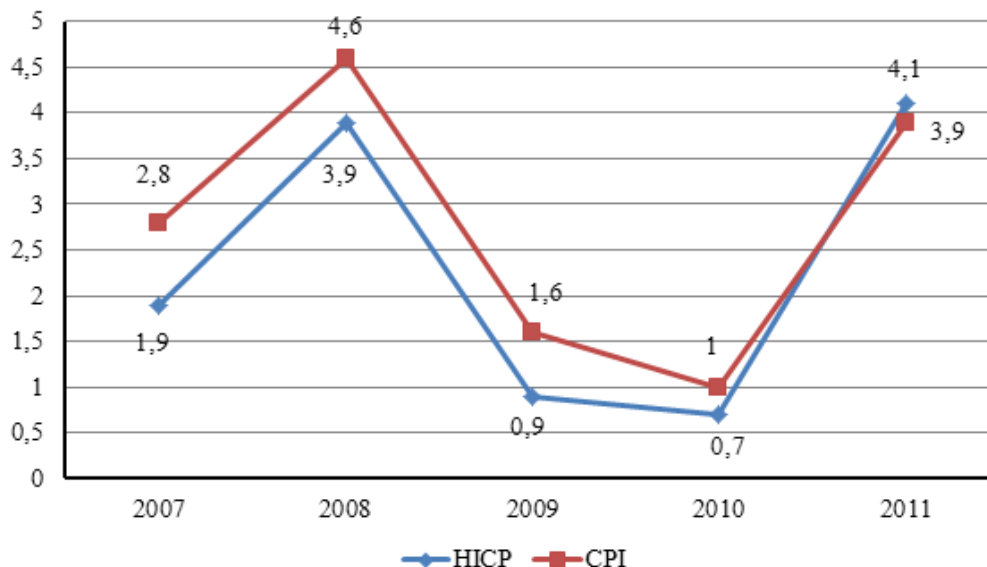
Z grafu č. 2 je zrejmé, že aj napriek realizácii sociálnych podnikov v týchto regiónoch je miera nezamestnanosti stále veľmi vysoká a vzniká tak potreba radikálnejšieho riešenia tohto problému. Na rozdiel od Banskobystrického samosprávneho kraja (BSK), kde došlo v roku 2010 k miernemu poklesu miery nezamestnanosti, v Košickom (KSK) a Prešovskom (PSK) samosprávnom kraji bolo zaznamenané jej rapidné zvýšenie. V roku 2012 nezamestnanosť v týchto regiónoch, a nielen v nich, naďalej rastie.

Vplyv hospodársko-politických opatrení na dynamiku miery inflácie

Inflácia nastáva vtedy, ak sa ceny statkov a služieb všeobecne, celoplošne zvýšili. Ide o situáciu, keď sa za jednu peňažnú jednotku nakúpi v súčasnosti menej ako v minulosti. Inflácia sa meria indexom spotrebiteľských cien, ktorý sa vypočítava na základe reprezentatívneho spotrebného koša obsahujúceho v každej krajine iné statky a služby. Aby bolo možné porovnávanie miery inflácie medzi krajinami, využíva sa tzv. harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP). Hodnoty HICP a indexu spotrebiteľských cien (CPI) sa mierne odlišujú, ale v zásade ich vývoj poukazuje na rovnaký trend vývoja.

Graf č. 3

Vývoj miery inflácie meranej pomocou ukazovateľa HICP a CPI



Zdroj: Eurostat, ŠÚ SR

Na základe údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky je očividné zníženie miery inflácie v rokoch 2009 a 2010 oproti roku 2008. Tento pokles bol spôsobený jednak z dôvodu prísnych monetárnych opatrení spojených s prijatím eura, ale na druhej strane aj znížením objemu finančných prostriedkov v obehu počas kritických rokov, keď silne pôsobili dopady hospodárskej krízy. V roku 2011 sa naopak miera inflácie zvýšila viac ako štvornásobne, čo bolo spôsobené uvoľnením veľkého množstva peňažných prostriedkov do obehu v dôsledku niektorých protikrizových opatrení prijatých vládou SR na stabilizáciu finančného sektora. Ďalším dôvodom zvýšenia inflácie bola dlhová kríza v Európe a nestabilita na finančných trhoch, čím sa hodnota eura na týchto trhoch prepadala. Ceny tovarov a služieb sa zvýšili v tomto období hlavne v oblasti bývania, dopravy, energií a zdravia. V prvom polroku 2012 bolo zaznamenané spomalenie inflácie.

Vplyv hospodársko-politických opatrení na dynamiku zahraničného obchodu

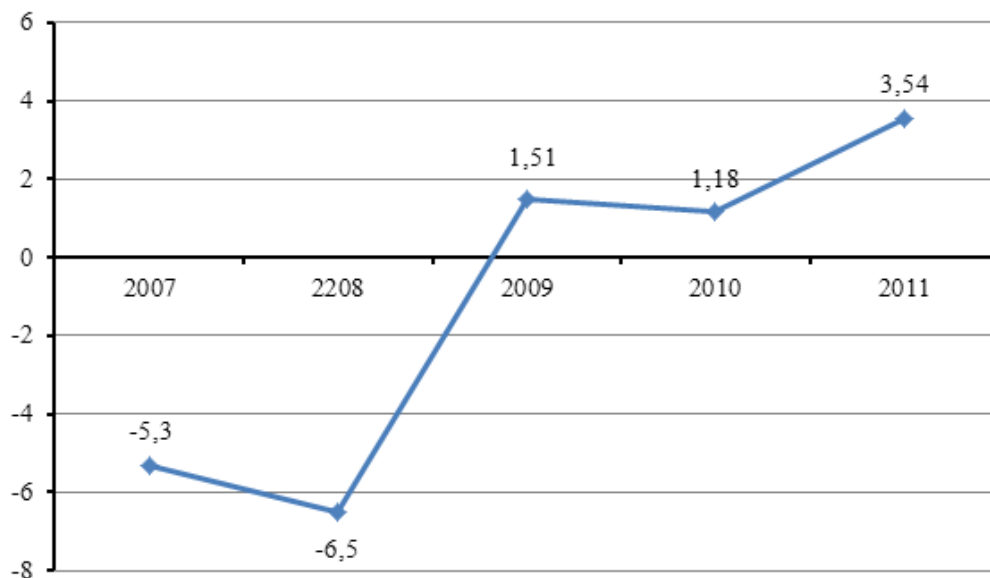
Zahraničný obchod spája národné hospodárstvo so svetovými trhmi. Úspešnosť zahraničného obchodu sa vyjadruje na základe salda bežného účtu platobnej alebo obchodnej bilancie.

Saldo bežného účtu platobnej bilancie vyjadruje rozdiel medzi výdavkami a príjmami krajiny vzhľadom na ostatné krajiny sveta. Pre ekonomiku krajiny je vždy výhodnejšie, ak sú príjmy krajiny vzhľadom na ostatné krajiny vyššie ako výdavky krajiny k ostatným krajinám sveta. Na zistenie vplyvu zahraničného obchodu na ekonomiku krajiny sa zisťuje podiel salda bežného účtu platobnej bilancie na hrubom domácom produkte.

Ekonomika Slovenskej republiky je od roku 2009, teda od roku, v ktorom bolo prijaté euro, silne proexportne orientovaná. V období, ktoré tomu predchádzalo, dovoz na Slovensko výrazne prevyšoval vývoz zo Slovenska, čo sa prejavovalo v záporných hodnotách salda bežného účtu platobnej bilancie.

G r a f č. 4

Vývoj pomeru salda bežného účtu platobnej bilancie na hrubom domácom produkte



Zdroj: ŠÚ SR

V roku 2009 bol podiel salda bežného účtu platobnej bilancie na úrovni 1,51% hrubého domáceho produktu. V roku 2010 sa znížil na úroveň 1,18% čo bolo spôsobené znížením zahraničného dopytu po tuzemských výrobkoch a službách, hlavne v oblasti automobilového a elektronického priemyslu. V roku 2011 sa podiel bežného účtu platobnej bilancie na hrubom domácom produkte Slovenskej republiky zvýšil na úroveň 3,54 %. Toto zvýšenie úrovne bolo spôsobené oživením globálnej ekonomiky a narastaním zahraničného dopytu po slovenských produktoch. Na úseku zahraničného obchodu bolo prijatých vládou Slovenskej republiky viacero opatrení vrátane zvýšenia základného imania Exportno-importnej banky Slovenskej republiky. Tieto prijaté kroky sa pozitívne odzrkadlili na vývoji zahraničného obchodu Slovenska. Pozitívny trend pretrváva aj v súčasnom období.

Účinnosť hospodársko-politických opatrení

Na grafické znázornenie účinnosti prijatých hospodárskopolitických opatrení je možné zostrojiť magický štvoruholník. Ide o graf, ktorý zobrazuje veľkosť základných makroekonomických ukazovateľov ako sú: tempo ekonomického rastu, miera nezamestnanosti, miera inflácie a podiel salda bežného účtu platobnej bilancie k hrubému

domácomu produktu. Hodnoty týchto ukazovateľov dosahované slovenskou ekonomikou v období rokov 2007 až 2011 sú uvedené v tabuľke č. 1 a následne ilustrované v grafe č. 5.

Tabuľka č. 1

Vývoj základných makroekonomických ukazovateľov [5], [6]

Ukazovateľ [%]	Rok				
	2007	2008	2009	2010	2011
g – tempo ekonomického rastu	10,5	5,8	-4,9	4,2	3,3
u – miera nezamestnanosti	11	9,6	12,1	14,4	13,5
P – miera inflácie (HICP)	1,9	3,9	0,9	0,7	4,1
B – podiel salda BU platobnej bilancie k HDP	-5,3	-6,5	1,51	1,18	3,54

Zdroj: NBS, Eurostat

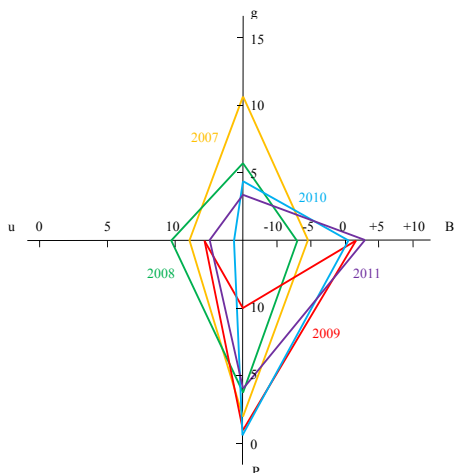
Dosiahnuté úrovne makroekonomických ukazovateľov sú vzdialené od ideálnych hodnôt, ktoré by Podľa Bartkovej [1] mali byť:

- ekonomický rast by mal dosahovať úroveň 3 %;
- podiel salda bežného účtu platobnej bilancie na hrubom domácom produkte by mal byť 0 %;
- miera nezamestnanosti by nemala presahovať 5,5 %;
- miera inflácie by mala byť 2 %.

Tieto ideálne hodnoty však nemusia byť vhodné pre všetky krajiny. Ak ide o podiel salda bežného účtu platobnej bilancie na hrubom domácom produkte je určite vhodnejšie, ak vývoz prevyšuje dovoz a ukazovateľ nadobúda kladné hodnoty. Na ideálne hodnoty ukazovateľov môžu mať vplyv aj podmienky, ktoré prijala krajina vstupom do určitého zoskupenia. Napr. podľa Maastrichtských kritérií miera inflácie nesmie byť vyššia o viac ako jeden a pol percentuálneho bodu, ako priemerná miera inflácie troch krajín Európskej únie s najnižšou úrovňou tohto ukazovateľa.

Graf č. 5

Úspešnosť stabilizačnej politiky v Slovenskej republike v rokoch 2007 – 2011



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov NBS a Eurostat

Vývoj makroekonomických ukazovateľov prešiel počas rokov 2007 až 2011 výraznými zmenami. Roky 2007 a 2008 boli na Slovensku predkrízovými rokmi, čo sa prejavilo aj na rovnomernosti rozloženia hodnôt ukazovateľov a veľkosti plochy štvoruholníka.

V roku 2009, keď ekonomika bola vo veľkom rozsahu ovplyvnená svetovou hospodárskou krízou, došlo k zníženiu hrubého domáceho produktu a výraznému poklesu ekonomického rastu, čo sa prejavilo netypickým tvarom magického štvoruholníka.

V roku 2010 sa prijatými opatreniami oživil ekonomický rast a miera inflácie sa znížila oproti predchádzajúcemu roku na úroveň jedného percenta. Zamestnávateľa však boli v tomto období opatrní a namiesto zamestnávania nových pracovných síl využívali skryté rezervy. Aj z týchto dôvodov nezamestnanosť v tomto roku dosiahla najvyššiu úroveň.

K čiastočnej stabilizácii makroekonomických ukazovateľov došlo v roku 2011. Vládi Slovenskej republiky sa podarilo zvýšiť zahraničný obchod a ekonomický rast opatreniami na podporu automobilového priemyslu, budovaním dopravnej infraštruktúry, či posilnením základného imania Exportno-importnej banky Slovenskej republiky. Opatrenia na trhu práce, ako bolo budovanie sociálnych podnikov, podpora nezamestnaného obyvateľstva a ďalšie, ale nedokázali znížiť mieru nezamestnanosti a stabilizovať ju na úroveň dosahovanú pred krízou.

Záver

Na zvrátenie hospodárskej krízy prijala vláda Slovenskej republiky značné množstvo opatrení, nie všetky však boli efektívne.

Účinnosť opatrení so zameraním na podporu hospodárskeho rastu sa prejavila hlavne v rokoch 2010 a 2011, keď bola zaznamenaná zvyšujúca tendencia tohto makroekonomického ukazovateľa. Zo spomínaných opatrení sa pod zvyšovanie ekonomického rastu podpísala predovšetkým realizácia projektov partnerstva súkromného a verejného sektora, a to vďaka investíciám pri výstavbe rýchlostnej cesty R1. Ďalšie uvádzané opatrenie – šrotovné – nedosiahlo požadovaný efekt, pretože dopyt po nových automobiloch vyrábaných na Slovensku bol nízky.

Výška miery nezamestnanosti je na Slovensku dlhodobým problémom, ktorý sa počas pôsobenia hospodárskej krízy prehľbuje. Aj preto sa kládol veľký dôraz na protikrízové opatrenia pôsobiace práve na trhu práce. Napriek opatreniam uvádzaným v príspevku, ako aj mnohým ďalším opatreniam, sa nepodarilo znížiť mieru nezamestnanosti na požadovanú úroveň.

Opatrenia zamerané na stabilizáciu finančného a bankového sektora vo vysokej miere splnili svoj účel. Niektoré z nich, napr. zvýšenie základného imania Exportno - importnej banky Slovenskej republiky, malo pozitívny vplyv i na podporu zahraničného obchodu a medzinárodnej spolupráce.

Na záver možno skonštatovať, že Slovenskej republike sa prijatými hospodársko-politickými opatreniami podarilo stabilizovať ekonomiku a dosahovať jeden z najväčších ekonomických rastov v Európskej únii. Tento rast však nie je dostatočný na to, aby sa prejavil znížením nezamestnanosti.

Literatúra

- [1] BARTKOVÁ, D. 2007. *Hospodárska politika* [online]. Košice: EkF TUKE, 2007. [cit. 2012-5-6]. Dostupné na: <http://www.scribd.com/doc/38619624/145/Magick%C3%BD-n-uholnik>.
- [2] STRELCOVÁ, S. 2010. *Kríza ovplyvnila predovšetkým zamestnanosť*. In: Zborník ku konferencii Hospodárska kríza očami zainteresovaných. Žilina: Žilinská univerzita v Žiline, 2010. ISBN 978-80-554-0180-5.
- [3] ŠINOVSÝ, J. – STRELCOVÁ, S. 2010. Action steps towards economy crisis taken by government of Slovak Republic. In: Economics and Management 1/2010. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 7 – 12. ISSN 1802-3975.
- [4] Ukazovatele ekonomického vývoja SR. [on line]. Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2012. [cit. 2012-4-20]. Dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=19>.
- [5] Vybrané ekonomické a menové ukazovatele SR [on line]. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2012. Dostupné na: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/_OstatnePublik/ukazovatele.pdf.
- [6] Vývoj ekonomického rastu v Európskej únii [on line] Dostupné na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.
- [7] Vývoj inflácie v Európskej únii [on line]. Dostupné na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsieb060&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.
- [8] Vývoj nezamestnanosti v Slovenskej republike [on line] Dostupné na: <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=1801> u

Recenzie Reviews

Recenzia učebnice Cibáková, V., Beňová, E., Neubauerová, E., Drábeková, M., Švecová, S.: Ekonomika verejného sektora

*Marta HAMALOVÁ**

Ekonomika verejného sektora patrí medzi vedné disciplíny, ktorých poznanie a rozvíjanie sa spája na Slovensku s transformáciou politického a ekonomického systému po r. 1989. Relatívne krátka etapa vývoja ekonómie a ekonomiky verejného sektora sa vyznačuje dynamickým šírením poznatkov svetovej odbornej literatúry, ale aj rozvojom vlastných poznatkov, ktoré vychádzajú z analýz a výskumov angažovania štátu a ostatných organizačných štruktúr verejnej správy do spravovania odvetví, ktoré v podstatnej miere ovplyvňujú kvalitu života všetkých občanov krajiny. Medzi najvýznamnejšie vedecko-výskumné a pedagogické pracoviská v oblasti verejnej ekonómie a ekonomiky verejného sektora patrí na Slovensku Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Počas jej sedemročného pôsobenia na scéne vysokoškolských vzdelávacích inštitúcií jej pedagógovia publikovali desiatky učebných textov a vedeckých monografií a ďalšie desiatky článkov v odborných časopisoch a zborníkoch domácich a zahraničných vedeckých konferencií. Ich logickým vyústením je recenzovaná učebnica Ekonomika verejného sektora, predstavujúca logicky usporiadaný a odborne zrelý a ucelený súbor vedeckých poznatkov aplikovaných na odvetvia verejného sektora v podmienkach slovenskej ekonomiky.

Učebnica sa delí na dve časti: teoretickú a aplikačnú.

Obsahom prvej časti je výklad základných otázok spojených s vymedzením predmetu ekonómie verejného sektora. Autorky v prvej kapitole analyzujú ekonomické a mimoekonomické dôvody zlyhávania trhu pri zabezpečovaní verejných statkov, ktorými zdôvodňujú nevyhnutné zasahovanie štátu do ich produkcie a sprostredkovania ich dostupnosti občanom. Druhá kapitola predstavuje veľmi kvalifikované a precízne vymedzenie pojmov verejný sektor a verejné statky a rozmanité prístupy k ich klasifikácii v súlade s dostupnými poznatkami aktuálnej svetovej literatúry. Osobitnú pozornosť venujú autorky nehmotným verejným statkom a pojmovému vymedzeniu služieb, ktoré ich produkujú. Poukazujú na podstatu diferencie medzi národohospodárskym a podnikovohospodárskym chápaním služieb. Súčasťou kapitoly je inovatívne spracovaná Teória verejnej voľby a úlohy jednotlivých subjektov jej realizácie. Pedagogickým poslaním podkapitoly teória verejnej voľby je sprostredkovať čitateľom pochopenie podstaty volebného mechanizmu, volebného systému a demokratizácie spoločnosti. Nemenej významnou je aj podkapitola

* doc. Ing. Marta Hamalová, CSc., Katedra verejnej správy, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: marta.hamalova@vsemvs.sk

Teória byrokracie, pozitívne a negatívne aspekty pôsobenia byrokracie pri spravovaní verejných statkov.

Predmetom tretej kapitoly prvej časti sú problémy efektívnosti verejného sektora, vymedzenie pojmového aparátu, faktorov, ktoré ju ovplyvňujú, ako aj metód hodnotenia. Záver kapitoly predstavuje aktuálna medzinárodná klasifikácia verejného sektora podľa systému ESA 95.

Je treba ešte dodať, že prvá časť učebnice ponúka ucelený, odborne a metodicky fundovaný výklad ekonómie verejného sektora.

Značným prínosom k poznaniu ekonomiky verejného sektora v podmienkach Slovenska je obsah a metodika spracovania druhej časti učebnice. Ide o prvú publikáciu na Slovensku, ktorá komplexne analyzuje právne, inštitucionálne, kompetenčné a finančné aspekty fungovania jednotlivých odvetví verejného sektora.

V úvode druhej časti autorky vymedzujú odvetvia verejného sektora, pričom vychádzajú so štatistickej klasifikácie NACE, ktorá umožňuje porovnateľnosť jednotlivých položiek so štatistikami krajín Európy aj ostatného sveta. Rovnako využiteľná pre porovnávacie analýzy je aj druhá v učebnici aplikovaná klasifikácia odvetví verejného sektora podľa COFOG. Implementované klasifikačné kritériá umožňujú vytvoriť logické štruktúrne celky odvetví verejného sektora, medzinárodné porovnania úrovne, diverzifikácie a finančného zabezpečenia.

Ostatné kapitoly druhej časti učebnice charakterizujú vybrané odvetvia verejného sektora, v členení na odvetvia zabezpečujúce čisté verejné statky, odvetvia sociálnej infraštruktúry, sieťové odvetvia a odvetvia technickej infraštruktúry. Rozsah analyzovaných problémov a hĺbka skúmania svedčia o vysokej odbornej erudovanosti autoriek a excelentnej orientácii v praktických problémoch analyzovaných odvetví verejného sektora.

Druhá časť kapitoly predstavuje prvý, avšak významný krok k poznaniu reálneho stavu odvetví verejného sektora na Slovensku, ich silných a slabých, vecných aj systémových stránok ako reálneho východiska pre koncipovanie ich rozvojových politík a uplatňovanie metód efektívneho riadenia.

Poznatky druhej časti sú kvalifikovaným metodologickým východiskom pre prípravu ďalšej etapy reformy verejnej správy, osobitne pre koncipovanie nového kompetenčného modelu inštitucionálneho zabezpečovania verejných služieb.

Recenzovaná učebnica predstavuje vyvážený celok teoretických aj praktických poznatkov o ekonomike verejného sektora na Slovensku, možno ju preto odporučiť tak vzdelávacím inštitúciám, ako aj orgánom verejnej správy a inštitúciám verejného sektora.

Recenzia monografie Habánik, J., Koišová, E.: Regionálna ekonomika a politika

Elena BEŇOVÁ*

Medzi „najnovšie“ oblasti vedeckého bádania nepochybne patria regióny, najmä ich hospodársky a sociálny rozvoj. Je známe, že aj v minulosti ekonómovia i politici hľadali možnosti, ako riešiť disparity regiónov, zapríčinené geografickými, demografickými či ekonomickými danosťami tej-ktorej krajiny.

V posledných rokoch však problematika regiónov nadobúda nový rozmer, ovplyvnený predovšetkým regionálnou politikou Európskej únie. V súlade s ňou je jedným z cieľov zabezpečiť rovnaké príjmové štandardy a ekonomický rozvoj, ako medzi členskými krajinami, tak aj ich regiónmi. Na dosiahnutie tohto cieľa prijala Únia celý rad opatrení a nástrojov, ktorými sa snaží znížiť rozdiely v sociálno-ekonomickej úrovni jednotlivých regiónov.

O týchto, ale aj iných otázkach regiónov, regionálnej ekonomiky a politiky pojednáva recenzovaná vedecká monografia vysokoškolských pedagógov a vedeckých pracovníkov Ing. Jozefa Habánika, PhD. a Ing. Evy Koišovej, PhD., ktorí sa rozhodli výsledky svojho výskumu prezentovať v knižnej podobe. A že sa im cieľ podaril, svedčia aj pozitívne ohlasy z radov odbornej verejnosti, ktorej je publikácia prednostne určená. Sme svedkami, že pohnuté udalosti vo svete, Európe, ale i samotnej Slovenskej republike (nakoniec i v susednej ČR) verejnosť aktivizujú, že táto sa zaujíma o politické dianie, o výsledky politických rozhodnutí a ich dopady na ekonomiku. V tejto práci sa odborná verejnosť môže dozvedieť, že len funkčná regionálna ekonomika je podmienkou rastu životnej úrovne.

A čo konkrétne ponúkajú štyri kapitoly publikácie na 170 stranách?

Prvú kapitolu „Verejná ekonomika a verejný sektor“ by sme mohli nazvať úvodná. Rieši však nielen základné pojmy zmiešanej ekonomiky, príčiny zlyhávania trhového mechanizmu, ale aj postavenie a funkcie verejného sektora či spôsoby jeho financovania, podložené názormi mnohých domácich i zahraničných autorov. Z hľadiska obsahu celej knihy je potrebná, lebo na ňu sa pyramídovo viažu ďalšie kapitoly. Za teoreticky a obsahovo prínosnú možno považovať časť 3 o verejnom záujme. Z prístupu spracovania vidno, že autorke je táto téma blízka. Podarilo sa jej „vtesnať“ verejný záujem do podstaty politického rozhodovania, doložiť ho legislatívne a spolu so sociálnym a ekonomickým aspektom verejného záujmu vytvoriť schému (s. 51), vhodnú i pre pedagogický proces.

V druhej kapitole „Regionálna ekonomika“ sa začína rozbor aktuálnych termínov, potrebných na zvládnutie a pochopenie, čo je verejná, národná a regionálna ekonomika. Ukazuje, aké vertikálne vzťahy vznikajú a aké inštitúcie sú potrebné, aby sa dosiahol požadovaný regionálny rozvoj. V tab. 2.1 (s.64) možno porovnať, čím sa líši regionálna

* doc. Ing. Elena Beňová, PhD., Katedra ekonómie a financií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: elena.benova@vsemvs.sk

ekonomika od národnej, a ktorá má dynamickejší charakter. Na najnovších teoretických poznatkoch je postavená časť 2, týkajúca sa inovačnej štruktúry regionálnej ekonomiky. Autor v nej zdôrazňuje význam inštitucionálnych a organizovaných zložiek ako sú: vedecko-technologické parky, klastre, výskumné a vývojové centrá, technologické inkubátory a regionálne inovačné centrá.

Tretia, najrozsiahlejšia kapitola „Regionálna politika a regionálny rozvoj“ čitateľa presvedčí, že nestačí poznať regionálnu ekonomiku. Bez regionálnej politiky, ako súčasti celkovej hospodárskej politiky štátu by sa žiadna regionálna ekonomika nemohla rozvíjať žiaducim smerom. Regionálna politika, ktorá je v súlade s regionálnou politikou Európskej únie, prináša nové možnosti riešenia regionálnych disparít a čo je podstatné, i zdroje financovania. Nielen odvolávky na početnú literatúru, ale aj vedecko-pedagogický prístup spracovania nástrojov na makroekonomickej a mikroekonomickej úrovni, obohacuje postup analýzy smerom k regionálnej politike. Podstatná časť kapitoly je venovaná regionálnej politike EÚ. V historickej postupnosti a na konkrétnych údajoch autor prináša formovanie regionálnej politiky, fungovanie Kohézneho fondu (nazývaného aj fond solidarity, súdržnosti, alebo kohézie) a inovovanie kohéznej politiky EÚ.

Druhá podkapitola vymedzuje regionálny rozvoj, jeho podstatu, ale aj samotný pojem región. Text tvorí systematickú, ucelenú časť, pričom „mapuje“ aj finančnú stránku regionálnej samosprávy podľa súčasne platnej legislatívy.

Vedeckosť monografie je presvedčivo zakomponovaná i v kapitole štvrtej - „Teoretické koncepty regionálneho rozvoja“. Poukazuje na rozdielne prístupy k rozvoju regiónov v časovom rozlíšení, pričom využíva i grafické zobrazenie niektorých funkcií regionálneho rastu. Z teórií, venovaných regionálnemu rastu a regionálnej konvergencii analyzuje: neoklasickú teóriu, teóriu polarizácie, teóriu endogénneho rastu, novú ekonomickú geografiu a inštitucionálne teórie.

Pri celkovom hodnotení vedeckej monografie možno konštatovať, že cieľ autorov „analyzovať všetky rozhodujúce procesy, ktoré prebiehajú v regiónoch a vymedziť vzťahy medzi nimi“ sa nielen podarilo naplniť, ale v mnohých ohľadoch ho ďaleko prekračujú. Okrem odbornej verejnosti a študentov na všetkých stupňoch vysokoškolského štúdia možno knihu odporučiť aj pracovníkom samosprávy, ktorých sa rozvoj „ich“ regiónu bytostne dotýka. Teoretické poznatky môžu v rozhodovacích procesoch využiť aj ďalší odborníci z oblasti verejnej správy, či potenciálni politici, ktorým záleží na sociálno-ekonomickom rozvoji regiónov a zlepšovaní kvality života obyvateľov.

Recenzia monografie Viestová, K., Štofilová, J.: Malý lexikón marketingu

Lucia FOLVARČÍKOVÁ*

Predkladaná monografia autoriek, ktorá vznikla ako súčasť riešenia vedecko-výskumného projektu MŠ SR a SAV VEGA 2/0091/09 „Spracovanie obchodno-vednej terminológie pre potreby Slovenskej terminologickej databázy s dôrazom na analýzu terminologických neologizmov“, ktorý Jazykovedný ústav Ľ. Štúra riešil v rokoch 2009-2011 a ktorého spoluriešiteľkami boli aj autorky predkladanej monografie, rieši aktuálnu problematiku odbornej terminológie marketingu, ktorá je v súčasnosti často nejednotná. Môže to vyplývať i z toho, že marketing je z hľadiska slovnej zásoby jednou z najobohacovanejších vedných i praktických disciplín. Na základe uvedeného, je preto veľmi potrebné vydanie takejto publikácie, nakoľko takáto publikácia zatiaľ v našich podmienkach neexistuje.

Dovoľujem si oceniť náročnosť spracovávaní problematiky, ako aj nasadenie autoriek pri jej spracovávaní v kontexte na dynamický a rýchly vývoj vzniku nových termínov v oblasti marketingu. Monografia je zaujímavá aj svojím zameraním na teóriu a terminológiu marketingu, čím sa môže pochváliť málokterá publikácia. Zároveň kladie veľmi vysoké nároky na odborný, vedecký prehľad, ktorý autorky dokonale ovládajú. Mimoriadnym prínosom tejto publikácie je zmapovanie a snaha o zjednocovanie terminológie, poukázanie nielen na súčasný stav poznania a rozpracovania problematiky, ale aj zameranie sa na mnohé nové pojmy, poznatky, ktoré obohacujú teóriu danej vednej disciplíny.

Členmi autorského kolektívu sú dlhoročné vysokoškolské pedagogičky prof. Ing. Kristína Viestová, CSc., pôsobiaca na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, a doc. Ing. Jana Štofilová, CSc. z Vysokej školy obchodnej a hotelovej v Brne. Evidentná je aj osobná zainteresovanosť a záujem autoriek na ďalšom rozvoji tejto vednej oblasti. Monografia Malý lexikón marketingu vychádza z predchádzajúcich vysoko odborných skúseností autoriek, ktoré v minulosti pracovali na mnohých významných vedecko-výskumných projektoch; publikovali veľa významných a uznávaných diel a hľadali terminologickú jednotnosť aj v oblasti obchodno-vedných disciplín. Za fundované publikácie, na ktoré nadväzuje predkladaná publikácia, možno považovať publikácie Lexikón obchodu z roku 2006 a Lexikón logistiky z roku 2007.

Cieľom predkladanej monografie je priblížiť čitateľom problematiku odbornej terminológie marketingu komplexne, ako z hľadiska všeobecného, tak i z hľadiska aplikovaného marketingu. Publikácia je určená študentom marketingu a príbuzných disciplín, pedagogickej a odbornej verejnosti, a v neposlednom rade i prekladateľom, tlmočníkom a redaktorom, ktorí sa s takouto odbornou terminológiou stretávajú v praxi.

Publikácia pozostáva z dvoch častí a bola napísaná v rozsahu 223 strán. Obsahuje viac ako 500 termínov, ktoré boli spracované na základe štúdia viac ako 160 odborných

* Ing. Lucia FOLVARČÍKOVÁ, PhD., Katedra marketingu, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: lucia.folvarcikova@vsemvs.sk

domácich i zahraničných prameňov a poznatkov z praxe. V prvej časti sú spracované jednotlivé heslá, ktoré sú pre jednoduchšiu orientáciu abecedne zoradené a podporené viac či menej obsiahlym výkladom autoriek. Samotné heslo obsahuje heslový termín, prípadne jeho variant, synonymum, ale aj pôvodný anglický termín. Za takto uvedeným heslom nasleduje výklad pojmu, ktorý je buď formulovaný samotnými autorkami alebo pri niektorých heslách možno nájsť citáciu, resp. priamy odkaz na odbornú literatúru. Mnohé heslá sú takto publikované v našich podmienkach po prvýkrát. V druhej časti je spracovaný register pojmov a rozsiahly zoznam použitej literatúry.

Oceňujem prácu autoriek a ich vysporiadanie sa s mnohými neologizmami a prevzatými pojmami, ktoré vychádzajú z terminologickej nejednotnosti a nejednoznačnosti, ako to aj v predslove uvádzajú, že „Marketing v praxi je prezentovaný dennou činnosťou národných a nadnárodných korporácií. Tieto aplikujú svoje overené, zavedené princípy, postupy riadenia v slovenských podmienkach. Ich súčasťou je špecifická slovná zásoba vlastná tej-ktorej firme, ktorá je nie vždy v súlade so slovenskou odbornou lexikou.“

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že hodnotená publikácia autoriek je systematicky spracovaná, jednotlivé heslá sú jasne a zrozumiteľne formulované. Vzhľadom na aktuálnosť témy, obsah, komplexnosť a použitý materiál je uvedená publikácia vhodná najmä pre študentov. Predložená monografia môže pomôcť aj mnohým riadiacim pracovníkom a manažérom, zaoberajúcich sa problematikou marketing manažmentu, a tým podporovať aj ich záujem zvyšovať si svoju odbornosť a lepšie sa zorientovať v skúmanej oblasti.

Vzhľadom na náročnú prípravu a spracovanie takto postavenej publikácie a na neustály vývoj v teórii marketingu, v tvorbe slovenskej marketingovej terminológie verím, že autorky aj naďalej budú pokračovať v spracovávaní a dopĺňaní tejto problematiky.

Recenzia monografie Ivanička, K. a kol: New Model of Socio-Economic Sustainable Development of the Slovak Republic Sociálno-ekonomický trvalo udržateľný rozvoj, nové výzvy pre Slovensko.

Ondrej BARIČ*

Do rúk sa nám dostala nová vedecká monografia v anglickom jazyku so slovenským resumé kolektívu autorov pod vedením prof. RNDr. Kolomana Ivaničku DrSc.: *Nový model sociálno-ekonomického trvalo udržateľného rozvoja Slovenska - New Model of Socio-Economic Sustainable Development of the Slovak Republic*. Monografiu vydala Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave prostredníctvom svojho Inštitútu európskych, národných a globálnych štúdií. Publikácia sa zaoberá spoločensky aktuálnou témou, ktorou reaguje na súčasné spoločensko-ekonomické problémy Slovenska. Názov aj ciele vedeckej práce otvárajú veľmi široký problémový priestor, ktorý umožňuje pokračovať mnohými riešeniami.

Trvalo udržateľný rozvoj je zakotvený ako ústredný dlhodobý cieľ Európskej únie v stratégii Európa 2020, ktorá ho začlenila do širokej škály svojich politík. Vytvára rámec dlhodobej vízie trvalej udržateľnosti, v rámci ktorej sa hospodársky rast, sociálna súdržnosť a ochrana životného prostredia vzájomne prelínajú a podporujú. Z nej sa potom odvíjajú národné stratégie členských krajín. Koncom septembra 2011 Európsky parlament prijal uznesenie o vypracovaní spoločnej pozície EÚ pred konferenciou Organizácie Spojených národov o trvalo udržateľnom rozvoji (Rio+20). Napriek značnému pokroku dvadsať rokov po prvom „Summite Zeme“ v roku 1992, pokiaľ ide o odstraňovanie chudoby a riešenie otázky zhoršovania životného prostredia, ešte mnoho významných úloh na celosvetovej úrovni ostáva nevyriešených. V extrémnej chudobe stále žije približne 1,4 miliardy ľudí a jedna šestina svetovej populácie trpí podvýživou. Prírodných zdrojov je čoraz menej, zatiaľ čo celosvetové emisie skleníkových plynov sa neustále zvyšujú.

V kontexte nastolených problémov je tiež alarmujúca správa Living Planet Report 2012 Svetového fondu na ochranu prírody (WWF). Hovorí sa v nej, že ľudstvo žije nad možnosti, ktoré ponúka príroda a bohaté štáty na úkor chudobných. Ak budú obyvatelia sveta naďalej pokračovať v trende rastúceho využívania prírodných zdrojov, budú v roku 2030 na pokrytie dopytu po jedle, vode a energii potrebovať ekvivalent dvoch Zemí a v roku 2050 to budú už tri planéty.

V dňoch 20. - 22. júna 2012 sa v brazílskom Rio de Janeiro uskutočnila Konferencia OSN o trvalo udržateľnom rozvoji (Rio+20). Vytýčila si tri ciele: zabezpečiť obnovenie politických záväzkov v oblasti trvalo udržateľného rozvoja, vyhodnotiť dosiahnutý pokrok a zaostávanie pri plnení už dohodnutých záväzkov a riešiť nové a vznikajúce výzvy. Žiaľ, na konferencii sa nedosiahol úplný konsenzuálny pohľad na globálnu stratégiu pre

* Ing. Ondrej BARIČ, PhD., Inštitút európskych, národných a globálnych štúdií, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: ondrej.baric@vsemvs.sk

zelené hospodárstvo v kontexte trvalo udržateľného rozvoja a odstraňovania chudoby, ani na reformu inštitucionálneho rámca trvalo udržateľného rozvoja v rámci OSN.

Budovanie poznatkovo orientovanej spoločnosti predpokladá zabezpečovať prestavbu edukačného systému v duchu najnovších výsledkov vedy a skúseností z praxe. Na to treba spoločnosť schopnú kreativity, invencie a inovácie. Všeobecným cieľom je prostredníctvom celoživotného vzdelávania prispievať k rozvoju Európskeho spoločenstva ako vyspelej znalostnej spoločnosti s trvalo udržateľným hospodárskym rozvojom, vyšším počtom a kvalitnejšími pracovnými miestami, ako aj väčšou sociálnou súdržnosťou pri súčasnom zabezpečení riadnej ochrany životného prostredia pre budúce generácie. Orientácia je zameraná najmä na rozvoj výmeny, spolupráce a mobility medzi systémami vzdelávania a odbornej prípravy v rámci EÚ.

Na riešenie uvádzaných problémov a výziev, pred ktorými stojíme, reaguje vydaná monografia. Zárukou kvality monografie sú autori a recenzenti, z ktorých viacerí sú poprední slovenskí ekonómovia, napr. prof. M. Šikula, prof. M. Sedlák, doc. M. Kadlečíková, doc. P. Staněk, doc. I. Haluška, doc. J. Darmo, prof. I. Kosír a ďalší. Právom mala monografia ambíciu byť jedným z príspevkov Slovenskej republiky k riešeniu základných cieľov tohtoročného „Summitu Zeme“ Rio + 20. Bol to aj slovenský príspevok k tvorbe modelu a plánu trvalo udržateľného sveta, ucelenej perspektívy budúcnosti. Túto skutočnosť umocňuje fakt, že priamo nadväzuje na monografiu z minulého roka, taktiež od kolektívu autorov pod vedením prof. Kolomana Ivaničku pod názvom „Zdroje Slovenskej republiky ako činiteľ rozvojových stratégií v európskom a globálnom priestore“.

Monografia je dielom širokého autorského kolektívu, ktorý predkladá 19 hodnotných príspevkov. Je to v podstate piata tematická monografia, zahrnutá do programu tvorby modelu trvalej udržateľnosti Európy a sveta. Dokumentuje široko rozvinutú autorskú sociálnu sieť, ktorá vznikla pod vedením prof. Ivaničku, zostavenú z domácich a zahraničných autorov. Program, z ktorého vydaná monografia vychádza, sa začal ešte v roku 2009 a bol iniciovaný na základe Programového vyhlásenia vlády SR v r. 2006. „Vláda je si vedomá zodpovednosti za strategický rozvoj Slovenskej republiky s cieľom akceptovania trvalo udržateľného rozvoja nielen v národnom, ale aj v európskom kontexte“.

Monografie kolektívov, vedených prof. Ivaničkom, ktoré vychádzali z tohto vyhlásenia, prezentujú nové modely sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska, keďže doterajšie európske a svetové rozvojové modely sa ukazujú ako neúčinné. Dvojazyčné mutácie monografií majú jednoznačný cieľ oboznámiť aj zahraničné kruhy s progresívnym dianím na Slovensku. Okrem základných tém obsahujú aj ďalšie nadväzujúce odborné subtémy zoskupené do klastrov, vyjadrujúce sa k prioritám smerovania Slovenska, k poznatkovo orientovanej spoločnosti, pôsobeniu súčasného monetárneho systému a bankového sektora i dôsledkom ekonomických aktivít na klimatické zmeny.

„Tvorba úspešného, trvalo udržateľného sociálneho modelu je bez tvorivých ľudí a invenčných talentov náročná a ťažko realizovateľná. Stabilita, samosprávnosť i nezávislosť štátu, môžu byť ohrozené. Slovensko je nesporne vitálnou krajinou, schopnou kráčať dopredu spolu s dynamickými európskymi národmi a štátmi. Nachádza sa v strede

Európy a je prirodzenou križovatkou ciest a ideí. Má zdroje, talenty, sociálnu a technickú infraštruktúru, ktoré však musí správne využívať“. Toto je motto monografie, ktoré vyplýva z ústredného príspevku prof. Ivaničku: Požiadavky na nový model sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska. Zároveň je monografia „úsilím prispieť k diskusii hľadajúcej nový rozvojový model Slovenska. Zlyhanie liberálnych politík vyvolalo potrebu nového modelu fungovania štátu. V sociálnom správaní človeka nie je dominantným len individuálny prospech, ale aj vzájomná socializácia a spolužitie, lebo kultúra a genetika ovplyvňujú aj vnímanie ekonomických procesov“.

Aktuálnosťou sa monografia priamo zapája do ťažiskového európskeho a svetového trendu, smerujúceho k trvalo udržateľnému rozvoju, zatiaľ jedinej alternatíve nielen prežitia ľudstva, ale aj jeho žiadaných kvalitatívnych zmien. To potvrdzuje aj fakt, že Ministerstvo životného prostredia SR na čele so svojím ministrom ako vedúcim delegácie Slovenskej republiky na konferencii RIO + 20 si vyžiadalo túto monografiu pre účely prezentácie Slovenska na konferencii.

Témy monografie možno rozdeliť do nasledovných, vzájomne súvisiacich klastrov:

1. Zdroje v modeli trvalo udržateľného rozvoja sveta a Slovenska: Okrem ťažiskového príspevku prof. Ivaničku: Požiadavky na nový model sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska, sú tu príspevky autorov P. Ivanová – P. Staněk: Technologické zmeny, inovácie a kvalifikácia; I. Klinec: Vedomá evolúcia a kreatívny design syntropickej ekonomickej teórie; M. Sedlák: Nová éra civilizácie – výzva na zmenu podnikania, organizácií a manažmentu; J. Kosír: Slovensko v rámci výziev na zmenu; M. Klus - V. Sklenková: Sú Lisabonská stratégia a Stratégia EÚ 2020 cesty ku globálnej konkurencieschopnosti Európskej únie a Slovenskej republiky?; I. Haluška: Obnova stabilného rastu zamestnanosti a HDP – kľúč k riešeniu dlhovej krízy; J. Gašparíková: Nová dimenzia budúcej pozície vedy v spoločnosti;
2. Rozvojové činitele TUR v Európe a na Slovensku: M. Kadlečková: Trendy vývoja v slovenskom agropotravinárskom rezorte a jeho meniace sa priority; O. Barič: Budúci vývoj inovatívnej priemyselnej politiky na základe stratégií EU; J. Silvan: Priekopník tradície systému podnikania a organizácie života: odkazy pre trvalú udržateľnosť; V. Vašková - N. Vašková: Začiatok postkrízových transformačných procesov v riadení a dohľade nad finančným trhom EU; V. Bachár: Vnímanie dlhovej krízy na Slovensku; P. Terem - P. Čajka - L. Rýsová: Rozvoj vzdelávacej a výskumnej infraštruktúry v podmienkach Slovenskej republiky; J. Darmo: Svet a Európa potrebujú nový informačný poriadok; S. Matúšová: Poznatková ekonomika a prax reštrukturalizácie štátu.
3. Bezpečnostné aspekty TUR: Š. Volner: Geopolitika na začiatku 21. storočia; A. Mongiello: Trvalo udržateľná bezpečnosť vo svete ako veľká výzva pre 21. storočie.

Z monografie je zrejmé, že z pohľadu aktuálnej situácie na Slovensku možno konštatovať, že dokumenty, ktoré doteraz prijali vlády Slovenskej republiky v jednotlivých sektoroch na riešenie trvalo udržateľného rastu, už stratili svoju platnosť, resp. ich pomaly strácajú. Od ich prijatia vplyvom vývojových tendencií v ekonomike, hlavne pod vplyvom svetovej hospodárskej krízy, vzniká potreba ich inovácie resp. prijatia zásadne nových dokumentov

s novými prístupmi. Je tu aj časový posun medzi odvetvovými dokumentmi a vytýčenými základnými rámcami prijatých vládou SR, ako je Národný program reforiem spolu s Programom stability. Treba hľadať nové metódy a nástroje, ktoré budú efektívne pôsobiť na čoraz komplexnejšie využívanie vedy, výskumu, vzdelávania a inovácií pri rozvoji ekonomiky v záujme jej konkurencieschopnosti a trvalo udržateľného rastu. To sú odkazy, ktoré vyplývajú z monografie a ktoré treba ďalej rozvíjať. Významný prínos vedeckej monografie spočíva tiež v konfrontácii teoretických poznatkov s aktuálnou situáciou ich aplikácie v podmienkach inštitúcií verejnej správy aj súkromnej sféry.

Recenzia publikácie Matúšová, S.: Integračné procesy v Európe

Magdaléna SRNCOVÁ*

Autorka si za cieľ publikácie vytýčila priblížiť vybrané poznatky teórie integrácie, históriu, súčasnosť a perspektívu integračných procesov v Európe i organizácie a riadenie vybraných inštitúcií Európskej únie a ich úloh v dynamizácii integračných procesov. Publikácia je určená ako študijná pomôcka pre výberový predmet Integračné procesy v 1. ročníku bakalárskeho štúdia na Vysokej škole ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave.

Publikácia je prehľadne rozdelená do dvanástich kapitol. Na konci každej kapitoly je uvedené stručné zhrnutie problematiky a kontrolné otázky, ktorými si študenti upevnia pochopenie a zapamätanie obsahu danej kapitoly.

V prvej kapitole je uvedený krátky prierez históriou, politickými a ekonomickými teóriami európskej integrácie. Rozpísané sú aj jednotlivé prístupy a modely európskej integrácie, ako napr. funkcionalizmus, neofunkcionalizmus, intergovernmentalizmus, liberálny intergovernmentalizmus, federalizmus a pod. Zdôraznený je permanentný vývoj európskych integračných štruktúr a ich funkcií, ktorý stále vytvára ďalšie integračné modely.

Druhá kapitola podáva stručný prehľad historického kontextu európskej integrácie, vývoj myšlienky európskeho zjednotenia, ktoré sa považuje za unikátny experiment. Myšlienka zjednotenej Európy prekonala cez mnohé storočia viaceré etapy. V prvej časti autorka stručne uvádza vývoj zjednocujúcich tendencií od deviateho storočia po dvadsiate, najmä obdobie pred prvou svetovou vojnou, počas druhej svetovej vojny a po nej.

Tretia kapitola je venovaná otázkam hospodárskej a menovej únie, ktorej vytvorenie bolo mimoriadnym zámerom v celej polstoročnej histórii európskej integrácie. V kapitole sú uvedené dôvody vzniku menovej únie a etapy, ktoré boli navrhnuté pre jej dosiahnutie.

Štvrtá kapitola uvádza prehľad o rozširovaní Európskeho spoločenstva a Európskej únie. Čitateľ tu nájde charakteristiku asociačných dohôd, Kodanských kritérií, podrobný popis prístupových rokovaní a prístupového procesu. Zaujímavou časťou je aktuálny stav rozširovania a geografia Európskej únie s uvedením aj najvzdialenejších regiónov a zámorských krajín a území.

Piata kapitola podáva informácie o európskom administratívnom mechanizme a členení inštitúcií a orgánov Európskej únie. Zaujímavé informácie obsahuje časť o právnom systéme a typoch práva v Európskej únii a legislatívne postupy Európskej únie podľa Lisabonskej zmluvy.

V šiestej kapitole autorka prehľadne informuje o rozhodovacích inštitúciách Európskej únie. Úlohy Európskeho parlamentu, Rady Európskej únie ako rozhodovacieho a hlavného legislatívneho orgánu a Európskej komisie.

* Ing. Magdaléna SRNCOVÁ, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: magdalena.srncova@vsemvs.sk

Siedma kapitola sa zaoberá orgánmi súdnictva a ochrany v Európskej únii, ktoré tvoria Európsky súdny dvor, inštitúcia Európskeho ombudsmana a Európskeho dozorného úradníka. Oboznamuje s prácou Súdneho dvora EÚ, jeho judikatúrou, prácou Európskeho ombudsmana a Európskeho dozorného úradníka.

V ôsmej kapitole sú uvádzané kontrolné mechanizmy Európskej únie, ku ktorým sa okrem výborov Európskeho parlamentu pre rozpočet a kontrolu rozpočtu zaraďujú Európsky dvor audítorov a Úrad boja proti korupcii, tzv. OLAF. Vznik kontrolných mechanizmov si vyžiadala potreba zabezpečenia internej a externej kontroly príjmov a výdavkov rozpočtu EÚ.

Z hľadiska obsahu je deviata kapitola zaujímavá rozborom európskych finančných inštitúcií. Hlavnými finančnými inštitúciami Európskej únie sú v súčasnosti Európska centrálna banka a Európska investičná banka. Treťou významnou inštitúciou je Európska banka pre obnovu a rozvoj. Uvedené sú orgány a fungovanie týchto finančných inštitúcií, ich úlohy a ciele.

V desiatej kapitole sa autorka venuje poradným orgánom Európskej únie. Najdôležitejšie poradné orgány predstavujú Európsky hospodársky a sociálny výbor a Výbor pre regióny, ktoré majú postavenie konzultačných inštitúcií.

Jedenásta kapitola je dôležitou kapitolou publikácie. Finančná perspektíva a rozpočet Európskej únie sú v súčasnosti najdôležitejšími témami pre celú Európsku úniu, ale hlavne pre eurozónu. Pre rozsiahlu hospodársku a finančnú krízu je dôležité, aby rozpočty jednotlivých štátov boli kontrolované v záujme rozpočtovej disciplíny. Pozornosť je venovaná aj finančnej perspektíve Európskej únie, ktorá je viacročnou dohodou medzi Európskym parlamentom, Radou a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne. Prijíma sa na určité obdobia. V súčasnosti je aktuálne uzatváranie finančnej perspektívy na roky 2014 – 2020. Rozpočtová bilancia určuje podiel členského štátu na príjmoch a výdavkoch rozpočtu EÚ.

Dvanásta kapitola je najdôležitejšou kapitolou tejto publikácie. Informuje o budúcnosti integračného procesu v Európskej únii. Vymenúva externé podmienky vývoja integrácie v Európskej únii a integračného procesu podľa Lisabonskej zmluvy. Dôležitou časťou je odkaz na dosahy a reakcie na ekonomickú krízu zo strany inštitúcií Európskej únie aj zo strany národných vlád. Príležitosti a výzvy pre budúcnosť európskej integrácie a rozvojová stratégia Európskej únie podávajú ucelený obraz v stratégii jednotlivých oblastí rastu. Modely a scenáre vývoja Európskej únie predkladajú možný vývoj v ďalšej integrácii a raste Európskej únie.

Autorka v jednotlivých kapitolách uvádza prehľadné tabuľky, ktoré poskytujú čitateľovi presný a podrobný prehľad o najdôležitejších údajoch danej kapitoly. V prílohách publikácie sú uvedené tabuľky, diagramy a ilustrácie, ktoré sú veľmi cenným zdrojom podrobnejších a kvalitnejších informácií pre zaujatého študenta a čitateľa.

Laická aj odborná verejnosť v ucelenej forme získa informácie, ktoré sú odborne a prehľadne zostavené v jednej publikácii, a preto ju možno hodnotiť ako veľmi cennú, najmä pre jej komplexný pohľad na danú problematiku.

Informácia z konania medzinárodnej konferencie VŠEMvs Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska

Viera ČIHOVSKÁ - Stanislav FILIP*

Dňa 15.11.2012 zorganizovala VŠEMVS už ôsmy ročník medzinárodnej vedeckej konferencie „Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska, efektívnosť verejnej správy – malé a stredné podnikanie – európske hospodárstvo“ pod záštitou Ing. Bc. Pavla Freša, predsedu Bratislavského samosprávneho kraja

Hlavným mottom konferencie bola prezentácia výsledkov vedecko – výskumných aktivít, poznatkov, skúseností a praxe popredných odborníkov z predmetnej oblasti doma i v zahraničí.

Tematickými okruhmi konferencie boli:

- verejná správa a regionálny rozvoj (zvyšovanie efektívnosti výkonu samosprávy, kvalita samosprávneho manažmentu, decentralizácia verejnej správy a dôsledky fiškálnej decentralizácie, dôsledky vybraných verejných politík na regionálny rozvoj v SR a ČR, právne a etické aspekty verejnej správy);
- bezpečnosť a mimoriadne situácie (meranie občianskej bezpečnosti, riešenie krízových situácií);
- manažment a podnikanie (úloha malých a stredných podnikov v hospodárskom napredovaní SR, vývoj malého a stredného podnikania v SR a ČR, podnikanie a manažment v novej ére civilizácie);
- svetové a európske hospodárstvo (súčasný trendy vo svetovej ekonomike a znalostná ekonomika, vybrané hospodárske politiky Európskej únie);
- systémový prístup k rozvíjaniu vedomostného potenciálu zamestnancov samosprávy.

Pozvanie na toto vedecké podujatie prijali významní zástupcovia decíznych orgánov štátnej a verejnej správy, vedecko – výskumných inštitúcií, univerzít, vysokých škôl, ako aj hostia z partnerských vzdelávacích inštitúcií z ČR, Ukrajiny, Poľska, Maďarska, Litvy a Ruska, celkovo 71 účastníkov.

Medzi najvýznamnejšie osobnosti konferencie patrili: Ing. Štefan Chudoba, PhD. – štátny tajomník MŠ VVaŠ SR; Ing. František Palko – štátny tajomník MDV a RR SR; Mgr. Olga Nachtmanová, PhD. - poslankyňa NR SR; prof. Ing. Milan Šikula, DrSc. – riaditeľ Ekonomického ústavu SAV; Ing. Vladimír Belovič, CSc. – generálny riaditeľ sekcie ďalšieho vzdelávania MŠ VVaŠ SR a Ing. Ján Dutko, riaditeľ Odboru živnostenského podnikania Sekcie verejnej správy MV SR. Za záujmové združenia verejnej správy v SR

*prof. Ing. Viera ČIHOVSKÁ, PhD., prorektorka pre vedu a výskum, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: viera.cihovska@vsemvs.sk
doc. Ing. Stanislav FILIP, PhD., prorektor pre zahraničné vzťahy a PR, Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: stanislav.filip@vsemvs.sk

v prvej časti programu vystúpili aj Ing. Jozef Turčány – výkonný podpredseda ZMOS a ak. mal. Marián Minarovič – generálny sekretár Únie miest Slovenska. Zo zahraničných účastníkov treba spomenúť prof. Dr. Horbového – rektora Volinského inštitútu ekonomiky a manažmentu Ukrajina; doc. PhDr. Jána Lidáka, CSc. – rektora ARC Vysokej školy politických a spoločenských vied v Kolíne, ČR; prof. Telepa – dekana fakulty Almamer Warszawa, Poľsko; prof. Magdu – prorektora College Karoly Roberta Gyöngyös, Maďarsko a ďalší hostia predstavitelia partnerských vysokých škôl z Litvy a Ruska.

Na konferencii odznelo 25 odborných príspevkov a pozdravných vystúpení, ktoré reflektovali na súčasné trendy a problémy v oblasti verejnej správy a regionálneho rozvoja, vývoja svetovej ekonomiky, malého a stredného podnikania, občianskej bezpečnosti, vedomostného potenciálu zamestnancov verejnej správy a súčasne aj prezentácia výsledkov z riešenia domácich a zahraničných vedeckých projektov. Hmotným výstupom z medzinárodnej vedeckej konferencie je vydaný Zborník abstraktov a elektronický Zborník vedeckých statí, v ktorých prezentovalo svoje príspevky 52 autorov.

Deň pred konferenciou, v stredu dňa 14. septembra 2012, sa uskutočnilo stretnutie rektorky VŠEMvs v Bratislave so zahraničnými účastníkmi konferencie v nových priestoroch vysokej školy. Na stretnutí boli prerokované výsledky doterajšej spolupráce a návrhy okruhov spolupráce pre nastávajúci akademický rok. Na záver stretnutia sa uskutočnila prehliadka novej budovy vysokej školy a prezentácia nových podsystémov informačného systému VŠEMvs v Bratislave.

Podľa ohlasov domácich i zahraničných účastníkov mala vedecká konferencia vysokú odbornú i spoločenskú úroveň, dobré organizačné zabezpečenie a to všetko bolo vhodne umocnené atraktívnym prostredím Mirbachovho paláca.

Na záver možno konštatovať, že vedecká konferencia splnila svoj cieľ, a tak nezostáva iné, len zaželať aspoň takýto úspech aj vedeckej konferencii v roku 2013.

Recenzenti (Reviewers)

Príspevky v tomto čísle časopisu recenzovali:

doc. Ing. Elena Beňová, PhD.

doc. Ing. Irina Bondareva, CSc.

Ing. Emil Burák, PhD.

Ing. Michal Fabuš, PhD.

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

doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

PhDr. Silvia Matúšová, PhD.

doc. Ing. Michal Oláh, PhD.

Ing. František Palko

Ing. Magdaléna Srncová

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

doc. Ing. Judita Táncošová, CSc.

Pokyny pre autorov

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

- názov príspevku v jazyku slovenskom, českom, resp. ruskom
- meno autora bez titulov
- názov príspevku v jazyku anglickom
- abstrakt v jazyku anglickom (maximálne 10 riadkov)
- kľúčové slová v jazyku anglickom
- klasifikáciu JEL (je na internetovej adrese <http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html>)
- stručný úvod ako vstup do problematiky
- jasné a zreteľné číselné označenie kapitol, resp. podkapitol
- záver
- literatúru s úplnými bibliografickými údajmi
- na prvej strane pod čiarou meno autora s titulmi, pracovisko, presnú adresu, vrátane e-mailovej adresy).

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

Grafické časti rukopisu (tabuľky, schémy, obrázky, grafy) nesmú byť zoskenované. Nad tabuľkami, schémami, grafmi a pod. sa uvádza ich číslovanie v príslušnom poradí, pod číslom boldom názov tabuliek, schém, grafov a pod. Pod tabuľkami, schémami, grafmi a pod. je žiaduce uviesť prameň (11 b).

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

Instructions for authors:

The scientific journal - Public administration and Regional Development publishes scientific contributions, discussion contributions and reviews related to its focus. Contributions -must be at the required professional and scientific level. They are published in the Slovak, Czech, Russian or English language. Contributions must have the following structure:

- title of a paper in the Slovak, Czech, Russian or English language
- the first name and surname of an author (authors) with titles
- abstract of no more than 10 lines in the Slovak or Czech language
- title of a paper in the English language
- abstract and keywords in the English language
- JEL classification (also found on the webpage <http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html>)
- introductory part of a paper as an introduction to the topic
- clear and explicit marking of chapters
- conclusion
- literature with complete bibliography data
- contact (author, workplace, address, email address)

The editor's office of the journal accepts contributions electronically (by email to: edita.kulova@vsemvs.sk), in the text editor Word (operation system Windows), page size A4 (21×29.7), margins: 2.5 cm, 2.5 cm, 2.5 cm, 2.5 cm, font type: Arial; chapter titles: font type: Arial - bold, font size: 12, line space: 1.5, paragraph 0.8 cm (or in a written form in 3 copies together with a CD). Contributions are in the range of 10 to 15 pages, discussion contributions are of 8 to 10 pages and reviews are in the range of 2 to 3 pages. Footnotes in contributions are numbered with ordinal numbers in a text, tables, pictures, graphs and schemas are marked in a text in the same way. References to the literature are given in a text with corresponding ordinal numbers and the number of the page in square brackets.

A graphic section of a manuscript (tables, pictures, graphs, schemas and equations) must not be scanned.

The editorial board submits contributions to two reviewers for consideration and according to them it decides on accepting or refusing contributions. Published contributions will be sent to authors on request.