VÝZNAM VYUŽITIA PLÁNOVANIA VO VEREJNEJ SPRÁVE A REGIONÁLNOM ROZVOJI

IMPORTANCE OF PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION AND REGIONAL DEVELOPMENT

Mária Blašková

ABSTRACT
Planning in market economy is not a relic. It represents ex-ante setting of objectives and involves coordination of economic policy instruments which are used for their accomplishment. It helps to reduce the degree of uncertainty in decision-making processes on both macroeconomic and microeconomic level, and thus in public administration and regional development as well.

KEY WORDS: planning, economic policy, public administration, regional development

ABSTRAKT
Plánovanie v trhovej ekonomike nie je prežitok. Predstavuje ex-ante stanovenie cieľov a predpokladá koordináciu prostriedkov hospodárskej politiky, ktoré sa používajú na ich dosiahnutie. Pomáha znižovať faktor neistoty v rozhodovacích procesoch tak na makroekonomickej ako aj mikroekonomickej úrovni a tiež teda aj vo verejnej správe a regionálnom rozvoji.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: plánovanie, hospodárska politika, verejná správa, regionálny rozvoj

ÚVOD

Plánovanie považuje za svoj základ prípravu a vytváranie podmienok pre pružné zvládnutie budúcich zmien, rizík a neistôt. Je to nepretržitý proces – činnosť, ktorá je prípravou na budúcnosť a na jej príležitosti.

Plánovanie, nech už má prívlastok akýkoľvek (strategické, indikatívne, ...), je vo všeobecnosti možné chápať ako systematický spôsob riadenia zmien. Hoci neexistuje žiadna jednotná definícia, ani „jediná správna metodika“, plán ekonomického rozvoja by mal byť postavený na princípe koncentrácie úsilia do prioritných oblastí a na výbere aktivít a projektov, ktoré najefektívnejšie prispejú k rastu miestnej ekonomiky a ďalšiemu rozvoju obce, mesta, regiónu. Dôležité je, aby sa o zmenách, ktoré je potrebné uskutočniť, dohodli všetci aktéri, ktorí disponujú kompetenciami a prostriedkami na ich realizáciu. V konkrétnej praxi, zodpovední aktéri na všetkých úrovniach riadenia by mali venovať primeranú pozornosť analýze a zhodnoteniu miestneho ekonomického prostredia, navrhnúť uskutočniteľné stratégie, napĺňanie ktorých bude viesť k rozhýbaniu a posilneniu miestnej ekonomiky. Teda aj plánovanie môže byť účinným pomocníkom trhu v týchto komplikovaných podmienkach, ktoré ešte viac zdeformovala pomaly ustupujúca kríza. Príprava na budúcnosť je výzvou. Ako obstojíme v procesoch zvládania týchto zmien?

Téma príspevku poukazuje na nedocenenie možností využívania plánovania nielen na úrovni makroekonomickej ale aj na úrovni regionálnej a miestnej, pri vytváraní podmienok a zabezpečovaní trvalo udržateľného rozvoja Slovenska.

VYTVÁRANIE BUDÚCNOSTI

Čo sme, čím sme sa stali? Kam sa uberáme? S čím musíme počítať? V čo môžeme dúfať, očakávať? Tieto, aj ďalšie otázky orientované na budúcnosť stoja pred každým zodpovedným riadiacim pracovníkom – manažérom. Ale odpovede na ne nie sú jednoduché ako by sa mohlo zdať.

Plánovať znamená predstavovať si, navrhovať a uskutočňovať rozvoj v želateľnom smere do budúcnosti.

Paradox budúcnosti sa ukazuje v tom, že potrebujeme vidieť čo možno najďalej, ale na naše činy bude stále menej času. Budú nasledovať so zrýchlením za sebou. Nesmieme zabúdať na poznanie, že ekonómia času je základom celkovej ekonómie a rýchlosť je nová manažérska, podnikateľská, ekonomická kategória. Sme stále prudšie vrhaní do budúcnosti.

Čo odlišuje prítomnosť a čo bude ešte výraznejšie odlišovať budúcnosť od minulosti? V čom je jej tajomstvo, jej skrytý potenciál? Pravdepodobne v tom, že dovolí dokonalejšie zvládať príležitosti i riziká. S prúdom času sa všetko mení tak výrazne až sa zdá, ako keby čas sám vynachádzal nové veci a udalosti, ako keby neboli dielom ľudí a prírody ale priamo produktom času.

Jedna vec je vo vyspelých krajinách – a pravdepodobne na celom svete – istá: čakajú nás dlhé roky zásadných zmien. Tieto zmeny nebudú mať primárne ekonomický charakter. Nebudú mať dokonca ani primárne technologický charakter. Budú to zmeny demografické, politické, spoločenské, filozofické a predovšetkým zmeny svetového názoru. Nie je pravdepodobné, že ekonomická teória a hospodárska politika budú v takomto období samy o sebe efektívne. A pre takéto obdobie neexistuje ani žiadna sociálna teória. Skôr ako toto obdobie po niekoľkých desaťročiach skončí, budú najskôr vypracované teórie, ktoré budú vysvetľovať, čo sa stalo. Je však niekoľko vecí, ktorými si v tomto období môžeme byť istí. Napríklad je nezodpovedné pokúšať sa zmeny ignorovať a predstierať, že zajtrajšok bude rovnaký ako dnešok, len o niečo intenzívnejší. To je ale stanovisko, ktoré v tomto období väčšinou zaujímajú existujúce inštitúcie. Predovšetkým je to potom stratégia, akú obvykle preberajú organizácie, ktoré v období tesne pred nastolenými zmenami slávili najväčšie úspechy. Tie tiež najľahšie podliehajú klamlivému presvedčeniu, že zajtrajšok bude podobný dnešku, len o niečo intenzívnejší. Spoľahlivo sa preto dá predpokladať, že značná časť dnešných popredných inštitúcií vo všetkých sektoroch, v podnikovej sfére, v školstve či v zdravotníctve, nebude pravdepodobne existovať a rozhodne nebude existovať vo svojej dnešnej podobe. Snaha o predvídanie konkrétnej podoby budúcich zmien má rovnako malú nádej na úspech. Sú to zmeny nepredvídateľného charakteru.

Jedinou stratégiou, ktorá má nádej na úspech, je snaha o aktívne vytváranie budúcnosti. zmeny samozrejme musia odpovedať istotám. V rámci týchto obmedzení je však budúcnosť i naďalej ovplyvniteľná. Stále je možné ju vytvárať.

Snažiť sa vytvárať budúcnosť je nesmierne riskantné. Je to však menej riskantné než sa o to nesnažiť.

Tu sa vytvára priestor pre využitie plánovania pri príprave vytvárania budúcnosti. Napriek tomu, že ho mnohí ešte stále považujú za prežitok, je treba využiť možnosti plánovania ako pomocníkov riadiacej činnosti tak na makro- ako aj mikroekonomickej úrovni.

VÝZNAM PLÁNOVANIA A VYUŽITIE SKÚSENOSTÍ Z PRAXE PLÁNOVANIA VYBRANÝCH ŠTÁTOV

Plánovanie na makroúrovni je nositeľom strategických hospodársko-politických zámerov vlády. Napomáha vytvárať bezpečnejšie prostredie pre podnikateľskú činnosť firiem

a rozvoj regiónov. Plán je strategickým dokumentom, ktorý zdôrazňuje prioritné smery. Informačný a oznamovací účinok centrálnych plánov spočíva v tom, že sú komplexom informácií o cieľoch hospodárskej politiky štátu v makroekonomických veličinách pre verejný a súkromný sektor. Je vo vlastnom záujme podnikateľov, aby sa s plánom oboznámili a prihliadali k nemu pri tvorbe plánu vo svojich firmách [1].

Plánovanie v trhovej ekonomike nemá nič spoločné s príkazovým (direktívnym) plánovaním. predstavuje ex-ante koordináciu činností vládnych inštitúcií, ktoré sa zaoberajú hospodárskou politikou, ktorá je podriadená strednodobému alebo dlhodobému zámeru. V plánovaní na makroúrovni hrá významnú úlohu spolupráca štátnych orgánov, firiem, regiónov a vedecko-odborných inštitúcií ako rovnocenných partnerov pri zostavovaní plánu.

Koordinácia krokov všetkých hospodársko-politických aktivít sa uskutočňuje len trhovo konformnými nástrojmi. Čo to znamená v reálnej praxi?

Každá vláda stojí pred rozhodnutím výberu cieľa z množiny cieľov, ktoré sa v danom období ponúkajú. Má byť prioritou zvýšenie exportnej výkonnosti krajiny, zníženie nezamestnanosti, alebo má byť preferovaná jadrová energetika, ako spôsob dosiahnutie energetickej nezávislosti? Alebo je potrebné uprednostniť zdokonalenie informačného a telekomunikačného systému ako nástroja ku zvýšeniu konkurenčnej schopnosti krajiny? Vláda stojí aj pred rozhodnutím, či bude podporovať budovanie diaľnic, cestovný ruch alebo bytovú výstavbu. V tomto výpočte možností by sme mohli pokračovať. Musí taktiež brať do úvahy ďalšie kroky, ktoré pre budúcnosť z toho vyplývajú. Iná postupnosť činností vyplynie z rozhodnutia budovať energetiku a iná situácia vznikne keď jej prioritou bude zvýšenie exportnej výkonnosti krajiny, napríklad reštrukturalizáciou a modernizáciou. Vláda si musí stanoviť priority a hľadať cesty k ich dosiahnutiu, teda vlastne plánuje, či sa k tomu hlási alebo nie. Čiže vláda určí svoje priority (ciele hospodárskej politiky) a cesty k ich dosiahnutiu, postupnosť nevyhnutných krokov v budúcom období v strednodobom (4 – 5 rokov), alebo dlhodobom (10 rokov) programe, ktorý zverejní. Tento program – plán, je predpoveďou toho, čo vláda očakáva. Plán sa teda stáva rámcovým programom vlády na dlhšie obdobie, nie však príkazom, je vodítkom pre vládne orgány a pre súkromné podniky a regióny je nezáväznou no dôležitou informáciou o hospodársko-politických prioritách a krokoch hospodárskej politiky v dlhšom časovom horizonte [8].

Ani vo fungujúcom trhovom hospodárstve trh všetko nevyrieši, a preto je účasť štátu – ekonomického centra a regiónov, potrebná pri napredovaní spoločnosti. Plánovanie nepredstavuje hrozbu konkurencie, naopak slúži konkurenčnému prostrediu. Je známa téza nemeckého teoretika K. Schillera [7], ktorý uvádza: „Konkurencia aká je len možná, plánovanie, aké je nutné“.

Po 2. svetovej vojne začali viaceré krajiny vypracúvať plány a využívať plánovanie na makroúrovni. Z európskych krajín to boli Holandsko, Francúzsko, Nórsko, Švédsko, Taliansko, Veľká Británia, NSR, Grécko, Portugalsko, Španielsko a Írsko. Takisto Japonsko a Kórea od roku 1948 vypracovali a realizovali rad plánov.

Plánovanie, jeho funkcia a náplň sa vyvíjali v čase, tak ako dochádzalo k zmenám v samotnom ekonomickom rozvoji jednotlivých ekonomík.

Plány v rokoch po vojne mali pomáhať pri obnove, stabilizácii a rýchlejšom prechode ekonomík na voľný trh. Po dosiahnutí konsolidácie a zvýšení výroby a ekonomickej úrovne direktivita plánu ustupovala a do popredia sa dostávali nepriame finančno-ekonomické nástroje riadenia. Na význame nadobudli analytická prognostická činnosť a informatika. Číselný plán direktívneho charakteru nahradil strategický dokument bez detailov. Na ilustráciu ako zdroj inšpirácie uvádzame skúsenosti z praxe využitia plánovania vybraných krajín Írska a Fínska.

Írsko je príkladom využitia plánovania aj napriek tomu, že v procese čeliť kríze a jej dôsledkom nebolo dostatočne úspešné.

Málokto by predpokladal, že v Írsku popri neviditeľnej ruke trhu prispievalo k jeho rozvoju práve plánovanie. V poradí tretí Národný rozvojový plán (NDP) riadil značnú časť rozvoja krajiny.

Írsko plánovalo a plán sa plnil. Plán sa pripravil na 6 rokov, na roky 2000 – 2006 bol najväčším a najcelistvejším plánom hospodárskeho a sociálneho rozvoja, aký bol kedy vytvorený.

Pri vypracovaní plánu sa osvedčilo nezávislé poradenstvo, ktoré robí Economic and Social Research Institut (ESRI). Jeho údaje sú nevyhnutné, aby sa mohlo vyčísliť, čo všetko má plán zahrnúť. Plán rieši všetko potrebné, nezabúda na cesty, dopravu ani na bývanie, vzdelávanie, starostlivosť o deti a pod. Berie do úvahy ekonomický dopyt a trendy. Vyjadrujú sa k nemu všetky sektory, ktorých sa týka, teda napr. poľnohospodárstvo aj rybárstvo. Z tejto úrovne vzniká „list prianí“, z ktorého, keď sa spojí s odporúčaniami poradcov, sa stáva smer, ktorým bude krajina postupovať.

Národný rozvojový plán nie je tabu, ktoré nemožno meniť. Ide o výhľad na viacročné obdobie a niektoré veci sa môžu zmeniť na horšie i na lepšie. Národný rozvojový plán musí byť pružný a umožňovať operatívne úpravy.

Obsah plánu sa konzultoval s Bruselom, aby sa predstavy Írska nerozchádzali s predstavami Európskej únie. Potrebné je to najmä tam, kde sa Írsko uchádzalo o peniaze z EÚ. Výsledkom konzultácií bol dokument nazývaný EU Community Support Framework (CSF), ktorý vytyčil priority, ciele, finančné zdroje a kontrolu „európskych“ projektov.

Vzniká tu otázka, či pri pružnosti národného rozvojového plánu sú pružné v prípade potreby aj administratívne štruktúry. Príklad Írska poukazuje na to, že niektoré zmeny sú možné. Napríklad v roku 1999 sa Írsko rozdelilo na dva regióny, ktoré predtým vystupovali ako jeden región. Dôvodom bolo udržať tok peňazí, na ktorý by ako jeden celok – región prestali mať nárok. V obidvoch častiach, severnej i južnej, museli vytvoriť novú štruktúru na implementáciu procesov, ktoré predtým uskutočňovalo centrum. Poslanie ústredia pre Národný rozvojový plán a CSF pri ministerstve financií sa nemenilo, naďalej muselo mať prehľad o toku peňazí v jednotlivých operačných programoch, potrebovalo komunikovať s Bruselom a informovať verejnosť. Zverejňovalo Národný rozvojový plán v čase jeho prípravy i po dokončení. O obsahu je potrebné diskutovať zvlášť preto, lebo v Írsku si dosť zakladajú na sociálnom mieri.

Pod úspechy Írska sa podpisuje okrem domácich zdrojov aj finančná pomoc z európskych fondov. O spolufinancovanie sa v zásade stará štát, resp. ministerstvo financií. Štát má záujem, aby sa mohlo z týchto zdrojov využiť čo najviac. To má zabezpečiť práve rozpočet. Pri jeho tvorbe majú veľkú úlohu odhady na každý rok. Ministerstvá dávajú dohromady svoje predstavy, koľko peňazí by z EÚ potrebovali. Vždy je to odhad a príspevky z EÚ bývajú rôzne. Konečné, rozhodujúce slovo má ministerstvo financií, ktoré určí priority a zahrnie odhadovanú spoluúčasť do rozpočtového plánu.

Ide o zložitý proces, ktorého zmyslom je, aby peniaze na kofinancovaní neboli obsiahnuté v rozpočtoch ministerstiev, ale aby boli pevnou súčasťou výdavkov štátneho rozpočtu a tak boli chránené pred možnými úpravami. Centralizmus, ktorý sa tu uplatňuje, je funkčný. Ministerstvo financií je kľúčovým orgánom pre ekonomický rozvoj štátu a má zaň zodpovednosť – na rozdiel od iných rezortov.

Skúsenosť Írska s využívaním štrukturálnych fondov EÚ poukazuje na to, že veľmi dôležitá je kontrola, kde všetky tie peniaze – národné aj z únie „končia“.

Z už uvedeného obsahu vyplýva, že plánovanie sa v Írsku využíva a je prínosom pre jeho úspešný rozvoj. Vypracovanie Národného rozvojového plánu bolo požiadavkou po vstupe Slovenska do EÚ. Môže pomôcť úspešnému rozvoju, ak k jeho vypracovaniu pristúpime profesionálne, zodpovedne a využijeme skúsenosti z iných krajín, ktoré sa dajú použiť v našich podmienkach.

Ilustráciu využitia plánovania rozšírme o skúsenosť Fínska.

Riadenie fínskeho hospodárstva je spojené s využitím strategického plánovania. Teda s takým plánovaním, ktoré má definované strategické ciele a pružne vymedzenú cestu k ich dosiahnutiu.

Vo Fínsku je plánovanie postavené predovšetkým na princípoch trvalo udržateľného rozvoja, ktoré sa začali uplatňovať od konca 80-tych rokov 20. storočia. Fínsko do svojho severského konceptu hospodárstva, v ktorom majú veľký význam sociálne istoty, vložilo aj snahu o dlhodobú perspektívu udržateľnosti hospodárstva.

Fínska národná komisia pre trvalo udržateľný rozvoj charakterizovala trvalo udržateľný rozvoj ako nepretržitý cielený proces sociálnej zmeny na globálnej, regionálnej a miestnej úrovni, ktorého cieľom je poskytnúť všetky príležitosti dnešným a budúcim generáciám, aby žili dobrý život.

Pre rozvoj regionálnej štruktúry je dôležitý vyrovnaný rozvoj zdrojov v regionálnom a miestnom prostredí. Fínskym cieľom je polycentrizmus, teda posilňovanie kohéznej mestskej siete s funkčným pracovným prerozdelením tak, aby sa viaceré regióny navzájom podporovali. Polycentrická a sieťová regionálna štruktúra pomáha vytvoriť ekonomické výhody, lebo priťahuje inovačné aktivity nadnárodných spoločností, ktoré prichádzajú do centier excelentnosti a odtiaľ do ďalších oblastí v danom regióne.

Cieleným vytváraním rozmanitej štruktúry priemyslu a využívaním daných silných stránok každého regiónu a podporou miestnej kultúry sa Fínsko snaží zvýšiť životaschopnosť vidieckych oblastí. Tým najdôležitejším bodom pre ich životaschopnosť je zabezpečiť funkčné predpoklady pre poľnohospodárstvo a lesníctvo. V budúcnosti bude mať veľký význam pre tieto oblasti aj výroba bioenergie, ochrana prírody a rôznorodá propagácia domáceho turizmu.

Cieľom fínskej spoločnosti je zachovať severský model sociálnej starostlivosti, v ktorom sa bude spájať konkurencieschopnosť národnej ekonomiky a stabilná verejná politika, ktorá je predpokladom rastu konkurencieschopnosti. Na dosiahnutie tejto kombinácie Fínsko buduje informačnú spoločnosť, v ktorej ekonomický rast je založený na úspešných trhových spoločnostiach, otvorenej ekonomike, vzdelanom ľudskom kapitáli a vysokej miere ochrany prírody. Pre trvalý rozvoj využíva svoje silné stránky – kvalitné školstvo, stabilné trhové vzťahy, vysokú úroveň technológie, dobrú štátnu správu a prístup k nadštandardným verejným službám.

Fínsky model plánovania je úspešný preto, lebo sa stal celospoločensky akceptovaný. Fínska spoločnosť uplatňuje plánovanie na všetkých úrovniach štátnej správy ako aj v podnikateľskej sfére.

Fínsko rieši strategické plánovanie ešte viac štruktúrovane. Kabinet čerpá podnety z Centra ekonomického plánovania, zatiaľ čo zákonodarcovia majú parlamentný výbor pre budúcnosť, ktorému vláda najmenej raz za volebné obdobie predkladá „správu o budúcnosti Fínska“.

Prístup Fínska k využívaniu plánovania nielen na makroekonomickej úrovni ale aj na miestnej, regionálnej a v podnikateľskej sfére môže byť inšpiratívnym príkladom aj pre využitie plánovania pre ekonomický, sociálny a regionálny – udržateľný rozvoj Slovenska.

NAMIESTO ZÁVERU

Aktuálnosť požiadavky vypracovania kvalifikovanej predstavy budúcnosti podčiarkuje aj snaha orgánov EÚ načrtnúť budúci obraz Európy, ktorý má podobu dokumentu Stratégia Európa 2020. Členské štáty EÚ tiež pripravili svoje vlastné stratégie. Dokážeme naplniť ciele týchto stratégií? Je to veľká výzva. Aj na Slovensku v posledných rokoch stále viac sledujeme vznik rôznych stratégií rozvoja. Napr. Stratégia informatizácie verejnej správy, Stratégia

rozvoja priemyslu na území Trnavského samosprávneho kraja a rôzne ďalšie stratégie sa pomaly začínajú stávať súčasťou našej spoločnosti. A nie sú to len samotné stratégie, teda plány rozvoja, ale to čo je dôležitejšie – strategické myslenie, ktoré si osvojuje nielen verejná správa ale aj podnikateľské subjekty. Tie si začínajú viac všímať zmeny vo vonkajšom prostredí, a to v rámci jedného regiónu a štátu, ako aj medzinárodné, globálne strategické plány sa stávajú riadiacim dokumentom, návodom na úspech a súčasťou know-how firmy, mesta, obce a regiónu a kľúčom k otváraniu nových príležitostí.

V súčasnosti je potrebné pripravovať nové plány a stratégie na ich dosiahnutie. Pokrízové obdobie treba vnímať ako výzvu, kedy je dôležité zhodnotiť dostupné zdroje a zdôrazniť potrebu ich lepšieho využívania.

Práve na úrovni verejnej správy by mohli vzniknúť koordinačné komisie, ktoré by na základe konzultácií medzi záujmami vyšších územných celkov (VÚC) a hlavnými komerčnými spoločnosťami v danom regióne určili prioritné oblasti rozvoja. Tak by sa mohli regióny orientovať na určitý typ výroby, služieb a aktivít, pričom by využívali svoje silné stránky a dbali na dodržiavanie princípov trvalo udržateľného rozvoja. V celom procese plánovania – prípravy a vytvárania budúcnosti je dôležité dosiahnuť konsenzus, ktorý dáva záruku realizácie cieľov na všetkých úrovniach.

Príspevok vznikol v rámci riešenia projektov

- VEGA reg. č. 1/0103/12 „Trh práce vo väzbe na ekonomický rast v kontexte súčasných a budúcich spoločensko-ekonomických zmien“,
- VEGA č. 1/05170/11 „Spotreba a kvalita života domácností SR vo väzbe na spotrebiteľské rozhodnutia v európskom priestore“.

LITERATÚRA

[1] BLAŠKOVÁ, M.: Strategické plánovanie. Vývoj a vybrané problémy. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM 2005. ISBN 80-225-1992-8.
[2] DRUCKER, P. F.: Řízení v turbulentní době. Praha: Management Press, 1998. ISBN 80-85-603-67-5.
[3] GIBSON, R.: Nový obraz budúcnosti. Praha: Management Press, 1998. ISBN 80-85-993-80-8.
[4] JIRÁSEK, J. A.: Strategie. Praha: Profesional Publishing, druhé vydanie 2003. ISBN 80-86-419-46-2.
[5] MALLYA T.: Základy strategického řízení a rozhodování. Praha: Grada Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-1911-5.
[6] MARHOULOVÁ, D.: Japonská priemyselná politika a makroekonomický systém plánovania. Acta oeconomica Pragensia. VŠE Praha, 1991.
[7] SCHILLER, K.: Der Ökonom und die Gesellschaft. Stuttgart, 1964.
[8] URBAN, L.: Praktická hospodárska politika. Praha: Edičné oddelenie VŠE, 1995. ISBN 80-7079-941-2.
[9] VINCÚR, P. a kol.: Teória a prax hospodárskej politiky. Bratislava: SPRINT vfra, 2005. ISBN 80-89085-34-3.
[10] VYSUŠIL, J.: Plánovaní není přežitek. Praha: Nakladatelství PROGRESS, 1998. ISBN 80-85235-18-8.
[11] ZÁRUBA, I.: Najdůležitejší je kontrola. In: EKONOM, č. 41/2003.

KONTAKT

doc. Ing. Mária Blašková, CSc.
Ekonomická univerzita
Národohospodárska fakulta
Katedra hospodárskej politiky
Dolnozemská cesta 1
852 35 Bratislava
Tel.: 02/6729 1412
E-mail: blaskova@dec.euba.sk