

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

Fakulta verejnej správy

KATEDRA EKONOMIKY A RIADENIA VEREJNEJ SPRÁVY



**Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej
korešpondenčnej konferencie**

**EKONOMICKÉ ASPEKTY V ÚZEMNEJ
SAMOSPRÁVE II**

Košice 2012

Ekonomické aspekty v územnej samospráve II

Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie

Cieľ konferencie:

Vedecká konferencia je priestorom pre výmenu skúseností a poznatkov, prezentáciu výsledkov vedeckých prác a otvorenú elektronickú diskusiu z oblasti ekonómie a manažmentu verejnej správy v teórii a praxi. Príspevky sú usporiadané v týchto tematických okruhoch:

- Ekonomika a riadenie v samospráve.
- Financovanie samosprávy.
- Súčasný trendy v oblasti informatizácie vo verejnej správe.
- Vybrané problémy marketingu samospráv.

Vedecký výbor konferencie:

prof. Ing. Nora Štangová, CSc., UPJŠ v Košiciach, FVS

prof. Ing. Igor Liberko, CSc., PU v Prešove, Fakulta manažmentu

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., UPJŠ v Košiciach, FVS

doc. Ing. Emília Jakubíková, CSc., TU v Košiciach, Ekonomická fakulta

doc. Ing. Viera Petrášová, CSc., SPU v Nitre, Fakulta Európskych štúdií a regionálneho rozvoja

doc. Ing. Rastislav Kotulič, PhD., PU v Prešove, Fakulta manažmentu

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., UPJŠ v Košiciach, FVS

Organizačný výbor konferencie:

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

Ing. Slávka Sedláková, PhD.

Ing. Eva Výrostová, PhD.

Beáta Fecková

Recenzenti:

prof. Ing. Nora Štangová, CSc.

doc. Ing. Alena Daňková, CSc..

Ing. Mária Andrejčíková, PhD.

Zostavovateľ:

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-7097-932-7

OBSAH

EKONOMIKA A RIADENIE V SAMOSPRÁVE		
<i>Bajusová, D. – Galata, M.</i>	Využívanie inštitucionálno-organizačných inovácií miestnymi samosprávami	5
<i>Černáková, V.</i>	Možnosti podpory inovácií na regionálnej úrovni	13
<i>Čepelová, A.</i>	Manažment znalostí a zamestnanci verejnej správy SR	24
<i>Hrabovská, Z.</i>	Komparácia samosprávnych krajov Slovenskej republiky na základe vybraných ukazovateľov regionálnej diferenciacie	30
<i>Kollárová, D. – Tománková, A.</i>	Model CAF ako účinný nástroj pre riadenie vo verejnej správe	39
<i>Lazárová, E. – Marišová, E.</i>	Ľudské zdroje v riadení samosprávy z gendrového hľadiska	45
<i>Markušová, J. – Markuš, D.</i>	Vzdelávanie a prehlbovanie kvalifikácie pedagogických zamestnancov	53
<i>Petrášová, V.</i>	Participácia samosprávy pri využívaní prírodných zdrojov SR	61
<i>Petrovčíková, K.</i>	Využitie potenciálu bioproduktov v regionálnom rozvoji	70
<i>Výrostová, E.</i>	Alternatívne prístupy k riadeniu nákladov v podmienkach územnej samosprávy	74
<i>Žárska, E.</i>	Finančné aspekty znalostnej ekonomiky na lokálnej úrovni	83
FINANCOVANIE SAMOSPRÁV		
<i>Balážová, E. – Melichová, K.</i>	Komparácia financovania miestnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku	91
<i>Balážová, E. – Valach, M.</i>	Postavenie programového rozpočtovania v miestnej samospráve v SR	101
<i>Bobáková, V.</i>	Výdavky územnej samosprávy a hospodárska recesia	108
<i>Čulková, K. – Pašková, M.</i>	Špecifiká hospodárenia a financovania verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky	113
<i>Guzyová, K.</i>	Implementácia medzinárodných účtovných štandardov pre verejnú správu	121
<i>Horváthová, L. – Poor, P.</i>	Vývoj zadĺženosti územných samospráv v SR a EÚ	126
<i>Mihalíková, E.</i>	Pyramídový model finančných ukazovateľov pre samosprávu	133
<i>Sedláková, S.</i>	Trendy v získavaní príjmov do rozpočtov obcí na Slovensku	140
<i>Šoltésová, J. – Čverhová, M.</i>	Financovanie odstraňovania následkov mimoriadnych udalostí (povodní a iných živelných pohrôm) v obci Tulčík	147
SÚČASNÉ TRENDY V OBLASTI INFORMATIZÁCIE VO VEREJNEJ SPRÁVE		
<i>Horváthová, M.</i>	Dôležitosť využívania informačno-komunikačných technológií v samospráve	153
<i>Schmidt, P. – Kultán, J.</i>	Cloud Computing v miestnej samospráve	159
<i>Stehlíková, B. - Horovčák, P.</i>	Manažment informačnej bezpečnosti vo verejnej správe v podmienkach miestnych samospráv	168
VYBRANÉ PROBLÉMY MARKETINGU SAMOSPRÁV		
<i>Berešková, J.</i>	Očakávaná podpora verejnej správy aktérom ponuky a dopytu vo vidieckom turizme	178
<i>Markuš, D. – Markušová, J.</i>	Marketingová komunikácia v oblasti škôl	187

Ekonomika a riadenie v samospráve

Využívanie inštitucionálno-organizačných inovácií miestnymi samosprávami¹

Výstupy z komparatívnej štúdie českých a slovenských obcí

Dana Bajusová – Milan Galata

Abstract: Institutional and organizational innovations are significant in the knowledge economy. These innovations create the precondition for the creation of other types of innovation. In the paper are pursued opportunities of using specific innovation, through examination of selected indicators which fall into mentioned group of innovation. Indicators have been monitored in the Czech and Slovak municipalities with relevance to the year 2009.

Keywords: Institutional and organizational innovations, innovation, local government, municipalities, the knowledge economy.

Abstrakt: Inštitucionálno-organizačné inovácie sú považované za významné práve v znalostnej ekonomike. Tieto inovácie vytvárajú predpoklad na vytvorenie ďalších typov inovácií. Predkladaný príspevok sleduje možnosti využívania konkrétnych inovácií, prostredníctvom skúmania vybraných indikátorov, ktoré do spomínanej skupiny patria. Indikátory boli sledované v slovenských a českých miestnych samosprávach s relevantnosťou k roku 2009.

Kľúčové slová: Inštitucionálno-organizačné inovácie, inovácie, miestna samospráva, znalostná ekonomika.

Úvod

S pojmom inovácia sa stretávame vo všetkých častiach hospodárstva. Verejný sektor nie je výnimkou. Územná verejná správa by mala „vystupovať ako stimulátor, katalyzátor územného rozvoja, ekonomického rozvoja a podnikania.“ Cieľom územného rozvoja je zvyšovať kvalitu života, prostredníctvom posilňovania konkurencieschopnosti ekonomických subjektov a zlepšovaním kvality ponuky verejnej správy, či verejného sektora. (Rumpel, 2005, s. 8) Manažment obcí by mal klásť dôraz na efektívnosť a využívať čo možno najviac možností k jej dosiahnutiu. V príspevku, po krátkom teoretikom vstupe do problematiky, sa zameriavame na využívanie inštitucionálno-organizačných inovácií v slovenských a českých samosprávach. Pozornosť sústredíme na využívanie nástrojov, ktoré prispievajú k zvyšovaniu efektívnosti, kvality a výkonnosti samospráv ako aj na formy participácie obcí s občanmi. Výsledky dotazníkového prieskumu (presnejšie jeho časť) zo Slovenska komparujeme s výsledkami prieskumu z Českej republiky. Zistené poznatky sú celkovo zhrnuté v závere.

Problematika inovácií² vo verejnom sektore je veľmi frekventovanou v profesionálnych kruhoch ako aj medzi akademikmi. Čoraz väčší dôraz sa kladie na zvyšovanie výkonnosti vo verejnej správe ako aj na zvyšovanie otvorenosti verejnej správy voči občanom. Podľa Moora (Osborne, 2010, s. 53) len inovatívna verejná správa, ktorá je

¹ Príspevok bol spracovaný ako súčasť projektu VEGA č. 1/0254/10/13 „Inovatívne koncepty a prístupy v rozvoji územných samosprávnych celkov v podmienkach znalostnej ekonomiky“.

² Rumpel (2005, s. 12) vníma inováciu (krv modernej ekonomiky) ako „kreatívny proces, v ktorom sa kombinujú existujúce dve alebo viac vecí novým spôsobom, so zámerom vyprodukovať špecifickú, jedinečnú alebo novú vec.“

efektívna a účinná vo svojich hlavných činnostiach, je schopná odpovedať a prispôsobovať sa meniacim sa podmienkam v modernej spoločnosti.

Rumpel (2005, s. 10) rozlišuje štyri typy inovácií, ktoré sa uplatňujú vo verejnom sektore. Ide o inovácie: *inštitucionálno-organizačné* (napr. koncept New Public Management, vytváranie sietí aktérov – networking, „učiace sa“ mestá a regióny, participácia občanov a pod.); *produktové* (napr. nová infraštruktúra podnikania ako priemyselné zóny, inkubátory, vedecko-technologické parky a pod.), *technicko-technologické* (napr. informatizácia procesov, e-government a pod.) a *inovácie vo finančnom riadení* (napr. partnerstvo verejného s súkromného sektora pri realizácii projektov vo verejnom záujme).

Práve inštitucionálno-organizačné inovácie možno považovať za veľmi dôležité v znalostnej ekonomike, ktoré vytvárajú predpoklad na vytvorenie ďalších typov inovácií. Považujeme ich za inovatívne prístupy v riadení územnej samosprávy. (Žárska et al, 2009). Zo súboru ôsmich otázok skúmajúcich tento typ inovácií v dotazníkovom prieskume, sa zameriame na otázky monitorujúce využívanie nástrojov na zvyšovanie efektívnosti v riadení samosprávy³ a otvorenosť samosprávy k občanovi⁴.

Metodológia⁵

Pôvodná štúdia⁶, o ktorej výsledky sa opierame, bola realizovaná formou dotazníka, ktorý obsahoval celkovo 28 otázok⁷, ktoré skúmali všetky vyššie spomínané skupiny inovácií. Na dotazníkovom prieskume určenom pre miestne samosprávy participovalo 210 obcí SR, ktoré s anketármi vyplnili „Dotazník pre obce o indikátoroch znalostnej ekonomiky“. Zber údajov prebiehal v období marec 2010 až december 2010. Ekonomická situácia vyjadrená rozpočtom a veľkosť obcí⁸ boli sledované k roku 2009. Prieskum bol realizovaný ako pilotný, vzorka obcí sa približuje štatisticky reprezentatívnej vzorke (no nebol dodržaný štatisticky náhodný výber, z dôvodu snahy o pokrytie štruktúry podľa veľkostných kategórií).

V ČR prebiehal prieskum v období od mája 2010 do novembra 2010. Oslovené obce obdobne vyplnili s anketárom dotazník, ktorý vychádzal zo slovenského, avšak bol upravený na české podmienky. Prieskumu sa zúčastnilo 123 samospráv, ktorých údaje o rozpočte a počte obyvateľov boli opäť sledované k roku 2009. Táto vzorka nespĺňa kritérium plošného zastúpenia a nereprezentuje početnosťou veľkostné skupiny, preto hodnoty obcí budú komparované ako celok. Nároky na reprezentatívnosť vzorky obcí v ČR sú opodstatnené, avšak takúto ambíciu si prieskum v ČR nekládol. Jeho význam mal pre výskum v SR hlavne konfrontačnú hodnotu, no zostáva námetom na ďalšie hlbšie spracovávanie. (Žárska, Galata, 2011)

³ Znenie otázky: „Ktoré inovatívne nástroje využíva vaša samospráva pri zvyšovaní efektívnosti, výkonnosti a kvality, a to jednak pri fungovaní...“

⁴ Konkrétne znenie otázky: „Aké formy participácie s občanmi využívate?“

⁵ Porovnanie s údajmi iných krajín má informačnú, evaluačnú a motivačnú hodnotu. Dlhoročná spoločná história a podobnosť vývoja po roku 1990 predurčuje k takémuto porovnaniu ČR. Napriek určitým odlišnostiam v systéme miestnej samosprávy SR a ČR (ČR má integrovaný systém usporiadania štátnej správy a územnej samosprávy – SR duálny (oddelený), obce ČR sú kategorizované do troch skupín s rôznym počtom kompetencií, obce SR majú rovnaký počet kompetencií, rozdielne sú aj modely financovania miestnych samospráv) je vzájomné porovnanie relevantné. (Žárska, Galata, 2011)

⁶ Cieľom dotazníkového skúmania bolo na základe získaných výstupov naznačiť potvrdenie alebo vyvrátenie nasledovnej hypotézy: „Územná samospráva je schopná aktívne vytvárať prostredie pre tvorbu a prenos poznatkov v regiónoch“.

⁷ Otázky boli formulované na základe indikátorov, ktoré boli definované v teoretických východiskách PB1 Znalostná ekonomika a územná samospráva (Žárska et al, 2008).

⁸ Absolútny počet obyvateľov jednotlivých obcí bol upravený pre každý dotazník podľa údajov zo ŠÚSR o veľkosti obcí SR vykazovaného k 31. 12. 2009.

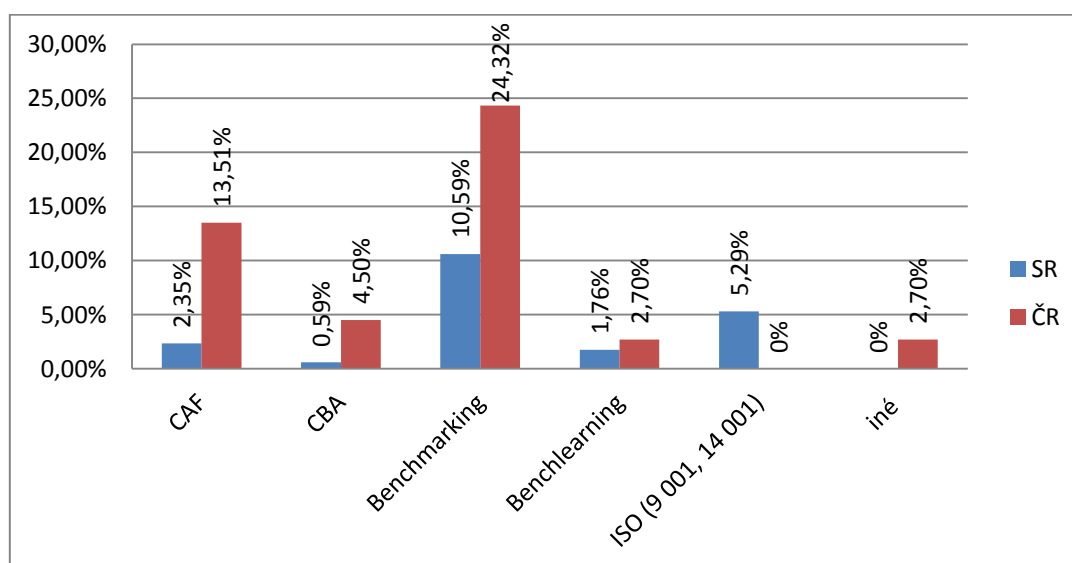
Keďže v oboch prípadoch sa jednalo o vyplňanie dotazníka s anketárom, prieskumu sa zúčastnili všetky oslovené samosprávy.

Nástroje na zvyšovanie efektívnosti, výkonnosti a kvality

V nadchádzajúcej časti príspevku sa budeme venovať využívaniu nástrojov na zvyšovanie efektívnosti, výkonnosti a kvality. Zameriame sa na komparáciu využívania týchto nástrojov v ČR a SR, ktorú obohatíme o štruktúru odpovedí v SR podľa veľkostných skupín obcí. Je potrebné uviesť, že na základe zhodnotenia výsledkov prieskumu sme zistili, že nie všetci respondenti zodpovedali na otázku. V prípade SR túto skupinu tvorilo 40 obcí (približne 19 % opýtaných v SR), v ČR 12 respondentov (9,75 % opýtaných v ČR)⁹. Pri zhodnocovaní výsledkov sme v prípade oboch krajín celkový počet respondentov znížili o tieto obce, aby sme predišli skresleniu údajov.

Z výsledkov prieskumu vyplynulo, že väčšina samospráv v oboch sledovaných krajinách nevyužíva žiaden zo zisťovaných nástrojov. Pričom v ČR podiel obcí, ktoré nevyužívajú skúmané nástroje bol 66,67 % respondentov a v SR bol tento podiel 74,12 %. Výsledky prieskumu indikujú, že české obce v porovnaní so slovenskými vo vyššej miere využívajú nástroje na zvyšovanie kvality a efektívnosti. Ako ilustruje graf č. 1 české samosprávy z takýchto nástrojov najviac využívajú benchmarking (viac ako 24 % opýtaných). Na druhom mieste sa umiestnila metóda CAF, ktorú v ČR využíva 13,51 % respondentov. Traja respondenti využívajú iné nástroje, konkrétne projekt CzechPoint¹⁰. Cieľom tohto projektu je zredukovať prílišnú byrokráciu vo vzťahu občan – verejná správa. Na druhej strane žiadna z opýtaných obcí v ČR nevyužíva normy ISO 9 001 a ISO 14 001.

Graf 1. Využívanie nástrojov na zvyšovanie kvality a efektívnosti v riadení obcí



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu¹¹

Slovenské samosprávy využívajú aj procesný (7,65 %) a znalostný manažment (14,74 %) ako nástroje zvyšovania kvality a efektívnosti. V prvých troch najvyužívanejších nástrojoch sa nachádza aj benchmarking, ktorý využíva 10,59 % respondentov. Iné ako uvedené nástroje nevyužívajú.

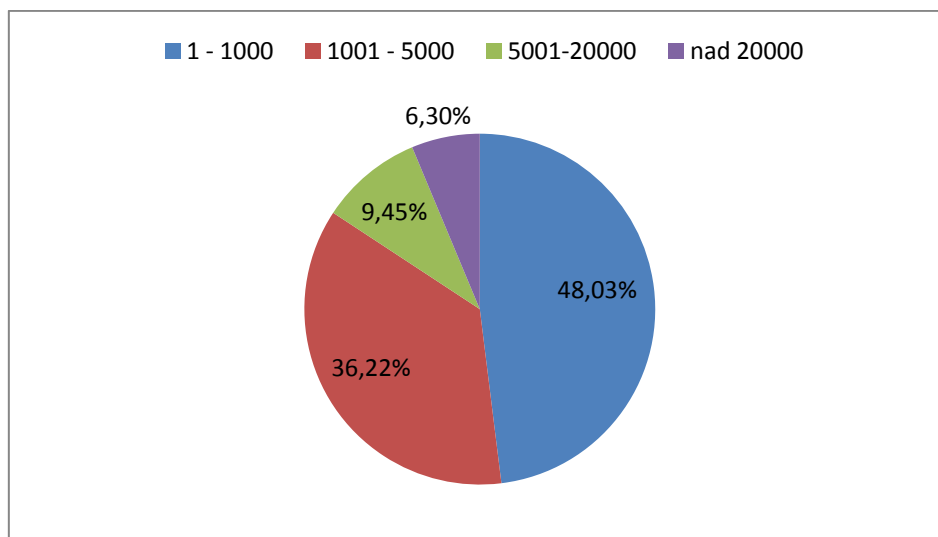
⁹ V SR odpovedalo na otázku 170 obcí a v ČR 111 obcí.

¹⁰ Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál, teda CzechPOINT. Viac informácií o tomto projekte je dostupných na <http://www.czechpoint.cz/web/index.php?q=node/22>.

¹¹ Základ tvoria obce, ktoré sa k danej otázke vyjadrili (v SR 170 obcí a v ČR 111 obcí).

Ako ilustruje graf č. 2, najvyšší počet samospráv, ktoré nevyužívajú žiaden z uvedených nástrojov, sa nachádzalo v obciach do 5 000 obyvateľov. V kategórii do 1 000 ich podiel bol viac ako 48 % a v kategórii od 1 001 – 5 000 obyvateľov bol tento podiel 36,22 %. Najviac obcí, ktoré takéto nástroje využívajú patria k najväčším obciam (s počtom obyvateľov nad 20 000).

Graf 2: Obce, ktoré nevyužívajú žiaden z nástrojov (SR)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu

V rámci analýzy využívania nástrojov na zvyšovanie efektívnosti v riadení samospráv sme sa zaujímali aj o to, či a koľko samospráv využíva viac ako jeden nástroj. Z tab. č. 1 je zrejmé, že české obce využívajú maximálne 3 nástroje (2,70 % obcí, v absolútnom vyjadrení 3 obce), pričom necelých 22 % využíva 1 takýto nástroj. Na Slovensku sa vyskytli aj obce, ktoré využívajú 4 nástroje na zvyšovanie kvality a efektívnosti v riadení. Konkrétne sa jednalo o 2 samosprávy (v relatívnom vyjadrení 1,18 %), ktoré boli z veľkostnej kategórie nad 20 000 obyvateľov. Takmer 15 % analyzovaných respondentov v SR využíva práve jeden nástroj.

Tab. 1: Podiel obcí s rovnakým počtom využívaných nástrojov a ich priemerný rozpočet na obyvateľa

	Počet využívaných nástrojov	0	1	2	3	4
ČR	podiel respondentov	66,67 %	21,62 %	9,01 %	2,70 %	–
	priemerný rozpočet na obyvateľa	676,65	853,55	1 141,92	911,60	–
SR	podiel respondentov	74,12 %	14,71 %	6,47 %	3,53 %	1,18 %
	priemerný rozpočet na obyvateľa	416,71	706,03	756,65	740,94	516,95

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu

Taktiež sme sa zaujímali o priemerný rozpočet¹² na obyvateľa a či skupiny obcí, ktoré využívajú skúmané nástroje majú vyšší priemerný rozpočet na obyvateľa. V analyzovaných obciach v ČR bol priemerný rozpočet na obyvateľa 876,26 EUR¹³. V skupine obcí, ktorá nevyužíva žiaden z nástrojov je priemerný rozpočet nižší ako priemer za sledované obce o približne 200 EUR. Priemerný rozpočet je nižší oproti celkovému priemeru ČR aj v skupine, ktorá využíva 1 nástroj (o viac ako 22 EUR na obyvateľa). V skupine, ktorá

¹² Ukazovateľ priemerného rozpočtu bol vytvorený tak, že celková suma rozpočtov v sledovaných samosprávach bola vydelená sumou celkového počtu obyvateľov sledovaných samospráv.

¹³ Pri prepočte bol použitý kurz k 31.12.2009 = 26,5 CZK/€

využíva 2 nástroje je priemerný rozpočet na obyvateľa vyšší až o 265,66 EUR (1,3-krát vyšší) oproti celkovému priemeru v ČR.

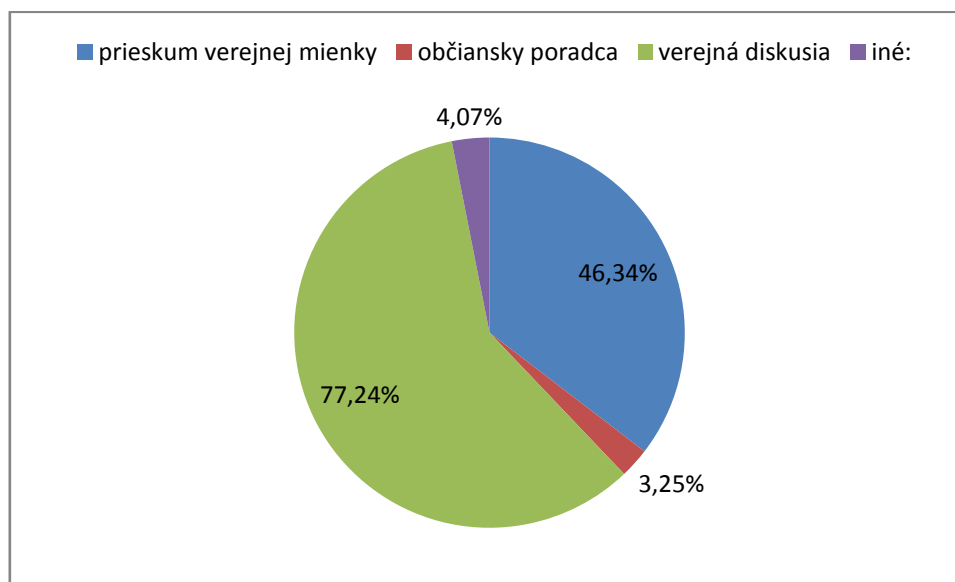
V prípade SR bol priemerný rozpočet na obyvateľa 593,98 EUR. Priemerný rozpočet na obyvateľa v skupine obcí nevyužívajúcich žiaden z nástrojov bol o 177,27 EUR nižší ako celkový priemer a v skupine, ktorá využíva práve 4 takéto nástroje bol rozpočet nižší o viac ako 77 EUR na obyvateľa. V skupine, ktorá využíva práve 2 nástroje na zvyšovanie kvality a efektívnosti, rozpočet na obyvateľa preyšuje priemer takmer 1,3-násobne (teda o 162,66 EUR). Priemerný rozpočet skupiny, ktorá využíva 3 takéto nástroje preyšuje priemer sledovanej vzorky o 146,96 EUR (1,25-násobne viac).

Využívanie foriem participácie s občanmi v samosprávach

V príspevku sa ďalej venujeme formám participácie s občanmi, čo je znakom otvorenosti samosprávy voči občanom. Obce zaraďovali dotazníky a ankety ako inú formu participácie a občanmi, avšak tie možno vnímať ako formu prieskumu verejnej mienky (resp. prieskum medzi občanmi), kam sme ich aj zaraďili. Niektoré obce uvádzali ako inú formu participácie verejné zasadnutia zastupiteľstva, čo však vyplýva z príslušných zákonov platných v sledovaných krajinách¹⁴. Preto sme výsledky prieskumu upravili aj o tieto odpovede, keďže predmetom prieskumu nebolo zisťovanie dodržiavania zákonných povinností.

Na základe výsledkov dotazníkového prieskumu v ČR vyplýva, že najvyužívanejšou formou je verejná diskusia, ktorú uviedlo 77,24 % oslovených obcí (v absolútnom vyjadrení 95 zo 123 obcí). Druhým najfrekvencovanejšou formou je prieskum verejnej mienky (využíva 46,34 % obcí). Viac ako 4 % respondentov využíva iné formy komunikácie. Najčastejšie sa objavila možnosť komunikácie so samosprávou elektronicky, či už prostredníctvom e-odkazu, alebo diskusnými stránkami na webe obce, ale vyskytlo sa aj zasadnutie rady mesta v mestských častiach, či osobná komunikácia.

Graf 3: Podiel obcí využívajúcich sledované formy participácie s občanmi (ČR)

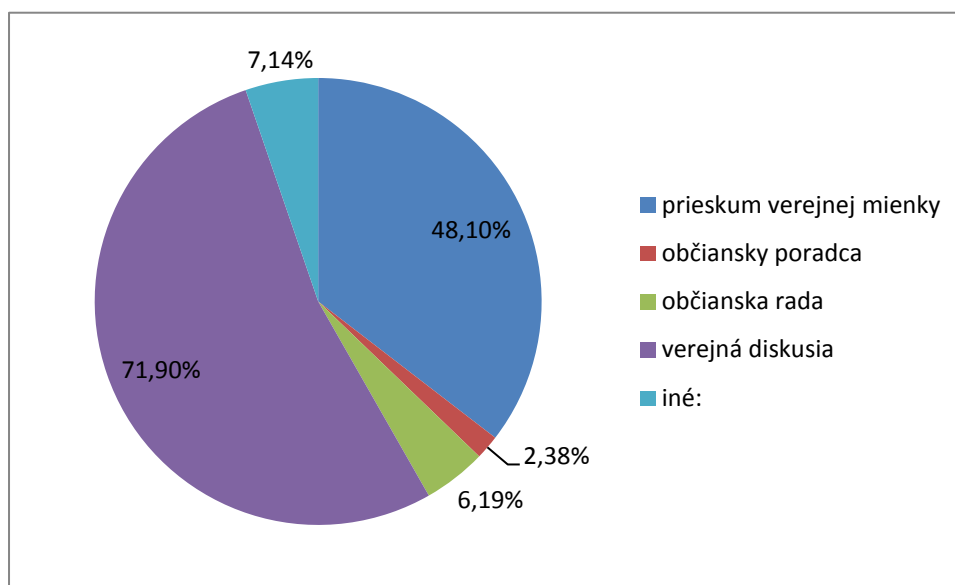


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu

¹⁴ V ČR to upravuje § 93 ods. 2 zákona č. 128/2000 o obciach, v SR to vyplýva zo zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení §10 ods. 9. V Česku bol počet obcí, ktoré uviedli rokovania zastupiteľstva 2 a na Slovensku ju uviedli 4 obce.

V SR je v tejto oblasti situácia obdobná ako v ČR. Z oslovených 210 obcí 71,90 % využíva verejnú diskusiu. Prieskum verejnej mienky využíva viac ako 48 % respondentov. Najmenej využívaná forma je občiansky poradca (využíva približne 2,4 % participantov). Objavili sa aj iné formy participácie s občanmi. Najčastejšie sa jednalo o tieto formy: osobný kontakt, diskusné stránky na webe obcí a on-line komunikácia. Objavili sa aj verejné zhromaždenia občanov, miestne referendum, či parlament seniorov.

Graf. 4: Podiel obcí využívajúcich sledované formy participácie s občanmi (SR)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu

Pokiaľ ide o početnosť využívania rôznych foriem participácie s občanmi, v obciach oboch krajín sa najčastejšie využíva práve jeden nástroj participácie s občanmi, pričom v oboch krajinách ide o nadpolovičnú väčšinu participantov. Viac ako 30 % obcí využíva 2 formy a to aj v ČR a aj v SR. Zaujímavé je, že relatívne nízky počet obcí nevyužíva žiadnu zo sledovaných foriem. V ČR bol podiel takýchto obcí 9,76 % a na Slovensku tvorili 7,62 % opýtaných.

Tab. 2: Počet foriem participácie s občanmi

Počet foriem	0	1	2	3	4
ČR	9,76 %	53,66 %	33,33 %	2,44 %	0,81 %
SR	7,62 %	55,71 %	30,48 %	5,71 %	0,48 %

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe primárneho výskumu

Záver

Skúmanie územnej samosprávy ako aktéra budovania znalostnej spoločnosti je veľmi novou problematikou, nie len v slovenských a českých podmienkach. Skúmané indikátory patria do správnych skupín inovácií, ich vyhodnotenie poskytuje pre budúce sledovanie priestor na tvorbu nových indikátorov danej skupine.

Inštitucionálno-organizačné inovácie ako súčasť komplexného súboru zvolených indikátorov nevykázali výrazné rozdiely medzi slovenskými a českými obcami ako celku (v sledovanej vzorke respondentov). Z výsledkov prieskumu vyplynulo, že väčšina samospráv v oboch sledovaných krajinách nevyužíva žiaden z nástrojov na zvyšovanie kvality a efektívnosti riadenia. V čiastkových otázkach prevláda snaha českých samospráv (výrazne

silnejšie zastúpenie) využívať inovatívne nástroje na zvyšovania kvality a efektívnosti riadenia. Na druhej strane však formy participácie skoro dokonale kopírujú medzi oboma krajinami. V oboch krajinách je najvyužívanejšou formou je verejná diskusia, po ktorej nasleduje prieskum verejnej mienky. Výsledky prieskumu potvrdzujú snahu samospráv komunikovať a „otvoriť“ sa viac občanom.

Zoznam literatúry

- KOZOVSKÝ, D. – ČERNĚNKO, T. – BAJUSOVÁ, D. 2010. *Úroveň zavádzania inštitucionálno-organizačných inovácií v podmienkach miestnej samosprávy*. In Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie : Herľany : Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2010. s. 1-10 ISBN 978-80-225-3095-8.
- OSBORNE, S. 2010. *The New Public Governance?* 1st ed. London : ROUTLEDGE, 2010. s. 431. ISBN 978-0-415-49463-2
- RUMPEL, P. 2002. *Městský marketing jako koncept rozvoje města*. In Veřejná správa 29/2002, roč. 13.
- RUMPEL, P. 2002. *Teritoriální marketing jako koncept územního rozvoje*. PřF OU, Spisy Přírodovědecké fakulty OU, č. 145, Ostrava, 2002.
- RUMPEL, P. 2005. *Anotace výzkumného projektu „Inovativní koncepty a přístupy v socioekonomickém rozvoji územních jednotek - lokalit a regionů*. Seminář pořádaný Ostravskou univerzitou, Ostrava, 2005.
- RUMPEL, P. 2005. *Vybrané aspekty rozvojových konceptů území s důrazem na teritoriální marketing*. In Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek. Sborník příspěvků z pracovního semináře, Ostravská univerzita, Ostrava, 2005, 14 s.
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) a dalších změn.
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- ŽÁRSKA, E. – GALATA, M. – ŠPESOVÁ, M. 2010. *Technicko-technologické inovácie a ich vplyv na znalostný potenciál miestnej samosprávy*. In Národná a regionálna ekonomika VIII. : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Herľany : Košice : Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach, 2010. s. 306-314. ISBN 978-80-553-0517-2.
- ŽÁRSKA, E. – GALATA, M. – ŠPESOVÁ, M. 2010. *Úroveň zavádzania technicko-technologických inovácií v podmienkach miestnej samosprávy*. In Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Herľany : Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2010. s. 1 – 7. ISBN 978-80-225-3095-8.
- ŽÁRSKA, E. – GALATA, M. 2011. *Územná samospráva v inštitucionálnom prostredí znalostnej ekonomiky*. Zborník príspevkov z konferencie Veřejná ekonomika a správa 2011 - „Teoretické a praktické otázky veřejné ekonomiky a správy“. Ostrava : VŠB-TU Ostrava, 2011.
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSKÝ, D. – ČERNĚNKO, T. 2009. *Znalostná ekonomika a územná samospráva* (výstup z PB1 – Regionálne dimenzie poznatkovej ekonomiky), Bratislava, 2009.

Adresa autorov

Ing. Dana Bajusová, Ing.

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

Národohospodárska fakulta

Ekonomická Univerzita

Dolnozemska cesta 1

852 35 Bratislava

Tel. č.: +421 2 672 91 443; e-mail: dana.bajusova@euba.sk.

Ing. Milan Galata

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

Národohospodárska fakulta, Ekonomická Univerzita

Dolnozemska cesta 1

852 35 Bratislava

Tel. č.: +421 2 672 91 557; e-mail: milan.galata@euba.sk.

Možnosti podpory inovácií na regionálnej úrovni

Veronika Černáková

Abstract: The paper deals with the possibilities of supporting innovation at the regional level. The aim of this paper is to describe the ways, how self-governing can influence the formation and diffusion of innovations in the region through the application of its original and delegated powers, while it is necessary to take into account the specificities of each region depending on its innovative capacity.

Keywords: Innovation, Innovation capacity, Region, Self – governing region

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá možnosťami podpory inovácií na regionálnej úrovni. Cieľom príspevku je popísať spôsoby, akými môžu vyššie územné celky uplatňovaním originálnych a prenesených kompetencií ovplyvňovať tvorbu a difúziu inovácií v regióne, pričom je nevyhnutné prihliadať na špecifiká jednotlivých regiónov v závislosti od inovačných kapacít, ktorými disponujú.

Kľúčové slová: inovácie, inovačná kapacita, región, vyšší územný celok

Úvod

Podpora inovácií patrí v súčasnosti často diskutovaným problematikám. Napriek tomu, že budovanie znalostnej ekonomiky, podporu inovácií a transferu technológií deklaruje SR ako jednu zo svojich hlavných priorít, jednotlivé regióny Slovenska v inovačnej aktivite stále výrazne zaostávajú za vyspelými regiónmi Európy. Dôkazom toho sú výsledky rozličných inovačných indexov skúmajúcich inovačnú výkonnosť regiónov a krajín. V súvislosti s efektívnejšou a adresnejšou podporou inovácií sa stále viac do popredia dostáva trend podpory inovácií na nižších úrovniach riadenia. V podmienkach SR však úloha územných samospráv pri tvorbe inovácií nie je zrejmá. Kompetencie vyšších územných celkov sú značne obmedzené aj napriek decentralizačným procesom. Pri skúmaní možností podpory inovácií na regionálnej úrovni je nevyhnutné zodpovedať tri otázky: po prvé, aké sú kompetencie vyšších územných celkov v oblasti tvorby inovácií, po druhé, aký potenciál v oblasti inovácií vykazujú konkrétne regióny, resp. aká je ich inovačná kapacita a po tretie, ako je možné zlepšiť tvorbu a implementáciu inovácií v konkrétnych regiónoch, pričom je potrebné zaoberať sa špecifickými potrebami jednotlivých typov regiónov.

Teoretické východiská

V podmienkach SR dochádzalo k presunu kompetencií z orgánov štátnej správy na nižšie úrovne riadenia v rokoch 2002 – 2004. V týchto rokoch došlo k prenosu viac ako 400 kompetencií, a to buď v režime originálnych pôsobností, alebo v režime preneseného výkonu. Rozsah prenášaných kompetencií z orgánov štátu na územnú samosprávu vrátane vzťahov medzi nimi predstavujú základné rámcové podmienky procesu fiškálnej decentralizácie (Žárska, Kozovský, 2008). Kompetencie vyšších územných celkov ustanovuje Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Podľa §4, ods. 2, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti

štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja). Podľa § 3 tohto zákona, na samosprávne kraje prechádzajú pôsobnosti na úseku:

- pozemných komunikácií,
- dráh,
- cestnej dopravy,
- civilnej ochrany,
- sociálnej pomoci,
- územného plánovania,
- školstva,
- telesnej kultúry,
- divadelnej činnosti,
- múzeí a galérií,
- osvetovej činnosti,
- knižníc,
- zdravotníctva,
- humánnej farmácie,
- regionálneho rozvoja,
- cestovného ruchu.

Podľa vyššie spomínaného zákona, samosprávne kraje zabezpečujú plnenie svojich úloh zahrnutých v § 3 z vlastných rozpočtov; ide teda o originálne kompetencie vyšších územných celkov.

Na prenesený výkon štátnej správy sa vyšším územným celkom poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona. Zabezpečovanie prenesených kompetencií riadi, financuje aj kontroluje vláda. Podľa Ústavy SR samospráva musí plniť prenesenú pôsobnosť štátnej správy len v prípade súčasného naplnenia dvoch podmienok, a to že úloha bola na samosprávu prenesená zákonom a zároveň štát uhradza náklady preneseného výkonu. Podľa Zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, do prijatia prostriedkov štátneho rozpočtu vyšším územným celkom na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy môže vyšší územný celok použiť na úhradu týchto nákladov vlastné príjmy. Po prijatí prostriedkov štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy prostriedky štátneho rozpočtu vyšší územný celok zúčtuje v prospech svojho rozpočtu. Medzi prenesené kompetencie patrí oblasť matrík, stavebného poriadku, životného prostredia a časť kompetencií v oblasti školstva.

Kompetencie VÚC v oblasti podpory inovácií v SR

Návrh zákona o inováciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanovuje inovácie ako proces, ktorý významným spôsobom prispieva k rozvoju hospodárstva Slovenskej republiky, ďalej ustanovuje zámery štátu v tejto oblasti, úlohy orgánov verejnej správy v oblasti inovácií, formy podpory inovácií a informačný systém sledovania a hodnotenia inovačných procesov. Podľa návrhu tohto zákona je národný inovačný systém tvorený inštitúciami, programami a schémami vytvárajúcimi podmienky ovplyvňujúce rozvoj inovácií na zvýšenie konkurenčnej schopnosti hospodárstva Slovenskej republiky. Základnou funkciou inovačného systému je tvorba a realizácia inovačnej stratégie, ktorá spočíva v analýze, vytváraní a skvalitňovaní podmienok významných pre rozvoj inovačného podnikania a plnení úloh v metodologickej a koordinačnej oblasti.

Do národného inovačného systému patria orgány verejnej a štátnej správy a ostatné inštitúcie:

- vláda Slovenskej republiky,
- ministerstvá,
- Slovenská akadémia vied,
- Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, Štatistický úrad Slovenskej republiky,
- orgány územnej samosprávy,
- medzinárodné organizácie.

Z hľadiska riadenia inovačného procesu majú rozhodujúcu úlohu vláda Slovenskej republiky, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, Agentúra pre podporu a rozvoj inovácií, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Ministerstvo školstva Slovenskej republiky a Slovenská akadémia vied v spolupráci s ostatnými orgánmi štátnej a verejnej správy. Podpora inovácií sa uskutočňuje formou účelovej dotácie z verejných zdrojov.

Podľa návrhu zákona o inováciách, významnú úlohu v oblasti inovácií plnia aj orgány vyšších územných celkov a obcí. Európska únia venuje rozvoju inovácií na regionálnej úrovni veľkú pozornosť a smeruje tam aj veľká časť podporných fondov Európskej únie. Orgány územnej samosprávy nemajú v oblasti inovácií kompetencie a podľa návrhu zákona o inováciách je nevyhnutné doplniť ich do zákona 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Zákon bol doplnený Zákonom č. 334/2007 Z. z. z dňa 26. júna 2007, avšak kompetencie vyšších územných celkov v oblasti inovácií zákon naďalej neupravuje.

Možnosti využívania zdrojov VÚC na financovanie inovácií

Z uvedených údajov vyplýva, že financovanie vedy, výskumu a inovácií nepatrí ku kompetenciám samosprávnych krajov, avšak s cieľom zvyšovania zamestnanosti a rozvoja územia samosprávny kraj môže poskytovať finančné zdroje aj na financovanie inovácií. Podľa Beličkovej a kol. (2005) zo zdrojov samosprávy môžu byť financované:

- dotácie a návratné finančné výpomoci právnickým osobám, ktorých zakladateľom je VÚC, a to na konkrétne úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja svojho územia,
- dotácie obciam na svojom území ako účasť na financovaní spoločných úloh v záujme všestranného rozvoja územia VÚC,
- iným právnickým osobám a fyzickým osobám podnikateľom na svojom území VÚC môže poskytovať dotácie a návratné finančné výpomoci len z vlastných príjmov a na podporu verejnoprospešných činností, podnikania a zamestnanosti.

Z uvedeného vyplýva, že samosprávne kraje môžu podporovať inovácie napríklad prostredníctvom financovania, resp. kofinancovania priemyselných parkov, priemyselných zón, či klastrov. Napriek tomu až päť samosprávnych krajov – Košický, Nitriansky, Trenčiansky, Trnavský a Bratislavský samosprávny kraj v programovom rozpočte neuvádzajú žiadne ciele súvisiace s podporou inovácií, či podporou podnikateľského prostredia.

Žilinský samosprávny kraj rozpočtuje na roky 2010, 2011 aj 2012 konštantnú čiastku 10 520 € na zabezpečenie cieľa *Podpora inovačných aktivít vo firmách a organizáciách* a cieľa *Zabezpečenie kvalitných informačných zdrojov pre investorov a podnikateľov*. Výstupmi týchto cieľov je počet aktívnych účastníkov inovačného ocenenia za rok a počet druhov foriem informovania za rok.

Banskobystrický samosprávny kraj v programovom rozpočte na roky 2010 – 2012 rozpočtuje na podprogram *Podpora podnikateľského prostredia* 171 000 €. Zámerom podprogramu je „podpora podnikateľského prostredia, zlepšenie informovanosti, spoluorganizácia

medzinárodných projektov a vytvorenie expertnej skupiny MH SR“. Cieľovou hodnotou podprogramu je podpora rozvoja inovácií a podnikateľského prostredia prenosom zahraničných skúseností pomocou nových projektov a mapy služieb, pričom za merateľný výstup podprogramu kraj zvolil počet podporených, založených členských organizácií, klastrov a firiem zapojených do súťaže a akcií, ako aj počet informačných materiálov, štúdií, akcií a projektov.

Prešovský samosprávny kraj stanovil v programovom rozpočtovaní na roky 2010 – 2012 v podprograme *Regionálny rozvoj prvok Rozvoj podnikania*, ktorý stanovuje cieľ zvýšiť konkurencieschopnosť podnikateľskej základne v Prešovskom kraji. Ako merateľné výstupy sú uvádzané:

- vytvorené regionálne inovačné fórum PSK,
- počet informačných a poradenských aktivít v oblasti podpory rozvoja MSP a inovácií,
- katalóg investičných príležitostí v PSK,
- počet podujatí, na ktorých bol katalóg prezentovaný,
- počet projektov na podporu inovácií.

Na základe týchto zistení je možné skonštatovať, že v podmienkach SR nie je podpora inovácií zo strany samosprávnych krajov zaužívaná. Napriek tomu, že vyššie spomenuté tri samosprávne kraje (Banskobystrický, Prešovský a Žilinský kraj) podporu inovácií deklarujú vo svojich programových rozpočtoch, túto formu podpory je možné považovať za skôr symbolickú ako reálnu.

Na základe uvedených zistení je možné skonštatovať, že úroveň inovácií a inovačných procesov v regiónoch, resp. v samosprávnych krajoch Slovenskej republiky nedosahuje dostatočnú úroveň. S cieľom návrhu konkrétnych opatrení na zlepšenie podpory inovácií na regionálnej úrovni bola uskutočnená analýza klasifikujúca regióny na základe ich inovačnej kapacity. Metodológia analýzy vychádza z príspevku „A regional typology of innovation capacities in New Member States & Candidate Countries“ od autorov Emmanuel Müller, Arlette Jappe, Jean-Alain Héraud a Andrea Zenker zaoberajúceho sa typológiou regiónov na základe ich inovačnej kapacity v nových členských krajinách (NCK) a kandidátskych krajinách (KK). Uvedený prístup je zameraný na integráciu rôznych komponentov inovačnej kapacity na regionálnej úrovni vzhľadom na fakt, že socio– ekonomický rozvoj regiónu je aspoň čiastočne podmienený jeho inovačnou kapacitou. Podstatou je, aby inovačná kapacita nebola chápaná len ako investície do výskumu a vývoja (VaV), ale ako „schopnosť absorbovať a rozptyľovať nové poznatky“ a ako „potreba pre ich vytváranie a používanie.“ Na základe analýzy 35 ukazovateľov boli vytvorené tri komponenty popisujúce postavenie jednotlivých regiónov:

- inovačný potenciál,
- všeobecná úroveň vzdelávania,
- ekonomická dynamika a štruktúra, pričom zoskupovaním jednotlivých regiónov na základe ich spoločných znakov pri každom z troch komponentov umožnilo definovať päť typov regiónov:

- centrálné regióny (capital regions) - skupina A;
- regióny s potenciálom terciárneho rastu (regions with tertiary growth potential) - skupina B;
- regióny výrobných platformy (skilled manufacturing platforms regions) – skupina C
- regióny ohrozené úpadkom (industrially challenged regions) - skupina D;

- zaostávajúce poľnohospodárske regióny (lagging-behind agricultural regions) - skupina E.

Uvedená klasifikácia je uskutočnená na úrovni regiónov NUTS 2. Kritika vymedzenia regiónov podľa klasifikácie NUTS (napr. Sloboda, 2006) uvádza, že regióny úrovne NUTS 2 sú príliš heterogénne a neporovnateľné, keďže klasifikácia nedostatočne zohľadňuje klasické delenie regiónov a územné jednotky nesú prvky kombinácie rôznych regionalizačných kritérií a porušovania logických pravidiel regionalizácie. V súvislosti s kritickým zhodnotením územného usporiadania regiónov sa ukazuje ako vhodnejšie využívať klasifikáciu regiónov na úrovni NUTS 3.

Metodológia

Pre potreby nášho príspevku bolo vybraných sedem kritérií, čo predstavuje len malú časť pôvodného súboru kritérií, avšak do popredia vystupuje hneď niekoľko dôvodov. S cieľom výberu čo najobjektívnejších kritérií boli vybrané ukazovatele, ktoré sa zároveň najčastejšie vyskytujú pri hodnotení inovačnej výkonnosti v podobe indexov (Summary Innovation Index, Global Innovation Index). Zároveň bolo nevyhnutné zohľadniť význam kritérií z hľadiska ich relevantnosti na úrovni NUTS 3 a tiež problém s dostupnosťou údajov na uvedenej úrovni. Výsledkom bol výber nasledujúcich ukazovateľov:

1. Inovačný potenciál
 - a. Výdavky na výskum a vývoj (VaV) v % HDP
 - b. Zamestnanci VaV
2. Ekonomická štruktúra
 - a. Zamestnanosť v poľnohospodárstve
 - b. Zamestnanosť v priemysle
 - c. Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách
3. Všeobecná úroveň vzdelávania
 - a. Podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva s terciárnym vzdelaním
 - b. Podiel ekonomicky aktívneho obyvateľstva so sekundárnym a terciárnym vzdelaním.

Prvým krokom v rámci analýzy bolo vytvorenie indikátora *VaV*. Indikátor *VaV* predstavuje kritickú hodnotu, na základe ktorej je možné určiť prvotné rozdelenie regiónov z hľadiska tvorby poznatkov. Táto premenná bola vytvorená ako kompozitný indikátor, pričom zohľadňuje dva ukazovatele – hrubé domáce výdavky na výskum a vývoj a počet zamestnancov výskumu a vývoja. Pre indikátor *VaV* platí nasledovné:

Tab. 1 Kritické hodnoty indikátora *VaV*

hodnota indikátora <i>VaV</i> < 0,2	nízka úroveň tvorby poznatkov	regióny typu D, E
hodnota indikátora <i>VaV</i> 0,2 – 0,8	stredná úroveň tvorby poznatkov	regióny typu B, C
hodnota indikátora <i>VaV</i> > 0,8	vysoká úroveň tvorby poznatkov	regióny typu A

Indikátor *VaV* umožňuje jednoznačné zaradenie regiónov typu A, dodatočná analýza v prípade regiónov A má len charakter overenia. V prípade regiónov typu B a C, resp. D a E je nevyhnutné sledovať ďalšie kritériá. S cieľom určenia konkrétnych typov regiónov je potrebné preskúmať ostatné ukazovatele. V tabuľke 2 sú zosumarizované kritériá určujúce príslušnosť k jednotlivým typom regiónov na základe vyššie uvedených ukazovateľov. Hraničné hodnoty jednotlivých ukazovateľov určujúce príslušnosť k danému typu regiónov sú

výsledkom analýzy údajov v pôvodnom prístupe autorov Müller et al. (2006) a tiež zohľadnenia konkrétnych podmienok na území Slovenska.

Tab. 2 Kritické hodnoty ukazovateľov

Regióny typu A	<ul style="list-style-type: none"> • Zamestnanosť v poľnohospodárstve < 10% • Zamestnanosť v priemysle <20% • Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách > 5% • Podiel ekonomicky aktívnych obyvateľov s terciárnym vzdelaním >20%
Regióny typu B	<ul style="list-style-type: none"> • Zamestnanosť v poľnohospodárstve < 10% • Zamestnanosť v priemysle <20% • Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách < 5% • Podiel ekonomicky aktívnych obyvateľov s terciárnym vzdelaním < 20%
Regióny typu C	<ul style="list-style-type: none"> • Zamestnanosť v poľnohospodárstve < 10% • Zamestnanosť v priemysle > 20% • Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách < 5% • Podiel ekonomicky aktívnych obyvateľov s terciárnym vzdelaním < 20%
Regióny typu D	<ul style="list-style-type: none"> • Zamestnanosť v poľnohospodárstve < 10% • Zamestnanosť v priemysle > 20% • Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách < 5% • Podiel ekonomicky aktívnych obyvateľov s terciárnym vzdelaním < 20%
Regióny typu E	<ul style="list-style-type: none"> • Zamestnanosť v poľnohospodárstve > 10% • Zamestnanosť v priemysle < 20% • Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách < 5% • Podiel ekonomicky aktívnych obyvateľov s terciárnym vzdelaním < 20%

Následne je možné definovať základné charakteristiky každého typu regiónov a tiež formulovať konkrétne opatrenia a návrhy pre jednotlivé typy regiónov, a to jednak všeobecné, vyplývajúce z pôvodného prístupu autorov Müller et al. (2006), na druhej strane odporúčania vlastné, vyplývajúce z analýzy sekundárnych údajov pre každý región jednotlivo a zohľadňujúce kompetencie vyšších územných celkov pri podpore inovácií.

Výsledky

Prvým krokom analýzy bolo vytvorenie kompozitného indikátora *VaV*. Jednotlivé regióny Slovenska na úrovni NUTS 3 dosiahli nasledovné hodnoty indikátora *VaV*:

Tab. 3 Výsledné hodnoty indikátora *VaV* pre regióny SR

Kraj	Hodnota indikátora <i>VaV</i>
Bratislavský kraj	1,00000
Trnavský kraj	0,09222
Trenčiansky kraj	0,20896
Nitriansky kraj	0,11248
Žilinský kraj	0,13497

Banskobystrický kraj	0,10724
Prešovský kraj	0,06805
Košický kraj	0,23555

Z uvedeného je možné vytvoriť prvotné začlenenie regiónov na základe úrovne tvorby poznatkov. Z tabuľky je zrejmé, že k regiónom typu A je možné zaradiť len Bratislavský kraj na základe hodnoty indikátora *VaV*. Strednú úroveň tvorby poznatkov dosahujú dva kraje – Trenčiansky a Košický, čo umožňuje zaradiť tieto regióny k regiónom typu B, resp. C. Konkrétne zaradenie je možné až po uskutočnení ďalšej analýzy. Do skupiny regiónov D a E s nízkou úrovňou tvorby poznatkov boli zaradené ostatné regióny Slovenska – Trnavský, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický a Prešovský kraj.

Tab. 4 Zatriedenie regiónov SR podľa indikátora *VaV*

Regióny typu A	Bratislavský kraj
Regióny typu B, C	Trenčiansky kraj Košický kraj
Regióny typu D, E	Trnavský kraj Nitriansky kraj Žilinský kraj Banskobystrický kraj Prešovský kraj

Tab. 5 Hodnoty ukazovateľov v regiónoch SR

	Zamestnanosť v priemysle	Zamestnanosť v poľnohospodárstve	Zamestnanosť v poznatkovo intenzívnych službách	Podiel obyv. s terciárnym vzdelaním	Podiel obyv. so sekundárnym a terciárnym vzdelaním
Bratislavský kraj	11,28%	0,97%	10,44%	30,59%	96,12%
Trnavský kraj	32,94%	4,69%	1,76%	13,87%	95,68%
Trenčiansky kraj	36,01%	3,56%	1,52%	13,50%	96,58%
Nitriansky kraj	26,74%	6,24%	1,75%	12,05%	92,79%
Žilinský kraj	26,88%	3,40%	1,39%	15,25%	94,69%
Banskobystrický kraj	21,74%	5,85%	2,49%	14,83%	90,79%
Prešovský kraj	22,81%	5,91%	1,60%	13,48%	91,45%
Košický kraj	21,97%	3,90%	2,40%	12,54%	95,26%

Na základe ďalších ukazovateľov sa potvrdila pozícia Bratislavského kraja ako regiónu typu A s nízkymi hodnotami zamestnanosti v priemysle a v poľnohospodárstve a relatívne vysokým percentom zamestnanosti v poznatkovo intenzívnych službách a tiež vysokým podielom obyvateľstva s terciárnym vzdelaním. Je potrebné podotknúť, že percento obyvateľstva s dosiahnutým sekundárnym vzdelaním je v prípade všetkých regiónov Slovenska veľmi priaznivé (nad 90%). Ostatné regióny Slovenska dosahujú veľmi podobné hodnoty ukazovateľov oboch komponentov. Všetkých sedem regiónov je možné charakterizovať zamestnanosťou v priemysle vyššou než 20%, nízkou zamestnanosťou v poľnohospodárstve (maximálna hodnota je 6,24% v Nitrianskom kraji) a tiež relatívne nízkou zamestnanosťou v poznatkovo intenzívnych službách (maximálna hodnota 2,49%

v Banskobystrickom kraji). Je zrejme, že tieto znaky sú charakteristické pre regióny skupiny C a D. Výsledné rozdelenie slovenských regiónov je nasledovné.

Tab. 6 Výsledné zatriedenie regiónov SR podľa inovačnej kapacity

Kraj	Typ regiónu
Bratislavský kraj	región typu A
Trnavský kraj	región typu D
Trenčiansky kraj	región typu C
Nitriansky kraj	región typu D
Žilinský kraj	región typu D
Banskobystrický kraj	región typu D
Prešovský kraj	región typu D
Košický kraj	región typu C

Následne je možné aplikovať charakteristiku konkrétnych regiónov a formulovať opatrenia pre jednotlivé regióny, a to jednak návrhy všeobecné, vyplývajúce z pôvodného prístupu autorov Müller et al. (2006), ale tiež opatrenia konkrétne - pokiaľ hovoríme o podpore inovácií zo strany územnej samosprávy, je zrejme, že na financovanie resp. inú formu priamej podpory niektorých opatrení a návrhov nemá územná správa kompetencie ani prostriedky.

Centrálne regióny – skupina A

Regióny skupiny A koncentrujú najvyšší potenciál na koherentný rozvoj v rámci Európskej únie. Centrálne regióny majú všetky predpoklady na to, aby sa zaradili medzi základné prvky budúcej poznatkovo založenej Európy. Vedúcu pozíciu regióny dosiahli prevažne poskytovaním služieb iným regiónom a pôsobením v pozícii mediátora medzi národnou a globálnou ekonomikou. Centrálne regióny sú charakterizované vysokou vzdelanostnou úrovňou, relatívne vysokými výdavkami na výskum a vývoj, nízkou zamestnanosťou v poľnohospodárstve a v priemysle a vysokou, resp. zvyšujúcou sa zamestnanosťou v poznatkovo intenzívnych službách. Konkrétne silné stránky charakterizujúce Bratislavský kraj ako centrálny región sú predovšetkým vysoké percento obyvateľstva s dosiahnutým sekundárnym vzdelaním, vysoké percento vysokoškolsky vzdelaného obyvateľstva, pomerne vysoké výdavky na IKT a tiež pomerne vysoký a rýchly rast ukazovateľov inovačných indexov.

Všeobecné odporúčania pre udržanie a zlepšenie pozície regiónov:

- uskutočňovať aktivity v oblasti technologického predvídania, snažiť sa identifikovať kľúčové technológie a vytvoriť charakteristické profily regionálnych silných stránok,
- investovať do rozvoja regionálnej identity a vízie globálneho centra vzhľadom na rozvoj infraštruktúry,
- udržiavať a rozvíjať vysokú vzdelanostnú úroveň, ktorá môže predstavovať najvýznamnejšie dlhodobé aktívum; klásť dôraz na získavanie vyššieho počtu výskumníkov a zabezpečiť možnosti kariérneho postupu výskumníkov (napríklad prostredníctvom dlhodobých zmlúv); zabezpečiť tréningové programy a celoživotné vzdelávanie výskumníkov a iných pracovníkov zahrnutých do procesu tvorby inovácií.

Odporúčania s ohľadom na kompetencie vyšších územných celkov:

S ohľadom na kompetencie vyšších územných celkov je v prípade centrálnych regiónov s cieľom zvyšovania inovačnej výkonnosti a inovačných kapacít regiónu možné uskutočnenie niekoľkých aktivít:

- využívanie politických poradenských služieb, napr. vo forme technologického predvídania za účelom vytvorenia konsenzu o ďalšom smerovaní regiónu,
- podpora aktivít oficiálnych konzultačných a poradenských fór s cieľom podpory podnikateľského prostredia a inovačnej kultúry v regióne,
- podpora tvorby priaznivej inovačnej klímy formou súťaží a kampaní,
- uskutočňovanie dopadového manažmentu, predovšetkým v oblasti výskumu, vývoja a inovácií.

Regióny výrobných platformy – skupina C

Regióny skupiny C môžu byť chápané ako produkčná platforma. Zaoštvávajú v oblastiach technologického aj ekonomického rozvoja, avšak ich výhoda spočíva v ich pozícii offshore - centra poskytujúceho relatívne výhody (nízke produkčné náklady, nízka cena práce, pôdy,...).

Všeobecné odporúčania pre udržanie a zlepšenie pozície regiónov:

- klásť dôraz na investovanie do absorpčných kapacít a na tvorbu poznatkov, predovšetkým formou získavania kvalifikovaných výskumných pracovníkov a ich ďalšieho vzdelávania,
- vytvoriť rozvojovú stratégiu kombinujúcu exogénny rozvoj (napr. vo forme priamych zahraničných investícií) s endogénnym rozvojom,
- podporovať infraštruktúru transferu technológií a transfer znalostí, napr. formou podpory mobility výskumných pracovníkov.

Odporúčania s ohľadom na kompetencie vyšších územných celkov:

- podporovať vznik inovácií v samotných službách poskytovaných na úrovni samospráv, predovšetkým organizačných a procesných inovácií, ale aj koncepčných inovácií, výsledkom ktorých je často výhodnejšia kontraktácia verejných služieb,
- udržiavať vysokú vzdelanostnú úroveň v regióne a zvyšovať kvalitu sekundárneho vzdelávania obyvateľstva predovšetkým s ohľadom na požiadavky konkrétnych odvetví a zamestnávateľov pôsobiacich v regióne; podporovať zapájanie absolventov stredných škôl do praxe,
- uskutočňovať priamu a nepriamu podporu výskumu, vývoja a inovácií vo firmách, predovšetkým vo forme podpory:
 - sektorových inovačných programov vo výrobe,
 - organizačných inovácií vrátane elektronického obchodu,
 - technologického transferu medzi firmami.

Regióny ohrozené úpadkom – skupina D

Regióny typu D patria medzi regióny vážne ohrozené úpadkom. Tieto regióny sa z rôznych príčin stávajú perifériami a sú ohrozené predovšetkým migráciou obyvateľstva z regiónu. Sú charakterizované veľmi nízkou úrovňou tvorby poznatkov, vysokou zamestnanosťou v priemysle a nízkou zamestnanosťou v poľnohospodárstve. Príčinou ich krízového stavu je často chýbajúca regionálna vízia a často nemajú vybudované regionálne povedomie v otázkach riadiacich kapacít.

Všeobecné odporúčania pre udržanie a zlepšenie pozície regiónov:

- podporovať účasť uvedených regiónov na európskych regionálnych iniciatívach a ich integráciu do medziregionálnych partnerstiev,

- uskutočňovať dôkladné analýzy každého z regiónov vzhľadom na heterogenitu regiónov v skupine,
- podporovať získavanie know how,
- zvyšovať vzdelanostnú úroveň v regióne, a to predovšetkým prostredníctvom celoživotného vzdelávania,
- podporovať mobilizáciu endogénnych kapacít a kolektívne úsilie o sebaurčenie.

Odporúčania s ohľadom na kompetencie vyšších územných celkov:

Štrukturálne problémy regiónov skupiny D sú najkomplexnejšie, preto vyžadujú pozornosť a kreativitu v politických prístupoch. V prípade regiónov typu D je vhodné:

- uskutočniť opatrenia súvisiace s vytvorením regionálnej identity, a to napr. prostredníctvom využívania technologického predvídania,
- stanoviť priority pre ďalší rozvoj regiónu, vytvoriť víziu budúceho smerovania regiónu, ktorá by bola v zhode s demografickými podmienkami, infraštruktúrou, vzdelanostnou úrovňou a pod. v regióne,
- uplatňovať regionálne strategické plánovanie s jasným cieľom zlepšenia situácie v regióne,
- podporovať vznik inovácií v samotných službách poskytovaných na úrovni samospráv, predovšetkým organizačných a procesných inovácií, ale aj koncepčných inovácií, výsledkom ktorých je napríklad kontraktácia verejných služieb.

Záver

Je zrejmé, že samotná inovačná kapacita slovenských regiónov dosahuje s výnimkou Bratislavského kraja veľmi nízku úroveň. Je problematické vyžadovať podporu inovácií, pokiaľ neexistuje zázemie na ich tvorbu. Je preto potrebné zvážiť, či je nevyhnutné, aby sa samosprávne kraje zaoberali podporou inovácií, pričom v súčasnosti nie sú splnené základné predpoklady pre rozvoj inovačných procesov a v jednotlivých regiónoch existuje významný priestor pre zlepšovanie inovačných kapacít – ako nevyhnutné sa javí zvyšovanie informačnej gramotnosti obyvateľstva, zvyšovanie kvality vzdelávania obyvateľstva, skvalitňovanie a sprístupnenie technickej infraštruktúry v oblasti informačno-komunikačných technológií čo najväčšiemu počtu obyvateľov, podporovanie rozvoja podnikateľského prostredia a sektorovej diverzifikácie s cieľom zvyšovať podiel služieb na celkovom HDP. Pokiaľ budú jednotlivé samosprávne kraje zodpovedne plniť funkcie, ktoré im ustanovuje Zákon o samosprávnych krajoch, je predpoklad, že tak zabezpečia celkový rozvoj regiónu, čím nepriamo podporia aj inovácie v danom regióne.

Zoznam literatúry

- BELIČKOVÁ, K. a kol. (2005): Verejné rozpočty. Vydavateľstvo EKONÓM, 2005. ISBN 80-225-2077-2
- MÜLLER, E., JAPPE, A., HÉRAUD, A., ZENKER, A. (2006): A regional typology of innovation capacities in New Member States & Candidate Countries. Fraunhofer ISI Karlsruhe, University of Applied Sciences, Heidelberg , Université Louis Pasteur, Strasbourg. ISSN 1438-9843. Dostupné online na: <http://econstor.eu/bitstream/10419/29295/1/513984445.pdf>
- SLOBODA, D. (2006): Slovensko a regionálne rozdiely. Teórie, regióny, indikátory, metódy. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava, 2006.

URBANČÍKOVÁ, N., ČERNÁKOVÁ, V., ŠOLTÉS, T. (2011): Návrh strategického informačného systému v regionálnom plánovaní medzi východným Slovenskom a Ukrajinou. Inštitút regionálneho a komunálneho rozvoja, Technická univerzita v Košiciach. ISBN 978-80-553-0664-3

ŽÁRSKA, E., KOZOVSKÝ, D. (2008): Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Vydavateľstvo EKONÓM, 2008. ISBN 978-80-225-2466-7

Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy. Ministerstvo financií SR, 2010. <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3513>

Návrh zákona o inováciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2006.

Policy framework for the European Inventory on research and innovation policies measures, ERAWATCH. <http://cordis.europa.eu/erawatch/index.cfm?fuseaction=about.collaboration>

REGDAT. Databáza regionálnej štatistiky, Štatistický úrad SR. <http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/>

Rozpočet Košického samosprávneho kraja. www.vucke.sk

Rozpočet Prešovského samosprávneho kraja. www.vucpo.sk

Rozpočet Banskobystrického samosprávneho kraja. www.vucbb.sk

Rozpočet Žilinského samosprávneho kraja. www.zask.sk

Rozpočet Nitrianskeho samosprávneho kraja. www.unsk.sk

Rozpočet Trnavského samosprávneho kraja. www.trnava-vuc.sk

Rozpočet Trenčianskeho samosprávneho kraja. www.tsk.sk

Rozpočet Bratislavského samosprávneho kraja. www.region-bsk.sk

Summary innovation index. Pro Inno Europe. <http://www.proinno-europe.eu/page/summary-innovation-index-0>

The Global Innovation Index 2011. <http://www.globalinnovationindex.org/gii/>

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.

Zákon č. 334/2007, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Adresa autorky

Ing. Veronika Černáková

Katedra regionálnych vied a manažmentu

Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Košiciach

B. Němcovej 32, Košice

Tel.: +421 55 602 2476

Email: veronika.cernakova@tuke.sk

Manažment znalostí a zamestnanci verejnej správy SR

Anna Čepelová

Abstract: Knowledge management at the beginning of the new millenium becomes a key element of any thriving economy, state-based economy and using knowledge. The knowledge economy is possible to say if the main production factor in the state of knowledge, skills and experience. It is also purposeful management development, acquisition, dissemination and use of knowledge that labor gains in the learning process.

Keywords: knowledge management, public administration, Slovak republic

Abstrakt: Manažment znalostí ako získavanie, uchovávanie a zdieľanie znalostí spôsobom, ktorý človeku umožňuje lepšie vykonávať jeho prácu sa v súčasnosti stáva nevyhnutnosťou efektívneho fungovania verejnej správy. Cieľom príspevku je sumarizovať najvýznamnejšie teoretické prístupy k aplikácii poznatkov znalostnej ekonomiky v podmienkach pôsobenia subjektov verejnej správy v Slovenskej republike.

Kľúčové slová: znalostný manažment, verejná správa, Slovenská republika

Úvod

Manažment znalostí sa na začiatku nového tisícročia stáva kľúčovým prvkom každej prosperujúcej ekonomiky štátu, ekonomiky založenej a využívajúcej znalosti. O znalostnej ekonomike je možné hovoriť vtedy, ak hlavným produkčným faktorom sa stávajú znalosti, vedomosti, zručnosti a skúsenosti. Zároveň je to cieľavedomé riadenie tvorby, získavania, šírenia a využívania poznatkov, ktoré pracovná sila získava v procese učenia sa.

Nakoľko manažment znalostí zaznamenáva v súčasnosti veľký rozvoj, je nevyhnutné aby sa zamestnanci verejnej správy priebežne vzdelávali, nadobúdali stále viac poznatkov a vedomostí, aby dochádzalo k zlepšeniu ich výkonu, k zlepšeniu ich vzťahu k občanom. Zavedenie manažmentu znalostí znamená v organizáciách verejnej správy realizovať celý komplex zmien, zaviesť nové poznatky, v prvom rade je mu potrebné porozumieť. Dokázať správne implementovať a využívať princípy manažmentu znalostí v štátnej správe a samospráve predpokladá správne identifikovať procesy organizácie, ochotu zamestnancov dlhodobo sa vzdelávať, identifikovať a zavádzať celý rad zmien v organizácii práce, a podobne. Manažment znalostí smeruje k odstráneniu neefektívnych prvkov, návykov a postupov každého jednotlivca a tým aj organizácie ako celku.

Oblasť verejnej správy sa už tradične spája s riešením otázky svojej neefektívnosti, nepružnosti a priam až konzervatívneho charakteru často krát výrazne zaostávajúceho za modernizačnými trendmi v spoločnosti. V riadení verejnej správy je preto potrebné realizovať posun od tradičných modelov riadenia verejnej správy k inovačnému riadeniu a procesom vedenia ľudí (Vereš, Balážová, 2006).

Prechod od tradičných modelov riadenia každej organizácie verejnej správy a ich posun k procesnému riadeniu vytvára jeden z predpokladov pre úspešnú aplikáciu manažmentu

znalostí. Z toho dôvodu sa časť tejto monografie bude orientovať aj na inovačné prvky a procesné riadenie v inštitúciách verejnej správy.

Znalostný manažment je výsledkom efektívneho využívania existujúcich a dôverne známych informačných technológií, ktoré napomáhajú zbieraniu, zhromažďovaniu, triedeniu, uchovávaniu a prezentácii relevantných informácií v organizácii takým spôsobom, ktorý napomôže zamestnancom a manažérom získať požadované informácie z konkrétnej oblasti, pri riešení problémov, v procese prijímania rozhodnutí, pri plánovaní, organizovaní, vedení zamestnancov a podobne.

Manažment znalostí

Pojem manažment znalostí, ako už bolo uvedené, nie je pojmom novým. V odbornej literatúre bol manažment znalostí cielene definovaný začiatkom deväťdesiatych rokov 20. storočia. Manažment znalostí figuruje v reálnych podmienkach už stáročia a spája sa s prácou filozofov, učiteľov, kňazov ako aj politikov. Vychádzajúc z uvedeného poznania, je možné povedať, že manažment znalostí využíva poznatkovú základňu rôznych vedných disciplín. V minulosti a dnes sa manažment znalostí spája s pojmi, ako sú filozofia, správa dokumentov, informatika, umelá inteligencia, expertné a znalostné systémy, riadenie ľudských zdrojov a podobne.

Všeobecne je manažment znalostí definovaný ako získavanie, uchovávanie a zdieľanie znalostí takým spôsobom, ktorý človeku umožňuje lepšie vykonávať jeho prácu a smeruje k tomu, aby každý proces v organizácii vytváral pridanú hodnotu.

Mládková Ľ. definuje manažment znalostí ako riadenie znalostí a znalostných pracovníkov (Truneček, 2004).

Americkí autori Alavi, M. a Leidner, D. (1999) charakterizujú manažment znalostí ako systematický, organizovaný proces, ktorý sa orientuje na získavanie, organizovanie a komunikovanie znalostí, či už explicitne vymedzených alebo skrytých, navzájom medzi ľuďmi tak, aby tieto znalosti mohli využiť na zefektívnenie a zvýšenie ich vlastnej produktivity práce.

Truneček, J. (2001) manažment znalosti označil za prepojenie tých ktorí vedia, s tými, ktorí potrebujú vedieť, pričom dochádza k premene osobných znalostí na znalosti organizácie.

Pojem manažment znalostí sa v minulosti a v súčasnosti spája najmä s podnikovou sférou, čo je pochopiteľné a správne. V súčasnosti, v spojitosti s budovaním spoločnosti založenej na znalostiach je stále viac potrebné hovoriť o znalostiach aj v inštitúciách štátnej správy a samosprávy. I táto, nezisková súčasť národného hospodárstva sa musí podieľať na formovaní znalostnej spoločnosti. Nakoľko verejný, neziskový sektor ako súčasť každej ekonomiky, nemožno vylúčiť, nezačleniť ho do formovania ekonomiky založenej a aktívne využívajúcej znalosti.

Samostatne definovať manažment znalostí z pohľadu verejnej správy nie je ťažké. I tu platí nielen všeobecná definícia manažmentu znalostí, ale aj iné publikované definície. I napriek uvedenému, by jedna z definícií manažmentu znalostí mohla znieť:

„Manažment znalostí je možné definovať ako proces získavania, koordinovania, rozširovania, tvorby a využívania znalostí za účelom zlepšenia základných procesov. Cieľom implementácie manažmentu znalostí je zvýšiť efektívnosť, hospodárnosť a výkonnosť inštitúcií verejnej správy.“

Vychádzajúc z vyššie uvedených definícií, ako aj samotného pojmu manažment znalostí, je možné konštatovať: Manažment znalostí v sebe spája dva pojmy a to pojem manažment a pojem znalosti. Cieľom manažmentu, riadenia každej organizácie je efektívne zabezpečenie plánovania, koordinovania, vedenia a kontroly organizácie. Uvedené základné prvky manažmentu sa využívajú aj v procese riadenia znalostí. Správne vykonaná implementácia manažmentu znalostí v organizáciách verejnej správy si vyžaduje aplikovať zmeny v procese plánovania, koordinovania všetkých procesov v organizácii, zabezpečenie vedenia zamestnancov tak, aby boli ochotní a schopní realizovať potrebné zmeny a samozrejme správne realizovanie procesu dlhodobej kontroly. Druhým pojmom, z ktorého sa vychádza pri definovaní manažmentu znalostí sú znalosti.

Znalosti je potrebné získavať, aktívne využívať v riadení nielen z krátkodobého, ale najmä z dlhodobého hľadiska v každej organizácii, inštitúcie verejnej správy nevynímajúc.

Znalosť – poznatok má charakter vysvetlenia ako informácie efektívne využiť v kontexte existujúcich poznatkov a skúseností. V porovnaní s ostatnými podnikovými zdrojmi, znalosti majú špecifické vlastnosti, ktoré vo svojej práci naformuloval Wiig, K. (1997):

- znalosti sú nehmotné a ťažko merateľné;
- znalosti sa v procesoch nespotrebovávajú, niekedy používaním rastú;
- znalosti široko-spektrálne ovplyvňujú každú organizáciu;
- znalosti nie je možné kúpiť;
- znalosti nie sú konkurenčné, môžu sa používať v rôznych procesoch v rovnakom čase. (Wiig, K. – De Hoog, R. – Van Der Spek, R. 1997)

Tabuľka 1: Explicitné, implicitné a tacitné znalosti

	Typ znalostí		
	Explicitné	Implicitné	Tacitné
Popis	Formalizovaná alebo zdokumentovaná znalosť, ktorá je väčšinou dobre štruktúrovaná a jednoducho prenositeľná. Je prevažne spracovaná prostredníctvom výpočtovej techniky.	Znalosť, ktorá je uložená v hlavách pracovníkov. Je možné ju kedykoľvek transformovať do explicitnej podoby.	Znalosť ukrytá v hlavách jednotlivcov. Nie je ľahké, je až nemožné ju pretransformovať do explicitnej podoby, nedá sa formalizovať alebo zdokumentovať
Príklad	Dokumenty, manuály, počítačové kódy a pod.	Znalosť procesu a jeho podmienok v hlave vlastníka procesu a pod.	Znalosť experta v určitej oblasti, získané skúsenosťou, atď.

Zdroj: Bureš, 2007

Explicitné znalosti je možné vyjadriť formálnym jazykom, je možné ich napísať, nakresliť alebo inak znázorniť. Je možné ich formalizovať, prenášať, ukladať, archivovať. Je možné ich vyjadriť prostredníctvom dát. Implicitné znalosti sú potom tiché znalosti, ktoré je možné formalizovať. Väčšina tichých znalostí je viazaná na podvedomie ľudí. Uznáva sa, že pre väčšinu organizácií majú rozhodujúci význam. Tacitne znalosti sa vytvárajú na základe interakcie explicitných znalostí a skúseností, zručnosti, intuície, predstáv, mentálnych modelov a podobne. Tento typ znalostí má subjektívny charakter. Viaže sa na osobnosť človeka a je veľmi ťažké ich prenášať a vyjadrovať. Človek, ktorý je ich nositeľom o ich existencii nemusí vedieť (Truneček, 2004).

Princípy manažmentu znalostí a verejná správa

Aplikácia zásad a princípov manažmentu znalostí sa v podmienkach slovenského hospodárstva môže javiť ako problematika nová. Možno konštatovať, že je tomu tak, aj keď pohľad do minulosti a súčasnosti vyspelých ekonomík sveta ukazuje, že aktívny prístup a využívanie znalostí v hospodárskej praxi je problematikou, ktorá si prešla svojim historickým vývojom. Získavanie, využívanie a uchovávanie znalostí ako jedného z dôležitých aktív každej organizácie sa v priebehu niekoľko desaťročí vyvíjal. Vyšpecifikovali sa tak dva základné historické prúdy a to euroamerické a japonské chápanie manažmentu znalostí.

Euroamerické chápanie manažmentu znalostí vychádza zo základných princípov americkej a európskej manažérskej školy. Preferuje aktívny prístup k využívaniu výpočtovej techniky v procese získavania, spracovania, uchovávaní a využívania znalostí. Primárne využíva explicitné znalosti, t.j. znalosti, ktoré sú vyjadrené v hmotnej, merateľnej podobe a spravidla sú uložené v podnikovom informačnom procese. Tieto znalosti majú objektívny charakter, dajú sa jednoducho kvantifikovať a priradiť ich ku konkrétnemu problému. V procese práce so znalosťami sa využíva umelá inteligencia a aplikujú sa matematické a štatistické metódy a postupy. Euroamerické ponímanie manažmentu znalostí preferuje budovanie a aktívne využívanie podnikových a manažérskych informačných systémov v procese riadenia organizácie, ktorej práca je založená na znalostiach.

Japonské chápanie manažmentu znalostí korešponduje s japonskou kultúrou, históriou a vývojom krajiny. V procese získavania, spracovania, uchovania a využívania znalostí preferuje ľudí, zamestnancov. Považuje ich za základný zdroj a nástroj na získanie a využívanie znalostí v organizácií. Efektívnosť organizácie je výsledkom aktívneho prístupu k zamestnancom, k zapájaniu zamestnancov do procesu vzdelávania, rozširovania a využívania znalostí, vedomostí v organizácií. Japonské ponímanie manažmentu znalostí využíva najmä implicitné znalosti, t.j. znalosti, vedomosti, informácie, ktoré sú uložené v mozgu človeka. Tvoria sa ako prienik explicitných znalostí a intuície, prostredníctvom skúseností jednotlivca, osobných predstáv, schopností a zručností, ktoré zamestnanec získal v priebehu svojho života, pri výkone zamestnania, v procese učenia sa.

V poslednom desaťročí prevláda nielen v odborných kruhoch, ale aj v praxi názor, že ak chce byť organizácia úspešná, konkurencieschopná a efektívna v dlhodobom horizonte, je potrebné prepojiť technické znalosti a znalosti ľudí. I keď tento názor je všeobecne známy, v mnohých inštitúciách sa však ťažko realizuje. A to i z toho dôvodu, že aktívny prístup k riadeniu a využívaniu znalostí v organizácií si vyžaduje zmeniť návyky, pohľady a myslenie nielen jednotlivca, ale často aj skupiny ľudí, zamestnancov, manažérov a majiteľov podniku nevynímajúc.

Manažment znalostí rozlišuje dva základné prístupy v procese získavania a využívania znalostí. Rozlišuje sa kodifikačný a personifikačný prístup. Kodifikačný prístup sa opiera o využívanie informačných technológií. Jeho princípom je oddelenie znalostí od ľudí, ktorí ich vytvorili a ich utriedenie do databázy tak, aby v spojení s inými znalosťami boli využité na rôzne účely. Personifikačný prístup vychádza z neformálneho stretávania sa ľudí. Princípom je získavanie a poskytovanie explicitných informácií so súvisiacimi implicitnými znalosťami, ktoré sa viažu ku špecifickej udalosti a to prostredníctvom metódy „od človeka k človeku“ t.j. priamym kontaktom (Dvořáková, Z., 2007).

V rámci uskutočňujúcich sa zmien v riadení a organizácii inštitúcií verejnej správy sa stretávame s oboma princípmi získavania a využívania znalostí v praxi. Dôslednejšie zavádzanie a využívanie výpočtovej techniky v procesoch štátnej správy a samosprávy vytvárajú reálne podmienky pre aktívne využívanie znalostí v prospech nielen inštitúcie, ale najmä v prospech zákazníka – občana. Kodifikačný prístup v práci so znalosťami v inštitúciách verejnej správy sa podieľa na tvorbe databáz, ktoré sú zdieľané a využívané niekoľkými organizáciami verejnej správy súčasne. Tieto spoločné databázy zjednodušujú prístup ku konkrétnym informáciám, dátam, čím vytvárajú reálne predpoklady pre tvorbu inštitúcií, ktoré z jedného miesta obslúžia viac občanov z rozličnými problémami. Ide o poskytnutie viacerých služieb občanom z jedného miesta. Tieto centrá pre občanov, ktoré aktívne pracujú z existujúcimi databázami jednak šetria čas a finančné prostriedky občanov. Pozitíva sa dostávajú aj na strane takýchto organizácií, nakoľko tieto si musia špecifikovať svoje procesy, čím sa vnáša poriadok do procesu ich riadenia. Dlhodobo si vytvárajú databázy, ktoré v súčinnosti s procesmi zvyšujú produktivitu práce zamestnancov a priamo vplývajú na efektívnosť inštitúcie ako celku. Nákup výpočtovej techniky, síce predstavuje pri pomerne širokom aparáte štátnej správy a samosprávy zvýšené náklady, avšak aj tu sa ukazuje, že z dlhodobého hľadiska dochádza k zníženiu nákladov na administratívu, riadenie a fungovanie organizácie. Nezanedbateľnú úlohu zohráva využívanie spoločných databáz aj v procese internej a externej kontroly. Prepojenie jednotlivých subjektov verejnej správy zjednodušuje kontrolu ich činnosti, čím sa zabezpečujú požiadavky na objektivnosť, efektívnosť, účelnosť, hospodárnosť a transparentnosť organizácie v systéme, v ktorom subjekt vykonáva svoju činnosť. Tieto, ako i ďalšie výhody, ktoré vyplývajú z aplikácie kodifikačného prístupu v oblasti riadenia verejnej správy, poukazujú na skutočnosť, že je i naďalej potrebné sústrediť všetku pozornosť zodpovedných pracovníkov na dôslednú aplikáciu a využívanie výpočtovej techniky v inštitúciách štátnej správy a samosprávy.

V riadení inštitúcií verejnej správy sa stretávame aj personifikačným prístupom, ktorý je založený na získavaní, využívaní a uchovávaní informácií na základe neformálnych vzťahov. Pre organizácie verejnej správy sú typické vzťahy a väzby medzi jednotlivými zložkami, ktoré sa zakladajú na prísne formalizovaných pravidlách a postupoch (k formalizácii pravidiel o organizácii VS bližšie pozri Geffert, (2010)), čo je z hľadiska výkonu týchto inštitúcií pochopiteľné. Proces získavania, spracovania, poskytovania a uchovávaní informácií je formálne upravený v konkrétnych zákonoch, predpisoch a nariadeniach. V práci so znalosťami v organizáciách verejnej správy je možné identifikovať neformálne prejavy správania sa zamestnancov, rovnako ako v podnikateľskom prostredí. Priamy kontakt zamestnancov verejnej správy v procese odovzdávania si najmä implicitných znalostí, vedomostí vedie a vytvára predpoklad pre neustále vzdelávanie sa zamestnancov, ich rozvoj čím priaznivo vplýva na ich pracovný výkon.

Záver

Potreba zavádzania manažmentu znalostí v organizáciách verejnej správy je výsledkom nielen tlaku Európskej únie, ale aj celosvetových trendov. Neustále rastú požiadavky občanov na informácie. Respondenti sa vyjadrili takmer jednoznačne, že pociťujú neustáli rastúci tlak zo strany občana na množstvo a najmä kvalitu informácií.

Správanie sa občanov, ich rastúce požiadavky na rýchle a pravdivé informácie je prirodzeným javom, ktorý vyplýva z celospoločenských potrieb. Každodenné zmeny v prostredí, v spoločnosti, vytvárajú predpoklady na zvyšovanie požiadaviek občana. V inštitúciách verejnej správy sa musí zabezpečiť naplnenie jedného z ich cieľov, a tým je včasné poskytovanie správnych informácií, v správnom čase a na správnom mieste. Občan,

rovnako ako zákazník v súkromnom sektore, je klient, ktorý má svoje požiadavky. Uspokojenie potrieb občana prostredníctvom inštitúcií verejnej správy musí byť základným cieľom nielen spoločnosti, ale aj jej inštitúcií ako aj každého jej zamestnanca. Spokojný občan je výsledkom dobre a správne fungujúcej organizácie verejnej správy. Na splnenie uvedeného cieľa je potrebné, v organizáciách verejnej správy, aktívnejšie využívať informačno-komunikačné technológie, dôslednejšie aplikovať prvky procesného riadenia, venovať zvýšenú pozornosť riadeniu ľudských zdrojov a dodržiavať legislatívne a etické normy, dodržiavať transparentnosť a účelnosť inštitúcií verejnej správy. Rastúci tlak občana na kvalitu a kvantitu informácií vytvára pozitívny predpoklad, potrebu na zavedenie manažmentu znalostí v organizáciách verejnej správy.

Zoznam literatúry

- ALAVI, M. – LEIDNER, D.: 1999. Knowledge Management Systems: Issues, Challenges, Benefits. <http://cais.isworld.org/article>, 1999.
- BUREŠ, V.: 2007. Znalostní management a proces jeho zavádění. Průvodce pro praxi. Praha. Grada Publishing, a.s., 2007, ISBN 978-80-247-1978-8.
- ČEPELOVÁ, A. a kol.: Verejná správa a spoločnosť založená na vedomostiach, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, Čepelová = 43,37%, ISBN 978-80-7097-842-9
- DVOŘÁKOVÁ, Z. a kol. 2007: Management lidských zdrojů. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-893-4.
- GEFFERT, R. 2010. *Etika vo verejnej správe*. Košice: FVS UPJŠ, s. 26 – 41. ISBN 978-80-7097-826-9.
- TRUNEČEK, J.: 2004. Management znalosti. Praha, Vydalo nakladatelství C. H. Beck, s. 12, ISBN 80-7179-884-3.
- TRUNEČEK, J.: 2001. Příprava manažeru pro třetí tisíciletí. In.: Moderní řízení, roč. 36.
- VĚREŠ – BALÁŽOVÁ: 2006. Nové přístupy k řízení místnej samosprávy. Dostupné online <http://www.avs-rvc.sk/NPM%20pre%20AKE%20SR.ppt> [cit.17.11.2008]
- WIIG, K. – DE HOOG, R. – VAN DER SPEK, R.: 1997. Supporting Knowledge Management: A Selection of Methods and Techniques, Expert systems with Applications, s. 15 – 27, 1997.

Adresa autorky

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.
UPJŠ FVS v Košiciach
Popradská 66, Košice
anna.cepelova@upjs.sk

Komparácia samosprávnych krajov Slovenskej republiky na základe vybraných ukazovateľov regionálnej diferenciacie

Zuzana Hrabovská

Abstract: Contemporary regional development can be considered as a determinant of economic development of countries. In this context emerges the question of identifying the most important determinants of regional differentiation. Aim of this paper is to describe a differentiated approach to the development and application of regional policy tools based on the definition of the dominant factors causing economic, social and economic disparities between regions in the Slovak Republic.

Keywords: regional development, regional disparities, local government, Slovak republic

Abstrakt: Rozvoj regiónov možno v súčasnosti považovať za kľúčový determinant ekonomického rozvoja krajín. V tejto súvislosti vystupuje do popredia otázka identifikácie najvýznamnejších determinantov regionálnej diferenciacie. Cieľom príspevku je načrtnúť diferencovaný prístup k tvorbe a aplikácii nástrojov regionálnej politiky na základe vymedzenia dominantných faktorov zapríčínujúcich ekonomické, hospodárske a sociálne rozdiely medzi regiónmi v podmienkach Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: regionálny rozvoj, regionálne disparity, územná samospráva, Slovenská republika

Úvod

V súčasnosti sa svetoví i domáci ekonómovia zaoberajú čoraz intenzívnejšie hľadaním odpovedí na otázky súvisiace s regionálnym rozvojom. Problematika globalizácie ako postupného vzájomného prepájania národných ekonomík, ako aj riešenie dôsledkov stále pretrvávajúcej hospodárskej krízy, podnecuje k hľadaniu zdrojov ďalšieho ekonomického rozvoja. Práve regióny sa v tejto súvislosti javia ako perspektívne priestorové štruktúry, v ktorých sa nachádza významný rozvojový potenciál nie len jednotlivých priestorových útvarov, ale aj ekonomického rastu krajiny ako celku.

Cieľom príspevku je prostredníctvom vybraných ukazovateľov regionálnej diferenciacie poukázať na kľúčové negatívne javy regionálneho rozvoja samosprávnych krajov Slovenskej republiky a naznačiť možné nástroje zastavenia prehlbovania regionálnych rozdielov. Čiastkovým cieľom predkladaného príspevku je prostredníctvom identifikácie najvýznamnejších vývojových tendencií regionálnej diferenciacie samosprávnych krajov Slovenskej republiky poukázať na možné faktory konkurencieschopnosti rastúcich regiónov, ktoré by bolo možné rozvíjať aj v zaostalejších regiónoch.

Historické súvislosti vzniku regionálnych disparít v Slovenskej republike

Problematika identifikácie a kvantifikácie regionálnych disparít sa v posledných rokoch stávajú predmetom odborného skúmania nie len vedecko-výskumných pracovníkov univerzít, Slovenskej akadémie vied, ale vďaka širokej medializácii aj predmetom aktívneho záujmu širokej verejnosti. Stretávame sa so sofistikovaným prístupom k regionálnemu výskumu v rôznorodých vedných disciplínach - geografii, sociológii, politológii či v regionálnych

vedách. Na druhej strane je negatívnym javom takejto širokej diskusie o regionálnych problémoch často účelová a demagogická interpretácia na politickej scéne.

Spoločným cieľom regionálneho rozvoja by malo byť naplnenie cieľov, ktoré definuje zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v § 3:

- a) odstraňovať alebo zmiernovať nežiaduce rozdiely v úrovni hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja a územného rozvoja regiónov a zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj regiónov,
- b) zvyšovať ekonomickú výkonnosť, konkurencieschopnosť regiónov a rozvoj inovácií v regiónoch pri zabezpečení trvalo udržateľného rozvoja,
- c) zvyšovať zamestnanosť a životnú úroveň obyvateľov.

Problémy regionálnej diferenciacie regiónov Slovenska vyplývajú z viacerých negatívnych javov, ktoré sú dôsledkom vývoja spoločnosti a ekonomiky pred rokom 1989. Typické negatívne dôsledky ekonomických nástrojov v období rokov 1948 – 1989 sumarizuje Korec (2005, s. 35 – 37):

1. Zlá odvetvová štruktúra priemyslu:

- a) dominujúce odvetvia boli energeticky veľmi náročné,
- b) v roku 1990 Slovensko pokrývalo len 70% svojej spotreby energie,
- c) spotreba energie na jednotku HDP bola na Slovensku trikrát vyššia ako v krajinách EÚ,
- d) ceny energie boli na Slovensku regulované štátom a boli výrazne nižšie ako v krajinách západnej Európy,
- e) t. j. existovala celková netransparentnosť cien výrobkov a konkurencieschopnosti priemyslu.

2. Priemysel bol síce rozmiestnený pomerne rovnomerne, ale nekvalifikovane riadený územný rozvoj priemyslu viedol k vzniku disproporcií medzi potenciálom regiónov a požiadavkami priemyslu:

- a) nedostatok pracovných síl v mieste lokalizácie priemyslu mal za následok veľkú dochádzku do zamestnania,
- b) niektoré oblasti zostali z pohľadu množstva pracovných síl priemyselne nerozvinuté (regióny Prešova a Nitra),
- c) veľké disproporcie vznikli medzi primárnymi zdrojmi energie a miestami lokalizácie odvetví náročných na energiu.

3. na rozvoj priemyslu a vlastne celej regionálnej štruktúry Slovenska nepriaznivo vplývali aj niektoré nedostatky v organizácii a riadení priemyslu:

- a) 100 %-ným vlastníkom priemyslu bol štát – štátne podniky mali centrálné riadenie,
- b) prezamestnanosť v priemysle – v roku 1989 v ňom pracovalo až 35% ekon. aktívneho obyvateľstva (pričom na Slovensku bola fakticky 100% zamestnanosť),
- c) priemyselné podniky Slovenska pracovali v umelom trhu krajín RVHP,
- d) neexistoval štandardný trh – trhové hospodárstvo, ktoré by prinútilo priemysel k významnejšej transformácii.

4. extenzívnym rozvojom priemyslu bolo narušené životné prostredie

- a) dôsledkom bolo znižovanie strednej dĺžky života, rast chorobnosti,
- b) poškodzovanie lesných porastov,
- c) zhoršenie kvality vôd v povrchových tokoch.

Okrem negatívnych dôsledkov vývoja priemyslu možno konštatovať aj negatíva vo vývoji urbanizácie (t. j. podiel obyvateľstva žijúceho v mestách) v rokoch 1948 – 1989. V roku 1948 bolo územie Slovenska veľmi slabo urbanizované (v mestách žilo len cca 25% obyvateľov (bolo tu len 7 miest s počtom obyvateľov nad 20 000, 1 mesto malo viac ako 50 000 a 1 viac

ako 100 000 obyvateľov). Úroveň urbanizácie v tomto období bola ovplyvnená najmä zaostávaním rozvoja priemyslu, značnou emigráciou obyvateľstva (do Rakúska, USA, Kanady, Francúzska), násilným vyst'ahovaním cca 200 000 Maďarov a Nemcov po druhej svetovej vojne. Najintenzívnejšia urbanizácia bola zaznamenaná v rokoch 1960 – 1980 ako dôsledok prudkej migrácie z vidieka do miest, prirodzeného prírastku obyvateľstva ako aj výsledok administratívneho pričleňovania okolitých prevažne vidieckych obcí k mestám.

V období pred rokom 1989 bola urbanizácia chápaná ako nástroj na vyrovnávania regionálnych rozdielov medzi mestom a dedinou a mala zabezpečiť aj vyrovnávanie rozdielov medzi Českom a Slovenskom.

Dôsledky neprirodzeného vývoja slovenských miest (Korec, 2005, s. 41) sa prejavili po roku 1989, keď procesy transformácie ekonomiky spôsobili najväčšie problémy v malých a stredných mestách (a ich regiónoch), ktorých rozvoj v období komunistickej éry sa opieral hlavne o industrializáciu. Najpostihnutejšími stali práve oblasti juhu stredného Slovenska, severovýchodného a východného Slovenska, kde vedľa malých miest absentujú veľké mestá.

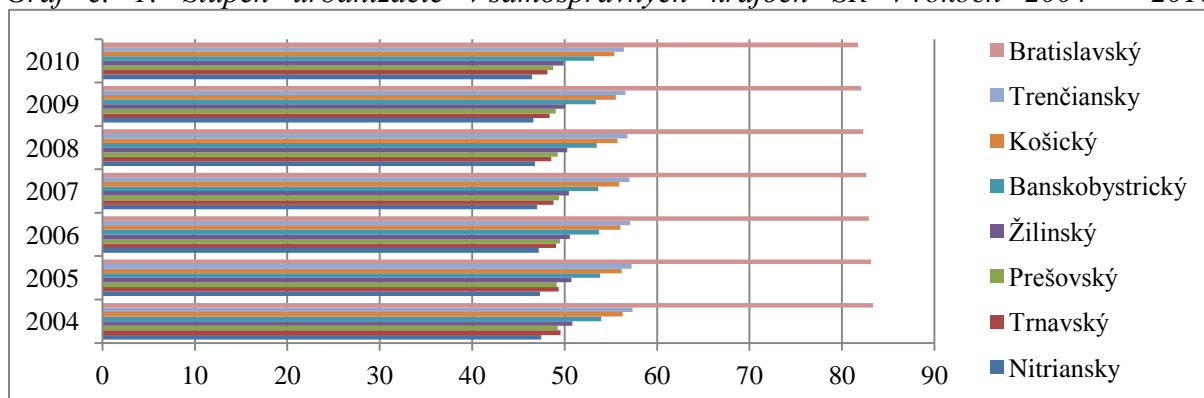
V súčasnosti môžeme konštatovať, že miera urbanizácie v samosprávnych krajoch Slovenskej republiky sa dlhodobo pohybuje na úrovni okolo 55 % (Tabuľka č. 1, Graf č. 1), pričom typickou charakteristikou je, že najväčšia urbanizovanosť je v regiónoch, kde je najnižšia nezamestnanosť, najvyššia priemerná mesačná mzda a najvyšší podiel hrubého domáceho produktu na obyvateľa. Vychádzajúc z dostupných údajov Štatistického úradu SR možno uviesť, že najvyššia miera urbanizovanosti je v Bratislavskom, Trenčianskom a Košickom samosprávnom kraji.

Tabuľka č. 1: Stupeň urbanizácie v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010

Kraj SR	Stupeň urbanizácie (v %)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bratislavský	83,36	83,15	82,91	82,62	82,3	82,07	81,71
Trnavský	49,57	49,35	49,07	48,79	48,57	48,37	48,13
Trenčiansky	57,36	57,26	57,12	56,99	56,8	56,6	56,41
Nitriansky	47,47	47,34	47,19	47,02	46,8	46,63	46,47
Žilinský	50,84	50,72	50,58	50,47	50,3	50,09	49,9
Banskobystrický	53,97	53,84	53,72	53,64	53,47	53,36	53,21
Prešovský	49,25	49,13	49,54	49,4	49,25	49,05	48,76
Košický	56,27	56,17	56,03	55,89	55,72	55,54	55,39
SR spolu	55,55	55,42	55,35	55,21	55,03	54,87	54,68

Zdroj: upravené podľa Štatistického úradu SR

Graf č. 1: Stupeň urbanizácie v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Z uvedených údajov týkajúcich sa urbanizácie Slovenska možno konštatovať nerovnomerný vývoj regiónov a existenciu významných regionálnych rozdielov, ktoré možno kvantifikovať rôznymi ekonomickými ako aj neekonomickými ukazovateľmi.

Faktormi regionálnej diferenciacie sa zaoberá viacero domácich i zahraničných autorov, pričom sú tieto faktory sumarizované do rôznych kategórií. Korec (2005, s. 70 – 124) uvádza týchto desať faktorov regionálnej diferenciacie:

1. Primárny potenciál územia,
2. Územno – správne členenie štátu ,
3. Faktor sídelnej hierarchie,
4. Faktor makropolohovej atraktivity (západno-východný gradient),
5. Faktor charakteru osídlenia,
6. Faktor osobitostí demografických štruktúr (rómske etnikum),
7. Faktor „veľkej“ dopravnej infraštruktúry ,
8. Faktor historickej marginality – vývoj počtu obyvateľov podľa okresov,
9. Faktor (nevýhodnej) ekonomickej špecializácie regiónov,
10. Faktor depresnosti priľahlých regiónov susedných štátov.

Hampl (2001, s. 45) považuje za dominantné faktory regionálnej diferenciacie transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy tieto faktory:

1. **Faktor sídelnej hierarchie** - hlavné mestá štátov a veľké mestá disponujú významným ekonomickým a sociálnym potenciálom, majú silný podiel terciérneho a kvartérneho sektora, sú územno-správnymi centrami a sprostredkovateľmi ideí prichádzajúcich zvonku, majú lepšiu sociálnu a technickú infraštruktúru a priaznivejšiu demografickú (vzdelanostnú) štruktúru, majú veľa predností vo vzťahu k úspešnosti transformačného procesu;
2. **Faktor makropohy (tzv. západno-východný gradient)** - štáty v blízkosti západnej štátnej hranice, resp. v blízkosti hraníc s bývalými štátmi západnej Európy majú lepšie podmienky pre ekonomický a sociálny rozvoj;
3. **Faktor ekonomickej špecializácie** - orientácia na „zlé“ priemyselné odvetvie, prípadne orientácia na jeden ťažiskový priemyselný závod a poľnohospodársku výrobu spôsobuje sklon k tzv. „ekonomickému kolapsu“ v dôsledku stagnácie alebo zníženia výkonnosti ekonomických subjektov.

Jedným z najcharakteristickejších sprievodných javov spoločenskej a ekonomickej transformácie na Slovensku sa stal rýchly nárast regionálnych disparít v ich potenciáloch, životných podmienkach i rozvojových disponibilítach atď. Hlavným dôvodom vzniku a prehĺbovania regionálnych rozdielov sú rozdielne možnosti regiónov prispôbiť sa požiadavkám ekonomickej sociálnej transformácie, adaptovať sa na nové rozvojové podmienky. Prejavuje sa tu aj odlišnosť štartovacích pozícií jednotlivých regiónov. Tieto rozdiely sú však podmienené komplexom dispozícií potenciálových (najmä ekonomických a ľudských zdrojov), infraštruktúrnych, civilizačno-kultúrnych, ale i polohových, ktoré zvyšujú, resp. redukujú ich rozvojové dispozície i atraktivitu. (Gajdoš, 2006)

Vychádza z predpokladu, že prehĺbovanie regionálnych rozdielov u nás sa viac-menej ukončilo a základný vzorec regionálnej štruktúry v makroúrovni je „*bohatý severozápad a chudobný juhovýchod*“. V tomto kontexte je potom reálne očakávať, že v najbližších rokoch nastane diferenciacia na mikroúrovni, pričom výraznejšie vystúpi do popredia vplyv vnútorných zdrojov regiónov, predovšetkým široko chápaného ľudského potenciálu (Korec, 2005, s. 89).

Vychádzajúc z dostupných informácií o špecifikách aktuálneho stavu a vývojových trendov sídelno-regionálnej situácie Slovenskej republiky, možno konštatovať, že rozdiely medzi regiónmi sú ovplyvňované viacerými rôznorodými činiteľmi s dominanciou ekonomických, infraštruktúrnych faktorov. Globalizačné procesy možno v súvislosti s aktuálnou situáciou regionálnej diferenciacie v podmienkach Slovenskej republiky vnímať ako negatívny jav, ktorý vplýva na posilňovanie situácie významných ekonomických rozdielov medzi regiónmi. V rámci globalizácie totiž dochádza k preferovaniu regiónov, ktoré majú priaznivé podmienky na budúci rozvoj (najmä kvalitný ľudský potenciál), čo tieto regióny zvýhodňuje a tým dochádza k prehľbovaniu už existujúcich regionálnych rozdielov.

Najvýznamnejšími trendami v regionálnom rozvoji sú podľa Gajdoša (2005, s. 116 – 118) tieto skutočnosti:

- a) **prehľbovanie fragmentácie a polarizácie slovenskej spoločnosti** pričom základnými líniami polarizácie spoločnosti sú horizontálna sociálno-priestorová diferenciacia, a tiež vertikálna sociálnoekonomická polarizácia;
- b) **značne sa vychyľuje sociálno-priestorová situácia SR**, kde dochádza prehĺbeniu regionálnych disparít a ku koncentrácii sociálnych a ekonomických problémov v určitých územiach a regiónoch. Jasnejšie sa formuje línia vymedzujúca skupinu regiónov s pomerne dobrými rozvojovými dispozíciami, a nepomerne väčšiu skupinu regiónov, ktorú charakterizuje nerovnomerný hospodársky, ale i sociálny rozvoj (v smere od Bratislavy na východ republiky sa komplikujú podmienky sociálno-ekonomického rozvoja regiónov);
- c) **jasne sa vyčleňujú problémové, marginálne regióny** - ide o regióny, kde sa kumulujú problémy ekonomické s problémami sociálnymi, s kvalitou ľudských zdrojov, s infraštruktúrnou vybudovanosťou, komunikačnou a informačnou napojenosťou atď., ktoré v podmienkach pôsobenia trhu nie sú atraktívne a konkurencieschopné.
- d) **profilujú sa regióny chudoby** - najmä regióny východného a južnej časti stredného Slovenska, ktoré sú charakteristické vysokým počtom nezamestnaných a dlhodobo nezamestnaných, rastom počtu sociálne odkázaných, nízkymi príjmami ekonomicky aktívneho obyvateľstva, nízkym ekonomickým rozvojom ako i nedostatočnou civilizačnou (infraštruktúrna) vybavenosťou a ekonomická neatraktívnosťou týchto regiónov;
- e) **prehľbuje sa sociálny charakter regionálnych disparít** – v pozadí regionálnych rozdielov stojí aj diferenciacia v sociálnej a demografickej štruktúre, v miere nezamestnanosti, v životnej úrovni ale i v podmienkach sociálnej dynamiky (individuálnej, rodinnej...), ako i migrácii obyvateľstva, ktorá je nimi vyvolaná;
- f) **prehľbuje sa regionálna diferenciacia v miere nezamestnanosti** - regióny s vysokou mierou nezamestnanosti sú predovšetkým hospodársky znevýhodnené a periférne regióny, ktoré boli negatívne ovplyvnené nielen štruktúrnymi zmenami, ale i nízkou vzdelanostnou úrovňou a značnou sociálnou marginalizáciou a sú charakteristické i prostredím, ktoré vytvára špecifickú etnickú kultúru a sociálnu izoláciu od sociálnych sietí hlavného prúdu spoločnosti;
- g) **profilujú sa problémové sociálne skupiny** (rómska populácia, mládež, staršia generácia, mladé rodiny, neúplné rodiny, dlhodobo nezamestnaní, ľudia s nižším vzdelaním);
- h) **ľudský potenciál (najmä kvalitný) je rozmiestnený veľmi nerovnomerne**;
- i) **problémovými sa stávajú vidiecke oblasti** – problémovosť vyplýva z nedostatočne rozvinutej ekonomickej infraštruktúry, útlmu poľnohospodárstva, ale aj z nízkeho stupňa ľudského kapitálu, ktorý je spájaný predovšetkým so vzdelaním;

- j) kvalitný ľudský potenciál slabne a vytráca sa najmä z rurálneho prostredia;
- k) prehlbujú sa problémy malých obcí.

Prehľad najvýznamnejších ukazovateľov regionálnej diferenciácie krajov Slovenskej republiky v rokoch 2004 - 2010

Načrtnuté najvýznamnejšie problémové črty regionálneho rozvoja a vzniku regionálnych disparít (podiel podnikov, objem tržieb v priemysle, priemerná mzda, podiel hrubého domáceho produktu na obyvateľa a ďalších) dokumentujú nerovnomerný ekonomický vývoj regiónov na úrovni NUTS III v Slovenskej republike (t. j. na úrovni samosprávnych krajov).

V ďalšej časti príspevku prinášame prehľad vybraných ukazovateľov ekonomickej a sociálnej diferenciácie ôsmich samosprávnych krajov v Slovenskej republike.

Tabuľka č. 2 a Tabuľka č. 3 sumarizujú vývoj počtu podnikov a počtu fyzických osôb podnikateľov v samosprávnych krajoch Slovenskej republiky, pričom z uvedených údajov je možné konštatovať jednoznačnú dominanciu Bratislavského samosprávneho kraja, pričom v roku 2010 predstavoval počet podnikov v tomto kraji 35 %-ný podiel na všetkých podnikoch v Slovenskej republike a 15 %-ný podiel na celkovom počte fyzických osôb podnikateľov.

Tabuľka č. 2: Počet podnikov v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010

Kraj SR	Podniky spolu						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bratislavský	22364	25505	28866	31975	39236	43034	49600
Trnavský	6602	7554	8585	9444	10991	11886	13197
Trenčiansky	7737	8452	9187	9622	10988	11107	11854
Nitriansky	6678	7453	8547	9468	11666	12422	14352
Žilinský	7464	8444	9336	9983	11760	12246	13451
Banskobystrický	7183	8060	8883	9655	10805	11341	12573
Prešovský	7311	8401	9324	9980	11535	12077	13178
Košický	8868	9841	10683	10683	12952	13296	14796
SR spolu	74207	83710	93411	101574	119933	127409	143001

Zdroj: upravené podľa Štatistického úradu SR

Tabuľka č. 3: Počet fyzických osôb podnikateľov v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010

Kraj SR	Fyzické osoby podnikatelia						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bratislavský	59873	59890	62906	63101	63573	63227	62549
Trnavský	39079	40099	42733	43768	45570	45470	44493
Trenčiansky	40039	40327	44063	44251	46461	45942	45604
Nitriansky	44932	46160	48849	50088	52830	52552	51637
Žilinský	51092	52761	55293	57121	59830	59213	58939
Banskobystrický	38485	40076	42198	43358	45045	44538	44573
Prešovský	47547	48592	51883	55741	61168	60066	59808
Košický	39331	39189	40321	42213	43744	42859	42705
SR spolu	360378	367094	388246	399641	418221	413867	410308

Zdroj: upravené podľa Štatistického úradu SR

Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa je vo všeobecnosti považovaný za jeden z najtypickejších ukazovateľov rozvoja regiónu.

Výhodou tohto ukazovateľa je jeho pomerne jednoduchá konštrukcia ako aj štatistická zistiteľnosť.

Tabuľka č. 4: Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2008*

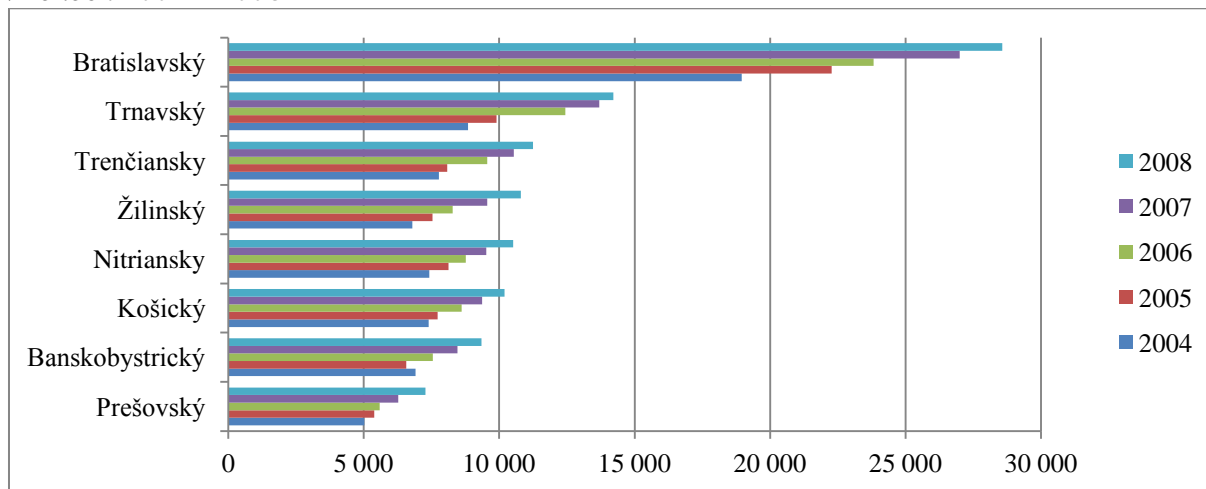
Kraj SR	Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa (v EUR)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Bratislavský	18951	22274	23824	26996	28575
Trnavský	8852	9896	12444	13690	14216
Trenčiansky	7769	8081	9559	10535	11248
Nitriansky	7414	8123	8762	9516	10508
Žilinský	6793	7539	8276	9563	10794
Banskobystrický	6910	6565	7549	8463	9345
Prešovský	5022	5384	5590	6267	7276
Košický	7395	7721	8609	9374	10193
SR spolu	69106	75582	84614	94403	102155

Zdroj: upravené podľa Štatistického úradu SR

*poznámka: ku dňu predloženia príspevku neboli dostupné údaje za roky 2009 a 2010

Vychádzajúc z údajov uvedených v Tabuľke č. 4 (a Grafu č. 2) je zrejmé, že najvyššie hodnoty regionálneho hrubého domáceho produktu dlhodobo dosahuje Bratislavský samosprávny kraj a z ostatných krajov nasledujú Trnavský, Trenčiansky a Žilinský kraj.

Graf č. 2: Regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2008



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

V samosprávnych krajoch, ktoré dosahujú najvyššie hodnoty regionálneho hrubého domáceho produktu je charakteristická najnižšia nezamestnanosť (Tabuľka č. 5 a Graf č. 2). V rámci sledovaného je možné konštatovať, že Bratislavský, Trnavský a Trenčiansky samosprávny kraj dosahovali najnižšie hodnoty miery nezamestnanosti (na úrovni Bratislavský kraj 3,6 – 8,2 %, Trnavský kraj 6,2 – 12,5 %, Trenčiansky kraj 4,7 – 10,2 %). Na druhej strane negatívna situácia v nezamestnanosti v Banskobystrickom kraji (18,2 – 26,6 %), Prešovskom kraji (13,0 – 22,9 %) a Košickom kraji (13,5 – 25,2 %) sa odrazila aj v najnižších hodnotách regionálneho hrubého domáceho produktu. Paradoxné pritom je, že napr. v Prešovský kraj dosiahol v roku 2010 druhý najväčší počet fyzických osôb podnikateľov. Tento relatívne

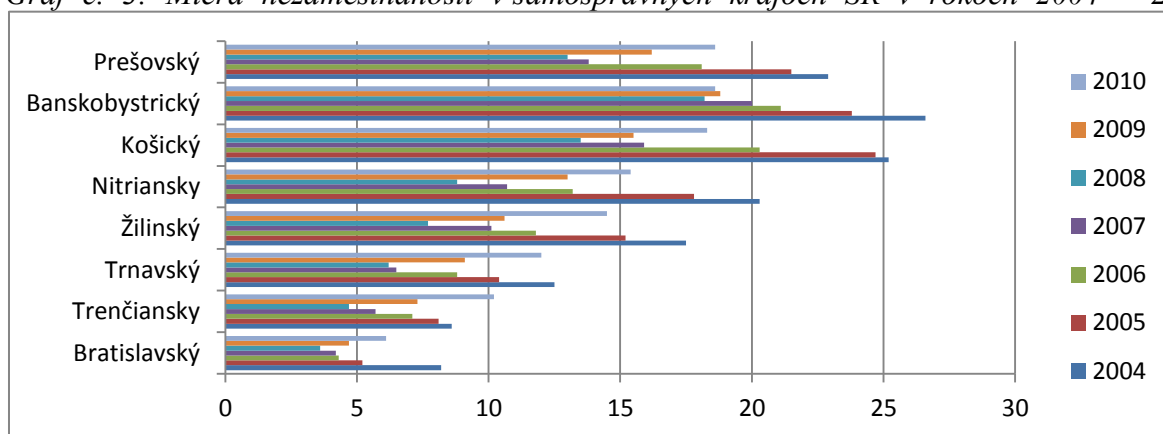
pozitívny fakt sa však nijako zásadne nepremietol do vykazovanej miery nezamestnanosti ani do úrovne dosiahnutého objemu regionálneho hrubého domáceho produktu na obyvateľa.

Tabuľka č. 5: Miera nezamestnanosti v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010

Kraj SR	Miera nezamestnanosti (v %)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bratislavský	8,2	5,2	4,3	4,2	3,6	4,7	6,1
Trnavský	12,5	10,4	8,8	6,5	6,2	9,1	12
Trenčiansky	8,6	8,1	7,1	5,7	4,7	7,3	10,2
Nitriansky	20,3	17,8	13,2	10,7	8,8	13	15,4
Žilinský	17,5	15,2	11,8	10,1	7,7	10,6	14,5
Banskobystrický	26,6	23,8	21,1	20	18,2	18,8	18,6
Prešovský	22,9	21,5	18,1	13,8	13	16,2	18,6
Košický	25,2	24,7	20,3	15,9	13,5	15,5	18,3
SR spolu	18,1	16,2	13,3	11	9,6	12,1	14,4

Zdroj: upravené podľa Štatistického úradu SR

Graf č. 3: Miera nezamestnanosti v samosprávnych krajoch SR v rokoch 2004 – 2010



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Za hlavný dôvod vzniku a prehlbovania regionálnych rozdielov možno považovať rozdielne možnosti regiónov prispôbiť sa požiadavkám ekonomickej a sociálnej transformácie, rozdielne faktory konkurencieschopnosti a ďalšieho rozvoja. Nemenej dôležitá je aj schopnosť adaptovať sa na nové podmienky, úroveň efektivity verejnej správy, resp. funkčný legislatívny, inštitucionálny či administratívny rámec regionálnej politiky.

Záver

Proces regionalizácie Slovenska je procesom nevyhnutného identifikovania rozvojových disparít, ale aj kvalitatívnych a kvantitatívnych charakteristík a konkurenčných výhod regiónov Slovenskej republiky. Vymedzovanie regiónov Slovenska na základe uvedených charakteristík je nevyhnutné aj vo vzťahu k širšiemu európskemu priestoru a definovaným cieľom politiky súdržnosti Európskej únie. Vstupom do Európskej únie v dôsledku rozšírenia ekonomického priestoru čiastočne zvýraznila naša nepriaznivá regionálna situácia (veľké medziregionálne rozdiely nielen v priestore SR, ale aj medzi našimi regiónmi a regiónmi krajín EÚ). Situácia v riešení a zmiernení medziregionálnych disparít sa, vychádzajúc z uvedených štatistických údajov, javí ako dlhodobá sa nemeniaca. Napriek tomu je však

potrebné neustále hľadať alternatívne možnosti regionálneho rozvoja, ktoré možno vidieť v rozvoji klastrových aktivít, implementácií inovačných prvkov, rozvoji a podpore čiastkových projektov rozvoja vidieka a cestovného ruchu a v neposlednom rade v zvyšovaní kvality ľudského potenciálu a kvality života v regiónoch.

Poznámka: Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/0288/10 Progresívne trendy posudzovania finančnej situácie a merania výkonnosti v územnej samospráve.

Zoznam literatúry

- GAJDOŠ, P. 2008. *Vývoj regionálnych disparít na Slovensku – málo rozvinuté regióny*. [online] [cit. 29.10.2011]. Dostupné na internete: http://www.elis.sk/download_file.php?product_id=1339
- GAJDOŠ, P. 2005. *Diferenciácia regionálneho rozvoja Slovenska a jej sociálno-priestorové súvislosti a dopady*. [online] [cit. 29.10.2011]. Dostupné na internete: <http://www.cers.tuke.sk/cers2005/doc/Gajdos>.
- HAMPL, M. a kol. 2001. *Regionální vývoj, specifika české transformace, evropská transformace a obecní teorie*. Praha: DemoArt, 2001. ISBN 80-902686-6-8.
- IRA, V., PAŠIAK, J., FALŤAN, L., GAJDOŠ, P. 2005. *Podoby regionálnych odlišností na Slovensku*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2005. ISBN 80-855544-39-3.
- KOREC, P. 2004. Faktory podmieňujúce regionálnu diferenciáciu Slovenska. In: Acta Universitatis Mathiae Belii, Geografické štúdie, Banská Bystrica 2004, č. 12, s. 76 – 90.
- KOREC, P. 2005. *Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989 – 2004*. Bratislava: Geografika. ISBN 80-969338-0-9.
- KOŽIAK, R. 2008. *Zmierňovanie regionálnych disparít prostredníctvom regionálnej politiky*. Banská Bystrica: EF UMB, 2008. ISBN 978-80-8083-573-6.
- LIPTÁKOVÁ, K. 2008. *Ľudský potenciál ako faktor endogénneho regionálneho rozvoja*. Banská Bystrica: EF UMB, 2008. ISBN 978-80-8083-601-6.
- SLOBODA, D. 2006. Slovensko a regionálne rozdiely – teórie, regióny, indikátory, metódy. [online] [cit. 29.10.2011]. Dostupné na internete: http://www3.ekf.tuke.sk/re/Disparity%20a%20perifernost/Regionalne%20disparity/Slovensko_a_regionalne_rozdiely.pdf
- SLOBODNÍKOVÁ O. 2009. *Geografické aspekty regionálneho rozvoja*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009. ISBN 978-80-8083-877-5.
- zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja

Adresa autorky

Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Fakulta verejnej správy
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66, Košice
zuzana.hrabovska1@upjs.sk

Model CAF ako účinný nástroj pre riadenie vo verejnej správe

Daniela Kollárová – Andrea Tománková

Abstract: Quality management systems are becoming a necessity not only for businesses but also increasingly for public administration at all levels. One of the self-assessment tools for public administration is the CAF. CAF, also known as the Common Assessment Framework is designed for self-assessment and subsequent improvement of all types of organizations in public administration. In our contribution we devote space practical example of the use of quality management systems at public universities and obtained partial results.

Keywords: public administration, methods of quality management, model CAF, case study, UCM in Trnava

Abstrakt: Systémy manažérstva kvality sa stávajú nevyhnutnosťou nielen pre podniky, ale čoraz viac aj pre verejnú správu na všetkých jej úrovniach. Jedným z nástrojov samohodnotenia určených pre verejnú správu je model CAF. Model CAF, označovaný aj ako Spoločný hodnotiaci rámec, je určený pre sebahodnotenie a následné zlepšovanie všetkých druhov organizácií vo verejnej správe. V našom príspevku venujeme priestor praktickému príkladu využívania systémov manažérstva kvality na verejnej vysokej škole a dosiahnutým čiastkovým výsledkom.

Kľúčové slová: verejná správa, metódy riadenia kvality, model CAF, prípadová štúdia, UCM v Trnave

Kvalita vo verejnej správe

Subjektmi verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to : v ústrednej správe, v územnej samospráve, vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia.

V ústrednej správe sa vykazujú štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, štátne účelové fondy, Fond národného majetku Slovenskej republiky a Slovenský pozemkový fond. V ústrednej správe sa vykazujú aj verejné vysoké školy. V územnej samospráve sa vykazujú obce a vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie. Vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia sa vykazuje Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne.

V posledných rokoch sa stále vo väčšej miere objavuje požiadavka na zvyšovanie kvality výkonu verejnej správy a skvalitnenie poskytovaných služieb. S týmito požiadavkami je spojený najmä proces reformy verejnej správy a jej následná modernizácia spolu so vstupom do Európskej únie.

Pod pojmom riadenie kvality sa rozumie súbor postupov uplatňovaných v procese udržiavania kvality služieb. Cieľom je optimalizácia pracovných postupov so zohľadnením časových a ostatných zdrojov, očakávanej konečnej kvality poskytovanej služby a predpokladaného ďalšieho vývoja organizácie. Medzi základné nástroje riadenia kvality patria napríklad zber dát o spokojnosti zákazníka, vyhodnocovanie výkonnosti a spoľahlivosti postupov, počtu

reklamácií od zákazníkov, štatistika a iné, vedúce k zlepšovaniu komunikačných štruktúr, stratégií organizácie, zvýšeniu spokojnosti zákazníka, úspore zdrojov vďaka zavedeniu vhodne zvolených štandardov, atď.

K zvyšovaniu kvality a výkonnosti služieb a procesov, kvality procesu strategického plánovania, zvyšovaniu kvality života občanov a podobne, slúžia metódy riadenia kvality. Medzi tieto metódy patria:

- normy ISO (International Organization for Standardization),
- benchmarking,
- model TQM (Total Management Quality – Celkové riadenie kvality),
- model EFQM (Excellence Model – European Foundation for Quality Management Excellence Model – Model dokonalosti Európskej nadácie pre riadenie kvality),
- model CAF (Common Assessment Framework – Spoločný hodnotiaci rámec),
- model BSC (Balanced ScoreCard – Metóda vyvážených ukazovateľov),
- ďalšie metódy ako: Reengineering, MA 21, Sada európskych indikátorov atď.

Organizáciám verejnej správy v členských štátoch EÚ je ako pomocný nástroj pre pochopenie techník manažérstva kvality a ich aplikáciu vo svojej činnosti odporúčaný model CAF. Hlavným účelom modelu CAF je poskytovať jednoduchý a ľahko použiteľný koncept hodnotenia organizácií verejnej správy v krajinách Európy. Na základe pozitívnych skúseností a výsledkov z projektov sa svetovo uznávaný model CAF začal rozširovať do rôznych oblastí verejného sektora. Verejný sektor je tvorený množstvom organizácií a inštitúcií. Jeho osobitnú oblasť predstavujú vzdelávacie služby poskytované sústavou škôl v Slovenskej republike. Kvalita a úroveň vzdelávacích služieb determinuje vzdelanostnú úroveň obyvateľstva a výkonnostný potenciál spoločnosti. Jedným zo strategických cieľov zvyšovania efektívnosti a kvality práce školstva, ako aj rozvoja výnimočnosti slovenských vysokých škôl a zvyšovania ich medzinárodného uznania je budovanie systémov manažérstva kvality na vysokých školách implementáciou modelu CAF. Tento model má pomôcť verejným vysokým školám pri racionálnom riadení všetkých jej zložiek. Model CAF by sa mal stať prvkom neustáleho zlepšovania kvality vysokých škôl na Slovensku.

Model CAF ako nástroj podpory riadenia

Používanie modelu CAF poskytuje organizácii účinný systém na iniciáciu procesu trvalého zlepšovania. Model CAF poskytuje:

- hodnotenie založené na dôkazoch pri uplatnení súboru kritérií, ktoré sú akceptované vo verejnom sektore v celej Európe,
- príležitosti na stanovenie miery rozvoja a dosiahnutia výnimočnej úrovne dosahovania cieľov,
- prostriedky na dosiahnutie zhody smerovania a dohody o tom, čo je potrebné urobiť pre zvyšovanie kvality organizácie,
- prepojenie medzi rôznymi výsledkami, ktoré treba dosiahnuť a podpornými postupmi alebo predpokladmi,
- vytvorenie entuziazmu medzi zamestnancami ich zapojením do zlepšovateľského procesu,
- príležitosti podporovať a zdieľať najlepšie skúsenosti rôznych častí vlastnej organizácie alebo iných organizácií,
- integráciu rôznych iniciatív v oblasti kvality do bežnej činnosti organizácie,
- meranie pokroku v čase prostredníctvom periodického samohodnotenia.

Model CAF má štyri hlavné zámery:

- zaviesť princípy komplexného manažérstva kvality do verejnej správy.
- podporovať samohodnotenie organizácií verejného sektora s cieľom získať štruktúrovaný obraz organizácie a následne námety pre zlepšovacie činnosti.
- pôsobiť ako premostenie rôznych modelov používaných v manažérstve kvality.
- podporovať bench learning medzi organizáciami verejného sektora.

Pre dosiahnutie uvedených zámerov bola vyvinutá štruktúra modelu CAF pozostávajúca z 9 kritérií – oblastí hodnotenia, určujúcich hlavné aspekty, ktoré si vyžadujú pozornosť pri akejkoľvek analýze organizácie. Kritériá 1-5 sa zaoberajú predpokladovými charakteristikami organizácie. Tieto určujú, čo organizácia robí a ako pristupuje k svojim úlohám za účelom dosiahnutia želaných výsledkov. V kritériách 6-9 sa merajú výsledky dosiahnuté vo vzťahu k občanom/zákazníkom, zamestnancom, spoločnosti a kľúčové výsledky výkonnosti prostredníctvom merania, vnímania a hodnotenia interných ukazovateľov.

Prípadová štúdia - praktická skúsenosť užívateľa CAF

Jedným z kritérií predpokladov je Manažérstvo ľudských zdrojov, ktoré je prepojené na kritérium výsledkov Výsledky vo vzťahu k zamestnancom. Pre všetky druhy organizácií verejného sektora je dôležité zaznamenávať výsledky vo vzťahu k zamestnancom. Tieto výsledky sa týkajú názoru zamestnanca na imidž organizácie a jej poslanie, na pracovné prostredie, možnosti kariérneho rozvoja, ako aj rozvoja osobných zručností a poskytovania produktov a služieb organizácie. V nasledujúcich riadkoch budú prezentované skúsenosti s implementáciou modelu CAF so zameraním na popis týchto výsledkov a ich výstupov v podmienkach Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, kde sme uskutočňovali prieskum spokojnosti zamestnancov. Prieskum sme realizovali pomocou písomného dopytovania. Ako nástroj zberu údajov nám poslúžil dotazník. Dotazník obsahoval tri okruhy otázok, pričom každý okruh obsahoval súbor otázok. Záverečná časť dotazníka bola zameraná na získanie identifikačných údajov o respondentoch. Dotazník sme medzi respondentov distribuovali viacerými spôsobmi:

- elektronicky (elektronickou poštou na e-mail zamestnancov, pomocou webovej stránky UCM v Trnave),
- osobne (pri príležitosti porád jednotlivých pracovísk).

Z počtu 467 distribuovaných dotazníkov sme zatiaľ získali späť 115 vyplnených. Celková návratnosť tvorí 24,60 %.

Medzi respondentmi, ktorí prejavili záujem a vyplnený dotazník spokojnosti zamestnancov doručili na stanovené miesto prevažovali pedagogickí zamestnanci pôsobiaci na UCM v Trnave posledných päť rokov. Nepedagogickí zamestnanci a vedecko-výskumní pracovníci sa do tohto zisťovania zapojili v minimálnej miere.

Cieľom prvého súboru otázok bolo zistiť spokojnosť zamestnancov s mierou informovanosti o dani na pracovisku a s úrovňou komunikácie na všetkých stupňoch riadenia. Na základe čiastkových výsledkov realizovaného prieskumu môžeme konštatovať, že pokiaľ ide o informovanosť zamestnancov o dani na pracovisku a úroveň komunikácie na všetkých stupňoch riadenia, prevláda medzi respondentmi všeobecná spokojnosť (odpovede áno, len čiastočne).

UCM je verejnou vysokou školou univerzitného typu. S hlavným poslaním, chrániť a šíriť poznanie a rozvíjať vzdelávanie na základe vedeckých poznatkov a tvorivej vedeckej činnosti, v duchu národných a všeľudských humanistických a demokratických tradícií, ako aj z toho vyplývajúcimi úlohami sú oboznámení takmer všetci zamestnanci.

Výsledky viacerých výskumov tvrdia, že imidž produktu, značky či organizácie je pre ich predaj dôležitejší než ich skutočné vlastnosti. Verejnosť vkladá do produktu a jeho výrobcu isté očakávania, s organizáciou si spája isté predstavy (profesionalita, tradícia, inovácie, atraktívne pracovné prostredie, sociálna angažovanosť a pod.). S predstavami resp. s obrazom, ktorý má UCM v Trnave u lokálnej verejnosti je spokojná len viac ako polovica zamestnancov.

V podniku sa na uľahčenie toku informácií vytvárajú komunikačné siete, tvorené komunikačnými kanálmi pre komunikáciu smerom nadol, smerom nahor, horizontálnu i vertikálnu. S úrovňou komunikačných kanálov univerzity sú jej zamestnanci prevažne spokojní (spokojní, spokojní len čiastočne). Majú dostatok informácií napr. o pracovných smerniciach, úlohách univerzity, o výsledkoch riešených problémov.

Zamestnanci na pracovisku komunikujú navzájom neustále, či už vedome alebo nevedome. Pri svojej práci si vymieňajú informácie týkajúce sa osobného i pracovného života. K hlavným zdrojom relevantných informácií zamestnancov UCM v Trnave patria webová stránka univerzity, jej jednotlivých fakúlt a inštitútov, pracovné porady a priama komunikácia s nadriadeným.

O implementácii manažérstva kvality podľa modelu CAF na UCM v Trnave však viac ako polovica zamestnancov nebola informovaná. Toto zistenie je pre nás prekvapivé, nakoľko o implementácii manažérstva kvality boli zamestnanci, študenti i verejnosť informovaní napr. oznamom na webovej stránke www.ucm.sk, intranetom, hromadným e-mailom na adresy všetkých zamestnancov a na pracovných poradách. Pre úspešnú implementáciu bola dokonca nevyhnutná aktívna spoluúčasť každého zamestnanca univerzity a všetkých jej pracovísk (kancelárie rektora, oddelenia akademických činností, oddelenia ekonomických činností, oddelenia hospodárskej správy, jednotlivých fakúlt a inštitútov). Zamestnanci, ktorí o implementácii manažérstva kvality na UCM v Trnave boli informovaní, od jej implantácie očakávajú predovšetkým vyššiu kvalitu zabezpečenia informácií pre zamestnancov a celkové zvyšovanie výkonnosti a efektívnosti univerzity.

Cieľom druhého súboru otázok bolo zistiť spokojnosť zamestnancov s vykonávanou prácou a s motivačnými faktormi. Na základe čiastkových výsledkov realizovaného prieskumu môžeme konštatovať, že pokiaľ ide o spokojnosť zamestnancov s vykonávanou prácou a o motivačné faktory, prevláda medzi respondentmi všeobecná spokojnosť (odpovede áno, len čiastočne). Podľa vyjadrení respondentov, atmosféra na pracovisku je tvorivá a zamestnávateľ im vytvára podmienky pre vykonávanie zaujímavej práce.

Pracovné povinnosti pedagogických zamestnancov možno rozdeliť na pracovné povinnosti v oblasti vzdelávania (napr. vedenie prednášok a seminárov, hodnotenie študentov, tvorba študijných materiálov) a pracovné povinnosti v oblasti vedy a techniky alebo umenia (napr. účasť na výskumnej, vývojovej a umeleckej činnosti pracoviska, zverejňovanie jej výsledkov v časopisoch a na vedeckých, odborných alebo umeleckých podujatiach). Takmer všetci respondenti považujú svoju prácu za zaujímavú, pričom si uvedomujú, že zvyšovanie svojej kvalifikácie má priamy vplyv na možnosti kariérneho postupu. Takmer polovica respondentov je však spokojná so súčasným finančným ohodnotením len čiastočne .

Cieľom tretieho súboru otázok bolo zistiť spokojnosť zamestnancov UCM v Trnave s vybavením pracoviska a spokojnosť s pracovnými podmienkami. Na základe čiastkových výsledkov realizovaného prieskumu môžeme konštatovať, že pokiaľ ide o spokojnosť s vybavením pracoviska a o spokojnosť s pracovnými podmienkami, prevláda medzi respondentmi všeobecná spokojnosť (odpovede áno, len čiastočne). Respondenti by napriek tomu uvítali, zlepšenia v oblasti pracovného prostredia (priestorové dispozície), materiálneho

a technického vybavenia pracoviska. Ako hlavný benefit pri výkone práce by uvítali lepšie finančné ohodnotenie.

Základnou a nosnou ideou tohto prieskumu bolo zistiť výhrady zamestnancov a inšpirovať sa ich návrhmi. Zisťovanie úrovne spokojnosti zamestnancov má zabezpečiť poznanie vlastných možností spoločnosti pri vytváraní motivačných podmienok, zabezpečovaní stability kmeňových zamestnancov čím je možné dosiahnuť vysokú kvalitu produkcie práce a následne aj prosperitu firmy. K rozvoju firmy nestačia len spokojní zamestnanci ale hlavne motivovaní zamestnanci. Základným kameňom a predpokladom úspešných zmien a zlepšení je dobré poznanie súčasného stavu.

O priebehu tohto projektu a jeho celkových výsledkoch budeme verejnosť informovať na ďalšom vedeckom, resp. odbornom podujatí.

Záver

Vysoké percento subjektov považuje kvalitu za významný prvok v konkurenčnom boji. Za kladnú tohto tvrdenia môžeme jednoznačne považovať meniace sa podmienky vo vnútornom prostredí organizácie a ich uvedomenie si vo vzťahu ku kvalite. Tento fakt je vyvolaný predovšetkým tlakom vyššieho manažmentu na výkonných pracovníkov nielen z formálneho ale predovšetkým z faktického hľadiska. Poznanie modelov, ktoré sú aplikované v Európskej únii, umožní pochopiť trend vývoja v tejto oblasti a malo by byť aj impulzom na zavádzanie princípov a moderných prvkov do riadenia verejnej správy u nás.

Príspevok je súčasťou výskumného projektu VEGA 1/0107/11 s názvom Manažérstvo kvality v oblastiach nepokrytých normami ISO na systémy manažérstva kvality.

Zoznam literatúry

KOLLÁROVÁ, D.: *Product placement – cesta k imidžu!?* In: PAVLU, D. a kol.: *Marketingové komunikace a image*. Zlín: FMK UTB ve Zlíně, 2006. s. 95-99. ISBN 80-7318-394-3.

LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. a kol.: *Organizační kultura : od sdílených hodnot a cílů k vyšší výkonnosti podniku*. 1. vyd. Praha : Grada, 2004. 175 s. ISBN 80-247-0648-2.

MATUŠ, J. : *Vplyv externej a internej komunikácie na rozvoj podniku*. Bratislava: Procom, 2008. 137 s. ISBN 978-80-85717-21-1

REKTORÍK, J. a kol.: *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha : Ekopress, 2002. 264 s. ISBN 80-86119-60-2.

Príručka modelu CAF, dostupná na: http://www.unms.sk/swift_data/source/dokumenty/kvalita/Model_CAF_2006.pdf

Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách

Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy

ZÁTHURECKÝ, V.: *Konkurenceschopnost podniku ve vztahu k rozvoji podnikové strategie*.

In: Modelování, simulace a optimalizace podnikových procesů v praxi: Sborník z konference konané dne 29. března 2011 / David Tuček. Praha : Reda a.s., 2011. ISBN 978-80-260-0023-5

Adresa autoriek

PhDr. Daniela Kollárová, PhD.

Fakulta masmediálnej komunikácie

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Námestie J. Herdu 2
917 01 Trnava
daniela.kollarova@ucm.sk

Mgr. Andrea Tománková
Fakulta masmediálnej komunikácie
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Námestie J. Herdu 2
917 01 Trnava
andrea.tomankova@ucm.sk

Ludské zdroje v riadení samosprávy z gendrového hľadiska

Eva Lázárová – Eleonóra Marišová

Abstract: Equality of women and men is a fundamental principle of the European union. Persistence contrast in women and men remuneration shows that women are still exposed to direct and indirect discrimination in the labor market. In actual modern society, this fact is considered unacceptable, not only from human-legal aspect, but also in terms of full utilization of human capital. The paper is to analyzes the status of men and women in local government. The results of this study show that that womens salaries are by 17,8 % less than men. Representation of women in management positions and senior positions, is only 32 % of managers in the institutions within the EU.

Keywords: gender equality, local government, position of women

Abstrakt: Rovnosť žien a mužov je základnou zásadou Európskej únie. Pretrvávajúce rozdiely v odmeňovaní žien a mužov ukazuje však, že ženy sú i naďalej vystavované priamej i nepriamej diskriminácii na trhu práce. V súčasnej modernej spoločnosti sa považuje tento fakt za neprijateľný, a to nielen z hľadiska ľudsko-právneho, ale aj z hľadiska plnohodnotného využitia ľudského kapitálu. Príspevok analyzuje postavenie mužov a žien v samospráve. Výsledky štúdie preukazujú, že platy žien sú o 17,8 % nižšie ako u mužov. Zastúpenie žien na manažérskych pozíciách a pozíciách vyšších úradníkov predstavuje len 32 % manažérov v inštitúciách v rámci EÚ.

Kľúčové slová: rodová rovnosť, miestna samospráva, postavenie žien

Úvod a problematika

Rodová rovnosť stále nie je normou vo všetkých oblastiach a etapách života. Stereotypy, skryté významy, rodová necitlivosť a priama diskriminácia sú prítomné v každodenných sociálnych situáciách, pričom veda a výskum nie sú výnimkou. Rovnosť mužov a žien je jedným zo základných práv a spoločných hodnôt EÚ. Zároveň je podmienkou nevyhnutnou na to, aby EÚ dosiahla svoje ciele v oblasti rastu, zamestnanosti a sociálnej súdržnosti. Hoci nerovnosť pretrváva, v posledných desaťročiach dosiahla EÚ v tejto oblasti výrazný pokrok. Je to najmä vďaka prijatiu právnych predpisov o rovnakom zaobchádzaní, uplatňovaniu hľadiska rodovej rovnosti a konkrétnym opatreniam na podporu žien. Je nevyhnutné odstrániť kultúrne bariéry, aby sa uľahčil prístup žien a mužov k netradičným zamestnaniam, vrátane pracovných miest v rozhodovacom procese a aby sa naplno podporovali ich individuálne voľby. Európa vždy dosahovala vysokú úroveň prosperity, sociálnej súdržnosti, ochrany životného prostredia a kvality života na základe všeobecných hodnôt solidarity a spravodlivosti. Nové technológie, mobilita, starnúce obyvateľstvo a celosvetová konkurencia však predstavujú skutočné výzvy. Skutočnosť, že sa na trhu objavili noví hospodárski giganti ako Čína a India, podrobuje európsku ekonomiku skúške viac než kedykoľvek predtým z hľadiska obchodu, investovania, technológií, energií a výrobných nákladov. EÚ sa musí uistiť, že jej ekonomiky sú v dobrej pozícii, aby mohli využiť možnosti, ktoré globalizácia ponúka.

Rodová rovnosť je základným atribútom právnej a sociálne spravodlivej demokratickej spoločnosti a jej dosiahnutý stupeň je ukazovateľom uplatňovania demokratických princípov.

Rodová rovnosť svojím štrukturálnym a inštitucionálnym charakterom je spojená s výzvami trvalo udržateľného ekonomického rozvoja a rastu, sociálnej kohézie a plným využívaním ľudského potenciálu žien aj mužov Európska komisia (2011).

Súčasná hospodárska kríza vyvolala obavy z ohrozenia doterajšieho pokroku v oblasti rodovej rovnosti. Krízové časy však poskytujú jedinečnú príležitosť na zmenu vzhľadom na to, že rodová rovnosť je predpokladom udržateľného rastu, zamestnanosti, konkurencieschopnosti a sociálnej súdržnosti. Aj keď sa zmenila hospodárska a sociálna situácia, kríza nezmenila základné výzvy, akými sú lepšie fungovanie trhov práce, trvalá udržateľnosť a primeranosť sociálnej ochrany, starnutie spoločnosti. Zo skúseností z minulých kríz vyplýva, že zamestnanosť mužov sa spravidla zlepšuje rýchlejšie než zamestnanosť žien OECD (2008).

Priaznivý vývoj slovenskej ekonomiky za posledné roky a medziročná akcelerácia rastu hrubého domáceho produktu sa v hodnotení rodovej rovnosti prejavili podľa Európskej komisie (2011) nasledovne :

- Miera zamestnanosti žien sa zvyšuje, no stále je nižšia ako u mužov, hoci ženy tvoria väčšinu študentov a absolventov univerzít.
- Ženy aj naďalej zarábajú po prepočte na každú odpracovanú hodinu v priemere o 17,8% menej ako muži. Táto hodnota sa nemení.
- Ženy stále nie sú dostatočne zastúpené v rozhodovacích hospodárskych a politických pozíciách, hoci ich podiel sa v poslednom desaťročí zvýšil.
- Rozdelenie zodpovednosti v rodinách medzi ženami a mužmi je aj naďalej veľmi nerovné.
- Ženy čelia vyššiemu riziku chudoby ako muži.
- Ženy sú prvotnými obeťami rodového násillia a ženy a dievčatá sú častejšie predmetom obchodovania s ľuďmi.

Pracovnou pozíciou žien podľa sektorov sa na Slovensku zaoberá málo autorov. Väčšina publikovaných prác je zameraná na pracovnú pozíciu z hľadiska rozdielu príjmov medzi mužmi a ženami a prípadne z hľadiska rozdielných pracovných pozícií, ale nie podľa sektorov národného hospodárstva. Výnimku tvorí rezort lesného hospodárstva, ktorý je za SR pomerne podrobne spracovaný Petrášová (2002,2007). Dôvodom je aj napr. umožnenie študovať na stredných lesníckych školách a tiež na lesníckej fakulte ženám. Z hľadiska štatistik preto sa v súčasnosti spracovávajú len údaje za pracovné pozície a nie podľa sektorov národného hospodárstva.

Materiál a metódy

Cieľom príspevku je analyzovať ľudské zdroje v riadení samosprávy z genderového hľadiska. Príspevok sa opiera o výsledky výskumu realizovaného Katedrou práva, Fakulty európskych štúdií a regionálneho rozvoja, SPU v Nitre. Analyzuje výsledky získané opytovacou metódou na samosprávnych krajoch a vybraných obciach v SR a zameriava sa na postavenie žien vo vedúcich funkciách a pracovno-právnych vzťahoch. Opiera sa aj o údaje zhromaždené Inštitútom rodovej rovnosti, Európskou komisiou a o názory Havelkovej (2007), Petrášovej (2002,2007). Štatistické údaje z oficiálnych podkladov k rodovej rovnosti sú pre pracovné pozície triedené na základe KZAM (klasifikácia zamestnaní podľa ŠÚ SR).

Dotazníkový prieskum je založený na dvoch typoch otázok, zatvorených a jednej otvorenej. Tematicky je členený takto:

- údaje o respondentovi
- údaje o pracovnom živote respondentov

Dotazníky boli zaslané na všetky úrady samospráv na Slovensku. Návratnosť predstavovala 40% dotazníkov odovzdaných zamestnancami každého osloveného subjektu.

Výsledky

Podľa údajov Štatistického úradu SR (2010), miera nezamestnanosti u žien v porovnaní s nezamestnanosťou u mužov na Slovensku v rokoch 2005 – 2009 bola nepriaznivejšia pre ženy. Napriek tomu, že od roku 2005 celková miera nezamestnanosti klesala, v roku 2007 bolo nezamestnaných 9,9 % mužov, ale aj 12,7 % žien. Čo sa týka nezamestnanosti žien v pozíciách zákonodarcovia, vedúci a riadiaci zamestnanci v porovnaní týchto pozícií u mužov v rokoch 2005-2009, sú údaje ohľadom nezamestnanosti porovnateľné (od 0,9 – do 2,1% u žien, od 1,0 do 3,1 u mužov). Na rozdiel pri pozícií nižší administratívni zamestnanci (úradníci), kde je nezamestnanosť markantne vyššia u žien. (od 5,6 do 9,8 % u žien, od 2,0 do 5,4 % u mužov). Ekonomická nezávislosť žien je významne ohrozovaná rozdielmi v mzdách, a to nielen v ich základnej sadzbe, ale aj v iných položkách. Priemerná hrubá mesačná mzda u žien na pozíciách zákonodarcovia, vedúci a riadiaci zamestnanci v rokoch 2005-2009 v porovnaní s mužmi na tých istých pozíciách je v priemere o 600 € nižšia. Pri pozícií nižší administratívni zamestnanci (úradníci) je priemerná hrubá mesačná mzda taktiež nižšia u žien v priemere o 120 €.

Tab. 1: Priemerná hrubá mesačná mzda mužov a žien v SR v €

Pohlavie	Pozícia	2005	2006	2007	2008	2009
Muži	Vedúci prac.	1697,07	1715,53	1875,42	1926,14	1956,57
	Úradníci	598,15	632,08	690,60	738	751,68
Ženy	Vedúce prac.	988,18	1135,73	1264,26	1321,12	1341,67
	Úradníčky	476,63	503,68	548,46	598,62	610,29

Zdroj: ŠÚ SR, 2010

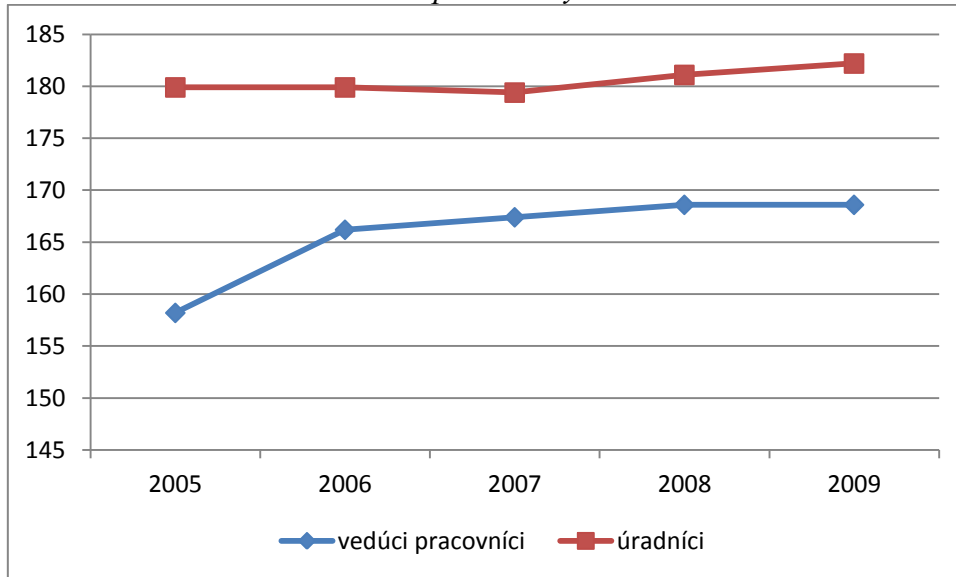
Tab. 2: Percentuálny podiel priemernej hrubej mesačnej mzdy mužov oproti ženám v SR

Pozícia	2005	2006	2007	2008	2009
	%				
Vedúci prac.	58,2	66,2	67,4	68,6	68,6
Úradníci	79,7	79,7	79,4	81,1	81,2

Zdroj: ŠÚ SR, 2010

Z vyššie uvedených tabuliek sú viditeľné markantné rozdiely v priemerných mesačných hrubých mzdách medzi mužmi a ženami. Napriek tomu, že mzdy žien v sledovaných rokoch zaznamenali nárast na obidvoch analyzovaných pozíciách, nikdy sa mzdám mužov nevyrovnali. Čo sa týka percentuálneho podielu priemernej hrubej mesačnej mzdy mužov oproti ženám, môžeme konštatovať, že muži zarábajú na obidvoch pozíciách od 58 až do 81 % viac. Graficky je to spracované na Obr. 1

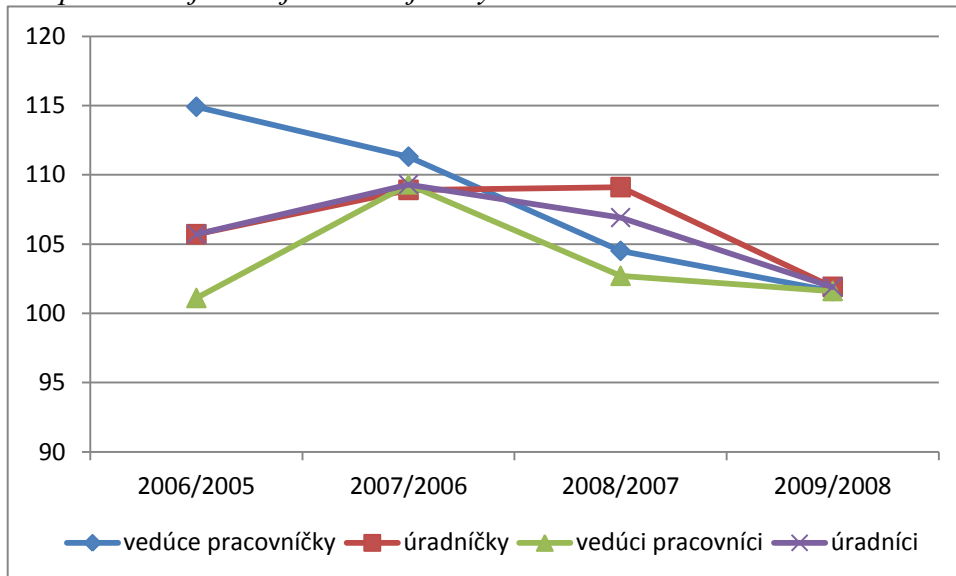
Graf 1: Priemerná hrubá mesačná mzda – podiel ženy/muži v %



Zdroj: vlastné spracovanie

Z grafu 2 vyplýva, že napriek navýšeniu miezd ženám v roku 2005 sa nepodarilo dosiahnuť rovnováhu v odmeňovaní mužov a žien v pozíciách vedúci pracovníci a úradníci, ale rozdiel naopak stúpol. V roku 2005 bol rozdiel u vedúcich 58,2 % v prospech mužov a v roku 2009 to bolo 68,6%. Čo predstavuje nárast o 10,4 % (Graf 1). Pri pozícií úradníkov môžeme konštatovať to isté, rozdiely v navýšení miezd medzi mužmi a ženami sú však oveľa vyššie (Graf 2).

Graf 2: Index priemernej hrubej mesačnej mzdy v €



Zdroj: vlastné spracovanie

Taká istá situácia je aj v Európskej únii, čo dokazujú aj údaje ďalej uvedené. Schopnosti žien sa pri rovnakej alebo lepšej kvalifikácii hodnotia často nižšou cenou ako schopnosti mužov. Pomalšie napreduje aj ich profesijný rozvoj. Rozdiel v odmeňovaní predstavuje v EÚ priemerne 17,5 % Európska komisia (2011).

Aj keď v posledných rokoch došlo v EÚ k zvýšeniu počtu žien zapojených do rozhodovania alebo vymenovaných na pozície s rozhodovacou právomocou, moc v politickej

a hospodárskej sfére je stále pevne v rukách mužov. V EÚ je medzi poslancami národných parlamentov a vysokopostavenými ministrami v národných vláдах iba štvrtina žien. K určitému pokroku došlo vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2009, kde sa podiel žien zvýšil z 31 % na 35 %. V hospodárskej oblasti sú údaje menej pozitívne, pričom ženy predstavujú len jedného člena správnych rád európskych spoločností z desiatich a 3 % predsedov správnych rád.

Čo sa týka zastúpenia žien podľa správy Európskej komisie (2011) na manažérskych pozíciách a pozíciách vyšších úradníkov, je ich zastúpenie nedostatočné. Ženy napríklad predstavujú len 32 % manažérov v inštitúciách v rámci EÚ, len 10 % členov správnych rád najväčších inštitúcií a len 29 % vedcov a inžinierov v celej Európe. Taktiež rodinné povinnosti sa nedelia rovnako. U žien sú prestávky v kariére bežnejšie a často nepokračujú v práci na plný úväzok. Ich platy sú teda priemerne o 17,8 % nižšie ako platy mužov. Počas celého pracovného života zarábajú ženy menej ako muži. Pri odchode do dôchodku sú teda odkázané na nižší dôchodok. Riziko chudoby v staršom veku je u žien v porovnaní s mužmi vyššie. Miera rizika chudoby je 21 % u žien vo veku nad 65 rokov v porovnaní so 16 % u mužov nad 65 rokov.

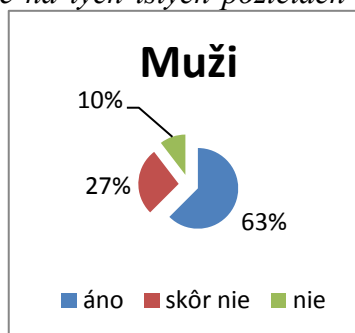
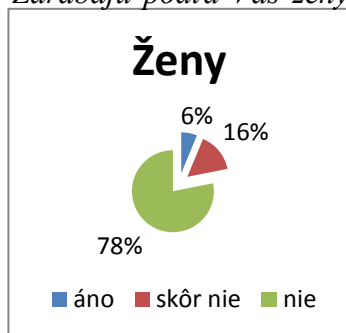
Vzhľadom na to, že rodová rovnosť môže prispieť k zamestnanosti, konkurencieschopnosti a sociálnej súdržnosti, domnievame sa, že by sa mal posilniť rodový rozmer vo všetkých častiach stratégie EÚ 2020, ďalej zabezpečiť, aby sa v politikách venovala pozornosť ženám v osobitne zraniteľnom postavení a obnoviť záväzok prijatý členskými štátmi v rámci Európskeho paktu pre rodovú rovnosť a posilniť partnerstvo a súčinnosť medzi európskymi inštitúciami, sociálnymi partnermi a občianskou spoločnosťou.

Plánovanou perspektívou podľa zámeru MPSVR v rámci verejnej správy bude, že sa všetky rezorty aktívne zapoja do realizácie rodového mainstreamingu v oblasti svojich kompetencií. Ministri vymenujú v rámci svojho rezortu pracovníka, ktorý bude poverený realizáciou úloh rodovej rovnosti v rezorte a ktorý bude spolupracovať s národnou inštitúciou pre rodovú rovnosť. Poverený zodpovedný pracovník si vytvorí sieť spolupracujúcich pracovníkov rezortu. Taktiež národná inštitúcia pre rodovú rovnosť vytvorí systém vzdelávania poverených pracovníkov v oblasti rodovej rovnosti a perspektívne budú vytvorené miesta pracovníkov/pracovníčok pre rodovú rovnosť na všetkých orgánoch verejnej správy. Je otáznou, ako sa s touto perspektívou vyrovnajú národné vlády najmä v členských štátoch EÚ, ktoré vstúpili do EÚ po r . 2004. Z analýzy vývoja výdavkov na verejnú správu v hodnotených krajinách (ČR, SR, Maďarsko) vyplýva, že štátne rozpočty v časti výdavkov na verejnú správu vrátane miezd zamestnancov, majú klesajúcu tendenciu. Napomôcť by mohla zásadná reforma štátnej správy, ktorá sa pripravuje v SR, ktorá bude znamenať výraznú redukciu špecializovaných orgánov štátnej správy. Bude však dôležité, aby táto reforma rešpektovala aj zásady gendrového mainstreamingu. Domnievame sa, že tu by mali zohrať svoju úlohu vo verejnej diskusii a pripomienkovom konaní najmä ženy na vedúcich pozíciách v jednotlivých rezortoch, ale aj záujmová samospráva (občianske združenia).

Otázkou rodovej rovnosti žien a mužov sa dlhodobo zaoberá Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja (Katedra práva v spolupráci s Katedrou verejnej správy) SPU v Nitre. V priebehu výskumu sa Katedra práva zameriavala na skúmanie názorov na rodovú rovnosť zamestnancov samosprávy a rozoslala dotazníky na všetky úrady samosprávnych krajov v SR a Mestské úrady sídliace v krajoch. Návratnosť dotazníkov predstavovala 40 % zo zamestnancov za každý oslovený subjekt.

Z výskumu realizovaného na úrovni miestnej samosprávy vyplynuli tieto závery :

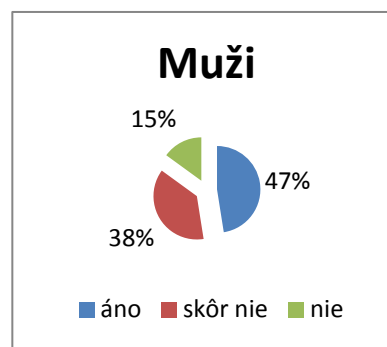
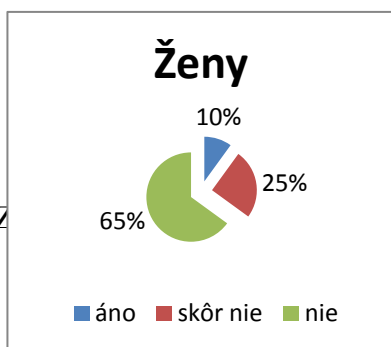
Otázka č. 1: Zarábajú podľa Vás ženy v samospráve na tých istých pozíciách rovnako ako muži?



Zdroj: vlastné spracovanie

Ako je viditeľné z grafov, pri prvej otázke týkajúcej sa miezd v samospráve na rovnakých pozíciách väčšina žien odpovedala záporne, na rozdiel od mužov, kde iba 10% respondentov súhlasí s tvrdením Havelkovej (2007), že ženy zarábajú menej ako muži.

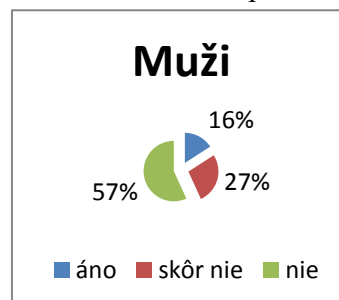
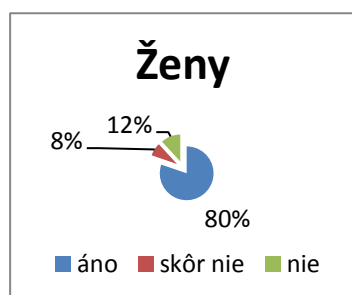
Otázka č. 2: Postupuje podľa Vás zamestnávateľ pri znižovaní počtu zamestnancov rovnako k mužom aj ženám?



Zdroj: vlastné spracovanie

Pri druhej otázke z odpovedí opýtaných môžeme konštatovať, že podľa názoru žien, čo predstavuje 65% respondentiek zamestnávateľ nepostupuje rovnako pri znižovaní počtu zamestnancov rovnako k mužom aj ženám. Odpovede mužov neboli tak jednoznačné, ako pri prvej otázke, aj keď najviac 47% respondentov odpovedalo, že zamestnávateľ postupuje rovnako.

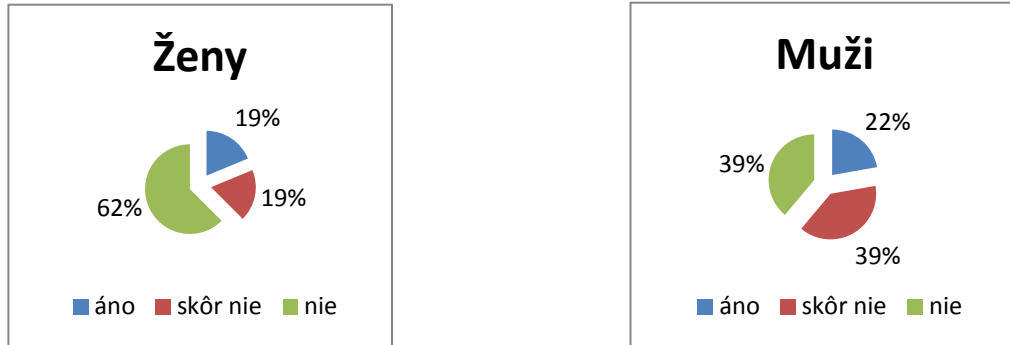
Otázka č. 3: Sú podľa Vás pri výberových konaniach na obsadenie miest uprednostňovaní muži pred ženami?



Zdroj: vlastné spracovanie

V nasledujúcej otázke, ktorá sa zaoberala uprednostňovaním mužov pred ženami na výberových konaniach môžeme vidieť rozdielnosť názorov resp. tvrdení medzi mužmi a ženami. Z celkového počtu žien až 80% tvrdí, že sú muži uprednostňovaní pred ženami. Na rozdiel presne opačných tvrdení mužov, kde 57% respondentov zdieľa názor, že nie sú uprednostňovaní pred ženami.

Otázka č. 4: Myslíte si, že zastúpenie žien vo volených funkciách v samospráve je dostatočné?



Zdroj: vlastné spracovanie

Pri otázke zastúpenia žien vo volených funkciách v samospráve sú tvrdenia žien aj mužov najjednoduchšie. Z grafov je viditeľné, že respondenti odpovedali záporne, čo znamená, že zastúpenie žien v samospráve je nedostatočné.

Záver

Skutočnosť, že ženy zarábajú menej ako muži, je všeobecne známy fakt. Podľa štatistík sú platy žien o 17,8 % nižšie ako u mužov. Vzhľadom na to, že rodová rovnosť môže prispieť k udržateľnému rastu, zamestnanosti, konkurencieschopnosti a sociálnej súdržnosti, mal by sa posilniť rodový rozmer vo všetkých častiach polisabonskej stratégie. Hlavne zabezpečiť, aby sa v politikách venovala pozornosť ženám v osobitne zraniteľnom postavení, napríklad ženám v neistých zamestnaniach. Pretrvávajúce rodové rozdiely v prístupe ku zdrojom a príležitostiam sa vnímajú nielen ako prekážka zvyšovania kvality polovice svetovej populácie, ale aj ako významné riziko dosahovania dlhodobého rastu a blahobytu národov. Krajiny, ktoré nevyužívajú naplno ľudský potenciál polovice svojich ľudských zdrojov, môžu strácať na svojej konkurencieschopnosti.

Zoznam literatúry

- HAVELKOVÁ, B. (2007). Rovnosť v odmeňovaní žien a mužů. Praha: Grafotechna Print, s.r.o., 157 s., ISBN 978-80-903786-2-9
- LÁZÁROVÁ, E. (2011). Determinanty kvality života na vidieku. ISBN 978-80-552-0667-7.
- MARIŠOVÁ, Eleonóra, et al.: European Union public administration and development policies and variations in V-4 Countries. 1st ed. - Nitra : Slovak University of Agriculture, 2010. - 221 s. ISBN 978-80- 552-0341-6
- MARIŠOVÁ, E. Monika Gubáňová, Loreta Schwarczová: Self-governments competencies after reforms of public administration in V4 countries. In: Sovremennye problemy razvitiya nacional'noj ekonomiki : sbornik statej k meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii, Stavropol' 15-16 ijunja 2010. Modern problems of national economic development. ISBN 978-5-91042-097-1. - S. 30-45.

PETRÁŠOVÁ, V. – POPIEROVÁ, D.: Role of women – foresters in the forestry and rural areas of Slovakia. In: Seminár Gender perspectives in forestry – why and how.IUFRO, Umeá, Sweden, 2002, s. 12-16

PETRÁŠOVÁ, V. et. al. : Gender position in the forest sector, In Seminar on Gender and Forestry, IUFRO workshop Umea Sweden, 2007, s. 160-166

Internetové zdroje

Ministerstvo vnútra SR: Správa o analýze činnosti a efektívnosti verejnej správy a návrh opatrení,

2011, Dostupné: <https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=44&matEID=4112&docEID=185378&docFormEID=-1&docTypeEID=1&langEID=1>

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR: Podkladová analýza prioritných oblastí pre prípravu Národnej stratégie rodovej rovnosti, 2008, www.gender.gov.sk/index.php?id=549

ŠÚ SR, (2011). dostupné na internete: [http://portal.statistics.sk/files/KrajskeSpravy/KE/gender2010/cela/rodova-rovnost-2010.pdf]

Adresa autoriek

doc. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Katedra práva, FEŠRR, SPU v Nitre,
Trieda A. Hlinku 2, 949 01,
037/6415761, eleonora.marisova@uniag.sk

Ing. Eva Lázárová

Katedra verejnej správy, FEŠRR, SPU v Nitre,
Trieda A. Hlinku 2, 949 01 Nitra,
037/6415656, eva.lazarova@uniag.sk

Vzdelávanie a prehlbovanie kvalifikácie pedagogických zamestnancov

Jana Markušová – Daniel Markuš

Abstract: The contribution is focused on problems of education of teaching staff. Time in which we live is full of new ideas, thoughts and problems and pushes the borders of education still further. It is therefore necessary learning process still analyze, evaluate, develop and innovate.

Keywords: education, extend the qualification, education activities

Abstrakt: Príspevok je zameraný na problematiku vzdelávania pedagogických zamestnancov. Doba v ktorej žijeme je plná nových nápadov, myšlienok ale aj úloh a posúva hranice vzdelávania stále vpred. Preto je potrebné proces vzdelávania stále analyzovať, hodnotiť, rozvíjať a inovovať.

Kľúčové slová: vzdelávanie, prehlbovanie vzdelávania, vzdelávacie aktivity.

Úvod

Zamestnanci sú najdôležitejšou zložkou každej organizácie a predstavujú dôležitú investíciu. Vzdelanosť patrí k základným cieľom, ale zároveň aj k dôsledkom modernej spoločnosti. Schopnosť získať a používať znalosti predstavuje nový zdroj bohatstva. V praxi to znamená, že organizácie si potrebu zamestnancov s vysokou úrovňou pracovnej spôsobilosti riešia nielen systematickým vyhľadávaním schopných, odborne a psychicky pripravených uchádzačov o prácu z vonkajších zdrojov, ale aj odbornou prípravou a rozvojom vlastných zamestnancov v súlade so svojimi strategickými záujmami a potrebami. Zvyšovanie kvalifikácie zamestnancov znamená pokračovanie odbornej prípravy zamestnancov v rámci ich doterajšieho odborného zamerania. Ide o obnovovanie a rozvíjanie doteraz nadobudnutých vedomostí a zručností. Dôležité je vytvoriť podmienky pre efektívne vzdelávanie zamestnancov, ktoré musí byť dobre organizované a systematické. Potreba neustáleho vzdelávania zamestnancov vyplýva z viacerých dôvodov. V čoraz kratšom čase je potrebné uskutočňovať technické a ekonomické zmeny, čo si vyžaduje väčšie nároky na schopnosť zamestnancov realizovať ich a prispôbovať sa im. Rastúce pracovné náklady a klesajúca ponuka špecialistov núti podniky k optimalizácii ich kvalifikačnej štruktúry. Samotní zamestnanci očakávajú od vzdelávacích programov najmä uspokojenie svojich schopností preberať nové úlohy.

Vzdelávanie pedagogických zamestnancov

Absolvovanie strednej alebo vysokej školy patrí k základným kvalifikačným predpokladom na vykonávanie pracovných činností a príslušných funkcií v samospráve. Združenie miest a obcí má v rozhodovaní o ďalších krokoch vo vzdelávaní niekoľko možností, ktorými sa bude podieľať na tvorbe učebných osnov študijných odborov stredných a vysokých škôl tak, aby zodpovedali dnešným potrebám verejnej správy i požiadavkám jej ďalšieho vývoja (Čisárik, 2011, s. 46).

Učiteľstvo je praktická profesia a je permanentnou komunikáciou medzi teoretickým a praktickým, explicitným a implicitným, objektívnym a subjektívnym poznaním, špecificky sa v ňom prejavuje aj integrácia teórie a praxe v určitom cykle. Pojem profesijné znalosti

nepokrývajú len vedomosti, ale zložitú štruktúru zahrňujúcu zložku vedomostnú, schopnostnú, skúsenostnú, postojevnú a hodnotovú.

Ak sa hovorí o pedagogických zamestnancoch definujeme pojem pedagogika. Výraz pedagogika chápu inak laici a inak odborníci v danej oblasti. V poňatí laikov sa výraz pedagogika chápe ako súbor praktických návodov a postupov, ktoré uplatňujú učitelia vo svojej činnosti v škole. Odborníci definujú pedagogiku ako vedu, ktorá výchovu študuje a stanovuje normy všestrannej výchovy správneho vyučovania. Ako veda stanoví pedagogika buď celistvé a konečné alebo jednotlivé a čiastkové ciele, ku ktorým majú smerovať činnosti a pochody výchovy. Snaží sa stanoviť skutočné okolnosti, za ktorých sa odohrávajú javy a pochody výchovy (J. Průcha, 2002, s. 21).

To, či sa učiteľstvo vyprofiluje do profesionality, závisí od posunov v praktickom pôsobení učiteľov ako aj od rozvoja systému celoživotného vzdelávania učiteľov. Významnú úlohu preto zohráva kontinuálne vzdelávanie učiteľov, ktoré by malo vychádzať z podobných obsahových i procesných východísk, aby cieľavedome viedlo k získaniu kompetencií nevyhnutných pre expertnosť v učiteľskej profesii (B. Kasáčová, 2006, s. 18).

Systém kontinuálneho vzdelávania

Kontinuálne vzdelávanie učiteľov chápeme ako neustály proces, ktorý zahŕňa všetky dimenzie rozvoja osobnosti učiteľa a jeho kompetencií. Súčasne vytvára osobnostné predpoklady a vnútornú motiváciu k celoživotnej spôsobilosti využívať formálne, neformálne a neinštitucionálne príležitosti na tvorivé zdokonaľovanie kvality výkonu povolania a edukácie žiakov. Účelom kontinuálneho vzdelávania je napĺňať očakávania a uspokojovania potrieb na úrovni (B. Kasáčová, 2006, s. 108):

- učiteľ – ako individualita v profesijnej role,
- škola (edukačná inštitúcia) – ako poskytovateľ edukačných (vzdelávacích) služieb prostredníctvom profesionálov,
- spoločnosť – ako garant systému poskytovania profesionálnych edukačných (vzdelávacích) služieb.

Na všetkých troch úrovniach je účelom systému vzdelávania zabezpečiť, aby sa učitelia vyrovnali s nasledovnými javmi dynamickej spoločnosti (B. Kasáčová, 2006, s. 108):

1. Zmeny požiadaviek na výkon učiteľskej profesie, napr. využitie informačných a komunikačných technológií vo vyučovaní a iné.
2. Zmeny historickej, politickej, ekonomickej a demografickej povahy.
3. Nové požiadavky pedagogickej vedy na výkon učiteľskej profesie.

Finálnym cieľom kontinuálneho vzdelávania je „ideálny učiteľ“. Procesuálnym cieľom je zlepšujúci sa učiteľ. V širšom slova zmysle je cieľom kontinuálneho vzdelávania vzdelávanie, v ktorom sami učitelia nadobudnú vnútornú motiváciu pre neustále sebavzdelávanie a sebazdokonaľovanie (M. Zelina, 1996, s. 24).

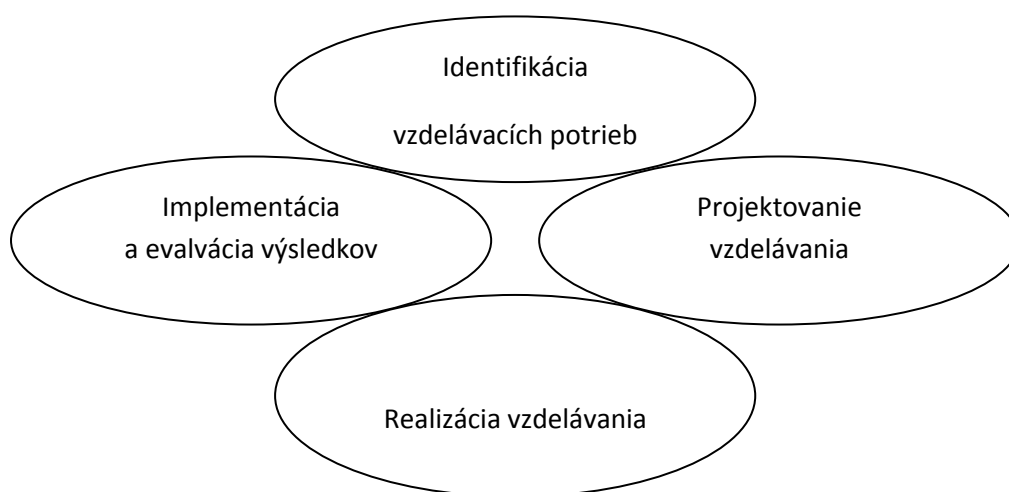
Ciele kontinuálneho vzdelávania (B. Kasáčová, 2006):

1. osobnostný a profesijný rozvoj učiteľov, aktualizácia a inovácia predmetových, didaktických vedomostí a zručností,
2. zvyšovanie kvality vzdelávacieho systému a poskytovaného vzdelania, kvality škôl a vyučovacích stratégií, podpora medzipredmetových vzťahov, medziľudských vzťahov, tímovej spolupráce, inovácií a vzdelávanie v školskom a triednom manažmente,
3. znalosť sociálneho a životného prostredia, podpora kontaktov s výrobnou sférou, skúmanie a pochopenie ekonomických a sociálnych faktorov ovplyvňujúcich správanie mladých ľudí, a tým ich adaptáciu na spoločenské a kultúrne zmeny.

Funkcie kontinuálneho vzdelávania z aspektu učiteľa a školy

Vzdelávanie vytvára podmienky na postupné zmeny učiteľských kompetencií počas jeho profesijnej cesty a plní nasledujúce funkcie (B. Kasáčová, 2006, s. 121):

1. Adaptačnú – pomoc učiteľom prispôbiť sa aktuálnym podmienkam a potrebám školy. Jej význam je najmä v počiatkových fázach vstupu do profesijného života.
2. Motivačnú – vytvoriť potrebu vzdelávania sa a sebvzdelávania v zmysle sebareflexie, sebakorekcie, sebaaportvrdenia, sebaaktualizácie počas celého života, lifelong learning.
3. Rozvíjajúcu – rozvoj učiteľských kompetencií v priebehu profesionálneho rozvoja v duchu poňatia učiteľstva ako pomáhajúcej profesii, v zmysle life wild learning.
4. Inovačnú – aby učitelia nestratili odbornú potencialitu nadobudnutú pregraduálnou prípravou, je potrebné, aby sa permanentne vzdelávali, inovovali svoje poznatky štúdiom pedagogickej vedy i odborných poznatkov.
5. Reflexívnu – rozvíjať svoje spôsobilosti a zručnosti smerom k edukačnej praxi v zmysle poňatia reflexívneho profesionála.



Obr. 1 Proces kontinuálneho vzdelávania učiteľov

Zdroj: KASÁČOVÁ, B. a kol.: Profesionálny rozvoj učiteľa. Prešov: MPC v Prešove, 2006, s. 111.

Identifikácia vzdelávacích potrieb

Identifikácia vzdelávacích potrieb tvorí súčasť zložitejšieho procesu – evalvácie vzdelávacích potrieb, ktorá popisuje, analyzuje a vyhodnocuje vzdelávacie potreby jednotlivých subjektov alebo skupín subjektov (J. Průcha, 1996, s. 38). Udržiavanie rovnováhy medzi potrebami jednotlivcov, tímov a školy je náročné. Zásadným kritériom pri uprednostňovaní určitých potrieb je väzba medzi plánom školy a plánom profesijného rozvoja jedinca. Len tak budú učitelia podporovaní k tomu, aby sa podieľali na atmosfére učiacej sa školy a využívali zdroje na svoj profesijný rozvoj. Je prirodzené, že proces identifikácie vzdelávacej potreby vzniká v konfrontácii s pedagogickou praxou, úspešnosťou alebo neúspešnosťou učiteľa v realizácii úloh výchovy a vzdelávania. Za významný moment a integrálnu súčasť procesu identifikácie potreby považujeme sebareflexiu učiteľa ako jednu z jeho kľúčových kompetencií. Jej rozvíjanie môže stimulovať aj uvedomenie si tých kognitívnych potrieb, ktoré vedú k vyššej kvalite profesijného výkonu.

Projektovanie kontinuálneho vzdelávania učiteľov

Súčasťou plánu profesijného rozvoja pedagogického zboru by sa mali stať plány metodických orgánov a individuálneho rozvoja každého učiteľa. Poslaním plánovania profesijného rozvoja

je motivovať učiteľa k jasne formulovaným cieľom pedagogickej vyučovacej činnosti učiteľa s požiadavkami kladenými na jeho pedagogickú činnosť prostredníctvom jeho vzdelávania. Analýzou a porovnávaním výsledkov vyučovacej činnosti učiteľa s požiadavkami kladenými na jeho pedagogickú činnosť môžeme dospieť k plánu jeho ďalšieho zdokonaľovania. Plán profesijného rozvoja však zostane len formálnym súpisom cieľov, úloh, plánovaných aktivít, ak sa s nimi sám učiteľ neidentifikuje. Len identifikácia učiteľa s plánom je predpokladom skutočného zdokonaľovania jeho pedagogickej činnosti (B. Kasáčová, 2006, s. 109).

Realizácia kontinuálneho vzdelávania učiteľov

V posledných desaťročiach sa prejavuje úsilie rozšíriť prístupy s dôrazom na permanentne prebiehajúce celoživotné učenie, ktoré má organicky zjednotiť pregraduálne a kontinuálne vzdelávanie na základe princípu, že človek sa učí neustále, ale predovšetkým pri výkone vlastnej práce a jej reflexii. Kľúčovým pre toto učenie sa stáva vlastne pracovisko, kde prebiehajú procesy individuálneho, tímového učenia spravidla za odbornej pomoci zvonku. Spolupracujúci učitelia a ich potenciál sú považovaní za hlavný zdroj rozvoja školy, kam sa presúva aj ťažisko ich profesijného rozvoja – organizovaných i seba vzdelávacích aktivít (M. Pol, B. Lazarová, 2000, s. 14).

Evalvácia kontinuálneho vzdelávania učiteľov

Hľadanie ciest zvyšovania kvality procesov a výsledkom vzdelávania učiteľov považujeme za kľúčovú otázku. Rozhodujúcim výstupným ukazovateľom jeho kvality by sa mali stať očakávané zmeny v edukácii na školách, konkrétne a pozorovateľné výsledky profesijnej činnosti učiteľa. Evalvácia práce učiteľa však patrí k najzložitejším činnostiam v procese riadenia a hodnotenia. Je to predovšetkým pre komplexnosť očakávaných výsledkov, časový odstup od výučby po uplatnenie sa žiaka v živote, ale aj komplikované pôsobenie mnohých, na kvalite učiteľa a školy nezávislých faktorov a vplyvov (Obr. 1).

Európska komisia vo svojej správe o kvalite školského vzdelávania kladie aj otázku vo vzťahu k jednému z jej indikátorov – vzdelávania učiteľov: „Aké postupy by sa mali uplatniť, aby sa zaistilo, že učitelia budú uplatňovať najnovšie vedomosti a praktické postupy osvojené v kontinuálnom vzdelávaní?“ (B. Kasáčová, 2006, s. 119).

Cieľ, metódy práce

Cieľom výskumu bolo analyzovať proces vzdelávania pedagogických zamestnancov. Vybratými organizáciami boli dve stredné školy v Prešove. Výskumu sa zúčastnilo 120 zamestnancov. Pri získavaní informácií a podkladov k analýze vzdelávania bola využitá forma štruktúrovaného rozhovoru a dotazníková forma prieskumu. Hlavným zdrojom informácií boli pedagogickí zamestnanci dvoch stredných škôl v Prešove, ktorí prostredníctvom dotazníkového prieskumu vyjadrili svoje názory a postoje na vzdelávacie aktivity a prípadné zlepšenie procesu vzdelávania. S vedením školy, ktoré bolo reprezentované zástupcom riaditeľa školy pre technicko-ekonomickú činnosť sme získali bližšie informácie o plánovaní a priebehu vzdelávacích aktivít. Prieskum bol realizovaný v období september – december 2010 a bol zameraný na obdobie posledných dvoch školských rokov (školský rok 2008/2009 a 2009/2010).

Postup pri realizácii a hodnotení vzdelávania

Vedenie školy zodpovedá za plánovanie a realizáciu vzdelávacích aktivít počas celého školského roka. Zostavenie plánu vzdelávania sa uskutočňuje na začiatku každého školského roka. Zostavenie plánu vzdelávania, jeho organizácia, kontrola a zisťovanie úspešnosti vzdelávania patrí pod kompetencie zamestnanca školy, ktorý je zástupcom vedenia školy pre úsek práce s ľudskými zdrojmi. Cieľom plánovania a realizácie vzdelávacích aktivít je

realizovať vzdelávacie aktivity v súlade so schváleným plánom a s efektívnym vynaložením finančných prostriedkov. Pri analýze sa zistilo, že vybrané organizácie, vzhľadom na to, že sa nachádzajú v tom istom rezorte pôsobenia, majú zostavené podobné postupy realizácie a hodnotenia vzdelávania svojich zamestnancov.

V priebehu školského roka sa realizujú vzdelávacie aktivity v zmysle schváleného plánu na dané obdobie – plánované vzdelávacie aktivity, prípadne sa realizujú vzdelávacie aktivity, ktoré neboli zahrnuté v pláne a ktorých potreba vznikla v priebehu školského roka v závislosti od zmien iných nepredvídaných okolností v organizácii – vzdelávacie aktivity mimo plánu.

I. Plánované vzdelávacie aktivity

Realizácia naplánovaných vzdelávacích aktivít prebieha nasledovne:

1. Na začiatku je potrebné bližšie špecifikovať cieľ, obsah, cieľovú skupinu a danú spoluprácu s príslušnou inštitúciou, poskytujúcou konkrétnu vzdelávaciu aktivitu.
2. Vedením školy sú vybrané hlavné formy školení a jednotlivé druhy vzdelávacích aktivít podľa odborov sú pridelené zodpovedným vedúcim zamestnancom oddelení.
3. Termíny vzdelávacích aktivít sú stanovené dopredu a zodpovední zamestnanci ich pridelia konkrétnym zamestnancom.
4. Po absolvovaní vzdelávacej aktivity zamestnanec predloží zástupcovi riaditeľa školy pre technicko-ekonomickú činnosť doklad o absolvovaní vzdelávacej aktivity.
5. Jednotlivé vzdelávacie aktivity absolvované zamestnancami počas roka sú na konci roka kumulatívne zhrnuté a štatisticky vyhodnotené.
6. Tieto výsledky slúžia na porovnanie s údajmi z predchádzajúcich období a hodnotí sa stupeň úspešnosti. Následne z toho vychádzajú nápravné opatrenia.

II. Vzdelávacie aktivity mimo plánu

Ide o vzdelávacie aktivity, ktorých potreba vznikla v priebehu školského roka v závislosti od zmien a iných nepredvídaných okolností. Tieto vzdelávacie aktivity neboli zahrnuté do vecného plánu, ale bol ponechaný priestor na ich možnú realizáciu. Tieto aktivity schvaľuje vedenie školy a sú pridelené konkrétnym zamestnancom školy.

Cieľom hodnotenia vzdelávania je získať spätnú väzbu vzhľadom na správnu identifikáciu vzdelávacích potrieb. Vedenie školy zodpovedá za hodnotenie vybraných strategických vzdelávacích aktivít vhodnou metódou. Vypracováva záverečnú správu o vybraných vzdelávacích aktivitách a vyvodzuje príslušné nápravné opatrenia. Zodpovedá za štatistické vyhodnotenie vzdelania v danom školskom roku (porovnanie plánu so skutočnosťou, počet realizovaných aktivít, počet účastníkov).

Jednotlivé vzdelávacie aktivity majú rôzne formy hodnotenia. Hodnotenie účastníkov realizuje vedúci vzdelávacej aktivity – lektor. Výsledky hodnotenia účastníka dostane vedenie školy po ukončení vzdelávacej aktivity. Následne vedenie školy nepožaduje žiadne iné formy hodnotenia, ale vychádza z predložených údajov od vedúceho vzdelávacej aktivity.

Analýza SWOT

Na základe výsledkov dotazníkového prieskumu v oblasti vzdelávania zamestnancov v organizácii je možné zostaviť analýzu SWOT, výsledkom ktorej bude zistenie postavenia a situácie v oblasti vzdelávania na základe názorov pedagogických zamestnancov.

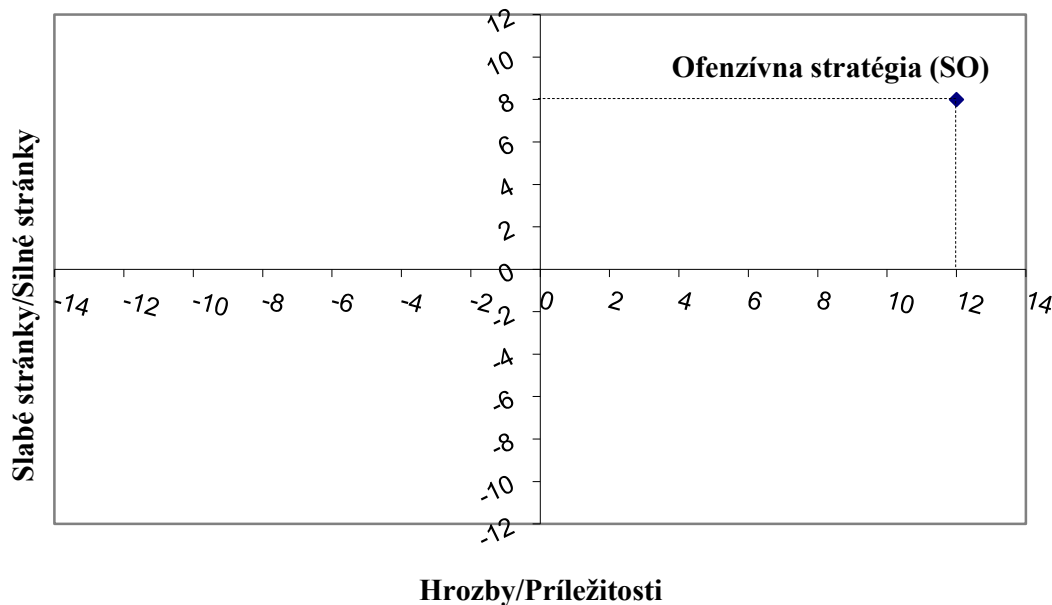
Analýza SWOT umožňuje posúdiť súčasné postavenie organizácie a identifikovať potenciálne príležitosti a hrozby. Je to ľahko použiteľný nástroj internej diagnostiky, ktorý napomáha rýchlemu spracovaniu prehľadu o strategickú situáciu. Pozostáva z určenia a zoradenia vnútorných silných a slabých stránok a vonkajších hrozieb a príležitostí podľa dôležitosti. Celý proces analýzy spočíva v ohodnotení jednotlivých faktorov identifikovaných v rámci SWOT analýzy. Stupnica hodnotenia je v rozmedzí od 1 do 10. Po bodovom ohodnotení jednotlivých faktorov sa body spočítajú zvlášť u silných a slabých stránok, príležitostí

a hrozieb. Analýza SWOT kompletizuje a zoraďuje silné a slabé stránky, vonkajšie príležitosti a ohrozenia podľa dôležitosti.

Tab. 1 Analýza SWOT

Analýza SWOT vzdelávacieho systému			
S – Silné stránky	Body	W – Slabé stránky	Body
Obsahová zrozumiteľnosť	6	Nízka interaktivita, schopnosť zaujať pozornosť	2
Schopnosť napomôcť účastníkom podať lepší výkon v práci	7	Prítomnosť nepotrebných informácií	5
Využitelnosť v praxi		Nedostatočný počet školení	
Zaučenie nových zamestnancov	5	Nízka miera možnosti zasiahnuť do procesu voľby termínu	4
Zohľadnenie mnohých pohľadov pri hodnotení kvality školení	2	Nízka miera možnosti ovplyvniť výber školení	4
Kvalita a aktuálnosť informácií	3	Vývoj školení	2
Využitie hodnotenia pracovných výkonov zamestnancov	6	Finančné ohodnotenie v prípade účasti na školení	4
v analýze vzdelávacích potrieb zamestnanca	6		6
Spolu	35	Spolu	27
O – Príležitosti	Body	T - Hrozby	Body
Zvýšiť vnímanú kvalitu zlepšením využiteľnosti poznatkov v praxi	5	Vplyv Európskej únie a vzdelanostná úroveň	7
Získať potrebné informácie	4		
Ovplyvniť odborný rast			
Reálna možnosť zvýšenia schopnosti napomôcť podať lepší výkon v práci	3		
Analýzu vzdelávacích potrieb obohatiť o postrehy školiteľov	3		
Zavedenie e-learningu	2		
	2		
Spolu	19	Spolu	7

Zdroj: vlastné spracovanie



Zdroj: vlastné spracovanie

Po prenesení hodnôt z analýzy SWOT do matice TOWS sme zistili, že vzdelávanie v organizáciách sa nachádza v kvadrante ofenzívnej stratégie (SO) z pozície sily. Je to najatraktívnejší strategický variant, kde silné stránky prevládajú nad slabými a príležitosti nad ohrozeniami. Ak vezmeme do úvahy aj výsledky odpovedí zo štruktúrovaného rozhovoru, systém vzdelávania je na dobrej úrovni. Nespokojnosť zamestnancov je v oblasti pracovných podmienok, pracovných nárokov, finančné ohodnotenie v súvislosti so vzdelávaním.

Keďže organizácie plánujú v budúcnosti rozšíriť plán celoživotného vzdelávania a využívať nové postupy a metódy vzdelávania, je nevyhnuté venovať napriek dobrým výsledkom analýzy SWOT vzdelávaniu pedagogických zamestnancov veľkú pozornosť.

Záver

Učiteľ už nie je len zdrojom vedomostí, ale pomocníkom pri učení sa, čo si vyžaduje všeobecnejšie a obsiahlejšie vedomosti a zručnosti ako kedykoľvek predtým. Profesia učiteľa je dynamická a kladie na učiteľa požiadavky neustáleho vzdelávania sa a prehlbovania svojich vedomostí a zručností. V praxi to znamená, že učiteľ sa musí stále vzdelávať, teda venovať sa celoživotnému vzdelávaniu. Celoživotné vzdelávanie znamená, že vzdelávanie už nie je koncentrované len do jedného obdobia v živote kedy má človek jedinou šancu niečo sa naučiť. Svoje vedomosti, zručnosti a znalosti musí stále obnovovať, prehlbovať a zlepšovať. Profesionálne príležitosti učiteľa učiť sa zlepšujú jeho znalosti a zručnosti, zväčšujú ich dopad na výsledky učenia sa jeho žiakov, podporujú morálku a istotu a napomáhajú kariérnemu rastu. Preto je dôležité, aby systematické priebežné vzdelávanie bolo dostupné všetkým pedagogickým zamestnancom.

Zoznam literatúry

- ČISÁRIK, P. 2011. Vzdelávanie profesijných skupín samosprávy. In: *Územná samospráva*. Žilina: MUNICIPALIA, a. s., 2011. r. VII., č. 4., s. 46 – 50. ISSN 1336-6475.
- KASÁČOVÁ, B. a kol. 2006. *Profesijný rozvoj učiteľa*. Prešov : MPC v Prešove, 2006. 162 s. ISBN 80-8045-431-0

- POL, M. - LAZAROVÁ, B. 2000. *Spolupráca učiteľov – podmienka rozvoja školy*. Prešov : Metodické centrum, 2000. 93 s. ISBN 80-8045-192-3
- PRŮCHA, J. 2002. *Moderní pedagogika*. Praha : Portál, 2002. 481 s. ISBN 80-7367-047-X
- PRŮCHA, J. 1996. *Pedagogická evalvácia*. Brno : Masarykova univerzita, 1996. 166 s. ISBN 80-210-133-8
- ZELINA, M. a kol. 1996. *Príprava pedagogických pracovníkov*. Výstupná štúdia Phare – rozvoj vzdelávacej politiky. Bratislava : MFF UK, 1996. 83 s.

Adresa autorov

Ing. Jana Markušová

externý doktorand
Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Konštantínova 16
080 01 Prešov
Slovenská republika
0907583438
e-mail: jmarkusova@hotmail.com

Ing. Daniel Markuš

externý doktorand
Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Konštantínova 16
080 01 Prešov
Slovenská republika
0904756324
e-mail: danyel.markus@hotmail.com

Participácia samosprávy pri využívaní prírodných zdrojov SR

Viera Petrášová

Abstract: The use of natural resources is now the unused potential for regional development. Municipalities as area managers can contribute to the development of the region's economic potential. The article is dedicated to attitudes of members of the community to the use of natural thermal source on the village land. Includes proposed business models of natural resources by legal status and benefits for the business community.

Keywords: Natural resources, thermal source , regional policy

Abstrakt: Využívanie prírodných zdrojov je doteraz nevyužívaným potenciálom pre rozvoj regiónu. Obce ako správcovia územia môžu významne prispieť k rozvoju hospodárskeho potenciálu regiónu. Príspevok sa venuje postojom poslancov samosprávy k využitiu prírodného termálneho zdroja na pozemkoch obce. Obsahuje návrh modelov podnikania s prírodným zdrojom podľa právnej formy a výhody tohto podnikania pre obec.

Kľúčové slová: prírodné zdroje, termálna voda, regionálna politika

Úvod a problematika

Každá vláda krajiny racionálne hospodáriaca na svojom území počas hospodárskej krízy musí prijať opatrenia k eliminácii dopadov hospodárskej stagnácie na obyvateľov. Tieto opatrenia by mali byť založené na zintenzívnení práce ľudských zdrojov a možností vytvárania pridanej hodnoty v hospodárskej politike štátu s dostupnými zdrojmi do národnej produkcie. V Slovenskej republike posledných 20 rokov nebola vypracovaná stratégia hospodárskej politiky štátu opierajúca sa o vnútorné zdroje krajiny najmä na báze našich prírodných zdrojov. Výnimku tvoril vládny program Drevo surovina 21.storočia prijatý v roku 1999. Ten komplexne riešil využívanie našej obnoviteľnej suroviny. Pre nezáujem vládnych politikov podporiť vznik nových podnikov v celulózovo-papierensko-drevárskom komplexe sa nerealizoval, ale do súčasného obdobia zaznamenávame snahy odborníkov alebo politikov o presadzovanie čiastkových cieľov programu. Ak absentuje vládna politika záujmu o využívanie prírodných dostupných zdrojov mal by nastúpiť záujem samosprávy, ktorá lepšie musí poznať regionálne podmienky. Nedávny príklad návrhu ťažby zlata v okolí Detvy a Kremnice poukázal na nepripravenosť našej samosprávy zaujať stanovisko z hľadiska ekonomiky prínosu pre región a tiež z hľadiska bezpečnosti a únosnosti územia k objemom spracovávanej horniny. Obdobnú situáciu pozorujeme aj napr. pri návrhoch ťažby uránu pri Košiciach a tiež už pri rozhodovaní o pokračovaní existujúcich prevádzok ťažiacich podnikov ako napr. Calmit v Tisovci. Vypracovávané materiály na národnej úrovni väčšinou v rámci územnej koncepcie sú zamerané na nadregionálne záujmy štátu, ktorými je v súčasnosti výstavba diaľnic. Zástupcovia samospráv sa v súčasnosti z hľadiska politiky dotýkajúcej sa tematiky životného prostredia zaujímajú najviac a odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo a najmä cez spoločné úradovne tiež vykonávajú prenesený výkon štátnej správy v oblasti územného konania. V prípade projektov rozsiahlejšieho dopadu na životné prostredie je stavebným úradom krajský stavebný úrad. Práve toto je oblasť, ktorá sa dotýka priamo využitia prírodných zdrojov vo vlastníctve štátu podľa Ústavy SR. Okrem ťažby nerastných surovín sú prírodnými zdrojmi aj geotermálne pramene, ktoré predstavujú viaceré veľké možnosti vo využití v regióne a môžu významne prispieť k rozvoju a to buď formou

využitia pre kúpeľníctvo a turizmus, ale tiež pre poľnohospodárstvo (ako zdroj pre vykurovanie skleníkov, sušenie poľnohospodárskych plodín a iné), vykurovanie budov, obytných domov, vykurovanie ciest, roztápanie snehu...Príkladom je určite oblasť juhu Nitrianskeho kraja. Tieto zdroje nie sú síce najbohatšie na termálne zdroje, ale sú najlepšie využívané. Najvýdatnejšie zdroje geotermálnej vody sú na Orave. Obmedzenia spojené s množstvom minerálnych solí spôsobujúcich problémy pri využívaní termálnej vody sú v tomto prípade brané do úvahy už pri skúšobných vrtoch.

Tepelno-energetický potenciál geotermálnych vôd na Slovensku v súčasnosti poukazuje na neuspokojivé využívanie tohto zdroja energie. Za hlavné príčiny tohto stavu treba považovať vysoké finančné náklady na realizáciu geotermálnych vrtoch, na zabezpečenie potrebnej techniky a technológií, ale aj nízku informovanosť o možnostiach podpory na realizáciu projektov z domácich a zahraničných zdrojov. V súčasnosti neprináša využitie geotermálneho vrtu priamy finančný prínos pre obce. Pri ťažbe nerastných surovín majú obce každoročný výnos z poplatku za využitie dobývacieho priestoru v katastri obce, ale nie sú to rozhodujúce príjmy pre obec. Preto zatiaľ samospráva obcí neprejavuje záujem o využívanie týchto zdrojov.

Príjem obcí z využívania prírodných zdrojov je najmä nepriamy. Obce sú správcami územia a doteraz svoje právomoci využívajú najmä pre podporu výstavby nových priemyselných parkov a to najmä na „zelenej lúke“ Ide o príspevky z daní z nehnuteľností, poplatky za ubytovanie hostí v prípade rozvoja turizmu, zvýšenie zamestnanosti v obci a tým aj zlepšenie sociálnej situácie obyvateľov a iné. V príspevku sa zameriam na možnosti využívať najmä geotermálnu vodu. V rámci výskumu využívania prírodných zdrojov v regiónoch sme sa zamerali na dotazovanie poslancov obcí o spôsoboch podnikania s geotermálnou vodou a podnikateľov z obce ako oni vnímajú možnosť využívania termálneho zdroja v katastri svojej obce.

Materiál a metodika

Materiál pre analýzu a výskum sa získal z primárnych a sekundárnych zdrojov.

- 1) Primárne zdroje : Sú tvorené údajmi získanými na základe dotazníkového prieskumu poslancov miestneho zastupiteľstva uskutočneného v mestách Bojnice a obci Oravská Poruba v rámci diplomových prác.
- 2) Sekundárne zdroje sú získané z týchto zdrojov:
 - knižné publikácie od domácich a zahraničných autorov,
 - internetové zdroje zamerané na využitia geotermálnych prameňov,
 - PHSR a územný plán mesta Bojnice, Dolný Kubín
 - odborné štúdie o geotermálnych prameňoch vo vybraných regiónoch
 - legislatíva SR a EÚ.

Metódy použité v rámci spracovania výskumu:

Metóda dotazníkového prieskumu

Cieľom dotazníkového prieskumu bolo získanie podkladov pre analýzu ako v súčasnosti geotermálne vody prispievajú k rozvoju vybraných regiónov.

Cieľová skupina boli poslanci a starostovia mesta Bojnice a obce Oravská Poruba. V meste Bojnice odpovedalo na dotazník z 11 poslancov 10. V obci Oravská Poruba vyplnilo dotazník zo 7 poslancov 6. V obidvoch obciach sa dotazníkového prieskumu zúčastnili obidvaja starostovia.

V obci Oravská Poruba boli v cieľovej skupine aj podnikatelia a občania obce.

Štruktúra dotazníkového prieskumu bola rozdelená do otázok týchto typov:

- údaje o respondentovi
- údaje o súčasných postojoch poslaneckého zboru a starostov k využitiu geotermálneho vrtu

V obci Oravská Poruba sa uskutočnil prieskum aj u podnikateľov a občanov v obci k téme kto by mal zrealizovať vrt (prístupnosť pre využívanie) a kto by mal prevádzkovať jeho využitie. V obci Oravská Poruba pôsobí 90 firiem (autodoprava, vodoinštalčné a elektroinštalčné služby, cestovné kancelárie a iné). Typ prieskumu bol osobný. Z 250 dotazníkov určených aj pre podnikateľov zo susedných obcí sa vrátilo 109.

Metóda dedukcie sa použila pri zostavení návrhu charakteristiky právnych foriem podnikov využívajúcich prírodné zdroje v spolupráci s obcou.

Výsledky

Obec ako stavebný úrad zohráva dôležitú úlohu v oblasti využívania svojho územia - katastra. Na základe územného plánu, ktorý schvaľuje zastupiteľstvo postupuje alebo aj nepostupuje starosta obce. Starosta má právo odmietnuť postup podľa územného plánu schváleného poslancami obce (súkromný charakter rozhodnutia vo verejnom práve). Na základe územného rozhodnutia možno umiestňovať stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území.

Územným plánovaním sa najmä:

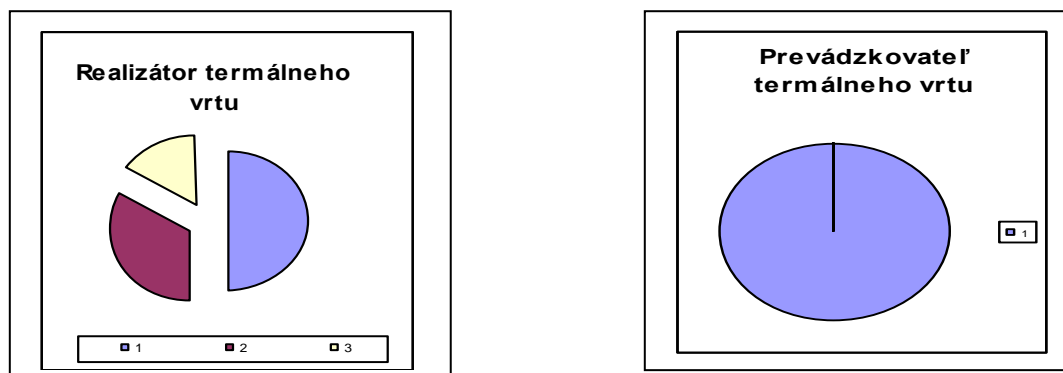
- rieši usporiadanie územia vo verejnom záujme,
- určujú zásady využívania územia v súlade so zabezpečením ekologickej rovnováhy, chránením životného prostredia a kultúrno-historických pamiatok...,
- koordinujú rôzne činnosti tak, aby boli v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.

Pri využívaní prírodných zdrojov preto dokumenty územného plánu zohrávajú dôležitú funkciu. V prípade nášho výskumu sme sa zamerali na dve oblasti Slovenska. Išlo o oblasť Oravy a oblasť Horného Ponitria. V Oravskej Porube je objavený nový termálny prameň. V Bojniciach ide o dávno využívaný termálny prameň, ktorý sa v súčasnosti nevyužíva. V oboch prípadoch sú:

- pozemky, kde vyvierajú pramene obecné,
- v územnom pláne vyhradené územia pre pramene, ale plán neobsahuje vyhradenie pozemkov pre využívanie termálnej vody,
- potrebné investície do technických zariadení zabezpečujúcich optimálne podmienky pre realizáciu vrtu tak, aby sa mohla termálna voda čerpať v množstve umožňujúcom jej optimálne využitie,
- potrebné investície do prevádzky zariadení využívajúcich túto termálnu vodu.

Odpovede poslancov na otázku kto by mal byť realizátorom termálneho a vrtu a kto prevádzkovateľom sú znázornené na obr. 1.

Obr. 1



Zdroj: Ňáčiková, J. (2011), vlastné spracovanie

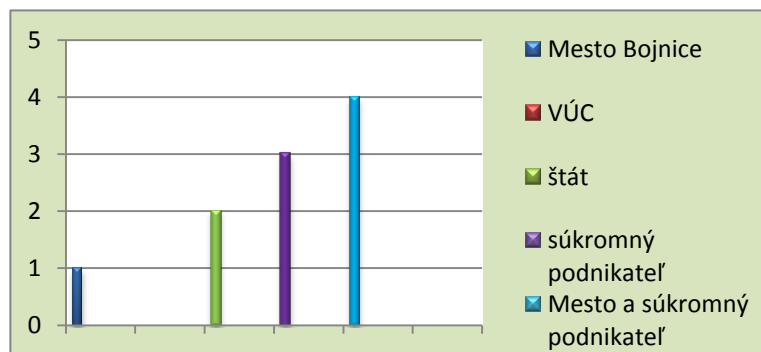
Pri tejto otázke respondenti-poslanci jednoznačne nevybrali iba jeden variant odpovede, ale tvrdili, že by to jeden subjekt ťažko dokázal finančne pokryť. Na tom kto by mal realizovať vrt, poslanci najviac preferovali obec spolu so združením právnických osôb/podnikateľov a to tvrdilo 50 % poslancov (1). Za obec a súkromný sektor (2) bolo 33,34 % poslancov. Aby štát realizoval termálny vrt za to bolo 16,67 % poslancov (3) a starosta obce Oravská Poruba.

K otázke kto by mal prevádzkovať termálny vrt sa všetci respondenti zhodli, že by to mala prevádzkovať obec a podnikatelia. Pretože obec vlastní pozemky a podnikateľ by mohol na začiatku pomôcť so začatím výstavby, keďže je to finančne náročné a obec nemá dostatok finančných prostriedkov.

V prípade prieskumu u poslancov mesta Bojníc už nebolo potrebné pýtať sa na realizáciu termálneho vrtu, pretože vrt už bol využívaný a len v súčasnom období je jeho prevádzka v útlme. Otázka pre poslancov preto bola formulovaná kto by mal realizovať prestavbu už tam existujúceho a chátrajúceho kúpaliska Čajka, ktoré využívalo termálny vrt. Na prvú možnosť, či by prestavbu malo realizovať mesto Bojnice odpovedal iba 1 respondent. Možnosť číslo dva predstavovala, že by prestavbu realizovalo VÚC. Túto možnosť nepovažuje nikto za zdroj prostriedkov pre následnú prestavbu kúpaliska. Podľa 2 respondentov by prestavbu kúpaliska mal realizovať súkromný podnikateľ. Najviac až 4 respondenti označilo možnosť číslo štyri. Podľa nich by mal takúto prestavbu realizovať súkromný podnikateľ v spolupráci s mestom Bojnice. V piatej možnosti mohli respondenti dopísať ďalšie subjekty, ktoré by mohli realizovať prestavbu termálneho kúpaliska. Túto možnosť nevyužil ani jeden respondent.

Realizátor prestavby kúpeľov Čajka a ich prevádzkovateľ

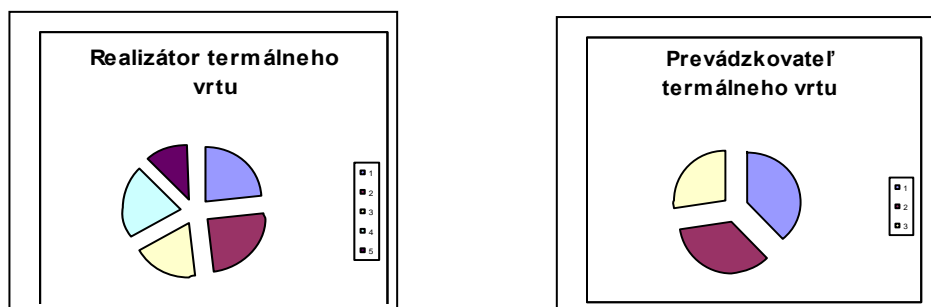
Obr. 2



Zdroj: Slobodová, S.(2011)

Odpovede podnikateľov na otázku kto by mal byť realizátorom termálneho a vrtu a kto prevádzkovateľom sú znázornené na obr.3.

Obr.3



Zdroj: Ňáčiková, J. (2011), vlastné spracovanie

V Oravskej Porube podnikatelia (109 opýtaných) na otázku “Kto by mal realizovať termálny vrt a vybudovanie príslušných zariadení?” odpovedali takto: za obec bolo 25 respondentov (22,94 %-1), za štát 27 respondentov (24,77 %-2), za samosprávny kraj 20 respondentov (18,35 %-3), za podnikateľské združenie právnických osôb 24 respondentov (22,02 %-4) a 13 respondentov (11,93 %-5) bolo za obec v spolupráci so súkromným sektorom.

Jedenstodevät' opýtaných podnikateľov na otázku kto by mal prevádzkovať termálny vrt odpovedali takto: najviac by mali prevádzkovať termálny vrt obec a podnikateľ 40 respondentov vo výške 36,67 % (1), 36 respondentov (33,02 %-2) bolo za variant podnikateľ – samostatne. Tridsať respondentov bolo za združenie právnických osôb 27 % (3). Samostatné prevádzkovanie obce termálneho vrtu označili len 4 respondenti, čo je 3,67% (4).

Z dotazníkového prieskumu v obidvoch obciach vyplýva, že”

Zástupcovia samosprávy preferujú

- spoluprácu obce s podnikateľmi tak ako v prípade realizácie termálneho vrtu, tak aj v prípade jeho prevádzky,
- neuvažujú o spolupráci v rámci vyššieho územného celku -VUC,
- budúci zisk z prevádzky spoločného podniku pred predajom pozemkov investorovi.

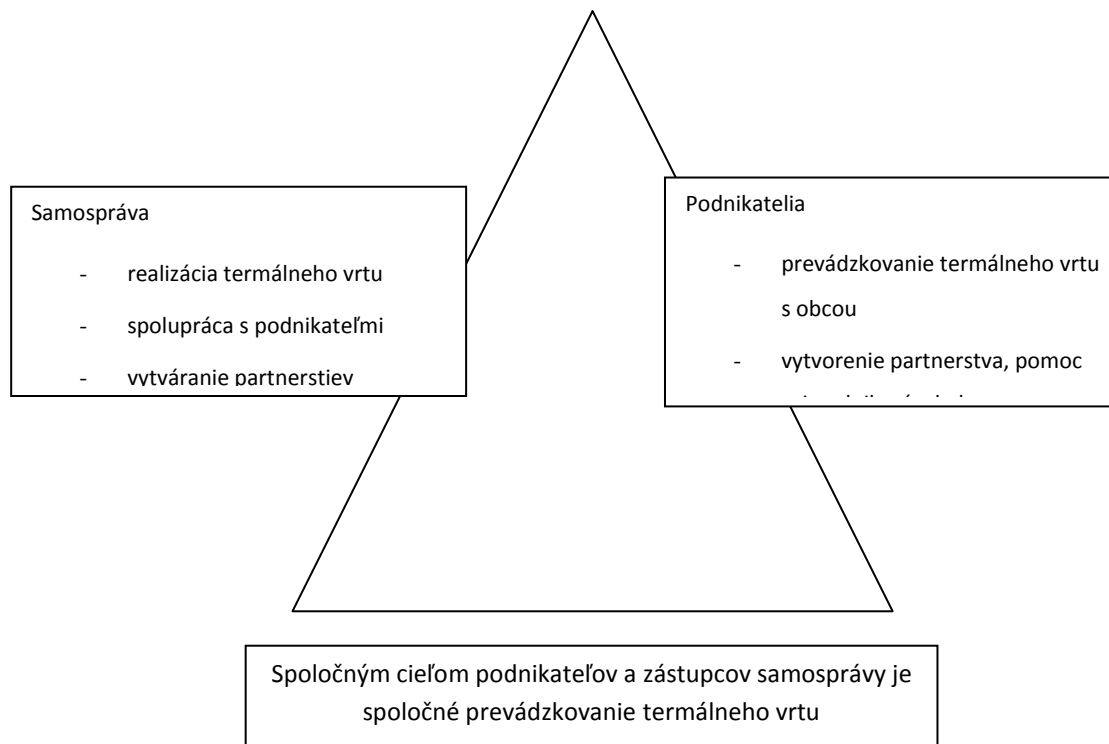
Podnikatelia preferujú

- spoluprácu s obcou najmä v prípade prevádzky termálneho prameňa,
- vytváranie klastrov pre prevádzku termálneho vrtu.

Očakávajú spoluprácu s obcou. Spoločné ciele poslancov samospráv a podnikateľov sú znázornené na obr.4.

Základné ciele samosprávy a podnikateľov pri prevádzke termálneho vrtu

Obr.4



Na základe výskumu sme spracovali návrh postavenia obce v prípade prevádzky termálneho vrtu. V tab. 1 je spracovaný prehľad možných právnych foriem pri prevádzke termálneho

vrhu. K jednotlivým právnym formám sú spracované aj základné charakteristiky podnikania a možnosti prístupu k financiám. Pre obec sú spracované výhody a nevýhody takýchto podnikov. V tabuľke sú uvedené aj možnosti podnikania občianskych združení, ktoré predstavujú tiež právnické osoby v rámci partnerstva.

Postavenie obce v prípade podnikania s prírodnými zdrojmi

Tab.1

Organizačná forma	Základné charakteristiky	Prístup ku financiám	Dôsledky pre obec	
			pozitívne	negatívne
1. Privátna firma alebo partnerstvo súkromných firiem (Obchodný zákonník alebo Občiansky zákonník)	<ul style="list-style-type: none"> • Zisk je rozdeľovaný medzi partnerov • Zisk je základným kritériom výsledku podniku 	<ul style="list-style-type: none"> • Podpora pri štarte z úradu práce • Refundácia ekonomicky oprávnených nákladov od obce v prípade právneho vzťahu • Minimálny príjem od sponzorov • Nízka dostupnosť grantov • Financovanie prostredníctvom úverov • Súkromné investovanie • Obmedzenie v podnikaní schémou de-minimis 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrola nad aktivitami štátnou správou • Všetko riziko znášajú podnikatelia • Celý príjem z poskytovaných služieb zostáva firmám 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepodieľanie sa na zisku • Slabý prístup ku kapitálu • Vysoké riziko využitia prírodných zdrojov • Vysoká výnosnosť • Vysoká miera kontroly
2. Obecný podnik	<ul style="list-style-type: none"> • Verejnoprospešnosť môže byť prvoradá v hospodárení podniku • Podlieha kontrole obce a NKÚ • Najmenej traja poslanci sú členmi správnej rady • Časť zisku pohltia náklady na správu 	<ul style="list-style-type: none"> • Financovanie prostredníctvom úverov • Súkromné zdroje využívané v menšej miere • Využíva krátkodobé podpory v rámci 	<ul style="list-style-type: none"> • Vysoká miera kontroly zo strany poslaneckého zboru • Náročné investičné zaťaženie obce • Potreba vytvárať 	<ul style="list-style-type: none"> • Slabý prístup ku kapitálu • Priemerné rizikopratnosť v podnikaní • Priemerná výnosnosť spôsobuje závislosť od situácie

	radu	<p>projektov z ESF</p> <ul style="list-style-type: none"> • Využíva dotačný systém MPSVaR SR • Využíva rozpočtové prostriedky obce • Využíva sponzorské príspevky, dary v menšej miere • Prístup ku grantom a dotáciám spolufinancovaním 	<p>partnerstvá obcí</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zdieľaná kontrola a zdieľané riziko • Poslanci môžu byť členmi správnej rady 	<p>v obci</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vysoká miera kontroly – spôsobená politickým tlakom a nie odbornými argumentmi
3. Podnik obec a podnikatelia (iné právnické a fyzické osoby)	<ul style="list-style-type: none"> • Verejnoprospešnosť môže byť akceptovaná pri posudzovaní hospodárskeho výsledku • Podlieha kontrole obce • Poslanci sú členmi správnej rady 	<ul style="list-style-type: none"> • Využíva krátkodobé podpory v rámci projektov z ESF • Využíva dotačný systém MPSVaR SR • Využíva rozpočtové prostriedky obce • Využíva sponzorské príspevky, dary v menšej miere • Prístup ku grantom a dotáciám spolufinancovaním 	<ul style="list-style-type: none"> • Vysoká miera kontroly zo strany poslaneckého zboru • Kontrola nad aktivitami štátnou správou 	<ul style="list-style-type: none"> • Podiel na zisku je príjmom obce • Priemerné riziko-opatrnosť v podnikaní • Priemerná výnosnosť – spôsobuje ju závislosť od situácie v obci • Vysoká miera kontroly – spôsobená politickým tlakom a nie odbornými argumentmi

4. Občianske združenie (ziskové)	<ul style="list-style-type: none"> • Verejnoprospešnosť môže byť akceptovaná pri posudzovaní hospodárskeho výsledku • Podlieha kontrole • Najmenej trojčlenná správna rada • Nezisková disperzná štruktúra 	<ul style="list-style-type: none"> • Úverové financovanie • Dostupné obecné, VUC a vládne granty • Minimálny prístup k charitatívnym grantom 	<ul style="list-style-type: none"> • Člen môže byť zamestnaný v organizácii • Člen môže byť členom správnej rady 	<ul style="list-style-type: none"> • Čiastočný prístup ku kapitálu • Nízke riziko • Priemerná výnosnosť • Priemerná miera kontroly
5. Občianske združenie (neziskové)	<ul style="list-style-type: none"> • Verejnoprospešnosť je prvoradá • Podlieha kontrole charitatívnej komisie • Nezisková disperzná štruktúra 	<ul style="list-style-type: none"> • Úverové financovanie • Dostupnosť obecných, VUC a vládnych grantov • Dostupnosť charitatívnych grantov 	<ul style="list-style-type: none"> • Členovia môžu byť zamestnaní v organizácii • Sieť obdobných organizácií 	<ul style="list-style-type: none"> • Dobrý prístup ku kapitálu • Nízke riziko • Priemerná výnosnosť • Nízka miera kontroly

Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

V rámci verejného sektora SR neexistuje žiadna systematická podpora ani metodický orgán, ktorý by pre obce pripravoval metodické a metodologické postupy pre implementáciu moderných metód manažmentu verejných služieb. Súkromné firmy sa angažujú viac vo väčších mestách kde im za poradenské služby môžu zaplatiť (Balážová, E.-Papcunová, V., 2008, s.134). V súčasnosti ani po zistení úrovne znalostí na úrovni samosprávy sa nevyžaduje pravidelné celoživotné vzdelávanie (Čepelová, A. 2010, s.45-46). Poslanci obce pritom predstavujú osoby rozhodujúce o území, v ktorom sú zástupcami samosprávy. Územné plány sú rozhodujúce dokumenty, ktoré z hľadiska využitia územia sú rozhodujúcim nástrojom regionálnej politiky. Ide tu najmä o potenciál, ktorý je skrytý v prírodných danostiach územia v súčasnosti dôležitých najmä pre rozvoj turizmu (Beresecká, J., 2011, s.19-30). A tiež pre rozvoj miestneho podnikania založeného aj na báze využitia prírodných zdrojov.

Z hľadiska výsledkov výskumu je dôležité, že poslanci obcí preferovali formu spoločného podnikania v rôznej forme a nie momentálny zisk predajom pozemkov, na ktorých vyvierajú termálne pramene. Tiež uvažovali so spoločným podnikaním a nie s prenájmom nehnuteľností. Podnikatelia na druhej strane preferujú spoluprácu s obcou a nežiadajú len napr. daňové úľavy či iné formy podpory vo forme finančnej alebo úverovej pomoci. Táto situácia je priaznivá pre rozvoj regiónov správne usmernenou regionálnou politikou zo strany štátu.

Zoznam literatúry

- BALÁŽOVÁ, E. – PAPCUNOVÁ, V.: Manažment samospráv, Municipalia, Nitra 2008, 134 s. , ISBN 978-80-552-0045-3
- BERESECKÁ, J.: Organizácia cestovného ruchu vo vybraných štátoch Európskej únie a v Slovenskej republike. In Nová temeta v řešení socioekonomického rozvoje regionů : sborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí, Liberec 8. března 2011. Praha 17: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2011, s. 19--30. ISBN 978-80-87174-02-9.
- ČEPELOVÁ, A.: Identifikácia prvkov manažmentu znalostí v samospráve Slovenskej republiky, č. projektu VEGA 1/0127/08. In.: Acta Academica Karviniensia, Slezská univerzita v Opavě, rok 2010/1, s.45-56, ISSN 1212-415X,
- ŇÁČIKOVÁ, J.: Hodnotenie účinku verejno-prospešných funkcií prírodného zdroja vo vybranom území, diplomová práca, SPÚ v Nitre, 2011, 84 s.
- SLOBODOVÁ, S.: Hodnotenie účinku verejnoprospesných funkcií prírodných zdrojov okresu Prievidza, diplomová práca, SPÚ v Nitre, 2011, 69 s.

Adresa autorky

doc. Ing. Viera Petrášová, CSc.

Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

SPU v Nitre

Telefón: 00421/37/6414566

e-mail: viera.petrasova@uniag.sk

Využitie potenciálu bioproduktov v regionálnom rozvoji

Katarína Petrovčíková

Abstract: The article explains basic environmental terms such as bio product, bio food and yard selling. The article shows the increasing area of agricultural land used for organic agriculture.

Keywords: bio product, bio food, yard selling

Abstrakt: Článok vysvetľuje základné environmentálne termíny ako sú bioprodukt, biopotravina a predaj z dvora. Ukazuje na zvyšovanie využívania poľnohospodárskej pôdy na organickú produkciu.

Kľúčové slová: bioprodukt, biopotravina, predaj z dvora

Úvod

Rozširovanie produkcie biopotravín je trendom najmä v hospodársky vyspelých krajinách. Vytvorila sa skupina spotrebiteľov týchto produktov, ktorá stále narastá. Uspokojenie dopytu tejto skupiny zákazníkov je príležitosťou pre regionálnu produkciu bioproduktov, resp. pre predaj z dvora. Predkladaný článok definuje základné pojmy z tejto oblasti, definuje legislatívu na národnej a európskej úrovni a približuje niektoré fakty o spotrebiteľoch týchto produktov.

Definícia základných pojmov

Za bioprodukty považujeme produkty ekologického resp. organického poľnohospodárstva, ktorý môžu byť rastlinného alebo živočíšneho pôvodu ako napr. mlieko, mäso, atď. Ide vo svojej podstate o surovinu, z ktorej sa vyrábajú bio potraviny (pšenica, ovos, zemiaky a pod.)

Biopotravina je potravina, ktorá je vyrobená iba z bioproduktov s použitím povolených materiálov, prídavných látok a technologickými postupmi, ktoré sú ustanovené platnými zákonmi. Biopotravinou je napr. múka, chlieb, müsli, šaláty, mliečne výrobky.

Princípom filozofie produkcie a ponuky biopotravín je aj ich lokálna ponuka. V tomto zmysle je dôležité, aby tieto biopotraviny boli vyrábané a spotrebované na lokálnom trhu. Presuny tisíce kilometrov sa vzdávajú filozofii ekologického poľnohospodárstva.

Biopotraviny vyrábajú ekofarmári a spracovatelia, ktorí pestujú rastliny a chovajú zvieratá prirodzeným spôsobom, ktorý je vo svojej podstate v harmónii s prírodou a spravujú krajinu tak, aby svojou produkciou podporovali rozmanitosť rastlinných aj živočíšnych druhov. Pri výrobe nepoužívajú žiadne syntetické prostriedky, hormonálne prípravky, krmivá zo zvyškov zvierat a trusu a ani geneticky modifikované organizmy.

Predaj z dvora je predaj, pri ktorom prvovýrobca danej potraviny ich predáva aspoň čiastočne konečnému spotrebiteľovi vo vlastnom mene a na vlastný účet.

Legislatívne vymedzenie produkcie bioproduktov na území EÚ

Produkcia bioproduktov na území EÚ podlieha prísnej kontrole. Potreba vytvorenia právneho rámca pre túto oblasť podnietila prijatie celého rámca noriem, ktorých hlavným cieľom ochrana spotrebiteľa. Medzi základné právne normy, ktoré túto oblasť regulujú patria:

- Nariadenie Rady (ES) č. 834/2007 a 28. júna. 2007 o ekologickej produkcii a označovaní ekologických produktov nahradzujúce nariadenie č. 2092/91: stanovuje právny rámec pre všetky úrovne výroby, distribúcie, kontroly a označovanie ekologických produktov, ktoré môžu byť ponúkané a obchodované v EÚ.
- Nariadenie Komisie (ES) č. 889/2008 z 5. augusta 2008, ktorým sa stanovujú prevádzkové pravidlá pre produkciu, označovanie a kontrolu ekologických produktov, vrátane dodatku o výrobných pravidlách pre ekologické kvasinky.
- Nariadenie Komisie (ES) č. 1235/2008 z 8. augusta 2008, ktorým sa stanovujú prevádzkové pravidlá pre dovoz ekologických produktov z tretích krajín.
- Nariadenie EK č. 271/2010 z 24. marca 2010, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 889/2008, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá implementácie Nariadenia Rady (ES) č. 834/2007 so zreteľom na logo ekologickej výroby EÚ, ktorým sa s účinnosťou od 1. 7. 2010 stáva nové logo.

V Slovenskej republike patrí medzi hlavnú právnu normu reagujúcu na potrebu identifikácie princípov ekologického poľnohospodárstva:

- zákon č. 421/2004 Z. z. o ekologickom poľnohospodárstve. Orgány štátnej správy v oblasti ekologického poľnohospodárstva sú:

a) Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky a

b) Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky.

- nariadenie vlády SR č. 360/2011 z 19. októbra 2011, ktorým sa ustanovujú hygienické požiadavky na priamy predaj a dodávanie malého množstva prvotných produktov rastlinného a živočíšneho pôvodu a dodávanie mlieka a mliečnych výrobkov konečnému spotrebiteľovi a iným maloobchodným prevádzkarniam.

LOHAS ako nový typ spotrebiteľa

Spotrebiteľia bioproduktov nepredstavujú rovnorodú homogénnu skupinu podľa viacerých výskumov (Bray, Johns, Kilburn, s. 602), pritom medzi faktory, ktoré ovplyvňujú tzv. etickú spotrebu patria:

- Cenová citlivosť: zákazníci pri kúpe produktov priateľských k životnému prostrediu preukazujú istú dávku sklamaní po kúpe, ak je tá spojená s vyššou cenou takéhoto produktu a prevláda tu všeobecná ochota minúť len o malé percento viac ako pri bežnom produkte, ktorý sú spotrebiteľia zvyknutí kupovať.
- Osobná skúsenosť: ako dôležité je potrebné spomenúť, že povedomie spotrebiteľa o vlastnom príspevku k ochrane životného prostredia a svojho vlastného zdravia v súvislosti s preferenciou produktov zohľadňujúcich potreby životného prostredia je veľmi nízke a tým pádom sa stáva pravidlom, že tento pocit zanedbateľného príspevku jednotlivca vedie k jeho banalizácii a nechote jednotlivca meniť svoje nákupné zvyklosti. K tomu sa tiež pridáva typický prejav nadmerného odmietania produktov, ktoré sú poznačené nedávnou negatívnou kampaňou.
- Etická povedomie: väčšina respondentov v ich výskume deklarovala svoju povinnosť prispieť svojou troškou k ochrane životného prostredia prostredníctvom kúpy a tým podpory environmentálne priateľských produktov, avšak reálne akcie týchto spotrebiteľov ukazovali, že ich snahou bolo zároveň zdôvodnenie rôznych dôvodov, prečo majú prekážky v týchto svojich dobre mienených zámeroch.

- Nedostatok informácií: spotrebitelia musia byť dobre informovaní, aby mohli urobiť efektívne nákupné rozhodnutie.
- Vnímanie kvality: stáva sa, že spotrebitelia vnímajú tieto produkty ako menej kvalitné, resp. poskytujúce menší výkon ako bežné produkty.
- Zotrvačnosť v spotrebiteľskom správaní: zotrvačnosť, ktorá núti spotrebiteľa kupovať stále tie isté produkty predstavuje bariéru v prijímaní nových produktov a ich kupovaní, zmene nákupných zvyklostí, akceptácii nových a zmenených produktov sa tak stáva oveľa zložitejšou.
- Cynizmus spotrebiteľa: spotrebitelia majú tendenciu podceňovať úprimnosť marketingových posolstiev, deklarácií predajcov o etických rozmeroch produktov a tento cynizmus pre nich predstavuje istú obhajobu svojho odmietavého postoja.
- Pocit viny: vo výskume týchto autorov sa objavila črta istého pocitu viny, ktorý vyplýva z odmietnutia environmentálne priateľských produktov. (Bray, Johns, Kilburn, s. 601 - 603)

Ako nový typ spotrebiteľa sa v svetovej literatúra prevažne na severoamerickom kontinente objavuje tzv. LOHAS spotrebiteľ (Lifestyles of Health and Sustainability), ktorý predstavuje skupinu spotrebiteľov, ktorí vykonávajú uvedomelé nákupy a investičné rozhodnutia založené na sociálnych a kultúrnych hodnotách. Pôvodne bol tento termín prvý krát použitý sociológom P. H. Rayom a psychologičkou S. R. Andersonovou. (Howard, B., Total Health, s. 58). Títo spotrebitelia udávajú trendy, ktoré predstavujú významné kultúrne smerovanie do budúcnosti. Jedná sa o dospelých spotrebiteľov, ktorí prejavujú aktívny zájem o životné prostredie, udržateľný rozvoj, sociálne otázky a zdravie, ovplyvňujú vytváranie a aplikáciu princípov CSR: Corporate Social Responsibility.

V poslednom období sa tento trend presúva z USA a môžeme hovoriť o spotrebiteľovi GLOHAS, teda Global Lifestyles of Health and Responsibility.

Predaj z dvora ako potenciál regionálneho rozvoja

Využívanie poľnohospodárskej pôdy na produkciu biopotravín prechádza v poslednom období prudkým rozvojom a to napriek tomu, že v celosvetovom meradle môžeme hovoriť o období nedostatku potravín, resp. nerovnomerného rozdelenia a distribúcie potravín, kde je čoraz zreteľnejší rozdiel medzi vyspelým svetom a niektorými krajinami Afriky a Ázie, ktoré v súčasnosti prekonávajú obrovskú potravinovú krízu. Vývoj rozlohy poľnohospodárskej pôdy venovanej organickej produkcii vybraných krajín EÚ je zobrazený v nasledujúcej tabuľke.

Tab. 1 Využívanie poľnohospodárskej pôdy pre poľnohospodárske účely vo vybraných krajinách EÚ v Ha

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EÚ					3904464	4411965	3678022	
Slovensko	35302	25590	274247	40085	80268	113132	111466	
Česko	95216	208000	226209	216318	224473	232939	267483	296379
Maďarsko	70514	75834	84765	92167	98243	108578	110916	97584
Poľsko		37724	38609	47570	135815	178670	222022	309219

Zdroj: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=food_in_porg18lang=en
(2.11.2011)

Z tabuľky vidieť trend rozširovania pôdy využívanej na pestovanie organických plodín v rámci celej EÚ, ale aj v rámci krajín V4, v čom vidieť predovšetkým potenciál pre lokálnu produkciu.

Naplnenie strategického cieľa predpokladá uskutočnenie kvalitatívnych a štrukturálnych zmien potrebných na zvýšenie konkurencieschopnosti Slovenska a jeho regiónov, a tiež zvýšenie kvality života občanov Slovenskej republiky (Hrabovská, 2010, s. 136).

Priestorom pre rozvoj na regionálnej úrovni je aj orientácia na predaj z dvora. Pravidlá pre tento predaj ohraničuje vyššie spomínané nariadenie vlády č. 360/2011. Predaj z dvora mal v minulom roku DPH len 6%, v roku 2011 bola navýšená na 20% a v budúcom roku podľa posledných informácií má opätovne klesnúť. Podpora regionálnej produkcie biopotravín a regionálnej produkcie potravín a predaj z dvora je jednou z možností riešenie zlej ekonomickej situácie obyvateľov celého východoslovenského regiónu.

Záver

Článok prispel k priblíženiu problematiky pestovania biopotravín a identifikácii možných príležitostí na regionálny rozvoj formou aktívnej podpory predaja z dvora a produkcie biopotravín na regionálnej úrovni, čím sa zároveň podporil základný princíp takejto produkcie a to realizácia produkcie čo najbližšie k miestu spotreby. Zároveň sa však takáto podpora nemôže uskutočňovať izolovane, ale len s podporou takejto produkcie, aby rástol aj lokálny spotrebiteľský dopyt pre takéto produkty.

Zoznam literatúry

BRAY, J.- JOHNS, N. – KILBURN, D.: An Exploratory Study into the Factors Impeding Ethical Consumption. In: *Journal of Business Ethics*, roč. 98, 2011, č. 4, s. 597-608, ISSN 1573-0697

HOWARD, B.: LOHAS Consumers are Taking the World by Storm In: *Total health Howard*, roč. 9 č. 3 s. 58, 2007, ISSN 0274-6743

HRABOVSKÁ, Z. 2010. Regionálny rozvoj v kontexte Národného strategického referenčného rámca Slovenskej republiky na roky 2007 – 2013. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy. 1/2010, s. 131 – 144. ISSN 1335-7182.

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=food_in_porg18lang=en (2.11.2011)
www.predajzdvora.sk

Adresa autorky

Ing. Katarína Petrovčíková, PhD.

EU Bratislava PHF Košice

Katedra marketingu a obchodu

Tajovského 13

Košice 041 30

email: petrovcikvakatarina@yahoo.com

Alternatívne prístupy k riadeniu nákladov v podmienkach územnej samosprávy

Eva Výrostová

Abstract: When dealing with the efficiency of allocation of public funds, the need for cost management practices becomes obvious. The objective of the paper is a presentation of alternative approaches to cost management suitable for self-governments, as well as a description of the assumptions for their practical application.

Keywords: cost management, self-government

Abstrakt: V súvislosti s efektívnym vynakladaním verejných prostriedkov existuje potreba riadenia nákladov. Cieľom príspevku je z teoretického hľadiska poukázať na možné prístupy k riadeniu nákladov využiteľné v podmienkach územnej samosprávy a predpoklady ich uplatnenia v praxi.

Kľúčové slová: riadenie nákladov, územná samospráva

Úvod

Od obcí a vyšších územných celkov, podobne ako od ostatných inštitúcií verejnej správy, sa vyžaduje, aby zabezpečovali poskytovanie statkov a služieb efektívne a kvalitne. Zabezpečenie efektívnosti vo verejnej správe je podľa Ručinskej a Knežovej (2009) možné vtedy, „ak v inštitucionálnej oblasti dôjde k decentralizácii, k dosadeniu trhových prvkov a zabezpečeniu konkurenčného prostredia“. Rastúce požiadavky na verejné služby a tlak na znižovanie verejných výdavkov vedie k zavádzaniu nových modelov riadenia vo verejnej správe, ku ktorým patria aj rôzne prístupy k riadeniu nákladov.

Riadenie nákladov (*angl. cost management*) podľa Kulmalu (2003) znamená využívanie informácií o nákladoch pre plánovanie, kontrolu a koordinovanie výskytu nákladov. Horngren, Foster a Datar (1997) definujú riadenie nákladov ako súbor akcií uskutočňovaných manažermi, s cieľom uspokojenia zákazníkov, pričom dochádza ku kontinuálnemu znižovaniu a kontrolovaniu nákladov. Viacerí autori upozorňujú tiež na to, že riadenie nákladov nemožno stotožňovať so znižovaním nákladov. Dôraz by teda nemal byť kladený na absolútne znižovanie nákladov, ale na ich efektívne riadenie (Výrostová, 2007a).

Náklady z hľadiska finančného a manažérskeho účtovníctva a ich význam

Sledovanie, plánovanie a kontrola nákladov má svoje opodstatnenie nielen v súkromnom, ale aj vo verejnom sektore. V podmienkach územnej samosprávy sú náklady zrkadlom hospodárenia s pracovnými, materiálovými a peňažnými zdrojmi a ovplyvňujú výsledok hospodárenia v účtovných jednotkách územnej samosprávy (aj keď ich cieľom samozrejme nie je dosahovanie zisku). Základom riadenia nákladov je plánovanie a kontrola nákladov založená na ich sledovaní vo vzťahu k objektu riadenia (výkonom, útvarom, prípadne procesom). Porovnávanie medzi jednotkami územnej samosprávy (benchmarking nákladov) má tiež veľký význam pre efektívnejšie vynakladanie finančných prostriedkov. Zavedením jednotného štátneho účtovníctva v SR od r. 2008 sa zabezpečila porovnateľnosť informácií z účtovníctva, vrátane informácií o nákladoch, aj v rámci krajín EÚ.

Dôležitá je nielen kontrola, ale aj plánovanie nákladov. Riadenie nákladov má tiež zabezpečiť relevantné informácie pre rozhodovanie. Informácie o nákladoch možno využiť pre analýzy ekonomickej efektívnosti projektov (v rámci jednokriteriálnych metód, napr. pre potreby CBA analýzy) a pre investičné rozhodovanie. Na základe analýzy nákladov možno uskutočniť rozhodnutie kto má byť dodávateľom služby, odpovedať na otázku či využiť outsourcing. Náklady sú tiež základňou pre stanovenie užívateľských poplatkov.

Náklady možno definovať rôzne. Z účtovného hľadiska predstavujú náklady peňažné ocenenie spotreby výrobných faktorov vynaložených na dosiahnutie výkonov a ostatné účelovo vynaložené prostriedky spojené s činnosťou organizácie (napr. Kupkovič a kol., 2003, s. 333). Náklady teda vznikajú v okamihu spotreby na rozdiel od výdavkov, ktoré vznikajú v okamihu úhrady a predstavujú úbytok peňažných prostriedkov.

Z hľadiska *finančného účtovníctva* predstavujú náklady podľa Zákona o účtovníctve č. 431/2002 Z.z. „zniženie ekonomických úžitkov účtovnej jednotky v účtovnom období, ktoré sa dá spoľahlivo oceniť“. V rámci reformy verejných financií v Slovenskej republike sa zaviedlo od 1.1.2008 jednotné štátne účtovníctvo a výkazníctvo na aktuálnej báze a implementovali sa Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor (IPSAS). Týmto je možné uskutočniť konsolidáciu údajov za verejný sektor, z ktorých sa pripravujú výkazy podľa ESA 95, čo umožňuje porovnateľnosť údajov z účtovníctva a verejných rozpočtov v rámci krajín EÚ.

Zavedenie aktuálneho princípu znamená, že „výsledok transakcií (výnosy a náklady) sú uznané a zaznamenané v období, kedy k nim dochádza, nie v okamihu pohybu peňazí“ (Guzyová, 2007, s. 57). V prípade nákladov to znamená, že sa účtujú do obdobia s ktorým časovo a vecne súvisia. Keďže IPSAS sú odvodené od medzinárodných účtovných štandardov pre súkromný sektor (IAS/IFRS), v účtovej osnove pre subjekty verejnej správy¹⁵ došlo k zosúladieniu názvov účtovných tried s názvom účtovných tried pre podnikateľov pri rešpektovaní zvláštností účtovných jednotiek (Šabíková, 2008).

Porovnanie účtovej triedy 5 obsahuje tabuľka 1. V účtovej triede 5 sa účtujú na jednotlivé účty časovo rozlíšené prvotné náklady alebo druhotné náklady narastajúcim spôsobom od začiatku účtovného obdobia¹⁶. V prípade územnej samosprávy sa náklady členia na náklady z prevádzkovej činnosti (50-55), finančné náklady (56), mimoriadne náklady (57) a náklady na transfery a náklady z odvodu príjmov (58). Práve účtovanie poskytnutých transferov z rozpočtu obce, či VÚC na príslušných účtoch účtovej skupiny 58 (v prípade územnej samosprávy ide o účty 584 - 587) predstavuje základnú odlišnosť od podnikateľskej sféry.

Zavedenie jednotného štátneho účtovníctva a výkazníctva prispelo k získaniu lepších informácií pre potreby plánovania a kontroly nákladov. Ide však najmä o druhotné členenie nákladov, ktorého využitie pre riadenie nákladov je obmedzené z toho dôvodu, že nevyjadruje príčinu vynaložených nákladov. Druhotné členenie nákladov umožňuje zistiť štruktúru nákladov, vyčíslit' výsledok hospodárenia porovnaním nákladov s výnosmi za dané obdobie a určiť základné možnosti znižovania nákladov.

Primárnym účelom finančného účtovníctva sú najmä záujmy externých subjektov (napr. Ministerstva financií SR, poskytnutie zrozumiteľných informácií pre širokú verejnosť). Pre účely interných užívateľov, najmä na účely riadenia nákladov sú potrebné informácie z manažérskeho účtovníctva, najmä nákladového účtovníctva.

¹⁵ Ide o opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31 v znení neskorších predpisov, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky platné od 1.1.2008.

¹⁶ V predchádzajúcej metodike sa náklady vo verejnej správe účtovali v závislosti od druhu činnosti a typu účtovnej jednotky.

Tab.1 Porovnanie účtovnej triedy 5 pre subjekty verejnej správy a pre podnikateľov

Účtová trieda 5 – Náklady	
Podľa účtovnej osnovy pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky	Podľa účtovnej osnovy pre podnikateľov
50 - Spotrebované nákupy	50 - Spotrebované nákupy
51 - Služby	51 - Služby
52 - Osobné náklady	52 - Osobné náklady
53 - Dane a poplatky	53 - Dane a poplatky
54 - Ostatné náklady na prevádzkovú činnosť	54 - Iné náklady na hospodársku činnosť
55 - Odpisy, rezervy a opravné položky z prevádzkovej a finančnej činnosti a zúčtovanie časového rozlíšenia	55 - Odpisy, rezervy a opravné položky nákladov na hospodársku činnosť
56 - Finančné náklady	56 - Finančné náklady
57 - Mimoriadne náklady	57 - Rezervy a opravné položky finančných nákladov
58 - Náklady na transfery a náklady z odvodov príjmov	58 - Mimoriadne náklady
59 - Dane z príjmov	59 - Dane z príjmov a prevodové účty

Zdroj: vlastný, na základe Rámcovej účtovnej osnovy pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky a Rámcovej účtovnej osnovy pre podnikateľov.

Nákladové účtovníctvo (angl. *cost accounting*) sa orientuje na zistenie skutočne vynaložených nákladov a výnosov vo vzťahu k výkonom, útvarom, procesom a porovnanie skutočne vynaložených nákladov s plánovaným stavom (Výrostová, 2007a). Na rozdiel od finančného účtovníctva, ktoré využíva najmä druhové členenie nákladov, manažérske účtovníctvo využíva účelové členenie nákladov, ktoré umožňuje určiť, na čo bol náklad vynaložený. Toto členenie umožňuje lepšie riadenie nákladov a využitie moderných metód riadenia nákladov.

Manažérske účtovníctvo pracuje na rozdiel od finančného s ekonomickým poňatím nákladov. Ekonomické náklady súvisia s ušlou príležitosťou produkovať alternatívne tovary alebo služby (t.j. náklady obetovanej príležitosti, oportunitné náklady), teda ekonomické náklady môžu byť tak explicitné, ako aj implicitné (Výrostová, 2007a).

Z hľadiska manažmentu má význam sledovať a analyzovať náklady v členení na:

- jednotkové a režijné,
- priame a nepriame,
- variabilné a fixné.

Územné samosprávy v SR si podľa našich informácií nevedú nákladové účtovníctvo a preto absentujú informácie o nákladoch v zmysle vyššie uvedených členení, teda chýbajú komplexné informácie o nákladoch na jednotlivý výkon/službu. Obce využívajú pre rozhodovanie skôr informácie o výdavkoch ako o nákladoch. Ako poukazuje Balážová (2006, s. 30) existuje veľké množstvo údajov, ktoré sú však rozptýlené v rôznych zdrojoch s nie ľahkou dostupnosťou, či prehľadnosťou, preto je ťažké zistiť spoľahlivé informácie o skutočných nákladoch.

V súvislosti s manažérskym účtovníctvom možno spomenúť ešte **controlling**, ktorý sa začal vyvíjať od polovice 70. rokov minulého storočia najmä v Nemecku. Controlling možno definovať ako výsledkovo orientovanú koordináciu plánovania, kontroly a informačnej

podpory manažérov (Horváth, 2003 zdroj: Šiška, L., 2006). Ako poukazuje Král et al. (1997) controlling plní mnohé funkcie analogické s funkciami manažérskeho účtovníctva, aj keď controlling má širšie zameranie. S riadením nákladov sa preto môžeme stretnúť ako s jednou z oblastí manažérskeho účtovníctva, ale aj ako časti controllingu – nákladový controlling.

Alternatívne prístupy k riadeniu nákladov využiteľné v podmienkach územnej samosprávy

Pre riadenie nákladov je možné využiť rôzne nástroje, resp. techniky riadenia nákladov (angl. *cost management tools, cost management practices*). Nástroje riadenia nákladov môžu byť založené na jednom z troch prístupov (napr. Král et al., 1997):

- **výkonové riadenie** – ide o riadenie nákladovej náročnosti finálnych výkonov (výrobných, prác alebo služieb),
- **zodpovednostné riadenie** – ide o riadenie nákladov vo vzťahu k zodpovednostným strediskám, vychádza sa teda z toho, kto zodpovedá za vznik nákladov,
- **procesné riadenie** – ide o riadenie nákladovej náročnosti aktivít, činností a procesov. Na tomto prístupe sú založené moderné metódy riadenia nákladov.

Výkonové riadenie nákladov

Základnými nástrojmi pre výkonové riadenie nákladov (najmä pre riadenie jednotkových nákladov) sú **kalkulácie**, kde možno rozlišovať kalkulácie úplných nákladov, tzv. absorpčná kalkulácia (angl. *absorption costing*) a kalkulácie variabilných nákladov (angl. *variable costing*). Rozhodnutie o spôsobe kalkulácie závisí od typu rozhodnutia, ktoré organizácia rieši (Výrostová, 2007b). Napr. rozhodovanie v oblasti cenotvorby si vyžaduje znalosť úplných nákladov.

Pri *kalkuláciách úplných nákladov* sa jednotlivým výkonom priradujú všetky náklady, teda je potrebné alokovať na jednotlivé výkony aj režijné náklady. Pre rozvrhovanie režijných nákladov na kalkulačnú jednotku sa používajú rôzne metódy (napr. kalkulácia jednoduchým delením, prirážková kalkulácia, kalkulácia nákladov podľa čiastkových aktivít), ktoré s rôznou presnosťou vedú k stanoveniu výšky úplných nákladov na objekt kalkulácie. Pre rozvrhovanie režijných nákladov možno napr. využiť spotrebu pracovného času na poskytnutie služby. Objektom kalkulácie je výkon vymedzený jednotkou a druhom (Výrostová, 2009). Pri územnej samospráve ide o službu, kde kalkulačná jednotka môže byť vyjadrená naturálne (napr. náklady na 1 km údržby miestnych komunikácií, náklady na jeden svetelný bod pri verejnom osvetlení, náklady na cintorínske služby na jedno hrobové miesto, náklady na zber a odvoz 1 tony komunálneho odpadu, náklady na vydanie určitého dokladu), ale objektom kalkulácie môže byť aj zákazník (náklady na poskytnutie služby pre jedného zákazníka), projekt a pod. Problémom pri územnej samospráve môže byť v niektorých prípadoch obtiažnosť kvantifikácie výstupu.

Kalkulácia variabilných nákladov vychádza z potreby oddelenia fixných nákladov od variabilných, pretože fixné náklady spravidla príčinne nesúvisia s objektom kalkulácie, ale skôr s časovým obdobím.

S využitím kalkulácií možno riadiť náklady na základe **úhrnných metód riadenia hospodárnosti**, ktoré pozostávajú z plánovania nákladov a kontroly ich plnenia, ktorá prebieha až následne, t.j. až po zostavení výslednej kalkulácie. Nevýhodou tohto prístupu je, že odchýlky sa zistia a možno ich analyzovať až po skončení procesu a preto nemožno robiť už žiadne zásahy do tohto procesu s cieľom ovplyvniť náklady. Metódy, ktoré umožňujú ovplyvniť tieto odchýlky hneď pri ich vzniku, resp. ich vzniku predchádzať sú **rozdielové metódy riadenia hospodárnosti** (Výrostová, 2007a). K týmto metódam podľa Schroll, et al. (1992) patria rozdielová metóda evidencie nákladov, rozdielová metóda evidencie nákladov a kalkulácie nákladov výkonov rozdielová metóda pri ktorej sú náklady vymedzené normami,

tzv. metóda normovaných nákladov (angl. *standard costing*). Uvedené metódy umožňujú analyzovať rozdiely (odchýlky) medzi plánom a skutočnosťou, určiť miesto ich vzniku, príčinu či zodpovedného pracovníka.

Okrem porovnávania plánu a skutočnosti možno využiť pre riadenie nákladov aj benchmarking, ktorý môže byť využitý aj pri zodpovednostnom a procesnom riadení. **Benchmarking nákladov** je založený na porovnaní nákladov s najlepšími s cieľom zlepšovania sa a dosiahnutia úspor znižovaním nákladov pri zabezpečení kvalitných výstupov. Práve benchmarking nákladov má lepšie predpoklady pre uplatnenie v oblasti verejnej správy, keďže v prípade podnikov je obtiažne získať informácie o nákladoch svojich konkurentov. Aj keď benchmarking si nachádza svoje uplatnenie v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku, jeho reálne využívanie je podľa Meričkovej, Fantovej Šumpíkovej a Rouseka (2009) zriedkavé.

Balážová (2006, s. 30) poukazuje na to, že vzhľadom k obtiažnosti získania spoľahlivých informácií o skutočných nákladoch, je na účely benchmarkingu vhodnejšie vychádzať z výdavkov rozpočtu obce. Podobne aj Meričková, Fantová Šumpíková a Rousek (2009) poukazujú na nekomplexnosť sledovania ukazovateľa jednotkových nákladov zo strany územných samospráv, preto sa tiež v prípade benchmarkingu prikláňajú k sledovaniu ukazovateľa výdavkov rozpočtu na zabezpečenie služby pripadajúcich na jedného občana. Ako príklad uplatnenia benchmarkingu na Slovensku možno spomenúť pilotný projekt Benchmarking mestských úradov realizovaný v r. 2006-2007 do ktorého bolo zapojených 12 miest, pričom aj v rámci tohto projektu sa pracovalo s údajmi o výdavkoch a nie nákladoch. Výsledkom bolo vytvorenie interaktívneho internetového portálu (<http://www.projektbmu.sk>) a sústavy benchmarkingových ukazovateľov, pričom na tomto projekte spolupracuje v súčasnosti už 22 slovenských miest, za ktoré sa spracovalo 157 údajov o mestách za obdobie 2004 – 2008. Nositeľom projektu je Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany (Benchmarking miest, cit. 30.10.2011).

Zodpovednostné riadenie nákladov

Pre riadenie režijných nákladov sa najčastejšie využíva zodpovednostné riadenie nákladov (aj keď je možné využiť aj zvyšné dva prístupy) po línii útvarov, t.j. zodpovednostného strediska, ktoré zodpovedá za vznik nákladov. Základným nástrojom ich riadenia je **rozpočet režie**. K tradičnými nástrojom riadenia režijných nákladov patria **rozdielové metódy riadenia režie**, t.j. porovnanie skutočne vynaložených režijných nákladov s pevným, či flexibilným rozpočtom a zistené odchýlky sa analyzujú hlavne podľa zodpovednosti za ich vznik¹⁷.

Aj režijné náklady je možné alokovať na jednotlivé výkony (ide o riadenie po línii výkonov), a tak zostavovať kalkulácie úplných nákladov.

V tejto súvislosti možno spomenúť, že prvé pokusy o uplatnenie nákladového účtovníctva v podmienkach Slovenska sa uskutočnili v rámci projektu „Uplatnenie nových modelov riadenia v miestnej štátnej správe“ realizovanom v rokoch 1997 – 2001 na modelových podmienkach 8 okresných úradov (Liška, 2001). Základom bolo definovanie administratívnych výstupov jednotlivých organizačných jednotiek úradov formou „produktov“ a následne zavedením nákladového účtovníctva boli získané podklady pre výpočet nákladov na jeden produkt. Neskôr v období 2004 – 2006 sa realizoval ďalší projekt, keďže od r. 2004 sa zásadne zmenila organizačná štruktúra miestnej štátnej správy v Slovenskej republike. Projekt sa realizoval v podmienkach 6 obvodných úradov a krajského úradu v Banskobystrickom kraji, pričom základom bolo definovanie a popis produktov a sledovanie a porovnávanie nákladov na ne. Pre získanie údajov o nákladoch boli zavedené

¹⁷ Na porovnaní skutočne vynaložených a útvarom ovplyvniteľných nákladov a v rozpočte plánovaného objemu nákladov za určité časové obdobie je založené aj riadenie fixných nákladov.

nákladové strediská (organizačné útvary organizácie) v rámci ktorých sa sledujú náklady. Pre výpočet nákladov na jeden produkt bolo potrebné viesť presnú evidenciu počtu poskytnutých produktov za sledované časové obdobie (spravidla rok) a tiež evidovať spotrebu pracovného času zamestnancov na jednotlivé druhy produktov, keďže tá slúžila na rozvrhovanie nákladov nákladového strediska na jednotlivé druhy produktov. V rámci projektu bola časová náročnosť určená odborným odhadom. Aj podľa Ministerstva vnútra SR je možné využiť pozitívne skúsenosti s uplatnením nákladového účtovníctva v štátnej správe v podmienkach územnej samosprávy.

V júli 2009 bola vládou prijatá Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, ktorá za jeden pilier modernizácie považuje „ekonomizáciu územnej samosprávy“. Ekonomizácia územnej samosprávy predstavuje „nepretržitý systematický proces všetkých zainteresovaných subjektov a ich činností s cieľom zvyšovania výkonnosti a efektívnosti implementáciou moderných metód ekonomického riadenia v súlade s princípmi transparentnosti a verejnej zodpovednosti“ (Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike, 2009). Ekonomizáciou sa podľa koncepcie sleduje dosiahnutie hospodárnosti, transparentnosti a flexibilitnosti s pravidelným vykazovaním a porovnávaním nákladovosti pri dodržiavaní požadovaných parametrov kvality a dostupnosti služieb.

Ekonomizácia predpokladá zavedenie nákladových stredísk vo väčších obciach, mestách a VÚC, kde sú vytvorené organizačné útvary (oddelenia alebo odbory), resp. ktoré majú svoje rozpočtové a príspevkové organizácie (napr. školy, kultúrne zariadenia), ktorých nákladové položky bude možné podľa jednotnej metodiky porovnávať. Zavedenie nákladových stredísk by umožnilo zlepšiť efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov. Používať nové metódy riadenia však nie je možné územnej samospráve uložiť ako povinnosť, je možné ich odskúšať a odporúčať. Z tohto dôvodu vláda dala úlohu Ministerstvu financií SR v spolupráci so ZMOS, ÚMS a samosprávnymi krajinami „Vypracovať metodiku sledovania nákladov v nákladových strediskách a zaviesť pilotný projekt v rámci vybraného súboru miest a obcí SR“. Uvedená úloha však bola uznesením vlády č. 98 zo 16. februára 2011 zrušená.

Procesné riadenie nákladov

Na procesnom riadení, ktoré predstavuje pohľad na organizáciu cez súbor procesov, činností a aktivít, ktoré je potrebné uskutočniť pre uspokojenie zákazníka, je založená **kalkulácia nákladov podľa čiastkových aktivít** (angl. *Activity Based Costing, ABC*). ABC je metódou kalkulácie, ktorá sa snaží priradiť režijné náklady presnejšie ku nákladovým objektom. Režijné náklady sa najprv priradujú jednotlivým aktivitám na základe nosičov zdrojov (angl. *resource driver*) a následne sa náklady aktivít priradujú k nákladovým objektom na základe nosičov nákladov (angl. *cost driver*) (Výrostová, 2008). Kvôli jej náročnosti je výhodné jej použitie najmä vo veľkých podnikoch, ktoré majú vysoký podiel režijných nákladov a rôznorodú produkciu.

Z pohľadu územnej samosprávy môže mať význam sledovanie nákladov na procesy, činnosti, resp. aktivity v rámci väčších organizačných jednotiek. To si však vyžaduje uplatnenie procesného riadenia v organizácii. Ako uvádza Štangová – Knežová (2011) zavádzanie procesného riadenia v podmienkach verejnej správy v SR je skôr v začiatkoch, pričom ale zavedenie povinného programového rozpočtovania pre oblasť samosprávy od 1.1.2009 vytvára predpoklady pre uplatnenie procesného riadenia. Pre zostavenie programového rozpočtu je totiž potrebné definovanie a popísanie všetkých činností, ktoré samospráva robí pri výkone svojich kompetencií (Štangová – Knežová, 2011).

Diskusia

Pre dosiahnutie hospodárnosti vo využívaní verejných financií je potrebné využívať aj nástroje riadenia nákladov. V podmienkach územnej samosprávy na Slovensku je pre využitie

týchto nástrojov potrebné zaviesť nákladové účtovníctvo, ktoré poskytuje potrebné informácie pre plánovanie, kontrolu a rozhodovanie. Ako najvhodnejšie sa javí zavedenie výkonového riadenia nákladov spolu s vytvorením nákladových stredísk. Zavedenie nákladových stredísk (organizačné útvary, ktoré poskytujú služby občanom) umožní získať potrebné informácie týkajúce sa nákladov na službu/produkt. Získanie týchto informácií je základom pre využitie rozdielových metód riadenia hospodárnosti, využitie benchmarkingu a zlepšenie rozhodovania (napr. o spôsobe zabezpečenia služby, stanovení užívateľského poplatku). Zavedenie nákladového účtovníctva má význam pre väčšie samosprávne jednotky (mestá a samosprávne kraje), kde je potrebné zvážiť prínosy a náklady zavedenia, hlavne náročnosť na zber údajov a udržiavanie systému a potrebnosť využívania informácií pre rozhodovanie. Na uplatniteľnosť týchto metód v oblasti verejnej správy poukázali už projekty realizované v miestnej štátnej správe v SR a pripravuje sa ich pilotné odskúšanie aj v rámci územnej samosprávy.

Ako poukazuje Meričková, Fantová Šumpíková a Rousek (2009) nástroje pre zvyšovanie efektívnosti v súkromnom sektore však často neprinášajú očakávané účinky vo verejnom sektore. Príčinami podľa týchto autorov môžu byť chyby pri ich zavádzaní, len formálne využívanie týchto nástrojov, neadekvátne riadenie a rozhodovanie, obmedzené, chýbajúce zdroje a skúsenosti.

Jednou z významných bariér zavádzania nových metód je vysoká pracovná vyťaženosť pri spracovávaní údajov. Obce a VÚC musia okrem sledovania nákladov v rámci finančného účtovníctva sledovať aj výdavky v rámci rozpočtu a to v ekonomickej, funkčnej klasifikácii i v rámci programového rozpočtu. Zavedenie nákladového účtovníctva by znamenalo zavedenie vnútroorganizačného účtovníctva v rámci finančného účtovníctva v súlade s § 8 Opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31. Pre uplatnenie nových metód riadenia sú teda potrebné úpravy informačného systému, ale aj kvalifikovaný personál, profesionálny manažment, metodická podpora a pod.

Poznámka: Príspevok je súčasťou riešenia grantu VEGA č. 1/0288/10 Progresívne trendy posudzovania finančnej situácie a merania výkonnosti v územnej samospráve.

Zoznam literatúry

- BALÁŽOVÁ, E. 2006. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Transparency International Slovensko. ISBN 80-89244-09-2. 148 s.
- Benchmarking miest*. cit. 30.10.2011. Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. Piešťany [online]. Dostupné na internete: <<http://www.projektbmu.sk/>>.
- GUZYOVÁ, K. 2007. Nový rámec uplatnenia aktuálneho účtovníctva vo verejnej správe v SR. In: *Ekonomika a riadenie verejnej správy - výzvy pre ďalší rozvoj: zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou ekonomických vied v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/2627/05 "Ekonomický systém samospráv v povstupovom období do Európskej únie": 24.5.2007*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2007. ISBN 978-80-7097-689-0. S. 55-59.
- HORNGREN C. T. - FOSTER G. - DATAR S. M. 1997. *Cost Accounting, A managerial Emphasis*. 9. vyd. London (UK): Prentice Hall International. 1012 p. ISBN 0-13-232901-8.
- HORVÁTH, P. 2003. *Controlling*. 9 vyd. Mnichov: Verlag Vahlen. Zdroj: ŠIŠKA, L. 2006. *Controlling – postavení a funkce v podniku* [online]. Doktorská dizertační práce. Školitel: J. Lanča. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta [cit. 12.8. 2006]. Dostupné na internete: <http://is.muni.cz/th/114747/esf_d/Disertace_2verze.doc>.
- Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*, schválená uznesením vlády SR č. 497 z 8. júla 2009.

- KRÁL B. et al. 1997. *Nákladové a manažerské účtovníctví*. Praha: Prospektrum. 408 s. ISBN 80-7175-060-3.
- KULMALA, H.I. 2003. *Cost management in Firm Networks*. Dissertation. Institute of industrial Management. Tampere University of Technology. Finland 2003, 131 s.
- KUPKOVIČ, M. a kol. 2003. *Podnikové hospodárstvo. Komplexný pohľad na podnik*, 7. vyd. Bratislava: SPRINT. ISBN 80-88848-71-7.
- LIŠKA, J. 2001. Efektivita výkonu verejnej správy. Odskušanie prínosov nových modelov riadenia uplatňovaných v SRN. In: *Verejná správa*, č. 7, s. 12-13.
- MERIČKOVÁ, B. – FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M. - ROUSEK, P. 2009. Benchmarking na úrovni miestnej samosprávy - vybrané problémy. In: *Teoretické a praktické aspekty verejných financií*. XIV. ročník mezinárodní odborné konferencie. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financií a účtovníctví. 3.- 4.dubna 2009.
- Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31*, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky. FS č. 9/2007 v znení neskorších predpisov.
- RUČINSKÁ, S. – KNEŽOVÁ, J. 2009. Inovačný prístup v riadení ako súčasť modernizácie verejnej správy v Slovenskej republike. In: *Transfer inovácií* [online] 13/2009 [cit. 10.10.2011]. Dostupné na internete: <<http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/13-2009/pdf/173-178.pdf>>. S. 173 – 178.
- SCHROLL, R. et al. 1992. *Kontrola nákladov a kalkulácie v priemysle*. 1. vyd. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo. ISBN 80-08-00356-1.
- ŠABÍKOVÁ, I. 2008. Implementácia aktuálneho účtovníctva vo verejnej správe ako súčasť reformy riadenia verejných financií na Slovensku. In: *Teoretické a praktické aspekty verejných financií*. XIII. ročník mezinárodní odborné konferencie Vysoká škola ekonomická v Praze 11. - 12. 4. 2008.
- ŠTANGOVÁ, N. – KNEŽOVÁ, J. 2011. Informačné zázemie pre procesné riadenie v samospráve. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve* [CD]. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. Košice: UPJŠ. S. 74 – 79.
- VÝROSTOVÁ, E. 2007a. *Možnosti a obmedzenia využitia vybraných metód v riadení nákladov podniku*. 2007. Dizertačná práca. Školiteľ: Štangová, N. Košice: Ekonomická univerzita, Podnikovohospodárska fakulta. 183 s.
- VÝROSTOVÁ, E. 2007b. Vybrané prístupy k riadeniu nákladov In: *Ekonomika a riadenie verejnej správy - výzvy pre ďalší rozvoj*: zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou ekonomických vied v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/2627/05 "Ekonomický systém samospráv v povstupovom období do Európskej únie" : 24.5.2007. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2007. ISBN 978-80-7097-689-0. S. 50-54.
- VÝROSTOVÁ, E. 2008. Moderné prístupy k riadeniu nákladov a ich využitie v podmienkach MSP. In: *Aktuálne marketingové trendy v teórii a praxi*. Žilina: Edis, 2008. ISBN 9788080709648. s. 241-246.
- VÝROSTOVÁ, E. 2009. Štruktúra nákladov v podniku. Kapitola 3. In: ČEPELOVÁ, A. - VÝROSTOVÁ, E. – GUZYOVÁ, K. 2009. *Vybrané kapitoly z manažerskej ekonomiky*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. 176 s. ISBN 9788070977439.
- Zákon o účtovníctve č. 431/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov.

Adresa autorky

Ing. Eva Výrostová, PhD.

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Fakulta verejnej správy
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66, Košice
eva.vyrostova@upjs.sk

Finančné aspekty znalostnej ekonomiky na lokálnej úrovni

Elena Žárska

Abstract: Knowledge economy is based on the use of knowledge and innovations. Local self-government contributes to its building. Its role is important since it can encourage and accelerate processes of spreading knowledge and innovations by creating a suitable environment. Concurrently local self-government itself becomes a final target of these processes. The quality of its acting in these processes depends on the ability of absorbing and innovation implementation to the system. Local self-government uses financial instruments that pave the conditions for favorable business environment which is a precondition for increase of its competitiveness for location of potential investors who can increase the knowledge and information level with their new activities. Concurrently, the innovations in financial management bring bigger variability of implementation of modern procedures and methods of using, handling and evaluation of available financial sources in acting of local self-government with the aim of reaching high effectiveness and increase of the overall quality of public services including the actual performance of local self-government.

Keywords: knowledge economy, financial innovations, local self-government

Abstrakt: Znalostná ekonomika je založená na využívaní znalostí a inovácií. Súčasťou jej budovania je aj územná samospráva. Jej postavenie je významné preto, lebo môže procesy šírenia znalostí a inovácií stimulovať a akcelerovať vytváraním vhodného prostredia a súčasne sama je cieľovým objektom tohto šírenia. Od schopnosti absorbovať a implementovať inovácie do systému fungovania závisí kvalita jej pôsobenia v týchto procesoch. Finančnými nástrojmi samospráva vytvára podmienky pre priaznivé podnikateľské prostredie, čo je predpokladom, aby mohla zvýšiť svoju konkurencieschopnosť pre potenciálnych investorov, ktorí by do územia priniesli činnosti zvyšujúce poznatkovú a informačnú úroveň. Súčasne však inovácie vo finančnom riadení prinášajú väčšiu variabilitu implementovania moderných postupov a metód využívania, nakladania a zhodnocovania disponibilných finančných zdrojov v činnosti samosprávy s cieľom dosahovania ich vysokej efektívnosti a zvyšovania celkovej kvality verejných služieb vrátane samotného výkonu samosprávy.

Kľúčové slová: znalostná ekonomika, finančné inovácie, miestna samospráva

Finančné vymedzenia väzby znalostnej ekonomiky a miestnej samosprávy

Skúmanie miestnej samosprávy a znalostnej ekonomiky v kontexte finančných aspektov predstavuje analýzu vo dvoch väzbách – prvá znamená premietnutie inovácií aj vo využívaní finančných nástrojov, resp. inovácií, ktoré prinášajú efekt úspor finančných prostriedkov. Tieto potom možno využiť na financovanie potrieb a priorít obce, resp. implementáciu ďalších postupov prinášajúcich inovácie (produktové, organizačné, technologické). Druhá väzba je rovnako dôležitá, ak nie ešte dôležitejšia, to je, aký objem finančných prostriedkov má v danom období miestna samospráva k dispozícii, resp. aký potenciálny objem prostriedkov môže (dokáže) kumulovať (získanie grantu – domáceho i zahraničného, prijatie úveru, spolufinancovanie so súkromným sektorom, získanie rozvojovej dotácie). V realite ide o spojené nádoby predstavujúce procesy: čo sme urobili inovatívneho, ako sme si „pustili“

inovácie do našej samosprávy a či máme vôbec dostatok (nedostatok) prostriedkov vytvárať prostredie pri ich implementácii do svojej lokality a do vnútorného prostredia fungovania samosprávy?

Odpovede na tieto otázky nám pomohol dať prieskum, ktorý sme na Katedre verejnej správy a regionálneho rozvoja v období máj – november 2010 realizovali v rámci výskumného projektu, ktorého niektoré výstupy už boli publikované, no v tomto príspevku chceme prezentovať časť viazanú na finančné inovácie z pohľadu ich hlbšej analýzy a zároveň vyvolať aj možnú diskusiu k danej problematike. Uvedený prieskum skúmal viaceré indikátory znalostnej ekonomiky v podmienkach miestnych samospráv SR.

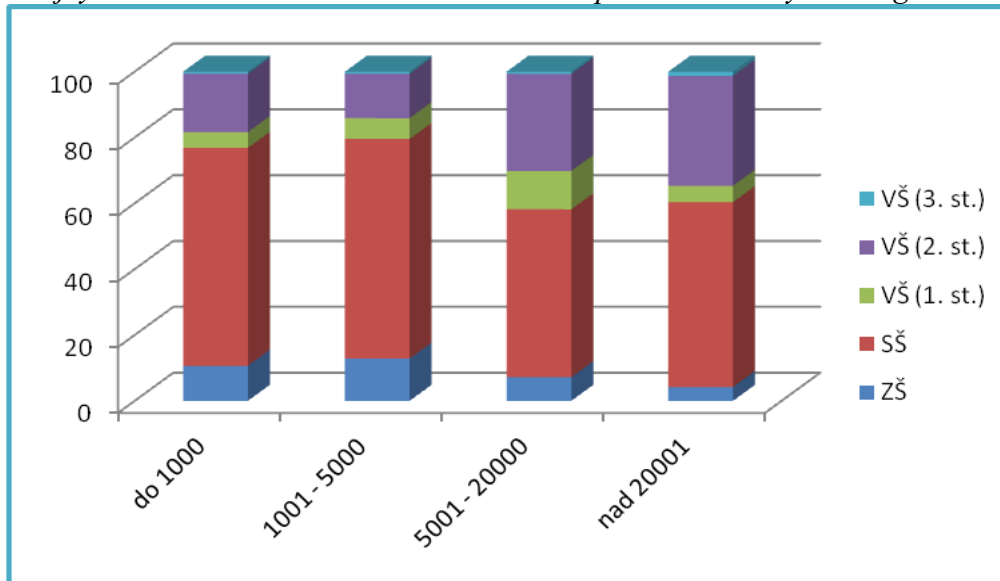
Tab. 1: Agregované veľkostné skupiny obcí

Veľkostná kategória podľa metodiky ŠÚ SR	Agregovaná veľkostná kategória	Rozpätie kategórie	Počet obcí v kategórii
I	A	do 250	9
II		251 – 500	22
III		501 – 1 000	51
IV	B	1 001 – 2 000	51
V		2 001 – 3 000	20
VI		3 001 – 4 000	4
VII		4 001 – 5 000	5
VIII	C	5 001 – 10 000	15
IX		10 001 – 20 000	9
X	D	20 001 – 50 000	17
XI		50 001 – 100 000	6
XII		nad 100 000	1
Spolu		—	210

Výsledkom bola databáza viac ako 70 indikátorov na reprezentatívnej vzorke 210 obcí, ktorá umožnila analyzovať a hodnotiť relatívne komplexne pozíciu obce ako subjektu (tvorca prostredia pre šírenie inovácií) a aj objektu (prijímateľa inovácií v systéme samosprávy). Aké sú výsledky slovenských samospráv v znalostnej ekonomike vo vzťahu k finančným charakteristikám?

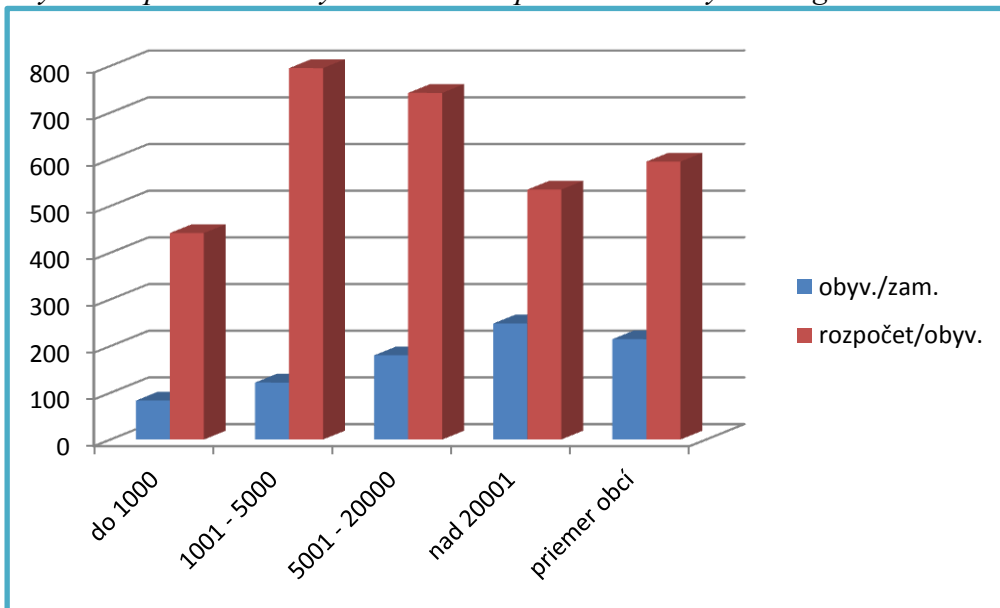
Vychádzame z predpokladu, že pozícia miestnej samosprávy je podmienená disponibilnými príjmami a súčasne aj schopnosťou manažmentu obce „pretaviť“ a implementovať inovačný potenciál do činnosti svojich orgánov. Prvý predpoklad hodnotíme na základe indikátora – výška rozpočtu na obyvateľa a druhý – štruktúrou stupňa vzdelania zamestnancov miestnej samosprávy. Tieto indikátory evokujú prijať hypotézu, že „sila, pozícia obce ako samosprávnej jednotky v budovaní znalostnej ekonomiky je priamoúmerná výške objemu rozpočtu na obyvateľa a výške vzdelania zamestnancov obecného úradu“. Hypoteticky možno predpokladať, že najhoršiu pozíciu budú mať obce vo veľkostnej kategórii do 1000 obyvateľov. Predpoklad vychádza zo skutočnosti, že mechanizmus financovania samospráv je nastavený tak, že veľkosť obce sa premieta ako kritérium do viacerých finančných kategórií – rozdeľovanie podielovej dane, základ pre tarify pri dani z nehnuteľnosti, škála stanovených miestnych daní, zriaďovateľ základnej školy apod. Veľkosť obce dimenzuje aj početnosť a kvalifikovanosť zamestnancov obecných úradov. Výsledky prieskumu priniesli tieto výsledky:

Obr. 11: Najvyššie ukončené vzdelanie zamestnancov podľa veľkostných kategórií



Na základe obr. 1 možno pozorovať, že zvyšujúcou sa veľkostnou kategóriou klesá podiel zamestnancov samosprávy, ktoré majú ako najvyššie ukončené vzdelanie základnú školu v prospech vysokej školy.

Obr. 22: Výška rozpočtu na 1 obyvateľa v EUR podľa veľkostných kategórií



Pre výšku finančných prostriedkov je použitý ukazovateľ o výške príjmov rozpočtu na 1 obyvateľa (rok 2009), ktorý môže mať koreláciu na schopnosť a možnosť samosprávy jednak zamestnať kvalifikovanejší personál, ale tiež aj zavádzať technicky a technologicky vyspelejšie postupy – osobitne z oblasti IKT a aj používať viac prostriedkov na vzdelávacie programy. Vzorka obcí ponúka zaujímavú reláciu – najnižšia je hodnota u obcí do 1000 obyvateľov, no v ďalších (agregovaných) skupinách klesá táto výška s rastúcou veľkostnou kategóriou. Je však potrebné si uvedomiť, že tieto obce disponujú celkovo vyššími rozpočtami. Preto sme do grafu zaradili aj indikátor o počte obyvateľov na 1 zamestnanca obecného úradu, kde môžeme vidieť, že s rastúcou veľkostnou kategóriou rastie aj počet „obsluhovaných“ obyvateľov, čo umožňuje hypoteticky konštatovať: s rastúcou veľkosťou

obce rastú aj úspory z rozsahu na správu obce a klesá tým percento obligatórných výdavkov na správu obce v štruktúre výdavkov obce, čím obec môže dávať väčšie objemy výdavkov do modernizácie svojich postupov a zvyšovať kvalitu výkonu vrátane prispievania na šírenie informácií a inovácií.

Miestna samospráva ako tvorca prostredia znalostnej ekonomiky

Pri skúmaní tejto polohy sme sa orientovali na väzbu miestnej samosprávy a podnikateľov, vychádzajúc z predpokladu, že podnikateľ je potenciálny nositeľ inovácií a poznatkov, s ktorými prichádza do lokality, resp. ktoré absorbuje ako už pôsobiaci subjekt v nej. Súčasne sa môže realizovať prenos poznatkov a inovácií od súkromného sektoru do verejnej organizácie. Takými sú verejno-súkromné partnerstvo, outsourcing verejných služieb a spoločný podnik. Za týmito formami spolupráce sú finančné prostriedky a radia sa k finančným nástrojom ako podstate finančných inovácií.

Tab. 2: Vybrané indikátory spolupráce samospráv s podnikateľmi

indikátor	do 1 000	1 001 – 5 000	5 001 – 20 000	nad 20 001
poskytnutie obecných priestorov, budov, pozemkov	64,63%	63,75 %	66,67 %	54,17 %
outsourcing verejných služieb	2,44 %	5,00 %	12,50 %	29,17 %
spoločný podnik	4,88 %	3,75 %	0,00 %	16,67 %
verejno-súkromné partnerstvo	12,20 %	7,50 %	8,33 %	8,33 %

Na základe tabuľky 2 možno konštatovať, že tieto nástroje nepatria k často využívaným. Otázky v prieskume neboli postavené tak, aby bolo možné identifikovať, čo je príčinou tohto stavu. Je teda možné len hypoteticky predpokladať, že za tým treba vidieť administratívnu náročnosť (napr. verejno-súkromné partnerstvo), nedostatok kapitálu, resp. nezáujem súkromného sektora pre tvorbu spoločných podnikov, málo skúsenosti, strata pracovných miest pre zamestnancov verejného sektora, nedostatočná legislatíva a nedostatočný tlak efektívnosti na outsourcing verejných služieb. Najčastejšou aktivitou je poskytnutie obecných priestorov, budov, pozemkov, ktorá je zrejme najmenej realizačne náročnou procedúrou a znamená v prvom rade efekt získania finančných prostriedkov do rozpočtu, no môže mať svoju významnú hodnotu v prípade, že sa do týchto priestorov usídlia „inovatívne“ firmy sofistikovaných výrob a služieb. Prítiahnutie, resp. udržanie si podnikateľov v území a šanca prieniku „znalostných znakov“ do územia sa môže realizovať aj premyslenou a účinnou finančnou politikou.

Tab.3 : Poskytovanie finančných nástrojov samosprávou podnikateľom

Odpovede	do 1 000	1 001 – 5 000	5 001 – 20 000	nad 20 001
neposkytujú	71,95 %	65,00 %	45,83 %	50,00 %
zníženie nájomné	14,63 %	23,75 %	50,00 %	41,67 %
dotácie z rozpočtu obce	2,44 %	11,25 %	12,50 %	20,83 %
daňové oslobodenie	2,44 %	1,25 %	8,33 %	4,17 %
daňová úľava	10,98 %	1,25 %	8,33 %	4,17 %
pôžičky	1,22 %	3,75 %	4,17 %	4,17 %
nájomné prázdniny	6,10 %	2,50 %	4,17 %	0,00 %

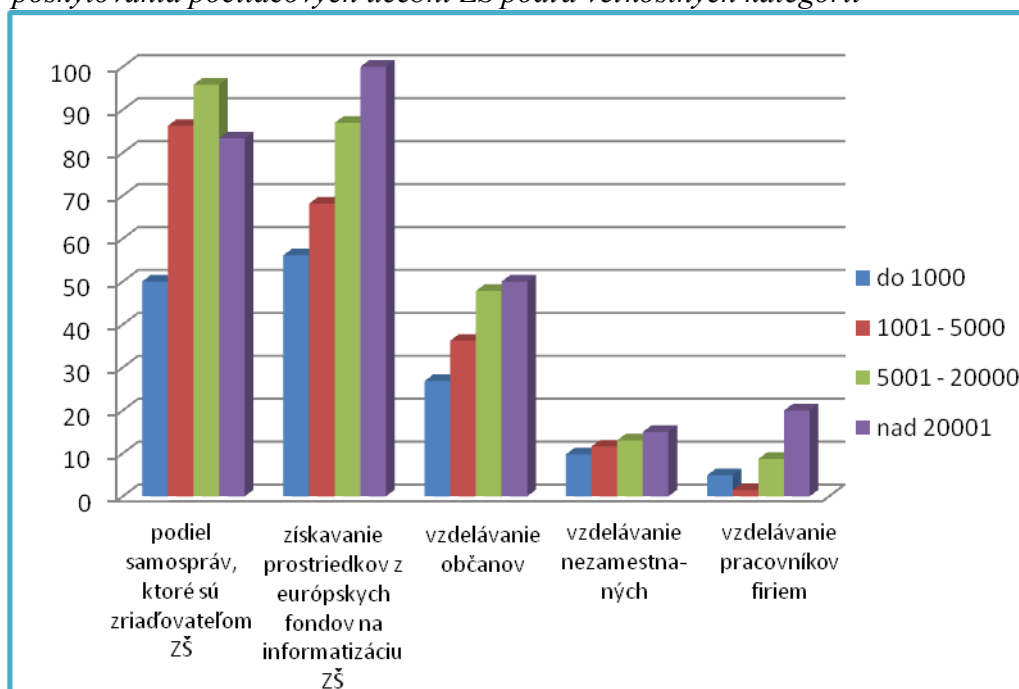
Z pohľadu početností odpovedí o poskytovaní finančných nástrojov obcou jednoznačne najčastejším je zníženie nájomného, to korešponduje so spôsobmi spolupráce, kde najčastejšou formou je práve poskytnutie obecných priestorov a budov. Vo vzťahu

prítiahnutia alebo udržania podnikateľov sú významnejšie dotácie z rozpočtu obce. Ostatné nástroje môžu byť limitované dostatočnosťou, resp. potrebami na strane príjmov – daňová úľava, daňové oslobodenie. „Zmäkčené“ finančné nástroje využívajú prevažne menšie obce, z čoho možno dedukovať, že chceli prítiahnuť, resp. si udržať podnikateľov. Zo samospráv SR, ktoré poskytujú finančné nástroje podnikateľom, bolo až 54 vo veľkostných kategóriách do 5 000 obyvateľov.

Miestna samospráva ako prijímateľ znalostí

Vo vzťahu k finančným kategóriám nás zaujímajú tie aktivity, ktoré predstavujú získanie prostriedkov na financovanie procesov prinášajúcich, resp. umožňujúcich prenos informácií. K takýmto patrí získanie prostriedkov na informatizáciu základných škôl. Prieskum ukázal, že z oslovenej vzorky respondentov zo strany samospráv (210) až 153 samospráv (t.j. 72,9 %) je zriaďovateľom základnej školy (len 50% samospráv do 1000 obyvateľov je zriaďovateľom základnej školy). Z tohto počtu až 110 samospráv je prijímateľom prostriedkov z európskych fondov. V prieskume sa zisťovalo nielen to, či samosprávy, ktoré sú zriaďovateľom základnej školy, získali prostriedky z európskych fondov na informatizáciu svojich základných škôl, ale zároveň aj to, na aké účely poskytuje ich základná škola počítačové učebne.

Obr. 3: Komparatívne porovnanie získaných prostriedkov z fondov EÚ na informatizáciu ZŠ a účely poskytovania počítačových učební ZŠ podľa veľkostných kategórií

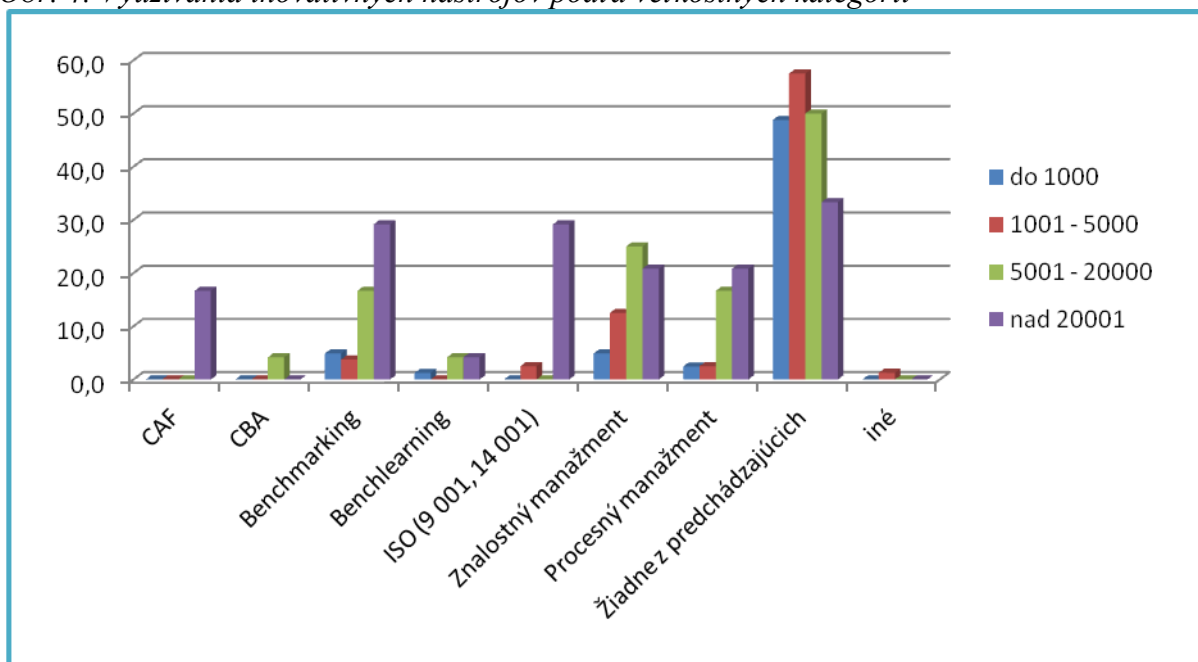


Na základe obr. 3 možno konštatovať, že z hľadiska získavania prostriedkov z európskych fondov na informatizáciu ZŠ sú najlepšie na tom samosprávy vo veľkostnej kategórii nad 20 000 obyvateľov (100 %). Najmenej, s podielom 56,1 % sú samosprávy vo veľkostnej kategórii do 1 000 obyvateľov. Možno konštatovať, že takéto zistenie môže mať logické vysvetlenie v tom, že so stúpajúcou veľkostnou kategóriou samospráv sa zvyšuje šanca aj na kvalitnú prípravu projektov s vyššou šancou na úspech, čo je dané lepšou personálnou, technickou a materiálnou kapacitou takýchto samosprávnych jednotiek. Z hodnotenia účelovosti poskytnutia počítačových učební základných škôl vyplýva, že počítačové učebne sú najviac využívané na vzdelávanie občanov vo veľkostných kategóriách od 5 001 do 20 000 obyvateľov (na úrovni 50,0 %) a nad 20 000 obyvateľov (na úrovni 47,8 %). Od 10 % do 15 % vo všetkých veľkostných kategóriách hodnotených samospráv využívajú ZŠ svoje

počítačové učebne pre vzdelávanie nezamestnaných. Využívanie týchto počítačových učební pre vzdelávanie pracovníkov firiem je už síce z hľadiska veľkostných kategórií diferencovanejšie, no celkovo s veľmi nízkym podielom, a to od 5 % do 8 % (okrem veľkostnej kategórií nad 20 000 obyvateľov s podielom 20 %).

Indikátormi prieniku znalostí do výkonu samosprávy sú inovatívne nástroje pre zvyšovanie efektívnosti, výkonnosti a kvality, a to jednak pri fungovaní úradu samosprávy, ako aj pri poskytovaní verejných služieb občanom. Ide hlavne o tieto metódy: CAF, CBA, Benchmarking, Benchlearning, ISO (9 001, 14 001), znalostný a procesný manažment. Diferenciáciu využívania jednotlivých oblastí podľa veľkostných kategórií možno prehľadne pozorovať na základe grafu (obr. 4).

Obr. 4: Využívania inovatívnych nástrojov podľa veľkostných kategórií



Z prieskumu vyplynulo, že pomerne málo samospráv využíva tieto metódy. Využívanie znalostného manažmentu uviedlo len 25 opýtaných samospráv, benchmarking 18 opýtaných, procesný manažment 13 opýtaných, ISO (9 001, 14 001) 9 opýtaných, CAF 4 opýtaní, benchlearning 3 opýtaní a metódu CBA len 1 z opýtaných respondentov. Zvyšok respondentov (127) nevyužíva žiadnu z uvedených metód. Možno s vysokou pravdepodobnosťou predpokladať, že takáto nízka úroveň využívania uvedených metód je jednak dôsledkom nedostatočných znalostí o využívaní týchto metód, tiež dôsledkom ich nezáujmu, ale významný môže byť aj faktor časovej náročnosti zavedenia metód, obavy a neochoty zo zmeny. Na opačnej strane uplatňovania týchto metód je schopnosť kvalitnejšie poskytovať služby obyvateľstvu a v neposlednom rade ich zavedenie má aj svoju finančnú stránku – zvyšovanie efektívnosti sa premietne do úspor a možnosti z daného objemu finančných prostriedkov zabezpečiť väčší objem verejných služieb s vyššou kvalitou.

Záver

Z pohľadu finančných nástrojov, postupov predstavujúcich multizdrojové financovanie a kvalitatívnych metód, ktoré môžu priniesť finančný efekt možno konštatovať, že sa zatiaľ vo veľkej miere nepresadzujú. Dôvody treba hľadať v náročnosti procesu ich implementácie a limitovaná je aj kapacita obcí hlavne vo veľkostných skupinách do 1000 a do 5000 obyvateľov. V úvode príspevku sme si stanovili hypotézu o priamej závislosti medzi

objemom rozpočtu na obyvateľa a výškou vzdelania zamestnancov k pozícií aktéra budovania znalostnej ekonomiky, ktorú sme testovali na vybraných finančných nástrojoch miestnej samosprávy. Predpokladali sme, že najhoršiu pozíciu budú mať malé obce do 1000 obyvateľov. Hypotéza sa potvrdila len čiastočne a to práve u malých obcí. Výsledky potvrdili, že schopnosť miestnej samosprávy ako aktéra znalostnej ekonomiky rastie priamoúmerne s veľkosťou obce. Malá obec má tieto predpoklady veľmi obmedzené, no svoju komparatívnu nevýhodu v tvorbe „znalostného prostredia“ má šancu eliminovať spolupracou s inými (väčšími) obcami. Táto spolupráca (a z toho plynúca kumulácia zdrojov) vytvára predpoklady pre používanie sofistikovanejších procesov a technológií. To umožňuje efektívnejšiu a účinnejšiu realizáciu kompetencií a výmenu poznatkov. Rovnakú kvalitu a charakteristiku má aj vzťah samosprávy s podnikateľmi.

Zoznam literatúry

- BUČEK, M. – REHÁK, Š. – HUDEC, O. (2011). *Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky*. Bratislava: Ekonóm 2011. ISBN 978-80-225-3229-6.
- BRINKLEY, I. (2006). *Defining the Knowledge Economy (Knowledge Economy Programme Report)*. London: The Work Foundation, 2006.
- KELEMEN, J. a kol. *Pozvanie do znalostnej spoločnosti*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., prvé vydanie, 2007. ISBN 978-80-8078-149-1.
- KOWOL, U. *Innovatonsnetzwerke. Technikenentwicklung zwischen Nutzungsvision und Verwendungspraxis*. Wiesbaden, 1998.
- NONAKA, I. – TOYAMA, R. – BOYSIÉRE, P. *A Theory of Organizational Knowledge Creation: Understanding the Dynamic Process of Creating Knowledge*. In: DIERKES, M. - ANTAL, A.B. - CHILD, J. - NONAKA, I. (eds.) *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford, 2001.
- RUMPEL, P. *Vybrané aspekty rozvojových konceptů území s důrazem na teritoriální marketing*. In *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek*. Sborník příspěvků z pracovního semináře. Ostrava: Ostravská univerzita, 2005. 14 s.
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSKÝ, D. – ČERNĚNKO, T. *Znalostná ekonomika a územná samospráva*. PB1 – REDIPE číslo projektu: APVV-0230-07. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita, 2009.
- Dotazník pre obce o indikátoroch znalostnej ekonomiky – 210 obcí. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Ekonomická univerzita, 2011.

Príspevok bol riešený ako súčasť projektu VEGA č. 1/0254/10 „Inovatívne koncepty a prístupy v rozvoji územných samosprávnych celkov v podmienkach znalostnej ekonomiky“

Adresa autorky

prof. Ing. Elena Žárska, CSc.,

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita, Dolnozemska cesta 1, 852 19 Bratislava
mail: elena.zarska@euba.sk

Financovanie samosprávy

Komparácia financovania miestnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku

Eva Balážová – Katarína Melichová

Abstract: Main purpose of this article is to analyze, evaluate and compare the system of local government and its financing in Serbia and Slovakia, in order to identify the most serious problems and obstacles in the defined area and propose possible directions of reforms and instruments capable to solve these problems based on the good practice of analyzed countries.

Keywords: fiscal decentralization, local government, shared taxes.

Abstrakt: Hlavným cieľom príspevku je analyzovať, zhodnotiť a navzájom porovnať systém fungovania a financovania územných samospráv v Srbsku a na Slovensku za účelom identifikovania najzávažnejších problémov v definovanej oblasti a navrhnutia možných smerov reforiem a nástrojov na riešenie týchto problémov na základe pozitívnej praxe analyzovaných krajín.

Kľúčové slová: fiškálna decentralizácia, miestna samospráva, podielové dane.

Úvod

V súčasných podmienkach má samosprávny sektor významný vplyv nielen na upevnenie princípov demokracie v spoločnosti, na zvýšenie efektivity pri nakladaní s verejnými prostriedkami a ich racionálnejšie a cielenejšie prerozdelenie ale aj na pozdvihnutie celkovej socio-ekonomickej úrovne spoločnosti prostredníctvom lokálnej a regionálnej politiky rozvoja územia, pričom tento vplyv sa neustálym rozširovaním kompetencií prostredníctvom decentralizácie a dekoncentrácie zvyšuje.

Dodržiavanie základných zásad demokratickej spoločnosti, efektívna verejná správa, ktorej neodmysliteľnou súčasťou je práve samosprávny prvok je taktiež aj podmienkou vstupu do Európskej únie, čo je z pohľadu Srbska jednou z najdôležitejších priorít. Práve preto by sa Srbsko, ktorému sa potrebné reformy verejnej správy darí presadzovať len veľmi pomaly, pričom nie je zriedkavosťou, že sa dokonca rozhoduje pre také zmeny, ktoré predstavujú krok späť v reformnom procese a výrazne sa líšia od pozitívne ohodnotených trendov, mohlo poučiť hlavne na skúsenosti tých štátov, ktoré podstatnými reformami už prešli a medzi ktoré patrí aj Slovensko. Neznamená to však, že reformný proces je na Slovensku ukončený. Slovensko sa tiež, dokonca aj od krajiny ako čo je Srbsko môže naučiť možným spôsobom riešenia dnes aktuálnych problémov v danej oblasti. Práve správna identifikácia týchto nedostatkov je jedným z hlavných cieľov príspevku, ako i navrhnutie možných smerov reforiem opierajúc sa pri tom o pozitívne ohodnotenú prax dotknutých krajín v jednotlivých sledovaných oblastiach, ktoré by prispeli k riešeniu zistených problémov.

Komparácia systému územnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku

Územná samospráva ako v zmysle miestnej autonómie, tak aj v zmysle územného usporiadania štátu má korene hlboko v minulosti v rámci národného, ale i širšieho kontextu. Teritoriálna štruktúra sa medzi jednotlivými štátmi rozlišuje. Niektoré z nich majú systém viacstupňovej územnej samosprávy, kým ostatné majú len jednu úroveň samosprávy (Kandeva, 2001).

Ďalšou klasifikáciou systémov územnej samosprávy je ich delenie na monotypický systém a polytypický. Táto klasifikácia, ktorú uvádza Pavić (2002), vyjadruje diferenciaciu jednotiek územnej samosprávy v horizontálnom rozmere. Podstata polytypickej štruktúry územnej samosprávy spočíva v tom, že je zákonom stanovené iné právne postavenie mestských a nemestských jednotiek územnej samosprávy na rovnakej úrovni, teda delia sa na mestské a vidiecke jednotky. Takýto systém miestnej samosprávy je príznačný napríklad pre Rakúsko, Maďarsko, Česko, Bulharsko a Poľsko. Monotypickú štruktúru systému územnej samosprávy predstavujú jednotky, ktoré bez ohľadu na svoj urbánny, resp. rurálny charakter majú rovnaké právne postavenie. Takto definovaný typ územnej samosprávy sa nachádza vo Francúzsku, Belgicku, Holandsku, Španielsku, Portugalsku, Švajčiarsku, Taliansku, Švédsku, Dánsku a Nórsku.

Podstatné rozdiely systému územnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku

Obec je jedinou úrovňou a základnou jednotkou miestnej samosprávy v Srbsku, pričom na Slovensku je zavedený dvojúrovňový systém územnej samosprávy. Pritom treba poznamenať, že pojem obec v kontexte Srbska neznamená to isté čo na Slovensku. Rozdiel je v tom, že v prevažnom počte prípadov, územie obcí ako samosprávnych jednotiek nezodpovedá sídelnej štruktúre. V praxi to znamená, že územie obcí väčšinou tvorí viacej sídelných jednotiek, pričom v zásade platí, že obec má minimálne 10 000 obyvateľov (Zákon o LS, 2007). Systém delby moci v Srbsku je znázornený na obrázku č. 1.

Obr.1 Štruktúra verejnej správy v Srbsku



Zdroj: vlastné spracovanie

Osobitnú pozornosť treba adresovať tzv. autonómnym pokrajinám. Autonómne pokrajiny (Vojvodina a „viac než sporné“ Kosovo a Metóhia), sú uvedené ako špecifické územie uznané Zákonom o teritoriálnej organizácii Republiky Srbsko. Autonómne pokrajiny nie sú súčasťou systému územnej samosprávy, ale špeciálnou formou regionálnej štátnej správy. Ich postavenie je dosť špecifické, aj keď vykazujú niektoré znaky príznačné pre samosprávu (zákonodarné, výkonné orgány), ich samostatnosť a autonómia vzhľadom k centrálnej vláde je omnoho obmedzenejšia ako tomu bolo v minulosti. Inštitút pokrajiny vznikol ako odpoveď

na potrebu správy území, ktoré sa značne odlišujú na základe geografických, historických, ekonomických, kultúrnych ale najmä národnostných kritérií. Aj keď pokrajiny majú svoje vlastné orgány a organizácie, je celkom otáznave, aké sú ich skutočné úlohy, pretože ich „autonómne postavenie“ je, dá sa povedať, iba deklaratórne (Sević, s.a.).

V Srbsku je tiež novou Ústavou z roku 2006 a novým Zákonom o teritoriálnej organizácii z roku 2007 uvedený polytypický systém územnej samosprávy, čo znamená odlišné postavenie obcí, ktorým bolo uznaný štatút mesta (počet miest bol zvýšený zo 4 na 25) (Djokić, 2008). Mestá si ďalej na svojom území konštituuju mestské obce, ktoré však nie sú samosprávnou jednotkou a svoje kompetencie na rozdiel od obcí ako samosprávnych jednotiek odvodzujú od mesta. Špeciálne postavenie osobitnej územnosprávnej jednotky má aj hlavné mesto Belehrad, ktoré je definované Ústavou Republiky Srbsko.

V súčasnosti je Srbsko rozčlenené na 150 obcí (Zákon o teritoriálnej organizácii RS, 2007), ak vezmeme do úvahy aj mestské obce, počet obcí sa vyšplhá na 174 (Republikový závod pre štatistiku RS, 2009). Veľkostná štruktúra jednotiek miestnej samosprávy v Srbsku je znázornená v tabuľke č. 1.

Tab.1 Priemerná veľkosť jednotky miestnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku

	Počet obcí	Počet osídlení	Počet obyvateľov	Priemerná veľkosť jednotky miestnej samosprávy	Priemerná veľkosť osídlenia podľa počtu obyvateľov	Priemerná veľkosť jednotky miestnej samosprávy podľa počtu osídlení
Republika Srbsko	174	4 708	7 320 807	42 073,60	1 554,97	27,06
Centrálne Srbsko	107	4 241	5 352 451	50 022,91	1 262,07	39,64
Vojvodina	67	467	1 968 356	29 378,45	4 214,90	6,97
Slovenská republika	2 891	2 891	5 424 925	1 876,49	1 876,49	-

Zdroj: RZŠ RS, ŠÚ SR, vlastné spracovanie

Špecifickosťou srbského systému miestnej samosprávy je, že si obce, ktoré sú považované za základnú jednotku miestnej samosprávy môžu na svojom území vytvárať aj formy územnej samosprávy pod komunálnou úrovňou, tzv. miestne spoločenstvá.

Orgány územnej samosprávy v komparovaných krajinách

Vzhľadom na to, že v Srbsku existuje len jeden stupeň územnej samosprávy – miestna samospráva, štruktúru orgánov a ich kompetencie budeme porovnávať len na tejto úrovni. Niektoré orgány, ako napríklad obecnú radu (ekvivalent slovenského obecného úradu) analyzovať, ani porovnávať nebudeme, keďže ich analýza z pohľadu dosiahnutia stanoveného cieľu tejto komparácie nie je nevyhnutná.

Zhromaždenie obce / obecné zastupiteľstvo

Zhromaždenie obce (srbský ekvivalent obecného zastupiteľstva) je najvyšším orgánom obce, ktorý vykonáva základné funkcie miestnej samosprávy a je zložené z výborníkov (poslancov).

Predseda obce / starosta, resp. primátor

Najnovšia legislatívna úprava, neurčuje akým spôsobom sú volení predsedovia obcí, respektíve primátori, teda či priamo občanmi, alebo nepriamo v obecnom zastupiteľstve, ale

necháva na zhromaždení obce, aby rozhodlo o spôsobe voľby, čo predstavuje základný rozdiel medzi porovnávanými krajinami. Zo zrejmých dôvodov, v posledných komunálnych voľbách v Srbsku sa zhromaždenia všetkých obcí rozhodli pre nepriamu voľbu predsedu. Zmena spôsobu voľby značne oslabil aj postavenie predsedu v systéme deľby moci na miestnej úrovni a obmedzila jeho právomoci.

Predsedovia a primátori sú teda volení jednoduchou väčšinou všetkých členov zhromaždenia z radov výborníkov (poslancov) zhromaždenia na dobu štyroch rokov v tajnom hlasovaní. Predsedovia sú volení na návrh aspoň jednej tretiny výborníkov zhromaždenia, kým procedúru voľby primátora bližšie ustanovuje štatút každého mesta. Kompetencie predsedov obcí v Srbsku sú porovnateľné s kompetenciami slovenských starostov, resp. primátorov. Významný rozdiel je však v reálnej moci, ktorou predseda disponuje. V systéme orgánov miestnej samosprávy na Slovensku má starosta v porovnaní so Srbskom oveľa širšie právomoci, čo dokonca vyplýva aj zo spôsobu jeho voľby do funkcie.

Obecná rada

Obecná (mestská) rada je kolektívny výkonný orgán obce. V Srbsku boli legislatívnou úpravou rozšírené právomoci obecnej rady a to najmä na úkor právomocí predsedu.

Členov obecnej rady, ktorých nemôže byť viac ako 11 (v prípade hlavného mesta 13), vymenúva a odvoláva zhromaždenie na návrh predsedu. Členovia obecnej rady sú volení na štyri roky, a ich funkcia je nezlučiteľná s funkciou výborníka zhromaždenia obce (Zákon o LS, 2007), čím sa vlastne odlišuje od jej slovenského ekvivalentu (na Slovensku je obecná rada tvorená maximálne tretinou poslancov obecného zastupiteľstva). Okrem toho, obecná rada je fakultatívnym orgánom v štruktúre orgánov miestnej samosprávy na Slovensku, na rozdiel od Srbska, kde je zákonom stanovené zriadenie obecnej rady v každej jednotke miestnej samosprávy, pričom v prípade Srbska má obecná rada aj omnoho väčšie právomoci.

Miestne spoločenstvo

Ako sme už uviedli, špecifickým prvkom miestnej samosprávy v Srbsku je aj inštitút miestneho spoločenstva. Založenie miestneho spoločenstva je fakultatívne (fakultatívnosť zriaďovania miestnych spoločenstiev je diskutabilná, keďže legislatíva upravuje túto oblasť veľmi ambigitne) a v legislatíve upravujúcej miestnu samosprávu je definované ako možnosť a forma participácie občanov vo výkone funkcií samosprávy za účelom zabezpečovania podmienok za ich čo najpriamejší výkon, teda občanom najbližší. Miestne spoločenstvo má charakter právnickej osoby a jeho príslušnosť, ako aj systém orgánov a spôsob ich voľby, ich organizácia, práca a spôsob rozhodovania sú upravené štatútom miestneho spoločenstva. (Lomiansky, 1998).

Miestne spoločenstvá sú financované z prostriedkov, ktoré miestna samospráva ustúpi miestnemu spoločenstvu, ktoré zriadila (miestna samospráva, môže miestnemu spoločenstvu delegovať úlohy, ktoré patria do jej originálnych kompetencií, pričom mu poskytne aj finančné prostriedky potrebné na plnenie týchto úloh), prostriedkov, zabezpečených tzv. samozdanením, príjmov z poskytnutých služieb, darov a iných prostriedkov (Zákon o LS, 2007).

Kompetencie územnej samosprávy v komparovaných krajinách

Keďže kompetencie, ktorými disponuje miestna samospráva sa v porovnávaných krajinách výrazne nelíšia, tejto problematike nevenujeme väčšiu pozornosť. Podotknúť len treba, že väčšina kompetencií, ktorá bola prenesená na slovenské samosprávne kraje, je v Srbsku zabezpečovaná prevažne štátom, keďže druhý stupeň územnej samosprávy v Srbsku neexistuje. Taktiež, výkon niektorých funkcií v kompetencii samospráv v daných štátoch, či už originálnych, alebo prenesených, sa skôr líši ich rozsahom, ako obsahom. Podčiarknuť

treba aj, že jednotlivé samosprávne jednotky v Srbsku sa navzájom líšia rozsahom týchto kompetencií, vzhľadom na ich právne postavenie, keďže ide o polytypickú samosprávu. V Srbsku, v rámci prenesených kompetencií obec vykonáva činnosti z poverenia Republiky alebo AP Vojvodiny. Delegovanie týchto úloh môže byť vykonané len zákonom a to všetkým alebo len konkrétnym obciam. Obec v rámci zverených úloh vykonáva niektoré funkcie inšpekcie v oblasti obchodu s tovarom a službami, poľnohospodárstva, vodného hospodárstva a lesníctva (Zákon o LS, 2007).

Systém financovania územnej samosprávy v komparovaných krajinách

Základom finančného hospodárenia obecnej samosprávy v Srbsku je rozpočet. Rozpočtové prostriedky pre plnenie úloh samosprávy sú zabezpečované buď z vlastných, miestnych príjmov, z podielových daní ustúpených štátom ako aj zo štátnych transferov. Systém štátneho dotovania miestnych samospráv je v Srbsku a na Slovensku pomerne rovnaký. Aby sme zistili úroveň fiškálnej decentralizácie a získali dojem o autonómii miestneho finančného hospodárenia, pozornosť venujeme štruktúre vlastných príjmov a to najmä podielových daní.

Tab. 2 Systém financovania miestnej samosprávy v komparovaných krajinách

Vlastné príjmy rozpočtov miestnych samospráv v Srbsku	Vlastné príjmy rozpočtov miestnych samospráv na Slovensku
Vlastné príjmy obcí:	
obecné administratívne poplatky	miestne poplatky
miestne komunálne dane	miestne dane
pobytové dane	nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií
náhrady za používanie stavebných pozemkov	výnosy z finančných prostriedkov obce
náhrady za používanie prírodných liečivých faktorov	sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou
poplatok za ochranu a podporu životného prostredia	darý a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce
výnosy z prenájmu alebo používania nehnuteľnosť v majetku štátu, ktoré používa miestna samospráva	podieľy na daniach v správe štátu
príjem z predaja hnuťel'ného majetku vo vlastníctve štátu, ktoré používajú miestne samosprávy	iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi
príjmy z koncesií na verejné služby a činnosti	obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov (zisk z podnikateľskej činnosti, návratné zdroje fin.)
príjmy z úrokov z finančných prostriedkov miestnej samosprávy	
pokuty uložené v priestupkovom konaní, za priestupky definované aktmi obecného zastupiteľstva	
príjmy z činnosti obecných orgánov, a organizácií založených miestnou samosprávou	
samozdanie zavedené pre územie obce	
výnosy z darov a iné príjmy	
z toho podielové dane:	
daň z príjmov občana	daň z príjmov fyzických osôb
dane z fondu príjmov vo výške 3,5%	
daň z majetku	
daň dedičská a z darovania	
daň z prevodu práva	
časť dane z predaja tovarov a služieb	
poplatky za používanie statkov všeobecného verejného záujmu	
poplatky za zásahy do životného prostredia	
časť z fondov vytvorených prostredníctvom predaja kapitálu v procese privatizácie, vzhľadom na sídlo subjektu privatizácie	

Zdroj: Zákon o financovaní LS (2006), zákon č. 583/2004 Zb. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Na základe údajov z tabuľky č. 2 je zrejmé, že najpodstatnejší rozdiel medzi finančným zabezpečením miestnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku je práve v podielových daniach. Zatiaľ, čo na Slovensku v súčasnosti (teda minimálne do konca bežného roka) je len jedna podielová daň - daň z príjmov fyzických osôb (rozdelená nasledovne obce: 70,3%, VÚC: 23,5%, štát: 6,2%), v Srbsku obciam štát prerozdeľuje výnosy z viacerých daní, vybraných na ich území. Pritom asi najdôležitejšou, z pohľadu finančného hospodárenia obce, je práve daň z majetku (pod týmto zákon rozumie aj hnutel'né veci aj nehnuteľnosti), ktorá je v prípade Slovenska miestnou daňou a o jej výške rozhoduje konkrétna obec, zatiaľ čo v Srbsku o výške sadzby dane z majetku rozhoduje centrálna vláda.

Špecifikom systému financovania samosprávy v Srbsku je tzv. samozdanenie (srb. samodoprinos). Do systému financovania bol uvedený ešte v roku 1946 na začiatku existencie tzv. Titovej Juhoslávie. Keďže je samozdanenie výsledkom dobrovoľného rozhodnutia budúcich „daňových“ poplatníkov na referende, na rozdiel od zavedenia dane, účasť občanov je aktívnejšia. Iniciatívu pre schválenie rozhodnutia o zavedení samozdanenia začínajú občania, ale aj odborníci v zhromaždení obce. Návrh na zavedenie samozdanenia musí obsahovať spôsob a účel použitia prostriedkov ako aj priority a ciele, ktoré sa týmto využitím sledujú, pričom je tento spôsob použitia samozdanenia potom aj záväzný. Samozdanenie je vo veľkej väčšine prípadov príjmom najmä miestnych spoločenstiev (Isailović, 2009).

Rozpočet a rozpočtový proces miestnej samosprávy v Srbsku a na Slovensku

V rámci komparovaných krajín sa podstatne líši aj vnútorná rozpočtová štruktúra, ktorá tiež výrazne ovplyvňuje finančný manažment samospráv.

Štruktúra rozpočtu obce na Slovensku podľa Balážovej et al., (2006):

- bežné príjmy a bežné výdavky – bežný rozpočet
- kapitálové príjmy a kapitálové výdavky – kapitálový rozpočet
- finančné operácie

Štruktúra rozpočtu obce v Srbsku podľa Krstića (s.a.):

- všeobecnú časť – príjmy a výdavky rozpočtu (nerozlišuje medzi kapitálovými a bežnými)
- osobitnú časť – príjmy a výdavky rozdelené podľa položiek financovania (tiež nie je rozdelený na bežný a kapitálový, len v rámci jednotlivých položiek je možné určiť na základe povahy, či ide o kapitálový príjem/výdavok alebo bežný)

Zákon o rozpočte Republiky Srbsko pre miestne samosprávy presne nepredpisuje systém subjektov zodpovedných za kontrolu a hodnotenie plnenia rozpočtu, tento si miestne samosprávy konštituujú samé. Pre potreby kontroly a hodnotenia rozpočtu výkonný orgán miestnej samosprávy zakladá rozpočtovú inšpekciu. Táto kontroluje nielen používanie rozpočtových prostriedkov, ale aj majetkové hospodárenie obce a všetkých rozpočtových a príspevkových organizácií. Tento proces predstavuje internú kontrolu a hodnotenie rozpočtu. Externá kontrola rozpočtu obce je zabezpečovaná štátnou revízorskou inštitúciou, ktorá za výkon svojej funkcie zodpovedá Národnej rade RS, alebo by sa skôr dalo povedať, že bude zodpovedať, keďže doposiaľ nie je v úplnosti konštituovaná, aj keď jej existenciu zákon predpokladá už niekoľko rokov. Z legislatívy vyplýva právo vykonávať kontrolu rozpočtu jednotiek miestnych samospráv aj Ministerstvu financií (Krstić, s.a.)

Na rozdiel od Srbska, kde je zostavovanie viacročného rozpočtu len odporúčané, ale nie je záväzné, slovenské obce sú od roku 2007 ako uvádza Balážová et al., (2006) povinné zostavovať rozpočet minimálne na 3 roky. Rozpočet sa schvaľuje v miestnom zastupiteľstve a to nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov, keďže ide o uznesenie.

Kontrola v miestnej samospráve je aj na Slovensku zabezpečovaná aj externe aj interne. Vonkajšiu kontrolu plnenia rozpočtu vykonáva Najvyšší kontrolný úrad SR, zatiaľ čo je vnútorná kontrola zabezpečovaná hlavnými kontrolórmí obcí. Títo sú volení v zastupiteľstve na obdobie 6 rokov, čo je podstatným rozdielom v porovnaní so Srbskom keďže tu je útvár zodpovedný pre kontrolu, čiže rozpočtová inšpekcia zostavovaná výkonným orgánom obce a nie zákonodarným.

Najväčší rozdiel v rozpočtovom procese komparovaných systémov spočíva v tom, že v prípade Srbska je tento proces legislatívne riešený podrobnejšie, z čoho potom vyplýva menšia voľnosť rozhodovania príslušných orgánov samosprávy.

Tab. 3 SWOT analýza fungovania a financovania miestnej samosprávy porovnávaných krajín a obcí

SWOT ANALÝZA			
SLOVENSKÁ REPUBLIKA		REPUBLIKA SRBSKO	
Silné stránky	Slabé stránky	Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> - významná úroveň kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie - prehľadná metodika zostavovania rozpočtu - programové rozpočtovanie - povinnosť viacročného rozpočtovania 	<ul style="list-style-type: none"> - výrazne fragmentovaná štruktúra územnosprávneho usporiadania - neefektívne využívanie verejných zdrojov na samosprávnej úrovni z dôvodu malej priemernej veľkosti obce a administratívno-personálnych nedostatkov z toho vyplývajúcich 	<ul style="list-style-type: none"> - racionálnejšie a efektívnejšie územnosprávne členenie - polytypický systém územnej samosprávy - možnosť konštituovania miestnych spoločenstiev - existencia tzv. samozdanenia - zníženie objemu verejných výdavkov 	<ul style="list-style-type: none"> - nezohľadňovanie regionálnych rozdielov pri územnosprávnom členení - kompetenčná nevyváženosť medzi orgánmi samosprávnych jednotiek - nevhodná metodika zostavovania rozpočtu - údajov - relatívne centralizovaný fiškálny systém
Príležitosti	Ohrozenia	Príležitosti	Ohrozenia
<ul style="list-style-type: none"> - pripravovaná komunálna reforma – municipalizácia - rast úrovne ekonomickej výkonnosti 	<ul style="list-style-type: none"> - ekonomická kríza - relatívne vysoká miera nezamestnanosti - znižovanie výnosov z dane z príjmov FO - negatívny vplyv krízy na podnikateľskú činnosť mesta a zhodnotenie majetku - fiškálna reforma (podielové dane) 	<ul style="list-style-type: none"> - zoštitlenie štátnej správy a ďalšia decentralizácia kompetencií z centrálnej štátnej úrovne - harmonizácia štatistických metodík - predvstupová finančná pomoc EÚ 	<ul style="list-style-type: none"> - ústrednej moci na miestnej úrovni, najmä prostredníctvom politických strán - všeobecne nízka úroveň výkonnosti ekonomiky - ekonomická kríza - nestabilná politická situácia a korupcia - vysoká a zvyšujúca sa miera nezamestnanosti - fiškálna centralizácia

Záver

Pri porovnávaní systému územnej samosprávy dvoch analyzovaných krajín sme zistili významné rozdiely. Zatiaľ čo na Slovensku je samospráva zabezpečovaná na dvoch úrovniach v Srbsku existuje len jedna úroveň samosprávy, pritom je postavenie všetkých slovenských obcí, čiže miestnej úrovne samosprávy monotypické, zatiaľ čo v rámci Srbska sú jednotlivé samosprávne jednotky diferencované, z čoho im potom vyplývajú aj rozdielne kompetencie. Aj čo sa týka orgánov miestnej samosprávy môžeme hovoriť o určitých rozdieloch.

Spomenieme tu hlavne rozdielny spôsob voľby predsedu, resp. starostu obce, z čoho potom vyplývajú aj jeho právomoci. Rovnako je potrebné spomenúť aj dnes veľmi diskutovanú problematiku veľkosti jednotky miestnej samosprávy. Zatiaľ čo Slovensko má jednu z najmenších samosprávnych jednotiek, Srbsko sa zase vyznačuje omnoho kompaktnejším územnosprávnym členením.

Na základe zisteného východiskového stavu a pri zohľadnení špecifických podmienok skúmaných krajín ale aj ich osobitných potrieb skúsime navrhnúť možné spôsoby riešenia identifikovaných problémov. V rámci Slovenska v súčasnom období treba najmä riešiť problém vysokej fragmentovanosti územnosprávneho členenia krajiny, čo sa má vykonať v súčasnosti pripravovanou komunálnou reformou. Keď zoberieme do úvahy fakty, ktoré sme zistili pri analýze tejto oblasti v Srbsku môžeme navrhnúť najmä pri vykonaní municipalizácie zohľadniť špecifické podmienky a potreby jednotlivých obcí, vyhýbajúc sa tak problémom aké nastali v Srbsku v dôsledku toho, že je veľkosť obce je stanovená zákonom a že neboli zohľadnené regionálne rozdiely v sídelnej štruktúre. Pri municipalizácii by sa skôr mala dávať prednosť podpore dobrovoľného zlučovania a podpore spolupráce obcí pred ich „násilným“ zlučovaním, pričom minimálna veľkosť obce by mala byť stanovená voľnejšie a nemala by byť záväzná pre tie obce, ktoré sa výrazne odlišujú, či už v geografických, kultúrnych, ekonomických alebo národnostných aspektoch. Odporučili by sme považovať aj o zavedení polytypického systému miestnej samosprávy, čo by umožnilo prispôbienie kompetenčného rozsahu samosprávy s veľkosťou územia, ktoré spravuje a ďalšími skutočnosťami.

Riešiť v tomto smere treba otázku veľkosti jednotky miestnej samosprávy v centrálnom Srbsku, kde je sídelná štruktúra výrazne roztrieštená na rozdiel od pokrajiny Vojvodiny. Práve tu by zníženie veľkosti jednotky miestnej samosprávy malo opodstatnenie. Zvýšenie verejných výdavkov, ktoré by narástli v dôsledku rozdelenia obcí, by sa mohlo kompenzovať zoštíhlením štátnej správy a prenosom viacerých kompetencií na miestnu samosprávu.

V oblasti financovania by sme v rámci Srbska odporučili prehodnotiť metodiku tvorby rozpočtu, ktorá je v súčasnosti neprehľadná, z čoho potom vyplýva aj jej obtiažna kontrola. Pozitívnu zmenou by bolo aj zavedenie povinnosti zostavovania viacročného rozpočtu, ktorá v súčasnosti platí v rámci SR, čo však v balkánskej krajine bude veľmi ťažko vykonateľné, ak sa pred tým neuskutočnia reformy iných oblastí. Potrebné je reformovať najmä daňový systém Republiky Srbsko. Odporučili by sme miestnej samospráve poskytnúť väčšiu kontrolu nad zdaňovaním majetku (nehnutelností a hnutelných vecí), ktorá je teraz výlučne v kompetencii centrálnej vlády, pričom výnosy z dane z majetku sú príjmom, ktorý štát samospráve ustupuje, na rozdiel od Slovenska, kde miestne samosprávy majú väčšiu kontrolu nad správou dane z nehnuteľností. Toto stanovisko sme zaujali z toho dôvodu, že daň z majetku, resp. daň z nehnuteľností má výrazný podiel na príjmoch miestnych samospráv, pričom v prípade Srbska jej výšku stanovuje štát, ktorý často mení jej sadzbu čo spôsobuje z hľadiska samosprávy ťažkosti s predpovedaním rozpočtových príjmov, čo negatívne ovplyvňuje ich finančné hospodárenie. Rovnako, keby miestna samospráva mala možnosť rozhodovania o výške dane z majetku, poskytol by sa jej tak významný nástroj na podporu podnikania. Tento problém spôsobujú aj ostatné podielové dane, zatiaľ čo na Slovensku bol tento problém vyriešený zavedením len jednej podielovej dane – dane z príjmu fyzických osôb.

Pozitívne zmeny by sa mohli zaviesť aj v oblasti vzťahov medzi jednotlivými orgánmi miestnej samosprávy a to najmä v Srbsku. Voľba predsedu v zhromaždení obce výrazne obmedzila jeho právomoci, čo malo za následok narušenie rovnováhy v delbe moci na miestnej úrovni. Takýto systém je obhajovaný z toho dôvodu, že v prípade priamej voľby predsedu, resp. starostu vznikajú konflikty medzi zákonodarným a výkonným orgánom, ktoré sa dostávajú do patovej situácie. Avšak v prípade Srbska, takáto delba moci spôsobila, že už

žiaden orgán nedokáže vykonávať kontrolu nad prácou obecného zastupiteľstva. Každý rozpor v názoroch medzi výkonným orgánom a zákonodarným sa končí odvolaním predsedu, čo znamená, že zhromaždenie obce má takmer absolútnu moc na miestnej úrovni, pričom funkcia predsedu je takmer redundantná. Zmenou spôsobu voľby predsedu na priamu by sa znovu obnovila rovnováha v delbe moci medzi miestnymi orgánmi. Potrebné je aj depolitizovať výkon verejnej správy na miestnej úrovni, ktorý je v porovnaní so Slovenskom výrazne spolitizovaný.

Zistili sme, porovnávaním Srbska a Slovenska, že tieto dve krajiny, aj keď v rozdielom rozvojovom štádiu, zo svojich skúseností v oblasti fungovania a financovania územných samospráv môžu navzájom získať vzácne poznatky. Tieto sú pre Srbsko o to vzácnejšie, lebo ak sa chce stať členským štátom Európskej únie, musí venovať náležitú pozornosť aj oblasti reformy verejnej správy a najmä posilneniu jej samosprávneho prvku, čo je jednou zo základných podmienok vstupu do Únie.

Zoznam literatúry

- BALÁŽOVÁ, Eva. et.al. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: Štyri princípy spravovania*. 1. vyd. Bratislava : Ústav verejnej politiky, FSEV UK, 2006. 233 s. ISBN 80-89244-13-0.
- DJOKIĆ, Bratislav. et. al 2008. *Lokalna samourava – propisi i praksa*. Belehrad : Stalna konferencija gradova i opština, 2008. 39 s. ISBN 978-86-82-455-78-3.
- ISAILOVIĆ, Zoran. 2009. *Javne finansije i finansijsko pravo*. 2. vyd. Niš : Pravo i privreda, 2009. 450 s.
- KENDEVA, Emilia. 2001. *Introduction to Comparative Local Government in Central and Eastern Europe: A Balkan Perspective*. [online]. s.l., 2001, s.n. [cit. 2010-04-04]. Dostupné na: <<http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Chapter1.pdf>>.
- KRISTIĆ, Saša. s.a. *Budžetiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji* [online]. s.l. : Stalna konferencija gradova i opština, s.a. [cit. 2010-04-04]. Dostupné na:<<http://www2.exchange.org.rs/upload/documents/podrska/sr/1.%20Budžetiranje%20jedinica%20LS%283%29.pdf>>.
- LOMIANSKY, Pavel. 1998. Mesna zajednica u sistemu lokalne samouprave. In *Matičar*, roč. 3, 1998, č. 9., s. 3-13.
- MELICHOVÁ, K. 2011. *Komparácia fungovania a financovania územných samospráv v Srbsku a na Slovensku*, diplomová práca, školiteľka Balážová, E., Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Nitra.
- PAVIĆ, Željko. 2002. Tipovi jedinica lokalne samouprave. In *Hrvatska javna uprava*, roč 4, 2002, č. 1, s. 21-45.
- SEVIĆ, Željko. s.a. *Local Government in Yugoslavia*. [online]. s.l.a.n. [cit. 2010-03-02]. Dostupné na: <<http://lgi.osi.hu/publications/books/st/Yugoslavia.pdf>>.
- Zákon NR SR č. 583/2004 Zb. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
- Zákon o financovaní lokálnej samosprávy (Úradný vestník RS, č. 62/2006).
- Zákon o lokálnej samospráve (Úradný vestník RS č. 129/2007).
- Zákon o teritoriálnej organizácii (Úradný vestník RS, č. 129/2007).

Adresa autoriek

Ing. Eva Balážová, PhD.

SPU v Nitre

Fakulta európskych štúdií a regionálneho
rozvoja

Katedra verejnej správy
Trieda Andreja Hlinku 2
949 76 Nitra
Telefón: +421 37 641 5655
Email: eva.balazova@uniag.sk

Ing. Katarína Melichová
SPU v Nitre
Fakulta európskych štúdií a regionálneho
rozvoja
Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka
Trieda Andreja Hlinku 2
949 76 Nitra
Telefón: +421 37 641 4565
Email: katarina.melichova.bp@gmail.com

Postavenie programového rozpočtovania v miestnej samospráve v SR

Eva Balážová – Maroš Valach

Abstract: Program budgeting represents a system based on planning of tasks and activities of the self-governments' subjects as a respond to their priorities and allocation of available resources in programs, with emphasis put on the results as well as the effectiveness of using this finance. It also offers many possibilities for managerial decision making dealing with expenditures as it includes strategic plans and expenditures. The aim of the paper is to evaluate the role and position of program budgeting in local self-government in Slovak republic.

Keywords: program budget, local self-government, management of municipality

Abstrakt: Programové rozpočtovanie predstavuje systém založený na plánovaní úloh a aktivít subjektov samosprávy, ako reakciu na ich priority a pridelovanie dostupných zdrojov v programoch s dôrazom na výsledky a efektivitu. Taktiež ponúka veľa možností pre manažérske rozhodovanie týkajúce sa výdavkov, pretože zahŕňa strategické plány a výdavky. Cieľom príspevku je zhodnotiť úlohu a postavenie programového rozpočtovania v miestnej samospráve v SR.

Kľúčové slová: programový rozpočet, miestna samospráva, manažment obce

Úvod

Dôležitosť efektívneho a transparentného vynakladania finančných prostriedkov, ktoré majú samosprávy k dispozícii, je dnes o to väčšia, keďže objem príjmov sa znižuje, čo je dôsledok globálnej finančnej krízy. Existencia rozpočtového obmedzenia a rastúci tlak na zvyšovanie efektívnosti, najmä zo strany verejnosti, sa prejavujú v oblasti rozpočtového procesu ako požiadavka na zlepšenie metód a postupov. Preto sa aj na úrovni obcí a vyšších územných celkov začali využívať metódy a postupy finančného plánovania, kontroly a auditu, ktoré sú bežne používané v súkromnom sektore (Provazníková, 2007).

V súvislosti s tým, ako sa mení obsah a objem finančných zdrojov územnej samosprávy v závislosti od rozsahu jej pôsobnosti a zodpovednosti, je nevyhnutné meniť aj formy a metódy nakladania s týmito financiami. Jasná vízia samosprávy a výsledkové ciele, ktoré ju dokážu postupne približovať, cieľovo orientovaný manažment výdavkov, zamestnancov a činností, pravidelné vyhodnocovanie úspešnosti aktivít, neustále zlepšovanie a obyvateľ vždy na prvom mieste - to je predstava ideálnej samosprávy, ku ktorej by nás mala priblížiť implementácia programového rozpočtovania. Tá je v súčasnosti horúcou témou slovenských obcí, miest a vyšších územných celkov. Realita je však v mnohých prípadoch predstave ideálnej samosprávy značne vzdialená. Strategické materiály a Plány hospodárskeho a sociálneho rozvoja sú často len nevyhnutnosťou pre možnosť čerpania zdrojov z európskych fondov. Ciele v nich sú ťažko merateľné a nie vždy sú prepojené s rozpočtovanými výdavkami. Pri tvorbe rozpočtov sa stále využívajú princípy indexovania výdavkov z minulých rokov a napriek viacročnému rozpočtovaniu sa len minimálna pozornosť venuje rozpočtom dvoch nasledujúcich rokov vzhľadom k tomu, že schvaľovanie viacročného rozpočtu na zasadnutí miestnych zastupiteľstiev je zákonná povinnosť, ale takto schválený je záväzný len na nasledujúci rok.

Implementácia programového rozpočtovania na slovenské samosprávy, ktorá prebieha v podmienkach miestnych samospráv už tretí rok, stotožnenie sa s týmto systémom a využitie jeho potenciálu by mohlo pomôcť k významnému priblíženiu sa ideálnemu stavu. Programové rozpočtovanie je podľa Ministerstva financií „systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi (rozpočet samosprávy) a očakávanými (plánovanými) výstupmi a výsledkami realizovaných činností, ktoré sú financované z rozpočtu subjektu samosprávy“. Teda okrem rozpočtovania v sebe integruje aj plánovanie, k plánovaným cieľom priraduje financie a nechýba ani hodnotenie dosiahnutých výsledkov a výstupov.

Cieľom príspevku je zhodnotiť úlohu a postavenie programového rozpočtovania v manažmente obcí prostredníctvom názorov a postojov výkonných manažérov obcí.

Materiál a metódy

Informácie a údaje k tvorbe tohto príspevku boli získavané metódou dopytovania a obsahovou analýzou príslušnej úradnej dokumentácie, týkajúcej sa najmä rozpočtového procesu. V rámci uvedenej metódy bola použitá dotazníková forma dopytovania, ktorej cieľom bolo získanie kvalitatívnych údajov a informácií o procese implementácie programového rozpočtovania. Cieľavedome formulované otázky boli kladené respondentom – výkonným manažérom miest a obcí z Nitrianskeho, Trenčianskeho, Žilinského, Banskobystrického, Prešovského a Košického kraja. Prieskumu, ktorý bol realizovaný v roku 2011, sa zúčastnilo 16 respondentov, z ktorých pätnásť sú výkonnými manažérmi miest a jeden respondent výkonným manažérom obce.

Výsledky

Odpoveď na zefektívnenie vynakladaných finančných prostriedkov môžeme nájsť aj v podobe programového rozpočtovania. Systém programového rozpočtovania vychádza z plánovania výdavkov podľa plánovaných výstupov, ktoré odrážajú ciele činnosti subjektu vo verejnej správe a sú realizované čiastkovými programami (Peková, et. Al, 2008). Programové rozpočtovanie možno vnímať aj ako systém založený na plánovaní úloh a aktivít v nadväznosti na priority (pričom priority transformuje do konkrétnych úloh) a alokácia disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov (Wright, Nemeč, 2003). Programový rozpočet - na rozdiel od klasického rozpočtu - pridáva do rozpočtovej dokumentácie údaje o merateľných cieľoch. Namiesto výlučnej prezentácie vstupov (peňazi) programový rozpočet poskytuje informácie o tom, prečo má byť istá suma výdavkov alokovaná a na aký účel (cieľ). Súčasťou systému programového rozpočtovania je aj monitorovanie a hodnotenie. Znamená to, že počas rozpočtového roka a po jeho skončení, môžu manažéri, volení zástupcovia a verejnosť posúdiť mieru plnenia a splnenia cieľov, prípadné príčiny neúspechu a rozhodnúť o zmenách, ktoré sú potrebné na dosiahnutie plánovanej výkonnosti - danej merateľnými ukazovateľmi v rámci cieľov.

V podmienkach Slovenska sa začalo zavádzať programové rozpočtovanie v roku 2004, kedy jednotlivé rozpočtové kapitoly začali predkladať svoje rozpočty aj v programovej štruktúre s dôrazom na priority vo forme zámerov a merateľných cieľov, prostredníctvom ktorých dochádza nielen k napĺňaniu vládneho programu, ale aj ďalších legislatívne stanovených úloh. Od roku 2009 sa povinnosť pripravovať tzv. programové rozpočty vzťahuje aj na jednotlivé subjekty územnej samosprávy - teda obce, mestá a vyššie územné celky - čo znamená, že rozpočty samosprávy pre roky 2009-2011 už mali obsahovať údaje o zámeroch a cieľoch samospráv. Ministerstvo financií ďalej predpokladá, že sa tým podstatne zvýši informačná hodnota týchto dokumentov a súčasne sa implementujú základy pre plánovanie výdavkov v

strednodobom časovom horizonte s možnosťou konfrontovať plány samosprávy so skutočnosťou, t.j. prezentovať v rozpočtoch ciele (výkonnosť samosprávy) a monitorovať ich dosahovanie. V procese implementácie programového rozpočtovania sú pozorovateľné pozitíva s dopadom na efektívnosť výstupov samosprávy, no samozrejme, že sa implementácia nezaobíde bez určitých obmedzení a problémov. Kardinálnym problémom v danej oblasti bolo, že jednotlivé samosprávy neprijali programové rozpočtovanie vo všetkých svojich aktivitách tak, ako bolo pôvodne naplánované. To spôsobilo, že multiplikačný efekt, s ktorým sa počítalo pri zavádzaní programových rozpočtov nemohol byť využitý v plnej miere a vznikol tak priestor pre udržanie pôvodnej skostnatenosti klasického rozpočtového systému. Problémy však neboli nijak zložité, naopak, sú typickým príkladom neochoty riadiaceho aparátu pristupovať k štrukturálnym zmenám a úpravám činnosti, medzi ktoré patrí hlavne zmena štýlu vedenia z pozície manažérov a vedúcich pracovníkov (organizačné faktory implementácie programového rozpočtovania) a hospodárne nakladanie s verejnými zdrojmi (technické/procesné faktory). Organizačné faktory sú tie, ktoré ovplyvňujú implementáciu programového rozpočtu z vnútra samosprávy. Ako príklad je možné uviesť nedostatok líderských schopností alebo nesúhlas s účelnosťou programového rozpočtu. Počas implementácie, ale aj po zavedení programového rozpočtovania hlavní kontrolóri dohliadali na dôsledné dodržanie postupov v zmysle odporúčaní MF SR. Spravidla náprava nastala v čase, kedy boli zodpovední zamestnanci adekvátne zaškolení a prebehla personálna reorganizácia vedúcich pracovníkov v jednotlivých útvaroch resp. zmenila sa organizačná štruktúra. Zaškolená administratíva pod manažérskym vedením následne viac či menej zvládala realizáciu programov, interpretovala benefity programového rozpočtovania bežným občanom, i keď príliš rozvetvená programová štruktúra robí rozpočet značne neprehľadným, tak pre zamestnancov ako aj poslancov či obyvateľov. Zavádza sa tiež viac reálne plniteľných merateľných ukazovateľov pre lepšie riadenie samosprávy. Problémy boli tiež s neujasnenosťou monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu, tak z formálnej ako aj obsahovej stránky.

Bez lídra s jasne stanovenými právomocami, ktorý je zodpovedný za manažovanie vo svojej oblasti pôsobenia majú zamestnanci i volení predstavitelia samospráv rozdielne názory o účelnosti jednotlivých programov, čo je samozrejme zakorenené v ľudskej prirodzenosti. Tento názorový problém je spravidla možné riešiť prostredníctvom spolupráce a predovšetkým vedením zo strany manažérov, ktorí ovládajú vhodné vodcovské i motivačné praktiky.

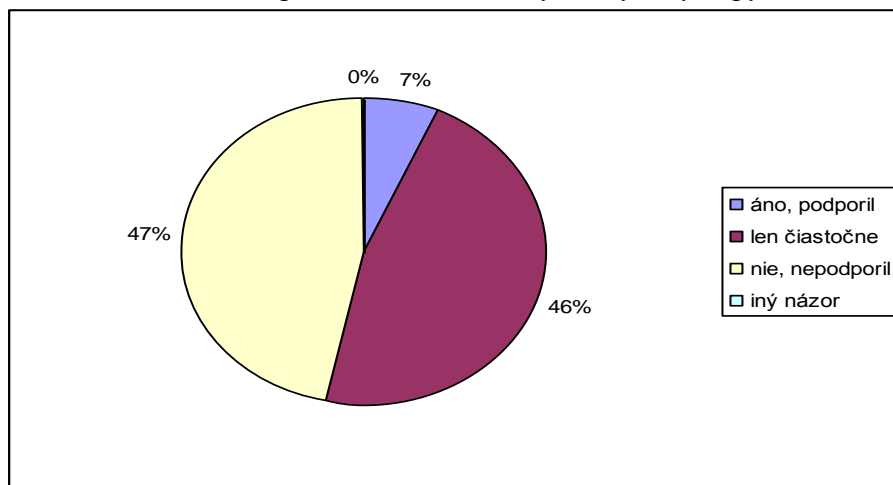
Výsledky dotazníkového prieskumu

V nasledujúcej časti príspevku uvádzame vyhodnotenie vybraných otázok realizovaného dotazníkového prieskumu.

Otázka 1: Na základe doterajších skúseností vo Vašej samospráve uveďte, či proces programového rozpočtovania podporil orientáciu na výsledky, výstupy a efekt, ktorých dosahovanie je kontrolované, merateľné, monitorované a hodnotené.

47% respondovaných manažérov sa k otázke podpory orientácie na výsledky a výstupy, prostredníctvom implementácie procesu programového rozpočtovania, ktorých dosahovanie je kontrolované, merateľné a monitorované vyjadrilo negatívne, teda podľa ich názoru nedošlo k jej podpore. Uvedenými dôvodmi sú formálny charakter merateľných ukazovateľov a problém stanoviť výstup a efekt pri niektorých výdavkoch. Iba 7 % opýtaných uviedlo, že došlo k podpore orientácie na výsledky a výstupy a 46 % respondentov považuje túto podporu len za čiastočnú (obr. 1).

Obr.1 Podpora orientácie na výsledky a výstupy

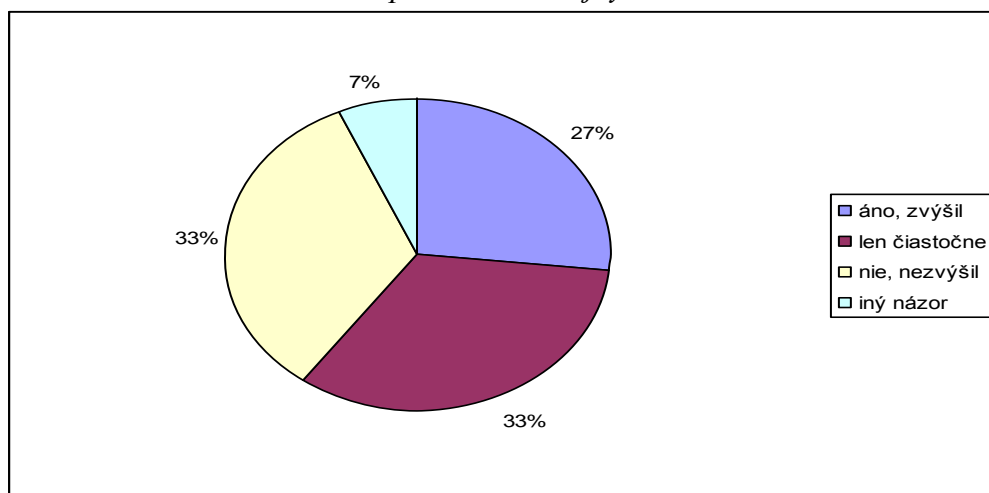


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 2: Na základe doterajších skúseností vo Vašej samospráve uveďte, či proces programového rozpočtovania zvýšil informovanosť občanov o správe vecí verejných.

Obrázok 2 prezentuje vyhodnotenie odpovedí výkonných manažérov obcí na otázku týkajúcu sa zvyšovania informovanosti občanov o správe vecí verejných prostredníctvom implementácie procesu programového rozpočtovania. Pozitívne sa k danej otázke vyjadrilo 27 % respondentov a ďalších 33 % výkonných manažérov považuje vplyv programového rozpočtovania na zvyšovanie informovanosti občanov len za čiastočný. 7% respondentov sa k položenej otázke nevedelo vyjadriť nakoľko im chýba spätná väzba od občanov.

Obr.2 Vplyv procesu programového rozpočtovania na zvýšenie informovanosti občanov o správe vecí verejných



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

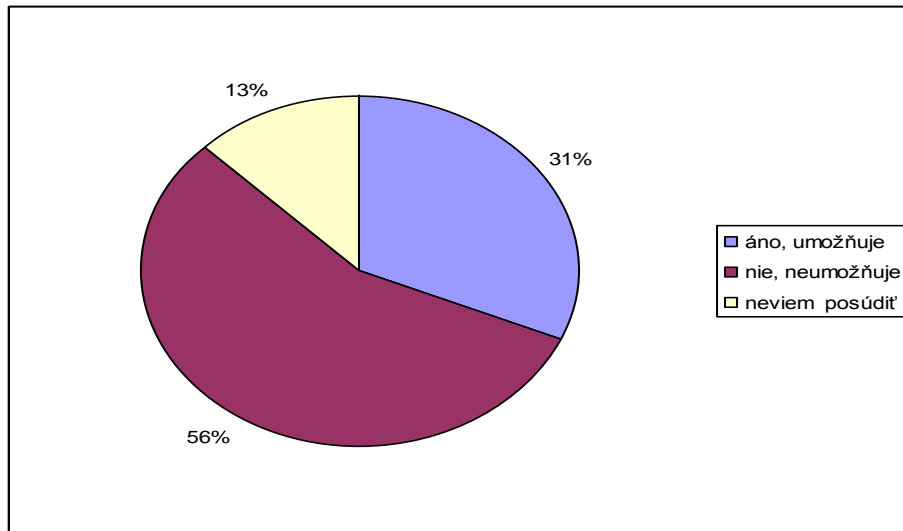
Otázka 3: Umožňuje programové rozpočtovanie aj porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami navzájom?

Na základe výsledkov dotazníkového prieskumu môžeme konštatovať, že 31 % respondentov považuje programový rozpočet za nástroj, ktorý umožňuje vzájomné porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami, avšak túto odpoveď podmieňujú predpokladom, že samosprávy majú rovnako, resp.

veľmi podobne zadané programy rozpočtu. 56 % výkonných manažérov obcí uviedlo, že programový rozpočet neumožňuje takéto porovnávanie a to najmä z nasledujúcich dôvodov:

- rozličný prístup samospráv k programovému rozpočtovaniu,
- rozdielne zadané ukazovatele,
- nejednotná štruktúra programového rozpočtu.

Obr.3 Programové rozpočtovanie a porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového prieskumu

Otázka 4: Ako by ste celkovo zhodnotili doterajšie pozitívne aj negatívne skúsenosti s programovým rozpočtovaním?

Medzi najčastejšie uvedené pozitívne skúsenosti s programovým rozpočtovaním možno zaradiť nasledujúce odpovede:

- usporiadanie výdavkov do logických celkov,
- merateľnosť výkonov,
- lepšia vypovedacia schopnosť rozpočtu, výdavky sú prepojené na výstupy,
- programový rozpočet je prehľadnejší pre verejnosť.

Naopak k negatívnym skúsenostiam s programovým rozpočtovaním respondenti uviedli zvýšené administratívne zaťaženie a formálnosť väčšiny merateľných ukazovateľov. Podľa vyjadrení viacerých respondovaných výkonných manažérov do budúcnosti „mala by byť spracovaná jednotná metodika programového rozpočtu pre celé Slovensko - územnú samosprávu, teda používať rovnaké programy podľa potreby, tej ktorej samosprávy“.

Záver

Programový rozpočet je manažérsky nástroj, ktorý dbá na to, aby vstupy resp. zdroje smerovali k produkcii výstupov teda služieb či tovarov. Činnosti samosprávy teda nemajú byť samoučelné, ale majú byť výstupovo orientované. Výstupy sú v programovom rozpočte zachytené výstupovými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi výstupu. Výsledky sú v rozpočte zachytené prostredníctvom krátkodobých a strednodobých výsledkových cieľov a k nim prislúchajúcich merateľných ukazovateľov. Výsledky, resp. zmeny, o ktoré sa samospráva snaží, majú približovať želaný stav v danej kompetenčnej oblasti. Ten je v rozpočte zadaný pod zámerom podprogramu či programu. Zámery v programovom rozpočte

majú vychádzať zo strategických materiálov samosprávy a tak pomáhať naplňovať víziu a poslanie samosprávy.

Programový rozpočet poskytuje informácie verejnosti, ktoré predtým nebolo možné získať. Potvrdzujú to aj vyjadrenia väčšiny respondovaných výkonných manažérov, ktorí ako jednu z pozitívnych stránok implementácie programového rozpočtovania uviedli „prehľadnosť pre občanov“.

Programový rozpočet je manažérsky inovatívny a zároveň efektívny nástroj riadenia činnosti samosprávy, najmä čo sa týka prenosu stratégií do operatívy, ktorý prispieva k dynamickejšiemu rozvoju spoločnosti a transparentnejšiemu fungovaniu samosprávy. Štúdium dokumentov a faktov, analýza pozitívnych i negatívnych aspektov v súvislosti s programovým rozpočtovaním môže vecne poslúžiť ako návod na riešenie vzniknutých problémov, ktorým je možné sa inšpirovať pri implementácii programových rozpočtov do miestnych samospráv tak, aby sa v maximálnej možnej miere predišlo zaťažovaním sa problémami, ktorých riešenia už sú známe.

V konečnom dôsledku však programové rozpočtovanie nemusí znamenať sľúbenú revolúciu v manažmente slovenských samospráv. Namiesto využitia svojho potenciálu môže byť samosprávami odsunuté na úroveň administratívnej povinnosti. Programové rozpočtovanie totiž nenahrádza systém pôvodný a samosprávy tak majú rozpočty dva, okrem programového aj finančný zostavený v súlade s rozpočtovou klasifikáciou, slúžiaci pre účtovníctvo. Taktiež manažérske plánovanie, priebežné monitorovanie a výsledné hodnotenie pridávajú ďalšiu prácu všetkým zamestnancom samospráv. To celé sa deje spravidla bez zvýšenia osobného ohodnotenia a vytvára prirodzenú averziu zamestnancov. Tlak na transparentnosť a orientácia na reálne výsledky práce bohužiaľ tiež nie sú pre všetkých volených predstaviteľov samospráv motivujúce. Na základe realizovaného prieskumu možno skonštatovať, že programové rozpočtovanie v súčasnosti neplní svoje pôvodné poslanie a zo strany samospráv je vnímané ako zvýšenie administratívnej záťaže.

Pomôcť by mohlo vyčlenenie zdrojov zo samosprávnych rozpočtov na reálnu implementáciu systému programového rozpočtovania, oceňovanie zamestnancov podľa dosiahnutých výstupov a výsledkov, nezávislý benchmarking samospráv, vyzdvihnutie najlepších príkladov a dlhodobějšía podpora zo strany MF SR. Využitie potenciálu programového rozpočtovania slovenskými samosprávami sa postupne odhaľuje a naplno sa prejaví až v nasledujúcich rokoch.

Zoznam literatúry

BALÁŽOVÁ, E.: *Benchmarking služieb mietsnej samosprávy na Slovensku*, TransparencyInternational Slovensko, 2006, (citované 8.1.2011) online: http://www.transparency.sk/studie/061130_bench.pdf

BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J.: *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-42395-3.

DOCHOT, J.M.: *European benchmarking with the CAF*, 2003, (citované 9.11.2009) online: http://www.eipa.eu/CAF/CAFUserEvents/CAF_Conf_01/Rome/docs/EuropeanCAF.pps

JACKSON, P. M., BROWN, C. V. 2003. *Ekonomie verejného sektoru*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 80-86432-09-2.

KNEŽOVÁ, J.: *Prínos a obmedzenia programového rozpočtovania v územnej samospráve na Slovensku*, 2009, (citované 8.1.2011) online: <http://is.muni.cz/do/1456/soubory/katedry/kres/4884317/8594456/Knezova.pdf>

KOREŇOVÁ, J.: *Benchmarking – nástroj na zlepšovanie kvality*, (citované 8.1.2011) online: <http://semafor.euke.sk/zbornik2007/pdf/korenova.pdf>

- MEDVEĎ, J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. 2005. *Verejné financie*. Bratislava SPRINT, 2005. 462 s. ISBN 90-89085-32-2.
- NIŽŇANSKÝ, V.: *Výročná správa 2008*, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., Piešťany, (citované 9.1.2011) online: http://www.komunal.eu/subory/Výročná_správa_2008.pdf
- NIŽŇANSKÝ, V.: *Zlepšovanie sa učením od druhých*, In: Verejná správa, č.14/2007, (citované 10.1.2011) online: <http://www.civil.gov.sk/archiv/p17-2007-14/p17-c14-2007-23.shtm>
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- PROVAZNÍKOVÁ, R.: *Financování měst, obcí regionů: teorie a praxe*, Praha: Grada, 2007, ISBN 9788024720975.
- SIVÁK, R. 2007. *Verejné financie*. Bratislava : IuraEdition, 2007. 311 str. ISBN 978-80-8078-094-4.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. 2003. *Management veřejné správy. Teorie a praxe. Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. Praha : Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X
- Programové rozpočtovanie v praxi*. 2009. [cit. 12.1.2011]. Dostupné na internete: <<http://www.osf.sk/Documents/Programove-rozpocetovanie-v-praxi.pdf>>

Adresa autorov

Ing. Eva Balážová, PhD.

Katedra verejnej správy
Fakulta európsky štúdií a regionálneho rozvoja
SPU v Nitre, Trieda A. Hlinku 2, 949 76 Nitra
Tel: +421 37 641 5655
E-mail: eva.balazova@uniag.sk

Ing. Maroš Valach

Katedra verejnej správy
Fakulta európsky štúdií a regionálneho rozvoja
SPU v Nitre, Trieda A. Hlinku 2, 949 76 Nitra
Tel: +421 37 641 5654
E-mail: maros.valach@uniag.sk

Výdavky územnej samosprávy a hospodárska recesia

Viktória Bobáková

Abstract: Economic and social development of Slovakia in recent years is characterized by a number of negative trends. The decline in GNP growth by a deepening problems public finances, increase unemployment, inflation. In the paper we describe the development of an assessment of local government expenditure in the stage of economic recession.

Keywords: public expenditure, public revenues, deficit financing, public budgets, local government

Abstrakt: Ekonomický a sociálny vývoj krajín EÚ sa v posledných rokoch vyznačuje celým radom negatívnych tendencií. Pokles tempa rastu HDP je sprevádzaný prehľbovaním problémov verejných financií, rastom nezamestnanosti, infláciou. V príspevku sa zaoberáme zhodnotením vývoja výdavkov územnej samosprávy v etape hospodárskej recesie.

Kľúčové slová: verejné výdavky, verejné príjmy, deficitné financovanie, verejné rozpočty, územná samospráva,

Úvod

Verejné výdavky sú významným nástrojom fiškálnej politiky. Predstavujú vzťahy rozdelenia a použitia verejných rozpočtov a mimorozpočtových fondov v rozpočtovej sústave na realizáciu funkcií štátu na princípe nenávratnosti a neekvivalentnosti. Hlavným cieľom fiškálnej politiky, vyplývajúcim z Programového vyhlásenia vlády SR, je zabezpečiť zodpovednú rozpočtovú politiku a výrazné zníženie súčasného deficitu verejných financií, pod úroveň 3 % hrubého domáceho produktu v roku 2013 tak, aby Slovensko dodržalo svoje záväzky voči Európskej únii vyplývajúce z Paktu stability a rastu. Dôležitosť tohto cieľa narastá v súčasnom období, kedy sa krajiny Európskej únie zaoberajú otázkami ďalšej budúcnosti eurozóny v dôsledku nepriaznivého vývoja verejných financií vo viacerých krajinách. Vývoj na finančnom trhu od začiatku roku 2010 a najmä v posledných mesiacoch jednoznačne ukazuje, že zodpovedný prístup k verejným financiám je v záujme všetkých občanov.

Jedným z kľúčových momentov fungovania modernej spoločnosti je efektívne riadenie verejných výdavkov ako nástroja hospodárskej i verejnej politiky štátu. Verejné výdavky sú časťou HDP, ktorá sa spotrebúva kolektívne na základe verejnej voľby. Základnými problémami sú: stanovenie objemu verejných výdavkov, štruktúra verejných výdavkov, zdroje financovania verejných výdavkov, dynamika rastu verejných výdavkov, efektívnosť verejných výdavkov. V príspevku sa budeme zaoberať zhodnotením vývoja štruktúry verejných výdavkov v sledovanom období, posúdením zmeny štruktúry výdavkov VÚC v čase hospodárskej recesie.¹⁸ Ozdravenie verejných financií je nevyhnutnou podmienkou stabilného rozvoja slovenskej ekonomiky. Znižovanie deficitu je veľmi dôležité aj z dôvodu udržania a posilnenia dôveryhodnosti Slovenska na finančných trhoch.

¹⁸ Príspevok je spracovaný ako súčasť projektu VEGA 1/0641/10 „Zhodnotenie dopadu hospodárskej krízy na výkonnosť priemyselných podnikov v SR“.

Výkonnosť ekonomiky a deficit verejných financií

Výkonnosť slovenskej ekonomiky závisí v dôsledku jej vysokej otvorenosti vo veľkej miere od vývoja ekonomiky veľkých obchodných partnerov, hlavne Nemecka. O období hospodárskeho poklesu, ku ktorému došlo v roku 2008, vývoj v roku 2010 ukázal, že oživenie zahraničného dopytu sa premietlo aj do oživenia hlavných odvetví slovenskej ekonomiky. Vývoj bol ovplyvnený hlavne vývojom zahraničného dopytu. Prijatie rôznych opatrení na zabránenie dopadov svetovej hospodárskej krízy na malú slovenskú ekonomiku sa do vývoja domácej spotreby premietlo až v roku 2010. V roku 2010 zaznamenala slovenská ekonomika medziročný rast o 4% (v stálych cenách). Počas roku sa tempo medziročného rastu HDP spomalilo zo 4,7% v prvom štvrtroku na 3,5% vo štvrtom štvrtroku. V rámci jednotlivých zložiek HDP vzrástol objem exportu tovarov a služieb o 16,4%. Dovoz tovarov a služieb vzrástol o 14,9%. Spotreba verejnej správy zostala na úrovni roku 2009 a spotreba domácností sa znížila o 0,3%. K rastu domáceho dopytu o 2,4% prispeli okrem konečnej spotreby domácností všetky ostatné zložky. Konečná spotreba verejnej správy sa znížila o 0,1%, konečná spotreba neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam o 2,3% a tvorba hrubého kapitálu o 12,9%.

Tab. 1 Vývoj hrubého domáceho produktu*

Ukazovateľ	2006	2007	2008	2009	2010
HDP v mil. eur	42 978,7	47 500,9	50 267,3	47 863,6	49 788,5
Index	108,5	110,5	105,8	95,2	104,0

*Metodika ESNÚ, údaje sú revidované, stále ceny vypočítané reťazením objemu k referenčnému roku 2000, indexy rovnaké obdobie predchádzajúceho roka=100

Zdroj: Štatistický úrad SR

Slovenská republika v posledných rokoch dosahuje vysoké objemy deficitu verejných financií. Deficit verejných financií dosiahol v roku 2009 7,9 % HDP v roku 2010 sa mierne znížil na 7,81%. Verejný dlh sa za dva roky zvýšil o viac ako polovicu - z 27,7 % HDP na konci roku 2008 na 43,8 % HDP koncom roku 2010. Dlh Slovenska pripadajúci na jedného obyvateľa vzrástol z 3 439 eur v roku 2008 na 5 326 eur v roku 2010, čo predstavuje nárast o vyše 54 %. Prudké zadlžovanie je spôsobené čiastočne celosvetovou hospodárskou krízou. Aj pri plánovanom znižovaní deficitu si len v budúcom roku bude musieť Slovensko na finančnom trhu požičať viac ako 7 mld. eur na splatenie svojich záväzkov.

Verejné výdavky sú ovplyvňované politickou voľbou vlády. Práve od typu vlády závisí aj množstvo a intenzita štátnych zásahov a od nich závisí veľkosť a štruktúra verejných výdavkov. Výška verejných výdavkov z časového hľadiska rastie. Rast zaznamenávajú aj výdavky rozpočtov subjektov územnej samosprávy. Opatrenia smerujúce k úsporám výdavkov verejných financií musia byť založené na dvoch základných princípoch:

- Verejný sektor by mal robiť len také činnosti, ktoré dokáže robiť skutočne efektívnejšie ako súkromný sektor.
- Verejné výdavky by sa mali realizovať maximálne transparentne a efektívne.

Vláda SR prijala v uplynulom období celý rad opatrení v záujme zvýšenia verejných príjmov. Viaceré príjmy rastú pomalšie ako HDP, resp. nerastú vôbec. Ide napríklad o spotrebné dane, dividendy, či príjmy z rôznych poplatkov. Slovensko dosiahlo v roku 2010 najnižšie verejné príjmy spomedzi všetkých 27 členských štátov Európskej únie, a to 33,1 % HDP, pričom priemer EÚ je 44,4 % HDP. Pri takejto nízkej úrovni príjmov nie je možné financovať verejné služby v objemoch, ktoré sú bežné v iných európskych krajinách. Nevyhnutným sa preto javí zosúladenie nízkych verejných príjmov a širokých činností, ktoré dnes vykonáva verejný sektor na Slovensku. Jednou z možností je vyvinúť čo najvyššie úsilie na postupné zvyšovanie verejných príjmov cestou zrušenia výnimiek, odstránením daňových

a odvodových únikov, alebo zvyšovaním efektívnosti štátnych firiem tak, aby dokázali znížiť svoje nároky na štátne dotácie a naopak aby dokázali do rozpočtu odvádzať zdroje.

Ďalšou možnosťou je znižovanie rozsahu verejných služieb, realizácia úsporných opatrení vo verejnej správe, teda hľadanie možností ozdravenia verejných financií na strane výdavkov. Obedva prístupy vyžadujú rôzne nepopulárne opatrenia.

Tab. 2 Dlh verejnej správy

Ukazovateľ	2006	2007	2008	2009	2010
Hrubý dlh verejnej správy v mil. eur	16 702	18 052	18 613	22 331	26 998
- dlh ostatných zložiek	638	717	929	969	1 173
- štátny dlh	16 064	17 335	17 684	21 362	25 825
Hrubý dlh VS v % HDP	30,7	29,4	27,7	35,4	41,0

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Predpokladá sa, že v budúcnosti aj samospráva bude zvyšovať dlh z toho dôvodu, že výška prijatých úverov obcí a VÚC presiahne splátky istiny. V posledných rokoch sa mnoho krajín stretáva s deficitným hospodárením aspoň v určitých časových obdobiach, a to nielen na úrovni štátu, ale i na úrovni územnej samosprávy. Aj keď rozhodujúci vplyv má saldo štátneho rozpočtu, nie je možné neprihliadať na saldo rozpočtov nižších vládnych úrovní a územnej samosprávy. Ako uvádza Hrabovská, Sedláková, (2011, s.168) dlh obcí má každoročne rastúcu tendenciu a z celkového dlhu verejnej správy predstavuje v sledovanom období približne 5%. Chronický deficit štátneho rozpočtu, a v posledných rokoch i rozpočtov územnej samosprávy je jednou z príčin veľkého nárastu verejného dlhu aj vo vyspelých krajinách (Peková, 2008, s. 462). Chronický charakter deficitu spôsobuje, že klesá účinnosť stabilizačnej fiškálnej politiky štátu.

Výdavky územnej samosprávy

Územná samospráva po presune kompetencií a finančných zdrojov je významnou súčasťou rozpočtu verejnej správy, pričom jej hospodárenie má nezanedbateľný dopad na celkový fiškálny rámec. Prostredníctvom verejných výdavkov sa financujú netrhové činnosti štátu a územnej samosprávy v súvislosti s decentralizáciou niektorých funkcií štátu na územnú samosprávu. Tie môžu predstavovať náklady na zabezpečenie statkov a služieb, ktoré sú realizované prostredníctvom verejných rozpočtov (resp. celej rozpočtovej sústavy) ale tiež výdavky súkromného sektora, ktoré sú výsledkom vládou zavedených pravidiel (Sivák, 2007, s. 216).

Z empirických i teoretických štúdií vyplýva, že skôr ako úroveň verejných výdavkov ovplyvňuje ekonomickú výkonnosť svoj štruktúra výdavkov a príjmov. (Ochrana, 2011, s. 427). Z toho dôvodu zhodnotíme štruktúru výdavkov VÚC.

Vyššie územné celky zabezpečujú financovanie samosprávnych kompetencií predovšetkým z daňových príjmov a z príjmov z vlastného hospodárenia VÚC ako aj činností rozpočtových organizácií v ich pôsobnosti. Prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu z príslušných kapitol financujú i kompetencie preneseného výkonu štátnej správy na úseku školstva, úlohy spojené s regionálnym rozvojom, ochranou životného prostredia, ako aj realizáciu projektov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu Európskej únie. Z kapitoly Všeobecná pokladničná správa poskytnuté dotácie na financovanie niektorých špecifických úloh spadajúcich do pôsobnosti VÚC na základe uznesení vlády SR.

Celkové príjmy rozpočtov VÚC sa predpokladali v schválených rozpočtoch vo výške 1 168 247,0 tis. eur, v upravených rozpočtoch vo výške 1 248 622,0 tis. eur a v skutočnosti

dosiahli 1 123 051,0 tis. eur. Výdavky sa predpokladali v schválených rozpočtoch vo výške 1 168 247,0 tis. eur, v upravených rozpočtoch 1 246 512,0 tis. eur a v skutočnosti sa realizovalo 1 069 294,0 tis. eur. Skutočné bežné príjmy dosiahli v roku 2010 sumu 961 732,0 tis. eur a výdavky 942 183,0 tis. eur, prebytok dosiahol 19 549,0 tis. eur. V skutočnosti boli dosiahnuté kapitálové príjmy v sume 67 816,0 tis. eur, výdavky 108 882,0 tis. eur, schodok 41 066,0 tis. eur.

Výdavky bežného rozpočtu boli schválené vo výške 955 955,0 tis. eur, ktoré boli počas roka upravené na sumu 977 352,0 tis. eur. V skutočnosti boli dosiahnuté výdavky bežného rozpočtu vo výške 942 183,0 tis. eur.

Oproti roku 2009 došlo k ich poklesu o 24 148,0 tis. eur. Výdavky bežného rozpočtu boli určené na úhradu miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní, Oproti roku 2009 došlo k poklesu osobných výdavkov o 1 921,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2009 bol zaznamenaný pokles výdavkov na tovary a služby o 18 643,0 tis. eur. V rámci bežných výdavkov poskytli VÚC bežné transfery 387 655,0 tis. eur. Hospodárenie bežného rozpočtu VÚC v roku 2010 skončilo s prebytkom 19 549,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2009 došlo k poklesu prebytku hospodárenia bežného rozpočtu o 24 773,0 tis. eur.

Výdavky kapitálového rozpočtu boli schválené vo výške 202 353,0 tis. eur a počas roka boli upravené na sumu 250 867,0 tis. eur. V skutočnosti boli vynaložené kapitálové výdavky vo výške 108 882,0 tis. eur. Oproti roku 2009 došlo k poklesu týchto výdavkov o 50 004,0 tis. eur.

Z realizovaných kapitálových výdavkov smerovalo na obstaranie kapitálových aktív 95 801,0 tis. eur a na kapitálové transfery 13 081,0 tis. eur.

Z kapitálových výdavkov na obstaranie kapitálových aktív boli realizované predovšetkým nákupy pozemkov a nehmotných aktív v sume 1 158,0 tis. eur, nákup budov, objektov alebo ich častí za 7,0 tis. eur (175,0 %), strojov, prístrojov, zariadení a techniky za 2 190,0 tis. eur (65,0 %), dopravných prostriedkov 2 422,0 tis. eur (18,6 %), na prípravnú a projektovú dokumentáciu sa použilo 1 649,0 tis. eur (29,9 %), na realizáciu stavieb a ich technického zhodnotenia sa použilo 88 223,0 tis. eur (43,2 %), na rekonštrukciu a modernizáciu strojov a zariadení 122,0 tis. eur (77,7 %) a na ostatné kapitálové výdavky 30,0 tis. eur (1,8 %). Kapitálové transfery poskytli VÚC v celkovej sume 13 081,0 tis. eur. Hospodárenie kapitálového rozpočtu sa skončilo so schodkom 41 066,0 tis. eur. V porovnaní s rokom 2009 sa schodok kapitálového rozpočtu znížil o 94 011,0 tis. eur.

Tab. 3 Vývoj výdavkov podľa jednotlivých úsekov činnosti VÚC v tis. Eur

Výdavky	2006	2007	2008	2009	2010
01 Všeobecné verejné služby	66 225	92 196	171 894	121 822,5	97 989,3
04 Ekonomická oblasť	178 125	188 452	217 424	230 262	242 992,9
07 Zdravotníctvo	7 937	9 238	19 359	11 663	7 385,3
08 Rekreaícia, kultúra a náboženstvo	46 057	48 247	59 125	59 958	19 824,3
09 Vzdelávanie	410 190	437 214	464 306	511 039	488 919,8
10 Sociálne zabezpečenie	162 494	176 943	189 780	199 759	182 184,6
Spolu	871 028	952 290	1 121 888	1 131 503	1 069 293,2
Index		109,3	117,8	100,8	94,5

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2011 až 2013 na rozdiel od predošlých rozpočtov mal snahu zrealizovať predpokladané výsledky hospodárenia samospráv v budúcom

období a počítá v metodike ESA 95 so schodkovým rozpočtom. V hospodárení VÚC sa predpokladá schodok 60 028 tis. eur.

Záver

Základným predpokladom efektívnej fiškálnej politiky je ozdravenie, modernizácia a skvalitňovanie podmienok rastu ekonomiky cestou vyššej kvality vzdelávania a infraštruktúry. Východiskom ozdravenia ekonomiky je zlepšenie prostredia pre tvorbu pracovných miest. Ďalším predpokladom je lepšenie vymáhateľnosti práva, politiky zamestnanosti a zníženie administratívnej náročnosti podnikania . Efektívny systém výberu daní a odvodov dokáže zabezpečiť vyššie príjmy aj bez zvyšovania sadzieb daní a odvodov. Pokračovanie zvyšovania transparentnosti vo verejnom sektore umožní znížiť verejné výdavky, zvýšiť zvyšuje kvalitu podnikateľského prostredia. Dodržiavanie týchto predpokladov umožní slovenskej ekonomike udržať mierny ekonomický rast a nezvyšovať verejné výdavky.

Zoznam literatúry

- HRABOVSKÁ, Z. – SEDLÁKOVÁ, S. 2011. Možnosti financovania rozvoja obcí. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska*. Bratislava: Inštitút aplikovaného manažmentu. s.163 – 168. ISBN 978-80-970802-1-1.
- PEKOVÁ, Jitka: *Veřejné finance. Úvod do problematiky*. Praha: ASPI, 2008. 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4
- OCHRANA, František. In Medved', J. a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 636 s. ISBN 978-80-89393-46-6
- SIVÁK, Rudolf a kol.: *Verejné financie*. Bratislava: Iura Edition, 2007. 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4
- Program stability SR na roky 2011-2014. Dostupné na
Návrh východísk rozpočtu verejnej správy 2012-2014 dostupné na

Adresa autorky

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
Fakulta verejnej správy UPJŠ
Popradská 66, Košice
email: viktor.bobakova@upjs.sk

Špecifiká hospodárenia a financovania verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky

Katarína Čulková – Martina Pašková

Abstract: Public administration is very important area, with which people are meeting in everyday life and deal with them. Public finances together with laws presents most important tool during administration of public affairs. Contribution deals with basic comparison of public administration in EU and Slovakia, as well as specification against private sector.

Keywords: public administration, finance, public sector, private sector.

Abstrakt: Verejná správa predstavuje významnú oblasť, s ktorou sa človek stretáva po celý svoj život a bezprostredne sa ho dotýka. Verejné financie spolu so zákonmi sú najdôležitejšími prostriedkami pri správe vecí verejných. Predkladaný článok sa preto zaoberá základným porovnaním verejnej správy v EU a na Slovensku, ako aj jej špecifikami v porovnaní so súkromným sektorom.

Kľúčové slová: verejná správa, financovanie, verejný sektor, súkromný sektor.

Charakteristika verejnej správy na Slovensku

Slovenská republika je unitárnym štátom, teda na celom jeho území vládne jediná štátna moc a pozná iba jedinú ústavu. Vzhľadom na veľkosť SR je vhodné, aby existovali maximálne 3 úrovne verejnej správy: obec, vyšší územný celok, štát. Územná samospráva existuje na dvoch nižších úrovniach (krajská a obecná samospráva) a štátna správa na centrálnej úrovni. Vzťahy medzi štátnou správou a územnou samosprávou sú definované ako vzťahy vzájomnej spolupráce a dozor zo strany štátu je možný na základe zákonov.

Verejná správa predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci štátu. Sústavu orgánov verejnej správy tvoria:

- ✓ Orgány štátnej správy
- ✓ Orgány samosprávy (územnej a záujmovej)
- ✓ Orgány verejnoprávnych korporácií (napr. verejné fondy) (Klimovský, 2008)

Základným ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu je **štátny rozpočet**, prostredníctvom ktorého sa tvoria, rozdeľujú a používajú finančné prostriedky, riadi sa finančné hospodárenie štátu. Má formu bilancie, v ktorej sa sledujú príjmy a výdavky organizačne usporiadané do rozpočtových kapitol, pričom každá kapitola má svojho správcu. Súčasťou štátneho rozpočtu je aj schodok (prípadne prebytok) a to v prípade nevyrovnanosti jeho príjmov a výdavkov.

Príjmy štátneho rozpočtu v zmysle ekonomickej klasifikácie rozpočtu je možné deliť na:

- daňové príjmy (napr. dane z príjmov, DPH)
- nedaňové príjmy (príjmy z vlastníctva majetku, podnikania, administratívne poplatky a platby, úroky z úverov a pod.)
- granty a transfery (prostriedky z rozpočtu EÚ a pod.) (Mitaľová a kol, 2006)

Výdavkami štátneho rozpočtu sú najmä:

- výdavky štátnych RO a príspevky štátnym príspevkovým organizáciám
- výdavky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv
- odvody Európskej únii
- výdavky súvisiace s poskytovaním medzinárodnej pomoci rozvojovým krajinám
- iné.

Niektoré druhy príjmov a výdavkov predstavujú tzv. záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu. Záväzný ukazovateľ sa týka buď záväznej úlohy alebo záväzného limitu prostriedkov. Určujú sa len pre štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok, pri presunoch rozpočtových prostriedkov ich nemožno meniť a pri povolenom prekročení limitu výdavkov, ktoré by mohlo ovplyvniť záväzné ukazovatele môže správca takéto prekročenie povoliť len so súhlasom ministerstva financií. (Mitaľová a kol, 2006)

Jedným z nástrojov, ktorým sa realizujú ciele rozpočtového hospodárenia, je rozpočtové opatrenie. Prostredníctvom rozpočtových opatrení možno v priebehu rozpočtového roka meniť záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu a tým zabezpečiť jeho operatívnosť. Hlavným cieľom rozpočtových opatrení je úhrada výdavkov, ktoré nie sú v štátnom rozpočte zabezpečené, ak uskutočnenie predmetného výdavku je nevyhnutné pre hospodárstvo SR. Rozpočtovými opatreniami sú: presuny rozpočtových prostriedkov, povolené prekročenie limitu výdavkov, viazanie rozpočtových prostriedkov. Operatívnu evidenciu o vykonaných rozpočtových opatreniach vo svojich rozpočtoch v priebehu rozpočtového roka povinne vedú rozpočtové a príspevkové organizácie.

Verejná správa v EÚ

V členských štátoch EÚ neexistuje jednotný systém verejnej správy. Jednotlivé systémy sú prevažne tradičnými štruktúrami, ktoré v posledných rokoch prechádzali rôznymi zmenami a modernizáciou. Európska únia verí, že rozhodnutia vo verejnej správe by mali byť prijímané na úrovni čo najbližšie k ľuďom a preto uznáva miestnu samosprávu.

Nasledujúca tabuľka ilustruje územnosprávne usporiadanie niektorých štátov Európskej únie v porovnaní so Slovenskou republikou.

Tab. 1 Územnosprávne usporiadanie krajín EÚ v porovnaní so SR

Štát	Počet obyv. v mil.	Rozloha v tisíc km ²	Regionálna samospráva	Druhá úroveň samosprávy	Miestna samospráva
Belgicko	10,1	30,5	3 regióny 3 komunity	9 provincií	597 obcí
Dánsko	5,25	43	-	14 regiónov	275 obcí
Fínsko	5,12	338	1 autonómny región	19 regiónov	455 obcí
Francúzsko	59,9	547	26 regiónov	100 provincií	36 433 obcí
Grécko	10,5	132	-	-	359 regiónov 5 562 obcí
Holandsko	15,53	42	-	12 provincií	633 obcí
Írsko	3,5	70	-	29 krajov	54 obcí 5 mestských združení

Luxembursko	0,44	2,6	-	-	118 obcí
Nemecko	81,9	357	16 krajov	426 okresov	16 068 obcí 117 okresných miest
Portugalsko	10,5	92	2 autonómne regióny	-	305 obce
Rakúsko	8,06	83,8	9 krajov	-	2 347 obcí
Španielsko	39,3	505	17 regiónov	50 provincií	8 098 obcí
Švédsko	8,84	500	-	24 krajov	288 obcí
Taliansko	57,4	300	20 regiónov	95 provincií	8066 obcí
Veľká Británia	58	244	-	34 okresov	238 krajov 167 združených spoločenstiev
Slovensko	5,40	49	-	8 krajov	2928 obcí

Zdroj: Nižňanský, V. a kol.: *Samospráva vyššieho územného celku, 2002, str. 12*

Špecifiká hospodárenia verejného a súkromného sektora

Ak chceme hovoriť o verejnej správe, tak na druhej strane si musíme uvedomiť pojem súkromná správa. Z obsahového, materiálneho hľadiska spočíva rozdiel medzi verejnou a súkromnou správou v dvoch prvkoch:

- 1) v právnej viazanosti nositeľa správy
- 2) v cieľoch, ktoré sa výkonom správy majú dosiahnuť. (Kosorín, 1999).

V súkromnej správe sa vychádza z predpokladu, že nositeľ správy je v podstate voľný pri svojom správaní. Právny poriadok ho zaväzuje negatívne, vymedzuje len rámec konania – t.j. každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané.

Verejná správa je na rozdiel od súkromnej správy viazaná na právny poriadok. Môže spravovať a vykonávať len to, čo je určené a stanovené právnym predpisom. (Kosorín, 1999).

Rozpočtové organizácie možno zriadiť zákonom alebo rozhodnutím zriaďovateľa na plnenie úloh štátu, obce alebo vyššieho územného celku.

Rozpočtová organizácia hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu. Základom hospodárenia je zostavený a schválený (prípadne upravený) rozpočet príjmov a výdavkov. (Kovalčíková a kol., 2008).

Príjmy a výdavky sa neporovnávajú a týmto spôsobom sa ani nezisťuje výsledok hospodárenia. Pri priebežnej alebo následnej kontrole sa sleduje plnenie rozpočtu príjmov a plnenie rozpočtu výdavkov. (Kovalčíková a kol., 2008).

V dnešnej dobe moderné trhové ekonomiky sú tzv. zmiešaného typu, v ktorých existuje spolupráca verejného a súkromného sektora. V súkromnom sektore je významný súkromný efekt, ktorý je formovaný trhom, verejný sektor je charakteristický verejným ekonomickým a sociálnym efektom, ktorý sa dotýka celej spoločnosti a je realizovaný pomocou nástrojov politiky vlády.

Efektívnosť v súkromnom sektore

V súkromnom sektore všeobecne používaným ukazovateľom je zisk, ktorý slúži na zhodnotenie predošlých rozhodnutí: úspešné sú tie rozhodnutia, ktoré produkujú zisk. (Tresch, 2008). Súkromný sektor teda nepozná problém vyjadrenia svojej vlastnej efektívnosti, nakoľko pracuje s kategóriou zisku prostredníctvom trhu. O vhodnom použití finančných prostriedkov rozhodujú individuálne preferencie – spotrebiteľ, domácnosť, podnikateľ. Je

len na jednotlivcovi, či tieto financie investuje správne alebo nie. Ak nie, má stratu iba on, nie celá spoločnosť.

Efektívnosť vo verejnom sektore

Verejný sektor je neziskový, nepracuje s kategóriou finančne vyjadriteľného zisku, nakoľko statky, ktoré sú produkované cestou verejného sektora, neprechádzajú trhom. Nepôsobí tu spotrebiteľ, ktorý tým, že kúpil nejaký statok, rozhodol svojou kúpou o jeho užitočnosti a o tom, či bola práca na výrobu tohto statku vynaložená efektívne. (Hrašková, 2007).

Vo verejnom sektore o vhodnom použití financií, do toho ktorého programu rozhodujú zástupcovia štátu, miest a obcí. Je len na nich, aby tieto financie boli vynaložené účelne, hospodárne a efektívne, pretože efekt ich vynaloženia sa odrazí v celej spoločnosti, dotkne sa každého jednotlivca. (Hrašková, 2007).

Na rozdiel od súkromných firiem, verejné organizácie sa nemusia báť bankrotu, lebo v prípade problémov zasiahne vláda dodatočnou dotáciou. Taktiež väčšina verejných organizácií nepôsobí v konkurenčnom prostredí a teda nie je nútená správať sa efektívne, znižovať náklady a získavať si zákazníkov.

Ďalším typickým príkladom neefektívneho nakladania s finančnými prostriedkami môže byť aj koncoročná „nevyhnutnosť“ vyčerpania zvyšných prostriedkov rozpočtovaných na príslušný rok, aby sa v budúcom roku rozpočet nekrátil. Z tohto dôvodu sa potom často nakúpi taký tovar, ktorý organizácia vôbec nepotrebuje alebo by za iných okolností nekúpila, prípadne by dokázala kúpiť lacnejšie.

Medzi súkromnou a verejnou sférou existujú dôležité rozdiely. V prvom rade, značne sa líši veľkosť dostupných zdrojov. Rozpočty firiem sú obmedzené relatívne fixným balíkom dostupných zdrojov. Na druhej strane, vláda disponuje s oveľa vyšším limitom. (Tresch, 2008).

Problematika efektívnosti hospodárenia sa odzrkadľuje aj v rozdielnosti manažmentu verejného a súkromného sektora. Základné oblasti, v ktorých sa líšia verejné a súkromné organizácie sú:

Tab. 2.: Rozdiely medzi odvetvím súkromného a verejného charakteru

a) potreby organizácie:	
verejné organizácie	- pôsobia na základe politicky stanovených potrebách,
súkromné organizácie	- potreby určené trhom,
b) motív organizácie:	
verejné organizácie	- neziskový,
súkromné organizácie	- ziskový,
c) meranie výkonnosti:	
verejné organizácie	- chýba systém merania, pretože tu nevystupuje zisk,
súkromné organizácie	- zisk je základným ukazovateľom merania,
d) právne prostredie:	
verejné organizácie	- zákony hovoria to, čo môžu robiť,
súkromné organizácie	- zákony hovoria manažérom len to, čo nemôžu robiť,
e) typ rozhodovania:	
verejné organizácie	- kolektívne, verejnosť môže vyjadriť svoj názor, tlač,
súkromné organizácie	- rozhodnutie jednotlivcov.
f) základné hodnoty:	

verejné organizácie	- iné hodnoty, nie zisk
súkromné organizácie	- zisk, či iný profit

Zdroj: Klimovský D., 2008, str. 83

Špecifiká financovania rozpočtovej organizácie v Slovenskej republike

Základnou právnou normou pre rozpočtové organizácie je zákon č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Ďalšie zákony a opatrenia týkajúce rozpočtových organizácií sú:

- právna úprava financovania je definovaná v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy
- opatrenie Ministerstva financií č. MF/16786/2007-31, ktorým sa upravuje rámcová účtovná osnova
- opatrenie Ministerstva financií č. MF/25755/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti individuálnej účtovnej závierky
- opatrenie Ministerstva financií č. MF/27526/2008-31 ustanovujúce podrobnosti konsolidovanej účtovnej závierky

Rozpočtová organizácia hospodári:

- s rozpočtovými prostriedkami, ktoré prijíma v závislosti od toho, kto je jej zriaďovateľom
- s prostriedkami prijatými od iných subjektov
- s dotáciami
- s prostriedkami z doplnkových zdrojov

Rozpočtové organizácie všetky svoje príjmy odvádzajú do štátneho rozpočtu a výdavky vyplývajúce z ich činností sú plne hradené z tohto rozpočtu. Všetky príjmy sústreďujú a všetky výdavky realizujú prostredníctvom oddelených účtov vedených v Štátnej pokladnici, teda medzi príjmami a výdavkami nie je priama súvislosť. Štátna pokladnica je rozpočtová organizácia, ktorej poslaním je centralizácia finančných tokov za oblasť verejných financií. To znamená, že cez túto inštitúciu sa realizujú platby medzi štátnymi, rozpočtovými, verejnoprávnymi inštitúciami, výplaty dôchodkov, sociálnych dávok, miezd pre štátnych zamestnancov a podobne.

Rozpočtové prostriedky môžu byť použité v súlade s časovým vymedzením a účelovým určením. Základné časové obdobie je vymedzené rozpočtovým rokom, ktorý je zhodný s kalendárnym rokom. Dodržaním časovosti sa rozumie zásada použitia rozpočtových prostriedkov, podľa ktorej sa verejné prostriedky môžu použiť do konca toho rozpočtového roka, v ktorom boli poskytnuté. Z tejto zásady sú rozpočtovými pravidlami ustanovené dve výnimky, a to: z použitia prostriedkov štátneho rozpočtu do konca roka vyplývajúca z osobitného zákona a podľa §8 ods.4 a 5 rozpočtových pravidiel verejnej správy. (Konvalinková, 2007).

Platby z prostriedkov štátneho rozpočtu - teda rozpočtové opatrenia - sa uskutočňujú bezhotovostne. Tieto rozpočtové opatrenia delíme na:

- a) *presuny rozpočtových prostriedkov* sa uskutočňujú v prípadoch, ak na úhradu nevyhnutného výdavku neboli v rozpočte kapitoly vyčlenené potrebné prostriedky. Vtedy ich môže správca kapitoly zabezpečiť predovšetkým presunom prostriedkov v rámci svojho rozpočtu. Ak ide o presuny rozpočtových prostriedkov v rámci rozpočtu organizácie, ktorej príjmy a výdavky sú súčasťou rozpočtu kapitoly Všeobecná pokladničná správa, zabezpečí takéto presuny vedúci tejto organizácie. Tým však nemôžu uvedené subjekty meniť záväzné ukazovatele rozpočtu kapitoly (Babčák, 2008).

- b) *povolené prekročenie limitu výdavkov* môže RO uskutočniť len o prostriedky prijaté od iných subjektov na základe darovacej zmluvy, prijaté na základe zmluvy o združení, prijaté od iných subjektov napríklad formou dotácie alebo grantu, prijaté z poistného plnenia zo zmluvného poistenia alebo zo zákonného poistenia, prijaté od fyzickej osoby alebo právnickej osoby podľa osobitného predpisu, prijaté od úradu práce, sociálnych vecí a rodiny podľa osobitného predpisu (Babčák, 2008).
- c) *viazanie rozpočtových prostriedkov* predstavuje časové a vecné obmedzenie ich použitia. Prostriedky štátneho rozpočtu možno použiť len na účely, na ktoré boli poskytnuté. Rozpočtová organizácia je povinná viazať vo svojom rozpočte prostriedky, ak tieto prostriedky boli určené na úlohy, ktoré sa vôbec alebo sčasti nebudú realizovať; ak neplní rozpočtované príjmy. Ak vyrovnanie úbytku príjmov nemôže rozpočtová organizácia zabezpečiť viazaním zodpovedajúcej časti výdavkov, dohodne spôsob náhrady úbytku príjmov so svojim zriaďovateľom (Babčák, 2008).

Rozpočtové organizácie majú určené podmienky na vzájomné započítavanie príjmov a výdavkov. Je to prípustné, ak ide o dodatočnú úhradu predtým vynaložených výdavkov v tom istom rozpočtovom roku, ktorou iný subjekt refunduje rozpočtovej organizácii výdavky, ktoré za neho zaplatila. (Kovalčíková a kol., 2008).

Príjem z prenájmu majetku štátu v správe štátnej rozpočtovej organizácie je príjmom štátneho rozpočtu. (Kovalčíková a kol., 2008).

Rozpočtová organizácia nie je oprávnená ručiť za zaplatenie zmenky, vystavovať alebo nadobúdať zmenky. (z.č. 523/2004)

Podľa rozpočtových pravidiel nemôže rozpočtová organizácia vykonávať podnikateľskú činnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Náklady na túto činnosť musí organizácia pokryť výnosmi z nej. Rozdiel medzi výnosmi a nákladmi po zdanení tvorí doplnkový zdroj na ďalšiu činnosť organizácie. Výnosy a náklady sa nerozpočtujú a sledujú sa na samostatnom mimorozpočtovom účte.

Zriaďovateľ rozpočtovej organizácie určuje, ktoré vnútorné organizačné jednotky v rámci rozpočtovej organizácie v jeho pôsobnosti budú hospodáriť iba so zvereným preddavkom ako preddavkové organizácie. Zároveň určí výšku preddavku a obdobie, na ktoré sa poskytuje. Preddavkové organizácie nie sú právnickými osobami. (z.č.523/2004).

Rozpočtová organizácia má zákonom určené prostriedky, ktoré vedie na samostatnom mimorozpočtovom účte. Patria sem prostriedky, prijaté na základe darovacej zmluvy, formou dotácie alebo grantu; získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti.

Zásady financovania

Ako hlavné princípy financovania rozpočtových organizácií môžeme uviesť:

- **plánovitosť**- základom hospodárenia je vopred zostavený a schválený rozpočet, a to rozpočet príjmov a rozpočet výdavkov
- **účelovosť**- rozpočtové prostriedky sa môžu použiť len na účely, na ktoré boli poskytnuté (Štangová, Mihalíková, 2006).
- **nenávratnosť**- rozpočtové organizácie nie sú povinní vrátiť použité prostriedky zriaďovateľovi, a tým sú zbavené starostí s obstarávaním finančných prostriedkov
- **limitovanosť**- pre rozpočtovú organizáciu je určená horná hranica prostriedkov, po ktorú možno čerpať prostriedky z príslušného rozpočtu, tzv. limity, a to limit kapitálových výdavkov a limit nekapitálových bežných výdavkov. Na druhej strane je určená úloha dosahovať minimálne schválenú výšku rozpočtových príjmov (Štangová, Mihalíková, 2006).
- **časovosť**- presadzuje sa princíp použitia prostriedkov v roku poskytnutia
- **hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť použitia verejných prostriedkov**

- pod pojmom *hospodárnosť* sa rozumie ekonomicky účelné konanie, teda snaha o minimalizovanie nákladov pri zachovaní primeranej úrovne kvality
- *efektívnosťou* sa rozumie maximalizovanie výsledkov činnosti
- pod *účinnosťou* sa chápe vzťah medzi plánovaným výsledkom činnosti a skutočným výsledkom, teda vynaloženie prostriedkov účinne

Záver

Finančné riadenie rozpočtovej organizácie, ako nástroj zhodnotenia finančnej situácie organizácie, má v súčasných, neustále sa meniacich podmienkach nenahraditeľné miesto.

V prvom rade umožňuje rýchly a jednoduchý prehľad o finančnej situácii organizácie z hľadiska dosahovaných výsledkov. Na druhej strane má veľký význam pre efektívne rozhodovanie, ktoré umožňuje v značnom časovom predstihu odkryť slabiny, ktoré by mohli viesť v budúcnosti k určitým problémom a tak prijímať opatrenia na ich odstránenie, čo môže byť zárukou finančnej stability organizácie a ekonomického zabezpečenia.

Príležitosť na získanie finančných prostriedkov okrem štátneho rozpočtu vidíme v zavedení podnikateľskej činnosti a vo väčšej aktivite pri predkladaní projektov na získanie financií z európskych fondov. Zviditeľnenie organizácie pomocou marketingových aktivít taktiež môže priniesť zdroje vo forme sponzorských darov a príspevkov. Úsporu prostriedkov môže organizácia dosiahnuť uzatvorením outsourcingových zmlúv a nezanedbateľná je aj možnosť prechodu z rozpočtového hospodárenia na príspevkové.

Zoznam literatúry

- KLIMOVSKÝ, D.: *Základy verejnej správy*. Košice: Equilibria s.r.o., 2008. 268 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
- HAMALOVÁ, M.: *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 1.časť:Teória verejnej správy*. Bratislava: Merkury s.r.o., 2007. 132 s. ISBN 978-80-89143-58-0
- HAMALOVÁ, M.: *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 2.časť:Organizácia verejnej správy*. Bratislava: Merkury s.r.o., 2008. 144s. ISBN 978-80-89143-63-4.
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- MITALOVÁ, J. – MOLITORIS, P.: *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ, 2006. 84 s. ISBN 80-7097-653-5.
- KOSORÍN, F.: *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999. 231 s. ISBN 80-225-1114.
- TRESCH R.: *Public sector economics*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 516 s. ISBN 978-0-230-52223-7.
- KOVALČÍKOVÁ, A – KORDOŠOVÁ A.: *Účtovníctvo rozpočtových organizácií, príspevkových organizácií a obcí*. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2008. 143 s. ISBN 978-80-8078-221-4.
- BABČÁK, V. a kol.: *Finančné právo a finančná správa*. Bratislava: EPOS, 2008. 447 s. ISBN 978-80-8057-778-0.
- ŠTANGOVÁ, N. – MIHALIKOVÁ, E.: *Účtovníctvo v rozpočtových organizáciách*. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach, 2006. 104 s. ISBN 80-7097-654-3
- KONVIT, M.: Informačný systém verejnej správy. In: *Verejná správa*, ISSN 1337-0162, 2006, č. 10, s. 55-59.
- KONVALINKOVÁ, I.: Prekročenie lehoty na použitie verejných prostriedkov. In: *Verejná správa*. ISSN 1337-0448, 2007, č. 12, s. 6-15.

HRAŠKOVÁ, D.: Neefektívnosť hospodárenia vo verejnom a súkromnom sektore. In: *Poradca* [online]. 2007, č.5 [cit. 2011-03-10]. Dostupné na internete: <<http://www.poradca.sk/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=64467>>

ŠABÍKOVÁ, I.: Špecifiká účtovníctva verejnej správy. In: *eNoviny* [online]. 2010, č.9 [cit. 2010-11-05]. Dostupné na internete: <<http://www.enoviny.sk/?sekcia=3&uroven=2&obsah=16&cid=39885>> ISSN 1336-4014

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Potomczyková, I.: Možnosti zefektívnenia finančného hospodárenia rozpočtovej organizácie. DP, FBERG, TU Košice, 2011.

Adresy autoriek

Doc. Ing. Katarína Čulková, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Fakulta BERG

Letná 9,040 01 Košice

Katarina.culkova@tuke.sk, 055/622 3116

Ing. Martina Pašková

Technická univerzita v Košiciach

Fakulta BERG

Letná 9, 040 01 Košice

Martina.paskova@tuke.sk

Implementácia medzinárodných účtovných štandardov pre verejnú správu

Kristína Guzyová

Abstract: The general trend in European Union countries is the tendency to standardize accounting and reporting of state and public sector on an accrual basis, the European Commission recommends the use of international accounting standards for the public sector. Introduction of a uniform state accountancy and reporting, and later extended these principles to other components of the general government budget, simplifying the process of preparing summary date for the Slovak Republic.

Keywords: Accounting, Reporting, International Accounting Standards, International Accounting Standards for the Public Sector

Abstrakt: Všeobecným trendom v krajinách Európskej únie je snaha o zjednotenie účtovníctva a výkazníctva štátneho a verejného sektora na akruálnej báze, pričom Európska komisia odporúča využitie Medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor. Zavedenie jednotného štátneho účtovníctva a výkazníctva, a neskôr rozšírenie týchto princípov aj na ďalšie zložky rozpočtu verejnej správy, zjednoduší proces prípravy súhrnných údajov za Slovenskú republiku.

Kľúčové slová: účtovníctvo, výkazníctvo, medzinárodné účtovné štandardy, medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor

Úvod

V súčasnosti sa v Slovenskej republike realizuje reforma riadenia verejných financií, ktorej cieľom je posilnenie efektivity rozpočtovania, riadenia verejných výdavkov a finančného manažmentu vládnych aktivít. Základným predpokladom naplnenia cieľov reformy riadenia verejných financií je existencia informácií, ktoré sú relevantné, dôveryhodné, dostatočne presné, porovnateľné, zrozumiteľné a poskytované včas. Zdrojom takýchto informácií je účtovníctvo. Príspevok sa zameriava na to, ako je vo verejnej správe SR v oblasti účtovníctva a výkazníctva uplatnená implementácia medzinárodných štandardov pre verejnú správu.

Súčasný stav a riešenie problematiky

Úlohou účtovníctva verejného sektora má byť zabezpečenie databázy relevantných informácií potrebných pre riadenie verejných financií a pre potreby prezentácie výsledkov hospodárenia našej krajiny v rámci Európskej únie. V súčasnosti je možné tieto informácie rozdeliť do dvoch základných okruhov (Štátne výkazníctvo, 2011):

- štátny rozpočet (v angl. aj „central government“), ktorý je tvorený všetkými rozpočtovými kapitolami a ich podriadenými organizáciami,
- rozpočet verejnej správy (v angl. aj „public sector“), ktorý je tvorený štátnym rozpočtom a ostatnými zložkami rozpočtu verejnej správy, ako napr. verejné vysoké školy, Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, štátne fondy, atď.

Slovenská republika prezentuje na ročnej báze výsledky hospodárenia nasledovne:

- *štátny záverečný účet* – pripravený v súlade s platnou legislatívou SR a predkladaný na schválenie Národnej rade SR.
- *výkazy pripravené v súlade s ESA 95 a GFS 2001* – tieto výkazy sú pripravované na akruálnom princípe (v angl. „accrual based accounting“) a sú predkladané Eurostatu a Medzinárodnému menovému fondu.

Európska komisia (EK) používala do roku 2005 účtovný systém založený na báze hotovostného systému (Cash basis).

Tento systém sa zameriaval výlučne na toky hotovosti v rámci bežného vykazovaného obdobia. Ignoroval iné toky finančných prostriedkov, ktoré majú vplyv na schopnosť verejného sektora poskytovať tovary a služby teraz i v budúcnosti. taktiež nezaznamenáva výnosy získané z aktív za niekoľko účtovných období. Z týchto dôvodov sú finančné výkazy na hotovostnom základa menej relevantné pre osoby prijímajúce rozhodnutia (Štangová – Mihaliková – Fabian, 2011, s. 20). Keďže správa audítora o overení finančných výkazov za rok 2002 indikovala významné problémy v doterajšom účtovnom systéme, EK sa rozhodla realizovať projekt prechodu na akruálne účtovníctvo, ktorý definoval hlavné požiadavky:

- na *nový účtovný systém* (jednotný formát dát, jeden plne integrovaný vstup dát do celého informačného systému, konzistencia centrálnych a sektorových systémov, viacročná konzistencia dát a informácií, plne akruálny princíp v súlade s medzinárodnými štandardami),
- a
- na *informačné technológie* (jeden vstup dát, plná integrovanosť systémov, eliminácia dvojitých dát, efektívna bezpečnosť dát, dôveryhodnosť dát, garancia auditovateľnosti, atď.).

Európska komisia začala od 1.1.2005 účtovať a vykazovať všetky transakcie na akruálnej báze v súlade s *Medzinárodnými účtovnými štandardami pre verejný sektor IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)* s pomocou zmodernizovaného účtovného systému. V rámci úspešnej implementácie sa postupne zavádza nový systém účtovania a vykazovania aj v ostatných členských krajinách pričom v Španielsku, Francúzsku, Fínsku, Veľkej Británii, Švajčiarsku, Nórsku, Švédsku, Dánsku a Írsku už funguje niekoľko rokov.

Aby bola zabezpečená zrozumiteľnosť účtovných informácií prezentovaných účtovnou závierkou aj užívateľom iných štátov patriacich do Európskej únie, bola nevyhnutná harmonizácia účtovníctva prostredníctvom začlenenia medzinárodných účtovných štandardov do systému právnej úpravy vedenia účtovníctva vo verejnom sektore aj v podmienkach SR (Štangová – Mihaliková - Fabian, 2011, s. 22).

Od 1.1.2008 účtovné jednotky verejnej správy v Slovenskej republike účtujú podľa novej metodiky účtovníctva. Základom novej metodiky účtovania a vykazovania bolo prijatie Medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor, ktoré majú v sebe implementovaný akruálny princíp. Tieto všeobecne uznávané štandardy neboli do slovenskej účtovnej legislatívy prevzaté ako komplexná úprava metodiky (podobne ako medzinárodné účtovné štandardy/medzinárodné štandardy finančného výkazníctva IAS/IFRS v účtovníctve podnikateľských subjektov).

Medzi najvýznamnejšie zmeny v novej metodike účtovania SR patria (Hudáková Stašová, 2011):

- *Zosúladenie princípov metodiky účtovania a vykazovania organizácií štátnej správy a samosprávy s princípmi metodiky účtovania a vykazovania ostatných účtovných jednotiek v SR a zároveň aj s výkazníctvom verejnej správy v rámci Európskej únie.*

- *Zadefinovanie konsolidácie* a povinnosti zostavovať konsolidovanú účtovnú závierku a súhrnnú účtovnú závierku v rámci verejnej správy ako celku.
- *Zrušenie možnosti použitia účtovania* v sústave jednoduchého účtovníctva v rámci subjektov verejného sektora.

Podľa Majorovej - Kašiarovej (2007, s. 25) jednou z ďalších významnejších zmien, ktoré priniesla nová účtovná legislatíva je povinnosť zostavovať *konsolidovanú účtovnú závierku pre organizácie štátnej správy a samosprávy, ktoré majú zriadenú rozpočtovú organizáciu, príspevkovú organizáciu alebo vlastnia podiely v obchodných spoločnostiach*.

Účtovné jednotky štátnej správy a samosprávy prvýkrát v roku 2010 zostavili za účtovné obdobie 2009 konsolidovanú účtovnú závierku, resp. sú súčasťou konsolidovaného celku a poskytujú údaje konsolidujúcej účtovnej jednotke. Povinnosť zostaviť konsolidovanú účtovnú závierku ukladá zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Metódy a spôsoby konsolidácie upravuje opatrenie MF SR č. MF/27526/2008-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o metódach a postupoch konsolidácie konsolidovanej účtovnej závierky vo verejnej správe v znení opatrenia č. MF/22110/2009-31 (Brániková, 2010, s. 182 - 196).

Cieľom konsolidovanej účtovnej závierky je poskytnúť informácie o konsolidovanom celku ako o jednej ekonomickej jednotke. Konsolidovaná účtovná závierka pozostáva zo zostavenia konsolidovanej súvahy, konsolidovaného výkazu ziskov a strát a poznámok. Preto základným predpokladom pre jej úspešné zostavenie je najmä kvalitný interný predpis na zostavenie konsolidovanej účtovnej závierky, metodické riadenie a odsúhlasovanie vzájomných účtovných transakcií a zostatkov, správnosť individuálnych účtovných závierok účtovných jednotiek v konsolidačnom celku a tiež technické spracovanie súhrnných údajov súvahy a výkazu ziskov a strát a následných konsolidačných opatrení (Hudáková Stašová, 2011).

Výsledky analýzy súčasného stavu

Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor (International Public Sector Accounting Standards) vydávané IPSASB (The International Public Sector Accounting Standards Board) sú platformou, ktorú pre zjednotenie štátneho účtovníctva a účtovníctva verejného sektora odporúčajú experti a ktorú prijala väčšina krajín Európskej únie vrátane Európskej komisie. Hlavnou výhodou týchto štandardov je to, že sú odvodené od medzinárodných účtovných štandardov pre súkromný sektor (IAS/IFRS), a teda poskytujú jednotnú bázu pre konsolidáciu údajov za verejný sektor, z ktorých sa následne pripravujú výkazy podľa ESA 95 a GFS 2001. Medzinárodný menový fond, Eurostat a IFAC začali v roku 2004 projekt harmonizácie, ktorého cieľom je čo najviac priblížiť jednotlivé metodiky (GFS 2001, ESA 95, IPSAS) tak, aby nevznikali významné rozdiely vo vykazovaní (Štátne výkazníctvo, 2011).

Medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor sú vydávané nadnárodnou inštitúciou - *Medzinárodnou federáciou účtovníkov (IFAC)*, presnejšie, povereným *Medzinárodným výborom pre účtovné štandardy pre verejný sektor*. Je zrejmé, že obsah účtovnej závierky podnikateľských subjektov a subjektov verejného sektora by mal byť v značnom rozsahu ovplyvnený potrebami ich používateľov. Kým účtovná závierka podnikateľských subjektov by mala potenciálneho používateľa informovať o celkovej finančnej situácii a dosiahnutých ekonomických výsledkoch najmä z pohľadu *zhodnotenia jeho investície* (v prípade vlastníkov) alebo aspoň *zachovania kúpnej sily* vložených prostriedkov, v prípade subjektov verejného sektora by malo byť obsahom účtovnej závierky informovanie občanov o schopnosti *efektívne nakladať zo zverenými prostriedkami*.

Z historického hľadiska boli štandardy IAS/IFRS pripravované skôr a vzhľadom na svoju komplexnosť a kvalitu do istej miery ovplyvnili aj názor na to, akým spôsobom by sa mala

zostavovať účtovná závierka vo verejnom sektore. To viedlo ku skutočnosti, že *Medzinárodná federácia účtovníkov pre potreby verejného sektora* v podstate mnohé štandardy IAS/IFRS prevzala a pre zohľadnenie *osobitostí verejného sektora* ich iba čiastočne modifikovala (Účtovná legislatíva. 2011).

Na záver je možno konštatovať, že existujú pomerne výrazné rozdiely, ktoré vyplývajú jednak z už vyjadreného rozdielneho zamerania cieľov v podnikateľskom a verejnom sektore, ale aj zo skutočnosti, že vývoj štandardov pre podnikateľský sektor je pomerne dynamický a vedie k relatívne významným zmenám.

V nasledujúcej tabuľke je uvedený zoznam platných medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor:

Tab.1 – Zoznam platných medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor

Označenie	Názov štandardu
IPSAS 1	Zostavovanie a zverejňovanie účtovnej závierky
IPSAS 2	Výkazy peňažných tokov
IPSAS 3	Čistý prebytok alebo deficit za obdobie - základné chyby a zmeny v účtovných pravidlách
IPSAS 4	Vplyvy zmien výmenných kurzov cudzích mien
IPSAS 5	Prijaté úvery a pôžičky náklady
IPSAS 6	Konsolidovaná účtovná závierka
IPSAS 7	Investície do pridružených podnikov
IPSAS 8	Vykazovanie s účasťou v spoločných podnikoch
IPSAS 9	Príjmy z burzových obchodov
IPSAS 10	Vykazovanie v hyperinflačných ekonomikách
IPSAS 11	Zmluvy o zhotovení
IPSAS 12	Zásoby
IPSAS 13	Lízingy
IPSAS 14	Udalosti po dátume vykázaní
IPSAS 15	Finančné nástroje: zverejňovanie a prezentácia
IPSAS 16	Investície do nehnuteľností
IPSAS 17	Nehnutel'nosti, stroje a zariadenia
IPSAS 18	Vykazovanie podľa segmentov
IPSAS 19	Rezervy, podmienené záväzky, podmienené aktíva
IPSAS 20	Zverejnenie spriaznených strán
IPSAS 21	Zníženie hodnoty aktív
IPSAS 22	Zverejnenie finančných informácií o vládnom sektore
IPSAS 23	Príjmy z nevýmenných obchodov
IPSAS 24	Prezentácia informácií o rozpočte v účtovnej závierke
IPSAS 25	Zamestnanecké požitky
IPSAS 26	Zníženie hodnoty peňazotvorných aktív
IPSAS 27	Pol'nohospodárstvo
IPSAS 28	Finančné nástroje: prezentácia
IPSAS 29	Finančné nástroje: účtovanie a oceňovanie
IPSAS 30	Finančné nástroje: zverejňovanie
IPSAS 31	Nehmotný majetok

Zdroj: Spracované podľa IPSAS Standards, 2011

Ako bolo spomenuté tieto všeobecne uznávané štandardy neboli do slovenskej účtovnej legislatívy prevzaté ako komplexná úprava metodiky účtovníctva.

Výsledky uplatnenia metodiky jednotného štátneho účtovníctva a výkazníctva štátneho sektora a samosprávy podľa IPSAS možno zhrnúť do týchto bodov:

- vytvorenie komplexnej *definície účtovníctva vo verejnom sektore*, ktorá obsahuje vzťahy jednotlivých vzájomne sa podporujúcich súčastí,
- uplatnenie *vlastníctva Ministerstva financií SR* k detailným účtovným informáciám verejného sektora,
- špecifikácia základných požiadaviek na *funkčný prístup do informačných systémov pre vedenie účtovníctva* tak, aby spĺňali požiadavky na účtovníctvo a výkazníctvo verejného sektora,
- vypracovanie *metodiky účtovania a výkazníctva* pre jednotlivé typy organizácií,
- vytvorenie *stratégie získania potrebnej úrovne vzdelania* pre účtovníkov štátneho a verejného sektora tak, aby boli splnené požiadavky užívateľov finančných informácií.

Záver

Po uplatnení princípov Medzinárodných štandardov pre verejný sektor, predovšetkým akruálneho princípu, účtovníctvo štátneho sektora, a neskôr účtovníctvo celého verejného sektora bude predstavovať informačnú sústavu, ktorá zaznamenáva, analyzuje, klasifikuje, sumarizuje a interpretuje výsledky finančných a ekonomických činností jednotiek verejného sektora, a ich vplyvy.

Príspevok je súčasťou grantu č. 1/0288/10 Progresívne trendy posudzovania finančnej situácie a merania výkonnosti v územnej samospráve.

Zoznam literatúry

- BRÁNIKOVÁ, M.: Konsolidácia v samospráve. In: *Účtovníctvo, audítorstvo, daňovníctvo v teórii a praxi*, č. 5/2010. s. 182-196. ISSN 1335-202
- MAJOROVÁ, M.- KAŠIAROVÁ, L.: *Nová metodika účtovania a vykazovania v štátnej správe a samospráve od 1.1.2008*. Verlag Dashofer, s.r.o, Bratislava, 2007
- STAŠOVÁ HUDÁKOVÁ, L. 2011. *Konsolidácia vo verejnej správe SR so zameraním na konsolidáciu v samospráve*. 2011. [cit. 25.10.2011]. Dostupné na <http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38528/1>
- ŠTANGOVÁ, N. – MIHALIKOVÁ, E. – FABIAN, Š: *Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných štandardov*. Košice: UPJŠ, 2011. ISBN 978-80-7097-878-8
- Štátne výkazníctvo. 2011. [cit. 20.10.2011]. Dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=65>
- Dokumenty. 2011.[cit. 25.10.2011]. Dostupné na http://www.vlada.gov.sk/infoservis_archiv.php?adm_action=13&ID=251
- Účtovná legislatíva. 2011.[cit. 1.10.2011]. Dostupné na http://www.zhk.sk/dl/nova_uctovna_legislativa_pre_verejnu_spravu.doc
- IPSAS Standards. 2011.[cit. 5.10.2011]. Dostupné na http://www.ipsas.org/en/ipsas_standards.htm

Adresa autorky

Ing. Kristína Guzyová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra ekonomiky a riadenia VS

Popradská 66, 041 32 Košice

Tel.: 055/788 36 41,e-mail: kristina.guzyova@upjs.sk

Vývoj zadlženosti územných samospráv v SR a EÚ

Lenka Horváthová – Peter Poór

Abstract: Increase of the public debt in the context of the financial crisis is currently one of the most discussed topics. In the Slovak Republic some problems have also occurred, but not only on the state level of government but also at other levels of government i.e. on local level of government. Indebtedness of local governments in the SR increases. The aim of this paper is to compare the evolution of the indebtedness of the public sector as whole and of local sector in the EU countries.

Keywords: indebtedness, public sector, public debt, local sector, local government

Abstrakt: Rast verejného dlhu v súvislosti s hospodárskou krízou je v súčasnosti témou mnohých diskusií a summitov. V SR sa však objavujú aj problémy na nižších vládnych úrovniach ako je štátna, t.j. na úrovni územných samospráv. Zadlženosť územných samospráv v SR rastie. Cieľom tohto príspevku je porovnať vývoj zadlženosti nielen územných samospráv ale aj verejného sektora ako celku v jednotlivých krajinách EÚ.

Kľúčové slová: zadlženosť, verejný sektor, verejný dlh, územná samospráva,

Úvod

Verejný dlh alebo dlh verejnej správy je podľa metodiky ESA 95 tak ako to definuje aj *Eurostat (2011)* súhrn záväzkov verejného sektora na všetkých úrovniach verejnej vlády, čiže jednotlivých vládnych úrovni a verejných fondov.

Dlh územných samospráv predstavuje tú časť verejného dlhu (dlhu verejnej správy), ktorá je tvorená na tzv. lokálnej úrovni, t.j. na vládnych úrovniach nižších ako je štátna úroveň. Nižšie vládne úrovne – lokálne úrovne resp. lokálny verejný sektor zvyčajne predstavujú regióny a obce.

Zadlženosť územných samospráv v SR sa v súčasnosti týka najmä obcí, a to z dôvodu že regióny fungujú pomerne kratšie. K rastúcej zadlženosti obcí SR prispela napr. aj právne zaručená suverenita a samostatnosť a možnosť samostatne nakladať s vlastným finančným a nehnuteľným majetkom.

Na zadlženosť územných samospráv vplyva aj celkový ekonomický vývoj v krajine, čo najviac vystupuje do popredia najmä v čase ekonomickej recesie.

Dôvody vzniku a nárastu zadlženosti územných samospráv

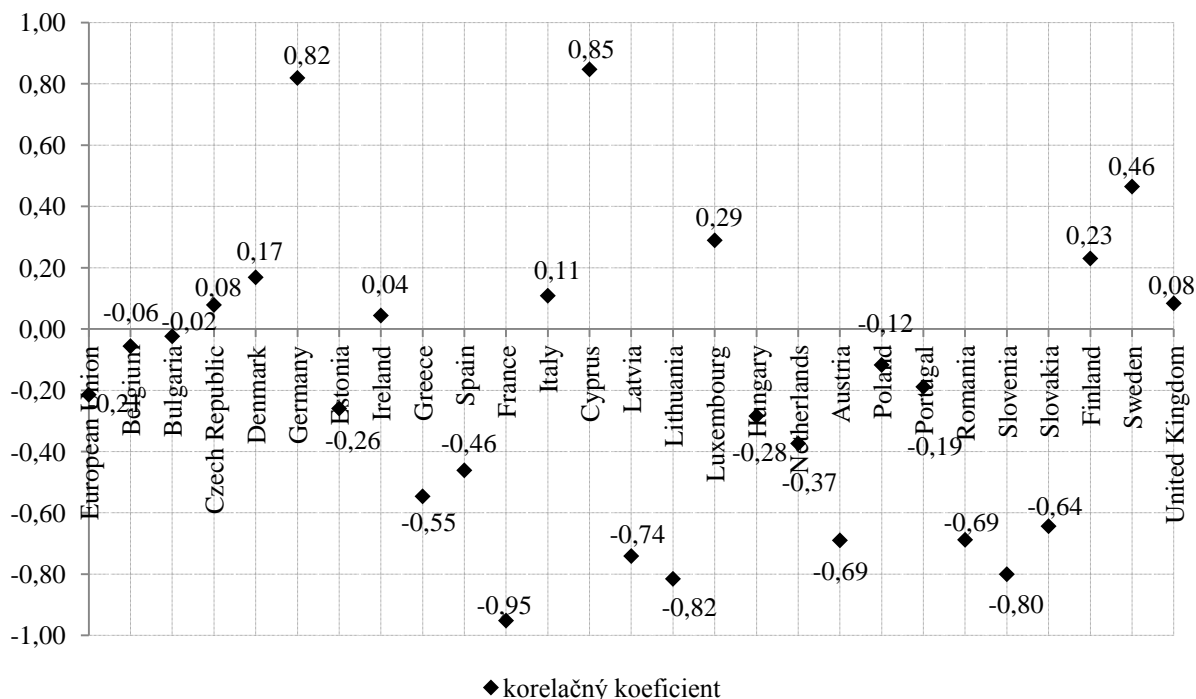
Vývoj zadlženosti územných samospráv reaguje na vývoj príjmových a výdavkových položiek rozpočtov územných samospráv. Dôvody, prečo si územné samosprávy požičiavajú peňažné prostriedky teda vyplývajú z dvoch skutočností.

Prvý dôvod je spojený s nastavením financovania územných samospráv v tom - ktorom štáte. Ak sú územné samosprávy financované prostredníctvom daní citlivých na ekonomický vývoj v krajine (ako napr. v SR), môže sa v čase ekonomickej recesie stať tento zdroj príjmov nedostatočný vzhľadom na bežné potreby obce. Ako uvádza napr. *Horváthová (2010)*, v SR podiel z DPFO predstavuje v rozpočtoch územných samospráv hlavný zdroj daňových príjmov a popri objeme účelových dotácií aj jeden z najdôležitejších príjmov. Aj súčasnosť ukazuje, že poklesom výnosu z podielovej dane DPFO v čase recesie sa mnohé najmä malé obce dostali do situácie, že neboli schopné financovať svoje bežné potreby a tým

neboli schopné zabezpečovať určité verejné statky ako napr. verejné osvetlenie, údržba verejných priestranstiev a pod.

Korelácia medzi daňovými príjmami územných samospráv v období 2007 – 2010 a ich zadlženosťou je za celú EÚ negatívna (-0,21). S poklesom daňových príjmov na lokálnej úrovni teda rastie zadlženosť a naopak. Takáto situácia však nie je v každej krajine EÚ. V niektorých krajinách ako Nemecko, Cyprus alebo Švédsko je táto závislosť pozitívna. Vo väčšine krajín je však negatívna, SR nevynímajúc. Hodnoty korelačných koeficientov pre jednotlivé krajiny EÚ sú znázornené na Obr. 1.

Obr.1 Korelácia medzi daňovými príjmami územných samospráv a zadlženosťou územných samospráv - korelačné koeficienty pre krajiny EÚ



Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Eurostatu

Druhý dôvod zadlžovania sa územných samospráv ako uvádza *Provazníková (2007)*, súvisí s ich kapitálovými výdavkami. Obce sa na úverové alebo kapitálové trhy obracajú najčastejšie kvôli financovaniu investičných projektov, ktoré sú zvyčajne finančne náročné. Ide najmä o financovanie výstavby infraštruktúry, plynofikácia obcí, výstavba kanalizácie a čističiek odpadových vôd, v niektorých obciach je to aj výstavba vodovodov. Investičným výdavkami je v podmienkach SR aj mnoho originálnych kompetencií (*Horváthová, (2009)*) ako napr. údržba a rekonštrukcia budov vo vlastníctve obce resp. mesta apod.

Za ďalšie dôvody rastu zadlženosti územných samospráv pokladá *Provazníková (2007)* aj to, že väčšina kapitálových výdavkov obcí smeruje k realizácii projektov, ktoré sú neziskové v tom zmysle, že ich realizácia neprinesie žiadne finančné prostriedky na splácanie dlhu. Dôvodom zadlženia sa územnej samosprávy môže byť aj spôsob alokovania dotácií z ústrednej vládnej úrovne. Kritéria pre pridelovanie dotácií sa väčšinou viažu na spolufinancovanie projektu obcou, a preto si najmä malé obce berú na spolufinancovanie úveru. Možnosť čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ si tiež často vyžaduje spoluúčasť na financovaní. K rastu zadlženosti územnej samosprávy môže niekedy prispieť aj nesprávna evidencia a štatistika sprevádzaná nedostatočnou kvalifikačnou

a administratívnou vybavenosťou predstaviteľov malých obcí a chýbajúce pravidlá v oblasti zadlženosti.

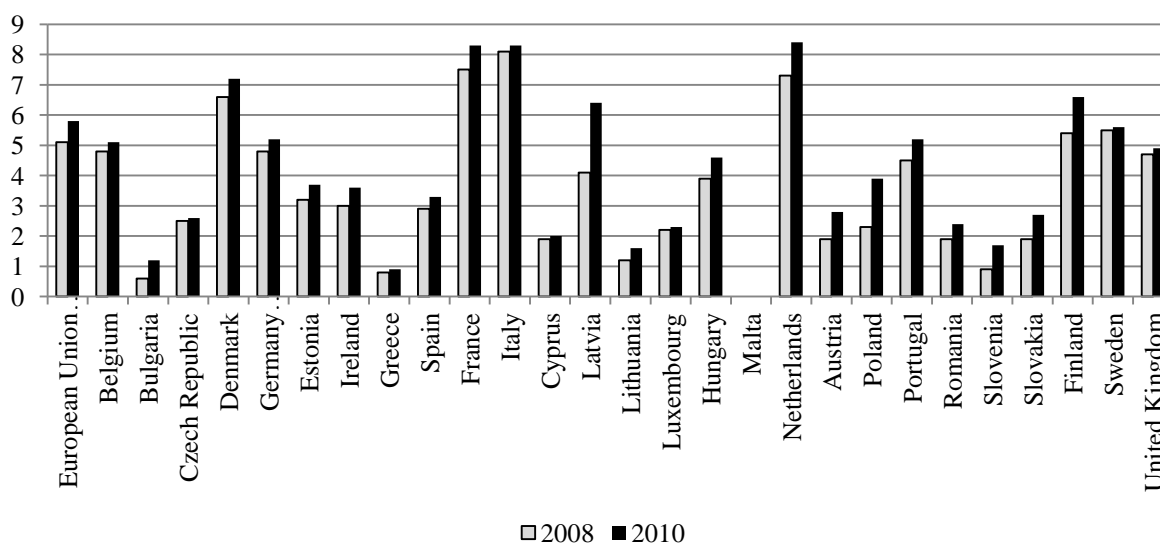
Územné samosprávy riešia dočasný nedostatok finančných prostriedkov najčastejšie prostredníctvom bankových úverov. Menej využívaný je spôsob emitovanie komunálnych dlhopisov a možnosť nenávratnej alebo návratnej finančnej výpomoci z ústredného rozpočtu alebo štátnych fondov je často spojená so zložitou administratívou, zložitým a najmä časovo náročným vyjednávacím procesom.

Vývoj zadlženosti územných samospráv v SR a EÚ v čase pred hospodárskou krízou a v súčasnosti

Pre odzrkadlenie vývoja zadlženosti územných samospráv sme si zvolili síce krátke časové obdobie, ale ekonomický vývoj v ňom bol fluktuentný. V roku 2008 nastúpila hospodárska kríza, ktorá spôsobila problémy vo financovaní nie len vo verejnom ale aj v súkromnom sektore. Do roku 2010 sa situácia v mnohých krajinách EÚ ustálila, ale avizovaná bola ďalšia recesia. To sa odrazilo aj na hodnotách dlhu verejného sektora ako celku a lokálneho sektora prezentovaného územnými samosprávami.

Ako uvádza Obr.2, medzi krajinami s najvyšším podielom dlhu na lokálnej úrovni na HDP sú najmä vyspelé krajiny ako Dánsko (7,2% HDP v 2010), Nemecko (5,2% HDP), Francúzsko a Taliansko (obe krajiny 8,3% HDP v 2010), Holandsko (8,4% HDP v 2010) a Fínsko (6,6% HDP v 2010), čo výrazne zvyšuje priemer 27 krajín EÚ na približne 5,1% HDP v roku 2008 a 5,8% HDP v roku 2010.

Obr.2 Komparácia zadlženosti lokálneho sektora krajín EÚ v rokoch 2008 a 2010 (% z HDP)

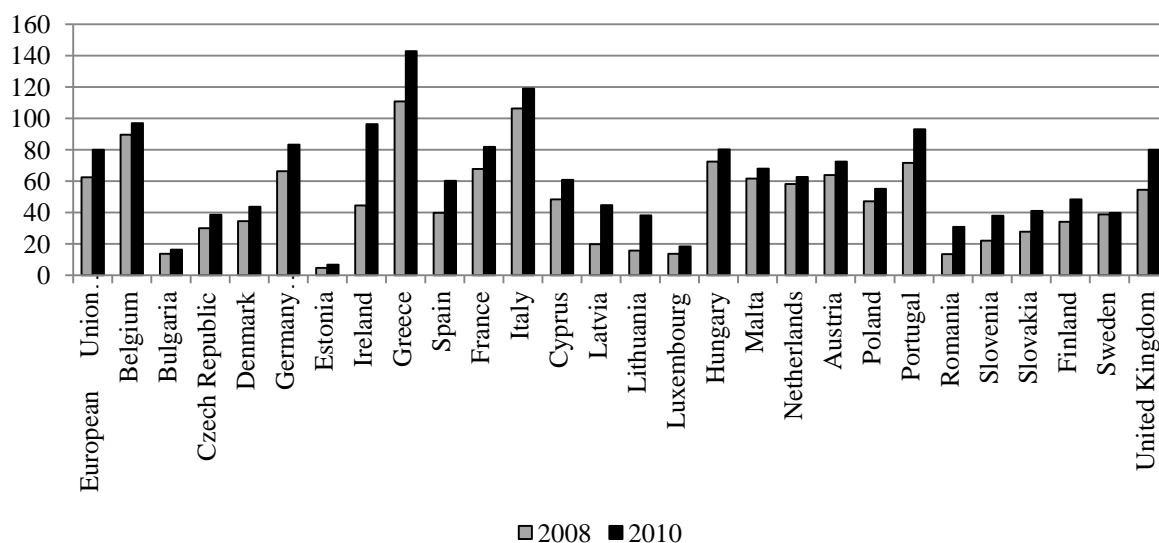


Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics

Medzi krajiny s najnižším podielom dlhu územných samospráv na HDP patrí napr. Bulharsko (1,2% HDP v 2010), Litva (1,6% HDP v 2010), Slovinsko (1,7% HDP v 2010) a v porovnaní s Obr.3, na ktorom je uvedený podiel verejného dlhu na HDP, paradoxne aj Grécko (0,9 % HDP v 2010).

Ako je z Obr.3 zrejmé, Grécko, hoci má malý podiel dlhu územných samospráv na HDP, podiel verejného dlhu na HDP malo už v roku 2010 142,8% HDP a v súčasnosti sa to odhaduje okolo 160% HDP. Z toho je možné usúdiť, že dlh verejnej správy v tejto krajine vzniká najmä na štátnej úrovni.

Obr.3 Komparácia zadlženosti verejného sektora krajín EÚ (verejného dlhu) v rokoch 2008 a 2010 (% z HDP)

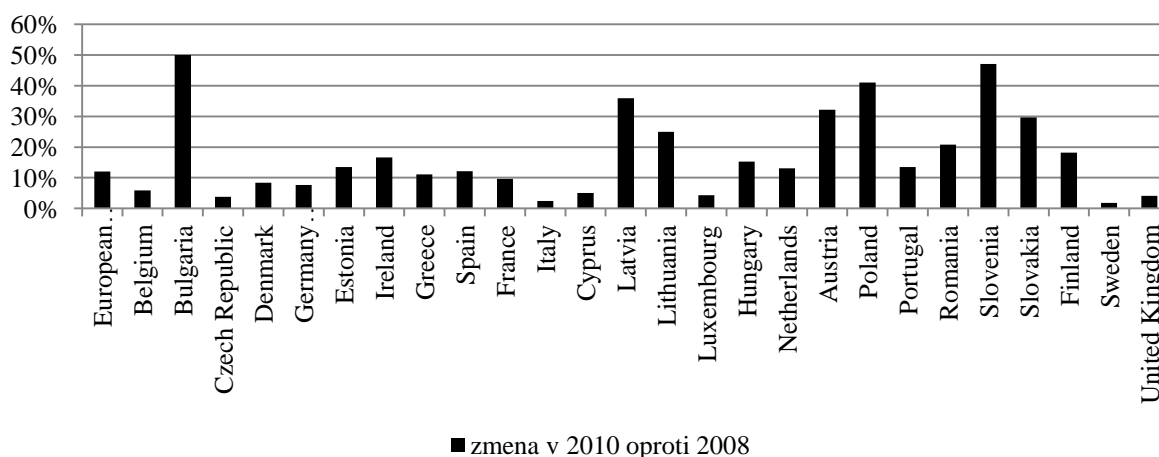


Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics

Ďalšími krajinami s vysokým podielom verejného dlhu na HDP sú napr. Taliansko (119% HDP v 2010) a Portugalsko (93% HDP v 2010). Slovensko dosiahlo v roku 2010 verejný dlh vo výške 41% HDP.

Nárast zadlženosti lokálneho sektora v období ekonomickej recesie je najväčší v krajinách ako Bulharsko (nárast o 50%), Poľsko (41%), Lotyšsko (35,9%) a Rakúsko (32,1%). Zadlženosť územných samospráv v SR narástla v roku 2010 proti roku 2008 o 29,6%. Percentuálny nárast zadlženosti územných samospráv jednotlivých krajín EÚ a priemeru za celú EÚ je uvedený na Obr.4.

Obr.4 Nárast zadlženosti lokálneho sektora krajín EÚ v rokoch 2008 a 2010 (%)

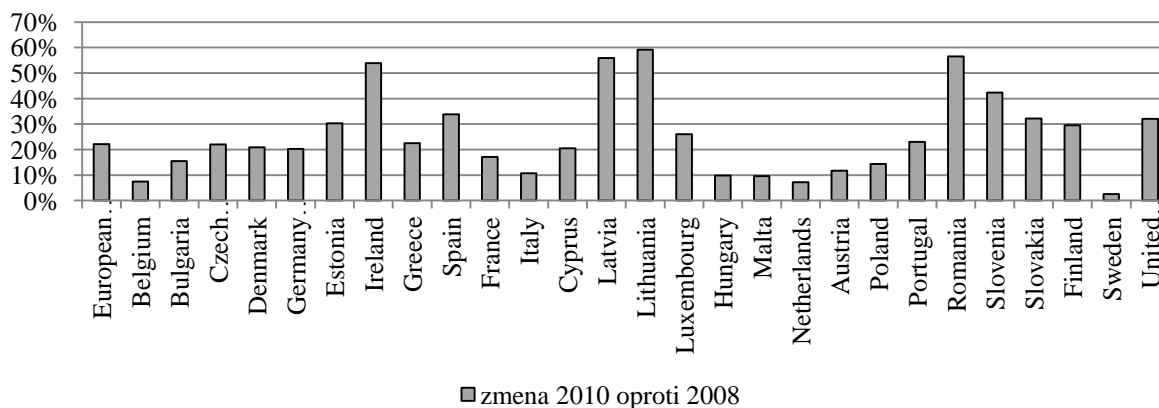


Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics

Verejný dlh ako dlh verejného sektora ako celku sa v jednotlivých krajinách EÚ vyvíjal v porovnaní s dlhom územných samospráv odlišne. Najväčší nárast verejného dlhu je zaznamenaný v Írsku (53,85%), Lotyšsku (55,93%), Litve (59,16%), Rumunsku (56,49%) a Slovinsku (42,37). Dlh verejného sektora ako celku v SR narástol v roku 2010 proti roku 2008 o 32,2%. Percentuálny nárast verejného dlhu jednotlivých krajín EÚ a priemeru za celú

EÚ je uvedený na Obr.5. Hoci Grécko a Taliansko dosahuje podľa Obr.3 najvyššie hodnoty verejného dlhu, nárast verejného dlhu v Grécku v roku 2010 oproti roku 2008 predstavuje „len“ 22,48% a pre Taliansko je to 10,67%. Je potrebné však uviesť, že podľa údajov dostupných na Eurostate sa verejný dlh týchto krajín na úrovni okolo 100% HDP pohyboval už pred hospodárskou krízou v 2008.

Obr.5 Nárast zadlženosti verejného sektora krajín EÚ (verejného dlhu) v rokoch 2008 a 2010 (%)

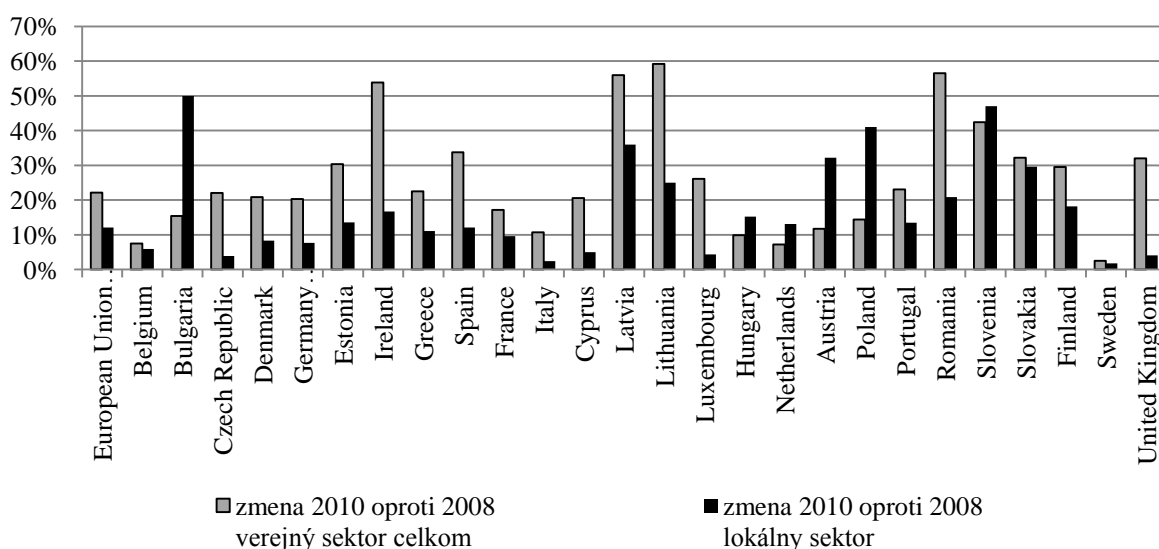


Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics

Pre porovnanie je na Obr.6 je uvedená komparácia nárastu zadlženosti verejného sektora ako celku a lokálneho sektora krajín EÚ v %.

Najväčšie rozdiely badať v Bulharsku, kde rastie zadlženosť územnej samosprávy rýchlejšie ako dlh verejnej správy. Podobná situácia je aj v Slovinsku. Naopak, v Írsku rastie rýchlejšie dlh verejnej správy ako celku, podobne v Lotyšsku, Litve a Rumunsku. V SR je rozdiel len mierny.

Obr.6 Komparácia nárastu zadlženosti verejného sektora lokálneho sektora krajín EÚ (%)



Zdroj: Eurostat, Government Finance Statistics

Záver

Časťou verejného dlhu každej krajiny je aj dlh územných samospráv, ktorými sú najčastejšie územné jednotky na rôznych stupňoch územnej samosprávy v závislosti od štátoprávneho usporiadania tej-ktorej krajiny. Hoci zadlženosť územných samospráv

nepredstavuje veľký podiel na celkovom dlhu verejnej správy, pre dané územné samosprávy môže predstavovať určité finančné problémy. Aj v súvislosti s prebiehajúcou hospodárskou krízou vystupuje zadlženosť územných samospráv do popredia. Vývoj verejného dlhu sme sledovali v roku 2008 – pred hospodárskou krízou a v roku 2010 – počas hospodárskej krízy.

Medzi krajiny s najvyšším podielom dlhu na lokálnej úrovni na HDP patria prevažne vyspelé krajiny ako Dánsko (7,2% HDP v 2010), Nemecko (5,2% HDP), Francúzsko a Taliansko (obe krajiny 8,3% HDP v 2010), Holandsko (8,4% HDP v 2010) a Fínsko (6,6% HDP v 2010), čo výrazne zvyšuje priemer 27 krajín EÚ na približne 5,1% HDP v roku 2008 a 5,8% HDP v roku 2010. Oproti priemernému podielu dlhu verejnej správy ako celku na HDP (cca 60%) sú to však nízke hodnoty.

Medzi krajiny s najnižším podielom dlhu územných samospráv na HDP patrí napr. Bulharsko (1,2% HDP v 2010), Litva (1,6% HDP v 2010), Slovinsko (1,7% HDP v 2010) a Grécko (0,9 % HDP v 2010). S pomedzi všetkých krajín EÚ, práve Grécko dosahuje najvyššie hodnoty podielu verejného dlhu na HDP (dlhu verejnej správy) a najnižšie hodnoty v oblasti zadlženosti územných samospráv.

Nárast zadlženosti lokálneho sektora v období ekonomickej recesie je najväčší v krajinách ako Bulharsko (nárast o 50%), Poľsko (41%), Lotyšsko (35,9%) a Rakúsko (32,1%). Zadlženosť územných samospráv v SR narástla v roku 2010 proti roku 2008 o 29,6%.

Zoznam literatúry

- HORVÁTHOVÁ, Lenka: *Financing local governments in the Slovak Republic*, 2010. In: *Naukovij visnik Užhorodskovo universitetu*. - ISSN 0869-0782. - Vol. 29, no. 2 (2010), p. 267-281.
- HORVÁTHOVÁ, Lenka: *Zabezpečenie originálnych a prenesených kompetencií obcí SR v kontexte procesu fiškálnej decentralizácie*. In: *Verejná správa a spoločnosť*. - ISSN 1335-7182. – Roč.10, č.2 (2009), s.43-52
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana: PROVAZNÍKOVÁ, R. (2007): *Financování měst, obcí a regionů*. Grada publishing, Praha, ISBN 978-80-247-2097-5
- VACEK, Jiří, EEGEROVÁ, Dana, EDL, Milan : *Inovace v MSP - projekty InnoSkills a FASTER [stat']* /In: *Management ve výzkumu a vývoji : sborník konference*. -- Ostrava : MARQ, 2010. -- ISBN 978-80-86840-52-9. -- S. 28-33
- VACEK, Jiří, EEGEROVÁ, Dana, EDL, Milan: *Příručka inovací InnoSkills a podpora rychle rostoucích znalostních firem FASTER [článek]* /In: *Inovační podnikání a transfer technologií*. -- ISSN 1210-4612. -- Roč. 18, č. 4 (2010), s. 10-11\
- NÁROŽNÝ, Matúš - EFTIMOV, Tony - FEDORČÁKOVÁ, Monika - ŠEBO, Juraj: *Potreba efektívnych nástrojov regionálneho rozvoja v koncepcii trvalo udržateľného rozvoja EÚ*. In: *Trendy a inovatívne prístupy v podnikových procesoch : 12. medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov v elektronickej forme : Košice, 03.-04.12.2009*. - Košice : Sjf, TU, 2009 S. 1-7. - ISBN 978-80-553-0330-7[
- Eurostat, *Government Finance Statistics, Government debt and associated data*, [online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database
- Eurostat, *Government Finance Statistics, Main national tax aggregates*, [online] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database

Adresa autorov

Ing. Lenka Horváthová, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Ekonomická fakulta

Katedra financií

B. Němcovej 32

040 01 Košice

Slovenská republika

Tel. 00421 55 602 26 65

lenka.horvathova@tuke.sk

Ing. Peter Poór, PhD.

Západočeská univerzita v Plzni

Katedra průmyslového inženýrství a managementu

Univerzitní 22

306 14 Plzeň

Česká republika

Tel. 00420 377 6384 32

poorp@kpv.zcu.cz

Pyramídový model finančných ukazovateľov pre samosprávu

Eva Mihaliková

Abstract: Management practices of the business sector are also important in the process of self-government management. The intention of Article is to develop a model of financial indicators, which will serve to assess the financial situation of the self-government. The basic type of model is deterministic namely pyramid model.

Keywords: model, financial indicators, self-government, financial situation, financial analysis

Abstrakt: Manažérske praktiky podnikateľského sektora sú dôležité aj v procese riadenia samosprávy. Zámerom článku je vypracovať model finančných ukazovateľov, ktorý bude slúžiť na základné posúdenie finančnej situácie v samospráve. Základným typom takého modelu je model deterministický a to konkrétne pyramídový model.

Kľúčové slová: model, finančné ukazovatele, samospráva, finančná situácia, finančná analýza

Úvod

Posudzovanie finančnej situácie v organizáciách je nevyhnutných predpokladom efektívneho finančného riadenia. Zvyšovanie účinnosti riadenia nastáva aj v územnej samospráve. Aplikácia manažérskych praktík z podnikateľskej sféry a ich modifikácia pre potreby verejnej správy má svoje významné miesto pri zdokonaľovaní procesu finančného riadenia v samospráve, ktorého dôležitou súčasťou sú finančné analýzy. Ich základom je výpočet finančných ukazovateľov a hľadanie kauzálnych vzťahov, čo umožňujú modely.

Finančné riadenie a modelovanie

Pre podnikateľskú sféru je charakteristické už mnoho rokov určovanie a hodnotenie finančnej situácie prostredníctvom modelov. Situácia vo verejnej správe je ale iná.

Účtovné informácie ešte stále v mnohých samosprávach ostávajú na úrovni spracovaných účtovných výkazov, prípadne výročných správ. Samosprávy ďalej účtovné informácie (absolútne ukazovatele) nespracovávajú do relatívnych ukazovateľov, ktoré by tvorili základ hlbšej analýzy a napomohli v procese efektívneho riadenia a rozhodovania. Hodnotenie finančnej situácie tak prebieha posúdením základných účtovných a rozpočtových dát. Súčasná doba si ale vyžaduje neustálu inováciu a schopnosť rýchlej adaptácie. Každý proces, vrátane finančného, je preto potrebné podrobne analyzovať, aby sa mohli navrhnuť cesty k jeho efektívnejšiemu riadeniu. Činnosť, ktorá sa zaoberá definovaním, popisom, analýzou a optimalizáciou procesov sa nazýva modelovanie. (Tetřevová, 2006, s. 38).

Podstatou modelovania nie je len analyzovať minulé alebo súčasnú situáciu organizácie, ale napr. kvantifikáciou rôznych ukazovateľov určovať aj dôsledky ich vzájomného pôsobenia na výstupy manažérskych rozhodnutí a modelovo navrhovať cesty k dosiahnutiu definovaných cieľov. Mnoho manažérov tento prístup využíva a preferuje, keďže im umožňuje získať cenné informácie podporujúce finančné rozhodovanie.

Vo finančnom riadení môžeme vo všeobecnosti hovoriť o dvoch základných typoch modelov:

1. *Deterministické modely* predpokladajú, že ide o funkčné vzťahy, keď určitej hodnote jednej premennej veličiny je priradená určitá hodnota druhej premennej veličiny.

Príkladom deterministických modelov vo finančnom riadení môže byť model percentuálneho podielu na tržbách, regresný model, model prognózy cash flow, model kapitalizovaných ziskov, ale aj model pyramidálneho rozkladu ukazovateľov.

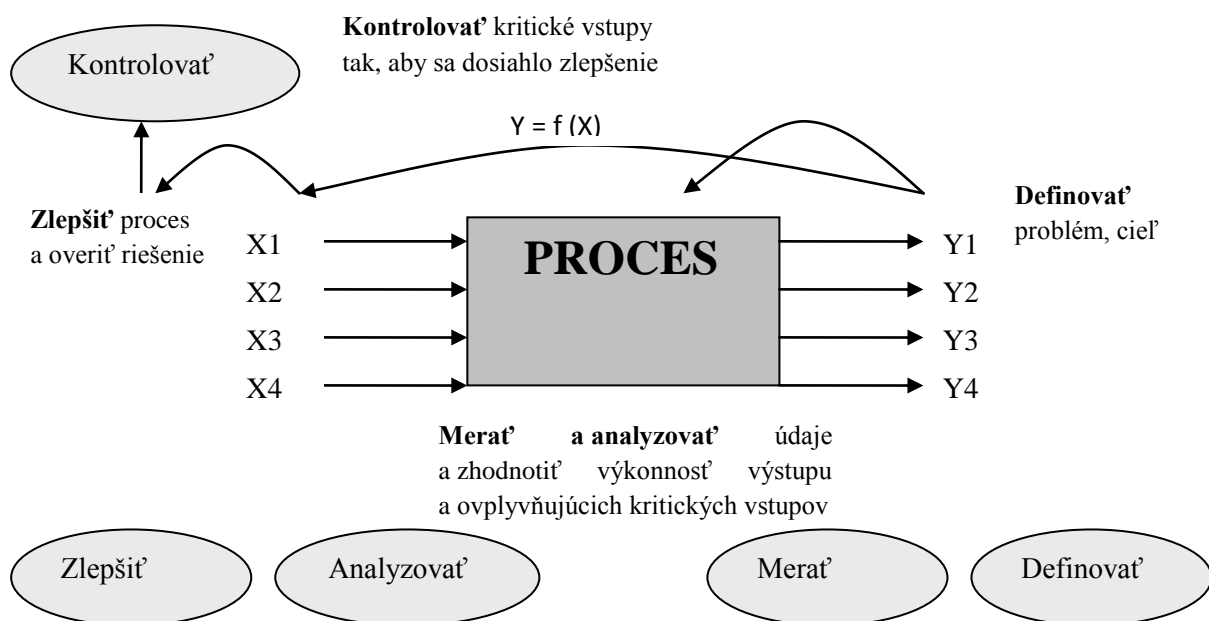
2. *Stochastické alebo často označované pravdepodobnostné modely* sú využívané pri vzťahoch náhodných, ak určitej hodnote jednej premennej zodpovedajú s istými pravdepodobnosťami rôzne hodnoty druhej premennej veličiny. Do procesu plánovania vo finančnom riadení začleňujú meranie a hodnotenie rizika. Pre tieto potreby je možné použiť modely založené na expertnom určovaní subjektívnych rozdelení pravdepodobností, analytické modely, modely Monte Carlo. (Varcholová, 2003)

K tvorbe modelov vo finančnom riadení je možné použiť mnohé metódy. Najčastejšie sú využívané matematické a štatistické.

Matematické modely – sú založené na matematickom popise štruktúry a správania systému. Je to možné cez sústavu ukazovateľov, pri konštrukcii ktorých sa rešpektuje požiadavka čo najvernejšej reprodukcie a deskripcie skúmanej ekonomickej reality.

Štatistické modely – sú založené na analýze historických časových radov. Táto analýza môže zahŕňať absolútne hodnoty, trendy, krivky a rôzne typy oscilácií v základných dátach. Sú použiteľné za predpokladu, že základné dáta boli generované stabilnou štruktúrou a že tejto budú vyhovovať aj extrapolované dáta v budúcnosti.

Činnosti nevyhnutné v procese modelovania finančného riadenia sú znázornené na nasledujúcom obrázku.



Obr.1 Činnosti v procese modelovania

Základný metodický nástroj vo finančnom riadení predstavujú ukazovatele. Pomocou ukazovateľov je možné kvalitatívne vyjadriť úroveň alebo vývoj istého javu, vzťahy medzi nimi a sú sprostredkovaným obrazom určitého aspektu ekonomickej reality.

Je potrebné si uvedomiť, že každý ukazovateľ obsahuje v sebe výsledok minulého vývoja, ale aj zárodok budúceho. Požiadavky, ktorým by mal akýkoľvek ukazovateľ vyhovovať je potrebné naformulovať a môžeme to vyjadriť takto (Mihaliková, 2010):

- ukazovateľ má mať potrebnú vypovedaciu schopnosť,
- má byť vyjadriteľný aj kvantitatívne, nielen verbálne,

- má byť stabilný v určitom ohraničenom období, aby bola zabezpečená porovnateľnosť v čase,
- má byť adekvátny potrebám riadenia.

Samozrejme nevyhnutným predpokladom úspešnej hodnotiacej činnosti je kvalifikovaná interpretácia týchto ukazovateľov (Synek, 2006).

Je potrebné ale podotknúť, že nie je možné sledovať iba jednotlivé ukazovatele a ich hodnoty. Nevyhnutnosťou je zobrazovať uplynulý vývoj, porovnávať výšku ukazovateľov k plánovanému stavu, minulému obdobiu, robiť medziregionálne porovnania napríklad systémom benchmarkingu. Najzložitejšou časťou bude aj v samospráve skúmať kauzálne vzťahy medzi ukazovateľmi a kvantifikovať vplyvy jednotlivých ukazovateľov na seba.

Iba na základe takéhoto uceleného pohľadu, dokážeme správne posúdiť finančnú situáciu samospráv, odhaliť príčiny finančnej nestability a navrhovať „ozdravné“ programy.

Nevýhodou jednotlivých ukazovateľov je ale ich obmedzená vypovedacia schopnosť, často charakterizujúca len určitý úsek činnosti organizácie. K posúdeniu celkovej finančnej situácie sa preto vytvárajú systavy ukazovateľov označované pojmom modely finančnej analýzy (Synek, 2006, s. 195).

Najväčšiu pozornosť si získavajú deterministické simulačné modely z dôvodu preferencií používateľov týchto modelov pred zložitejšími optimalizačnými a pravdepodobnostnými modelmi (Varcholová, 2003, s. 76).

Finančná analýza a jej metódy

Finančná analýza je dôležitou súčasťou finančného riadenia a ide o metódu hodnotenia finančného hospodárenia organizácie, pri ktorej sa spracovávajú dáta prvotne zaznamenané spravidla v peňažných jednotkách. Získané dáta sa potom triedia, agregujú, dávajú do pomeru medzi sebou, kvantifikujú sa medzi nimi vzťahy, hľadajú sa kauzálne súvislosti a určuje sa ich vývoj. Informácie získané pomocou finančnej analýzy umožňujú dospieť k určitým záverom o celkovom hospodárení a finančnej situácii organizácie a predstavujú podklad pre rozhodovanie manažmentu. (Kraftová I., 2002, s.25).

Základným informačným zdrojom pre finančnú analýzu je účtovníctvo, ktorého výstupom sú údaje, spracované v účtovných výkazoch. Nedokážu sami o sebe dostatočne určiť diagnózu finančného stavu organizácie, preto je nutné s nimi ďalej pracovať a analyzovať ich. Obecne existujú dva prístupy k ich hodnoteniu (Sedláček, 2001, s.8):

1. fundamentálna analýza – je založená na rozsiahlych znalostiach vzájomných súvislosti medzi ekonomickými a mimoekonomickými javmi, na skúsenostiach odborníkov a na ich subjektívnych odhadoch,
2. technická analýza – používa matematické, štatistické a ďalšie algoritimizované metódy ku kvantitatívnemu spracovaniu ekonomických dát s následným (kvalitatívnym) ekonomickým posúdením výsledkov. Využíva vo finančnej analýze 2 typy metód, a to *elementárne*, ktoré sú zamerané na analýzu absolútnych ukazovateľov, rozdielových ukazovateľov, cash-flow, pomerových ukazovateľov a na analýzu sústav ukazovateľov a *vyššie metódy*, ktoré sú tvorené matematicko-štatistickými metódami a neštatistickými metódami.

Za jeden zo základných prostriedkov k získaniu dôležitých informácií, ktoré by zlepšili proces finančného riadenia v samospráve sa považuje finančná pomerová analýza.

Charakterizuje sa ako vzájomný vzťah medzi dvoma alebo viacerými absolútnymi ukazovateľmi pomocou ich podielu (Sedláček, 2005, s.177). Do pomerových ukazovateľov sa prenášajú aj zložité vnútorné vzťahy popisujúce finančný proces v organizácii. (Synek, 2006, s.196).

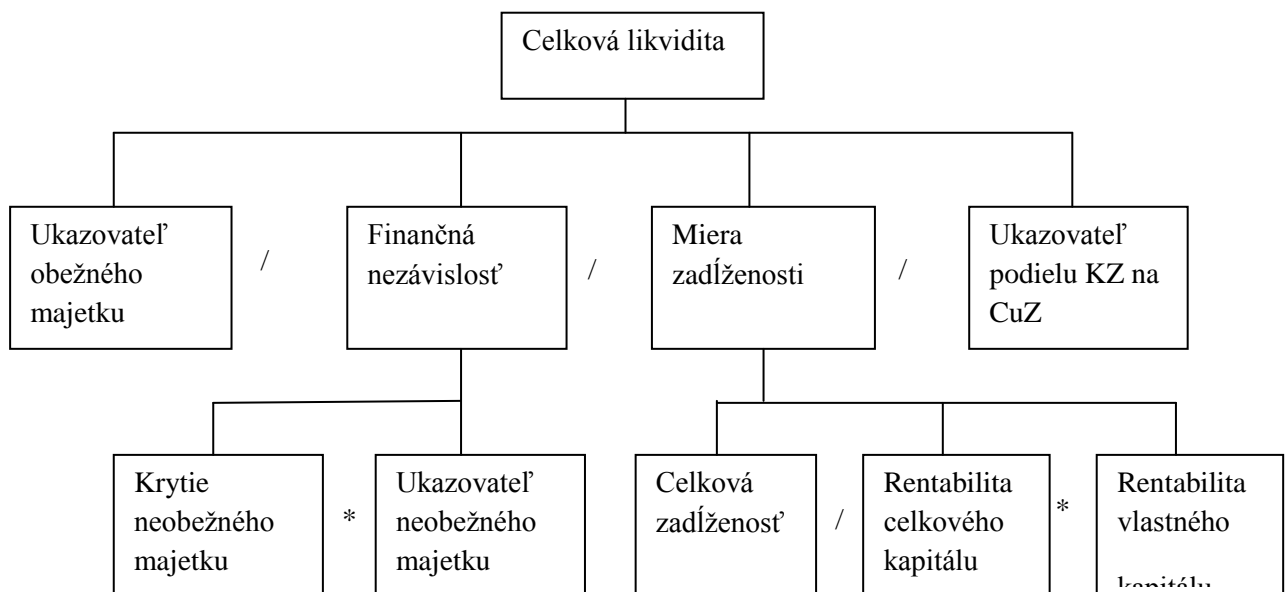
Jednotlivé ukazovatele majú ale sami o sebe obmedzené vypovedacie schopnosti, medzi nimi existujú závislosti, a akýkoľvek zásah do ekonomického procesu preto vyvolá

nielen požadovaný účinok, ale má aj množstvo ďalších dôsledkov. Z toho dôvodu je k analyzovaniu a hodnoteniu vhodné použiť napr. pyramidovú sústavu ukazovateľov – pyramidový model. Je zameraná na rozklad ukazovateľa na vrchole pyramidy na dielčie ukazovatele.

Konštrukcia modelu si vyžaduje akceptáciu niekoľkých podmienok:

- výber ukazovateľov je podriadený cieľu - posúdiť finančnú situáciu
- všetky ukazovatele pojaté do modelu musia mať dobrú ekonomickú interpretáciu
- vzájomné vzťahy medzi nimi musia vyhovovať matematickým pravidlám, to je podmienkou ich kvantifikovateľnosti
- musí byť možná identifikácia relevantných činiteľov a analýza ich vplyvu.

Model je tvorený relatívnymi ukazovateľmi (napr. likvidita), ktoré vyjadrujú vzťah medzi dvoma alebo viacerými absolútnymi ukazovateľmi (obežný majetok, krátkodobé záväzky). Pri zmene ktoréhokoľvek absolútneho ukazovateľa, ktorým je tvorený relatívny ukazovateľ, dochádza k zmene daného relatívneho ukazovateľa. Následne zmenou tohto relatívneho ukazovateľa dochádza k zmene ostatných relatívnych ukazovateľov, ktoré spolu vytvárajú na základe väzieb medzi nimi, sústavu ukazovateľov, model (Zalai, 2000). Na základe uvedených podmienok bol vypracovaný model finančných ukazovateľov pre samosprávu, vid'



Obr.2 Pyramidový model finančných ukazovateľov

Model je vytváraný relevantnými ukazovateľmi, hlavne pomerového charakteru. Pri ich konštrukcii sa vychádza z absolútnych ukazovateľov usporiadaných v účtových výkazoch ako je vyjadrené v nasledujúcej tabuľke.

Tab.1 Identifikácia ukazovateľov potrebných pre navrhovaný model

Účtovný výkaz		Absolútny ukazovateľ	Konštruované relatívne ukazovatele	
			rozdielové	Pomerové
Súvaha	Pasíva (P)	Celkový kapitál (CK)		Rentabilita celkového kapitálu Celková zadlženosť Finančná nezávislosť
		Vlastný kapitál (VK)		Rentabilita vlastného kapitálu Finančná nezávislosť Miera zadlženosti Ukazovateľ krytia neobežného majetku
		Cudzí kapitál (CuZ)		Celková zadlženosť Miera zadlženosti Ukazovateľ podielu KZ na CuZ
		Krátkodobé záväzky (KZ)		Celková likvidita Ukazovateľ podielu KZ na CuZ
	Aktíva (A)	Obežné aktíva (OM)		Celková likvidita Ukazovateľ obežného majetku
		Stále aktíva (SA)		Ukazovateľ neobežného majetku Ukazovateľ krytia neobežného majetku
		Celkové aktíva (CK)		Ukazovateľ obežného majetku Ukazovateľ neobežného majetku
Výkaz ziskov a strát	Celkové výnosy a náklady	Zisk po zdanení (VH)	Rentabilita celkového kapitálu Rentabilita vlastného kapitálu	

Pomocou matice pomerových ukazovateľov je možné prehľadnou formou zaznamenať vplyv absolútnych ukazovateľov na relatívne ukazovatele. Absolútne ukazovatele tvoria zvýraznené časti matice. Pomocou nich je možné tvoriť množstvo relatívnych ukazovateľov, tvoriacich jadro matice. Zmena akéhokoľvek absolútneho ukazovateľa spôsobí zmeny hodnôt relatívnych ukazovateľov.

Tab.2 Matica použitých pomerových ukazovateľov

	CK /A=P/	CuZ	KZ	VK	SA	OM	VH
CK /A=P/	1	$\frac{CuZ}{CK}$		$\frac{VK}{CK}$	$\frac{SA}{A}$	$\frac{OM}{A}$	$\frac{VH}{CK}$
CuZ		1	$\frac{KZ}{CuZ}$				
KZ			1			$\frac{OA}{KZ}$	
VK		$\frac{CuZ}{VK}$		1			$\frac{VH}{VK}$
SA				$\frac{VK}{SA}$	1		
OM						1	
VH							1

Popis základných vzťahov v modeli

Relatívny ukazovateľ vyjadruje vzťah medzi dvoma alebo viacerými absolútnymi ukazovateľmi. Pri zmene ktoréhokoľvek absolútneho ukazovateľa, ktorým je tvorený relatívny ukazovateľ, dochádza k zmene daného relatívneho ukazovateľa. Následne zmenou tohto relatívneho ukazovateľa dochádza k zmene ostatných relatívnych ukazovateľov, ktoré spolu vytvárajú na základe väzieb medzi nimi, sústavu ukazovateľov - model.

Kvantifikácia intenzity vplyvu analytických ukazovateľov získaných pyramidálnym rozkladom na vrcholový syntetický ukazovateľ je predmetom ďalšej analýzy. Jej základom je určiť charakter väzieb medzi analytickými ukazovateľmi. Môže ísť o aditívne väzby /sčítavanie, odčítavanie/, kde je kvantifikácia jednoduchá. Vyplýva to z toho, že pri nich sú priamo sumeriteľné absolútne rozdiely činiteľov. Alebo ide o multiplikatívne väzby /násobenie, podiel/ pre kvantifikáciu ktorých je použitá logaritmickej metóda vychádzajúca z indexov zmien jednotlivých činiteľov. Uvádzaná metóda je často používaná, pretože odstraňuje problém súvisiaci s podhodnotením prvého činiteľa a nadhodnotením posledného. Následne sú popísané typy aditívnych a multiplikatívnych väzieb použitých vo vytvorenom modeli finančných ukazovateľov.

Aditívne väzby medzi ukazovateľmi

$$CK = CuZ + VK + OP$$

$$A = SA + OM + OsA$$

$$CK = A = P$$

$$EBT /VH/ = Vy - Na$$

Multiplikatívne väzby medzi ukazovateľmi

1. stupeň desagregácie /rozkladu/:

$$\frac{OM}{KZ} = \frac{OM}{A} / \frac{VK}{CK} / \frac{CuZ}{VK} / \frac{KZ}{CuZ}$$

2. stupeň desagregácie:

druhá vetva – finančná nezávislosť:

$$\frac{VK}{CK} = \frac{VK}{SA} * \frac{SA}{A}$$

tretia vetva – miera zadĺženosti:

$$\frac{CuZ}{VK} = \frac{CuZ}{CK} / \frac{VH}{CK} * \frac{VH}{VK}$$

Vytvorením modelu finančných ukazovateľov a jeho popisom sa vytvoril základ pre vykonanie rôznych experimentov, ktorých podstatou bude skúmať vplyv zmeny jednej premennej na ostatné ukazovatele v modeli. Výsledok pomôže manažmentu pripraviť si rôzne scénare riešenia finančných problémov do ktorých by sa samospráva mohla dostať.

Záver

Význam modelovania v oblasti finančného riadenia v súčasnosti veľmi narastá. Finančné modely sa stávajú jedným zo strategických faktorov dlhodobej prosperity organizácie a ich využiteľnosť stúpa aj v súvislosti s rozvojom informačno-komunikačných technológií.

Predkladaný príspevok poukazuje na spôsob tvorby modelu, popis jeho premenných, identifikáciu väzieb medzi nimi a zdôrazňuje potrebu aplikácie takýchto metód aj na úrovni

slovenských samospráv. Formuluje finančné pomerové ukazovatele, ktoré môžu byť predmetom ďalšieho skúmania, poprípade experimentovania. Zdôrazňuje, že informácie predikčného charakteru, výsledky experimentov a vypracované realizačné návrhy napomôžu organizácii dosiahnuť stanovené ciele s výsledkovou orientáciou aj v nestabilnom prostredí.

Príspevok je súčasťou riešeného projektu VEGA č. 1/0288/10 Progresívne trendy posudzovania finančnej situácie a merania výkonnosti v územnej samospráve.

Zoznam literatúry

- KRAFTOVÁ, I. 2002. *Finanční analýza municipální firmy*. Praha: C.H.BECK, 2002. ISBN 80-7179-778-2
- MIHALIKOVÁ, E. 2010. *Princípy tvorby pyramidového modelu finančnej analýzy*. In: Verejná správa a spoločnosť. r.XI., č.2/2010, s.37-43. ISSN1335-7182
- SEDLÁČEK, J. 2001. *Účetní data v rukou manažera*. Praha: Computer Press, 2001. ISBN 80-7226-562-8
- SEDLÁČEK, J. 2005. *Účetnictví pro manažeri*. Praha: Grada Publishing, 2005. ISBN 80-247-1195-8
- SYNEK, M. A KOL. 2006. *Manažérska ekonomika*. Praha: Grada Publishing, 2006. ISBN 978-80-247-1992-4
- TETŘEVOVÁ L. A KOL., 2006. *Podniková restrukturalizace a její regionální aspekty*. Vedecké spisy FES. TS UP. Pardubice 2006, ISBN 80-7194-837-3
- VARCHOLOVÁ T. A KOL. 2003. *Modelové přístupy v strategickom finančnom plánovaní*. Ekonóm. Bratislava 2003, ISBN 80-225-1756-9
- ZALAI K. A KOL. 2000. *Finančno-ekonomická analýza podniku*. Sprint. Bratislava 2000

Adresa autorky

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

UPJŠ v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66

040 11 Košice

Tel. 055/ 7883637

e-mail: eva.mihalikova1@upjs.sk

Trendy v získavaní príjmov do rozpočtov obcí na Slovensku

Slavka Sedláková

Abstract: Municipality revenues should be sufficiently profitable, evenly distributed in space and time, well predictable, while the municipality should be able to influence their own level of activity. The most important group of ordinary revenue in the budget of the municipality are tax revenue. These revenues are not sufficient for covering all expenses, and therefore part of the revenue derived from their own community business and property ownership. Transferred within the scope of the state administration has traditionally been financed transfer system. One possibility for the missing funds in the general budget are the borrowing.

Keywords: municipality, budget, revenue

Abstrakt: Príjmy obce by mali dostatočne výnosné, rovnomerne rozložené v priestore a čase, dobre plánovateľné a zároveň by obce mali mať možnosť ovplyvniť ich výšku vlastnou aktivitou. Najvýznamnejšiu skupinu bežných príjmov v rozpočte obce tvoria príjmy daňové. Tieto príjmy však nepostačujú na vykrytie všetkých výdavkov a preto časť príjmov obec získava z vlastného podnikania a z vlastníctva majetku. Prenesená pôsobnosť v rámci výkonu štátnej správy je už tradične financovaná systémom transferov. Jednou z možností pre doplnenie chýbajúcich zdrojov v obecných rozpočtoch sú úvery a pôžičky.

Kľúčové slová: obec, rozpočet, príjmy,

Úvod

Jedným z najvýznamnejších prejavov rozhodovania na úrovni miest a obcí je rozhodovanie o smerovaní finančných tokov samospráv, ich prioritách, vzájomných vzťahoch medzi rôznymi finančnými zdrojmi v obci. Stabilitu obecných rozpočtov významne posilnili daňové príjmy, ktoré predstavujú svojim objemom najpodstatnejšiu časť rozpočtových príjmov. Samosprávy si prostredníctvom fiškálnej decentralizácie upevnili svoju daňovú autonómiu aj tým, že disponujú viacerými miestnymi daňami a poplatkami. Stali sa síce viac finančne nezávislejšími od centrálnej vlády, no musia svojimi ekonomickými aj hospodárskymi aktivitami dokazovať, že zodpovedne plnia zverené kompetencie.

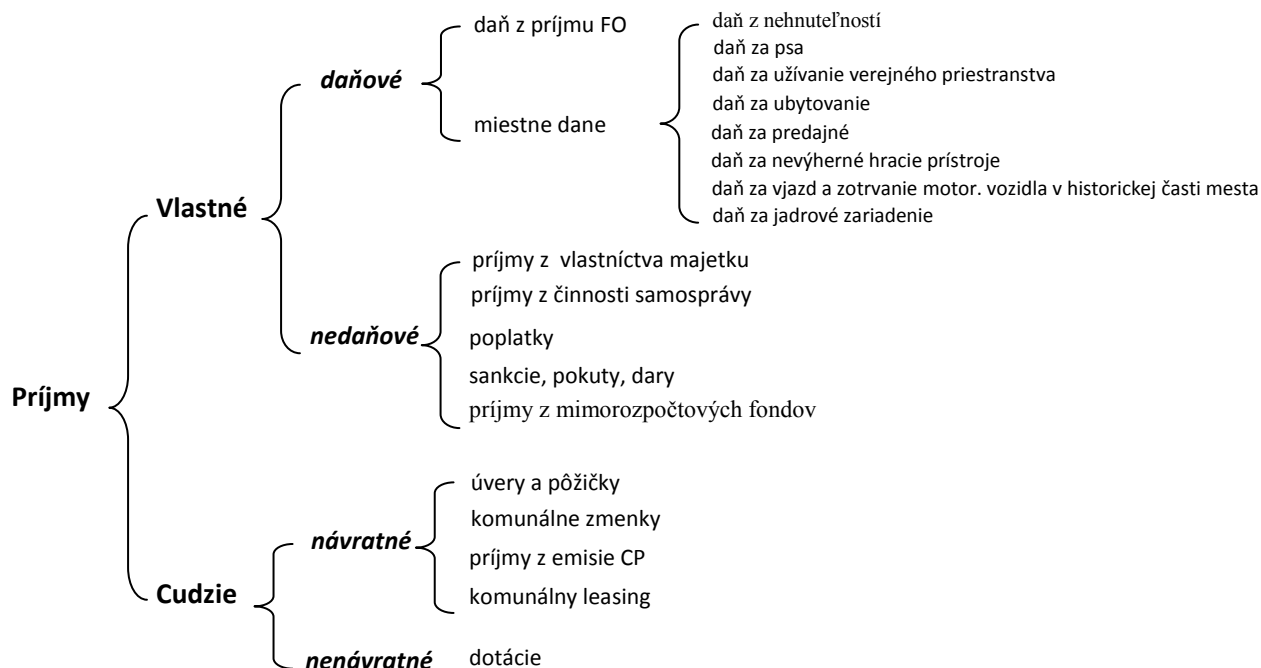
Cieľ a metódy

Cieľom príspevku je priblížiť situáciu vo vývoji príjmov obcí v SR v období, ktoré je poznačené pretrvávajúcou hospodárskou krízou t.j. v rokoch 2008 a 2010. Prostredníctvom údajov získaných zo štátnych záverečných účtov SR za roky 2008, 2009 a 2010 vyčíslime rozdiely v objeme daňových a nedaňových príjmov, ktoré plynú do obecných rozpočtov.

Všeobecne o príjmoch obcí

Formovanie príjmovej základne samospráv je považované za dlhotrvajúci proces, ktorý je spätý s väzbami a vzťahmi medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami samosprávy a medzi ďalšími článkami verejných rozpočtov. Príjmová základňa samosprávy by mala byť objemovo výdatná, relatívne stabilná, právne zaručená a flexibilná, aby mohla plniť úlohy,

ktoré sa v priebehu rozpočtového roka zmenia. (Grúň, Pauličková, Vydrová, 2005) Podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy má príjmy, ktoré naznačuje obr.č.1.



Obr.1 Rozdelenie príjmov obce
Zdroj: Mital'ová, J. Molitoris, P., 2006

Daňové príjmy tvoria spravidla najvýznamnejšiu skupinu bežných príjmov územných rozpočtov. Daň je pre územnú samosprávu nielen príjem, ale následne aj ekonomický nástroj regulácie územia. Najvýraznejšie zmeny v oblasti daňových príjmov v histórii samostatnej SR priniesol proces fiškálnej decentralizácie so začiatkom od 1.1.2005. Obecné rozpočty disponujú nasledujúcim daňovými príjmami : *Daň z príjmov fyzických osôb tzv. podielová daň* a miestne dane.

Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Dôchodkové dane, medzi ktoré patrí daň z príjmov sú štandardným typom dane, ktorá sa využíva pri financovaní územnej samosprávy zo strany štátu ako najvýnosnejší typ dane. Vo väčšine krajín sú rozhodujúcim príjmom verejných rozpočtových sústav (Mital'ová, Molitoris, 2006). V SR má daň z príjmov fyzických osôb podobu štátnej podielovej dane, keď do rozpočtov územnej samosprávy plynie zákonom presne stanovené percento z celkového výnosu tejto dane. Podľa Zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov č. 564/2004 Z.z. výnos dane z príjmov v príslušnom rozpočtovom roku je príjmom rozpočtu obcí vo výške 70,3% a príjmom rozpočtu vyšších územných celkov vo výške 23,5%. Nariadenie vlády 668/2004 Z. z. v znení neskorších zmien o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve ďalej vymedzuje kritéria, podľa ktorých sa rozdeľujú výnosy dane z príjmov fyzických osôb obciam a vyšším územným celkom. Vzorec pre prerozdelenie obsahuje kritériá zodpovedajúce druhu kompetencií, ktoré vykonáva územná samospráva a zohľadňuje sociálno-demografické a geografické podmienky. Ide o mechanizmus finančného vyrovnávania. Obce môžu rozhodovať len o použití výnosu danie a nie o jej sadzbe, základe a správe, pretože to naďalej vykonáva štát.

Pri zavádzaní miestnych daní je dôležité brať do úvahy nebezpečenstvo vzniku *daňovej konkurencie*, ktorá by na miestnej úrovni mohla predstavovať nepriaznivú migráciu obyvateľstva a kapitálu na miesta s nižším daňovým zaťažením. Konkurencia je vo všeobecnosti faktorom zvyšujúcim efektívnosť ekonomických činností. Ak je výsledkom pôsobenia konkurencie poskytovanie verejných statkov za nižšie náklady a efektívny a spravodlivý daňový systém, tak je prospešná. Nebolo by však dobré, ak by si samosprávy konkurovali znižovaním daní v snahe prilákať kapitál. Z krátkodobého hľadiska by mohli profitovať, no ak by aj ostatné samosprávy znižovali daňové zaťaženie, reakciou by mohlo byť to, že verejné statky v štáte by neboli poskytované na dostatočnej úrovni (Jílek, 2008, s.61). **Miestne dane majú fakultatívny charakter a povinnými sa stávajú až ich zavedením vo všeobecne záväznom nariadení.** V SR oblasť miestnych daní upravuje zákon 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a poplatku za komunálny a drobný stavebný odpad. Možnosť výberu týchto daní je prejavom zvýšenia daňových právomoci samospráv. Obce môžu rozhodovať o výške sadzby jednotlivých daní, no aj o tom, či sa bude príslušná daň vôbec vyberať. Z miestnych daní si najväčšiu pozornosť zasluhuje typ majetkových daní – konkrétne daň z nehnuteľností, pretože aj v SR výnosy z tejto dane predstavujú jeden z najstabilnejších a objemovo najvýnosnejších príjmov zo všetkých ostatných miestnych daní.

Nedaňové príjmy

Medzi vlastné nedaňové príjmy patria predovšetkým príjmy z vlastného podnikania, príjmy z vlastníctva majetku, užívateľské poplatky za niektoré verejné statky, sankčné pokuty, príjmy z mimorozpočtových fondov, ak sú tvorené a ostatné príjmy (príjmy zo združovania prostriedkov, dary, výnosy z verejných zbierok a pod.). Pre túto skupinu príjmov vo všeobecnosti platí, že sú závislé na aktivite obce. Výrazne sú ovplyvnené aj rozsahom vlastníckych práv k majetku, ktorý môže byť na túto činnosť využívaný.

Nenávratné zdroje

Napriek faktu, že sa na územnú samosprávu prenáša čoraz väčší objem financií, úplná finančná sebestačnosť nie je zaručená cieľom, ktorý sa týmto procesom sleduje. Prenesená pôsobnosť v rámci výkonu štátnej správy je už tradične financovaná systémom transferov a v otázke financovania výkonu originálnych kompetencií, sa stretávame skôr s problémom, že menšie jednotky nedokážu uspokojivo financovať ani tento druh pôsobnosti z vlastných zdrojov. V štruktúre verejných rozpočtov existujú dôležité prerozdelenovacie vzťahy založené na princípe solidarity, spravodlivosti a slušnosti, čo predstavujú najmä **dotácie** v rámci vertikálneho a horizontálneho finančného vyrovnávania.

Návratné zdroje

V situácii nedostatočných príjmov vedie požiadavka vyrovnaného rozpočtového hospodárenia niekedy samosprávy k využívaniu návratných zdrojov. Rizikom takéhoto spôsobu financovania je skutočnosť, že návratné príjmy sú spravidla spojené s úrokovým zaťažením, ktoré môžu výrazne zaťažiť hospodárenie obce alebo regiónu v budúcnosti. Používanie návratných zdrojov financovania sa riadi Zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov. V nadväznosti na úpravu v § 5 ods. 2 písm. c) a § 6 ods. 2 písm. c) zákona sa v tomto ustanovení určujú povinnosti a pravidlá, ktoré sú obce a vyššie územné celky povinné dodržiavať pri používaní návratných zdrojov financovania.

Stanovuje sa, že obce môžu získavať a použiť tieto finančné prostriedky len na krytie kapitálových potrieb s tým, že záväzky vyplývajúce z týchto vzťahov dlhodobu nenarušia princíp vyrovnanosti bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Zákonná úprava pripúšťa použitie návratných zdrojov financovania aj na krytie potrieb bežného rozpočtu v prípade

časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu.

Obce nesmú prevziať záruku za úvery, pôžičky a iné dlhy fyzických osôb a právnických osôb s výnimkou prevzatia záruky obce za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu. S cieľom zamedziť neodôvodnenému zvyšovaniu zadlžovania územných samospráv sú naformulované prísne podmienky prijímania návratných zdrojov financovania.

Prvou podmienkou je celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku, ktorá nesmie prekročiť 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, pričom celkovú sumu dlhu obce tvorí súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania ku koncu rozpočtového roka vrátane sumy doteraz prevzatých ručiteľských záväzkov obce. Do sumy celkového dlhu obce sa nezapočítavajú záväzky prevzaté z poskytnutých úverov v súčasnosti už zrušených štátnych fondov a záväzky z úverov zo Štátneho fondu rozvoja bývania v rozsahu úhrad splátok zahrnutých v cene nájomného za obecné byty. Do sumy ročných splátok návratných zdrojov financovania sa nezapočítava suma ich jednorazového predčasného splatenia. Do celkovej sumy dlhu obce sa nezapočítavajú záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie najviac v sume nenávratného finančného príspevku poskytnutého na základe zmluvy uzatvorenej medzi obcou a orgánom podľa osobitného predpisu.

Druhou podmienkou je suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane výnosov, ktorá nesmie prekročiť 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Medzi návratné zdroje financovania územnej samosprávy teda patria úvery, príjmy z emisií obligácií, návratné pôžičky a finančné výpomoci od iných subjektov, zmenky, leasing (Peková, 2004,s.306).

Vývoj v príjmoch obcí v rokoch 2008-2010

Z pohľadu samospráv je najväčším rizikom v súčasnosti pokles výnosu dane z príjmu fyzických osôb, ktorá tvorí najväčšiu zložku príjmov miest a obcí. Aktuálny vývoj ekonomickej situácie a makroekonomické prognózy naznačujú, že pokles výnosu tejto dane nebude len krátkodobého charakteru, ale že bude mať trvalejší charakter. Súvisí to hlavne so zvyšujúcou sa nezamestnanosťou a stagnujúcou úrovňou platov, ktoré tvoria základ pre výnosy z tejto dane. Samosprávy pri tomto príjme v podstate nemajú v rukách žiadne nástroje, ktorými by tento vývoj ovplyvnili. V roku 2010 poklesol výnos z podielovej dane v porovnaní s rokom 2008 o 23%, pričom pri miestnych daniach bol zaznamenaný mierny nárast. Výnos dane z nehnuteľností vzrástol o 12%, u ostatných daní bolo zvýšenie menej výrazné. Celkovo sa daňové príjmy podieľali na celkových bežných príjmoch v roku 2008 viac než 61%, v roku 2009 57,7% a v roku 2010 to bolo už len 53,3%. Vývoj výnosu miestnych daní podlieha ekonomickému cyklu v oveľa nižšej miere, no kríza sa môže odraziť aj na príjmoch miest a obcí z týchto daní a to najmä v podobe zvyšujúcich sa nedoplatkov. Je preto dôležité venovať náležitú pozornosť výberu miestnych daní a pružne reagovať na prípadný nárast nedoplatkov. Z hľadiska rozpočtových príjmov sú relevantné predovšetkým daň z nehnuteľností, poplatky za odpad a v niektorých mestách s rozvinutým turistickým ruchom i daň za ubytovanie.

Tab.1 Vývoj v daňových príjmoch obcí v období rokov 2008 -2010, v tis. €

	Skutočnosť 2008	Skutočnosť 2009	Skutočnosť 2010	Index 2010/2008
Daňové príjmy	1 685 269,80	1 620 306,20	1 421 927,00	0,84
Z toho :				
daň z príjmov FO	1 292 004,70	1 206 767,00	995 163,00	0,77
Daň z nehnuteľnosti	237 421,30	254 814,10	266 284,00	1,12
Dane za tovary a služby	155 786,10	158 655,50	160 413,00	1,03
Sankcie uložené v daňovom konaní	57,80	69,60	67,00	0,96

Zdroj: Spracované podľa štátnych záverečných účtov za rok 2008-2010

Keďže poplatky za odpad môžu podľa zákona kryť len náklady na manipuláciu s ním, nedá sa tento poplatok považovať za vhodný z hľadiska zvýšenia príjmov miest a obcí. (Konsolidácia rozpočtov samospráv v čase krízy, 2011). Daňová politika by mala vytvárať motivácie pre rozvoj mesta a zvyšovanie budúcich daňových príjmov. Momentálna výška sadzieb miestnych daní je v obrovskej väčšine samospráv na hranici únosnosti obyvateľov.

Tab.2 Vývoj v nedaňových príjmoch obcí v období rokov 2008 -2010, v tis. €

	Skutočnosť 2008	Skutočnosť 2009	Skutočnosť 2010	Index 2010/2008
Nedaňové príjmy	344 787	314 245	327 185	0,95
Príjmy z podnikania	9 379	7 597	7 335	0,78
Príjmy z vlastníctva majetku	128 476	124 774	133 896	1,04
Administratívne poplatky	150 452	137 804	138 847	0,92
Úroky z tuzemských a zahraničných úverov	12 067	4 485	3 197	0,26
Iné nedaňové príjmy	44 411	39 585	43 910	0,98

Zdroj: Spracované podľa štátnych záverečných účtov za rok 2008-2010

Ako vyplýva z údajov uvedených v tabuľke č. 2, aj v prípade nedaňových príjmov došlo k ich poklesu v sledovanom období. Najvýraznejšie sa zmeny prejavili v príjmoch získaných z úrokov a v príjmoch z podnikania.

Iná situácia bola v sledovanom období v oblasti nenávratných zdrojov t.j. dotácií. V roku 2008 bol síce zaznamenaný pokles poskytnutých grantov a transferov obciam zo štátneho rozpočtu, pričom išlo granty a transfery v celkovej hodnote 815 508 tis. €, čo je o 49 435 € menej ako v roku 2007. V roku 2009 sa však situácia zmenila a hodnota grantov a transferov poskytnutých obciam stúpila viac ako o 219 069 tis. €.

Podobný trend bol zaznamenaný aj v roku 2010, kedy vzrástla výška grantov a transferov o 210 737 tis. € oproti roku 2009 a dosiahla sumu 1 245 341 tis. €.

Tab.3 Vývoj v nenávratných príjmoch obcí v období rokov 2008 -2010, v tis. €

	Skutočnosť 2008	Skutočnosť 2009	Skutočnosť 2010	Index 2010/2008
Spolu	821 549	1 037 889	1 258 013	1,53
Poskytnuté granty a transfery zo ŠR SR	815 508	1 034 604	1 245 341	1,53
Zahraničné granty a transfery	6 041	3 285	12 672	2,09

Zdroj: Spracované podľa štátnych záverečných účtov za rok 2008-2010

Ďalšiu previazanosť a dopad nepriaznivej ekonomickej situácie na hospodárenie miest a obcí možno vidieť v oblasti využívania návratných zdrojov. Ako sme už uviedli, táto forma je jednou z možností pre doplnenie chýbajúcich zdrojov v obecných rozpočtoch.

Dlh obcí v Slovenskej republike má v sledovanom období každoročne rastúcu tendenciu. Dlh obcí v roku 2010 dosiahol výšku 1 391 594 tis. € a oproti roku 2009 vzrástol o 220 147 tis. €, čo predstavuje zvýšenie o 18,7 %. V porovnaní roka 2010 s rokom 2008 išlo o zvýšenie až o 493 334 tis. €. Rozhodujúcu časť dlhu obcí tvoria bankové úvery a iné pôžičky..

Tab.4 Vývoj dlhu obcí v období rokov 2008 -2010, v tis. €

	2008	2009	2010	Index 2010/2008
Dlh	898 260	1 171 447	1 391 594	1,55

Zdroj: Spracované podľa štátnych záverečných účtov za rok 2008-2010

Záver

Udržiavanie priaznivej ekonomickej kondície miest a obcí v sťaženej ekonomickej situácii nie je jednoduchá úloha a preto je tu dôležitý nielen aktívny prístup zo strany obcí, ale aj zo strany štátu. Ako vyplynulo z analýzy príjmovej časti rozpočtov obcí v SR, významne sa znížil výnos daňových príjmov, k poklesu došlo aj v oblasti príjmov nedaňových. Na druhej strane bol zaznamenaný rastúci trend v oblasti štátom poskytovaných dotácií a transferov. Obce sa však v sledovanom období aj výrazne zadlžovali, čo môže mať negatívne dôsledky v budúcnosti.

Príspevok je súčasťou výskumnej úlohy VEGA č. 01/0288/10 – Progresívne trendy posudzovania finančnej situácie a merania výkonnosti v územnej samospráve.

Zoznam literatúry

- GRÚŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o., 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskálni decentralizace, teórie a empirie*. Praha:ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3, s. 61
- Konsolidácia rozpočtov samospráv v čase krízy, 2011* [online]. [cit.27.10.2011], dostupné na http://www.komunal.eu/subory/konsolidacia_rozpoctov.pdf
- MITALOVÁ, J.- MOLITORIS, P. 2006. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice : UPJŠ. 2006. ISBN 80-7097-653-5

NIŽŇANSKÝ, V. 2009. *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí*. Bratislava: M.E.S.A. ISBN: 978-80-89177-15-8. [online]. [cit.15.102010]. Dostupné na internete:<http://www.mesa10.sk>

PEKOVÁ, J. *Hospodárení a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press. 2004. s.306. ISBN 80-7261-086-4

Štátny záverečný účet verejnej správy Slovenskej republiky za rok 2008
Štátny záverečný účet verejnej správy Slovenskej republiky za rok 2009
Štátny záverečný účet verejnej správy Slovenskej republiky za rok 2010
Zákon 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a poplatku za komunálny a stavebný odpad,
Zákon 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov
Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. v znení neskorších zmien o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Adresa autorky

Ing. Slavka Sedláková, PhD.

UPJŠ v Košiciach Fakulta verejnej správy,

Popradská 66, 041 32 Košice,

tel. 0421 55 /7883639, e-mail: slavka.sedlakova@upjs.sk

Financovanie odstraňovania následkov mimoriadnych udalostí (povodní a iných živelných pohrôm) v obci Tulčík

Janka Šoltéssová – Miroslava Čverhová

Abstract: With the elimination of consequences of emergencies, especially floods, meet most of the villages or towns in Slovakia. Fight with such natural forces is to guide municipalities and city extremely expensive because they generally lack the budgets of the funds and local governments are forced to adjust their budgets.

Keywords: Natural disasters, floods, prevention measures.

Abstrakt: S odstraňovaním následkov mimoriadnych udalostí, najmä povodní, sa stretáva väčšina obcí alebo miest na Slovensku. Boj s takýmito prírodnými živlami je však pre vedenie obce a mesta mimoriadne finančne nákladný, pretože vo všeobecnosti chýbajú v daných rozpočtoch finančné prostriedky a samosprávy sú tak nútené prispôbovať svoje rozpočty.

Kľúčové slová: Živelné pohromy, povodne, preventívne opatrenia.

Charakteristika a príčiny živelných pohrôm s akcentom na povodne

Podľa Nováka (2005, s. 15) sú živelné pohromy nežiaduce uvoľňovania kumulovaných energií, alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl, pričom súčasne môžu pôsobiť nebezpečné látky alebo ničivé faktory majúce negatívny vplyv na človeka a na materiálne hodnoty. Medzi živelné pohromy je možné zaradiť nezavinený požiar, víchrica, orkán, tornádo, zemetrasenia, veľký zosuv pôdy, sopečný výbuch, extrémny chlad alebo teplo, pád meteoritu a povodeň, s ktorou sa je na našom území možno najviac stretnúť.

Povodňou sa v zmysle Zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami rozumie stav, kedy je dočasne zaplavené územie, ktoré zvyčajne nie je zaliate vodou. Príčinou vzniku povodní sú hlavne atmosférické zrážky a topenie snehu. Zriedkavejšie sú povodne vznikajúce ako dôsledok upchaných odtokových ciest, či už prirodzenými prekážkami (napríklad čiastočným alebo úplným zámrazom vody v koryte, ľadochodom, soliflukciou – tečením pôdy, alebo umelými prekážkami akými sú napríklad naplavené drevo alebo deštruované vodné stavby). Podľa rozsahu a rýchlosti priebehu rozdeľujeme povodne na tzv. klasické alebo regionálne v riečnych sústavách (pre ich vznik sú potrebné buď zrážky, alebo zrážky v kombinácii s topiacim sa snehom, ktoré zasiahnu veľké územné celky, a to celé povodia alebo ich väčšie časti) a povodne prívalové, obmedzené na relatívne malé územia - spôsobované prehánkami, t. j. konvekčnými zrážkami, ktoré vypadávajú z kopovitých oblakov (Majerčáková - Lešková, 2010).

Preventívne opatrenia pred povodňami

Problematiku ochrany pred povodňami v Slovenskej republike rieši zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami, ktorý v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/60/ES o hodnotení a manažmente povodňových rizík kladie dôraz na preventívne opatrenia.

Zákon o ochrane pred povodňami rozoznáva v súlade s teoretickými poznatkami a praktickými skúsenosťami päť základných skupín preventívnych opatrení. Rozdeľujú sa

podľa charakteru povodňového ohrozenia a z neho vyplývajúcich rizík pre obyvateľstvo a hospodárske aktivity na:

1. Opatrenia, ktoré chránia územie pred zaplavením povrchovým odtokom, spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov, zvyšujú retenčnú schopnosť povodia alebo vo vhodných lokalitách podporujú prirodzenú akumuláciu vody, napríklad úpravy v lesoch, na poľnohospodárskej pôde a urbanizovaných územiach,
2. Opatrenia, ktoré znižujú maximálny prietok povodne, ako je výstavba, údržba, oprava a rekonštrukcia priehrad, nádrží a poldrov,
3. Opatrenia, ktoré chránia územie pred zaplavením vodou z vodného toku, ako sú úpravy vodných tokov, ochranné hrádze a protipovodňové línie pri vodných tokoch,
4. Opatrenia, ktoré chránia územie pred zaplavením vnútornými vodami, ako sú kanálové sústavy a čerpacie stanice,
5. Opatrenia, ktoré zabezpečujú prietokovú kapacitu koryta vodného toku, ako je odstraňovanie nánosov z koryt a porastov na brehoch vodných tokov.

V ochrane pred povodňami je najlacnejším a najúčinnnejším opatrením nepostaviť sa vode do cesty. Žiaľ, to sme už na mnohých miestach urobili, a tak sa teraz pred povodňami musíme chrániť budovaním, udržiavaním, opravami a rekonštrukciami systémov preventívnych opatrení v krajine a na vodných tokoch (Bačík, 2010, s. 29).

Pri budovaní preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami zohráva veľkú úlohu aj ekonomická efektívnosť. V zmysle zákona o ochrane pred povodňami sa medzi výdavky na preventívne opatrenia, okrem iných výdavkov, zaradzujú aj výdavky na výstavbu, údržbu, rekonštrukciu alebo opravy preventívnych opatrení, ktoré spomaľujú odtok vody z povodia do vodných tokov, znižujú maximálny prietok povodne, chránia územie pred zaplavením vodou z vodného toku alebo pred zaplavením vnútornými vodami. Tieto výdavky uhrádza štát prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva, správca vodohospodársky významných vodných tokov, správcovia drobných vodných tokov a vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností. Na spolufinancovanie možno použiť prostriedky z pomoci a podpory poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva a prostriedky Environmentálneho fondu podľa osobitných predpisov. Ministerstvo môže navrhnúť a správca vodohospodársky významných vodných tokov alebo správca drobného vodného toku navrhuje orgánom územnej samosprávy a osobám účasť na spolufinancovaní preventívnych opatrení zabezpečujúcich ochranu ich majetku pred povodňami. Z pohľadu ekonomickej efektívnosti podľa Bačíka (2010, s. 29) by malo platiť pravidlo, že výdavky na prípravu, realizáciu, prevádzku, údržbu a opravy preventívnych opatrení počas celého predpokladaného obdobia ich životnosti musia byť nižšie, ako sú odhadnuté povodňové škody, ktoré by mohli počas rovnakého obdobia spôsobiť na dotknutom území povodne bez realizácie ochranných opatrení.

Povodne v Prešovskom kraji v roku 2010

V dôsledku zvýšenej zrážkovej činnosti sa začiatkom mája roku 2010 na území okresov Vranov nad Topľou, Bardejov, Stropkov, Prešov, Sabinov, Stará Ľubovňa, Humenné, Snina, Medzilaborce, Poprad, Svidník a Kežmarok výrazne zvýšili hladiny vodných tokov. Došlo k zaplaveniu pivničných priestorov rodinných domov a ďalších budov, poškodeniu ciest a miestnych komunikácií, mostov i lávok a na mnohých miestach aj k vytlačeniu splaškových vôd z kanalizácie, podmytiu brehov potokov a zosuvom pôdy. Príslušníci hasičského a záchranného zboru vykonali na území Prešovského kraja počas májových a júnových povodní spolu 632 zásahov, pri ktorých bolo nasadených 408 hasičov. V rámci záchranných prác evakovali 1997 osôb a zachránili 308 obyvateľov bezprostredne ohrozených

povodňami. Hasiči evakovali aj 682 hospodárskych zvierat a pri budovaní ochranných hrádzi uložili viac ako osemtisíc vriec z pieskom (Voľanský, 2010, s. 38).

Povodne v obci Tulčik v roku 2010

Obec Tulčik je obcou Prešovského kraja, nachádzajúca sa na cestnej trase medzi mestami Prešov a Bardejov. Na území o rozlohe takmer 13 km² žije v súčasnej dobe približne 1310 obyvateľov. Cez územie obce preteká niekoľko vodných tokov - rieka Sekčov a potoky Čakaň a Zápotok, ktoré pravidelne pri prietržiach mračen vybrežením ohrozujú priľahlé územia a niektoré budovy. V prípade odmäku a odchodu ľadov povodňová komisia obce uváži stav v rieke a potokoch, kedy je potrebné vyhlásiť stav pohotovosti alebo ohrozenia na tomto povodňovom úseku. Stav pohotovosti, prípadne ohrozenia vyhlasuje alebo odvoláva starosta obce. V roku 2010 došlo po dlhotrvajúcich a silných dažďoch k vybreženiu rieky Sekčov. V dôsledku tejto situácie boli zaplavené ulice, obecné ako aj súkromné pozemky a budovy, areál Základnej školy a prameň Kyslej vody. Bol vyhlásený II. a následne III. stupeň povodňovej aktivity, ktoré trvali spolu 27 dní. Počas tohto obdobia boli vykonávané práce na zmiernenie, prípadne zabránenie vzniku povodňových škôd. Prudká voda vymyla veľké časti brehov rieky Sekčov a potoka Čakaň, ktorý tečie stredom obce Tulčik. V potoku Čakaň bola odplavená časť regulácie, čím sa poškodili vyregulované časti brehov potoka. V inej časti obce – pri prameni Kyslej vody vyplavila voda betónové dlaždice z priekopy a zničila tým celú reguláciu. Veľké škody spôsobil taktiež silný vietor, ktorý polámal a poprevracal stromy v okolí rieky Sekčov a tým došlo k zneprejazdneniu a poškodeniu miestnych komunikácií ako aj podmytiu časti železničnej trate vedúcej v blízkosti vodného toku. V dôsledku tejto situácie hrozilo takisto masívne podmytie obecných komunikácií. Výdavky vynakladané počas vyhláseného II. a III. stupňa povodňovej aktivity refunduje Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Tieto sú však len zanedbateľnou čiastkou proti celkovým výdavkom, ktoré musí obec vynakladať aj po odvolaní II. a III. stupňa povodňovej aktivity na opravy a odstraňovanie následkov povodne. Pre ilustráciu v obci Tulčik boli výdavky počas trvania II. a III. stupňa povodňovej aktivity na zabezpečenie materiálu (lomový kameň, piesok a pod.), ako aj prenájom ťažkej techniky vo výške cca. 1700,- EUR. Naproti tomu, po odvolaní II. a III. stupňa povodňovej aktivity museli byť vynakladané ďalšie finančné prostriedky na opravy priekop, priepustov, verejných komunikácií a priestranstiev, resp. na vybudovanie povodňami zničených častí týchto zariadení, na čo boli vynaložené finančné prostriedky približne 35000,- EUR, ktoré museli byť vyčlenené z rezervného fondu obce, ktorý slúži na financovanie následkov mimoriadnych udalostí. Z tohto príkladu je zrejmé, aký veľký nepomer nastáva v týchto situáciách čo sa týka zaťaženia štátneho rozpočtu oproti rozpočtu obecnému.

Projekt - Protipovodňová ochrana obce Tulčik

Obec Tulčik podala začiatkom októbra roku 2011 žiadosť o nenávratný finančný príspevok na Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Cieľom projektu je realizácia preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami v obci Tulčik. Predmetom je realizácia dvoch opatrení, ktorými sú:

1. vybudovanie zdrže s retenčným objemom a
2. úprava a revitalizácia potoka Čakaň.

Miestny potok Čakaň preteká stredom obce, pričom posledná úprava potoka bola vykonaná v roku 1960. Potok sa pri silných privalových dažďoch vylieva a ohrozuje nielen obecný majetok, ale aj súkromné majetky občanov Tulčika. Od roku 1996 do roku 2010 bolo v obci na danom potoku (v celkovej dĺžke potoku 1100 m) päť povodní, pričom škody na majetku obce a 167 občanov, žijúcich pozdĺž tohto potoka, predstavovali takmer 80300,- EUR na 11

hektároch povodňového územia. Vzhľadom na východiskovú situáciu projektu a počet povodní v obci je možné konštatovať, že obec nevyhnutne potrebuje realizovať protipovodňové opatrenia na zamedzenie tohto nežiaduceho stavu. Obec však nemá dostatok finančných prostriedkov na realizáciu daných aktivít a z tohto dôvodu má záujem o čerpanie už vyššie uvedeného nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Projekt tejto protipovodňovej ochrany je projektom negenerujúcim príjem a z tohto dôvodu je potrebné neopomenúť fakt, že aj napriek tomu, že obci vznikajú iba výdavky s daným projektom, z dlhodobého hľadiska bude prospešný nielen pre obec, ale aj pre jej občanov.

Tab. 1 – Prehľad povodní, škôd a nákladov na odstránenie škôd spôsobených povodňami v obci Tulčík v rokoch 1996 – 2010 na potoku Čakaň

Počet povodní v rokoch 1996 - 2010	5
Škody spôsobené povodňami na majetku občanov od roku 1996 (v EUR)	50 100
Škody spôsobené povodňami na majetku obce od roku 1996 (v EUR)	30 200
Náklady na odstránenie povodňových škôd vyčíslené od roku 1996 (v EUR)	66 200
Náklady na už vykonané odstránenie povodňových škôd od roku 1996 (v EUR)	4 436

Zdroje financovania projektu

Projekt v celkovej výške 1 903 731,57 EUR bude obec Tulčík spolufinancovať z úverových zdrojov, nakoľko momentálne nedisponuje dostatočným kapitálom. Spolufinancovanie projektu bolo už schválené na zasadnutí riadneho obecného zastupiteľstva v obci Tulčík, kde zastupiteľstvo schválilo predložený projekt, výšku ich celkových výdavkov, výšku celkových oprávnených výdavkov a spolufinancovanie vo výške 5 % z celkových oprávnených výdavkov, ktoré sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tab. 2 – Zdroje financovania projektu

Celkové výdavky projektu (v EUR)	1 903 731,57
Celkové oprávnené výdavky (v EUR)	1 903 731,57
Celkové neoprávnené výdavky (v EUR)	0,00
Požadovaná výška nenávratného finančného príspevku (v EUR)	1 808 544,99
Intenzita pomoci (v %)	95,00
Zdroje žiadateľa celkom (v %)	95 186,58
Predpokladaný príjem z projektu (v EUR)	0,00

Následky povodní a iných živelných pohrôm, s ktorými sa obec stretáva, majú mnohokrát ničivý charakter, avšak finančné prostriedky na odstraňovanie ich následkov v obecnom rozpočte neustále chýbajú. Obec Tulčík sa snaží vyššie uvedeným projektom zlepšiť situáciu na miestnom potoku Čakaň, aby preventívne zamedzila ďalším škodám na majetkoch obce alebo občanov. Tento projekt ešte nie je schválený, pričom je nutné poznamenať, že obec Tulčík sa na podobných projektoch už podieľala, avšak v minulých rokoch neúspešne. Vypracovanie takýchto projektov je taktiež finančne náročné, nakoľko jeden takýchto finálny projekt stojí obec až 19040,- EUR. Obci už len ostáva pevne dúfať, že tentokrát už bude tento projekt vo svojej podobe úspešný a že už vynaložené finančné prostriedky boli prospešné pre obec a jej občanov.

Zoznam literatúry

BAČÍK, M. 2010. *Povodne – nebezpečenstvo, ohrozenie, analýza rizík*. In: Revue 112 č. 02/2010, 2010.

Interné dokumenty obce Tulčiek.

MAJERČÁKOVÁ, O. – LEŠKOVÁ, D. 2010. *O povodniach, ich príčinách a o ochrane pred nimi*. In: Revue 112 č. 02/2010, 2010.

NOVÁK, L. a kol. 2005. *Krízové plánovanie*, Žilina: EDIS, 2005, 205 s. ISBN 80-8070-391-4.

VOĽANSKÝ, J. 2010. *Zásahy hasičov pri tohtoročných povodniach*. In: Revue 112 č. 02/2010, 2010.

Zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami.

Adresa autoriek

Ing. Janka Šoltésová

Obec Tulčiek

Obecný úrad 178, 082 13 Tulčiek

0905755473

janka.soltes@gmail.com

Mgr. Miroslava Čverhová

Fakulta manažmentu PU

Katedra financií a účtovníctva

Slovenská 67, 080 01 Prešov

0902819392

mirka.cverhova@gmail.com

Súčasné trendy v oblasti informatizácie vo verejnej správe

Dôležitosť využívania informačno–komunikačných technológií v samospráve

Miriam Horváthová

Abstract: A survey was realized on Management faculty of The department of the marketing and international trade of Prešov University in Prešov within a solving of the project GAMA/10/1 “Information and communication technology (ICT) influence on marketing communication in the region” for its identification. Presented article implies verification of the one of hypotheses within realized survey.

Keywords: information and communication technology, region

Abstrakt: V rámci riešenia projektu GAMA/10/1 „Vplyv informačno-komunikačných technológií (IKT) na marketingovú komunikáciu v regióne“, bol na Fakulte manažmentu, Katedre marketingu a medzinárodného obchodu Prešovskej univerzity v Prešove, realizovaný, na jeho zistenie, prieskum. V predkladanom príspevku je naznačené overovanie jednej z hypotéz v rámci realizovaného prieskumu.

Kľúčové slová: informačno – komunikačné technológie, región

Úvod

V rámci riešenia projektu GAMA/10/1 „Vplyv informačno-komunikačných technológií (IKT) na marketingovú komunikáciu v regióne“, bol na Fakulte manažmentu, Katedre marketingu a medzinárodného obchodu Prešovskej univerzity v Prešove, realizovaný, na jeho zistenie, prieskum. V predkladanom príspevku je naznačené overovanie jednej z hypotéz v rámci realizovaného prieskumu.

Materiál a metóda

Projekt GAMA/10/1 mal za úlohu zistiť skutkový stav využívania informačno-komunikačných technológií - IKT v marketingovej komunikácii samospráv a predostrieť návrhy na ich aktívnejšie využívanie. Keďže informatizácia spoločnosti založenej na znalostiach je jednou zo základných priorít Európskeho spoločenstva, informačné a komunikačné technológie patria medzi oblasť podporovaných nielen na politickej úrovni ale aj na technologickej.

Aplikácia regionálneho marketingu do činnosti a rozhodovania samosprávnych jednotiek patrí medzi prostriedky, ktorými je možné dosiahnuť sociálno-ekonomický rozvoj regiónov vo všeobecnosti, naplnenie potrieb jeho obyvateľov a zmiernenie regionálnych disparít.

Podstatou projektu bolo jeho zistenie a predloženie prípadných návrhov na ich, aktívnejšie využívanie. Postup riešenia pre dosiahnutie vytýčených cieľov pozostával z dvoch etáp. V **prvej etape** bolo dôležité vytvoriť teoretickú základňu, pripraviť dotazník a vybrať respondentov. Po výbere respondentov im bol elektronickou formou tento dotazník distribuovaný. Cieľom prvej etapy riešenia projektu bolo potrebné v jej priebehu získať dostatočný počet relevantných informácií z oblasti využívania informačno – komunikačných technológií, marketingovej komunikácie v regióne. **Druhá etapa** predstavovala samotné spracovanie údajov z dotazníkov, vykonanie analýz definovaných problémov a využitie

výsledkov prieskumu formou ich prezentácie na vedeckých konferenciách a publikovaním v odborných a vedeckých časopisoch.

Samotný prieskum bol realizovaný v Prešovskom samosprávnom kraji. Pri výbere respondentov bola zohľadnená skutočnosť, že sídlo domovskej univerzity je mesto Prešov.

Z 13 okresov Prešovského samosprávneho kraja bol vybraný okres Prešov, ktorého rozloha je 934 km², počet obyvateľov okresu je 165 613 (Štatistický úrad SR k 31.12.2007) a nachádza sa v ňom 89 obcí a dve mestá, ďalej boli do prieskumu zahrnuté všetky mestá Prešovského samosprávneho kraja, spolu je ich 23.

Dotazník pozostával z **troch častí**. **Prvá časť** sa týkala všeobecných otázok, využívania IKT v samosprávnych jednotkách a činností, pri ktorých sú IKT využívané. V **druhej časti** boli otázky zamerané na využívanie eurofondov a informatizáciu samosprávy a **záverečná časť** sa týkala marketingovej komunikácie. Spolu bolo položených respondentom 102 otázok, v postupne zasielaných troch častiach prieskumu. Návratnosť dotazníkov bola 29,4%, použiteľnosť, pre ich nesprávne alebo neúplné vyplnenie bola 25,4%.

Otázky v prvej časti dotazníkového prieskumu boli rozdelené na :

- A. Všeobecné otázky
 - B. Využívanie informačných a komunikačných technológií v inštitúcií
 - C. Činnosti pri ktorých využívate informačné a komunikačné technológie
- Pre zistenie skutočného stavu vo využívaní IKT samosprávami, boli ku každej časti priradené hypotézy. Pre časť A ich bolo 12 niektoré z nich boli ešte delené, v časti B ich bolo 6.

V druhej časti prieskumu, oblasti zameranej na využívanie eurofondov bolo postavených 6 hypotéz a v oblasti informatizácie samosprávy 8 hypotéz, kde niektoré boli tiež delené. Záverečná časť prieskumu, ktorá sa týkala marketingovej komunikácie v samospráve bola tvorená 3 hypotézami.

V príspevku sú uvedené, ako príklad vyhodnotenia prieskumu, otázky bez možných odpovedí prvej časti v bode A (možnosti odpovedí sú v tabuľke)

A. Všeobecné otázky

1. Počet pracovníkov v inštitúcií
2. Z toho: počet tých, ktorý priamo používajú IKT
3. Ich prevažujúca veková kategória
4. Prevažujúce pohlavie
5. Pripojenie na internet na každom pracovisku
6. Zručnosti pracovníkov v práci s:
 - a) Operačným systémom MS Windows
 - b) Textovým editorom MS Word
 - c) Tabuľkovým kalkulátorom MS Excel
 - d) Multimédiami - spracovanie obrazu, zvuku, video
 - e) Prezentačným softvérom MS PowerPoint
 - f) Internetom - web prehliadač, e-mail
 - g) Iné
7. Ako dlho používate internet vo vašej inštitúcií?
8. Ako často používate internet vo vašej inštitúcií?
9. Ako dlho používate e-mail?
10. Ako často pracujete s e-mailom?
11. Ako často využívate jednotlivé typy aplikácií?
 - a) Textový editor MS Word
 - b) Tabuľkový kalkulátor MS Excel
 - c) Multimédia - spracovanie obrazu, zvuku, video ...
 - d) Prezentačný softvér MS PowerPoint

- e) Iné, napíšte aké
12. Je vo vašej inštitúcii záujem zo strany pracovníkov o ďalšie vzdelávanie v oblasti IKT?
13. Aký kurz by vám viac vyhovoval, dištančný, kde sa študuje samostatne alebo klasické školenie?
14. Ak máte o ďalšie vzdelávanie v oblasti IKT záujem, je to niektorá z týchto tém?
- Používanie PC a správa súborov - MS Windows
 - Textový editor - MS Word
 - Tabuľkový kalkulačtor MS Excel
 - Prezentačný softvér MS PowerPoint
 - Internet - web prehliadač, e-mail
 - Iné, napíšte aké

Niekoľko výsledkov prieskumu

Poznámka: ako zdroj pre spracovanie všetkých tabuliek a grafov slúžili výsledky dotazníkového prieskumu; všetky tabuľky a grafy sú výsledkom vlastného spracovania vedúcej projektu a zároveň autorky článku.

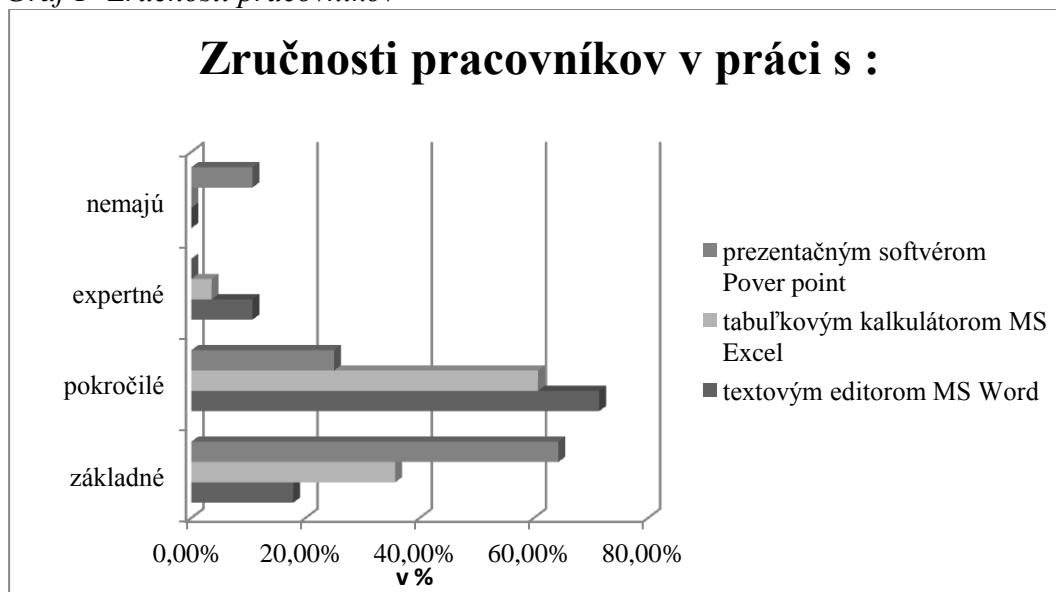
Jedna z obsiahlejších otázok bola otázka č.6 v spojitosti s otázkou č.11. V tabuľke č. 1 a na grafe č.1 sú prezentované výsledky zručnosti pracovníkov v práci s textovým editorom MS Word, tabuľkovým kalkulačtorom MS Excel a prezentačným softvérom PowerPoint.

Tab.1- Zručnosti pracovníkov - otázka č. 6

Zručnosti pracovníkov v práci s :	Počet miest/obcí					
	Textovým editorom MS Word		Tabuľkovým kalkulačtorom MS Excel		Prezentačným softvérom MS PowerPoint	
	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %
Základné	5	17,9	10	35,7	18	64,3
Pokročilé	20	71,4	17	60,7	7	25,0
Expertné	3	10,7	1	3,6	0	0
Nemajú	0	0	0	0	3	10,7
Celkom	28	100	28	100	28	100

Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 1- Zručnosti pracovníkov



Zdroj: vlastné spracovanie

Základné zručnosti pracovníkov samosprávnych úradov sú vo využívaní textového editora MS Word a tabuľkového kalkúlatora MS Excel hlavne v rozpätí základné - pokročilé, čo dáva predpoklad pre ďalšie vzdelávanie pracovníkov v oblasti IKT.

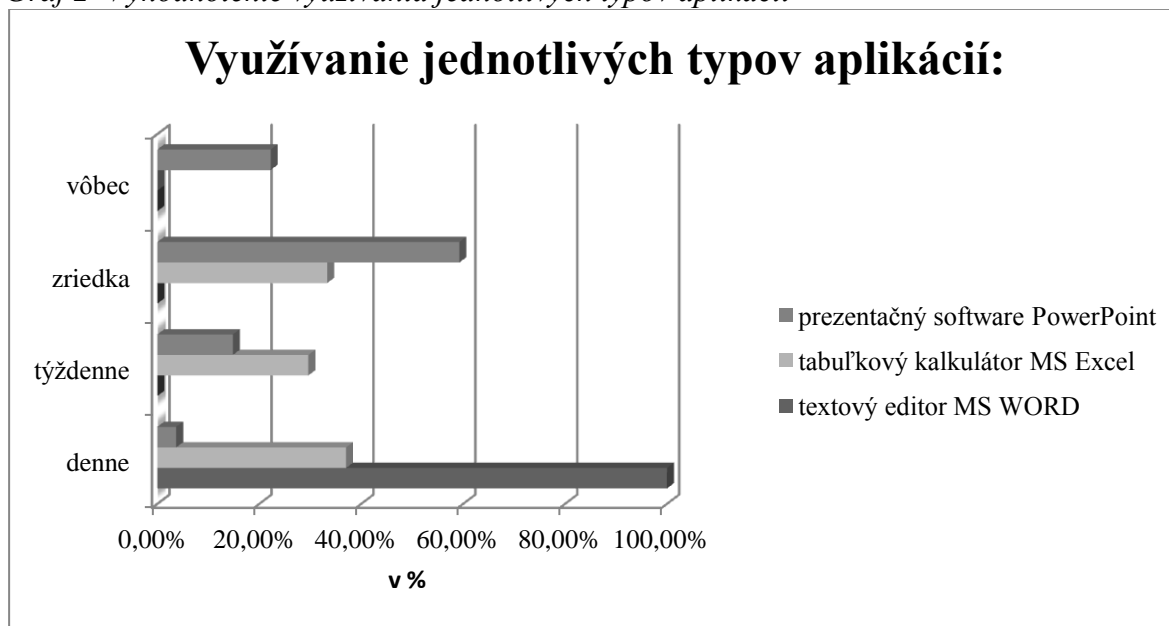
V tabuľke č.2 a na grafe č.2 je vyhodnotenie využívania jednotlivých druhov aplikácií.

Tab.2- Vyhodnotenie využívania jednotlivých typov aplikácií - otázka č. 11

Využívanie jednotlivých typov aplikácií:	Počet miest/obcí					
	Textový editor MS Word		Tabuľkový kalkúlatör MS Excel		Prezentačný softvér MS PowerPoint	
	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %	Absolútne vyjadrenie	Vyjadrenie v %
Denne	28	100	10	37,0	1	3,7
Týždenne	0	0	8	29,6	4	14,8
Zriedka	0	0	9	33,4	16	59,3
Vôbec	0	0	0	0	6	22,2
Celkom	28	100	27	100	27	100

Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 2- Vyhodnotenie využívania jednotlivých typov aplikácií



Zdroj: vlastné spracovanie

Výsledky prieskumu boli spracované aj rôznymi štatistickými metódami. K otázke č.6 bola postavená hypotéza H6: Predpokladám súvis medzi vekom pracovníkov, ich počtom a ich zručnosťami v práci s:

H6₁ - operačným systémom MS Windows

H6₂ - textovým editorom MS Word

H6₃ - tabuľkovým kalkulačorom MS Excel

H6₄ - multimédiami - spracovanie obrazu, zvuku, video

H6₅ - prezentačným softvérom MS PowerPoint

H6₆ - internetom - web prehliadač, e-mail

Pre overenie hypotézy H6 bol použitý Friedmanov test, ktorý slúži na porovnanie viacerých výberov. Základným výstupom tohto testu je priemerné poradie, na porovnanie však lepšie slúžia hodnoty mediánov (stredné hodnoty), prípadne priemerov. O štatistickej významnosti hovorí hodnota chí-kvadrátu a p, čo v tomto prípade pri $p=0,000$ znamená, že medzi týmito zručnosťami je významný rozdiel.

Záver

V závere tejto krátkej ukážky je potrebné konštatovať, že aj napriek tomu, že očakávania, týkajúce sa **spolupráce respondentov** v dotazníkovom prieskume neboli splnené tak, ako sa predpokladalo, je možné utvoriť si základný obraz využívania IKT v oblasti pôsobenia samospráv vo vybranom regióne a konštatovať, že:

- prieskum priniesol relevantné výsledky v oblasti využívania IKT v pôsobnosti práce samosprávnych jednotiek
- že samosprávy, v rámci svojich finančných možností, aktívne využívajú pri svojej práci nové trendy v marketingovej komunikácii - IKT
- že IKT využívajú všetky samosprávy, ktoré sa zúčastnili prieskumu a v marketingovej komunikácii prevládajú www stránky, tlačoviny a akcie v rámci zvyklostí toho - ktorého regiónu.

Takto získané skúsenosti je tiež možné využiť predovšetkým v pedagogickom procese tak, aby u študentov bola podporovaná spolupatričnosť so svojim mestom/obcou, regiónom, aby prejavovali väčší záujem o veci verejné.

Zoznam literatúry

- FORET,M.2008:Marketingový průzkum: Poznáváme své zákazníky. Prvé vydanie. Brno: Computer Press, a.s. ISBN 978-80-251-2183-2
- FORET,M.-STÁVKOVÁ,J.2003:Marketingový výzkum: Jak poznávat své zákazníky. Prvé vydanie. Praha: Grada Publishing a.s. ISBN 80-247-0385-8
- LITAVCOVÁ, E.- PAVLUŠ, M.- SEMAN, J.-TŮRŮK,C.2010: Štatistika. Prvé vydanie. Prešov: PU v Prešove, Fakulta manažmentu. ISBN 978-80-555-0138-3
- LOVAŠ, L.2001: Metódy výskumu pre verejnú správu. Košice: FVS UPJŠ.ISBN 80-7097-478-8
- RIMARČÍK, M.: Základy štatistiky. Prešov: Fakulta zdravotníctva a sociálnej práce bl. P. P. Gojdiča. ISBN 80-969449-2-4

Adresa autorky

Ing. Miriam Horváthová PhD.

Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Katedra marketingu a medzinárodného obchodu
Konštantínova 16
080 01 PREŠOV
Slovenská republika
miriam.horvathova@unipo.sk
mhorvathova75@gmail.com

Cloud Computing v miestnej samospráve

Peter Schmidt – Jaroslav Kultán

Abstract: Cloud computing is one of the new technologies of active use of information technologies, which allow a wide use of IT in different areas. In the Slovak Republic are 2928 municipalities' and more of 700 which of them does not have webpage. Many of them are a low level and do not provide sufficient information for the population. Many municipalities are settlers of the medical and social facilities, child care facilities, schools, etc. Just use cloud could contribute to the improvement of information security of the individual services.

Keywords: Cloud computing, Government, services and tasks of the Government, information systems, project /creation/ of an information system, **Informatization of self-government in the Information Society**

Abstrakt: Cloud computing je jednou z nových technológií aktívneho využívania informačných technológií, ktoré umožňujú široké využívania IT v rôznych oblastiach. V Slovenskej republike je 2928 obcí, z ktorých vyše 700 nemá svoju stránku a mnohé ju majú na nízkej úrovni a neposkytujú dostatočné informácie pre obyvateľov. Mnohé obce sú zriaďovateľmi zdravotníckych a sociálnych zariadení, predškolských zariadení, škôl a pod. Práve využívanie cloudu by mohlo prispieť ku skvalitneniu informačného zabezpečenia jednotlivých služieb.

Kľúčové slová: Cloud computing, samospráva, služby a úlohy samosprávy, informačné zabezpečenie, tvorba informačného systému, Informačné systémy v samospráve

Východiská Cloud Computingu

Čarovné mračná či oblaky rozdúchávajú intenzívne diskusie o možnostiach, prínosoch či ich nevýhodách. Cloud Computing (CC) je v posledných rokoch snáď najčastejšie skloňované slovné spojenie. Ide o módny trend alebo naozaj životaschopné riešenie? Odpoveď nie je jednoznačná. Ak sa o niečom veľa hovorí sme náchylnejší vidieť hlavne silné stránky. Pri CC sú tieto silné stránky naozaj markantné. Nesmieme ale zabudnúť ani na slabé stránky CC, ktoré sú nezanedbateľné. Čo vlastne CC v skutočnosti je, vďaka čomu má takú popularitu?

Keď sa pozrieme v spomienkach cca 15 rokov dozadu, určite sa nám vynoria vtedajší vizionári a niektoré firmy, ktoré už vtedy presadzovali technológiu „tenkých klientov“. Tvrdili, že nadišiel čas, aby sme zahodili svoje „nadupané“ PC a zaobstarali si odľahčené PC v ktorom nebude ani pevný disk, lebo ho nebudeme potrebovať. Všetko bude na nete a v počítači nebude ani len operačný systém a najdôležitejšou súčiastkou bude sieťová karta. Dnes už vieme, že tieto vízie sa vtedy nemohli naplniť z viacerých dôvodov:

1. Internetové technológie boli ešte v počiatkoch,
 2. Samotný výkon vtedajších PC sa s výkonom súčasných zmysluplne nedá porovnať,
 3. OS a sieťové OS neboli technologicky pripravené,
 4. Odohrával sa „boj štandardov“ a nebolo jasné ktoré štandardy sa presadia a ktoré sa vytratia.
- V súčasnosti je situácia úplne odlišná. Všetky vyššie uvedené prekážky sú už prekonané a dá sa povedať, že IT sú už technologicky pripravené. Za tie roky sa aj vízie trochu upravili, ale základná myšlienka, že nemusím mať všetok softvér na svojom PC zostala. Na internete môžeme nájsť desiatky definícií CC a to práve preto, že ide v skutočnosti o evolučnú etapu vo vývoji informačných technológií. Na tomto mieste bude vhodnejšie

miesto niektorej definície Cloud Computingu uviesť tie základné vlastnosti, ktoré považujeme za najdôležitejšie.

- Základná myšlienka vychádza z technológie tenkých klientov.
- Využívajú sa technológie distribuovaného spracovania dát.
- Nevyžaduje sa hardvérová homogénnosť, len podpora internetových štandardov.
- Používateľ na svojom PC nemusí mať nainštalovaný konkrétny softvér, prístupuje k nemu cez webové rozhranie alebo špeciálneho klienta.
- Pre používateľa sú skryté fyzické umiestnenia zdrojov a javia sa mu akoby pracoval na lokálnom počítači.
- Vytvorené súbory sú uložené v úložiskách prevádzkovateľa cloudu, aj keď je možnosť lokálneho uloženia súboru.
- Umožňuje v prípade potreby flexibilne škálovať výpočtovú a úložnú kapacitu.
- Kľúčová myšlienka, že sa platí len za skutočnú spotrebu, už neplatí.

V súčasnosti v organizáciách či už komerčných alebo nekomerčných, musí manažment zabezpečiť pre svojich pracovníkov výpočtovú techniku potrebnú pre ich prácu. Vzhľadom na to, že v posledných rokoch značne poklesla cena polovodičových súčiastok a tým aj výpočtovej techniky, ústredným problémom už nie je hardvér ale softvér. Pri špecializovanom softvéri je táto otázka ešte zaujímavejšia. Ďalší problém, ktorý musí manažment riešiť je aktuálnosť používaného softvérového vybavenia a samozrejme prislúchajúci servis. Všetky náklady súvisiace so zaobstaraním, prevádzkou a údržbou výpočtovej techniky sa v určitých prípadoch dajú s využitím CC značne zredukovať.

Architektúra Cloud Computingu

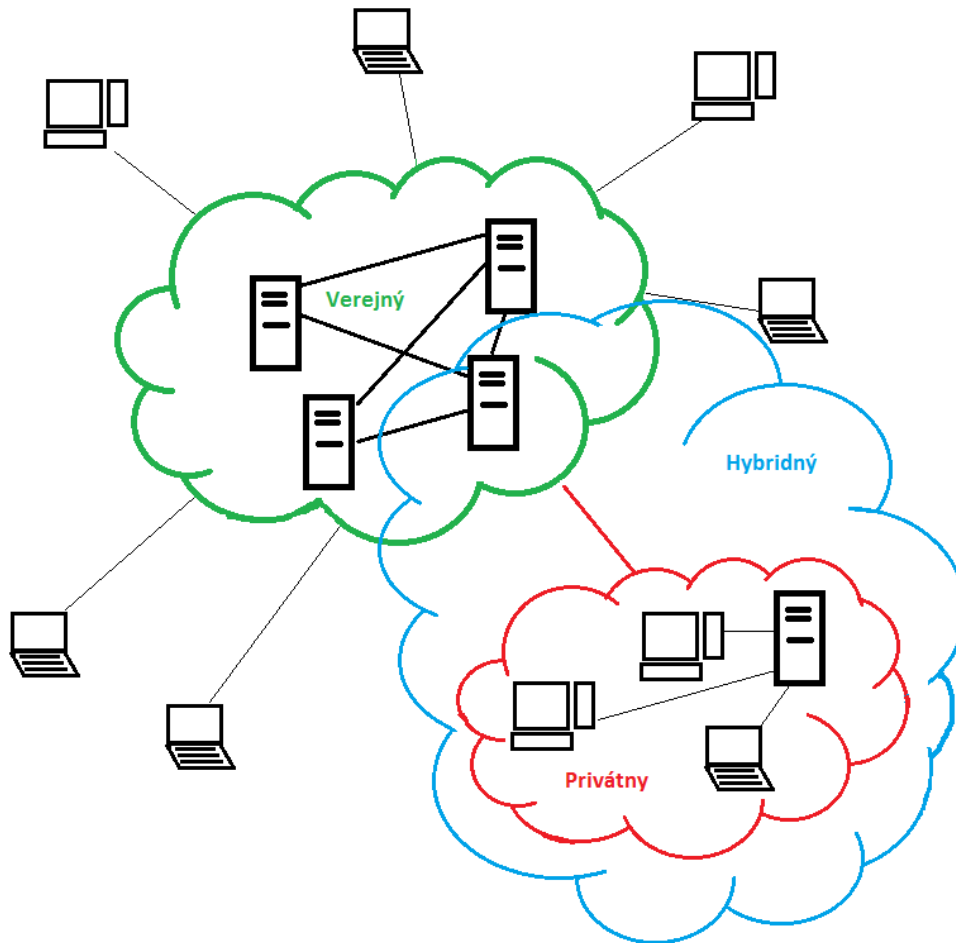
Architektúra je na prvý pohľad veľmi jednoduchá. Čo ale býva na pohľad jednoduché, spravidla skrýva zložitú infraštruktúru a nie je to inak ani pri CC. V princípe môžeme hovoriť o 3 hlavných častiach CC a to:

1. Používateľská časť tzv. Front end.
2. Prepojovacia časť, spravidla internet.
3. Technologická alebo hardvérová časť tzv. Back end.

V používateľskej časti sa nachádza počítač používateľa na ktorom beží aplikácia potrebná pre prístup do cloudu. V závislosti od typu cloudu sa môžu odlišovať aj používateľské rozhrania. Každý prevádzkovateľ cloudu v súčasnosti vyvíja vlastné používateľské rozhranie, ale časom sa aj v tomto segmente bude štandardizovať. Nepísaným pravidlom zatiaľ je, že pri verejných cloudoch nie je potrebná inštalácia špeciálneho interfejsu a postačuje len obyčajný webový prehliadač. Väčšina v súčasnosti používaných cloud aplikácií ako je gmail, či google apps. vystačí s IE, Firefoxom, Operou či Chromom. Back endovú časť tvorí samotné mračno v ktorom sú pred očami používateľa skryté všetky zdroje. Takto pracujú v princípe skoro všetci poskytovatelia e-mailových služieb dostupných cez web. Uvedomili ste si, že cloud využívate už roky?

Centrálny server cloudu riadi celý systém, má administrátorskú funkciu. Kontroluje trafic dátových tokov a dopyt používateľov, tak aby všetky procesy prebiehali plynulo. Umožňuje to spravidla „load balancing“ systém, ktorý v samotnom cloud systéme býva implementovaný a slúži na vyvažovanie záťaže. Riadi sa súborom pravidiel nazývaných protokoly a používa špeciálny typ softvéru tzv. middleware. Middleware umožňuje počítačom v sieti vzájomnú komunikáciu. Nakoľko väčšinu času jednotlivé servery nepracujú na plný výkon, čiže majú nevyužitý výpočtový potenciál, zaviedla sa technológia zvaná serverová virtualizácia, ktorá zabezpečí beh viacerých serverov na jednom fyzickom zariadení. Tým sa znižuje potreba dodatočného hardvéru. Iná situácia je ale v prípade úložiska, keďže na úložisku servera prevádzkovateľa cloudu sa dokument resp. vo všeobecnosti súbor uchová aj v prípade, že si ho používateľ uložil lokálne. Vzhľadom k tomu, že je väčšina cloudovských aplikácií spoplatňovaná, prevádzkovateľ musí zabezpečiť uložené údaje zálohovaním, čo rapidne

zvyšuje nároky na kapacitu pamäťových médií. V súčasnosti rozoznávame dva základné typy cloudovskej infraštruktúry a to privátny a verejný cloud. Z týchto dvoch typov sú odvodené cloudy hybridné a komunitné. Verejné cloudy poskytujú svoje služby návštevníkom buď zdarma alebo za úhradu. Pri privátnych cloudoch ide spravidla o komerčné, firemné cloudy, kam je prístup možný len po autorizácii a autentifikácii. Pri týchto cloudoch sa najčastejšie spoplatňuje paušálne za jeden počítač. Hybridné cloudy vznikajú prienikom, ako je to vidno aj na obrázku 1. Špeciálnou skupinou cloudov sú komunitné cloudy, kde je infraštruktúra zdieľaná v rámci niekoľkých organizácií. Práve tento typ cloudov má podľa nášho názoru najväčšiu perspektívu využitia v štátnej správe a miestnej samospráve.



Obr. 1 Schéma Cloud Computingových prostredí

Spoločnosti poskytujúce cloudové riešenia sa zameriavajú 3 typy.

- softvér ako služba (SaaS – Software as a Service),
- platforma ako služba (PaaS – Platform as a Service),
- infraštruktúra ako služba (IaaS – Infrastructure as a Service).

Softvér ako služba je najčastejšie používaný typ. Poskytovateľ používateľom umožní využívať jeho softvér na základe licenčnej zmluvy. Tento typ je najviac preferovaný v prípadoch keď organizácia potrebuje pre svoju činnosť špecializovaný, drahý softvér a vďaka cloud riešeniu dokáže ušetriť značné prostriedky. Typickým príkladom sú poskytovatelia e-mailových služieb.

Platforma ako služba zahŕňa pre zákazníka iba platformu, alebo skupinu riešení. Zvyčajne obsahujú prostriedky pre podporu celého životného cyklu tvorby a poskytovania webových aplikácií a služieb. Tieto riešenia sú dostupné aj u nás niekoľko rokov. Ako príklad môžeme uviesť poskytovateľov webhostingových služieb.

Infraštruktúra ako služba je dosť špecifický typ a preto je aj najmenej využívaný. Poskytovateľ zabezpečí pre používateľa (spravidla organizáciu) hardvérové prostriedky, prevádzku a údržbu serverov, sieťových zariadení, úložného priestoru a zálohovania. Používateľ má takmer neobmedzený prístup ku všetkým zdrojom na ktorých si vytvára vlastný aplikačný softvér. Ako príklad môžeme spomenúť prenájom virtuálnych serverov.

Výhody CC

- Rýchle nasadenie – od rozhodnutia po spustenie nie sú potrebné mesiace či týždne, ale len rádo hodiny
- Vysoká škálovateľnosť – zdroje majú virtuálny charakter, výsledný potenciál cloudu nie je limitovaný výkonnosťou lokálnych počítačov používateľa ale len výkonnosťou cloudu,
- Eliminácia nákladov na správu a údržbu – vďaka vzdialenej správe podstatná časť aktivít spojená s údržbou prechádza na poskytovateľa. O aktualizáciu hardvéru aj softvéru sa stará poskytovateľ
- Pružnosť – poskytovatelia cloudových riešení sú schopní reagovať na požiadavky používateľa a takmer okamžite poskytnúť potrebné zdroje,
- Úspora elektrickej energie – znížením počtu serverov ako aj výmenou tučných klientov za tenkých klientov sa dá radikálne znížiť spotrebu elektrickej energie,
- Zdieľanie zdrojov – implementácia load balancingu umožňuje lepšie rozdeľovať výkon medzi jednotlivých používateľov.
- Prístup k súborom z hocikákeho miesta s internetovým pripojením

Nevýhody CC

- Závislosť na poskytovateľovi – organizácia ktorá vsadí na cloud stráca možnosť rozhodovať, ktorú verziu softvéru bude používať.
- Zlá komunikácia - čím väčší je poskytovateľ, tým horšie sa s ním komunikuje a vyjednávajú podmienky.
- Nie je vhodný pre všetky organizácie. Menšie organizácie musia počítať s tým, že poskytovateľ môže zvýšiť ceny svojich služieb, v horšom prípade zbankrotovať. Zmena na nového poskytovateľa je spravidla veľmi nákladná,
- Všeobecne zlá reputácia cloud computingu. Neexistujú skoro žiadne dlhodobé a spoľahlivé odporúčania ohľadom používania technológie cloudu. Aj samotné používanie cez internet vyvoláva veľa otázok ohľadom bezpečnosti dát,
- Migračné náklady – zmena platformy najmä pri veľkých firmách je pomerne drahá záležitosť a návratnosť nákladov nemusí byť rýchla.
- Menej funkcií a horšia stabilita – SaaS riešenie v porovnaní s väčšinou desktopových riešení poskytuje menej funkcií.
- Závislosť na prenosových linkách – je jedným z najväznejších nevýhod. V prípade výpadku firemného internetového spojenia je nefunkčná celá firemná infraštruktúra.
- Odlišný právny poriadok poskytovateľa a používateľa – problém nastáva ak poskytovateľ a používateľ nesídlí v jednom štáte a každý sa musí riadiť miestnou legislatívou, ktoré si môžu protirečiť.
- Nutnosť s internetového pripojenia.

- Strategické alebo tajné dokumenty organizácie sa nemôžu na cloude spracovávať, lebo k nim má prístup prevádzkovateľ cloudu.

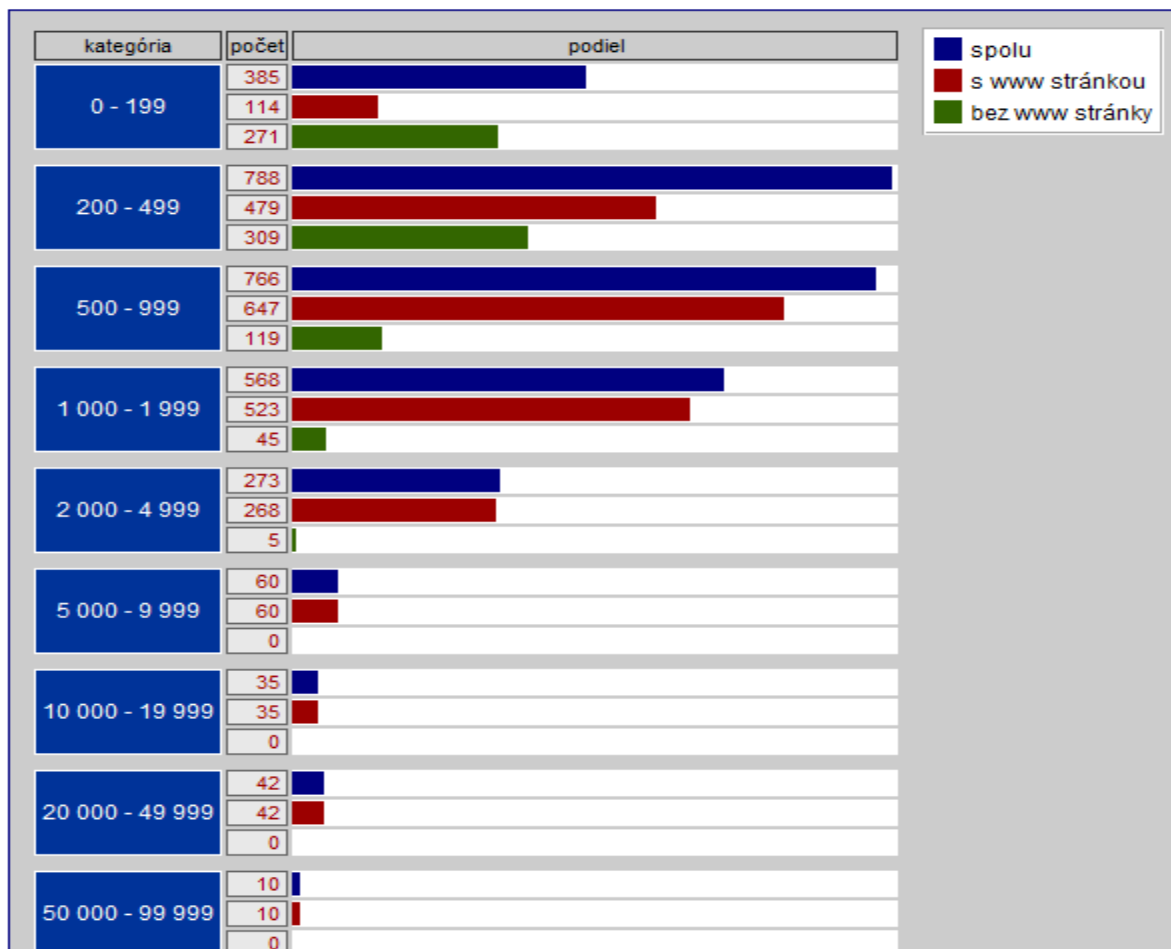
Možnosti využitia CC v miestnej samospráve

Vychádzajúc z uvedených charakteristík, výhod a nevýhod, vidíme značný priestor pre aplikáciu Cloud computingu v miestnej samospráve. Do úvahy prichádzajú predovšetkým obce s veľmi nízkymi rozpočtami, ale aj ostatné obce a mestá. Základnou otázkou je aký druh Cloudového riešenia by prichádzal do úvahy. Vzhľadom k tomu, že musí byť zabezpečená dostupnosť a určitá miera „súkromia“, najvhodnejším sa javí komunitný cloud.

Prevádzkovateľom tohto cloudu by mohla byť vláda alebo iná verejná autorita napr. ZMOS alebo iný orgán štátnej správy, ale nemožno vylúčiť ani súkromnú organizáciu.

Orgány miestnej samosprávy v mnohých prípadoch nemajú dostatočné technické ani programové vybavenie na poskytovanie informácií občanom, na zavádzanie elektronických služieb do každodenného života. V Slovenskej republike je skoro 3000 orgánov miestnej samosprávy, z ktorých vyše 700 nemá ani len vlastnú stránku. Okrem toho, mnohé dediny nemajú štandardné poskytovanie údajov týkajúcich sa činnosti samosprávy. Často, aj keď zo strany samospráv a aj obyvateľstva by mohol byť záujem o poskytovanie informácií, tieto nemajú ani personál a ani technické prostriedky na tvorbu Informačného systému samosprávy.

Nasledovný graf (Obr. 2) zobrazuje podiel obcí so stránkami v závislosti od počtu obyvateľov. Analýza poukazuje na fakt, že malé obce majú problém s vytvorením www stránky. Čím väčšia obec, tým ľahšie vytvára svoju stránku. Avšak podiel týchto obcí na celkovom počte obcí je podstatne menší. Hlavným problémom okrem samotnej tvorby stránky je aj obsah týchto stránok.



Obr. 2 Podiel obcí s www stránkami v závislosti od počtu obyvateľov

V najbližšom období je nevyhnutné vykonať analýzu obsahu stránok jednotlivých obcí, ich grafického usporiadania a tiež možností zobrazenia a tvorby jednotlivých právnych aktov obce. Práve malý počet obyvateľov v obci je predpokladom, že v týchto obciach nemusí byť dostatočne právne vzdelaný obyvateľ, ktorý by pracoval v obecnom úrade. Pre tieto obce by bolo veľkým prínosom vytvorenie IS, ktorý by umožňoval nielen tvorbu stránky ale aj tvorbu jednotlivých dokumentov a ich zverejňovanie v súlade s požiadavkami zákona. V súčasnosti prebieha proces informatizácie samospráv, avšak tento proces si vyžaduje ešte veľa času a prostriedkov na zakúpenie príslušného technického vybavenia a tiež vývoj IS pre jednotlivé samosprávy. Realizácia cloudu, ktorý by umožnil samosprávam nielen umiestnenie svojho IS a/ale aj priebežnú správu daného systému. V tomto prípade by mohlo ísť o softvér ako služba (SaaS – Software as a Service), a aj infraštruktúru ako službu (IaaS – Infrastructure as a Service).

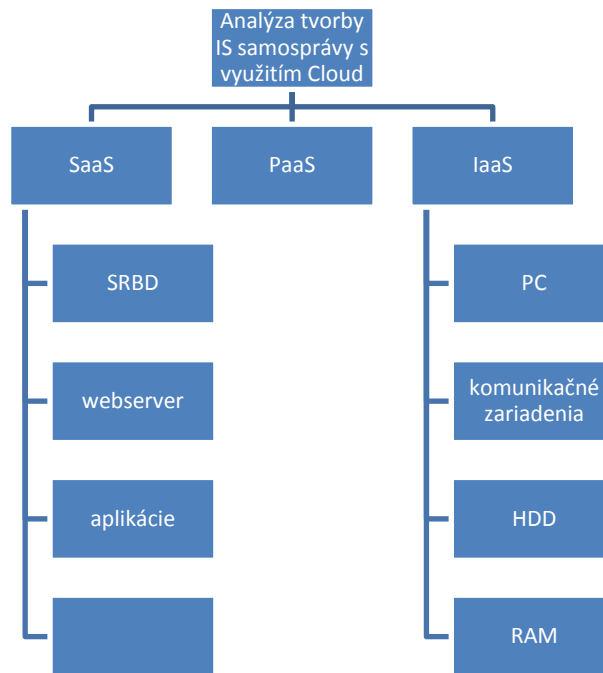
Realizácia IS pre orgány samosprávy

Vytvorený cloud by obsahoval vytvorenú štruktúru virtuálneho technického vybavenia pre tvorbu IS. Na tomto zariadení by bolo inštalované programové vybavenie vrátane systému bázy dát a internetovej webovej stránky pre jednu obec. Každá obec, ktorá by mala záujem o vytvorenie štandardného vlastného IS by bola prenajímateľom jednotlivých služieb a štruktúry (obr. 3). Hoci celková cena tvorby IS pre samosprávny orgán by mohla byť pre jednu obec drahým riešením, viacnásobné využitie daného riešenia by mohlo prispieť k zníženiu ceny pre viacerých záujemcov. Problémom by mohlo byť využívanie infraštruktúry. V danom prípade ide o prenájom virtuálneho stroja s kapacitou potrebnou pre

riešenie problémov danej obce. Pred realizáciou daného riešenia je potrebné urobiť komplexnú analýzu ceny, t.j. vyplniť tabuľku podobnú na Tab. 1 – za prenájom a nákup technických prostriedkov. Treba však podotknúť, že aj prípadné zvýšenie ceny prenájmu by mohlo byť prípustné ak by obec mala problémy so získaním správcu daného systému.

Tab. 1 Ekonomické vyhodnotenie využiteľnosti cloudu

Typy cloudu	využitie cloudu	podrobný názov položky	vlastný IS	cloud	
IaaS	serverové riešenie	server - hardvér			
		komunikačné zariadenie			
		zálohový napájací zdroj			
		zrkadlenie diskov, zdvojenie diskov			
		OS a aplikačné servre	Windows server, Linux server, Web servery - Apache, IIS		
		prevádzka	údržba IS		
			priebežné rozšírenie RAM		
			priebežné rozširovanie HDD		
			zálohovanie dát		
Paas	vývoj DBS	MySQL, MS SQL atď.			
	vývoj webaplikácie	CRM			
	vývoj špecializovaných programov	kriptovacie jazyky PHP, ASP, Java script, Ruby on Rails atď.			
SaaS	základné aplikačné vybavenie	Office 365, Google Apps.			
	špeciálne programy	deokonferencie, poštové služby iné programy			



Obr. 3 Zoznam cloud technológií využívaných v rámci cloudu samosprávy

Základné úlohy IS miestnej samosprávy

Orgány samosprávy na miestnej úrovni plnia viacero funkcií a okrem toho môžu byť zriaďovateľom viacerých organizácií na miestnej úrovni. Okrem zverejňovania listín, objednávok, faktúr, uznesení a iných dokumentov, samosprávy môžu prevádzkovať aj IS pre jednotlivé organizácie, ktoré sú v ich kompetencii.

K základným organizáciám v správe samosprávy môžu patriť predškolské zariadenia, základné školy, domy sociálnych služieb /domovy dôchodcov, penzióny pre starších občanov/, športové a kultúrne organizácie a pod. Všetky tieto systémy môžu potrebovať základné informačné vybavenie, ktorého tvorba si vyžaduje nemalé náklady. Taktiež aj nákup príslušných technických zariadení môže byť významnou položkou v rozpočte. Práve riešenie otázky nákupu samostatného vybavenia alebo využívanie cloudu môže byť jednou z ciest znižovania finančnej náročnosti prevádzky daných zariadení.

V súčasnosti nie je možné odhadnúť náklady na tvorbu takéhoto systému alebo tvorbu riešenia pre viacero používateľov formou cloudu. Myslíme si, že tento odhad môže byť dôležitou úlohou, ktorú môže riešiť katedra informatiky v spolupráci so svojim partnermi nielen v rámci SR ale aj formou zahraničnej spolupráce.

Záver

Návrh a realizácia systému, ktorý by mohol poskytovať ucelené riešenia IS samosprávy zamerané na plnenie základných a sprostredkovaných služieb formou cloudu môže byť jednou z ciest rozvoja informatizácie samosprávnych orgánov. Ďalší rozvoj v tejto oblasti bude závisieť od priamej spolupráce orgánov samosprávy a tvorcov cloud riešení pre tieto samosprávy. Ako bolo uvedené vyššie, ešte atraktívnejšou oblasťou využívania cloudu bude riešenie problémov predškolských zariadení, základných škôl a sociálnych zariadení. Nakoľko všetky tieto organizácie sú v zriaďovateľskej kompetencii miestnych samospráv a ich činnosti sú veľmi podobné, predpokladáme, že vytvorenie štandardného informačného prostredia bude prínosom nielen pre jednotlivé samosprávy, ale pre všetky podobné organizácie.

V oblasti vzdelávania veľkú úlohu má príprava moderných vzdelávacích a študijných materiálov. Mnohí učitelia nemajú možnosť vytvoriť kvalifikované materiály, ktoré by zohľadňovali prudký rozvoj spoločnosti na začiatku 21. storočia. Pre skvalitnenie študijných materiálov a ich didaktického využitia je tiež možné využívať cloud riešenie.

Zavedenie cloud technológií pre rozličné oblasti života spoločnosti má svoje prednosti, avšak jedným zo smerov jeho rozvoja je tvorba štandardných riešení pre viacerých potencionálnych používateľov, ktorí budú aj následnými zákazníkmi. Realizácia takýchto riešení môže byť ekonomicky rentabilnou a môže priniesť rozvoj jednotlivých oblastí.

Zoznam literatúry

GRELL, M. - BANDURIČ, I. 2011. Nová koncepcia riadenia v územnej samospráve. In *Ekonomické aspekty v územnej samospráve : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie* [elektronický zdroj]. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011. ISBN 978-80-7097-863-4, s. 43-50. VEGA 1/0261/10.

Web stránka Zeom sro. dostupné na internete <https://www.zeom.sk/sk/cloudcomputing>

Web stránka kiwiky dostupné na internete http://kiwiki.fmtnuni.sk/mediawiki/index.php/Cloud_computing

Adresa autorov

Ing. Mgr. Peter Schmidt, PhD.

KAI FHI

Ekonomická univerzita

Dolnozemska cesta 1

Bratislava

E-mail: peter.schmidt@euba.sk

Tel: 00421 903 437759

Dr. Jaroslav Kultán, PhD.

KAI FHI

Ekonomická univerzita

Dolnozemska cesta 1

Bratislava

E-mail: jkultan@euba.sk

Manažment informačnej bezpečnosti vo verejnej správe v podmienkach miestnych samospráv

Beáta Stehlíková – Pavel Horovčák

Abstract: Information is critical to the operation of organization. Protecting information assets is a matter of giving confidence to any interested parties. Small enterprises have no free resources to protect information assets. They choose the network provider depending on location of enterprise. Security of their web site and e-mail communication is depending on web hosting security. This contribution deals with information assets, security threats and real risks for assets at local governments. Common of security gaps are caused by unappreciated important of information security management.

Keywords: information security, information assets

Abstrakt: Informácie hrajú dôležitú úlohu v činnosti každej organizácie. Na ich zabezpečenie je potrebné nastavenie systému nakladania s nosičmi informácií, starostlivosti o technické zariadenia, ktoré slúžia na prístup k informáciám a dodržiavania princípov na ochranu organizácie pred vznikom škôd v oblasti informácií. Ochrana informačných aktív je dôležitý prvok vo vzťahu ku všetkým zainteresovaným stranám. Príspevok sa zaoberá normami ISO radu 27000 (uvádza ich prehľad v ISO, STN a ČSN), klasifikovaním informačných aktív pre verejnú správu a naznačením hrozieb a rizík, pre organizácie miestnej samosprávy z hľadiska informačnej bezpečnosti.

Kľúčové slová: informačná bezpečnosť, informačné aktíva

ICT miestnej samosprávy

Informačné technológie sú dnes neodmysliteľnou súčasťou nástrojov, ktoré miestna samospráva využíva. Vybavenie zväčša pozostáva z malého množstva počítačov, ktoré nemusia byť vzájomne prepojené v sieti. Pripojenie k internetu môže byť alebo nemusí, ak aj je, objem a kvalita vybavenia informačnými technológiami je zväčša na úrovni domácností. Sídlo samosprávy je väčšinou historicky dané a jeho poloha spĺňa požiadavky dostupnosti pre občanov. Poskytovatelia internetového pripojenia, ich počet a dostupnosť sú limitovaní lokalitou. Bezpečnosť webových stránok a e-mailovej komunikácie je závislá na bezpečnosti poskytovateľa web hostingu. Aj napriek tomu, že technické parametre ICT sú porovnateľné s vybavením domácnosti, hodnota informácií, ktorými organizácia disponuje je od domácnosti odlišná. Typickou vlastnosťou týchto organizácií je, že ich disponibilné prostriedky použiteľné na ochranu informačných aktív, tvorbu a udržiavanie systému manažérstva informačnej bezpečnosti sú obmedzené. Malý počet zamestnancov, nízky rozpočet a absencia pracovníka, ktorý by v rámci organizácie riešil iba oblasť informačnej bezpečnosti na jednej strane pôsobí ako nevýhoda, ale na druhej strane v menšom kolektíve je jednoduchšie zaviesť a dodržiavať princípy a opatrenia na zabezpečenie informačnej bezpečnosti. Zapojenie zamestnancov sa jednoduchšie realizuje v organizácii, kde je od najnižšej úrovne po vedenie malý krôčik, niekedy len v rámci jednej kancelárie (Durdán, Kačur a Laciak 2011, s. 3). Malý kolektív sa lepšie pozná a preto niektoré bezpečnostné opatrenia sú lepšie aplikovateľné. Ale stačí aj jeden zamestnanec na to, aby snaženie a vynaložené zdroje nepriniesli očakávaný efekt a teda došlo k zlyhaniu, bezpečnostnej

udalosti. Pre miestne samosprávy obcí je manažment informačnej bezpečnosti špecifický z viacerých dôvodov.

Princípy informačnej bezpečnosti

Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti, ich implementácia a udržiavanie sú snahou o zachovávanie atribútov informácií, respektíve informačných aktív, ktorými sú: dostupnosť, dôveryhodnosť, integrita, zodpovednosť, autenticita, spoľahlivosť.

Informačné aktíva sú všetky aktíva, ktoré obsahujú informácie potrebné na realizovanie podnikateľských, alebo iných aktivít, alebo sú prostriedkom na využívanie iných aktív (napríklad digitálne aktívum nie je možné použiť bez technického zariadenia). Na aktíva sú naviazané princípy a postupy systému manažerstva informačnej bezpečnosti. Existencia požadovanej úrovne atribútov aktív je podmienkou fungovania všetkých typov organizácií.

Normy v riadení informačnej bezpečnosti

V rámci integrácie systémov manažerstva informačnej bezpečnosti (SMIB) bol v roku 2005 do sústavy ISO (International Organization for standardization) noriem prevzatý britský štandard BS 7799-2, po rozsiahlej novelizácii, s menej komentármi, prispôbený štruktúre noriem ISO 9001, ISO 14001. V súčasnosti je vedený ako ISO/IEC 27001, s názvom „Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti - Požiadavky“. Týmto začal proces revidovania ďalších starších noriem týkajúcich sa informačnej bezpečnosti a ich začleňovanie do radu ISO/IEC 27000, ale aj vzniku nových súvisiacich noriem (International Organization for Standardization, 2011).

V tabuľke: Tabuľka 1, uvádzame prehľad platných noriem ISO radu 27000 spolu s ich predchodcami a nasledovníkmi a porovnanie štandardov platných v ISO, STN a ČSN. V ISO je možné si všimnúť snahu vytvoriť komplexný podporný prostriedok pre informačnú bezpečnosť. ISO 2700x pozostáva z noriem 27000 až 27006 (Ltd. 2011).

STN a ČSN neprevzali všetky ISO normy. Súčasný stav je nasledujúci:

- ISO/IEC 27000 je štandardom v ČSN, ale nie je v STN.
- Certifikačná norma ISO/IEC 27001 je aj v STN aj v ČSN.
- ISO/IEC 27002, súbor opatrení, takzvaných Best practices, ktorá v ISO vznikla premenovaním štandardu ISO/IEC 17799 má v STN tiež premenovanú STN ISO/IEC 17799 na STN ISO/IEC 27002, ale v ČSN je platná ČSN ISO/IEC 17799.
- ISO/IEC 27003, sprievodca zavádzaním nemá STN ani ČSN.
- ISO/IEC 27004 Meranie je štandardom v ČSN.
- ISO/IEC 27005: 2008, Riadenie rizík v ISO nahradila normy ISO/IEC TR 13335-3:1998 a ISO/IEC TR 13335-4:2000, už bola zrušená a nahradená normou ISO/IEC 27005:2011, v STN sú ešte stále platné staršie normy, TNI ISO/IEC TR 13335-3 TNI ISO/IEC TR 13335-4, v ČSN platí ČSN ISO/IEC 27005 vydaná v roku 2009.
- ISO/IEC 27006:2007, Požiadavky na organizácie vykonávajúce audit a certifikáciu systémov riadenia informačnej bezpečnosti má zodpovedajúcu normu v ČSN.

Podľa (International Organization for Standardization, 2011), (Slovenský ústav technickej normalizácie 2011), (Úrad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) 2011).

ISO/IEC označenie	názov (EN)	stav revízie ISO 2011	názov / preklad (SK)	názov (CZ)	predchádzaj úca norma	STN	ČSN
	Information technology. Security techniques		Informačné technológie. Zabezpečovacie techniky.	Informační technologie - Bezpečnostní techniky			
ISO/IEC 27000:2009	Information security management systems - Overview and vocabulary	pred revíziou	Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti. Prehľad a slovník	Systémy řízení bezpečnosti informací - Přehled a slovník	Nie je	Nie je	ČSN ISO/IE C 27000
ISO/IEC 27001:2005	Information security management systems. Requirements	pred revíziou	Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti. Požiadavky	Systémy managementu bezpečnosti informací - Požadavky	BS 7799-2	STN ISO/IEC 27001	ČSN ISO/IE C 27001
ISO/IEC 27002:2005	Code of practice for information security management	pred revíziou	Pravidlá dobrej praxe manažerstva informačnej bezpečnosti	Soubor postupů pro management bezpečnosti informací	ISO/IEC 17799:2005	STN ISO/IEC 27002	ČSN ISO/IE C 17799
ISO/IEC 27003:2010	Information security management system implementation guidance	platná	Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti zavádzanie		Nie je	Nie je	Nie je
ISO/IEC 27004:2009	Information security management. Measurement	platná	Systémy manažerstva informačnej bezpečnosti . Meranie	Řízení bezpečnosti informací - Měření	Nie je	Nie je	ČSN ISO/IE C 27004
ISO/IEC 27005:2008	Information security risk management	zrušená	Návod na manažerstvo bezpečnosti IT. Časť 3: Techniky pre manažment bezpečnosti	Řízení rizik bezpečnosti informací	ISO/IEC TR 13335-3:1998 ISO/IEC TR 13335-4:2000	TNI ISO/IEC TR 13335-3 TNI	ČSN ISO/IE C 27005

ISO/IEC 27005:2011	Information security risk management	platná	IT a Časť 4: Výber bezpečnostných opatrení		ISO/IEC 27005:2008	ISO/IEC TR 13335-4 ¹⁹	
ISO/IEC 27006:2007	Requirements for bodies providing audit and certification of information security management systems	pred revíziou	Požiadavky na organizácie vykonávajúce audit a certifikáciu systémov riadenia informačnej bezpečnosti	Požadavky na orgány provádějící audit a certifikaci systémů řízení bezpečnosti informací	Nie je	Nie je	ČSN ISO/IE C 27006

Tabuľka 1 Prehľad stavu platnosti noriem radu 27000 pre ISO, STN a ČSN Podľa (International Organization for Standardization, 2011), (Slovenský ústav technickej normalizácie 2011), (Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) 2011)

¹⁹ Pôvodné označenie do 1.9.2005 STN ISO/IEC TR 13335-3 a STN ISO/IEC TR 13335-4. Jazyk EN.

Spoločným znakom viacerých normalizovaných prístupov, aj ISO/IEC 27001 je PDCA cyklus podľa obrázku Obrázok 1, ktorý ilustruje nadväznosť jednotlivých krokov. Vstupom sú požiadavky zainteresovaných strán a výstupom manažment informačnej bezpečnosti, spĺňajúci ich požiadavky. Kroky cyklu sú

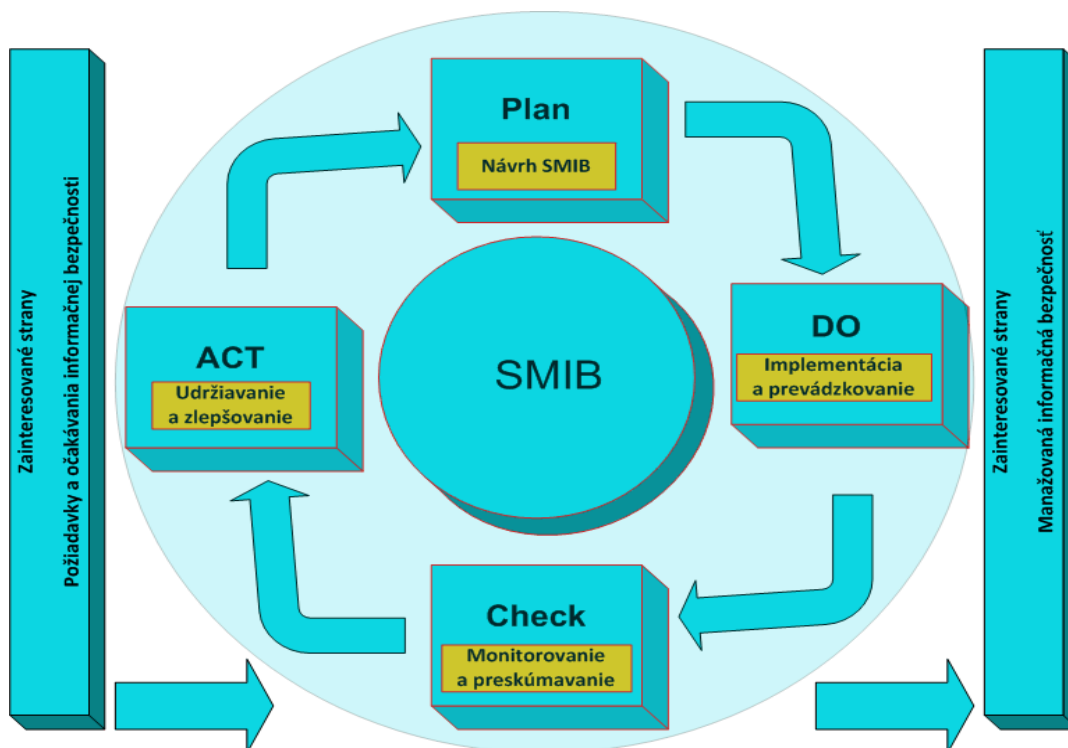
PLÁNUJ – pochopiť a zaviesť SMIB

UROB – implementovať a prevádzkovať SMIB

OVERUJ – monitorovať a prehodnocovať funkčnosť opatrení

KONAJ – udržiavať a zlepšovať SMIB

PDCA cyklus, alebo „Plánuj – Rob – Overuj - Zlepši“(model PDCA) je možné aplikovať na všetky procesy SMIB. Požiadavkou je napríklad, aby informácie týkajúce sa tretích strán, občanov zostali dôverné. Očakávaním zainteresovaných je, že prístup v rámci organizácie zabezpečí takú manipuláciu s aktívami, že dôvernosť informácií bude zachovaná.



Obrázok 1 PDCA cyklus

Normatív riadenia informačnej bezpečnosti má v sebe zakomponovanú požiadavku na jasne deklarovanú podporu vedenia organizácie.

Východiskom pri zavádzaní SMIB je Identifikácia rizík, ktorá pozostáva z:

- Identifikácie aktív a ich vlastníkov, v tomto kroku organizácia identifikuje všetky informačné aktíva, ich umiestnenie, parametre, konkretizuje aj požiadavky na ich atribúty, ktoré je potrebné zachovávať. Nasleduje identifikácia hrozieb pre aktíva. Hrozby môžu byť vnútorné a vonkajšie, úmyselné a neúmyselné. Pokračovaním je identifikácia zraniteľných miest, alebo spôsobov, ako môžu hrozby poškodiť atribúty aktív. A nakoniec je potrebné definovať možné dopady na aktíva, v dôsledku straty ich atribútov.
- Analýza a ohodnotenie rizík transformuje pohľad na identifikované riziká prostredníctvom reálneho ekonomického ohodnotenia možných dôsledkov, ale aj

vyčíslenia nákladov na realizáciu opatrení, ktoré sú potrebné na eliminovanie rizika. V tejto fáze existuje množstvo prístupov, z ktorých by si organizácia mala vybrať vlastný, optimálny kompromis medzi zložitým výpočtom a jednoduchým odhadom. Realistickým odhadom pravdepodobnosti reálnosti hrozby je možné zostaviť napríklad maticu miery rizika pre aktíva a odhadnúť úroveň rizika. Na základe úrovne rizika sa potom rozhodnúť, či je riziko prijateľné alebo vyžaduje aplikovanie opatrení. Ošetrenie rizík obsahuje aj vyhodnotenie nárokov na aplikovanie opatrení a ich porovnanie s mierou rizika a možnými dopadmi na organizáciu pri zrealizovaní hrozby. Organizácia si pre riziká volí vedomé a objektívne akceptovanie rizika, vyhnutie sa riziku aplikovaním opatrení, alebo prenesenie rizika na tretie strany. ISO/IEC 27001 v prílohe A a norma ISO/IEC 27002 ponúka pre manažment informačnej bezpečnosti ciele riadenia a opatrenia na ne viazané. Tieto je potom spätne potrebné priradiť ku aktívam (STN ISO/IEC 27001 2006).

Identifikácia aktív

Pre každý typ organizácie sú aktíva špeciálne. Závisia od predmetu činnosti. Hrozby a zraniteľnosti závisia od lokalizácie organizácie, čiastočne od spôsobu realizácie činností, veľkosti, technológií, pozícií v logistickom reťazci výroby alebo poskytovania služieb a ďalších aspektov. V tabuľke je prezentovaná ukážka možného zatriedenia aktív do kategórií a zoznam vlastností aktív, ktoré je potrebné organizáciou evidovať v rámci SMIB.

Návrh vychádza z predpokladu, že najjednoduchšia a zaužívaná forma evidencie majetku je podľa evidenčného čísla. Aktíva podľa typu môžu byť rozdelené na **informačné aktíva** – klasické zdroje informácií, **médiá a zariadenia** vrátane softvérového vybavenia, ktoré sú potrebné na to, aby digitálne aktíva mohli byť používané a **ľudské zdroje** (Ltd. 2011).

Spoločné atribúty aktív (súčasť ich identifikácie neuvádzaná v tabuľke) sú ID-identifikačné číslo, vlastník – osoba zodpovedná za aktíva a administrátor – osoba, ktorá môže aktíva upravovať a zasahovať do ich vlastností,

Klasifikácia aktív a ich označovanie podľa úrovne dôvernosti môže byť napríklad: tajné, interné, a verejné. To znamená aktíva prístupné iba so špeciálne riadeným prístupom, aktíva prístupné všetkým zamestnancom, aktíva voľne šíriteľné prístupné aj verejnosti (Bogdanovská 2008 s. 1). Jednoznačne označené aktíva podľa úrovne dôvernosti zabráni neúmyselnej strate atribútu dôvernosti aktíva.

Hrozby a zraniteľnosti pre miestne samosprávy obcí

Zraniteľnosti sú slabé miesta vo fyzickej, organizačnej, procedurálnej, personálnej, riadiacej, administratívnej, hardvérovej, softvérovej, informačnej. Môžu byť využité hrozbami a v tom prípade dôjde ku poškodeniu atribútov aktív ku ktorým sú viazané. Zraniteľnosť je množina podmienok, ktoré ak sú splnené, môžu umožniť hrozbe, aby ovplyvnila aktíva. Všetky aktíva majú svoje zraniteľnosti a tieto sa vyvíjajú a menia.

Informačná bezpečnosť nie je iba otázkou ochrany pred úmyselným poškodzovaním atribútov aktív. Nedostupnosť web stránky z dôvodu neobnovenia zmluvy o webhostingu má následok stratu atribútov informačných aktív. Zničenie média s dôležitými údajmi z dôvodu jeho vystavenia nevhodným podmienkam je rovnako ohrozením dostupnosti aktív.

Hrozba pre aktíva je spôsob, ktorým môže byť spôsobená strata dôvernosti, integrity alebo dostupnosti aktíva. Takouto hrozbou je teda nefunkčný server, alebo neprítomnosť zamestnanca, ktorý má v určenom čase realizovať očakávané aktivity, z dôvodu ochorenia, meškajúcej

dopravy, alebo iného dôvodu (to je zraniteľnosť), nedostupnosť ICT z dôvodu zabudnutia, alebo nesprávneho zadania hesla a iné (Ltd. 2011).

TYPY AKTÍV	VLASTNOSTI AKTÍV	
	FORMA AKTÍV	
informačné aktíva (digitálne a dokumenty)	aktíva	miesto uloženia, formát (potrebný prezentačný hardvér a softvér, klasifikácia podľa úrovne zabezpečenia, metóda likvidácie, zálohovanie a umiestnenie zálohy,
	dáta	cenníky, know how, patenty, zmluvy, stratégie, záznamy z obchodných rokovaní, fotodokumentácia, organizačné smernice, a iné ... Forma aktív môže byť digitálna, alebo klasická papierová.
softvér a databázy s údajmi	s	miesto uloženia (miesta inštalácie), sériové číslo, kategória použitia, kategória umiestnenia (server, PC), verzia, detaily licencie, počet licencií, spôsob použitia, technické parametre a požiadavky, dodávateľ, predpokladaná životnosť, uplynulá životnosť, pre databázy plán zálohovania a umiestnenie zálohy
	s	softvér a databázy s údajmi môžu zahŕňať napríklad účtovný sw prostredníctvom ktorého sú vystavované faktúry, databázu objednávok, prezentačný softvér
médiá ako úložiská dát	dát	funkcia, umiestnenie, sériové číslo, použitie, špecifické požiadavky, značka a model, kapacita, použitie mimo priestorov organizácie, plán zálohovania, dátum poslednej kontroly, plán kontroly.
	dát	CD, DVD nosiče, pevné externé disky, USB kľúče, a iné nosiče údajov
stolové počítače, notebooky, servery, podporné sieťové a iné zariadenia	počítače,	funkcia, sériové a výrobné číslo, IP adresa, názov počítača, zdieľanie disky a priečinky, špecifické požiadavky na použitie, od koho bolo zakúpené, predpokladaná životnosť, uplynutá životnosť, stav údržby, zmluva OLA (Operation Level Agreement), značka a model, procesor, RAM, HDD, či sú používané mimo priestorov, antivírus, stav - dátum zálohovania, plán zálohovania, ďalšie podrobnosti, Informácie uložené na PC, podmienky za akých môže byť použitý mimo priestory organizácie.
	servery,	všetky počítače, prezentačné zariadenia, projektory, tlačiarne, servery, notebooky a ďalšie zariadenia
ľudské zdroje ako aktíva	aktíva	popis práce, oddelenie, podávanie správ - komu, úroveň prístupu k aktívam s vysokou informačnou hodnotou, náhradník za koho, požiadavky na nahradenie, minimálne požadované zručnosti, požiadavky na dosiahnuteľnosť
	aktíva	zamestnanci, spolupracovníci, zmluvní partneri, dodávatelia, zákazníci

Tabuľka 2 Typy, vlastnosti a forma aktív spracované podľa (Bogdanovská 2008, s. 2) a (Ltd. 2011).

Záver

Počas niekoľkých rokov, ktoré uplynuli od zavedenia certifikácie podľa prvej normy ISO 9001 obletelo svet budovanie povedomia o kvalite a zákazníckom prístupe. Pre verejnú správu je odporúčaný v členských štátoch EÚ, ako pomocný nástroj pre pochopenie techník manažérstva kvality a ich aplikáciu vo svojej činnosti model CAF(Common Assessment Framework). Tento model umožňuje organizáciám identifikovať a pomenovať procesy, vytvoriť a udržiavať dokumentáciu a sebahodnotením zlepšovať kvalitu poskytovaných služieb. Certifikácia podľa ISO 27001 je štruktúrou prispôsobená ISO 9001. Možno skonštatovať, že bez IT špecialistu, ktorý participuje na analýze rizík a navrhne adekvátne opatrenia je zavedenie a udržiavanie SMIB podľa tejto normy nerealizovateľný (Ltd. 2011, (Mihalíková a Taušová 2010, s.3). Na druhej strane starostlivosť o médiá, ktoré sú nositeľmi informácií a údržba prezentačných zariadení, ako aj riadenie ľudských zdrojov ďaleko prekračujú rámec klasickej informačnej bezpečnosti. Myšlienky na udržiavanie atribútov informačných aktív môžu byť rozšírené na všetky aktíva a namiesto atribútov aktív je možné používať pojem zabezpečovanie kontinuity procesov a činností verejnej správy. Tu sa otvára priestor na modifikáciu systému manažérstva informačnej bezpečnosti, ktorý by bol ušitý pre potreby miestnych samospráv a bol prispôsobený pre model CAF a sebahodnotenie aj v tejto oblasti.

Príspevok bol riešený v rámci projektov VEGA 1/0567/10 (L), 1/0746/11(D), 1/0571/10(M) URa IVP, FBERG

Zoznam literatúry

- Corrective feed-back control of the annealing process with utilization of the indirect measurement.* Durdán, Milan, Kačur, Ján a Laciak, Marek. Velké Karlovice, 2011. proceedings of the 12th International Carpatian Control Conference. ISBN 978-1-61284-359-9 .
- International Organization for Standardization.* [Online] [Dátum: 20. 8 2011.] <http://www.iso.org>.
- Bogdanovská, Gabriela. Bezpečnosť informácií - jej dôležitosť a možnosti zabezpečenia. *Q-magazín, internetový časopis o řízení jakosti.* [Online] 2008. [Dátum: 20. 7 2011.] <http://katedry.fmfi.vsb.cz/639/magazin.htm>. ISSN 1213-0451.
- Slovenský ústav technickej normalizácie.* [Online] 2011. [Dátum: 20. 8 2011.] <http://www.sutn.sk/>.
- Ltd., IsecT. *iso27001security. iso27001security.* [Online] 4, 20. 4 2011. [Dátum: 30. 4 2011.] http://www.iso27001security.com/html/iso27k_toolkit.html.
- Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ).* [Online] [Dátum: 20. 8 2011.] <http://www.unmz.cz/>.
- STN ISO/IEC 27001. *Informačné technológie. Zabezpečovacie techniky. Systémy manažérstva informačnej bezpečnosti. Požiadavky.* 2006.
- Informačné zabezpečenie samosprávy.* Mihalíková, Eva a Taušová, Marcela. Košice : UPJŠ, 2010. Ekonomické aspekty v územnej samospráve: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. ISBN 978-80-7097-863-4.
- Sánchez, Luís Enrique, a iní. Managing Security and its Maturity in Small and Medium-sized Enterprises. *Journal of Universal Computer Science.* no. 15, 2009, Zv. 15, 10.3217/jucs-015-15.

Adresa autorov

Ing. Beáta Stehlíková, PhD.,

Doc. Ing. Pavel Horovčák, CsC.,

Technická univerzita v Košiciach, fakulta BERG,

beata.stehlikova@tuke.sk , pavel.horovcak@tuke.sk,

+4216025170, +4216025176

Vybrané problémy marketingu samospráv

Očakávaná podpora verejnej správy aktérom ponuky a dopytu vo vidieckom turizme

Berešková Janka

Abstract: Slovak countryside is a high-potential required for tourism development. Has many problems which mitigation and elimination is crucial to government actors. Without the comprehensive and systematic approach is not possible to ensure the competitiveness of the state. Long-term competitive environment should be an incentive for development, when supply and demand by the holders of a coordinated state policy.

Keywords: government actors, demand, supply, rural tourism

Abstrakt: Slovenský vidiek je prostredie s vysokým potenciálom potrebným pre rozvoj turizmu. Má však veľa problémov, ktorých zmiernenie a odstraňovanie je zásadnou úlohou aktérov verejnej správy. Bez ich komplexného a systémového prístupu nie je možné zabezpečiť konkurencieschopnosť štátu. Dlhodobé konkurenčné prostredie by malo byť impulzom rozvoja, ak ponuka a dopyt je zo strany nositeľov politiky štátu koordinovaná.

Kľúčové slová: aktéri verejnej správy, dopyt, ponuka, vidiecky turizmus

Úvod

Turizmus na Slovensku, vidiecky nevynímajúc je deklarovaný ako odvetvie, ktoré bude jednou z priorit hospodárskej politiky vlády. Vyznačuje sa však nestabilným postavením v štruktúre národného hospodárstva, živelnosťou v rozvoji turizmu, nedostatočnou koordináciou subjektov turizmu, nedostatočným programom podpory turizmu zo strany štátu, pretrvávajúcim nízkym záujmom štátu, nepripravenosťou a neexistenciou plánov rozvoja turizmu v regiónoch a cieľových miestach, nedostatočnou koordináciou medzi riadiacimi stupňami na rôznych úrovniach. Zlyháva plnenie úloh nositeľov politiky, ktorí disponujú rozhodovacou a koordinačnou právomocou.

Odvetvie turizmu výrazne závisí od aktivity vlády, ktorá je ovplyvnená politickou vôľou a vládnym programom. Vlády by mali vytvoriť trhové podmienky tým, že investujú do nekomerčnej infraštruktúry a technickej infraštruktúry turizmu, riadia podporné rozvojové aktivity, organizujú vzdelávanie, výskum, definujú podmienky vstupu súkromného kapitálu, kontrolujú znečistenie životného prostredia, ovplyvňujú trh práce.

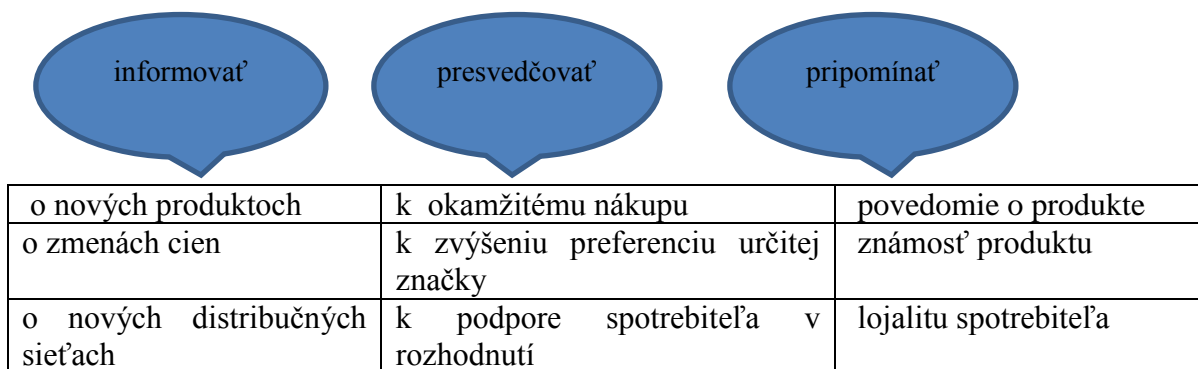
V prípade, že štát nie je schopný, plniť tieto úlohy, prechádzajú tieto aktivity na lokálnu úroveň, resp. na úroveň toho, kto je na trhu aktívny, kto si uvedomuje faktory konkurencieschopnosti, ktorými sú marketing, organizačná štruktúra, partnerstvá súkromného a verejného sektora, strategické aliancie, budovanie imidžu, atď. Túto úlohu na seba preberajú orgány na nižšej a to na lokálnej úrovni.

Na tieto orgány je však zo strany poskytovateľov ubytovacích služieb lokalizovaných vo vidieckom priestore vyvíjaný značný tlak. Prevádzkovatelia takýchto služieb očakávajú pomoc od obce, od vyššieho územného celku. Pomoc sa dotýka aj marketingových aktivít.

Marketing v súčasnej dobe naberá na význame nielen v súkromnom sektore ale aj vo verejnej správe. Uplatňovanie moderných marketingových prístupov vo verejnej správe naplňuje podstatu holistického marketingového prístupu. Okrem vytvárania zákaznícky orientovanej ponuky na trh plní i funkciu sociálnu, kultúrnu, spoločenskú a etickú. Verejnoprávny marketing musí obsahovať viac než len propagáciu. Jeho základom je cielene orientovaná analýza životného prostredia, trhu, ďalších oblastí a z nich vychádzajúci celkový koncept a strategické ovplyvňovanie trhu za pomoci rôznych nástrojov. Za týchto predpokladov je verejnoprávny marketing maximálne identický s politikou turizmu.

Marketingová komunikácia je relevantná komunikácia s trhom a označuje všetky prostriedky, ktorými sa firmy pokúšajú informovať spotrebiteľov, presvedčovať ich a pripomínať im priamo alebo nepriamo produkty a značky, ktoré predávajú. V turizme patrí medzi výrazné komunikačné nástroje reklama (katalógy, brožúry, reklama v médiách, kalendáre, atď.), podpora predaja (veľtrhy, výstavy, súťaže, hry, lotérie, kupóny na zľavy, ochutnávky jedál a nápojov) a vzťahy s verejnosťou – public relations (s masmédiami, s dodávateľmi, odberateľmi, so sponzormi, atď.). Veľké uplatnenie v marketingovej komunikácii našiel internet ako výrazný komunikačný prostriedok.

Marketingová komunikácia má:



Zdroj : vlastné spracovanie

Cieľom marketingového komunikačného mixu je: zoznámiť cieľovú skupinu s produktom firmy, presvedčiť ho o nákupe, vytvoriť verných zákazníkov, zvýšiť frekvenciu a objem nákupu, zoznámiť sa s verejnosťou a cieľovými zákazníkmi, komunikovať so zákazníkmi.

Obsah marketingovej komunikácie vyjadrujeme 5 M , pričom:

mission – poslanie

message – odkaz

media – použitie médií

money – peniaze

measurement – meranie výsledkov

Pri tvorbe marketingovej komunikácie sa vychádza z **modelu AIDA**, pričom :

attention – znamená upútať pozornosť

interest - vzbudiť záujem

desire - vzbudiť túžbu

action – vyvolať akciu

Existuje celá rada komunikačných nástrojov, z ktorých každý má svoje výhody a nevýhody. Rôzne definície zdôrazňujú rovnakú myšlienku: komunikačné nástroje kombinovať tak, aby sa dosiahol synergický efekt a komunikácia sa stala homogénnou. Tento cieľ je možné dosiahnuť integrovanou komunikáciou, ktorá konzistentne informácie predáva všetkým cieľovým skupinám, všetkými vhodnými komunikačnými a informačnými kanálmi. Stáva sa efektívnejšou, účinnejšou a to na základe synergického efektu, súladu medzi použitými nástrojmi a tým čo chceme odkázať.

Teória hovorí, komunikačné nástroje boli vzájomne nezávislé, avšak v súčasnosti je rešpektovaná potreba kombinácie týchto nástrojov, aby bol dosiahnutý synergický efekt, tok informácií pochádzal z jedného zdroja, a komunikácia sa stala homogénnou. Tento cieľ je možné realizovať integrovanou marketingovou komunikáciou.

Klasická komunikácia	Integrovaná komunikácia
Zameraná na akvizíciu, predaj	Zameraná na udržiavanie trvalých vzťahov
Masová komunikácia	Selektívna komunikácia
Monológ, jednostranná komunikácia	Dialóg, dvojstranná komunikácia
Informácie sú vysielané	Informácie na požiadanie
Informácie sú predávané	Informácia - samoobsluha
Iniciatíva je na strane vysielajúceho	Príjemca preberá iniciatívu
Presvedčovanie	Informácie sú poskytované
Účinnosť na základe opakovania	Účinnosť na základe konkrétnych informácií
Ofenzívnosť	Defenzívnosť
Ťažký predaj	Ľahký predaj
Vlastnosti značky	Dôvera v značku
Orientácia na transakciu	Orientácia na vzťahy
Zmena postoja	Spokojnosť
Moderná, priamočiara, masívna	Postmoderná, cyklická a fragmentárna

Tab.1 Klasická a integrovaná komunikácia

Zdroj: vanRaaij, W.F. (1998): "Integratie van Communicatie: vanuit de zender of vanuit de Ontvanger", (Integrace komunikace: začít od vysílatele nebo příjemce?), in Damoiseaux, V.M.G., van Ruler, A.A. and Weisink, A., *Effectiviteit in Communicatiemanagement (efektivnost v řízení komunikace)*, Deventer: Samsom, 169-84

Integrovaná marketingová komunikácia v porovnaní s tradičnou predstavuje novú hodnotu. V praxi neexistuje univerzálne platný model integrovanej marketingovej komunikácie. Rast nákladov na propagáciu, najmä v médiách, núti poskytovateľov služieb, aby pristupovali k identifikácii svojich zákazníkov a k zodpovednému výberu účinných nástrojov komunikačného mixu. Preto je nevyhnutné, aby poskytovatelia služieb venovali náležitú pozornosť komunikačnej politike, ktorou sa rozumie cieľavedomé oslovenie zákazníka, prípadne potenciálneho zákazníka s cieľom dosiahnuť pozitívnu odozvu, čo sa v konečnom dôsledku prejaví v záujme o produkt a pomôže k dosiahnutiu úspešného turizmu vrátane vidieckeho turizmu. Poskytovatelia však očakávajú koordinovaný postup v tejto činnosti, ktorý by im zabezpečil jednak kumuláciu finančných zdrojov na propagáciu, ale aj pomoc so samotnou propagáciou, nakoľko nemajú vedomosť o všetkých možnostiach komunikačných nástrojoch.

O rozvoji vidieckeho turizmu možno hovoriť iba vtedy, ak ponuka, ktorú v turizme predstavujú prevádzkovatelia ubytovacích zariadení sa stretne s dopytom, ktorý predstavujú návštevníci. Snahou každého prevádzkovateľa služieb v turizme je byť žiadaným, byť konkurencieschopným. Byť konkurencieschopným si vyžaduje schopnosť subjektu pôsobiaceho na trhu v rámci konkurenčného prostredia ponúknuť návštevníkovi taký produkt, takú službu, ktorá uspokojí jeho potreby rovnako, alebo ešte lepšie ako konkurencia. Poskytnúť lepšie služby si vyžaduje vedomosť, čo návštevníci očakávajú od služby, aby boli spokojní. Len spokojní návštevníci prilákajú ďalších potenciálnych návštevníkov.

Cieľ, materiál, metodika skúmania

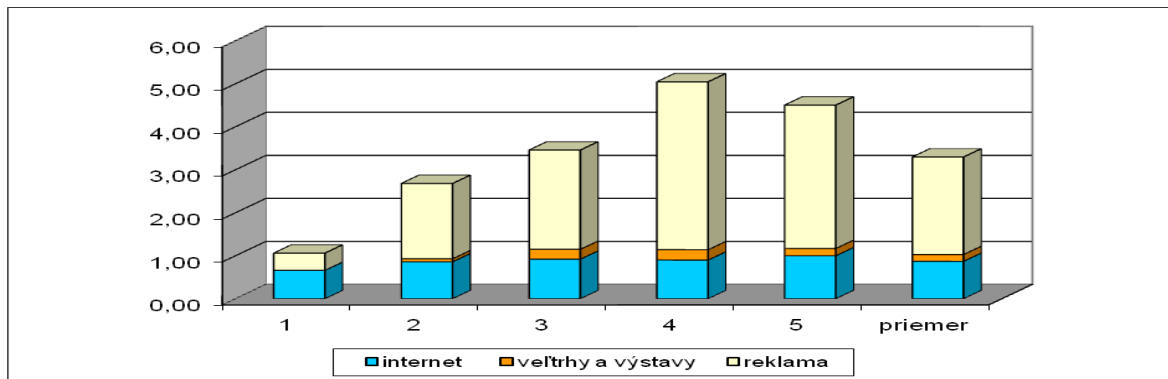
Cieľom výskumu spracovaného v príspevku bolo zistiť, aké aktivity vyvíjajú ubytovacie zariadenia lokalizované na vidieku v Nitrianskom kraji, ktoré smerujú k získavaniu a udržiavaniu zákazníka. Aké nástroje komunikačného mixu vo vybraných zariadeniach vidieckeho cestovného ruchu v Nitrianskom kraji, sú aplikované a akú pomoc od aktérov verejnej správy očakávajú. Na druhej strane bolo zisťované ako a akú komunikáciu preferujú návštevníci vidieckych ubytovacích zariadení vo vybraných obciach Nitrianskeho kraja.

Základný súbor skúmania predstavujú vidiecke obce lokalizované v Nitrianskom kraji v počte 36 a v nich ubytovacie zariadenia v počte 109. Ubytovacie zariadenia boli rozčlenené do 5. kategórií : I. kategória predstavovala: 0- 9 lôžok v ubytovacom zariadení, II. kategória: 10 - 19, III. kategória: 20 - 49, IV. kategória: 50 - 99, V. kategória: 100 a viac. Tento súbor predstavuje ponukovú časť pôsobiacu na trhu. Dopytovú časť, ktorú tvoria návštevníci týchto zariadení, bolo respondovaných v počte 293 .

Materiálom sú sekundárne a primárne zdroje. Sekundárne údaje boli zisťované štandardným spôsobom prostredníctvom dostupnej literatúry, odborných časopisov, strategických programových dokumentov vlády, VÚC a obcí, propagačných materiálov vidieckych obcí NSK. Primárne zdroje boli získané metódou opytovania pomocou vopred pripravených dotazníkov, štandardizovaného rozhovoru, čiastočne riadeného telefonického opytovania. Obsah dotazníka predstavujúceho ponukovú stránku tvorili otázky týkajúce sa identifikačných údajov a otázok rozdelených do 12 okruhov. Medzi ne boli zaradené otázky smerujúce k zisteniu očakávanej pomoci zo strany obce, vyššieho územného celku, k zisteniu aplikácie nástrojov komunikačného mixu. Obsah dotazníka predstavujúceho dopytovú stránku, tvorili otázky rozčlenené do troch okruhov. Medzi ne boli zaradené aj otázky týkajúce sa komunikácie so zákazníkom.

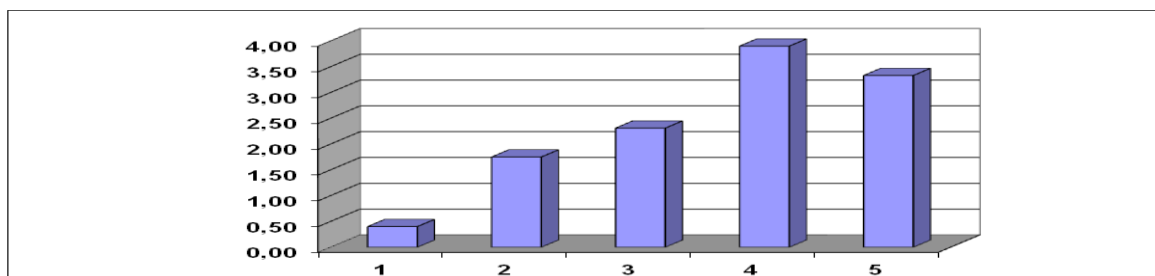
Dosiahnuté výsledky a diskusia

Na základe výstupov získaných z primárnych zdrojov vyplynulo, že v respondovaných zariadeniach rozčlenených podľa lôžkovej kapacity sú využívané nástroje komunikačného mixu reklama, výstavy- veľtrhy a internet. Internet zohráva v respondovaných zariadeniach kľúčové postavenie.



Obr. 1 Nástroje komunikačného mixu využívané v zariadeniach vidieckeho cestovného ruchu rozčlenených podľa kategórií v Nitrianskom kraji
Zdroj: vlastné spracovanie

Z obrázku 1 je zrejmé, že využívanie nástrojov komunikačného mixu úzko súvisí s veľkostnou skupinou ubytovacieho zariadenia. Malé ubytovacie zariadenia majú malý trhový areál, orientujú sa na stálych alebo náhodných zákazníkov, preto využívajú najmä také marketingové nástroje, ktoré oslovujú čo najširší okruh potenciálnych zákazníkov a sú relatívne lacné. Príjem z ubytovania u majiteľov týchto zariadení nie je spravidla ich jediným zdrojom príjmov, preto propagácia ich zariadenia nie je otázkou podnikateľského prežitia ako u väčších ubytovacích zariadení. S rastom veľkosti ubytovacieho zariadenia rastie aj význam jeho propagácie cez nástroje komunikačného mixu. Najvýznamnejšie rastie využívanie rôznych foriem reklamy.

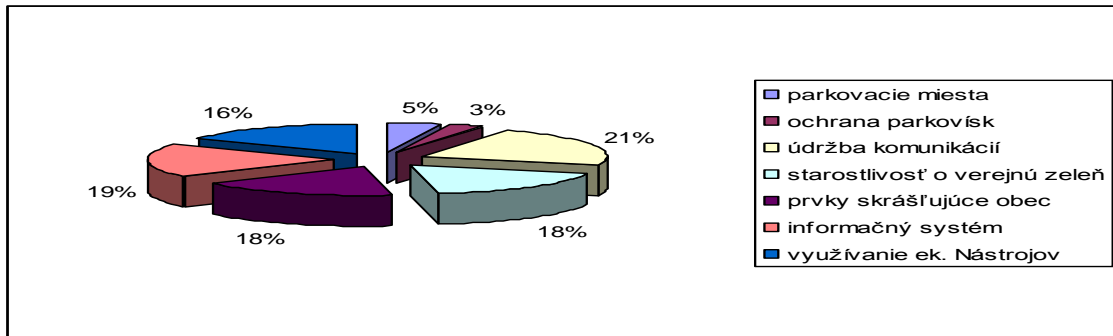


Obr. 2 Nástroje komunikačného mixu využívané v kategóriách zariadení vidieckeho cestovného ruchu v Nitrianskom kraji
Zdroj: vlastné spracovanie

Z obrázku 2 vyplýva, že najviac sa propagácií venujú zariadenia priradené do 4. skupiny, potom do 5. skupiny, 3. skupina zastáva 3. miesto, 2. skupina druhé miesto, 1. skupina sa propagácií venuje najmenej. Vo všeobecnosti možno povedať, že zariadenia vo vidieckych obciach Nitrianskeho kraja nevyužívajú všetky nástroje komunikačného mixu. Najviac sa venuje reklame, aj keď internet má nezastupiteľné miesto.

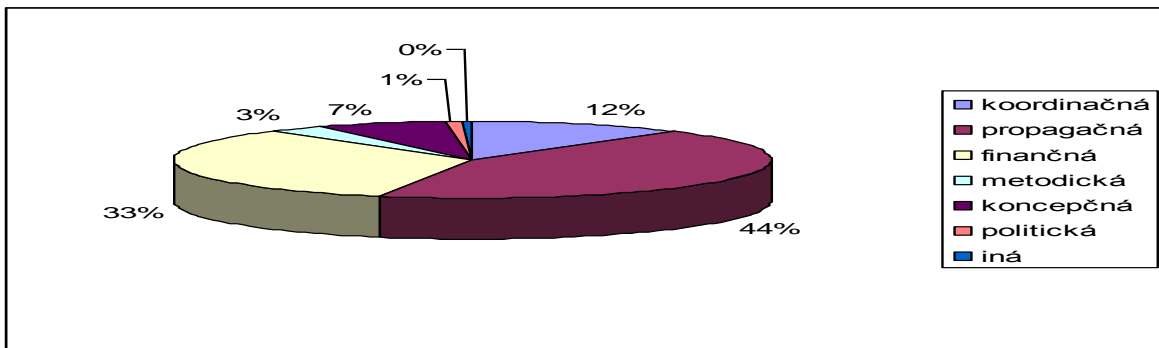
Z toho je zrejmé, že medzi bariéry rozvoja vidieckeho turizmu možno priradiť nevedomosť, neinformovanosť o využívaní ďalších nástrojov komunikačného mixu. Preto prevádzkovateľom malokapacitných ubytovacích zariadení je potrebné poskytnúť pomoc aj s marketingovými aktivitami.

Predmetom skúmania bolo ďalej zistiť, akú formu pomoci očakávajú poskytovatelia malokapacitných ubytovacích zariadení lokalizovaných na vidieku v Nitrianskom kraji od obce a od vyššieho územného celku.



Obr. 3 Formy pomoci očakávanej prevádzkovateľmi zariadení turizmu v Nitrianskom kraji od obce
Zdroj : vlastné spracovanie

Prevádzkovatelia ubytovacích zariadení na vidieku v Nitrianskom kraji od obce najviac očakávajú pomoc pri údržbe komunikácií 21 % t.j. 65 opýtaných z celkového počtu; na druhom mieste z počtu poskytnutých variant bol informačný systém 19 % t.j. 55; v prípade starostlivosti o verejnú zeleň percentuálne vyjadrenie predstavuje 18 % t.j. 53 a prvky skrášľujúce obec 18 % t.j. 52; ekonomickú pomoc očakáva 16 % t.j. 49; pri vybudovaní parkovacích miest 5 % t.j. 14, 3 % t.j. 9 očakávajú pomoc pri ochrane parkovísk.

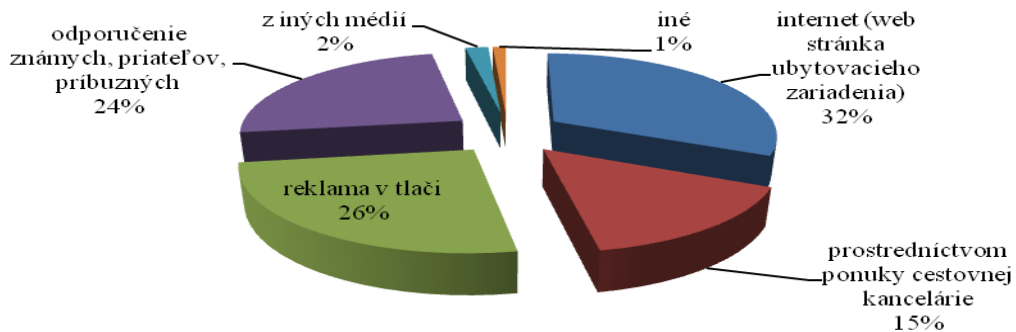


Obr. 4 Formy pomoci očakávanej prevádzkovateľmi zariadení turizmu v Nitrianskom kraji od vyššieho územného celku -NSK
Zdroj : vlastné spracovanie

Z uvedených údajov je zrejmé, že prevádzkovatelia ubytovacích zariadení na vidieku v Nitrianskom kraji najviac očakávajú od vyššieho územného celku propagačnú pomoc vo výške 44 % ,čo predstavuje 89 opýtaných z celkového množstva; finančnú 33 % t.j. 69 z opýtaných; koordináčnu 12 % t.j.25; koncepčnú 7 % t.j. 15; metodickú 3 % t.j. 6, politickú 1 % 2; a na poslednom mieste inú pomoc 1.

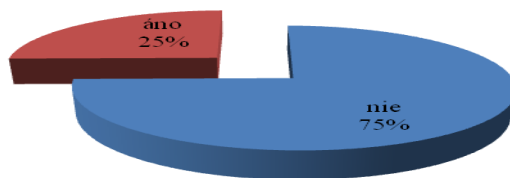
Z výsledkov prieskumu dopytovej časti na otázku :

Kde ste sa dozvedeli o existencii ubytovacieho zariadenia ? bolo zistené, že najväčší tok informácií bol zaznamenaný z internetu, reklamy, odporúčaní od známych, prostredníctvom cestovných kancelárií. Aj v dopytovej časti internet zohráva významné postavenie.



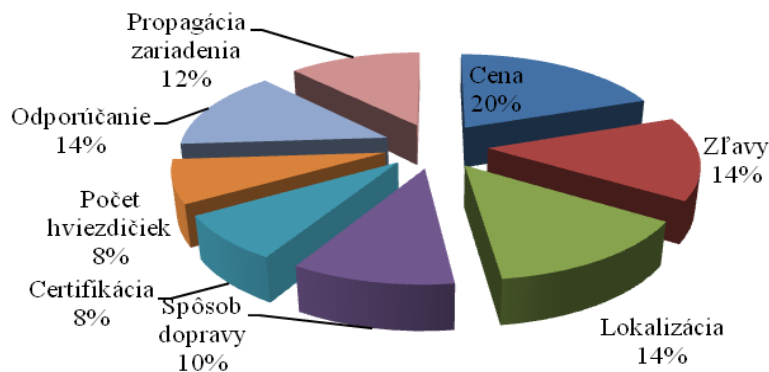
*Obr. 5 Využívané nástroje komunikačného mixu návštevníkmi ubytovacích zariadení lokalizovaných v obciach Nitrianskeho kraja
Zdroj: vlastné spracovanie*

Na otázku : Myslíte si, že je dostatočne zabezpečená propagácia vybraného ubytovacieho zariadenia ? bola jednoznačne potvrdená hypotéza, že ubytovacie zariadenia lokalizované na vidieku nie sú schopné zviditeľniť svoje ponúkané služby. Aj z výskumov dopytovej stránky je zrejmé, že pri tejto aktivite je nevyhnutné zo strany aktérov verejnej správy týmto poskytovateľom služieb poskytnúť pomoc.



*Obr. 6 Intenzita propagácie vnímaná návštevníkmi ubytovacích zariadení lokalizovaných v obciach Nitrianskeho kraja
Zdroj: vlastné spracovanie*

Na otázku : Čo pri výbere ubytovacieho zariadenia je pre Vás rozhodujúce ? propagácia zariadenia ponúkaného služby zohráva významné tretie miesto v poradí.



Obr. 7 Motív pri výbere ubytovacích zariadení lokalizovaných v obciach Nitrianskeho kraja
Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

Na Slovensku turizmus ako odvetvie nie je prioritné, je mu venovaná nedostatočná pozornosť zo strany aktérov – nositeľov politiky turizmu na všetkých úrovniach, najmä na lokálnej. Práve vo vidieckom priestore je veľký potenciál pre rozvoj turizmu, avšak poskytovatelia ubytovacích zariadení vidieckeho turizmu v Nitrianskom kraji potrebujú pre svoj rozvoj pomoc a inštitucionálnu podporu, ktorá by do svojich kompetencií prevzala aj marketingové aktivity. Jedna z úloh verejnej správy je zvýšiť informovanosť v lokalite kde pôsobí o turizme a poskytovať pomoc podnikateľom v tejto oblasti. Systematická a koordinovaná činnosť verejného a súkromného sektora by mohla dosiahnuť eliminovanie nežiaducich a neregulovateľných efektov, napr. stagnácia trhu, regionálne disparity a zabezpečiť pozitívny vývoj turizmu.

Zoznam literatúry

- DE PELSMACKER P. – GEUENS M. – VAN DEN BERGH J., Marketingová komunikace , dot., Praha, GRADA PUBLISHING, a.s. Praha, 2003, ISBN 80-247-0254-1, s.581
- JAKUBÍKOVÁ D.: Marketing v cestovnom ruchu, Praha, GRADA PUBLISHING,a.s. Praha, ISBN 978-80-247-3247-3, s. 288
- MARÁKOVÁ V.: Aplikácia nástrojov komunikačného mixu v strediskách cestovného ruchu a možnosti merania ich efektívnosti, 2009, Ekonomická revue cestovného ruchu, EF UMB Banská Bystrica ISSN 0139-8660, s.134-135
- KRETTNER A., - ŠIMO D., - NAGYOVÁ L., - VICEN M.: Marketing, Nitra, SPU v Nitre, 2010, ISBN 978-80-552_0355-3 s. 235
- BERESECKÁ J. - FÁZIKOVÁ M.: Systémy hodnotenia kvality ubytovacích zariadení vo vidieckom cestovnom ruchu vo vybraných krajinách EÚ a v SR In: Regióny , vidiek – životné prostredie 2009. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Nitra : SPU, 2009 ISBN 978-80-552-0259-4 s. 27-33
- BOROVSKÝ J. – SMOLKOVÁ E. - NIŇAJOVÁ, I. Cestovný ruch – trendy a perspektívy, I. vydanie, Bratislava, IURA EDITION,2008 ISBN 978-80-8078-215-3, s. 280
- TITTELBACHOVÁ Š. : Turizmus a verejná správa, GRADA PUBLISHING, a.s. Praha, 2011, ISBN 978-80-247-3842-0, s. 196

Adresa autorky

Ing. Janka Beresecká

Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, SPU v Nitre

Tr. A. Hlinka 2, 949 01 Nitra

janka.beresecka@uniag.sk

Marketingová komunikácia v oblasti škôl

Daniel Markuš – Jana Markušová

Abstract: The contribution is focused on marketing communications in schools. This is a presentation of the school to attract students and provide adequate educational services required for obtaining the most students. In the field of marketing communications schools is closely connected with the promotion. Through its promotion schools inform potential students about the basic conditions of admission to school, about various programs and additional services they provide for their pupils.

Keywords: Marketing, marketing communication, marketing communication mix, service, school.

Abstrakt: Príspevok je zameraný na marketingovú komunikáciu v oblasti škôl. Ide o prezentovanie školy, o prilákanie študentov a o dostatočné poskytovanie požadovaných vzdelávacích služieb potrebných pre získanie čo najviac študentov. V oblasti škôl je marketingová komunikácia úzko spojená s propagáciou. Prostredníctvom propagácie školy informujú svojich potenciálnych študentov o základných podmienkach prijatia do školy, o poskytovaných programoch a o rôznych nadštandardných službách, ktoré poskytujú pre svojich žiakov.

Kľúčové slová: Marketing, marketingová komunikácia, marketingový komunikačný mix, služba, škola.

Úvod

Slovo marketing sa stalo neoddeliteľnou súčasťou života každého človeka, a pritom si väčšina ani neuvedomuje, čo v skutočnosti znamená. Marketing, ako vedná disciplína, vznikol začiatkom 20. storočia. Marketing je práca s trhom, jeho základným cieľom je uskutočniť výmenu a základným heslom je orientácia na zákazníka a uspokojenie jeho potrieb, respektíve želaní. Marketingovú filozofiu používali ľudia už dávno v minulosti pri obchodovaní bez toho, aby svoje konanie zdôvodnili učením o marketingu. To, čo dnes nazývame marketing, nie je nič nové. Mnohé z prostriedkov marketingu existujú dávno a už obchodníci v staroveku ich dokázali „dobre“ využívať.

Marketingová komunikácia zaisťuje komunikáciu poskytovateľa so zákazníkom a s ostatnými kľúčovými segmentmi. To znamená, že zvyšuje významnosť služieb a napomáha zákazníkom lepšie sa orientovať na trhu a hodnotiť celkovú ponuku služieb.

Marketingová komunikácia

Vo vzťahu k zákazníkovi ide o poskytovanie informácií spojených s kúpou výrobku alebo služby a napomáha pri vytváraní predstavy o produkte, najmä v oblasti služieb.

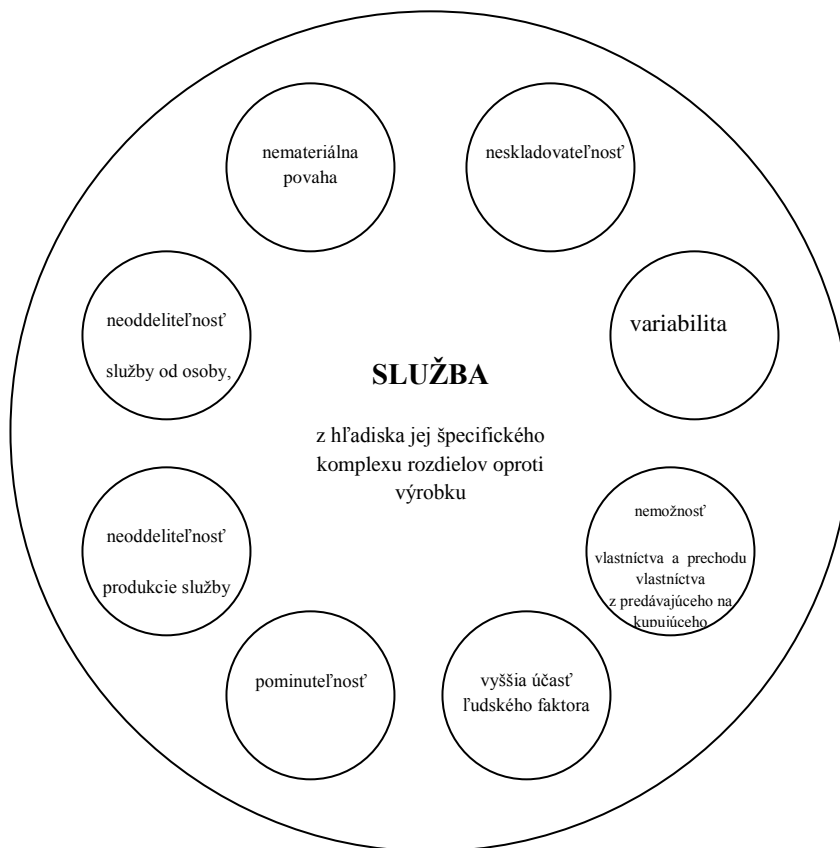
Politikou komunikácie chápeme súhrn všetkých opatrení, pomocou ktorých oboznamujeme s určitými produktmi alebo službami cieľovú skupinu zákazníkov. Komunikácia je „rozhovor

dvoch ľudí“ = producenta a konečného spotrebiteľa a uskutočňuje sa v podobe osobného kontaktu a oznamu v masovokomunikačných prostriedkoch.

Službu môžeme definovať ako akúkoľvek činnosť alebo úžitok, ktorú môže jedna strana poskytnúť druhej, je nemateriálneho charakteru a jej výsledkom nie je nadobudnutie vlastníctva. Z uvedenej definície vyplýva, že služba sa odlišuje od hmotného produktu. Túto odlišnosť možno charakterizovať štyrmi hlavnými vlastnosťami služieb:

- *nehmotnosť* - služba je nehmotná, zákazník si ju preto nemôže vyskúšať, prezrieť, ochutnať či vyskúšať,
- *neoddeliteľnosť* - špecifickou črtou služieb je ich závislosť od prítomnosti zariadenia alebo osôb poskytujúcich služby a prítomnosti zákazníka,
- *premenlivosť* - služby sú veľmi premenlivé v závislosti od toho, kto, kde a kedy ich poskytuje,
- *neskladovateľnosť* - služby nemožno vyrobiť do zásoby v ekonomicky výhodnom veľkom množstve a uskladniť ich. Služby sa často poskytujú a spotrebúvajú v rovnakom časovom okamihu a na tom istom mieste, na rozdiel od hmotného produktu, ktorý sa môže vyrobiť, uskladniť, prepraviť v inom časovom okamihu a na inom mieste, ako sa spotrebúje.
- http://fmk.n-joy.sk/files/archive/1_rocnik/distančni/blok4.doc

Obr. 1 - Komplex špecifik služieb R. Štefko (2003, s. 177) uvádza nasledovne:



Marketingový integrovaný komunikačný systém vysokej školy

Nevyhnutnou súčasťou marketingového riadenia vysokej školy je komunikácia. Prostredníctvom komunikácie vysoká škola musí 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. Ide o tieto úlohy (R. Štefko, 2003, s. 179 - 180):

1. *Vytvoriť alebo vylepšiť image inštitúcie.*
2. *Budovať lojalitu a podporu absolventov.*
3. *Získať potenciálnych sponzorov.*
4. *Poskytovať informácie o ponukách inštitúcie.*
5. *Upútať pozornosť potenciálnych študentov a zvýšiť počet kvalitných (tých najkvalitnejších z daného populačného ročníka) uchádzačov o štúdium.*
6. *Upresňovať nepresné alebo nekompletné informácie o inštitúcii.*
7. *Zisťovať a uspokojovať informačné potreby fakúlt, zamestnancov, súčasných študentov a ostatných členov interného prostredia vysokej školy.*
8. *Spoluvytvárať vysokú atraktivitu (vyššiu v porovnaní s konkurenciou) pri priťahovaní najkvalitnejších uchádzačov o štúdium prichádzajúcich zo stredných škôl z daného populačného ročníka.*
9. *Budovať vyššiu atraktivitu vysokej školy v porovnaní s konkurenčnými vysokými školami aj s hospodárskou praxou pri priťahovaní najkvalitnejších odborníkov (vedecko-pedagogických pracovníkov) na danom trhu práce.*

R. Štefko (2003, s. 180) uvádza, že ciele marketingovej komunikácie vysokej školy sú totožné s cieľmi inej organizácie, výrobného podniku alebo podniku služieb a to:

- *informovanie – priebežne, dlhodobo aj operatívne informovať zákazníkov školy o svojich aktivitách, postojoch, študijných programoch, znižovať obavy potenciálnych študentov, budovať image školy, atď.,*
- *presvedčanie – presvedčať potenciálnych uchádzačov aj reálnych študentov – zákazníkov o realite vysokej školy a jej ďalších pridaných hodnotách, primäť ich k podaniu prihlášky, budovať preferencie školy voči konkurenčným školám, atď.,*
- *pripomínanie – pripomínať existenciu školy aj mimo obdobia podávania prihlášok a tak posilňovať povedomie o existencii školy v myšliach zákazníkov po celý rok.*

Podľa R. Štefka (2003, s. 182), marketingový komunikačný mix alebo promotion mix využíva každá organizácia aby naplnila svoje marketingové a strategické ciele. Ako základné nástroje promotion uvádza:

- *Reklamu*
- *Public relations*
- *Podporu predaja*
- *Osobný predaj*

P. R. Smith (1999, s. 7) uvádza aj ďalšie nástroje komunikácie a to:

- *Direct marketing*
- *Sponzorstvo*
- *Výstavy*
- *Balenie*

- *Miesto a spôsob predaja*
- *Internet*
- *Ústne podanie*
- *Corporate identity*

Reklama

Reklamu môžeme považovať za najpoužívanejší a najrozšírenejší nástroj marketingovej komunikácie. Patrí medzi drahšie formy propagácie, preto je veľmi dôležité venovať pozornosť tomu, aby sa zistila efektivita oznámení prostredníctvom tohto nástroja promotion. „*Je to snád' najpopulárnejšia metóda marketingovej komunikácie, je najviditeľnejšia a zároveň najdiskutovanejšia forma. Patrí k najstarším nástrojom ovplyvňovania kupujúcich*“ (Hanuláková, 2002, s. 10). Reklamu využívajú nielen organizácie a podniky výrobného charakteru, ale aj zdravotnícke organizácie, múzeá, spoločenské organizácie ako aj školy.

Podľa R. Štefka (2003, s. 184-185), v oblasti vysokoškolských vzdelávacích služieb konkrétne reklama musí rešpektovať ich špecifiká v oblasti dôrazu oproti výrobkom či iným službám, a to najmä:

- *dominancia ľudského faktora,*
- *nehmotný charakter akýchkoľvek služieb (u vzdelávacích je absolútna dominancia nehmotného podielu),*
- *vysoká spoluúčasť zákazníka pri produkcii vysokoškolských vzdelávacích služieb,*
- *zredukovaná úloha sprostredkovateľov,*
- *dôležitosť vzájomného kontaktu medzi zákazníkom (študentom) a personálom,*
- *pominuteľnosť vzdelávacej služby,*
- *potreba aj opatreniami dospieť k vyrovnaniu ponuky a dopytu.*

V oblasti vzdelávacích služieb iba samotná reklama zákazníkovi nestačí. Služba musí splniť aj očakávania zákazníka, ktoré v ňom reklama vyvoláva. Len tak bude zaručený úspech reklamnej kampane služby a splnenie cieľov firmy (R. Štefko, 2003). Ciele firmy a situácia na trhu určujú aký druh reklamy sa v danom období využije. Ciele reklamy možno klasifikovať podľa toho či sú zamerané na informovanie, presvedčanie, pripomínanie alebo porovnávanie. Aby sme vedeli posúdiť úspešnosť reklamy, je potrebné určiť ciele reklamy v číselných ukazovateľoch, ako ciele predajné a ciele komunikačné. R. Štefko (2003, s. 185) uvádza hlavné ciele reklamy vysokých škôl následovne:

- *zvýšenie atraktivity vysokej školy predovšetkým pre tieto publiká (kvalitní uchádzači o štúdium, reálni študenti, najkvalitnejší vedeckí a pedagogickí pracovníci na danom trhu práce, poskytovatelia externých finančných zdrojov, významní nositelia verejnej mienky),*
- *zvýšenie dopytu po službách vysokej školy,*
- *tvorba pozitívneho, silného image školy,*
- *posilnenie finančnej pozície školy,*
- *motivácia pracovníkov školy.*

Public relations

Je to sústavná a cieľavedomá komunikácia s cieľom vytvoriť dlhodobé pozitívne vzťahy prijímateľa voči objektu, na ktorý sa práca s verejnosťou zameriava.

Vzťah s verejnosťou sa sústreďuje na množstvo komunikačných aktivít, ktoré sa snažia utvárať a udržiavať pozitívny obraz spoločnosti a jej produktov v rámci rôznych typov cieľových skupín počnúc zákazníkmi, úradníkmi a akcionármi firiem (Salomon a kol., 2006).

Podľa Kotlera, P., Armstronga, G. (1990), public relations je vytváranie dobrých vzťahov k verejnosti prostredníctvom udržiavania priaznivej publicity, budovania „corporate image“, dementovaním, respektíve odvracaním neprijemných a firme škodiacich udalostí s historiek.

Za hlavnú úlohu public relations sa považuje získať a udržať kladnú mienku verejnosti o organizácii, ktorá PR realizuje. Považuje sa za správne, aby organizácia znepokojovala svojich konkurentov, aby im „brala vietor z plachiet“. PR sú obsahovo širšie, ako je reklama. Nie je teda správne stotožňovať ju s reklamou. Na rozdiel od reklamy je PR zameraná na celú verejnosť, je permanentná a nesleduje priamo predaj tovaru alebo služby, ale vytvárajú preň priaznivé podmienky.

Za hlavné ciele školy v oblasti public relations môžeme označiť (R. Štefko, 2003, s. 189):

1. *Vytváranie a zveľadovanie povedomia a dobrého mena školy, jej vzdelávacieho programu alebo jeho časti, pomoc pri uvádzaní nového programu na trh vzdelávania.*
2. *Stimulovanie záujmu študentov o služby školy.*
3. *Zatraktívňovanie vysokej školy pre potencionálnych kvalitných interných aj externých vedecko-pedagogických pracovníkov a ďalších spolupracovníkov.*
4. *Stimulovanie záujmu sponzorov a priťahovanie ďalších externých zdrojov.*
5. *Budovanie dôveryhodnosti školy.*
6. *Znižovanie nákladov na efektívnu komunikáciu školy s verejnosťou a zvyšovanie účinnosti tejto komunikácie.*

Medzi výhody public relations môžeme považovať dôveryhodnosť, relatívne nízke náklady a vysokú návratnosť vložených finančných prostriedkov. „*Public relations majú veľký vplyv na verejnú mienku pri menších nákladoch ako reklama. Náklady na public relations prinášajú ohromujúce výsledky*“ (Kotler, Armstrong, 1990, s. 317).

Podpora ponuky, podpora predaja

Podpora predaja je diverzifikovaná forma komerčnej masovej komunikácie, ktorej podstatou je motivovať zákazníkov ku kúpe produktu v určitom čase. V záujme dosiahnutia tohto cieľa organizácia využíva vzorky produktov (poskytované zákazníkovi zdarma), kupóny na zľavu, poskytovanie prémie (tašky, ceruzky, kľúčenky a pod.), predajné výstavy, predvádzanie výrobkov.

V oblasti služieb, neziskových organizácií a takisto aj vysokých škôl je tiež možné uplatniť určité prostriedky podpory predaja – napr. zvýhodnenie pri získavaní štipendií. V celkovom pomotion mix prostriedky a nástroje podpory predaja plnia dôležitú úlohu. Aby ich bolo možné správne aplikovať, marketingový pracovník musí definovať ciele akcie promotion, vybrať vhodné prostriedky, otestovať ich, uviesť do praxe a vyhodnotiť výsledky a korigovať budúce aktivity podpory predaja na základe spätnej väzby (R. Štefko, 2003).

Osobná ponuka, osobný predaj

Ide o dvojstrannú komunikáciu tvárou v tvár, ktorej obsahom je poskytovanie informácií, predvádzanie, udržiavanie a budovanie dlhodobých vzťahov. Má podobu ústnej prezentácie jednému alebo viacerým potenciálnym zákazníkom za účelom predat', resp. zrealizovať predaj.

Jej cieľom je dosiahnuť predaj produktov alebo služby. Od prechádzajúcich foriem komunikácie sa odlišuje hlavne tým, že obsahuje priamu komunikáciu medzi dvoma ľuďmi. Vyvoláva špeciálne nároky na pracovníkov, ktorí osobný predaj realizujú (Světlik, 2005).

„V osobnej ponuke v prípade vysokej školy môže ísť napríklad o ponuku vzdelávacieho programu pri osobnej návšteve zástupcu vysokej školy na stredných školách, priamy osobný kontakt formou dní otvorených dverí v priestoroch fakulty, zápis študenta do kurzu a pod. Nepriamy vplyv na predaj produktov vysokej školy má to, že takmer každý jej zamestnanec je v kontakte so zákazníkom – študentom a tak môže budovať image školy. Podpora predaja a osobný predaj majú svoje miesto aj v promotion mixe vysokej školy, no v špecifickej oblasti marketingu vzdelávacích subjektov sú dominantné reklama a public relations“ (R. Štefko, 2003 s. 193).

Záver

Marketing a marketingová komunikácia patria medzi stále rozvíjajúce sa odbory, ktoré nachádzajú uplatnenie vo všetkých organizáciách či už v súkromnom alebo verejnom sektore.

Každá vysoká škola s rastom konkurenčného prostredia a s cieľom dosiahnutia konkurenčnej výhody musí využívať marketingový komunikačný mix. Každá škola sa zameriava na iný druh komunikácie, ale hlavný cieľ je pre všetky školy rovnaký. Ide o propagovanie a prezentovanie samej seba.

Zoznam literatúry

HANULÁKOVÁ, E. 2002. *Reklama a etika*. Bratislava : Eurounion, 2002. 119 s. ISBN 80-88984-37-8

SALOMON, M. R., MARSHALL, G. W., STUART, E. 2006. *Marketing očima světových marketing manažeru*. Brno : Computer Press, 2006. 572 s. ISBN 80-251-1273-X

SVĚTLÍK, J. 2005. *Marketing – Cesta k trhu*. Plzeň : Aleš Čenek, 2005. 340 s. ISBN 80-86898-48-2

ŠTEFKO, R. 2003. *Akademické marketingové inštrumentárium v marketingu vysokej školy*. Bratislava : R. S. Royal Service, 2003. 262 s. ISBN 80-968379-5-8

http://fmk.n-joy.sk/files/archive/1_rocnik/distančni/blok4.doc [on-line]. [cit. 2011-10-23]

Adresa autorov

Ing. Jana Markušová

externý doktorand
Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Konštantínova 16
080 01 Prešov
Slovenská republika
0907583438
e-mail: jmarkusova@hotmail.com

Ing. Daniel Markuš

externý doktorand
Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Konštantínova 16
080 01 Prešov
Slovenská republika
0904756324
e-mail: danyel.markus@hotmail.com