Munich Personal RePEc Archive

Patterns of Regional and Local Development

Hudec, Oto and Urbančíková, Nataša and Džupka, Peter and Šebová, Miriam and Klimovský, Daniel and Suhányi, Ladislav and Želinský, Tomáš

Faculty of Economics, Technical University of Košice

2009

Online at https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113811/
MPRA Paper No. 113811, posted 24 Jul 2022 19:17 UTC

PODOBY REGIONÁLNEHO A MIESTNEHO ROZVOJA

2009

Autori: © prof. RNDr. Oto Hudec, CSc.

doc. Ing. Nataša Urbančíková, PhD.

Ing. Peter Džupka, PhD.

Ing. Miriam Šebová, PhD.

PhDr. Daniel Klimovský

Ing. Ladislav Suhányi

Ing. Tomáš Želinský

Recenzenti: doc. Ing. Jozef Tvrdoň, CSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta EU Bratislava

doc. Ing. Mária Fáziková, CSc., Katedra regionálneho rozvoja, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, SPU Nitra

Vydala: Ekonomická fakulta, TU Košice v roku 2009

ISBN 978-80-553-0117-4

Obsah

Zoznam obrázkov ... **8**

Zoznam tabuliek ... **10**

Zoznam použitých skratiek ... **12**

Úvod ... **17**

1. Región ako systém a jeho rozvoj ... **19**

1.1 Región ako systém ... 20

1.2 Strategický regionálny rámec ... 27

1.3 Tvorba stratégií regionálneho rozvoja v Slovenskej republike ... 35

1.4 Moderné nástroje regionálneho strategického plánovania ... 39

1.5 Regionálna inovačná politika a partnerstvá ... 41

Literatúra ... **47**

2 Lokálny ekonomický rozvoj ... **53**

Úvod ... 54

2.1 Teoretické súvislosti lokálneho ekonomického rozvoja ... 54

2.1.1 Definovanie lokálneho ekonomického rozvoja ... 54

2.1.2 Faktory lokálneho ekonomického rozvoja ... 59

2.1.3 Nové trendy v lokálnom ekonomickom rozvoji ... 61

2.1.3.1 Od lokálnej vlády k lokálnemu vládnutiu 61

2.1.3.2 Adaptácia na zmeny 62

2.1.4 LED v krajinách strednej a východnej Európy ... 64

2.2 Postavenie lokálnej vlády v LED ... 65

2.2.1 Stratégie a nástroje lokálnej vlády na ovplyvňovanie lokálnej ekonomiky ... 68

2.2.1.1 Príklady dobrej praxe zo stratégií LED 70

2.3 Malé a stredné podniky ako akcelerátor LED ... 72

2.3.1 Faktory lokalizácie a zakladania podnikov ... 72

2.3.2 Charakteristiky malých podnikov ... 76

2.3.3 Význam malých a stredných podnikov v ekonomike ... 79
2.3.3.1 Tvorba pracovných miest v malých podnikoch 80
2.3.3.2 Inovačný potenciál malých podnikov 82
2.3.3.3 Vybrané údaje o MSP 83
2.4 Lokálny ekonomický rozvoj na Slovensku ... 85
2.4.1 Predpoklady obecnej samosprávy na iniciovanie lokálneho ekonomického rozvoja ... 86
2.4.1.1 Legislatívne predpoklady 88
2.4.1.2 Organizačné predpoklady 93
2.4.1.3 Ekonomické predpoklady 96
2.4.1.4 Personálne predpoklady 99
2.4.1.5 Informačné predpoklady 103
2.4.2 Nástroje obecnej samosprávy využívané pri rozvoji okálnej ekonomiky v SR ... 105
Záver ... 109
Literatúra ... 111
3 Aktéri tvorby rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni ... 117
Úvod ... 118
3.1 Politickí a administratívni aktéri tvorby rozvojovej politiky ... 120
3.2 Ostatní aktéri tvorby rozvojovej politiky ... 143
Záver ... 160
Literatúra ... 164
4 Indikátory trvalo udržateľného rozvoja ... 171
Úvod ... 172
4.1 Vznik indikátorov trvalo udržateľného rozvoja ... 173
4.1.1 Nosiče informácií ... 175
4.1.2 Prepojenosť indikátorov ... 175
4.1.3 Úloha, účel, funkcia indikátorov ... 178
4.1.3.1 Ukazovatele OECD 178
4.1.3.2 Rozdelenie indikátorov 179
4.1.3.3 Ukazovatele použité v ISO 14031 – Environmentálne manažérstvo. Hodnotenie environmentálneho správania. 182
4.1.3.4 Meranie trvalej udržateľnosti 183

4.2 Modely informačných tokov – metodológia vytvárania modelov ... 185
4.2.1 Model OECD ... 185
4.2.2 Model OSN ... 187
4.2.3 Model EÚ (EEA) ... 189
4.3 Komunikácia v rámci životného prostredia ... 191
Záver ... 192
Literatúra ... 193

5 Regionálne disparity z pohľadu chudoby ... 195
Úvod ... 196
5.1 Regionálne disparity ... 197
5.2 Prístupy k definovaniu chudoby ... 199
5.3 Určenie definície chudoby ... 202
5.3.1 Indikátory blahobytu ... 202
5.3.2 Hranice chudoby ... 204
5.3.2.1 Absolútne a relatívne hranice chudoby 205
5.3.2.2 Objektívne a subjektívne hranice chudoby 206
5.4 Meranie chudoby ... 207
5.4.1 Miery chudoby ... 208
5.4.1.1 Axiomatický prístup 212
5.5 Meranie chudoby vo svete a v SR ... 214
5.5.1 Chudoba vo svete ... 214
5.5.1.1 Meranie chudoby vo svete – Svetová banka 214
5.5.2 Európska únia ... 215
5.5.2.1 Meranie chudoby v EÚ 216
5.5.3 Slovensko ... 218
5.5.3.1 Meranie chudoby v SR 218
5.6 Pohľad na chudobu v regiónoch Slovenska ... 220
5.6.1 Regionálny profil chudoby na Slovensku ... 222
5.6.1.1 Miera rizika chudoby 223
5.6.1.2 Pomer príjmov horného a dolného kvintilu 223
5.6.1.3 Regionálna kohézia 224
5.6.1.4 Miera dlhodobej nezamestnanosti 225
5.6.1.5 Očakávaná dĺžka života pri narodení 226

5.6.1.6 Rozptyl okolo hranice rizika chudoby 227
5.6.1.7 Príjmová nerovnosť meraná Giniho koeficientom 228
5.6.1.8 Podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti 229
5.6.1.9 Miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti 230
5.6.1.10 Osoby s nízkou úrovňou vzdelania 231
5.6.2 Súhrnné hodnotenie úrovne chudoby v regiónoch SR ... 232
Záver ... 235
Literatúra ... 236

6 Ľudský a sociálny kapitál v regionálnom rozvoji ... 245
Úvod ... 246
6.1 Ľudský kapitál ... 247
6.2 Učiace sa regióny ... 249
6.3 Sociálny kapitál ... 252
6.4 Ľudský a sociálny kapitál v znalostnej ekonomike ... 258
Záver ... 263
Literatúra ... 265

7 Praktické možnosti hodnotenia vplyvu štrukturálnych fondov na ekonomickú výkonnosť regiónov ... 269
Úvod ... 270
7.1 Prístupy k hodnoteniu štrukturálnych fondov v SR ... 271
7.2 Prístupy k hodnoteniu regionálnych politík v EÚ ... 272
7.3 Ekonometrické modely ... 277
7.3.1 Účel ekonometrických modelov ... 277
7.3.2 Výhody a obmedzenia ekonometrických modelov ... 279
7.3.2.1 Silné stránky 279
7.3.2.2 Obmedzenia 279
7.4 Dostupné ekonometrické modely a ich analýza ... 280
7.4.1 Model HERMIN ... 280
7.4.2 Model QUEST ... 282
7.4.3 Model REMI ... 283
7.4.4 Model E3ME ... 285
7.4.5 INPUT-OUTPUT analýza – BEUTELOV model ... 287

7.4.6 CGE MODEL ... 291
7.5 Výber modelu pomocou viackriteriálnej analýzy ... 292
7.6 Model HERMIN ... 296
7.6.1 Štruktúra modelu HERMIN ... 298
7.6.2 Vzorový príklad použitia výsledkov použitia modelu HERMIN ... 302
7.6.3 Model HERMIN v podmienkach SR ... 302
7.6.3.1 Použitie modelu HERMIN v SR 303
7.6.3.2 Testovanie použiteľnosti modelu na regionálnej úrovni v SR 303
7.6.3.3 Prístupy používané na regionalizáciu modelu HERMIN 303
7.6.3.4 Možnosti využitia modelu HERMIN na regionálnej úrovni v podmienkach SR z pohľadu dostupnosti regionálnych dát. 305
7.6.3.5 Zahrnutie dát o štrukturálnych fondoch do modelu HERMIN v podmienkach SR 307
7.6.3.6 Ex-ante hodnotenie 307
7.6.3.7 Mid-term hodnotenie (priebežné hodnotenie) 307
7.6.3.8 Ex-post hodnotenie 308
7.6.4 Simulačný experiment ... 312
7.6.4.1 Všeobecné predpoklady a metodológia experimentu 313
7.6.4.2 Začlenenie financií zo ŠF za KSK do národného modelu HERMIN 314
7.6.4.3 Výsledky simulačného experimentu 320
7.6.4.4 Celkové zhodnotenie simulačného experimentu 328
Záver ... 331
Literatúra ... 333
Záver ... 337
O autoroch ... 339

Zoznam obrázkov

Obrázok 1.1 Región ako otvorený systém 22
Obrázok 1.2 Procesy strategického plánovania podpory regionálneho rozvoja 37
Obrázok 1.3 Strom vertikálnej štruktúry strategických dokumentov podpory regionálneho rozvoja 37
Obrázok 1.4 Metodika zostavenia PHaSR 38
Obrázok 1.5 Schéma partnerstva pri realizácii verejnej politiky 45
Obrázok 2.1 Vývoj finančnej a daňovej sily obcí v rokoch 1998 - 2006 97
Obrázok 2.2 Vývoj miery finančnej sebestačnosti obcí v SR 1998 – 2005 97
Obrázok 3.1 Prvky nespoľahlivosti pri výkone verejných politík 128
Obrázok 3.2 Spolupráca medzi aktérmi procesu tvorby politiky – porovnanie súčasného a očakávaného (optimálneho) stavu 161
Obrázok 4.1 Postupný dynamický model 175
Obrázok 4.2 Paralelný dynamický model 176
Obrázok 4.3 Informačná pyramída 176
Obrázok 4.4 Informačná pyramída (2) 177
Obrázok 4.5 Pyramída ukazovateľov 179
Obrázok 4.6 Typológia ukazovateľov 181
Obrázok 4.7 Model OECD 187
Obrázok 4.8 Model OSN 188
Obrázok 4.9 Model EÚ 190
Obrázok 4.10 Model EÚ 191
Obrázok 5.1 Vzťah medzi „functionings“ a „capabilities“ 201
Obrázok 5.2 Subjektívna hranica chudoby 206
Obrázok 5.3 Mapa chudoby na Slovensku 221
Obrázok 5.4 Súhrnný indikátor úrovne chudoby 234
Obrázok 6.1 Fungovanie sociálneho kapitálu 256
Obrázok 7.1 Schéma modelu HERMIN 301
Obrázok 7.2 Zásady pri analýze a triedení cieľov SOP podľa potrieb modelu HERMIN 311

Obrázok 7.3 Zásady pri analýze a triedení oprávnených žiadateľov podľa potrieb modelu HERMIN 312
Obrázok 7.4 Simulačný experiment 313
Obrázok 7.5 Dopad na HDP 321
Obrázok 7.6 Dopad na zamestnanosť 323
Obrázok 7.7 Dopad na nezamestnanosť 325
Obrázok 7.8 Dopad na produktivitu práce 327
Obrázok 7.9 Kumulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov 328

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1.1 Evalvácia európskeho prístupu k regionálnej politike 29
Tabuľka 2.1 Typológia faktorov lokálneho ekonomického rozvoja 60
Tabuľka 2.2 Dôvody, prečo majú komúnne orgány v Poľsku hrať kľúčovú rolu v LED 67
Tabuľka 2.3 Inštitucionálne bariéry rozvoja MSP v krajinách SVE 74
Tabuľka 2.4 Členenie MSP v EÚ 77
Tabuľka 2.5 Porovnanie výhod a nevýhod malých podnikov 79
Tabuľka 2.6 Vybrané prenesené kompetencie na obce a VÚC v r. 2002 súvisiace s LED 88
Tabuľka 2.7 Organizačné zabezpečenie LED vo vybraných obciach SR 94
Tabuľka 2.8 Dlhová kapacita obcí v SR 2005 - 2006 98
Tabuľka 2.9 Pomer bežných a kapitálových výdavkov obcí v rokoch 2005 - 2006 98
Tabuľka 3.1 Euroregióny zahŕňajúce slovenské subjekty 154
Tabuľka 3.2 Výsledky TOP firemný filantrop 2007 157
Tabuľka 5.1 Hlavné ukazovatele chudoby na Slovensku v období 2005 – 2006 220
Tabuľka 5.2 Chudoba v krajoch SR v roku 2005 221
Tabuľka 5.3 Miera rizika chudoby 223
Tabuľka 5.4 Pomer príjmov horného a dolného kvintilu 224
Tabuľka 5.5 Variačný koeficient – regionálna kohézia (v r. 2006) 225
Tabuľka 5.6 Miera dlhodobej nezamestnanosti 226
Tabuľka 5.7 Stredná dĺžka života pri narodení v roku 2006 226
Tabuľka 5.8 Rozptyl okolo hranice chudoby (v. 2006) 227
Tabuľka 5.9 Giniho koeficient (v. 2006) 228
Tabuľka 5.10 Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti v r. 2006 (v %) 229
Tabuľka 5.11 Miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti v r. 2006 (v%) 230
Tabuľka 5.12 Podiel aktívneho obyvateľstva so základným vzdelaním v r. 2006 231
Tabuľka 5.13 Súhrnný indikátor úrovne chudoby 233
Tabuľka 6.1 Pozícia sociálneho kapitálu v teórii neokapitálu 257
Tabuľka 7.1 Saatyho matica 294
Tabuľka 7.2 Výpočet váh zo Saatyho matice 295

Tabuľka 7.3 Multikriteriálna analýza makroekonomických modelov 296
Tabuľka 7.4 Štruktúra modelu HERMIN 299
Tabuľka 7.5 Rozdelenie zdrojov zo ŠF do kategórií a sektorov modelu HERMIN v simulačnom experimente 315
Tabuľka 7.6 Objem zdrojov zo štrukturálnych fondov v KE kraji v štruktúre podľa potrieb modelu HERMIN 318
Tabuľka 7.7 Objem zdrojov zo štrukturálnych fondov v národnej ekonomike v štruktúre podľa potrieb modelu HERMIN 319
Tabuľka 7.8 Dopad na HDP v mld. SKK v bežných cenách 321
Tabuľka 7.9 Dopad na zamestnanosť 322
Tabuľka 7.10 Dopad na nezamestnanosť 324
Tabuľka 7.11 Dopad na produktivitu práce v SKK 326
Tabuľka 7.12 Kumulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov 327

Zoznam použitých skratiek

a i.	a iné
angl.	angličtina, anglický
ANPROBA	Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov
atď.	a tak ďalej
BCPB	Burza cenných papierov Bratislava
BIC	Podnikateľské a inovačné centrum (z angl. Business and Innovation Centre)
BONGO	Business Organized Nongovernmental Organizations
BTS	Barometer trvalej udržateľnosti (z angl. Barometer of Sustainability)
CAF	Spoločný hodnotiaci rámec (z angl. Common Assessment Framework)
CBA	cost-benefit analysis
C-D	Cobb-Douglasove produkčné funkcie
CGE	computable general equilibrium model
CIP	Rámcový program pre konkurencieschopnosť a inovácie (z angl. Competitiveness and Innovation Framework Programme)
CORINAIR	Coordinated Information on the Environment in the European Community
CPK	Centrá prvého kontaktu
CSF	rámec podpory spoločenstva
č.	číslo
čl.	článok
DIFU	Nemecký inštitút pre urbanistiku (z nem. Deutsches Institut für Urbanistik)
DPH	daň z pridanej hodnoty
DPSIR	Model hnacia sila – zaťaženie – stav – dopad – odpoveď
DSS/IPC	Decision Support System for Integration Pollution Control
EBN	Európska sieť inovatívnych centier
EC	European Commission
ECI	Indikátory stavu životného prostredia (z angl. Environmental Conditions Indicators)
EDGE	Vzdelávací program v oblastiach Nebrasky, USA (The Nebraska Enhancing, Developing and Growing Entrepreneurs)

EEA	European Environmental Agency
EIPA	Európsky inštitút pre verejnú správu (z angl. European Institute of Public Administration)
EK	Európska komisia
EPE	Environmental Performance Evaluation
EPI	Environmental Performance Indicators
ES	Európske spoločenstvo
ESI	Index udržateľnosti životného prostredia (z angl. Environmental Sustainability Index)
EU SAV	Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
EU SILC	štatistika spoločenstva o príjmoch a životných podmienkach (z angl. Statistics (Survey) on Income and Living Conditions)
EÚ	Európska únia
FP	Rámcový program (z angl. Framework Programme)
GDP	Hrubý domáci produkt (z angl. Gross Domestic Produkt)
GONGO	Governmentaly Organized Nongovernmental Organizations
GPI	Index skutočného rastu (z angl. Genuine Progress Index)
GRINGO	Governmentaly Run and Inspired Nongovernmental Organizations
H	podiel chudobných (z angl. head-count index)
HDP	hrubý domáci produkt
IKT	Informačno-komunikačné technológie
ILO	Medzinárodná organizácia práce (z angl. International Labour Organisation)
INEKO	Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy
IPCC	Integrated Pollution Prevention and Control
IPP	Index podnikateľského prostredia
IRPP	Index regionálneho podnikateľského prostredia
ISEW	Index udržateľného blahobytu (z angl. Index of Sustainable Economic Welfare)
ISM	Vysoká škola medzinárodného podnikania (z angl. International School of Management)
ISRA	Integrovaná Sieť Regionálnych Rozvojových Agentúr
IST	Rámcový program EK "Technológie pre informačnú spoločnosť" (z angl. Information society technologies

ITMS	IT monitorovací systém štrukturálnych fondov
JIT	Just In Time
KSK	Košický samosprávny kraj
LA 21	Local Agenda 21
LED	Lokálny ekonomický rozvoj (z angl. Local Economical Development)
LEED	Lokálny ekonomický a zamestnanecký program (z angl. Locala Economic and Employment Development Programme)
LSMS	štúdia o meraní životných štandardov (z angl. Living Standards Measurement Study)
M.E.S.A.10	Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy
MJ	merná jednotka
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MOŠ	Mestská a obecná štatistika
MPI	Indikátory správania manažmentu (z angl. Management Performance Indicators)
MS	Microsoft
MSP	Malé a stredné podniky
MVaRR	Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja
NADSME	Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (z angl. National Agency for Development of Small and Medium Enterprises)
napr.	napríklad
NARMSP	Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania
NBS	Národná banka Slovenska
NFP	nenavrátny finančný príspevok
NISPAcee	Network of Schools and Institutes of Public Administration in Central and Eastern Europe
NSRR	Národný strategický a referenčný rámec
NUTS	Normalizovaná klasifikácia územných celkov
obr.	obrázok
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (z angl. Organisation for Economic Co-operation and development)
OKEČ	odvetvová klasifikácia ekonomických činností
OMC	otvorená metóda spolupráce (z angl. Open Method of Cooperation)

OPI	Indikátory prevádzkového správania (z angl. Operational Performance Indicators)
OSI/LGI	Open Society Iinstituete/Local Government and Public Service Reform Initiative
OSF	Nadácia otvorenej spoločnosti (z angl. Open Society Foundation) - Miriam
OSN	Organizácia spojených národov
PG	index priepasti chudoby (z angl. poverty gap index)
PHARE	Fond Európskej únie v rámci predvstupovej pomoci
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
PI	podnikateľský inkubátor
PPP	Verejno-súkromné partnerstvo (z angl. Public Private Partnership)
PSIR	Model zaťaženie-stav-dopad-odpoveď
PSR	Model zaťaženie-stav-odpoveď
PSVaR	práce sociálnych vecí a rodiny
PZI	priame zahraničné investície
QUANGO	Kvázi-mimovládne organizácie (z angl. Quasi Nongovernmental Organizations)
resp.	respektíve
RIA	Hodnotenie dopadu právnych predpisov (z angl. Regulatory Impact Assessment)
RIS	regionálny inovačný systém
RPIC	Regionálne poradenské a informačné centrá
RPMN	ročná percentuálna miera nákladov
RRA	Regionálna rozvojová agentúra
RRP	rýchlo rastúce podniky
s.	strana
SAM	Social Accounting Matrix
SAV	Slovenská akadémia vied
SEEA	System of Integrated Environmental and Economic Accounting
SEI	Stockholm Environmental Institution
SKK	Slovenská koruna
SLSP	Slovenská Sporiteľňa
SPI	Sustainable Process Index

SR	Slovenská republika
STN	Slovenské technické normy
SVE	Severo-Východná Európa
ŠF	Štrukturálne fondy
ŠR	Štátny rozpočet
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
TI	Technologický inkubátor
t. j.	to jest
tab.	tabuľka
tzn.	to znamená produkt
tzv.	takzvaný
UN	Organizácia spojených národov (z angl. United Nations)
UPJŠ	Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
USA	Spoojené štáty americké (z angl. United States of America)
USAID	Americká agentúra pre medzinárodný rozvoj (z angl. United States Agency for International Development)
VÚC	Vyšší územný celok
Zb.	Zbierky
ZMOS	Združenie miest a obcí
Z.z.	Zbierky zákonov

Úvod

Slovo rozvoj sa používa v slovenskom jazyku stále častejšie. Tento termín má svoj ekvivalent v angličtine v slove development, ktoré sa stalo synonymom pozitívnej zmeny, pokroku či úspechu a vzhľadom na jeho rozšírenosť v mnohých oblastiach vedy nadobúda aj množstvo odtieňov. Definovať pojem rozvoj tak nie je jednoduchou úlohou, ak vôbec je dôležité definovať ho. Každá definícia rozvoja je buď príliš konkrétna pre všetky jeho existujúce odtiene alebo naopak je príliš všeobecná pre akékoľvek konkrétne použitie. V rozvoji môže ísť o akt, proces, stav či udalosť vývoja, a v anglickom jazyku súvisí ešte aj s developerstvom alebo vývojom produktu.

V monografii Podoby regionálneho a miestneho rozvoja sa jej autori zameriavajú na územný rozvoj, súvisiaci s regiónom, mestom alebo vidiekom. V takom prípade je územný rozvoj spojený s cieľavedomou ľudskou aktivitou – realizovaním stratégií rozvoja – aby sa stali ekonomicky a sociálne vyspelejšími. Iné adjektívum rozvoja – dlhodobo udržateľný rozvoj je spojené so schopnosťou zlepšiť výkonnosť pomocou neustálych inovácií, tvorby znalostí a učenia sa tak, aby ekonomický rast bol stabilný, sociálne orientovaný a spojený so zachovaním prírodných zdrojov a ochranou životného prostredia. Rozvoj by mal uspokojovať potreby súčasnosti bez toho, aby bola ohrozená schopnosť budúcich generácií uspokojovať svoje vlastné potreby.

Z pohľadu verejného sektora sa myslí rozvojom spravidla zvýšenie príjmov, zvýšenie počtu pracovných miest a zníženie nezamestnanosti, zvýšenie produktivity, atď. Všeobecne môžeme povedať, že rozvoj regiónu alebo obce je holistickým procesom zameraným na dosiahnutie pokroku v ekonomickej, sociálnej, kultúrnej a environmentálnej oblasti s cieľom využiť existujúci potenciál na zvyšovanie životnej úrovne a kvality života obyvateľov. Zdá sa, že termín rozvoj má najčastejšie svoj rozhodujúci ekonomický odtieň, pričom sa spája so slovami sociálny alebo udržateľný. Z filozofického pohľadu má rozvoj päť podstatných rozvojových prvkov, ktoré sa nazývajú aj magický päťuholník: rast – práca – rovnosť/spravodlivosť – participácia - nezávislosť/samostatnosť.

Ak si kladieme otázku, ako rozvoj dosiahnuť, dostávame sa ku stratégii rozvoja. V zásade sú stratégie zmesou dvoch prístupov, opierajúcich sa o exogénne – vonkajšie impulzy a mobilizáciu a rozvoj vnútorných – endogénnych faktorov. Monografia vychádza z premisy, že rozvoj má veľa podôb, v závislosti od miesta a podmienok, kde sa odohráva, od cieľov, ktoré si ľudia kladú pred seba, či od inštitúcie alebo sociálnej skupiny, ktorá chce ciele dosiahnuť. Pritom rozvoj má aj svoj vertikálny rozmer od nadnárodnej, cez národnú, regionálnu až po miestnu úroveň. Preto nie je možné oddeliť rozvoj od hospodárskej a sociálnej politiky krajiny alebo regiónu.

Monografia je dielom autorov pôsobiacich na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach. Jednotlivé kapitoly sú navzájom nezávislé, ale autori predpokladajú, že v ucelenom tvare dávajú čitateľovi pocit, aké podoby a odtiene má územný rozvoj a zároveň poskytujú istý návod, ako dosiahnuť rozvoj v závislosti od podmienok a cieľov, ktoré stoja pred realizátormi rozvojových stratégií.

Monografia Podoby regionálneho a miestneho rozvoja je určená pre výskumných a akademických pracovníkov ako aj pre širokú odbornú verejnosť. Aj keď nie je písaná ako učebnica, môže poskytnúť cenné informácie študentom ekonomických odborov, regionálneho rozvoja a manažmentu ako aj praktikom a aktérom regionálneho rozvoja.

Dovoľujeme si poďakovať obom recenzentom, ktorými boli doc. Ing. Mária Fáziková, CSc. z Fakulty európskych štúdií a regionálneho rozvoja Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre a doc. Ing. Jozef Tvrdoň, CSc. z Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave, ktorých cenné pripomienky veľmi prospeli ku konečnej podobe textu.

doc. Ing. Nataša Urbančíková, PhD.

vedúca Katedry regionálnych vied a manažmentu

Ekonomická fakulta

Technická univerzita v Košiciach

KAPITOLA ..1..

Región ako systém a jeho rozvoj

Oto Hudec

1.1 Región ako systém

Pokiaľ používame prívlastok „regionálny“, najskôr je potrebné vyjasniť, v akom zmysle slova rozumieme východiskový pojem *„región“*. Pojem región je prirodzene odvodený od kontextu, ktorý súvisí s pojmom regionálnej (inovačnej) politiky, je preto pre ďalšie úvahy pomenovaním pre menšiu územnú jednotku, ktorá je časťou väčšieho priestorového alebo územného celku, v tomto prípade štátu. Inými slovami, región definujeme ako subnacionálny, t.j. ako stredne veľkú územne vymedziteľnú priestorovú jednotku vo vnútri štátu, s rozlohou menšou ako štát a väčšou ako základná sídelná a správna jednotka – obec.

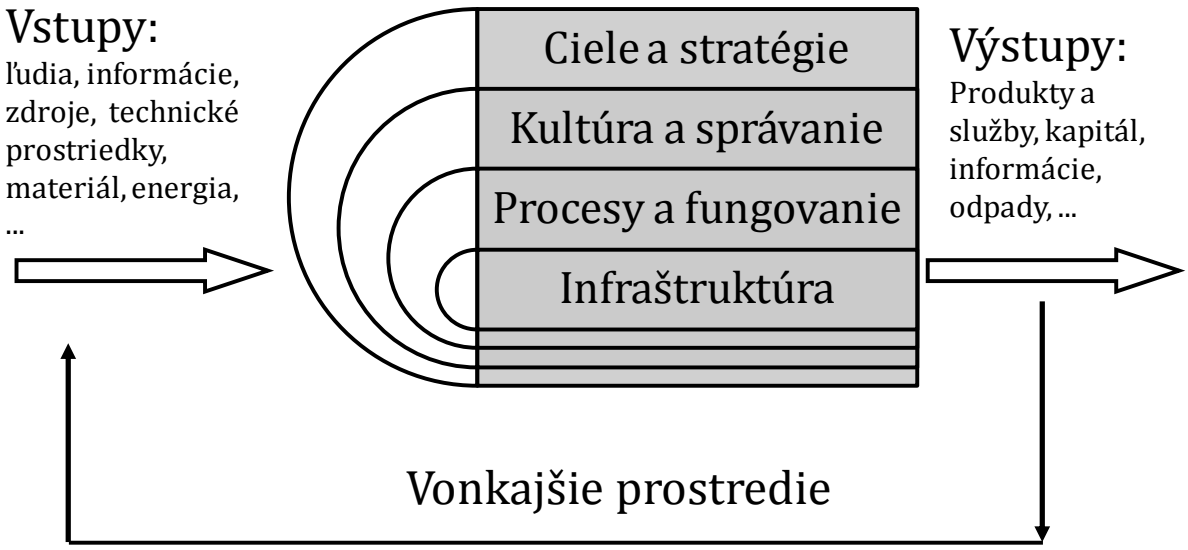
Druhý kľúčový pojem *systém* vo všeobecnosti ako ponímame ako konglomerát vzájomne funkčne previazaných prvkov, inštitúcií, procesov a vzťahov medzi nimi - v prípade regionálnych inovačných systémov pod systémom rozumieme súbor interaktívnych prvkov alebo jednotiek tvoriacich integrovaný celok s cieľom vykonávať nejakú funkciu (Skyttner, L. 1996). Politický systém a jeho chápanie pochádza z politických vied (Almond 1956, Easton 1965). Podľa inštitucionalistického prístupu ho možno chápať prostredníctvom „formalizovaných inštitútov, ktorých základom je ústava a zákony“. Behavioristické chápanie vyžaduje analýzu politického systému prostredníctvom správania sa všetkých jednotiek, ktoré sa v ňom nachádzajú - občanov, inštitúcií, formálnych a neformálnych skupín a združení vrátane národov, rás a etník. Podľa D. Eastona (Easton, 1965) predstavuje politický systém *„interakcie, prostredníctvom ktorých sa v spoločnosti autoritatívne rozdeľujú hodnoty“* tak, aby táto deľba bola uznaná väčšinou spoločnosti. Najdôležitejším aspektom v jeho prístupe je rovnováha medzi vstupmi (označuje vplyvy prostredia na politický systém ako celok alebo na jeho jednotlivé časti) a výstupmi (pôsobenie systému na jeho vonkajšie prostredie). Výstup z jedného systému môže v inej súvislosti predstavovať vstup, resp. prostredie iného systému, t.j. je nositeľom zmeny.

Zo systémového hľadiska je región zložitým priestorovým otvoreným dynamickým systémom s veľkým počtom prvkov rôznej kvality a hustými väzbami, je bohato štruktúrovaný a má širokú škálu rôznorodých vlastností. Otvorenosť systému spočíva v tom, že má svoje vstupy a výstupy, ktoré sa menia a navyše má interakciu s okolím. Tieto vlastnosti evidentne región má. Zároveň je otvoreným systémom organického typu, pretože je vnútorne diferencovaný, ma hierarchické usporiadanie, tvoria ho ľudské aj vecné prvky a jeho

vlastnosťou je vykonávanie ekonomických aktivít a dosahovanie cieľov na výstupe. Má prietokový charakter, keďže svojou činnosťou transformuje vstupy na výstupy. Typická je interakcia s okolím – regióny sa vyskytujú v trhovom a interaktívnom prostredí s priepustnými rozhraniami – hranicami a táto interakcia je pre regióny príležitosťami a rizikami zároveň. Pritom využívajú svoje silné a slabé stránky na rozvoj a hľadajú svoje konkurenčné výhody. Cieľavedomou ľudskou aktivitou – realizovaním stratégií rozvoja - sa regióny stávajú ekonomicky a sociálne vyspelejšími alebo naopak, zaostávajú za inými regiónmi. Región ako otvorený systém - hospodárska organizácia územného typu - má ďalšie vlastnosti, ako je spojenie s okolím, vnútorná diferenciácia, procesný charakter organizácie, atď. Schopnosť adaptácie regiónu na zmenené podmienky z hľadiska jeho fungovania, štruktúry, učenia sa, zdokonaľovania ho charakterizuje ako organický systém.

Región tak vykazuje vlastnosti hospodárskej organizácie so svojimi vnútornými a vonkajšími väzbami medzi prvkami. V závislosti od zvolenej rozlišovacej úrovne sa dá rozdeliť na jednotlivé časti, pričom sa vychádza zo systému ako celku, vrátane jeho cieľov. Na región ako predmet skúmania sa pritom nazerá dynamicky, sledujú sa zmeny jeho stavu, správania a štruktúry a je ovplyvnený na jednej strane vnútornými prvkami, a na druhej vonkajším prostredím. Región je organickým systémom z dôvodu, že vďaka cieľavedomej ľudskej činnosti dokáže reagovať na meniace sa vstupy a výstupy a meniace sa okolie. Podobne ako organizmus dokáže meniť svoje fungovanie – stratégiu a taktiku, štruktúru, v istej miere dokáže akumulovať vstupné zdroje a zároveň v prípade potreby vytvárať rezervy. Jeho vlastnosťou je schopnosť obnovy a smerovanie k sebazdokonaľovaniu. Jeho podstatnou vlastnosťou je schopnosť učiť sa. So cieľavedomou ľudskou činnosťou je spojené stanovovanie a dosahovanie cieľov (strana výstupu).

Postavenie regiónu ako otvoreného dynamického a organického systému s jeho vonkajšími a vnútornými väzbami môžeme znázorniť nasledujúcim obrázkom:



Obrázok 1.1 Región ako otvorený systém
Zdroj: vlastné spracovanie podľa rôznych zdrojov

Špecifické postavenie má v tomto kontexte pomenovanie ekonomický región, ktorý je podsystémom národnej ekonomiky a (v súlade s Tvrdoň, Hamalová, Žárska, 1995) je definovaný ako ohraničené územie, vnútorne prepojené sociálnymi, urbanistickými a ekonomickými väzbami, pričom z priestorového pohľadu je ho možné charakterizovať úrovňou jeho ekonomického, resp. sociálneho rozvoja. Vzhľadom svoju ekonomickú povahu má región svoj životný cyklus, prežíva stavy rastu, kulminácie, stagnácie aj úpadku. V súlade s Bertalanfyho poňatím otvoreného systému (Von Bertalanfy, 1950), je región schopný blokovať entropické procesy eventuálne vedúce k entropickému stavu dezorganizácie, deštrukturalizácie, stavu bez väzieb, t.j. k rozpadu regiónu ako systému. Región ako otvorený systém obsahuje negatívnu entropiu, brániacu rozpadu systémových väzieb a entropickým procesom. Naopak, systematickým pôsobením proti entropickým procesom, sústavným využívaním negatívnej entropie, má región tendenciu reagovať na zmeny v okolí a udržiavať svoju dynamickú rovnováhu.

Dlhodobo udržateľný rozvoj je spojený so schopnosťou organizačných jednotiek zlepšiť ich výkonnosť pomocou neustálych inovácií, tvorby znalostí a učenia sa. Obidve, individuálne učenie sa ako aj učenie sa organizácií sú nevyhnutnou, avšak nie postačujúcou podmienkou pre tvorbu inovácií a regionálnu konkurencieschopnosť. Učenie sa jednotlivca zahŕňa osvojenie si informácií a znalostí, porozumenie a zručnosti jednotlivcov, pomocou formálneho a neformálneho vzdelávania a učenia sa v procese práce (learning-by-doing). Učenie sa organizácie závisí na učení sa jednotlivcov. Môže byť chápané ako proces,

v ktorom organizácia umocní znalosti získané jednotlivcami a pretvorí ich do podoby skupinových znalostí pomocou dialógu, diskusie, zdieľania skúseností alebo pozorovania. Tento proces prebieha v rámci vnútorných aj vonkajších sietí organizačných jednotiek. Výsledkom učenia sa organizácie je potom taký druh znalostného kapitálu, ktorý sa v organizácii dlhodobo udrží (Urbančíková, 2007). Autormi konceptu učiaceho sa regiónu sú Lundvall a Johnson (1994), ktorí sa zaoberali národnými systémami inovácií a definovali pojem „učiaca sa ekonomika".

Učiaci sa región „aktívne reaguje na nové podmienky a upravuje svoje programy, inštitúty a alokáciu kolektívnych statkov za účelom zvýšiť produktivitu". Organický, učiaci sa región – ak odbočíme do teórie učenia sa organizácie – by mal byť schopný dosiahnuť v učení najmenej stupeň dvojitej slučky v učení (double-loop learning), ideálne až trojitej slučky (deutero learning). Pritom pri jednej slučke (one-loop learnig) región dokáže detekovať chyby a opraviť ich pri zachovaní cieľov a politiky. Pri dvojitej slučke v učení, resp. strategickom učení okrem opravy chýb región dokáže zmeniť svoju bázu znalostí, lepšie využiť svoje možnosti a dochádza k zlepšeniu procedúr, modifikácii cieľov či politiky na základe učenia sa. Pri najvyššej forme učenia sa, deutero learning, ku pozorovaniu a premýšľaniu región pridáva aj reflexiu, čo znamená neustálu reakciu a úpravu inovačného systému (Argyris and Schon, 1978).

Z pohľadu regionálnej politiky je región územne vymedzeným priestorom na tvorbu a uskutočňovanie regionálnej ekonomickej, sociálnej, štrukturálnej, či inovačnej politiky – má za úlohu uspokojovať potreby vyvolané vlastným aktívnym prístupom alebo ako reakciu na impulzy z vonkajšieho prostredia. Typickou vlastnosťou ekonomického regiónu je stanovovanie cieľov a cieľavedomá aktivita so stratégiou na ich dosiahnutie. Z hľadiska realizácie moci je pre región kľúčová miera centralizácie a decentralizácie – do akej miery má región (regionálna vláda, samospráva) kompetencie a zodpovednosť za riadenie organizácie.

Z hľadiska cieľov – očakávaných výstupov pri pôsobení na regionálny systém - je s regiónom zaužívané spojenie *regionálny rozvoj,* pričom všeobecným cieľom rozvoja regiónov je dosahovanie prosperity a blahobytu ich obyvateľov, ktoré sa odvodzujú od ekonomického rozvoja a vyjadrujú sa pomocou konkurencieschopnosti daného územia a konkurencieschopnosti ekonomických činiteľov v ňom umiestnených. Pojem rozvoj je totiž mnohovýznamový, ide o konglomerát rôznych významov a odtieňov. Z pohľadu verejného sektora ide obvykle o zvýšenie príjmov, zvýšenie počtu pracovných miest a zníženie

nezamestnanosti, zvýšenie produktivity, atď. Regionálny rozvoj chápeme ako rozvoj definovaného regiónu, ako holistický proces zameraný na dosiahnutie pokroku v ekonomickej, sociálnej, kultúrnej a environmentálnej oblasti. Pritom sa má existujúci potenciál využiť na zvyšovanie životnej úrovne a kvality života obyvateľov regiónu (Samson, Hudec a kol., 2001). Rozhodujúci odtieň termínu rozvoj je ekonomický a preto sa často zamieňa s príbuzným termínom ekonomický rast.

Pojmy ekonomického a regionálneho rozvoja a ekonomického rastu. by sa mali vzájomne vymedziť - rozdiel medzi ekonomickým rozvojom a ekonomickým rastom môžeme určiť nasledovne (Vaughan, Bearse, 1981):

- *Ekonomický rozvoj* je kvalitatívnou zmenou, ktorá prináša zmeny v štruktúre ekonomiky, vrátane inovácií, inštitúcií, správania a technológií.
- *Ekonomický rast* je kvantitatívnou zmenou merateľnou ekonomickými ukazovateľmi, napr. v investíciách, výstupoch, spotrebe, príjmoch a pod..

V zmysle definícií ekonomický rozvoj a ekonomický rast nie sú tými istými kategóriami. Rozvoj je predpokladom budúceho rastu – bez inovácií a štrukturálnych kvalitatívnych zmien nie je možné zabezpečiť dlhodobý rast. Na druhej strane rast ovplyvňuje potrebu zmien v ekonomike, zakladanie nových organizačných jednotiek a vývoj nových produktov. Obidve kategórie podporujú zvyšovanie produktivity a efektívnosti výroby a sú navzájom previazané. Zároveň existujú iné aspekty, ktoré podporujú iba taký ekonomický rast, ktorý smeruje k naplneniu významných sociálnych cieľov (redukcia chudoby, zlepšenie kvality života, zlepšenie príležitostí na kvalitnejšie vzdelanie, zdravie atď.) a to si vyžaduje systémový holistický prístup k rozvoju.

Zo strategického a rozvojového hľadiska rozvoj predstavuje zveľadenie v nasledujúcich oblastiach (Malizia a Feser, 1999):

- pracovná sila (jej vzdelávanie a tréning, dostupnosť, cena),
- infraštruktúra (dostupnosť, kapacita, doprava, telekomunikácie, atď.),
- hospodárske a spoločenské služby a vybavenie (dostupnosť, kapacita, univerzity a školy, podnikateľské inkubátory, priemyselné a vedecké parky, športové a turistické zariadenia, atď.),
- prostredie (prírodné, podnikateľské, kultúrne, atď.),
- ekonomická štruktúra (štruktúra ekonomickej základne, diverzifikácia, atď.),

- inštitucionálna kapacita (manažment, vedomosti, zručnosti) pre podporu ekonomického rozvoja a rastu.

Kombináciou udržateľného a regionálneho rozvoja je definícia regionálneho rozvoja vo významných dokumentoch OSN a Európskej komisie: Správa Spoločenstva národov (The *United Nation Report, 1987*) a perspektíva rozvoja európskeho priestoru (*The European Spatial Development Perspective*) (EC, 1999). Definuje alternatívny pojem vyváženého priestorového rozvoja ako polycentrického (radšej ako monocentrického) priestorového rozvoja, s dosiahnutím nových urbánno-rurálnych vzťahov, paritným prístupom k infraštruktúre, znalostiam a rozumným manažmentom prírodného a kultúrneho dedičstva. Aj správa Európskej komisie: Stratégia EU pre trvalo udržateľný rozvoj (EC, 2001) považuje regionálne nerovnosti za jedno z najväčších ohrození udržateľného rozvoja.

Sprievodným determinantom rozvoja je celkom prirodzene veľký tlak na rast konkurencieschopnosti krajín a regiónov. Ťažiskovým hnacím motorom rastu konkurencieschopnosti sa stávajú predovšetkým inovácie, schopnosť aplikovať výsledky vedy, výskumu a vývoja do podoby konkurencieschopných produktov a služieb. Rast konkurenčnej schopnosti sa totiž javí ako priamo závislý na dostatočnom sústredení sa na poznatky vytvárajúce široký okruh intelektuálnych prínosov, ku ktorým možno zaradiť predovšetkým vzdelanosť, experimentovanie, ale i nápaditosť, kreativitu a inovatívnosť. Základ inovácií tvoria nové poznatky, ktoré vznikajú ako výsledok vedeckej, výskumnej a vývojovej činnosti a schopnosť pracovníkov aplikovať ich v podnikateľskej praxi v oblasti výroby produktov a služieb, predaja a tiež interných procesov podnikateľskej činnosti. Inovácie ako také sú teda predovšetkým záležitosťou podnikateľských subjektov, verejná správa môže predovšetkým napomáhať vytvárať a podporovať priaznivé inovačné podnikateľské prostredie

Konkurencieschopnosť podnikov sa odvodzuje od konkurenčnej výhody, ktorú podniky získali svojimi spôsobmi výroby a pôsobením na trhoch v porovnaní so svojimi súpermi. Následne, k*onkurencieschopnosť* regiónu je definovaná ako schopnosť produkovať výrobky a služby, ktoré obstoja v medzinárodných vzťahoch a súčasne je zaistené udržiavanie vysokých a trvalých príjmov jeho obyvateľov. Všeobecne sa definuje konkurencieschopnosť ako schopnosť firiem, odvetví, regiónov, národov a nadnárodných regiónov generovať vysokú úroveň príjmov a zamestnanosti.

Pojem regionálnej konkurencieschopnosti má svoj pôvod vo viacerých teóriách – inštitucionálnej ekonómii, evolučnej ekonómii a teórii učiacich sa regiónov, ale aj v Porterovom prístupe strategického plánovania a teórii konkurenčnej výhody. Priestorovú dimenziu chápaniu konkurencieschopnosti pridáva prístup novej ekonomickej geografie (New Economic Geography).

Pre regióny z hľadiska regionálnej konkurencieschopnosti existujú tri hlavné teoretické línie (Martin, R. L., 2004), smerujúce k regiónu ako:

- miestu exportnej špecializácie,
- zdroju rastúcich výnosov,
- centru znalostí.

Región ako miesto exportnej špecializácie je spojené s dynamikou priemyselnej lokalizácie, s faktormi ovplyvňujúcimi lokalizáciu ekonomických aktivít – lokalizácia je z pohľadu ekonomickej geografie vysvetlená pomocou lokalizačnej funkcie závislej na lokalizačných premenných (dostupnosť zdrojov, ponuka pracovnej sily, prístup na trhy, atď.) Regióny súťažia medzi sebou o lokalizáciu ekonomických aktivít a tým sa snažia využiť svoje konkurenčné výhody, čo ich následne vedie ku špecializácii.

Región ako zdroj rastúcich výnosov – teória nadväzujúca na koncept kumulatívnej príčinnosti sa objavila v ekonomickej geografii znovu v 90. rokoch. Pôvodný neoklasický model bol rozpracovaný do teórie endogénneho rastu, podľa ktorej ľudský kapitál, technický pokrok, veda, výskum, inovácie a investície tiež predstavujú endogénne faktory rastu. Kapitálové investície do fyzického a ľudského kapitálu vytvárajú pozitívne externality, zvyšujú efektívnosť výroby investujúcich firiem a regiónu.

Región ako centrum znalostí – opiera sa o teórie, podľa ktorých je pre konkurencieschopnosť dôležité „inovačné prostredie“, čo sa odvíja ešte od Marshallovej teórie priemyselných okrskov. Marshall zdôrazňoval dôležitosť faktorov špecializovaných pracovníkov, podporných podnikov a príležitostí pre medzipodnikovú deľbu práce, ale aj „miestnu priemyselnú atmosféru“, ktorá pozitívne ovplyvňuje tvorbu nových myšlienok. Odtiaľ je už blízko k Schumpeterovej teórii inovácií, evolučnej ekonomickej teórii a učiacim sa regiónom (Learning Regions). Inovácie sa chápu ako interaktívny proces učenia, vyžadujúci si spoluprácu regionálnych aktérov, vstupujúcich spoločne do regionálneho inovačného systému. Regionálna konkurencieschopnosť závisí aj na jej veľkosti a miere

urbanizovanosti (teória urbánneho rastu). Špecifickú pozíciu v tejto línii má Porterov teoretický rámec klastrov, ktorý našiel široké uplatnenie v USA aj Európe, podľa ktorého konkurencieschopnosť krajín sa opiera o územne koncentrované ekonomické zoskupenia (klastre) v ich niektorých regiónoch (Porter, 1998).

1.2 Strategický regionálny rámec

Na účely riešenia problému medziregionálnych nerovnováh a disproporcií sa využíva aktívna strategická činnosť zameraná na aktivovanie iniciatív, ktorých úlohou je riadiť proces ekonomického rozvoja v podmienkach jednotlivých regiónov. Regionálna hospodárska politika snaží napraviť určité priestorové dôsledky voľnej trhovej ekonomiky v zmysle dosiahnutia dvoch vzájomne závislých cieľov: ekonomického rastu a zlepšenia sociálneho rozdeľovania. Tieto predpoklady tvoria predmet i obsah špecifickej aktivity, ktorá sa nazýva *regionálna politika*. Týmto pojmom sa označuje (Tvrdoň in Okáli a kol., 2004) „cieľavedomé pôsobenie štátnej správy a samosprávy (na úrovni centrálnej, regionálnej a lokálnej) na dynamiku a štruktúru rozvoja regiónov a na zmeny v podmienkach a štruktúre priestorového usporiadania národného hospodárstva“. Klasická definícia je tiež spojená s regionálnou hospodárskou politikou a podľa L.H. Klassena (Klassen, L.H, Vanhove, N., 1987) „Regionálna hospodárska politika predstavuje všetky verejné intervencie vedúce k zlepšeniu priestorového usporiadania hospodárskych činností.

Regionálne rozdiely sú realitou, preto je legitímna otázka, akým spôsobom sa postaviť k vzniknutým nerovnostiam v rozvoji regiónov. Regionálna politika má svoje sociálne odôvodnenie založené na tom, že spoločnosti, v ktorých má významnú úlohu cieľ sociálnej rovnosti, sa snažia vhodnou regionálnou politikou prispieť k tomu, aby v menej rozvinutých regiónoch nezaostávala kvalita života obyvateľov, zlepšili sa podnikateľské a príjmové možnosti, atď. Vo vyspelých ekonomikách existujú prirodzene aj ekologické dôvody na uplatňovanie regionálnej politiky - zaostávajúce regióny so zaťaženým životným prostredím sa potrebujú vyhnúť rozvojovým stratégiám prehlbujúcim zhoršenie životných podmienok. Ekonomický rozvoj má byť v súlade s princípmi udržateľnosti, ktoré sa dostali do agendy moderných spoločností.

Z pohľadu teórie systémov je regionálna politika naplnením využitia mäkkej metodológie strategického riadenia regionálneho systému. Mäkká metodológia má vo všeobecnosti nasledujúce fázy riešenia:

1. Definícia problému
2. Analýza problému
3. Zhromažďovanie a analýza informácií
4. Vyhodnotenie a interpretácia informácií
5. Návrhy alternatívnych riešení a výber najlepšieho riešenia
6. Vyhodnotenie výnosnosti riešenia
7. Prezentácia riešenia
8. Realizácia riešenia
9. Sledovanie priebehu riešenia a kritika.

Uvedený prístup vykazuje typické problémy akýchkoľvek mäkkých metodológií. Každá z fáz má svoje problematické miesta vyplývajúce z nízkej miery exaktnosti, prítomného ľudského faktora, meniacich sa vnútorných a vonkajších podmienok, malej možnosti definovať kritériá optimality a vyhodnotenia riešení, či nemožnosti „direktívneho“ presadenia krokov a následne vyhodnotenia prínosov. Analytické fázy narážajú na nízku mieru možnosti spoznania vlastností a vzťahov prvkov regionálneho systému a otázny je aj transfer použitých prístupov do iných podmienok, preto je nevyhnutné kombinovať kvalitatívne prístupy s kvantitatívnymi a zvoliť čo najlepší metodologický mix z metód ako SWOT analýza, benchmarking, foresight, problémová analýza, simulácie a hry, cestovné mapy či scenáre. Rovnako dôležitá je politická voľba cieľov samotnej regionálnej politiky. V Európe existuje úzus na zmierňovanie regionálnych rozdielov a rozvoj prostredníctvom otvorenosti ekonomického priestoru, voľného obchodu, čím zahraničný kapitál vo forme investícií bude smerovať do menej rozvinutých oblastí. Tým sa v menej rozvinutých regiónoch zvýši tlak na produktivitu a rast, čo sa povzbudí celkový rozvoj menej rozvinutých regiónov. Podstatným prvkom európske regionálnej rozvojovej politiky je endogénnosť prístupu s dôrazom na technologický rozvoj, tvorbu a šírenie znalostí a inovácií. Metodický prístup a problémy spojené z realizovaním mäkkej metodológie je možné charakterizovať zo systémového pohľadu nasledovne:

Tabuľka 1.1 Evalvácia európskeho prístupu k regionálnej politike

Charakteristika	Problémy a spôsob evalvácie
Nehmotné ciele	Problémom je neexaktnosť, ťažkosti pri kvantifikovaní efektov, nájdenie vhodných merateľných indikátorov. Na evalváciu sú vhodné kvalitatívne indikátory, ktoré narážajú často na nepochopenie a presvedčivosť svojej výpovede.
Zložitosť vzťahu príčina – účinok	Medzi príčinou a účinkom nie je lineárny vzťah z pohľadu zdrojov, aktivít, výsledkov, efektov, regionálnych dopadov. Z kvalitatívneho hľadiska je na evalváciu potrebné pochopiť a vyhodnotiť mechanizmus zmien.
Systémovosť povahy	V rôznych oblastiach, na rôznych úrovniach efektov sú zložité interakcie medzi podnikmi, inštitúciami, v komunite regiónu. Na evalváciu je vhodné použiť prípadové štúdie, benchmarking kvalitatívnych indikátorov.
Zasadenosť do prostredia	Pre politiku sú prirodzené ekonomické podmienky a politicko-kultúrny kontext. Preto aj v evalvácii sa musia zvažovať sociálne, kultúrne či politické prvky, podstatou evalvácie je spoločensko-politický proces.
Dynamika a flexibilita	Implementačný proces súvisí aj s rýchlosťou presadenia a/alebo dosiahnutia zmien a to v kontexte potrieb účastníkov. Evalvácia musí mať povahu aktívno –reaktívneho – adaptačného procesu a využívať zhrňujúce slovné príklady.
Región ako animátor/facilitátor	Regionálne autority potrebujú asistenciu na zvládnutie implementácie regionálnej politiky a pochopenie plurality spoločnosti. Preto pri evalvácii je nevyhnutná participácia dôležitých účastníkov regionálneho prostredia, evalvácia ako „kolektívny proces učenia sa“.

Zdroj: Hudec, 2007

Koncept regionálnej politiky je známy od tridsiatych rokov 20. storočia, kedy sa začalo uvažovať nad uplatňovaním ekonomických a politických nástrojov na dosiahnutie cieľov aj na regionálnej úrovni. Hlavným dôvodom boli existujúce a zväčšujúce sa rozdiely v ekonomickej výkonnosti medzi regiónmi s negatívnym dopadom na fungovanie národnej ekonomiky a sociálnymi dôsledkami. V centre pozornosti však nestojí len fenomén rovnosti, spravodlivosti a účinnosti v redistribúcii verejných prostriedkov. Sú to aj negatívne ekonomické dôsledky spojené s nerovnomerným regionálnym vývojom, napríklad v podobe vysokých nákladov na podporu nezamestnaných a sociálne dávky v znevýhodnených regiónoch, nevyužitej pôdy, atď., na druhej strane napr. v ekonomických stratách a navýšených nákladoch na dobudovávanie infraštruktúry v prudko rastúcich urbanizovaných regiónoch. Vo fázach dlhodobého výrazného hospodárskeho rozvoja vzniká typické preťaženie aglomerácií, pričom zároveň v periférnych upadajúcich regiónoch sú rezervy pracovných síl (nezamestnanosť, nízky príjem) a nevyužitá infraštruktúra. Vtedy sa ponúka riešenie v usmerňovaní verejných a súkromných investícií do periférnych regiónov, čím sa redukujú tlaky v aglomeráciách a na druhej strane sa mobilizujú nevyužité výrobné faktory v perifériách.

Stratégie regionálneho rozvoja na základe predchádzajúcich úvah môžeme deliť na:

a) stratégie, ktoré sa opierajú predovšetkým o vonkajšie – exogénne impulzy rozvoja regiónu,

b) stratégie, ktoré do popredia dávajú mobilizáciu a rozvoj vnútorných – endogénnych faktorov.

1. Exogénne impulzy rozvoja:

Typickým exogénnym impulzom ekonomického rastu z tohto pohľadu sú priame zahraničné investície (PZI), ktoré predstavujú významný faktor ekonomického. PZI predstavujú dodatočné vonkajšie zdroje, ktoré je možno pridať k domácim investíciám pre zaistenie rýchlejšieho rastu HDP. Zahraničné investície môžu prispieť k riešeniu celého radu problémov ako sú napr. obnova a rozvoj priemyslu a poľnohospodárstva, rozvoj obchodu, vybudovanie/dobudovanie infraštruktúry, vytvorenie nových pracovných príležitostí alebo zvýšenie stability ekonomiky. PZI sú v tomto kontexte významným katalyzátorom rozvoja v mnohých krajinách sveta, kde nedostatok zdrojov bráni výskumu a vývoju vlastných produktov a technologických procesov:

Proces výberu lokality (miesta) je svojou povahou multikriteriálnym rozhodovaním. Vhodnosť určitej polohy pre umiestnenie investície závisí predovšetkým od toho, ktoré lokalizačné faktory sú vybrané a aký aj ich potenciálny dopad na podnikateľské ciele. Relatívna požiadavka na miesto závisí predovšetkým na štyroch typoch lokalizačných faktorov:

- **Miestne vstupy:** ponuka nepremiestniteľných vstupov na danom mieste
- **Miestny dopyt:** predaj nepremiestniteľných výstupov na danom mieste
- **Premiestniteľné vstupy:** ponuka premiestniteľných vstupov privezených z vonkajších zdrojov na dané miesto, odrážajúc v nákladoch prepravu týchto zdrojov
- **Vonkajší dopyt:** predaj premiestniteľných výstupov vonkajším trhom.

PZI vo svojej podstate kombinujú kapitálovú injekciu, manažérsky vstup a vzájomne výhodnú výmenu know-how spolu s otváraním ciest na svetové trhy. S postupnou internacionalizáciou ekonomických činností je možné pozorovať od konca 50-tych rokov 20. storočia boom v rozširovaní produkčných kapacít po celom svete a tvorení firemných sietí, ktoré postupne strácajú pevnú väzbu na svoju domovskú krajinu. Preto dnes ukazovatele PZI patria medzi hlavné ekonomické indikátory národných ekonomík a sú vo verejnosti často zjednodušované ako hlavný faktor vytvárania pracovných miest a politicky vďačné na prezentáciu úspechov krajiny, regiónu alebo mesta. Prílev PZI má však na hostiteľskú krajinu množstvo kladných, ale aj záporných dopadov. Je potrebné zdôrazniť veľký vplyv PZI na miestny ekonomický rozvoj, predovšetkým v oblastiach postihnutých štrukturálnymi problémami. PZI by však nemali slúžiť ako nástroj na riešenie momentálnych, krátkodobých problémov výrobných alebo vývojových programov, ale skôr byť využité ako katalyzátor vytvárania podmienok pre extenzívny dlhodobý rozvoj. Vstup PZI do miestnej ekonomiky totiž nie je úplne bez rizika, môže spôsobiť narušenie miestneho trhu, nemusia byť previazané s regionálnou ekonomikou, investičné stimuly len pre zahraničné subjekty znamenajú narušenie súťaže a vyššia miera závislosti na zahraničných investoroch prináša možnosť ekonomického šoku z náhleho odchodu investorov za lepšími lokalizačnými podmienkami.

Ak chce región súťažiť o investície do regiónu tak, aby prišlo k pozitívnym externalitám v zmysle prínosu technológií, znalostí, know-how a investovaná aktivita zapadla do existujúcej regionálnej ekonomickej štruktúry, je dôležité poznať potenciálnu motiváciu investorov. Pre umiestnenie produkčnej kapacity v zahraničí existujú podľa známej taxonómie štyri základné motívy (Dunning 1998, Buček a kol. 2006):

- zvýšenie efektívnosti výroby (vertikálne PZI) – firma vyhľadáva lacnejšie výrobné faktory ako suroviny, pôda a pracovná sila, pričom zohľadňuje aj kvalitu týchto výrobných faktorov tak, aby sa maximalizovali výrobné podmienky z hľadiska efektívnosti,
- preniknutie na veľký trh (horizontálne PZI) – podnik sa vyhne obchodným obmedzeniam, prispôsobí sa miestnym požiadavkám, znižuje dopravné náklady, prekoná bariéry, ktoré spomaľovali prístup k odberateľom,
- investície ku zdrojom – typ investovania, ktorý je zameraný na minimalizáciu výrobných vstupov s faktorom nerastných surovín, špecifickej pracovnej sily a pod.,
- investície kvôli strategickej výhode – ide najmä o investície pri ktorých investor predpokladá investovaním strategickú výhodu do budúcnosti.

Ďalšími motívmi môžu byť:

- obranné investovanie – strach z rastu tržnej sily konkurencie v danej krajine,
- diverzifikácia pôsobnosti – systematické znižovanie rizika produkčných kapacít celej nadnárodnej spoločnosti,
- imidž „všadeprítomnej“ firmy,
- osobná motivácia vedenia spoločnosti,
- vládna podpora investícií – napr. existencia investičných stimulov.

Krajiny, regióny, mestá a obce v súčasnosti vyhľadávajú investorov, ponúkajú investičné stimuly, aby pomohli rozvoju ekonomiky na svojom území.

2. Endogénne impulzy rozvoja

Investície do vzdelávania, vedy, výskumu a inovácií síce prinášajú svoje efekty s určitým oneskorením, ale ich prínos pre spoločnosť ako takú je nepopierateľný (Griliches, 1994; Rogers, 1995). Aj technologický pokrok, v minulosti považovaný za exogénny faktor. Jeho zaradenie medzi endogénne faktory prinieslo zrod teórie endogénneho rastu (alebo novú teóriu rastu, new growth theory), ktorá sa opiera o centrálny predpoklad, že akumulácia znalostí prináša rastúce výnosy. Znalosti a know-how sa nešíria priamo, ale musia sa získať, nadobudnúť a osvojiť. Druhým dôležitým aspektom teórie je rozhodujúca dôležitosť ľudského kapitálu ako výrobného faktora pre ekonomiku regiónu aj podnikov. Za hlavné

hnacie sily sú preto považované výdavky na výskum a vývoj, inovačná schopnosť (patenty), úroveň vzdelania, investície do ľudského kapitálu a efektívne šírenie znalostí prostredníctvom centier znalostí.

Pre regionálnu konkurencieschopnosť z toho vyplývajú niektoré dôsledky (Martin and Sunley, 1998):

- regionálne rozdiely v produktivite a raste sa dajú vysvetliť rozdielmi v technologickej úrovni a úrovni ľudského kapitálu,
- pokroky v technológiách a ľudskom kapitáli sú motorom rastu,
- rozvinutie obchodu by malo podporiť rast a technologický pokrok,
- investície do výskumu a rozvoja sú rozhodujúce,
- vzdelávanie a školenie ako forma zvyšovania úrovne ľudského kapitálu je tiež podstatné pre konkurencieschopnosť.

Znalosti majú svoje ukotvenie v regióne kvôli potrebe blízkosti aktérov. Podľa (Dunnig, 2002) a ďalších autorov sú inovačné procesy do veľkej miery regionálne koncentrované a stávajú sa hlavným motorom ekonomického rozvoja, bránami krajín na globálny trh. Ich úlohou je akumulácia, rozvoj a ochrana vedeckých poznatkov. Dôvodom týchto aglomeračných efektov je úspora transakčných nákladov založených na regionálnej blízkosti, v šanci vytvoriť interaktívne vzťahy dôvery medzi účastníkmi inovačných sietí, kde sa informácie zdieľajú vďaka umiestneniu v tom istom regióne a v zabezpečení produktov, služieb či pracovnej sily prispôsobených pre potreby zúčastnených podnikov. K podobným záverom dospeli aj geografi ako Allen Scott či ekonomickí stratégovia ako Michael Porter. Regióny sú spravované v kombinácií viacerých úrovní riadenia – regionálnej, národnej, či supranárodnej, hoci podiel kompetencií jednotlivých úrovní riadenia sa líši od prípadu k prípadu, neexistuje jediný všeobecne uplatňovaný model regionálnej správy. Avšak ekonomická stratégia regiónov je zrejmá bez ohľadu na prerozdelenie kompetencií administratívy efektívne využitie primárnych zdrojov a možností regiónu v rámci platnej legislatívy a regulačného rámca. Hlavnou očakávanou úlohou regionálnej správy je tak v rámci svojich možností zabezpečovať a zlepšovať podpornú infraštruktúru pre regionálne lokalizované podniky v prospech ich konkurencieschopnosti na svetových trhoch.

Súčasná inovačne orientovaná regionálna politika patrí medzi endogénne stratégie, pretože sa orientuje na potenciál jestvujúci v regióne. V zaostávajúcich regiónoch (napr. periférnych regiónoch alebo starých priemyselných oblastiach) jestvuje značný inovačný deficit napr. vo

forme nízkych výskumných a vývojových výkonov, slabých výrobkových inovácií a v spomalenom zavádzaní nových postupov. Dôvodom týchto nízkych inovačných výkonov sú špecifické bariéry, ktoré aspoň sčasti možno ovplyvniť verejnou politikou.

Z hľadiska regionálnej politiky je podstatné najmä zlepšenie inovačnej schopnosti podnikov v zaostávajúcich regiónoch a o zrýchlenie difúzie technológií. „Inovačná schopnosť" zahŕňa inovácie výrobkov (výrobkové inovácie a modifikácie), ako aj zavedenie nových postupov a organizačných foriem v regionálnej ekonomike. Cieľom je vzhľadom na existujúc podmienky viac rýchly transfer technológie, ako snaha o technologické vodcovstvo a radikálne výrobkové inovácie. V inovačnej stratégii sa identifikujú najdôležitejšie inovačné bariéry regionálnej ekonomiky a podľa toho sa určujú opatrenia. Inovačné bariéry sú často v nedostatočnej znalosti trhu a rozvoja technológií zo strany podnikov, v slabom prepojení uzlových miest na životné prostredie (výskum a vývoj, marketing, podnikové plánovanie), v malom využívaní vonkajších informačných kanálov a zdrojov a v slabej alebo v zastaranej kvalifikácii pracovníkov, ako aj v konvenčnom manažmente a organizačných štruktúrach.

Opatrenia sa môžu týkať podnikov tak vo forme finančnej podpory výskumno-vývojových aktivít a inovačných projektov, ako aj vo forme opatrení podnikateľského poradenstva, informačného a technologického transferu a pod. Reálny transfer, to jest zabezpečenie reálnych výkonov v protiklade k finančnému transferu, má v regionálnej politike orientovanej na inovácie väčšiu úlohu ako v stratégiách orientujúcich sa na mobilitu. Na druhej strane sa dané regionálne prostredie môže zlepšiť napr. prostredníctvom výstavby dopravnej a telekomunikačnej infraštruktúry, vzdelávacích inštitúcií a transferu technológie. Aj podpora a zintenzívnenie sietí dovnútra regiónu aj navonok môžu značne zvýšiť schopnosť inovácií. Najdôležitejšou cieľovou skupinou inovačno-politických opatrení sú malé a stredné podniky, pretože vo veľkej miere závisia od lokalizačného prostredia, a preto sú v zaostávajúcich regiónoch vystavené väčším inovačným bariéram. Práve táto cieľová skupina si však vyžaduje aktívnu účasť zo strany inovačnej politiky (aktívne kontakty, decentralizovaná ponuka poradenstva, informačný a technologický transfer), pretože inovačné problémy si podniky často ani neuvedomujú.

V niektorých zaostávajúcich, predovšetkým periférnych regiónoch, ale aj vo viacerých starých priemyselných krajinách je existujúci hospodársky a inovačný potenciál malých a stredných podnikov príliš malý na to, aby dosiahol dôležité efekty. Tu môže lokalizácia podnikov vyvolať ešte stále významné impulzy, ale len vtedy, ak bude selektívne

podporovaná. Kritériami selekcie by mali byť tak funkcionálne a organizačné aspekty (rozmanitosť podnikateľských funkcií, stupeň rozhodovacej autonómie), ako aj potenciál rozvoja medziodvetvových vzťahov regiónu. Podniky, ktoré vo vysokej miere spĺňajú tieto kritériá, by sa mali podporovať viac ako iné. Podniky typu predĺženej pracovnej linky (štandardizovaná výroba, malé rozhodovacie právomoci) by sa naopak podporovať nemali.

1.3 Tvorba stratégií regionálneho rozvoja v Slovenskej republike

Strategický plán rozvoja regiónu, mesta alebo obce definujeme zjednodušene ako ucelený koncepčný plán rozvoja v podobe písomného dokumentu. Strategický plán je vytvorený pre potrebu dlhodobej koordinácie verejných a súkromných aktivít ekonomického, sociálneho, kultúrneho a ekologického charakteru na území mesta alebo obce. Je kľúčovým dokumentom na zladenie záujmov a dosiahnutie prosperity mesta ako celku.

Princípy strategického plánovania vychádzajú pôvodne z oblasti ekonomiky a riadenia podnikov, postupne však našli uplatnenie aj v riadení zložitejších systémov, ako sú obce, mestá, regióny. Tradičné strategické a marketingové nástroje je potrebné pre komunálnu sféru modifikovať. Výsledný strategický dokument vzniká ako zavŕšenie procesu otvoreného dialógu v rámci celého spektra subjektov a skupín systému v podobe definovaných spoločne zdieľaných hodnôt a cieľov. Dlhodobé ciele a kroky zohľadňujú pôsobenie vonkajších cieľov, vnútorný potenciál aj existujúce limity.

V Slovenskej republike je pre oblasť strategického plánovania základným dokumentom Zákon o podpore regionálneho rozvoja č. 503/2001. Základným strategickým dokumentom regiónu, mesta, obce je podľa neho „Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja“, definovaný ako strednodobý programový dokument, ktorý obsahuje najmä:

a) analýzu hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja mesta, hlavné smery jeho vývoja, ustanovenie cieľov a prvoradých potrieb,

b) úlohy a prvoradé potreby v rozvoji technickej infraštruktúry, sociálnej infraštruktúry, v starostlivosti o životné prostredie, vo vzdelávaní, v kultúre a v ďalších oblastiach,

c) návrh finančného a administratívneho zabezpečenia.

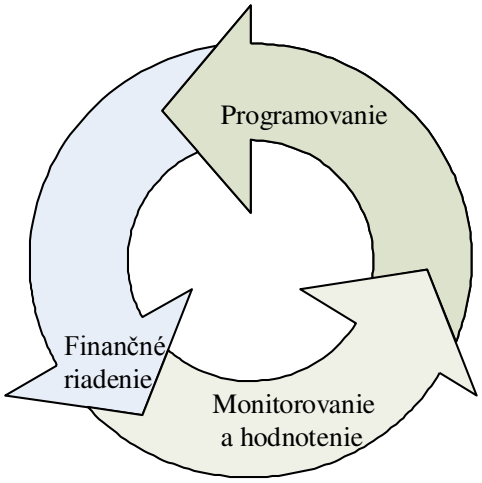
Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, vo svojom článku I § 2 definuje prechod pôsobností na obce. Na zákon č. 416 nadväzuje zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý ustanovuje základnú štruktúru programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce. Ten pozostáva z analýzy hospodárskeho a sociálneho prostredia obce, ustanovenia základných smerov jej rozvoja v podobe priorít a projektových zámerov a návrhu finančného a administratívneho zabezpečenia plnenia programu. Existencia PHaSR je jednou zo základných podmienok reálneho riadenia vlastných a vonkajších zdrojov rozvoja územia regiónu/obce. Zároveň je praktickým zdrojom informácií pre občanov a zainteresované regionálne a miestne inštitúcie a miestnu podnikateľskú sféru z hľadiska formovania jej podnikateľskej stratégie. Poskytuje tiež dôležitý informačný zdroj pre domácich a zahraničných záujemcov o investovanie na danom území, a už samotná existencia kvalitnej a realistickej dlhodobejšej rozvojovej stratégie je chápaná zo strany investorov ako priaznivý lokalizačný faktor.

Na samotnú tvorbu a realizáciu PHaSR neexistuje žiadny konkrétny právny predpis, ktorý by presne stanovoval iný ako všeobecný účel takéhoto dokumentu, jeho obsah a štruktúru, postup spracovania, schvaľovacie procedúry, nadväznosť na ostatné dokumenty týkajúce sa rozvoja územia (najmä územný plán) atď. Existujú iba odporúčané metodiky (MVaRR, 2004a a 2004b) jeho spracovania, menej už na jeho implementáciu. Z právneho hľadiska je PHaSR verejne dostupným a koordinačným dokumentom, ktorý nemá charakter všeobecne záväzného predpisu, jeho realizácia nie je právne vynútiteľná.

Dokument PHaSR zahŕňa proces plánovania, organizovania, rozhodovania a finančného zabezpečenia podpory regionálneho rozvoja na regionálnej, resp. miestnej úrovni. Proces spracovania je tvorený ideálne na základe princípu zdola nahor, to znamená, že samotní obyvatelia a regionálne či miestne inštitúcie majú byť tvorcami svojich rozvojových plánov, ktoré budú aj realizovať. Jednotlivé procesy strategického plánovania sú navrhnuté tak, aby boli navzájom prepojené do projektového cyklu a podľa (MVaRR, 2004a a 2004b) strategické plánovanie podpory regionálneho rozvoja pozostáva z troch hlavných procesov:

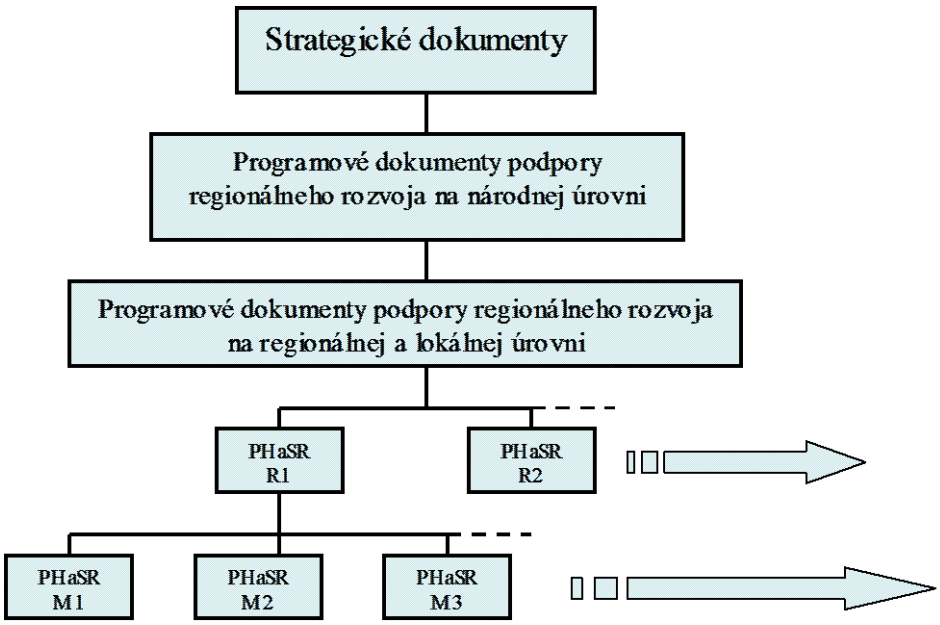
- programovanie,
- finančné riadenie,
- monitorovanie a hodnotenie.

To je možné zobraziť uzavretou kruhovou schémou zobraziť nasledovne:



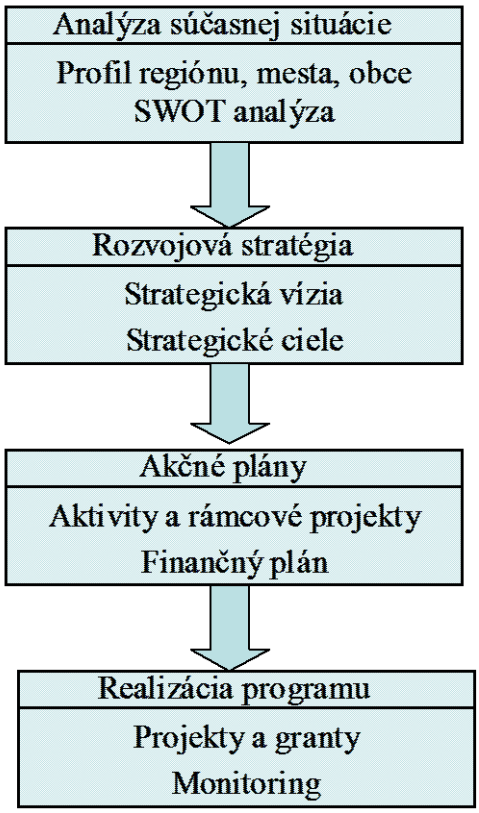
Obrázok 1.2 Procesy strategického plánovania podpory regionálneho rozvoja
Zdroj: vlastné spracovanie

Predpokladá sa vertikálna stromová štruktúra strategických dokumentov podpory regionálneho rozvoja, pričom sa používajú obidva základné postupy v toku informácií a stanovovaní cieľov: postup zhora nadol a postup zdola nahor. To by teoreticky malo viesť k zladeniu strategických dokumentov na všetkých úrovniach.



Obrázok 1.3 Strom vertikálnej štruktúry strategických dokumentov podpory regionálneho rozvoja
Zdroj: vlastné spracovanie

Odporúčaný metodický postup na tvorbu každej zo stratégií je pritom možné zobraziť pomocou schémy nasledovne (obr. 1.4):



Obrázok 1.4 Metodika zostavenia PHaSR
Zdroj: vlastné spracovanie

Význam metodiky tvorby stratégií bude v budúcnosti rásť aj v súvislosti s nevyhnutným zavádzaním nových foriem manažmentu a marketingu v miestnej a regionálnej samospráve – obce a región podobne ako súkromné podniky, existujú v konkurenčnom prostredí. Na to sa však bude musieť najskôr zvyšovať kvalita rozvojových stratégií a ich praktické napĺňanie. PHaSR často trpia na detské choroby, bývajú príliš všeobecné, formálne, neakcieschopné materiálmi, práca akoby končí vytvorením dokumentu. Málokto okrem jeho tvorcov je naozaj seriózne oboznámený s dokumentom, chýba stotožnenie sa regionálnych aktérov a verejnosti so strategickými cieľmi. Samotní realizátori neberú stratégiu dostatočne vážne a nedostatočne chápu jej zmysel, chýba čas na stretávanie sa, prehodnocovanie a vynútenie naplnenia strategických cieľov. Nie je dostatok vlastných finančných prostriedkov v rozpočte na uskutočnenie strategických zámerov a prevažuje spoliehanie sa na vonkajšie zdroje – to pôsobí prirodzene proti realizácii dohodnutých zámerov, ak ich realizácia je závislá od toho,

aké zdroje sú práve k dizpozícii a na aké účely. Tým pádom strategický dokument postupne zastaráva a je prekrytý aktuálnymi, každodennými úlohami.

Tak potrebné horizontálne partnerstvo v regióne stále nie je dostatočne vybudované a pochopené. Gentlemanské dohody sa plnia málokedy, ak nejde je o vzťah nadriadeného a podriadeného orgánu, alebo priameho zadania zákazky. Uvedieme aspoň niektoré z typických nedostatkov vyskytujúcich sa v strategickom plánovaní na miestnej úrovni (Hudec, Džupka, 2004):

- nekvalitné dáta a ich formálne využitie, chyby pri zbere dát, nepremyslené metodiky, nedostatok skúsených odborníkov,
- malá odvaha pri stanovení konkrétnych strategických cieľov zameraných na zmeny, programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja sú príliš široko a „všeobjímajúco“ koncipované, nízka akcieschopnosť PHaSR,
- množstvo agentúr a inštitúcii ponúkajúcich prácu na kľúč s prebratými formuláciami stratégií vyššej úrovne,
- populárne SWOT-analýzy sú chápané ako cieľ a nie prostriedok na určenie strategických cieľov,
- nízka miera využívania prognostických strategických nástrojov na stanovenie cieľov
- malá schopnosť identifikovať komparatívne výhody územia, nízka úroveň kreativity, málo inovatívnych nápadov,
- priveľký počet nekoordinovaných strategických dokumentov.
- slabo vybudované partnerstvá, siete, nízka úroveň sociálneho kapitálu.

1.4 Moderné nástroje regionálneho strategického plánovania

V prípade súčasných a budúcich regionálnych inovačných stratégií štandardné nástroje strategického plánovania nie sú postačujúce. Je potrebný strategický prístup, ktorý berie do úvahy charakter regionálneho inovačného systému, proces učenia sa a ochoty experimentovať, viacúrovňový systém správy a riadenia, technologický vývoj v oblasti výskumu a vývoja, strategické nástroje zamerané na inú oblasť, atď. Ku klasickému projektovému strategickému cyklu sa preto pridávajú špecifické anticipatívne nástroje ako *technologické predvídanie* (technology foresight), *technologické prognózovanie* (technology forecast) a *hodnotenie spoločenských dopadov technologického vývoja* (technology

assessment). V takomto strategickom prístupe potom hovoríme o tzv. *strategickom spravodajskom systéme (strategic intelligence)* (Kuhlmann, Edler, 2003). Všetky uvedené metódy súvisia s evalváciou a predpovedaním dopadu navrhovanej inovačnej politiky a hodnotením splniteľnosti strategických cieľov zameraných prednostne na oblasť technologického vývoja, vedy, výskumu, inovácií a širšie regionálneho rozvoja. Okrem uvedených troch základných sa stáva bežnou agendou v strategickom plánovaní v oblasti výskumu, vývoja a inovácií aj benchmarking politík, využívanie učenia sa na základe dobrých praktík (best practices) a pod., ktoré vytláčajú už pomerne statické a nepostačujúce metódy ako SWOT analýza.

Prognózovanie a predpovedanie je dôležitým, ale nie častým nástrojom strategického plánovania v regionálnom alebo komunálnom kontexte na Slovensku. To je evidentné aj z odporúčanej metodiky aj z prieskumu využívania uvedených anticipatívnych metód v strategickom plánovaní (Hudec, 2008). Na to existuje viacero dôvodov. Strategické plánovanie je v slovenských podmienkach relatívne novou disciplínou, a predpovedanie a prognózovanie má interdisciplinárny charakter, vyžaduje skúsenosti realizátorov, a dosiaľ nie je dostatočne pochopené verejnosťou, ktorá od neho očakáva prognózy kvantitatívneho charakteru na 15-20 rokov do budúcnosti. Málo sa zvýrazňuje kombinácia kvantitatívnych a kvalitatívnych prístupov. Dôležitosť scenárov spočíva do veľkej miery v tom, že poukazujú na kľúčové sily rozvoja a potrebu zmien a majú zároveň schopnosť mobilizovať hlavných aktérov v prospech dôležitých strategických rozhodnutí a presadenia zmien. Na predpovedanie budúceho vývoja sa využíva kvalitatívny a kvantitatívny prístup.

Pod **kvalitatívnym prístupom** rozumieme predvídanie budúceho vývoja pomocou expertných metód. Expertné metódy sú založené na vyhodnotení subjektívnych úsudkov skupiny expertov o budúcom stave resp. vývoji. Využívajú rôzne techniky štrukturalizovaných otázok. Pri kvalitnom výbere expertov dosahujú dobré výsledky. Vždy je užitočné, ak expertný tím tvoria odborníci z rôznych oblastí.

V **kvantitatívnom prístupe** je základom prognóza na základe extrapolačných metód. Extrapolačné metódy vychádzajú z analýzy minulého vývoja a pomocou matematicko-štatistických postupov extrapolujú - predĺžia vývoj do budúcnosti. Dávajú dobré výsledky na krátke obdobie niekoľkých rokov v relatívne stabilnom prostredí (bez neočakávaných štrukturálnych zmien). Výhodou sú kvantitatívne výsledky (tempo rastu významného faktoru, vplyv faktorov na zmeny a pod.).

V predpovedaní pracujeme s možnými scenármi vývoja, pritom je možné odhadovať niekoľko typov scenárov. Predvídanie je v prvom rade o voľbách, o možných budúcnostiach, nie je osudovým naplnením, ktoré nie je možné zmeniť. Preto je dôležitým nástrojom strategického plánovania. Scenár upozorňuje na možnosti a budúcnosť neexistuje sama o sebe, ale v rámci implementácie strategického plánu je možné budúcnosť ovplyvniť – zo scenárov je implicitne čitateľné, aké kroky je potrebné urobiť pre zvýšenie pravdepodobnosti dosiahnutia želaných cieľov.

Kým prognózovanie a predvídanie je významnou analytickou metódou v strategickom plánovaní, hodnotenie spoločenských dopadov technologického vývoja (technology assessment) obsahuje v zásade dva hlavné prvky anticipácie – účinkov a dopadov a ich evalvácie a je niečím ako spätnou väzbou pre decízorov, ako stratégia ovplyvní zainteresované inštitúcie a osoby, kto bude „víťazom“ a kto „porazeným“ pri naplnení strategickej vízie. Pozitívom všetkých troch metód a ich kombinácie je vysoká miera účasti zainteresovanej odbornej verejnosti (v zmysle tvorcov, užívateľov, resp. a spotrebiteľov technologických produktov) spolu s predstaviteľmi decíznych kruhov na anticipačných aktivitách.

1.5 Regionálna inovačná politika a partnerstvá

Okrem metodických nedostatkov existujú dve ďalšie témy, ktoré už boli naznačené v predchádzajúcom texte a čakajú na komplexnejšie spracovanie. Sú to nedostatočne rozvinuté partnerstvá a presadzovanie exogénne orientovanej regionálnej politiky – preferovania súťaže o vonkajšie zdroje v podobe priamych zahraničných investícií a prílišné spoliehanie sa na pomoc z európskych fondov v kombinácii s nízkou mierou orientácie na regionálnu inovačnú endogénnu politiku. Pritom tieto dve témy sú spojenými nádobami.

Regionálny systém inovácií (regionálny inovačný systém - RIS) definujeme ako súbor ekonomických, politických a inštitucionálnych vzťahov, ktoré sa vyskytujú v danej geografickej oblasti (regióne) a ktoré generujú kolektívne procesy učenia sa vedúce k rýchlemu šíreniu znalostí a najlepších skúseností z praxe (Wolfe, 2001). RIS môžeme zo systémového pohľadu definovať aj ako systém stimulujúci inovačné schopnosti firiem v regióne s cieľom posilniť hospodársky rast regiónu a jeho konkurencieschopnosť.

RIS je svojím spôsobom v súčasnosti aj typom regionálnej politiky, keďže je konkrétnym prejavom:

- novej ekonomiky založenej na IT revolúcii,
- presadzovania klastrových iniciatív ako hnacích síl rastu,
- endogénnej teórie ekonomického rastu, ktorá presúva ekonomické aktivity z národnej na regionálnu úroveň.

Preto je RIS súčasťou hľadania novej paradigmy pre regionálnu politiku, ktorá súvisí s decentralizáciou moci a zdrojov z národnej na regionálnu úroveň, z priestorového hľadiska môžeme hovoriť o „deteritorializácii" aj s existujúcimi limitmi historickej rozvojovej regionálnej politiky na riešenie zmierňovania regionálnych disparít. Preto znovuobjavenie Schumpeterovho konceptu inovácií sa objavili ako zdroj rastu jednotlivých firiem regiónov a krajín. RIS nie je úplne novým modelom z pohľadu konceptu inovácií, ale je novým modelom v zmysle systémového prístupu a v kladení dôrazu na siete aktérov ako systému.

Infraštruktúra vedeckých a výskumných inštitúcií umiestnených v regióne s vnútornými a vonkajšími sieťami vzťahov medzi verejnými inštitúciami a súkromnými partnermi tvorí kritickú položku inovačného systému. RIS zahrňuje obidve stránky inovačného procesu, t. j. ponuku a dopyt. Ponuková strana obsahuje inštitucionálne zdroje pre vytváranie znalostí v regionálnej ekonomike. S nimi sú tesne spojené inštitúcie zodpovedné za vzdelávanie a prípravu vysoko kvalifikovanej pracovnej sily. Dopytová stránka zahrňuje výrobný sektor – firmy, ktoré absorbujú a využívajú vedecké a technické poznatky pre tvorbu a marketing inovačných produktov a procesov. Medzi obidvoma stránkami má existovať široké spektrum organizácii na podporu inovácii, ktorých úlohou je aktivizácia a šírenie technických myšlienok a know-how v rámci systému inovácií.

Zaujímavá je otázka, či je regionálna politika založená na inováciách vhodná pre akúkoľvek regionálnu ekonomiku, zvlášť ak inovačná kapacita regiónu je nízka, ako je to typické pre zaostávajúce regióny. V menej rozvinutých regiónoch typicky chýbajú kooperačné mechanizmy na prepojenie ponuky a dopytu, vhodné podmienky na využitie synergických efektov. Vedecko-technické parky v menej rozvinutých regiónoch sa dostávajú do ťažkostí svojou závislosťou na získaní zahraničného kapitálu, s minimálnymi väzbami na regionálnu ekonomiku a s obmedzenou úlohou v strategickom regionálnom transfere vedomostí a technológií (Ougthon, a kol., 2002, Hudec, Koľveková, 2007). Môžeme tak hovoriť

o „inovačnom paradoxe“ – existuje protirečenie medzi vysokou potrebou investovania do inovácií v menej rozvinutých regiónoch a ich nízkou absorpčnou schopnosťou využiť verejné zdroje v prospech zvýšenia inovačnej kapacity regiónu. Totiž, nedostatočne vyvinutý a k tomu fragmentovaný regionálny inovačný systém s nízkou inštitucionálnou kapacitou, nedostatočne vyvinutým inštitucionálnym rámcom a efektívnymi postupmi, všeobecným nepochopením inovačných procesov a neskúsenosti v manažovaní inovácií. Vytvorenie väzieb, sietí, prekonanie fragmentácie môže byť príliš náročnou úlohou pre regionálnych aktérov napriek eventuálnemu dostatku finančných prostriedkov. Aj výskumné inštitúcie a univerzity, ak nemajú rozvinutú tradíciu spolupráce s priemyslom, využijú nové zdroje na vlastný výskum bez reflektovania potrieb regionálnej ekonomiky a zostanú pre región nevyužité (Plaza, Velasco, 2001).

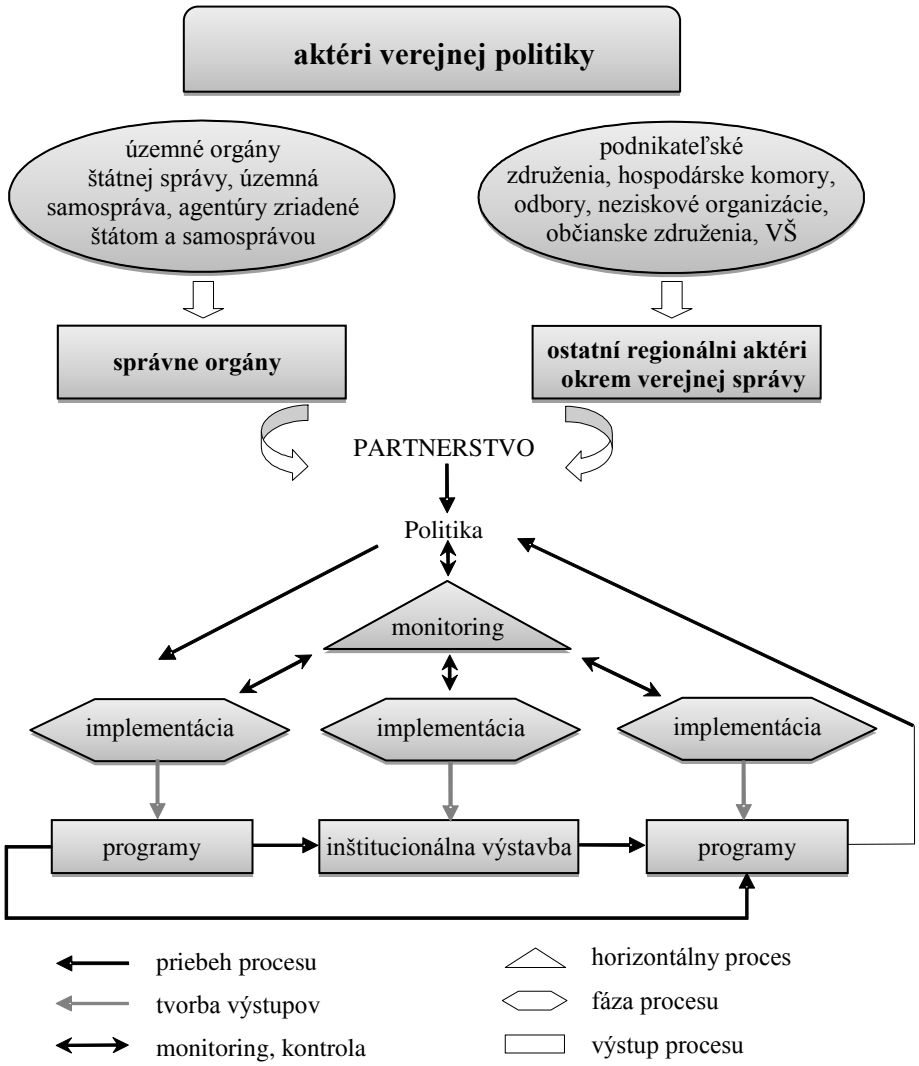
Podniky, ak si vôbec uvedomujú potrebu tvorby inovácií kvôli zvyšovaniu ich konkurencieschopnosti, nenachádzajú dostatok podnetov a podpory na strane zdrojov, inštitúcií, technológií a poznatkov. Regionálna vláda naráža na malý záujem o zapojenie sa do sietí, a takmer všetci aktéri sa sťažujú na znevýhodnenosť regiónu, nedostatok financií, zlú dostupnosť regiónu, nezáujem národnej vlády na riešenie regionálny disparít, nízku kúpyschopnosť obyvateľstva, atď. Cieľom regionálnej inovačnej politiky je prekonať defragmentovanosť inovačného systému do podoby sietí, klastrov, so silnými väzbami podporujúcim tvorbu inovácií, a otvorený vonkajším podnetom – to v zaostávajúcich regiónoch nie je ľahká úloha. Pritom regionálna úroveň je z pohľadu inovácií kľúčová keďže pre inovácie a sieťovanie je priestorová blízkosť rozhodujúca Z hľadiska riadenia a správy preto na regionálnej úrovni vznikol koncept „viacúrovňovej správy a riadenia“ (multi-level governance) zodpovedajúci multidimenzionálnemu charakteru riadenia na regionálnej úrovni po vertikálnej aj horizontálnej osi, so zložitým systémom kompetencií, cieľov, záujmov, zdrojov financovania, atď. (Marks a kol., 1996, Kohler-Koch, 2003)..

Hlavné odôvodnenie kladenia dôrazu na RIS vyplýva z využitia možnosti sieťovania, to jest blízkosti inštitúcií. Učenie sa a inovácie sú v súčasnej teórii považované za sociálny proces a preto akumulácia sociálneho kapitálu sa stáva objektom verejnej správy a riadenia kvôli jeho dôležitosti pre sociálny, ekonomický a technologický rozvoj. Pritom pre verejnú správu pripadá nová a nie ľahká úloha, keď pre realizáciu úspešnej politiky sa prechádza od princípu zdola – nahor ku sieťovaniu, vyjednávaniu medzi rôznymi spoločenstvami, záujmovými skupinami, koalíciami a systémami. Pritom okrem horizontálnej štruktúry existuje typicky pre

regionálnu správu výrazná vertikálna štruktúra, kde sa nachádza medzi národnou a miestnou úrovňou. V ostatných rokoch teória konkurencieschopnosti ide ešte ďalej v smere k úlohe ľudského kapitálu a zavádza pojem konkurencieschopnosti založenej na kreativite v spojení so vzdelávaním ako podmienky vzniku a šírenia inovácií. Jej význam spočíva vo vytváraní vysokej pridanej hodnoty ako výsledku kreatívneho procesu. Na rozdiel od výskumu a vývoja opierajúceho sa skôr o kvalifikovanú pracovnú silu a infraštruktúru, infraštruktúrou, základom kreativity je spojenie ľudského kapitálu s konkrétnym prostredím. (Urbančíková, 2007). Kreatívny sektor je tvorený tak kreatívnym priemyslom a službami fungujúcimi na princípe zisku ale aj neziskovým umením. Práve táto kombinácia vedie k tvorbe vysokej pridanej hodnoty v odboroch ako architektúra, dizajn a zábava. To potom limituje posudzovanie konkurenčnej výhody na základe inovačného profilu firiem, regiónov či krajín (Florida, 2002; Beneš, 2005). Úroveň ľudského kapitálu je komparatívnou výhodou alebo naopak nevýhodou na posilnenie alebo oslabenie pozície regiónu v globálnej konkurencii.

Ku ľudskému kapitálu potrebnému pre rozvoj inovácií sa viaže aj sociálny kapitál, ktorý existuje zároveň a v úzkom vzťahu s ľudským kapitálom. Ďalšou možnosťou je využiť či budovať ľudský kapitál spolu so sociálnymi sieťami a využiť potenciál sociálnych sietí spojených s komunitnými a príbuzenskými vzťahmi a inými tradičnými inštitútmi. Na rozdiel od politických, etnických, sociálnych, religióznych subkultúr tieto vzťahy sú charakteristické silnými a sústredenými vzťahmi. Existujúce siete nie je možné ignorovať ale naopak, snažiť sa ich aktivizovať v prospech rozvoja regiónu. Prax aktivizácie sociálneho kapitálu sa môže skrývať pod názvom partnerstvo, v súčasnosti najčastejšie vo forme verejno-súkromného partnerstva (public-private partnership). Investície do sociálneho kapitálu umožňujú realizáciu regionálnej politiky založenej na konsenze, ktorá vo svojej implementačnej fáze dáva možnosť účinnejšie presadzovať ľudský kapitál, umožňuje existenciu efektívnych verejných služieb a infraštruktúry, spokojnosť a kvalitu života, atď. (Hudec O., Urbančíková N., 2008).

Viacerí autori sa zhodli na tom, že práve regionálna úroveň ponúka výhodnú perspektívu pre návrh takej riadiacej štruktúry, ktorá umožňuje posilniť prechod k znalostnej ekonomike (Cooke, 1998). Regióny sa potrebujú zamerať na neustále zlepšovanie sa, nové myšlienky, tvorbu znalostí a organizačné učenie sa a uplatniť zásady tvorby znalostí a neustáleho vzdelávania sa, čo má vyústiť do premeny na tzv. učiaci sa región (Atalik a Fischer, 2002). Všeobecná základná schéma partnerstva a jeho úlohy vo verejnej politike je znázornená na nasledujúcej schéme:



Obrázok 1.5 Schéma partnerstva pri realizácii verejnej politiky

Zdroj: Hudec, 2007

Partnerstvo je nevyhnutným, progresívnym a dynamickým prvkom rozvoja územia, umožňuje zapojiť do rozhodovania o rozvojových aktivitách široké spektrum aktérov verejnej politiky i aktérov mimo verejnú správu. Princíp partnerstva sa v súčasnosti zaraďuje medzi základné princípy štrukturálnej politiky EÚ, pričom spôsob, akým sa zásady partnerstva uplatňujú v tej ktorej krajine, závisí od celkovej implementácie štrukturálnej politiky vo vybranom štáte. Schopnosť realizovať nové partnerstvá môže v sebe niesť rozvojové stimuly, naopak absencia partnerstiev sa stáva brzdou ďalšieho rozvoja. Zo zorného uhla pro-inovačnej politiky je partnerstvo „krvou“ obehového systému. Z hľadiska lokálneho rozvoja môžeme vytypovať dve úrovne partnerstiev:

- *intrakomunálne partnerstvá* – primárnym partnerským vzťahom sa stáva vzťah občana a miestnej samosprávy s akcentom na ich vzájomnú komunikáciu. Pre úspešné riešenie potrieb a záujmov lokálneho spoločenstva je nevyhnutné udržiavať vzájomný partnerský dialóg.
- *interkomunálne partnerstvá* – sú založené na medziobecnej spolupráci, ktorá významným spôsobom rieši najmä otázky socio-ekonomického rozvoja blízkeho regiónu. Na tejto úrovni je pozitívnym javom formovanie mikroregionálnych zoskupení, ktoré dokážu efektívnejšie riešiť špecificky podobné problémy napr. v hospodárskej či enviromentálnej oblasti. Na báze tejto medziobecnej spolupráce sa formuje aj cezhraničná spolupráca medzi jednotlivými sídlami alebo tzv. regionálna cezhraničná spolupráca – a jej inštitucionálna podoba vo forme vytvárania euroregionálnych partnerstiev.

Keďže riadenie nemá len vertikálnu podobu v smere zhora nadol, kľúčom k realizácii programov je budovanie regionálneho partnerstva, spoločného financovania projektov s participáciou verejnosti. Regionálny a miestny rozvoj integruje mnoho úrovní a zvyčajne ovplyvňuje niekoľko problémových oblastí, z čoho vyplýva potreba vertikálnych a horizontálnych partnerstiev. Multi-sektorálne partnerstvá medzi verejným, súkromným a neziskovým sektorom sú chápané ako základ pri miestom a regionálnom integrovanom rozvoji. Napriek tomu pri zakladaní partnerstiev by sa malo prihliadať na ochotu, alebo schopnosť investovať zdroje a prijímať spoločné rozhodnutia. Úspech partnerstva preto závisí od vytvárania a systematického udržiavania prepojení medzi všetkými zúčastnenými stranami.

Literatúra

ALMOND, G. A.; VERBA, S. 1956. *The Civic Culture*. Little - Brown, Boston.

ARGYRIS, C.; SCHON, D. 1978. *Organisational learning: A theory of action perspective.*

ATALIK, G.; FISCHER, M. M. 2002. *Regional Development Reconsidered*, Advanced in Spacial Science, Springer –Verlag Berlin Heilderberg.

BENEŠ, M. 2005. *Konkurenceschopnost a konkurenční výhoda*. Working Paper 5/2006, Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, Praha.

BENZ, A.; FÜRST, D. 2002. *Policy Learning in Regional Networks*, in: European Urban and Regional Studies 9.

BUČEK, M. a kol. 2006. *Regionálny rozvoj – novšie teoretické koncepcie.* Bratislava. Vydavateľstvo Ekonóm. 269 s.

Communication from the Commission 112. 2003:*Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*.

COOKE, P. 1998. *Introduction: Origins of the concept*. In H.-J. Braczyk, P. Cooke & M. Heidenreich (Eds.), Regional Innovation Systems - The Role of Governances in a Globalized World. London: UCL.

DRUCKER, P. F. 1993. *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*, by Peter F. Drucker. New York: Harper & Row, 277 s.

DUNNING, J.H. 2002. *Regions, Globalization, and the Knowledge Economy*: 520 s.

DŽUPKA, P.; HUDEC, O.; URBANČÍKOVÁ, N. 2005. *Innovation Ability of Košice and Prešov Self-governing Regions*. Economic Thought and Practice, Vol. XIV, No. 1, Dubrovnik, s. 51-64.

EASTON, D. 1965. *System Analysis of Political Life*. New York.

EC 1999. *Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, ESDP - European Spatial Development Perspective.

EC 2001. *Posiľňovanie lokálneho rozmeru v Európskej stratégii zamestnanosti*, COM 629.

EC 2001. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development.* Communication from the Commission, Gothenburg European Council. COM 2001. 264.

EC. 2002: *Regional Clusters in Europe*. Observatory of European SMES 2002/No. 3. European Communities.

EC. 2005. *Manuál z Oslo*: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data – The Oslo Manual, tretie vydanie.

EC. 2006. European Innovation Survey.

EC. 2006. *Creating an Innovative Europe*. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit.

EDQUIST, CH. 2001. *Innovation Systems and Innovation Policy: the state of the art.* in Invited Paper for DRUID's Nelson-Winter Conference. 2001. Aalborg, Denmark.

FAGEBERG, J., MOWERY, D., NELSON, R. 2005. *The Oxford Handbook of Innovation.* New York: Oxford University Press Inc., 656 s.

FLORIDA, R. 1995. *Towards the Learning Region*, Future 27.

FREEMAN, C. 1995. *The National System of Innovation in Historical Perspective*, Cambridge Journal of Economics, No. 19, s. 5-24.

GRILICHES, Z.1994. *R&D and Productivity - the econometric evidence*, Chicago University Press.

Government of Ireland 1996: *White Paper on Science, Technology and Innovation*, Dublin, The Stationery Office.

HOLLINGSWORTH, J. R.; BOYER, R. 1997. *Coordination of Economic actors and social systems of production,* in J. Hollingsworth, J. R., Boyer , R (Eds), Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions, Cambridge University Press, 1997, 1-47.

HUDEC. O., DŽUPKA P. 2004. *Strategické plánovanie v Slovenskej republike*, REGIO 2004, Západočeská univerzita.

HUDEC, O. 2007. *Regionálne inovačné systémy. Strategické plánovanie a prognózovanie.* EkF TUKE, Košice.

HUDEC O.; KOĽVEKOVÁ G. 2007. *Learning regions, innovations and universities*. In Kern J., Malinovský J., Sucháček J.: Theory of Learning regions and its utilisation in Regional Programming, 142-168, Ostrava.

HUDEC, O. 2007. *Strategický spravodajský systém a regionálne inovačné stratégie.* Region Direct, 1/2008, v tlači.

HUDEC O.;URBANČÍKOVÁ N. 2008. *Spatial disparities based on Innovation and Human Capital*. In Jenks M., Kozak D. and Takkanon P.: 'World Cities' and Urban Form. Taylor & Francis Books.

KLASSEN, L.H; VANHOVE,N.1987. *Regional Policy: a European Approach*, 2nd. edition. Aldershot: Avebury.

KLINE, J. , ROSENBERG, N. 1986. *An Overview of Innovation*, in R. Landau and N. Rosenberg (eds.), The Positive Sum Strategy: harnessing Technology for Economic Growth, Washington, DC, National Academy Press.

KOHLER KOCH, B. (ED.) 2003. *Linking EU and national governance*, Oxford: Oxford University Press.

KUHLMANN, S. 2001. *Governance of Innovation Policy in Europe – Three Scenarios*. In: Research Policy, Special Issue Innovation Policy in Europe and the US: New Policies in New Institutions, edited by Hans K. Klein, Stefan Kuhlmann, and Philip Shapira, vol. 30, issue 6/2001, 953-976

KUHLMANN, S., EDLER J. 2003. *Changing Governance in European Research and Technology Policy – Possible Trajectories and the European Research Area*. In Edler J.,

KUHLMANN S. A BEHRENS M. (eds.): Changing Governance of Research and Technology Policy – The European Research Area. Cheltenham, UK: Edward Elgar: 3-32.

LUNDVALL, B-Å.1992. *National systems of innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Chapter I. In Edquist, Ch., McKelvey, M., (eds.), Systemems of Innovation, Growth and Employment. Cheltenham, Edward Edgar Publishing.

LUNDVALL, B-Å, JOHNSON, B. 1994. *The learning economy*, Journal of Industry Studies, 1(2):23-42.

MARKS, G. a kol. 1996. *European Integration from the 1980s*. In Journal for Common Market Studies 27: 63 – 84.

MALIZIA, E. E.; FESER , E.J. 1999. *Understanding Local Economic Development.* New Brunswick, Center for Urban Policy Research.

MARTIN, R.; SUNLEY, P. 1996. *Slow Convergence? Post-neoclassical Endogenous Growth Theory and Regional Development*, Working Paper 44, ERSC Center for Business Research, University of Cambridge, Cambridge.

MARTIN, R.L. 2004. *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy, European Commission website.

MVARR - Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. 2004A. *Metodická príručka pre vypracovanie programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce.*

MVARR - Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. 2004B. *Metodická príručka pre vypracovanie programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja.*

MYERS, S.; MARQUIS, D.G. 1969. *Successful Industrial Innovation*, National Science Foundation.

NOHLEN D.; NUSCHELER F. 1982. *Handbuch zur Dritten Welt*, Hamburg.

OKÁLI, I. a kol. 2004. *Hospodárska politika Európskej únie a Slovenska v EÚ. Bratislava,* Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV.

OUGTHON C.; LANDABASO M.; MORGAN K.2002. *The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy*, Journal of Technology Transfer, Vol. 27, 97-110.

PLAZA, B., VELASCO R. 2001. *Política Industrial de las Comunidades Autónomas. Análisis de la desentralización de la Política Industrial española*, 1980–2000. Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

PORTER, M. E. 1998. *On Competition*. Boston, Farward Business School Press.

ROGERS, E. M.1995. *Diffusion of innovations* (4th edition), The free press, New York.

SAMSON, Š.; HUDEC, O.; BYRTUS, J.; MUŠKA, M.; NAĎOVÁ, M. 2001. *Regionálna ekonomika*, Ekonomická fakulta TU v Košiciach, Košice.

SCHMOOKLER, J. 1966. *Invention and economic growth*, Harvard University press.

SCHUMPETER, J.A. 1911. *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig.

SIVOK J. 2008. *Regionálny rozvoj, Pokyny k spracovaniu PHSR obcí* [online], [2008-04-12] Dostupné na internete: <http://www.jss.divin.sk/jss_regionalny_rozvoj_PHSR_3.htm>.

SKOKAN, K. 2004. *Konkurenceschopnost, inovace a klastry*. Repronis Ostrava.

SKYTTNER, L. 1996. *General Systems Theory: An Introduction*; Macmillan Press.

THE UNITED NATION REPORT 1987. *Our Commom Future*. World Commission on Environment and Development.

TVRDOŇ, J.; HAMALOVÁ, M.; ŽÁRSKA, E. 1995: *Regionálny rozvoj*. Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita Bratislava.

URBANČÍKOVÁ N. 2007. *Ľudské zdroje v regionálnom rozvoji*. Košice.

VAUGHAN R., BEARSE P. 1981. *Federal Economic Development Programs: A Framework for Design and Evaluation*, in Robert Friedman and William Schweke (editors), Expanding the Opportunity to Produce: Revitalising The American Economy Through New Enterprise Development, Washington.

VON BERTALANFY L. 1950.*The theory of open systems in physics and biology*, in Science 111, 23-29.

WOLFE, D. 2001. *Globalization, Information and Communication Technologies and Local and Regional Systems of Innovation. Program on Globalization and Regional Innovation Systems*. University of Toronto.

KAPITOLA ..2..

Lokálny ekonomický rozvoj

Miriam Šebová

Úvod

Konceptu lokálneho ekonomického rozvoja (angl. local economic development – LED) venujú v súčastnosti intenzívnu pozornosť akademici aj tvorcovia politík hospodársky vyspelých, transformujúcich sa aj rozvojových krajín. Vychádza z endogénneho rozvoja, ktorý aktivizuje miestnych aktérov s cieľom napĺňať spoločnú rozvojovú stratégiu. V súvislosti s reformou verejnej správy a presunom zodpovednosti za lokálny rozvoj územia na miestne samosprávy sa začína diskusia o LED aj na Slovensku. Keďže ide o pomerne nový koncept málo rozpracovaný v slovenských podmienkach, zámerom nasledujúcej kapitoly je priblížiť jeho teoretické súvisloti. Vychádzajúc zo súčasného slovenského systému verejnej správy hlavným iniciátorom lokálneho rozvoja by mala byť miestna samospráva. Z toho dôvodu si kladieme otázku, akú úlohu zohráva lokálna vláda v LED a v praktickej rovine skúmame predpoklady a nástroje miestnej samosprávy na Slovensku na reálne ovplyvňovanie LED.

2.1 Teoretické súvislosti lokálneho ekonomického rozvoja

Interakcie medzi lokálnou vládou a rozvojom podnikov v území sú predmetom skúmania teórie lokálneho rozvoja, ktorá sa zaoberá komplexným rozvojom (pojem rozvoj sa v teórii interpretuje v rôznych súvislostiach, v teórii lokálneho ekonomického rozvoja používame rozvoj ako pomenovanie zlepšenia stavu ekonomiky prostredníctvom jej rastu s prihliadaním na pozitívny vývoj kvalitatívnych ukazovateľov, pozn. autora) územia. Ten zahŕňa rozvoj napr. priestorový, sociálny, kultúrny a ekonomický (rozvoj lokálnej ekonomiky) ako podstatnú časť procesu rozvoja územia, ktorá sa nemôže realizovať bez ostatných menovaných.

V odbornej literatúre a najmä v praktických štúdiách sa názory na to, čo je LED a kto sú jeho nositelia, líšia na základe pôvodu autorov a ich zamerania. Pojem LED je veľmi široký a nadobúda rôzne podoby v praxi a preto je problematické ho vyčerpávajúco definovať.

2.1.1 Definovanie lokálneho ekonomického rozvoja

Podľa Svetovej banky „lokálny ekonomický rozvoj ponúka lokálnej vláde, privátnemu sektoru, neziskovému sektoru a lokálnej komunite príležitosť pracovať spolu na zlepšení

lokálnej ekonomiky. Cieľom je rast konkurencieschopnosti, ktorá tiež zahŕňa stimuláciu udržateľného rozvoja.“ Svetová banka v publikácii „Úvod do miestneho ekonomického rozvoja“ (Primer on Local Economic Development 2002, s.16) zdôrazňuje význam strategického plánovania v LED rozvrhnutého do piatich krokov:

1. Organizácia procesu (mobilizácia lokálnych aktérov a tvorba partnerstiev)
2. Hodnotenie miestnej ekonomiky
3. Vytvorenie stratégie (plánovací dokument)
4. Realizácia stratégie
5. Prehodnocovanie stratégie

OECD pri definovaní LED zdôrazňuje aspekt tvorby podmienok zvyšovania zamestnanosti a dlhodobo realizuje program „Lokálny ekonomický a zamestnanecký program“ (The Local Economic and Employment Development Programme LEED). „Obsah stratégií LED sa rôzni, od podpory podnikania k boju proti exklúzii v krízových oblastiach, všetky obsahujú charakteristické pracovné postupy. Mobilizujú lokálnych obyvateľov a orgány pre navrhovanie a implementáciu iniciatív, ktoré vychádzajú z lokálnych potrieb.“ (OECD, 2000)

Ďalšou medzinárodnou organizáciou, ktorá vyvíja stratégie LED je Medzinárodná organizácia práce (International Labour Organisation – ILO). ILO vysvetľuje LED ako „participatívny rozvojový proces, ktorý podnecuje partnerstvá medzi hlavnými verejnými a súkromnými aktérmi na definovanom území, umožňujúc implementáciu spoločnej rozvojovej stratégie pri využití miestnych zdrojov a konkurenčnú výhodu v globálnom kontexte s konečným cieľom tvorby dobrých pracovných miest a stimulovania ekonomickej aktivity“. Prístup ILO podobne ako Svetovej banky zahŕňa niekoľko strategických krokov k iniciovaniu LED:

1. Územná diagnostika a mapovanie inštitúcií
2. Vytvorenie lokálneho fóra
3. Vytvorenie stratégie LED
4. Koordinácia/vytváranie implementačných štruktúr
5. Implementácia LED stratégie

Rozdiel oproti metodológie Svetovej banky je vo vytváraní lokálnych rozvojových agentúr ako implementačných orgánov na podporu LED, ktoré vznikajú ako neziskové organizácie za účasti verejného a súkromného sektora. ILO a Svetová banka realizovali stratégie LED v transformujúcich sa krajinách strednej a východnej Európy a v mnohých regiónoch rozvojových krajín.

Podobne „plánovací“ prístup k LED sme našli v prácach amerických autorov (napr. Blakely 1994, Blair 1995). Koncepcia LED sa stala v deväťdesiatych rokoch populárna najmä v krajinách Severnej Ameriky v súvislosti s plánovaním regionálneho a miestneho rozvoja. Niektorí autori LED analyzujú spolu so sídelnou politikou zameranou na rozvoj miest a metropolít, plánovanie LED v rámci sídelnej politiky označili Cunningham, Meyer-Stamer (2005) ako „ortodoxný prístup“ k LED.

Najčastejšie citovaní americkí autori E. J. Blakely a T. K. Bradshow v knihe „Plánovanie ekonomického rozvoja, teória a prax“ (Planning Local Economic Development, Theory and Practise 2002, s.55) označujú LED ako proces s hlavným cieľom - zvýšiť počet a variabilitu pracovných príležitostí lokálnych obyvateľov, pričom hrá aktívnu iniciatívnu rolu lokálna vláda a komunitné skupiny. V lokálnych programoch zdôrazňujú potrebu rovnováhy medzi potrebami podnikov a sociálnymi a politickými potrebami komunity.

J. Blair v knihe „Lokálny ekonomický rozvoj – analýzy a prax“ (Local Economic Development, Analysis and Practise 1995, s.15) LED definuje ako časť širšieho procesu komunitného rozvoja. Používa tiež pojem urbánny ekonomický rozvoj (angl. urban economic development) ako synonymum pre LED. J. Blair definuje pojem urbánna oblasť (angl. urban area) ako región s veľkými mestami s vysokou hustotou obyvateľstva. V tomto zmysle môžeme urbánny rozvoj považovať za ekvivalent k sídelnému rozvoju v slovenskej terminológii.

T. Bartik v štúdii „Lokálne ekonomické rozvojové politiky“ (Local Economic Development Policies 2003, s.1) uvádza: „Lokálny ekonomický rozvoj môže byť definovaný ako zvyšovanie kapacity lokálnej ekonomiky na vytváranie blahobytu miestnych obyvateľov.“

Z európskych autorov sa zaoberajú LED napr. Bennett, Krebs (1991), Wong (1998). Nemeckí autori Meyer-Stamer sa zaoberajú skôr praktickou aplikáciou LED najmä v rozvojových krajinách. Niektorí autori sa zameriavajú na LED v súvislosti s rastom konkurencieschopnosti územia napr. Cheshire (1998, s. 321), ktorý pri politikách na podporu lokálneho rozvoja používa pojem „konkurenčné územné politiky“ (angl. territorialy competetive policies).

Z európskeho prostredia sme našli menej literatúry venujúcej sa téme LED v porovnaní s americkými zdrojmi. Nadobudli sme dojem, že v rámci „priestorovej“ ekonómie sa európski výskumníci viac zaoberajú témou regionálneho rozvoja ako lokálneho.

V súvislosti s transformačnými procesmi v krajinách SVE, ktorých súčasťou bola decentralizácia verejnej správy, sa konceptu LED prikladá čoraz viac pozornosti v literatúre týchto krajín, čomu sa budeme venovať v osobitnej podkapitole.

Zo slovenských autorov sa lokálnym ekonomickým rozvojom dlhodobo teoreticky zaoberá napr. S. Čapková a J. Buček. Čapková (2004) používa ako slovenský preklad termínu LED „miestny ekonomický rozvoj resp. rozvoj miestnej ekonomiky". „...základnou črtou rozvoja miestnej ekonomiky je dôraz na endogénny rozvoj využívajúci miestny potenciál ľudských, inštitucionálnych a materiálnych zdrojov."
Spoločné črty definícií LED zhrnuli Cunningham a Meyer (2005, s.6) nasledovne:

- LED je „poháňaný" [lokálnou] vládou, ale potrebuje zapojenie súkromného sektora a občianskej spoločnosti.
- Je založený na participačných procesoch a všestrannom úsilí účastníkov.
- Iniciatíva v rámci LED potrebuje byť založená na hlbokom prieskume lokálnej ekonomiky.
- LED potrebuje stratégiu, v zmysle písomného dokumentu a inštitucionálnu základňu.

Charakteristiku LED v slovenských podmienkach možno formulovať z predchádzajúcich definícií. V lokálnom ekonomickom rozvoji na Slovensku zohráva kľúčovú úlohu lokálna vláda ako iniciátor rozvojových procesov v území založených na využití vnútorných zdrojov lokality. Lokálne podniky predstavujú katalyzátor ekonomického rozvoja. Úspešnú realizáciu LED ovplyvňuje programovací prístup (vytváranie kvalitných strategických plánov) a participatívny prístup (zapojenie širokej skupiny lokálnych aktérov do všetkých fáz LED).

Podpora podnikateľov a ekonomický rozvoj sa vzájomne podmieňujú – prosperita podnikov závisí od priaznivého lokálneho ekonomického prostredia a na druhej strane konkurencieschopnosť miestnej ekonomiky je limitovaná podnikateľskou aktivitou na danom území. Dominantná úloha lokálnej vlády v SR súvisí s princípom subsidiarity – najnižšia zložka verejnej moci v území rozhoduje o lokálnych záležitostiach.
Príčiny, prečo sa LED začala vo svete venovať intenzívna pozornosť zhrnul Buček, J. (2004, s.151) ako nasledovné:

- globalizácia ekonomiky (ekonomika každej lokality je vystavená globálnej konkurencii),
- celková ekonomická reštrukturalizácia (zmena postavenia jednotlivých odvetví, rozmach služieb, expanzia podnikateľských služieb),

- meniaca sa štruktúra priemyslu a technologické inovácie (dôraz na flexibilitu, vysokú produktivitu v menších jednotkách, nové odvetvia, nové formy organizácie výroby - napr. JIT, redukcia zamestnanosti v priemysle),
- celková deetatizácia (ústup od dovtedajšieho štátneho paternalizmu vo všetkých oblastiach),
- obmedzené zdroje verejných financií (z verejných zdrojov sa nedajú financovať všetky potreby "tradičného" verejného sektoru),
- obmedzené kompetencie, finančné zdroje a kapacity miestnych samospráv (nedostatočné rozpočty obcí, pomalá decentralizácia kompetencii, nedostatočné odborné kapacity),
- snahy miestnej úrovne konať (aktívni predstavitelia miestnej úrovne sa nechceli len tak pozerať na stagnáciu, či úpadok ich lokalít, chcú situáciu zmeniť),
- potreba riešiť problémy životného prostredia (nahromadené z minulosti, ale aj konať podľa iných nárokov na životné prostredie v súčasnosti),
- sociálno-demografické aspekty (mladí nezamestnaní, populačný tlak v niektorých lokalitách, multietnické komunity),
- otázka kvality života (kultúra, životné prostredie, bezpečnosť - pre každého).

Za hlavný dôvod možno považovať skutočnosť, že centrálna vláda cez plošnú hospodársku politiku nie je schopná efektívne riešiť ekonomicko – sociálne problémy spojené s reštrukturalizáciou ekonomík na regionálnej a lokálnej úrovni, najmä vznik nezamestnanosti, sociálnej exklúzie a chudoby.

Myšlienka koordinovania rozvoja lokálnej ekonomiky zo strany lokálnej vlády vychádza v prvom rade z existencie vnútorného miestneho potenciálu, ktorý zahŕňa ľudské, inštitucionálne, materiálne, finančné a prírodné zdroje. Efektívne využívanie disponibilných zdrojov na zvýšenie konkurencieschopnosti územia tvorí základnú premisu teórie endogénneho regionálneho rozvoja, z ktorej vychádza teória LED. Stratégie lokálnych vlád sa však v priebehu vývoja zameriavali nielen na vnútorný potenciál, ale tiež na získavanie externých zdrojov.

LED sa začal praktizovať v osemdesiatych rokoch 20. storočia. Jeho krátku tridsaťročnú históriu vo vyspelých hospodárskych krajinách môžeme rozdeliť do troch vývojových vĺn, počas ktorých lokálna vláda sledovala rôzne ciele a používala odlišné nástroje podnikateľskej podpory.

Pre **prvé obdobie** (pred rokom 1980) bola charakteristická snaha pritiahnuť investície zvonka, priame zahraničné investície alebo investície z iných regiónov. Sprevádzala ju výstavba technickej infraštruktúry (hard infrastructure investments) a typickými nástrojmi boli veľké pôžičky, daňové úľavy a granty.

Druhá vlna (1980 – polovica 1990) popri pretrvávajúcej snahe získať vonkajšie investície, ale tentoraz už cielenejšie a do špecifických odvetví, priniesla orientáciu na rozvoj miestnych podnikov. Nástroje podpory sa zmenili na priame dotácie podnikom, technickú pomoc, začali sa zakladať podnikateľské inkubátory a do popredia sa dostávajú nástroje tzv. mäkkej infraštruktúry (soft infrastructure) napr. poskytovanie poradenstva, vzdelávanie.

Tretia vlna LED (od 1990) trvá dodnes a jej orientácia sa presunula od hmotnej alebo finančnej podpory podnikov k vytváraniu priaznivého lokálneho podnikateľského prostredia. Investície plynú prevažne do „mäkkých" infraštruktúrnych projektov a cielene sa vytvárajú verejno – súkromné partnerstvá pri poskytovaní verejných služieb. Pozornosť sa venuje vytváraniu podmienok pre zdravý, bezpečný a atraktívny život v lokalite, čo má predstavovať jej komparatívnu výhodu voči potenciálnym investorom. Hlavnými nástrojmi rozvoja sú stimulácia rastu miestnych podnikov, networking a spolupráca, komplexné stratégie na podporu lokálneho podnikateľského prostredia, investície do mäkkej infraštruktúry, podpora vzniku klastrov a.i.

2.1.2 Faktory lokálneho ekonomického rozvoja

Je zrejmé, že faktory ovplyvňujúce lokálny rozvoj vychádzajú z vnútorných daností sledovanej lokality a v odlišných priestorových podmienkach nadobúdajú rozdielnu účinnosť. V rámci teórie sa sociálno – ekonomickými faktormi ovplyvňujúcimi LED systematicky zaoberala C. Wong. Vo svojom príspevku (Wong, 1998, s. 707) mapovala 30 bazálnych európskych a amerických prác, podľa ktorých identifikovala 11 hlavných faktorov LED.

„Tradičné" hmotné faktory vychádzajú z klasickej teórie a v priebehu posledných 20 rokoch sa zmenil prístup k ich hodnoteniu. V lokálnej konkurencieschopnosti sa viac sleduje ich kvalitatívna štruktúra a lokálne osobitosti (inovačný potenciál). Nehmotné sociálno – kultúrne faktory môžu vysvetľovať zmeny v dynamike rastu lokálnej ekonomiky, ktoré nesúvisia s „tradičnými faktormi". V teórii a praxi sa líšia názory na relatívnu dôležitosť hmotných a nehmotných faktorov.

„Príjemné prostredie a kultúrne postoje sú rozhodujúce, len ak tradičné základné lokalizačné faktory pre získanie zahraničných investícií sú tiež na vysokej úrovni.“ (Bosman, De Smidt 1993, Wong 1998, s. 707)

Tabuľka 2.1 Typológia faktorov lokálneho ekonomického rozvoja

A. „Tradičné“ resp. hmotné ekonomické rozvojové faktory	1. Lokalita 2. Fyzické faktory 3. Technická infraštruktúra 4. Ľudský faktor (demografická, vzdelanostná štruktúra) 5. Finančné zdroje a kapitál (napr. rizikový kapitál) 6. Poznatky a technológie (vrátane výdavkov do vedy a výskumu) 7. Priemyselná štruktúra
B. Mäkké resp. nehmotné ekonomické rozvojové faktory	1. Kvalita života 2. Inštitucionálna kapacita 3. Podnikateľská kultúra 4. Identita a imidž komunity

Zdroj: Vlastné, spracované na základe Wong (1998, s. 708 – 718)

Štúdia konzultačnej spoločnosti Buck Consultants International 2005 o investičnom prostredí obsahuje závery, že najdôležitejšími lokalizačnými faktormi sú v súčastnosti ľudia, know-how a spojenie (vybavenosť dopravnou a komunikačnou infraštruktúrou). Na význame však stále získavajú „mäkké“ lokalizačné faktory napr. kultúra, životný štandard, atraktivita miesta atď. Podľa skúseností z lokálnej politiky v Nemecku, (DIFU 2006, s. 17) za najvýznamnejší mäkký lokalizačný faktor sa označuje verejná správa „priateľská k podnikateľom“ (angl. business-friendly). V tejto súvislosti bolo v Nemecku realizovaných niekoľko projektov na zlepšenie vzťahov medzi verejnou správou a podnikateľmi napr. „Správa priateľská voči podnikateľom Rhineland – Palatinate“. Netýka sa to len vzťahov samotných inštitúcií verejnej správy, ale aj siete poradných a informačných podnikateľských centier, ktoré sú zväčša zakladané s verejnou účasťou.

Podľa nášho názoru v lokalizačných rozhodnutiach podnikov hrajú stále kľúčovú rolu tvrdé lokalizačné faktory, keďže priamo ovplyvňujú návratnosť investícií firiem. Pokiaľ je tá zabezpečená, firmy prihliadajú viac na uvádzané mäkké lokalizačné faktory.

Podľa praktických príkladov lokálnych endogénnych stratégií hodnotenie prínosov menovaných faktorov k LED naráža na nedostatok údajov a metodologické problémy. Kvantifikovať sa dajú niektoré hmotné faktory napr. lokalizačné, fyzické, ľudské zdroje, ale problémy môžu nastať už pri snahe vyčísliť „poznatky“, „technológiu“, „priemyselnú štruktúru“... Ešte problematickejšie je analyzovať prínos „kvality života“, „inštitucionálnej kapacity“ a ďalších nehmotných faktorov k LED. Z týchto dôvodov sú pri skúmaní faktorov LED jednoduchšie kvalitatívne prieskumy, pri ktorých je však riziko skreslenia výsledkov podľa preferencií respondentov (napr. prieskum o prínose determinantov LED uskutočnený v dvoch britských regiónoch s predstaviteľmi inštitúcií a organizácií zaoberajúcimi sa lokálnym rozvojom v roku 1995).

V niektorých prípadoch sú síce špeciálne zdôrazňované kľúčové faktory (napr. význam inštitucionálnych faktorov v regiónoch Tretieho Talianska alebo v Sillicon Valley), ale zväčša je LED komplexný výsledok spolupôsobenia viacerých prvkov. „Prínos rôznych faktorov k LED závisí od okolností a prelína sa. Je potrebné oveľa viac empirickej práce na výskum ich logických súvislostí.“ (Wong, 1998, s. 710)

2.1.3 Nové trendy v lokálnom ekonomickom rozvoji

2.1.3.1 Od lokálnej vlády k lokálnemu vládnutiu

Rola lokálnej vlády sa mení reagujúc na nové trendy a rozvojové sily v globálnom ekonomickom prostredí. S cieľom zabezpečiť konkurencieschopnosť územia nastáva posun od lokálnej vlády (angl. local government) k lokálnemu vládnutiu (angl. local governance) v demokratických krajinách s vyspelou občianskou spoločnosťou. Zaužívanie a odlíšenie týchto pojmov je pre slovenské jazykové prostredie komplikované.

Napriek kľúčovej úlohe lokálnej vlády, do všetkých fáz LED by mali byť zapojení relevantní aktéri miestneho rozvoja. Lokálne vládnutie zohľadňuje širokú účasť rôznych aktérov lokálneho rozvoja (podniky, finančné inštitúcie, vzdelávacie inštitúcie, záujmové združenia,

tretí sektor atď.) na plánovaní a realizovaní lokálnych rozvojových stratégií teda participatívny rozmer.

Ako hlavné princípy nového konceptu „lokálneho vládnutia“ by sme mohli formulovať široké partnerstvo, sieťovanie, participácia, inovačné nástroje na riešenie problémov lokálnej ekonomiky a vzájomné učenie sa.

Aktéri zapojení do miestneho rozvoja sa môžu líšiť v závislosti od lokálnych podmienok. Významnú úlohu najčastejšie zohrávajú:

- územná samospráva (obecná a regionálna),
- územná štátna správa a ďalšie orgány a inštitúcie štátnej správy,
- podnikateľské subjekty,
- združenia podnikateľov, obchodné komory,
- rozvojové agentúry, regionálne poradenské a informačné centrá,
- miestne rozvojové a záujmové združenia, partnerstvá a spolky,
- finančné inštitúcie,
- výskumné a vzdelávacie inštitúcie,
- mimovládne organizácie,
- občania.

V rámci toho špecifickú úlohu majú lokálne rozvojové agentúry a lokálne podnikateľské centrá resp. inkubátory, ktoré predstavujú podporný inštitucionálny rámec pre stratégie LED (prístupy ILO, OECD).

2.1.3.2 Adaptácia na zmeny

Globalizačné procesy, pokračujúce technologické a štrukturálne zmeny a rastúci vplyv európskej úrovne modifikuje základné podmienky pre prácu aktérov angažovaných v lokálnej ekonomickej politike. „Klasické“ úlohy ako napr. príprava priemyselných pozemkov, podpora podnikania a lokalizačný marketing dopĺňajú nové úlohy ako manažment klastrov, politika trhu práce, podpora pre zvláštne cieľové skupiny [znevýhodnené na trhu práce, napr. dlhodobo nezamestnaní, ženy, imigranti,..] a preventívna ekonomická politika (DIFU, 2006, s. 2).

V lokálnych rozvojových stratégiách z praxe hospodársky vyspelých krajín rovnako ako v regionálnych politikách kľúčovú rolu zohráva schopnosť lokálneho prostredia adaptovať sa na zmeny, ktoré prináša poznatkovo založená ekonomika. Dynamický vývoj informačných a komunikačných technológií umožňuje nové koncepty podnikania. Lokalizačné rozhodnutia firiem sa stávajú omnoho flexibilnejšie, pretože presun podnikovej výroby alebo manažmentu je omnoho lacnejší ako v minulosti. Na tieto procesy by mali reagovať aj lokálne politiky zamerané na rozvoj podnikania.

Výhody zmeny lokality podnikania môžu využívať najmä veľké firmy, malé firmy v prípade nevhodných podmienok na lokálnom trhu zanikajú. Vhodné lokalizačné podmienky hrajú tak významnejšiu rolu pre malé firmy v porovnaní s veľkými. „Napriek tomu, že priaznivé lokalizačné podmienky sú stále potrebné pre podnikateľský úspech a kreatívne lokálne a regionálne milieu naďalej hrá dôležitú rolu, produktivita firmy stále viac závisí od samotnej firmy než od jej lokalizácie....produktivita medzinárodných korporácií v regiónoch s nižšou úrovňou príjmov je vyššia ako produktivita lokálnych firiem. "(McKinsey/PTW 2005 in DIFU 2006, s. 6). Napriek tomu malé lokálne firmy majú tiež príležitosť prosperovať v lokálnom prostredí, najmä ak je podporované ich sieťovanie a vytváranie klastrov (úspešné príklady zo severného Talianska).

Lokálna ekonomická politika sa podľa Nemeckého inštitútu pre urbanistiku (Deutsches Institut für Urbanistik - DIFU, 2006) „....dlho, odkedy inovatívne správanie a podnikateľská kultúra zlepšujú imidž lokalít, zaoberá zakladaním podnikov technologicky a poznatkovo orientovaných. Ale po zhoršení situácie na trhu práce [v Nemecku] a po uvedení reforiem na pracovnom trhu v smere silnejšej podpory pre samozamestnávanie a požadovania väčšej osobnej iniciatívy nezamestnaných – lokálne orgány začali venovať viac pozornosti menej atraktívnym témam a to zakladaniu malých podnikov nezamestnanými."

Inovatívne formy lokálnych politík ako reakcia na meniace sa ekonomické prostredie lokálnych ekonomík a rastúcu nezamestnanosť nemusí predstavovať len zakladanie priemyselných parkov a sieťovanie firiem. Podľa odporúčaní OECD (OECD, 2000) pokiaľ lokálna ekonomika nedisponuje predpokladmi pre rozvoj technologicky vyspelých firiem môže pri riešení lokálnej nezamestnanosti využiť napr. koncepciu sociálneho podnikania (angl. social enterprises) propagovaných v rámci programu LEED, založených na spolupráci verejného a tretieho sektora alebo zakladanie lokálnych partnerstiev na podporu zamestnanosti.

2.1.4 LED v krajinách strednej a východnej Európy

Reformy verejnej správy v smere demokratizácie, debyrokratizácie, dekoncentrácie a decentralizácie sa stali kľúčovou súčasťou transformačného procesu v krajinách strednej a východnej Európy (SVE) po roku 1989. Sprevádzalo ich konštituovanie orgánov územnej samosprávy na úrovni vyšších a nižších územných celkov. Vzniknuté lokálne vlády mali nielen zabezpečovať poskytovanie verejných služieb na lokálnej úrovni, ale tiež zohrávať dôležitú úlohu v lokálnom ekonomickom rozvoji prostredníctvom regulácie širokého spektra faktorov, ktoré podnecujú rast a rozvoj lokálnych ekonomík.

Existuje množstvo literatúry, ktorá sa podrobne zaoberá obsahom reforiem verejnej správy v krajinách SVE (napr. publikácie OSI/LGI, NISPACee, PHARE) ale relatívne málo priestoru bolo venovaného problematike o úlohe lokálnej vlády v LED v SVE. „Je to dôležitá téma [rola lokálnej vlády v LED] pre porozumenie postsocialistického transformačného procesu a jeho priebehu v priestorových súvislostiach. Keď lokálna vláda vytvára politiky zamerané na vlastné priority, musia byť formované v existujúcom systéme inštitúcii a zdrojov a na druhej strane schopné reflektovať geografické rozdiely v rozvoji. Aj keď väzby medzi inštitúciami a rozvojovými trajektóriami sú veľmi komplikované, lokálne vlády v krajinách SVE hrajú dôležitú úlohu v systéme inštitúcií, ktoré podnecujú zmeny v rozvoji.“ (Young, Kaczmarek, 2000, s. 225)

V rámci čiastočného preklenutia tejto medzery v roku 2005 vznikla štúdia „Lokálna vláda a ekonomický rozvoj“ (Local government and economic development, OSI/LGI 2005), ktorá obsahuje prípadové štúdie šiestich krajín SVE týkajúcich sa postavenia územnej verejnej správy v lokálnom ekonomickom rozvoji. Štúdia vznikla v rámci programu „Local Government Policy Partnership“ financovaného britským Úradom vlády pre medzinárodný rozvoj a Inštitútom otvorenej spoločnosti v Budapešti. Obsahuje prípadové štúdie z Bulharska, Litvy, Poľska, Ruska, Slovenska a Ukrajiny. Zo záverov štúdie vyplýva, že lokálne vlády v SVE boli v minulosti pasívne v lokálnom ekonomickom rozvoji, ale problémy spojené s transformáciou a decentralizačné procesy im priradzujú stále rastúcu zodpovednosť za vývoj lokálnej ekonomiky. Postavenie lokálnych vlád SVE v LED ohraničujú legislatívne určené kompetencie a finančné zdroje. Práve nedostatok financií v rozpočtoch miestnych samospráv často limituje lokálne vlády v SVE pre aktívne a najmä invenčné stratégie LED.

Špecifický prípad predstavujú pokusy aplikovať v krajinách SVE neoliberálny prístup napr. pri zakladaní podnikateľských centier a tak obchádzať rolu miestnej verejnej správy, čo však viedlo k neúspechu. Tejto téme sa venuje napr. autor OECD M. Bateman (2000).

V nadväznosti na implementáciu európskej regionálnej politiky dochádza k posilňovaniu regionálnej a lokálnej inštitucionálnej kapacity krajín SVE.

2.2 Postavenie lokálnej vlády v LED

V odbornej literatúre existujú protichodné názory na potrebu zásahov lokálnych vlád do miestnej ekonomiky. Kritika stabilizačných intervencií lokálnych vlád sa týka najmä jej aktivít voči podnikateľom.

Podľa Čapkovej S. (2004, s. 19) možno hlavné teoretické argumenty kritikov zhrnúť nasledovne:

- Stimuly pre vybraných podnikateľov deformujú ekonomické aktivity, keďže vytvárajú nerovnaké podmienky pre podniky, odvetvia.
- Konkurencia medzi územiami v snahe získať investície spôsobuje, že lokálne vlády sú nútené používať agresívne investičné stimuly a dotácie, aj keď sa môžu ukázať ako neefektívne a nesúvisiace so súkromnými lokalizačnými rozhodnutiami.
- Poskytujú sa výhody aj podnikateľom, ktorí by prišli do územia, alebo rozširovali sa aj bez nich. Výkonnosť národnej ekonomiky sa nezvýši, lebo čo získa podnik, to stratí obec (tzv. hra s nulovým efektom).
- Poskytujú sa výhody podnikom, ktoré na miestnom trhu nahradia podniky uspokojujúce ten istý dopyt bez nákladov na subvencie (tzv. vytláčací efekt).
- Je problematické vyčísliť efektívnosť subvencie pre prijímajúci podnik v porovnaní k nákladom daňových poplatníkov, ktorí ich financujú.
- Podporné aktivity samosprávy sa prejavujú rastom deficitov rozpočtov a neexistuje záruka, že by vzniknutý deficit v budúcnosti zaplatili vyššie príjmy z poplatkov a daní vzhľadom na rast podnikateľskej činnosti v území.

Praktické štúdie uznávajú, že horeuvedené argumenty je potrebné brať do úvahy pri hodnotení lokálnych politík, ale tiež naznačujú, že otázka ekonomickej efektívnosti poskytovanej podpory nemôže byť jediným kritériom rozhodovania o potrebnosti intervencií. Za pomoci lokálnych vlád sa môžu vytvárať nové pracovné miesta, ktoré na seba viažu pozitívne

sociálne efekty a akcelerujú multiplikačný ekonomický efekt spojený s rastom kúpyschopnosti v miestnej ekonomike.

Za všeobecný teoretický dôvod intervencií lokálnej vlády do miestneho rozvoja sa považuje zlyhanie trhu a externality, ďalšími aktuálnymi dôvodmi sú globalizácia, transformácia miestnych ekonomík, rastúca nezamestnanosť, problémy životného prostredia, demografický vývoj atď.

Prirodzene lokálne vlády majú na územnej úrovni k dispozícii menej nástrojov ako centrálna úroveň, preto ich aktivity majú menší dosah. Výskumy regionálnej podnikateľskej aktivity (napr. OECD realizuje v rámci programu LEED hodnotenia regionálnej podnikateľskej aktivity a nástrojov, ktoré ju ovplyvňujú tzv. OECD Local entrepreneurship reviews) však dokazujú, že aktivity lokálnych vlád sú nevyhnutné a že sa stali v poslednom období bežnou praxou demokratických štátov s decentralizovanou verejnou správou. „Lokálna a regionálna správa a ich partneri predstavujú dôležitý príspevok v tvorbe zdravého lokálneho prostredia pre podnikateľov, doplňujúc iniciatívy národnej úrovne. Vhodné lokálne politiky môžu často pomôcť prekonať chyby trhu (v oblastiach ako financie, informácie a sieťovanie) a chyby vlády (v oblastiach ako vyučovanie podnikateľských zručností a tvorbu podnikateľskej klímy). Lokálne a regionálne vlády sa stávajú čoraz aktívnejšie v podpore podnikateľov, ale existuje mnoho rozdielov v ich prístupoch a len relatívne zriedka sa nájdu komplexné a integrované lokálne politiky.“ (OECD 2004, s.5)

Dôvody, prečo má mať lokálna vláda vedúce postavenie v LED zhrnul Trousdale (2003 in Cunningham, Meyer 2005, s.7) nasledovne:

1. Demokraticky zvolená lokálna vláda sa zodpovedá občanom a z toho dôvodu je v pozícii legitimizovať stratégie LED.
2. Lokálna vláda je zapojená v príprave komplementárnych aj konkurenčných rozvojových plánov a lepšie vie integrovať tieto plány vrátane sociálnych a environmentálnych cieľov.
3. Lokálna vláda je silne zapojená do miestnych podnikateľských aktivít ako dodávateľ infraštruktúry, vyberač daní a regulátor pozemkov, budov a aktivít.

Postavenie lokálnej vlády je v praktickej rovine špecifické pre každú krajinu, v súvislosti s existujúcim systémom verejnej správy. Ohodnotiť skutočnú úlohu lokálnej vlády v LED je možné pomocou realizácie empirických prieskumov.

Podľa amerického prieskumu Národnej ligy miest (National league of cities, organizácia združujúca mestá nad 100 000 obyv. v USA) v roku 1993 lokálny ekonomický rozvoj považuje za hlavnú zodpovednosť samosprávy až 86 % predstaviteľov amerických miest. Prvou prioritou stratégie lokálneho ekonomického rozvoja by mal byť rast pracovných príležitostí (48% respondentov), ďalej zvýšenie daňovej základne lokálnych daní (18 %) a diverzifikácia miestnej ekonomiky (10 %). Stratégia LED by však mala sledovať aj ďalšie ciele.

V rokoch 1998-1999 sa uskutočnil prieskum na najnižšej úrovni územnej samosprávy v Poľsku (poľské komúny) , ktorý obsahoval otázky napr. aké sú kľúčové úlohy komúnnej samosprávy, aké sú hlavné faktory brzdiace LED, aké sú hlavné príležitosti pre LED atď. Z prieskumu okrem iného vyplynulo, že lokálne vlády (komúny) majú hrať kľúčovú rolu v LED najmä kvôli najlepšej znalosti lokálnych podmienok. Prieskum sa uskutočnil formou zasielania dotazníkov poštou. Zúčastnilo sa 147 predstaviteľov komún na základe reprezentatívneho výberu.

Tabuľka 2.2 Dôvody, prečo majú komúnne orgány v Poľsku hrať kľúčovú rolu v LED

ÁNO, pretože...	% odpovedí
• Komúnne orgány majú najlepšie znalosti o lokalite	20
• Komúnne orgány majú rozhodovať o rozvoji	14
• Komúnne orgány majú vytvárať dobrú klímu pre rozvoj	10
• Komúnne orgány majú potrebné zdroje	5
• Komúnne orgány sú jediný aktér, ktorý môže koordinovať rozvoj	5
• Lepší LED vedie k vyšším daniam a lepšej kvalite života	5
• Komúnne orgány sú demokraticky zvolené a reprezentujú komunitu	4
NIE, pretože...	
• Komúnne orgány by mali definovať len hlavné smery rozvoja	8
• Externí investory a lokálni podnikatelia by mali vyvinúť iniciatívy s podporou komúnnych orgánov	6

Zdroj: Young, Kaczmarek 2001, s. 229

Možné ciele, ktoré má samospráva napĺňať realizovaním stratégie LED sú podľa Svetovej banky:

- Zabezpečenie funkčnej lokálnej investičnej klímy pre podnikanie
- Podpora malého a stredného podnikania
- Stimulácia nových podnikov, stimulácia inovácií

- Získavanie externých investícií (národných aj medzinárodných)
- Investovanie do fyzickej infraštruktúry aj do mäkkých (soft) investičných projektov
- Podpora rastu určitých podnikateľských klastrov
- Podpora neformálnych štruktúr a znevýhodnených skupín.

2.2.1 Stratégie a nástroje lokálnej vlády na ovplyvňovanie lokálnej ekonomiky

Územné samosprávy v krajinách Európskej únie disponujú legislatívnymi, majetkovými aj personálnymi predpokladmi, aby ovplyvňovali komunálnou politikou lokálnu ekonomiku. Samospráva na rôznych územných úrovniach je vlastníkom komunálneho majetku, ktorý obhospodarujú a riadia komunálne podniky. Rozhoduje o fiškálnych nástrojoch, ktoré môže použiť pri poskytovaní priamej pomoci zakladajúcim alebo existujúcim podnikom (napr. pôžičky, granty, a.i.). Samospráva môže zakladať inštitúcie na pomoc podnikateľom (napr. poradenské a informačné centrá) a sprostredkovať im prístup k informáciám a národným sieťam. Keďže je poskytovateľom verejných služieb, môže zapojiť súkromné podniky do ich saturovania napr. prostredníctvom projektov verejno – súkromných partnerstiev.

V nasledujúcej časti bližšie uvedieme niektoré teoretické prístupy k nástrojom lokálnych vlád resp. samospráv, ktoré môžu využívať pri tvorbe politík na podporu LED a príklady praktických stratégií.

Podľa Bennet, Krebs (1991, in Young, Kaczmarek 2001, s. 226) lokálna vláda disponuje štyrmi skupinami politických nástrojov na ovplyvňovanie LED:

- *Fiškálna politika* (angl. fiscal policy), ako finančné stimuly, zdaňovanie
- *Výdavková politika* (angl. expenditure policy), znižovanie výdavkov firiem investíciami do služieb a infraštruktúry
- *Dlhová politika* (angl. debt policy), rast nákladov na rozvoj
- *Administratívna politika* (angl. administrative policy), najmä minimalizovanie bariér pre investovanie a vytváranie majetku.

Pre úspešný lokálny ekonomický rozvoj je potrebné podľa autorov minimalizovať bariéry a výdavky spojené s vnútornými alebo lokálnymi investíciami a to poskytovaným efektívnych služieb pre podnikateľov a vykonávaním opatrení, ktoré vyvážia lokálne sociálne a environmentálne požiadavky. Tento pohľad na politické nástroje sa približuje chápaniu neoliberálne založenej politiky.

Podľa klasickej literatúry z oblasti LED, väčšinu činností lokálnych vlád zameraných na rozvoj miestnej ekonomiky môžeme zaradiť do štyroch všeobecných typov stratégií:

- Získavanie investícií
- Podpora existujúcich podnikov
- Podpora vzniku nových podnikov
- Rozvoj špecifických odvetví

Prvý typ stratégie zahŕňa priame zahraničné investície, ide o stratégiu zameranú na získavanie exogénnych zdrojov. Ďalšie dva sa orientujú skôr na revitalizáciu a rozvoj vnútorných zdrojov územia. Posledný typ stratégie, rozvoj špecifických odvetví, môže byť súčasťou predchádzajúcich troch prístupov a ide o orientáciu na podporu zoskupovania podnikov s podobnými ekonomickými činnosťami do tzv. klastrov. Malé podniky môžu byť v centre pozornosti hlavne tej stratégie, ktorá podporuje vznik nových alebo rozvoj existujúcich podnikov. Tento pohľad na politické nástroje sa približuje chápaniu intervencionisticky (neokeynesiánsky) založenej politiky.

Fürst a iní (1976 in Mayer, Tödling 1998, str. 217) rozdelil nástroje regionálnej politiky na informačné opatrenia a poradenstvo, finančné nástroje, opatrenia v infraštruktúre a administratívne opatrenia. Uvedené členenie možno podľa nás použiť aj pri členení nástrojov lokálnej vlády na zabezpečenie cieľov komunálnej politiky a to nasledovne:

- *Administratívne nástroje*. Usmerňujú ekonomické činnosti v obci prostredníctvom vydávania všeobecných záväzných nariadení, vydávania stanovísk k umiestneniu ekonomických činností (investičnej a podnikateľskej), programy rozvoja obcí, územný plán.
- *Finančné nástroje*. Lokalizačná podpora a investičná motivácia pre podnikateľov, príspevky na komunálne rozvojové projekty pre podnikateľov a obyvateľov.
- *Infraštruktúrne nástroje*. Výstavba miestnej technickej a občianskej infraštruktúry.
- *Informačné nástroje*. Poradenské a informačné centrá, realizácia komunálneho marketingu.

OECD (2004) sleduje pri porovnávaní regionálnej podnikateľskej aktivity nasledujúce programy lokálnej vlády, ktoré by sme mohli považovať za jej nástroje ovplyvňujúce podnikanie: Ovplyvňovanie postojov a motivácia, Poskytovanie poradenstva a informácii, Vzdelávanie (podnikateľské zručnosti), Trénovanie (podnikateľské plánovanie, finančný

manažment,…), Inkubátory, Prístup k financiám (pôžičky, granty, ceny,..), Lokalizácia, Podpora predaja a exportu, vrátane elektronického obchodu, Konzultačné, poradné a podporné skupiny, Strategické programy na spájanie, sieťovanie, klustre, Podpora inovácií, Regulačná a daňová klíma (vrátane špeciálnych zón).

Podľa uvedených prístupov k nástrojom lokálnej vlády na ovplyvňovanie miestnej ekonomiky, lokálna vláda resp. samospráva disponuje celým spektrom nástrojov na naplnenie cieľov LED. Medzi najdôležitejšie patria nástroje s priamym vplyvom na podnikateľské prostredie v území najmä finančné a infraštruktúrne. Ich použitie závisí od zvolenej stratégie, typu preferovaných podnikov a od finančných, materiálnych a personálnych možností samosprávy. Tieto nástroje sú zvlášť významné v kontexte krajín SVE. Ekonomická transformácia v regióne sa realizovala na trhových neoliberálnych princípoch a na báze liberalizácie trhov, privatizácie, internacionalizácie ekonomických aktivít a získavania priamych zahraničných investícií. Hoci schopnosť lokálnych vlád ovplyvňovať tieto procesy je rôzna, lokálne vlády cez reformy verejných správ dostali do rúk nástroje, ktoré môžu pomôcť pri korekcii regionálnych rozdielov a sú vnímané ako dôležitá časť inštitucionálnych, regulačných a riadiacich procesov s vplyvom na transformačný vývoj.

Stratégia lokálnej vlády voči podnikateľom tvorí dôležitú súčasť komunálnej politiky. Nie všetci predstavitelia samosprávy pristupujú k podnikateľom rovnako, čo závisí nielen od ich vnútorných zdrojov na území obcí ale aj od charakterových vlastností jej predstaviteľov, dynamiky, odvahy a schopnosti inovovať.

Pri porovnávaní teoretických zdrojov ohľadom nástrojov samosprávy z krajín SVE a OECD je zrejmé, že v praxi transformujúcich sa krajín sú v rámci komunálnej politiky na rozvoj lokálnych podnikov málo zaužívané nástroje s priamym ťahom na aspekty poznatkovej ekonomiky, podporu inovácií, sieťovania a podporu elektronického obchodu.

2.2.1.1 Príklady dobrej praxe zo stratégií LED

Rozvoj sociálnych kapacít v meste Copparo (Taliansko). Rozvojová stratégia mestskej samosprávy bola zameraná na vytvorenie sociálnych kapacít - otvorením dialógu medzi sociálnymi partnermi v meste (zástupcovia firiem, zamestnanci, mestská samospráva) a podpornými aktivitami na skvalitnenie lokálnej ponuky (tréningové programy pre

robotníkov, infraštruktúrne a environmentálne projekty, podnikateľský inkubátor pre mladých podnikateľov atď.) (Amin 1999, s. 401)

Lokálne vládnutie v meste Forli (Taliansko). Konkrétny príklad posunu od lokálnej vlády k lokálnemu vládnutiu. Mestská samospráva do samosprávnych orgánov nevolila, ale menovala zástupcov na prísne odbornom princípe. Výsledkom bol kvalitný plán LED, pri príprave spolupracovali externí poradcovia, akademici, tretí sektor. Realizácia plánu vyústila do aktivít napr. založenie univerzity, lokálneho inkubátora projektov, inovatívnych programov na integráciu nezamestnaných atď.

Rozvoj mikropodnikania v Nemecku. Výsledkom lokálnych ekonomických politík realizovaných v Nemecku v rokoch 2003 - 2004 orientovaných na nezamestnaných bolo založenie 268 000 tzv. „Ich-AGs“ foriem podnikania, z ktorých však úspešne pokračovalo v podnikateľskej činnosti len 40 %. „Ich-AGs“ predstavuje v Nemecku voľnejšiu obdobu slovenského podnikania na základe živnostenského oprávnenia, pričom ide o samozamestnávanie – teda mikropodniky s počtom zamestnancov 1. V prípade Nemecka masívny rozvoj samozamestnávania podporilo minimalizovanie administratívnych bariér pri zakladaní „Ich-AGs“ a finančné dotácie pri zakladaní podnikania. Nenáročné požiadavky na začínajúcich podnikateľov a nedostatky v poradenských službách však spôsobili rýchly zánik založených firiem. „30 % firiem, ktoré zmizli z trhu v roku 2004 bolo mladších ako jeden rok...“ (Waldermann 2005 in DIFU 2006 s. 10). Tento vývoj poukazuje na slabé stránky nemeckej lokálnej ekonomickej politiky orientovanej na znižovanie nezamestnanosti rozvojom mikropodnikov.

Vzdelávanie lokálnych podnikateľov v Nebraske (Kanada). V rámci lokálneho ekonomického rozvoja sa od roku 1993 realizuje v 65 oblastiach Nebrasky vzdelávací program EDGE (The Nebraska Enhancing, Developing and Growing Entrepreneurs). Program je organizovaný koalíciou lokálnych aktérov (napr. banky, lokálne médiá, malí podnikatelia atď.), prebieha podľa stanovených vzdelávacích cyklov a je zameraný na rozvoj lokálneho podnikateľstva. Do roku 2004 vyškolil 1600 podnikateľov, pričom v každej oblasti vzniklo 14 až 54 pracovných miest. (Korsching, Allen 2004 s. 41).

2.3 Malé a stredné podniky ako akcelerátor LED

Rozvoj podnikania predstavuje v súčasnosti univerzálny koncept pre centrálne a lokálne vlády ako faktor ekonomického rozvoja najmä v zaostávajúcich častiach krajiny. Skôr, než sa budeme venovať významu malých a stredných podnikov (MSP) v lokálnej ekonomike, zhrnieme prístupy k faktorom, ktoré všeobecne ovplyvňujú lokalizačné rozhodnutia podnikov.

2.3.1 Faktory lokalizácie a zakladania podnikov

Podľa OECD (2003) existujú štyri hlavné faktory vplyvu podnikania na lokálne ekonomiky:

- *Rast zamestnanosti a príjmov.* Investície do založenia a rozšírenia nových firiem vytvárajú pracovné miesta s multiplikačným efektom na príjmy celej komunity.
- *Rast daňových príjmov.* Rast v daňovej základni môže pochádzať z rastu osobných dôchodkov, korporátnych ziskov, daní zo spotreby, poplatkov atď. a prejaviť sa v rozpočtoch na centrálnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni.
- *Zlepšenie služieb a udržanie lokálnych príjmov.* Zakladanie nových firiem môže zvýšiť poskytovanie miestnych služieb ako aj možnosti maloobchodu. Toto môže pomôcť pri udržaní príjmov na území a lokalitu ešte zatraktívniť.
- *Demonštračný a motivačný efekt.* Zakladanie nových spoločnosti môže prostredníctvom modelového správania ovplyvniť motiváciu obyvateľov na založenie ich vlastného podnikania.

Podľa teórie o lokalizácii podnikov podnik ako otvorený systém funguje v interakcii so svojím okolím a realizuje vzťahy s rôznymi hospodárskymi subjektami, pričom veľmi dôležité sú jeho väzby k zásobovaciemu a odbytovému trhu. Nie všetky faktory sú schopné ovplyvniť rozhodnutie podniku o jeho výrobe alebo mieste poskytovania služieb. Na to, aby bol určitý faktor pre lokalizačné rozhodnutie dôležitý, musia byť splnené dve podmienky: Prvá, že zodpovedajúci faktor musí mať vplyv na náklady alebo výnosy podniku (nielen peňažné, aj napr. strata času). Druhá, že disponibilnosť, kvalita alebo cena faktora musí byť priestorovo diferencovaná. Iba vtedy, keď sú obidva predpoklady splnené, vznikajú pre podnik v rôznych lokalitách rôzne podmienky a podnik ich pri lokalizačnom rozhodnutí musí zohľadňovať.

V oblastiach zásobovania a odbytu sú k dispozícii najmä tieto priestorovo diferencované faktory:

- **Input** (zásobovanie)
    - Prírodné zdroje (ich výskyt, stav životného prostredia)
    - Pracovné sily (kvalifikácia, stupeň odborovej organizovanosti a mzdovej úrovne)
    - Dodávatelia tovaru a služieb (v závislosti od hustoty podnikov a štruktúry odvetvia)
    - Informačná a inovačná dostupnosť (možnosti kontaktov s výskumnými zariadeniami, s relevantnými službami a transferovými zariadeniami)
- **Output** (odbyt)
    - Prístup na trh kolíše v rôznych lokalitách, a to tak z hľadiska dopravných nákladov a trhového potenciálu, ako aj z hľadiska informácií a kontaktov umožňujúcich nadviazanie obchodného vzťahu. (podľa Maier, Todtling 1997, s.36 - 37)

V teórii existujú rôzne lokalizačné koncepcie (napr. neoklasická, behavioristická), ktoré vyzdvihujú odlišné kritéria pri lokalizačných rozhodnutiach podnikov. Lokalizačná dôležitosť faktorov však súvisí so špecifikami daného podniku, s výrobnou technológiou, konečným produktom, veľkosťou podniku a náročnosťou na určitý druh výrobného faktora (ľudskú prácu, kapitál). Berúc do úvahy tieto faktory, ale aj iné (napr. hospodárska a politická stabilita, právny systém, daňové a odvodové zaťaženie, sociálny zmier..) rozhodujú sa veľké podniky o lokalizovaní svojho závodu. Malé a stredné podniky zväčša nemenia miesto svojho podnikania, ale uvedené faktory vplývajú na ich rozširovanie príp. zakladanie nových podnikov. Na zakladanie nových malých podnikov vplývajú faktory, ktoré všeobecne ovplyvňujú podnikateľskú aktivitu a faktory, ktoré motivujú zakladanie nových podnikov (napr. prístup ku kapitálu, administratíva, prístup k trhom a.i.). „V malých podnikoch sa v úplne inej miere prejavuje závislosť od lokality ako vo veľkých podnikoch. Zatiaľ, čo veľké podniky si svoju lokalitu aktívne hľadajú podľa stanovených cieľov, v prípade malého podniku sa zakladanie a vývoj vo veľkej miere dá označiť za výsledok lokalizačného prostredia (lokálneho milieu).“ (Maier, Todtling 1992, s. 108). Lokalita malého podniku sa prirodzene volí čo najbližšie k zakladateľovmu bydlisku. Ak aj nie sú lokalizačné faktory rozhodujúce, sú dôležité, keďže obsahujú pozitívne stimuly na založenie nového malého podniku v obci, či jeho rozšírenie.

Dôležitou skupinou faktorov, ktoré ovplyvňujú lokalizačné rozhodnutia podnikov sú inštitucionálne faktory. V príspevku od Aidis (2005, s. 305) sú analyzované hlavné

inštitucionálne bariéry rozvoja malých a stredných podnikov v krajinách strednej a východnej Európy. Bariéry sú rozdelené do štyroch skupín: formálne (angl. formal barriers), neformálne (angl. informal barriers), týkajúce sa prostredia (angl. environmental barriers) a bariéry založené na zručnostiach (angl. skill barriers).

Tabuľka 2.3 Inštitucionálne bariéry rozvoja MSP v krajinách SVE

Formálne bariéry	• Príliš vysoké dane • Časté zmeny daňovej politiky • Nejednoznačné daňové politiky • Legislatíva týkajúca sa podnikania
Neformálne bariéry	• Implementácia obchodného zákonníka • Priveľa daňových inšpekcií • Korupcia na úrovni národnej vlády • Korupcia na úrovni regionálnej vlády • Strata času pri negociáciách s lokálnymi úradníkmi a inšpektormi • Oneskorené platby klientov • Korupcia daňových inšpektorov • Mafia, vydieranie
Bariéry týkajúce sa prostredia	• Slabá kúpna sila • Nedostatok zdrojov pre podnikateľské investície • Konkurencia nelegálneho podnikania • Nedostatok informácií • Konkurencia legálneho podnikania
Bariéry týkajúce sa zručností	• Neschopnosť narastať na nových trhoch • Problémy s manažmentom

Zdroj: Aidis, 2005, s. 309

K významu identifikovaných bariér bol uskutočnený výskum s podnikateľmi v Litve (výskum sa uskutočnil metódou dotazníkového prieskumu v Litve s 332 majiteľmi malých alebo stredných podnikov, ktorí v dotazníku vyjadrovali subjektívnu dôležitosť uvedených 19 inštitucionálnych bariér), z ktorého záverov vyplynulo, že podnikatelia za hlavné bariéry podnikania považujú formálne bariéry – vysoké daňové zaťaženie, často sa meniace daňové pravidlá a ich nejednoznačnosť a bariéry týkajúce sa prostredia – nízku kúpnu silu a nedostatok kapitálu pre investície do podnikania. Podobné názory na bariéry

podnikateľského prostredia vyplynuli aj z prieskumov uskutočňovaných na Slovensku (napr. PAS 2006, Trend 2004, Anproba 2007). Podľa podobného prieskumu uskutočnenom v Švédsku (Cressy, Olofsson 1997 in Heshmati 2001, s. 215) najvýznamnejšou prekážkou MSP je ich financovanie v zmysle prístupu k finančných zdrojom a k expertnému poradenstvu vrátane rozvoja manažérskych zručností a zabezpečenia poznatkov o trhu. Prieskumu sa zúčastnilo 510 podnikateľov a prebehol v období 1991 – 1993.

Bariéry rozvoja podnikateľského prostredia sa na základe prieskumov môžu líšiť v krajinách EÚ – 15 a SVE, ktoré v rámci transformácie stále modifikujú a stabilizujú svoje daňové systémy a legislatívu, čo má destabilizujúci vplyv na podnikateľské prostredie.

Pri problémoch s financovaním malých firiem Armstrong, Taylor (2000, s. 273) uvádza termín „priepasť rovnosti“ (angl. equity gap) ako zlyhanie finančných systémov pri poskytovaní relatívne malých úverov potrebných pre rozvoj MSP. Determinantom rozvoja malých firiem nie sú len faktory vonkajšieho prostredia, kľúčové pre rozvoj sú vnútorné charakteristiky firmy – majetková štruktúra, skúsenosti a manažérske zručnosti vlastníkov.

Na Slovensku a podobne v iných európskych krajinách existujú výrazné rozdiely v podnikateľskej aktivite medzi regiónmi. Ekonomicky vyspelejšie regióny vykazujú vyšší počet novozaložených podnikov. Podľa OECD (2004) hlavné faktory, ktorý ovplyvňujú zakladanie podnikov v rôznych lokalitách sú:

- *Demografia*. Viac osídlené urbánne územia a regióny s mladou populáciou majú tendenciu zakladať viac nových firiem.
- *Nezamestnanosť*. Tento faktor môže z rozličných dôvodov ovplyvňovať zakladanie podnikov protichodnými spôsobmi – stimulovať aj utlmovať.
- *Blahobyt*. S bohatšími územiami sa očakáva vyššia miera zakladania podnikov spôsobená väčším dopytom väčšou dostupnosťou kapitálu.
- *Štruktúra pracovnej sily podľa vzdelania a druhov zamestnaní*. Napr. existuje pozitívne spojenie medzi množstvom manažérov a úrovňou zakladanie nových firiem.
- *Prevaha malých firiem*. Je dokázané, že zamestnanci v malých podnikov túžia po vlastnení malého podniku.
- *Počet bytov vo vlastníctve samozamestnávateľov*. Nehnuteľnosť je dôležitý zdroj záruky pre financovanie začatia a rozšírenia podnikania.
- *Infraštruktúrne vybavenie*. Je pozitívne prepojené s investičným dopytom.

Existujú aj ďalšie hmotné faktory napr. prírodné danosti lokality a nehmotné faktory, ktoré môžu ovplyvniť lokalizačné rozhodnutia podnikov napr. sociálne a kultúrne, o ktorých sme písali v súvislosti s faktormi lokálneho ekonomického rozvoja.
OECD (2004) analyzovalo tiež faktory, ktoré vysvetľujú rozdiely v úrovni podnikateľskej aktivity. Za kritické považuje nasledujúce tri:

1. *Rámcové podmienky*. Základom politiky má byť dosiahnutie vhodných rámcových podmienok – inštitucionálne usporiadanie a makroekonomické prostredie, v ktorom by fungovala ekonomická aktivita.
2. *Kultúrne špecifiká*. Keďže postoje vychádzajúce z kultúry a mentality, ktoré sa formujú komplexom procesov, nebolo doteraz možné úplne porozumieť, môžu ovplyvňovať podnikanie rôznymi spôsobmi. Pozornosť budúcich výskumov si zaslúži úloha vzdelávania v budovaní pozitívnych postojov voči podnikaniu.
3. *Dobre navrhnuté vládne programy*. Vládne programy, pokiaľ sú dobre navrhnuté, môžu podporovať podnikanie. Mnohé krajiny OECD realizujú široké spektrum programov na pomoc podnikom pri ich zakladaní a rozvoji.

„Ak majú byť politiky (na podporu podnikania) efektívne, musia brať do úvahy všetky rôzne lokálne špecifické faktory. Podnikateľské inkubátory, poradenské a informačné služby, tréningové schémy a podnikateľské siete prosperujú z toho, že vychádzajú z lokálnych potrieb a boli podľa nich navrhnuté. Lokálne a regionálne vlády sú často oveľa bližšie k podmienkam, ktoré sa najviac dotýkajú firiem a kontrolujú väčšinu financií potrebných na zlepšovanie podnikateľského prostredia.“(Giguere, OECD 2005)

Na Slovensku sa realizovalo niekoľko prieskumov o kvalite podnikateľského prostredia v SR, jeden z najkomplexnejších predstavuje projekt ANPROBA „Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov“. Projekt bol riešený v období 2003 – 2005 konzorciom 4 partnerov (Ekonomická univerzita v Bratislave, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Technická univerzity v Košiciach a BIC Banská Bystrica) a výsledkom projektu bola rozsiahla analýza podnikateľského prostredia Slovenska podľa jednotlivých regiónov a identifikovanie bariér ich absorpčnej schopnosti.

2.3.2 Charakteristiky malých podnikov

Podľa počtu zamestnancov a výšky obratu rozlišujeme veľké, stredné, malé podniky a od roku 2005 i mikropodniky. Vychádzame z delenia podľa počtu zamestnancov: veľké podniky: nad

250 zamestnancov, stredné podniky: 51 - 250 zamestnancov, malé podniky: 11 – 50 zamestnancov, mikropodniky (od 1.1. 2005 súčasť európskej klasifikácie): do 10 zamestnancov. Práve malé podnikania predstavuje rozhodujúci rozvojový faktor v lokálnej ekonomike vzhľadom na svoju takmer trvalú väzbu k miestu podnikania.

Definícia malých podnikov nie je jednotná v teórií a v praxi rôznych štátov. „Malé podniky často pozostávajú z jednej výrobnej jednotky, vo väčšine prípadov sú vedené vlastníkom a podľa definície majú nízky obrat a počet zamestnancov.“ (Maier G., Todtling F. 1992, s.108). „Malý podnik je charakterizovaný ako samostatná podnikateľská jednotka vo vlastníctve jedného alebo niekoľkých podnikateľov s obmedzeným počtom pracovníkov, relatívne malým kapitálom a ročným obratom. Je orientovaný najmä na uspokojovanie dopytu po individuálnych výkonoch, ktorými sú výrobky a služby. Tieto produkuje najmä vlastník – podnikateľ prostredníctvom svojej osobnosti, osobných síl a prostriedkov.“ (Kupkovič, 2002, s. 68 – 69)

Typológia podnikov zadeľuje podniky podľa spoločných znakov do rôznych skupín. Medzi najčastejšie používané klasifikačné kritéria patrí: charakter konečného výsledku podnikateľskej činnosti, hospodárske odvetvie, technicko – organizačná charakteristika podniku, veľkosť, vlastníctvo a financovanie podniku, právna forma podniku (Kupkovič, 2002, s. 61). Zadelenie podnikov podľa veľkosti znamená brať do úvahy určité veľkostné kritériá resp. ich kombináciu, aby vyjadrená „veľkosť“ podniku mala určitú vypovedaciu hodnotu.

Tabuľka 2.4 Členenie MSP v EÚ

Kategória podniku	Počet zamestnancov	Ročný obrat (mil. EUR)
Mikropodnik	0 – 9	do 2
Malý podnik	10 – 49	do 10
Stredný podnik	50 – 249	do 50

Zdroj: Nariadenie 2003/361/EC

Podnikovohospodárska náuka zadeľuje veľkostné kritéria do dvoch skupín:

- kvantitatívne kritériá (počet zamestnancov, obrat, majetok, zisk)

- kvalitatívne kritériá (organizačná štruktúra podniku, postavenie na trhu, vzťah vlastníctva a manažmentu a.i.)

V európskej a slovenskej legislatíve je najpoužívanejším kritériom určenia veľkosti podniku počet zamestnancov a ročný obrat, pričom limity sa líšia v rôznych krajinách. Spoločná definícia MSP v EÚ je výsledkom širokej diskusie medzi členskými štátmi, podnikateľskými združeniami a podnikateľmi. V roku 2003 EK zverejnila novú definíciu MSP, ktorá vstúpila do platnosti od 1. januára 2005. Členenie MSP v nej bolo doplnené o mikropodniky a boli zmenené kvantitatívne charakteristiky jednotlivých kategórií MSP.
Úprava umožnila podať reálnejší obraz o ekonomickej sile malých, stredných a mikropodnikov. „V priestore Únie vzniká viac a viac mikropodnikov. Nová definícia berie tento vývoj do úvahy vymedzením finančného prahu. Toto upresnenie má za cieľ stimulovať prispôsobenie opatrení adresovaných špecifickým problémom mikropodnikov, najmä pri ich zakladaní.“ (EK, 2003) Podľa 7 článku nariadenia EK vyžaduje vyhotovovanie štatistík o ekonomickej aktivite MSP až v štyroch pásmach: 0 – 1 zamestnanec, 2 – 9, 10 – 49 a 50 – 249. V slovenskej legislatíve definoval MSP § 10 v Zákone o štátnej pomoci č.231/1999 Zb. Novelou z roku č. 203/2004 bol príslušný paragraf zrušený, takže definícia MSP z právnej normy vypadla a určujúcou sa stáva definícia MSP v príslušnom európskom nariadení.

Malé podniky odhliadnuc od rôzne ohraničených kvantitatívnych kritérií v rôznych krajinách vykazujú väčšinou veľmi podobné kvalitatívne charakteristiky. Fungujú v jednoduchej, plochej organizačnej štruktúre, pričom majiteľ plní zvyčajne viacero funkcií – manažéra aj výkonného pracovníka a často ide o rodinné podnikanie. Konkurenčná pozícia malého podniku na trhu býva slabá, nemôžu konkurovať cenovým lídrom – veľkým podnikom, ale skôr sa flexibilne prispôsobujú konkurencii. Pre malé podniky je charakteristické umiestnenie na jednom mieste tzv. centralizované stanovisko.

Malé a veľké firmy sa líšia vo finančnej štruktúre. Malé firmy disponujú nižšími aktívami, majú vyšší pomer dlhov a záväzkov na celkovom imaní, sú viac odkázané na nerozdelený zisk (problémy pri získaní úverov) a finančne sú viac riskantné. (Cressy, Olofsson 1997 in Heshmati 2001, s. 214). Bankový sektor nechce poskytovať výhodné úvery na pomerne malé sumy potrebné pre financovanie rozvoja malých firiem vzhľadom na vysokú rizikovosť (rýchly zánik malých firiem). Z týchto dôvodov je významným predpokladom rozvoja malých firiem zabezpečenie prístupu k rizikovému kapitálu a iným finančným zdrojom.

Tabuľka 2.5 Porovnanie výhod a nevýhod malých podnikov

Výhody malých podnikov oproti veľkým	• orientácia na lokálny trh • poskytujú špecifický sortiment • pružne dokážu reagovať na zmenený trhový dopyt • fungujú v jednoduchej a prehľadnej organizačnej štruktúre, nenáročnej na riadiaci a administratívny personál • osobný vzťah k zákazníkom, dodávateľom a zamestnancom • v rámci rodinného podnikania rozvíjajú podnikateľské zručnosti rodinných príslušníkov podnikateľov
Nevýhody malých podnikov oproti veľkým	• obmedzené finančné zdroje (nedostatok vlastného kapitálu na reinvestovanie, horšia dostupnosť úverov) • vyššie náklady (nevyužívajú úspory z rozsahu) • nižšia produktivita práce, vysoké podnikateľské riziko, • nízka konkurenčná schopnosť • vysoká intenzita práce vlastníka a personálu • nízka životnosť podniku (značný úbytok malých firiem) • nižšia miera ziskovosti a nižšie mzdy

Zdroj: upravené podľa Kupkovič (2002, s.69)

2.3.3 Význam malých a stredných podnikov v ekonomike

V politických dokumentoch EK je deklarovaná potreba podporovať politiky pre MSP, ktoré podľa väčšiny empirických štúdií predstavujú veľký potenciál pre rozvoj ekonomiky. Armstrong, Taylor (2000, s. 264) zhrnul nasledovne päť hlavných dôvodov, prečo sú atraktívne politiky na podporu MSP:

1. Schopnosť MSP vytvárať veľký počet nových pracovných miest.
2. Schopnosť vytvárať diverzifikovanú a flexibilnú priemyselnú základňu vytváraním skupiny podnikateľov ochotných a schopných znášať riziko
3. Schopnosť stimulovať silnú konkurenciu medzi malými aj veľkými firmami, ktorá vedie k energickej podnikateľskej kultúre
4. Schopnosť stimulovať inovácie

5. Schopnosť zlepšovať podnikové vzťahy a vytvárať výborné pracovné prostredie pre zamestnancov.

2.3.3.1 Tvorba pracovných miest v malých podnikoch

Najzávažnejším argumentom v prospech MSP je ich potenciál tvorby pracovných miest. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, či sú malé firmy naozaj schopné generovať viac pracovných miest ako veľké firmy, teda či existuje vzťah medzi veľkosťou firmy a jej rastom. Pri analýze tvorby pracovných miest v malých firmách je potrebné brať do úvahy „čisté" prírastky v ich zamestnanosti, teda rozdiel medzi vzniknutými a zaniknutými pracovnými miestami.

Závislosť medzi rastom a veľkosťou firmy v klasickej teórii popisuje tzv. „Gibratove pravidlo" z roku 1931 (angl. Gibrat´s law), ktoré hovorí o tom, že rast firmy je proporcionálny k jej veľkosti a rast všetkých firiem nastáva v rovnakom tempe a čase odhliadnuc od ich veľkosti.(Heshmati 2001, s. 213).

Keďže praktické štatistiky dokumentujú dynamickejší rozvoj zamestnanosti v malých podnikoch (napr. analýza vývoja zamestnanosti vo Veľkej Británii in Armstrong, Taylor 2000) v porovnaní s veľkými, tento rozpor vzbudil pozornosť ekonómov a v poslednom období vzniklo niekoľko štúdií zaoberajúcich sa touto témou, ktoré Gibratove pravidlo vyvracajú. (napr. Heshmati 2001, Shaffer 2006, Hart 2000).

Hart (2000) využíva „Galtonov regresný model" (angl. Galtonian Regression Model) na analýzu zamestnanosti v malých a veľkých firmách v USA a Veľkej Británii počas rokov 1885 – 1995. Hart využíval analýzy aj iných britských a amerických autorov, pričom regresný model neobsahuje dáta za všetky roky počas sledovaného obdobia vzhľadom na problémy s dostupnosťou údajov. Od roku 1970 štatistické zistenie vykázalo trvalo rýchlejší rast malých podnikov. Ďalej Hart interpretoval dynamický rast malých firiem podľa rôznych teórií rastu firiem (neoklasické teórie, technické úspory z rozsahu a.i.). Napr. teória úspor z rozsahu (angl. economies of scale) popiera možnosť, že by malé firmy mohli rásť dynamickejšie a to z dôvodu, že keď technologický pokrok vyžaduje zvýšenie výroby „Malé firmy si nemôžu kúpiť veľké a drahé stroje, ktoré im umožnia rásť a zamestnať viac zamestnancov. Len veľké firmy môžu získať takéto vybavenie a sú schopné ťažiť z úspor z rozsahu veľkých závodov, vzhľadom na to prospech patriaci malým prevádzkam získavajú veľké firmy." (Hart 2000,

s. 236). Podľa Harta rozdiel medzi teóriou a empirickým výskumom v posledných desaťročiach je možné vysvetliť ako dôsledok podporných politík vlády pre MSP (anglickej vlády), ktoré mali kompenzovať ich znevýhodnenie oproti veľkým firmám. Ďalším možným limitom dynamického rastu firmy je jej vek. Malé firmy rýchlejšie vznikajú a zanikajú a preto sú v priemere mladšie ako veľké firmy. Mohli by teda trpieť nedostatkom skúseností a praxe s výrobou produktu alebo poskytovaním služby. Napriek tomu mladé a novovznikajúce firmy vzhľadom na rýchly rozvoj informačno – komunikačných technológií a proces učenia sa rastú rýchlejšie ako staršie firmy. Vek firmy sa stal irelevantným faktorom jej rastu. Podľa záveru štúdie „hlavná príčina, prečo rast firiem nie je kompletne náhodný je, že v posledných rokoch bola systematická tendencia pre menšie a mladšie firmy rásť rýchlejšie ako veľké a staršie firmy a preto poskytovať viac nových pracovných miest.“ (Hart, 2000, s. 246).

Heshmati (2001) analyzoval vzťah medzi veľkosťou firmy a jej rastom vyjadreným troma spôsobmi - cez zvyšovanie zamestnanosti, tržieb a kapitálu. Ako štatistickú bázu využil údaje o raste malých podnikov v Švédsku. Výskum využíval švédsku databázu „Market manager“, ktorá obsahuje údaje o 250 000 aktívnych firmách, sledované boli ukazovatele malých firiem (do 100 zamestnancov) počas rokov 1993-1998. Na základe regresnej analýzy došiel k záverom, že miera závislosti rastu firmy a jej veľkosti závisí od premennej rastu (zamestnanosť, tržby, kapitál), od použitej metódy výpočtu a od špecifikácii použitého modelu. Opäť vyvrátil Gibratove pravidlo s tým, že existuje negatívna závislosť medzi veľkosťou firmy a rastom zamestnanosti, pozitívna závislosť medzi veľkosťou firmy a rastom jej tržieb a bezvýznamné relácie v modeli kapitálu. Taktiež potvrdil negatívny vzťah medzi vekom a rastom firmy v modeli zamestnanosti a pozitívny v modeli tržieb, čo možno vysvetliť vyššou produktivitou práce v starších a väčších firmách. Uvedené faktory rastu autor analyzoval v súvislosti s hodnotením efektivity regionálnych rozvojových politík. „Keďže malé firmy generujú proporcionálne viac pracovných miest, navrhujeme podporu pre rozvoj zamestnanosti smerovať na novozaložené mikropodniky. Pomoc pri zlepšení kapitálovej štruktúry a predaja má väčší vplyv na veľké a staršie firmy.... Rôzne inštitucionálne faktory môžu vytvoriť nepriaznivé podmienky pre veľmi malé firmy, novozaložené, menej kapitálovo intenzívne a rodinné firmy znížením ich rastového potenciálu.“ (Heshmati 2001, s. 227)

Rast pracovných miest vytvorených v malých podnikoch sa líši podľa sektorov ekonomiky. Podľa Shaffer (2006, s. 450) pretrváva negatívna korelácia medzi rastom a veľkosťou podnikov aj v rámci jednotlivých sektorov aj pri medzisektorovom porovnaní.

Armstrong, Taylor (2000) analyzoval vývoj zamestnanosti vo Veľkej Británii. V recesii v rokoch 1979 – 1986 malé firmy (do 50 zamestnancov) vykázali nárast pracovných miest od 32 – 43 %, kým veľké firmy pokles od 43 – 29 %. MSP rástli teda najviac v čase, keď veľké firmy redukovali náklady a prepúšťali zamestnancov. V charakteristikách malých firiem sme uvádzali ako ich výhodu väčšiu odolnosť voči ekonomickým šokom.

Počas ekonomických poklesov môže sektor MSP jednoduchšie zvýšiť podiel zamestnanosti, pretože celková zamestnanosť klesá rýchlejšie vo veľkých firmách ako v MSP. Prirodzene by sa dalo predpokladať, že MSP trpia ekonomickým poklesom a znižujú ekonomickú aktivitu počas recesií, keďže sú naviazané na lokálny trh a zníženie dopytu pociťujú ako rýchly pokles cash – flow, problémy s platobnou schopnosťou a nedostatok úverových zdrojov. Na druhej strane počas ekonomických poklesov, existuje rad faktorov „tlačiacich recesiu“ (angl. recession-push factors), ktoré môžu viesť k zakladaniu nových firiem. Sú to napr. prepúšťanie a dostupnosť lacných použitých strojov, ktorých sa zbavujú bankrotujúce veľké firmy. Zároveň sa firmy zbavujú poskytovania okrajových aktivít a služieb, čo vytvára priestor pre nových malých podnikateľov. Podľa analýz ekonomického vývoja vo Veľkej Británií, polovica všetkých novovzniknutých malých firiem v roku 1980 bola „tlačená“ recesiou (vznikli v dôsledku nezamestnanosti majiteľov, čo môže vysvetliť aj ich neskoršiu neochotu preberať na seba riziko príliš expanzívneho rastu). Tieto zistenia indikujú, že nezamestnanosť má všeobecne pozitívny vplyv na vznik nových firiem. (Armstrong, Taylor 2000, s. 269-271).

Argument v neprospech malých podnikov, čo sa týka zamestnanosti, predstavuje ich nestálosť - vysoká miera zániku (angl. death rate) a vzniku (angl. birth rate). Len 55 % novovzniknutých firiem prežije jeden rok a 35 % prežije 6 rokov. (Storey 1994 in Armstrong, Taylor 2000, s. 271). Vhodne nastavené programy na podporu MSP môžu túto volatilitu zmierniť. Zároveň otvárajú otázku, či je vhodnejšie podporovať vznik nových alebo rozširovanie existujúcich malých firiem. Nestálosť malých firiem, neznamená ich nestabilitu v ekonomike. Rýchly vznik malých firiem kompenzuje a prevyšuje ich zánik, to v konečnom dôsledku vedie k rastúcemu počtu pracovných miest v tomto segmente, čo dokazujú aj vyššie spomínané štatistické analýzy.

2.3.3.2 Inovačný potenciál malých podnikov

Je zrejmé, že konkurencieschopnosť regiónov súvisí s ich schopnosťou stimulovať technologický pokrok a inovačné procesy. Malé podniky podobne ako veľké musia byť

schopné rozvíjať inovačné procesy a využívanie informačno – komunikačných technológií, aby boli schopné reagovať na výzvy globalizácie a nástupu poznatkovej ekonomiky. V tejto oblasti výrazne zaostávajú za veľkými firmami. „Niektoré veľké inovácie pochádzajú z MSP, čiastočne v oblasti technológií, ale tie za ne zväčša vďačia veľkým sieťam. ... MSP sú vo všeobecnosti pomalšie pri preberaní e–obchodovania v porovnaní s veľkými firmami“ (OECD 2004). Jedna z príčin nižšej inovačnej schopnosti malých firiem je rizikovosť inovácií a keďže malé firmy sú odkázané najmä na vlastné zdroje, ich zraniteľnosť voči nákladom neúspešnej transakcie je vysoká. Tiež MSP si obvykle nemôžu dovoliť alebo nájsť kvalifikovaný personál na obsluhovanie najnovších technológií.

Zapojeniu malých firiem do inovačných procesov môže pomôcť lokálna ekonomická politika nástrojmi, ktoré podporia napr. online spojenia vnútri firiem a medzi firmami a konzumentmi, rozvoj elektronického obchodu, sieťovanie a zabezpečenie výmeny poznatkov medzi firmami.

MSP na Slovensku technologicky zaostávajú a neosvojili si inovácie ako rozhodujúci faktor konkurencieschopnosti. Podľa prieskumu Národnej agentúry pre malé a stredné podnikanie „Inovačná kapacita MSP“ (NADSME 2004) podnikatelia považujú za najdôležitejší atribút konkurencieschopnosti „spoľahlivosť (dodržiavanie zmluvných podmienok) a nie inovačnú kapacitu firiem.

Nielen technologický pokrok vplýva na úspešnosť malých firiem, významný faktor je ich sieťovanie a klastrovanie (napr. globálne úspešné sieťovanie rodinných firiem z oblasti tradičných remesiel v Emilia- Romagna, Taliansko).

Ďalšou príležitosťou pre malé firmy je fragmentácia a externalizácia dopytu, teda stať sa špecializovaným dodávateľom pre veľké firmy, ktoré sa koncentrujú len na jadro podnikateľskej činnosti. Zároveň malé firmy môžu využiť zmeny na trhu a špecializovať sa na uspokojenie zvláštnych potrieb zákazníkov tzv. trhových výklenkov (angl. niche – markets).

2.3.3.3 Vybrané údaje o MSP

Podľa OECD Observer 2004 malé firmy predstavujú v členských krajinách OECD viac ako 95% všetkých podnikov a zamestnávajú okolo 60 – 70 % zamestnancov. Údaje z rôznych krajín sa ťažko porovnávajú vzhľadom na odlišné definovanie malých podnikov, preto sa v štatistikách (Eurostat, OECD) uvádza vyjadrenie podľa počtu zamestnancov. Firmy

s menším počtom zamestnancov sa viac vyskytujú v sektore služieb ako vo výrobných odvetviach.

Rozvojový potenciál malých podnikov sa zdôrazňuje pri väčšine odporúčaní pre miestny ekonomický rozvoj. OECD v snahe propagovať dôležitosť malých a stredných podnikov v zamestnanosti, inováciách a ekonomickej dynamike sformulovalo tzv. Bolonskú chartu politík pre malé a stredné podniky (Bologna Charter on SME Policies).

„Ekonomický príspevok a dôležitosť malých podnikov sa značne mení. Vo všeobecnosti čím je väčšia ekonomika, tým menší je podiel malých podnikov. To čiastočne reflektuje širší rámec pre rast na veľkých trhoch, kde sa nachádza viac pracovných síl a väčší dopyt, ale vychádza tiež zo štatistických zistení.“ (OECD Factbook 2006, s.62.)

Menší podiel malých podnikov, neznamená, že sa vo veľkých ekonomikách znižuje ich význam. Napr. správa pre prezidenta v USA, ktorá mapovala stav malého podnikania v rokoch 1999 – 2000, niesla názov „Štát malých podnikov“ (The state of small business). V americkej ekonomike je iná klasifikácia podnikov podľa veľkosti – malé podniky sú do 500 zamestnancov.

V krajinách EÚ – 15 tvoria malé podniky 89,1 % z celkového počtu podnikov, zamestnávajú 27,8 % zamestnancov a vytvárajú 20,8 % pridanej hodnoty. Na Slovensku zamestnávali mikropodniky v roku 2002 okolo 45 % pracovných síl, ale vytvárali len 3,2 % pridanej hodnoty. (OECD Factbook 2006, s. 63). Malí podnikatelia a najmä mikropodnikatelia majú na Slovensku prevažne právnu formu podnikania na základe živnostenského oprávnenia. Sektor živnostníkov generoval najviac pracovných miest. „Najviac nových pracovných miest vytvorili živnostníci. Ich podiel na zamestnanosti narástol z 18,7% v roku 1996 na 30% v roku 2004. Potvrdzuje sa tak globálny trend, že sektor MSP je tvorcom väčšiny pracovných miest a dokázal absorbovať prevažnú časť uvoľnenej pracovnej sily veľkých podnikov.“ (Národný strategický referenčný rámec SR, Bratislava 2006)

V súčasnosti sa často zdôrazňuje ekonomický potenciál malých podnikateľov, aj keď čísla hovoriace o ich produktivite a efektívnosti budia dojem, že ich význam netreba preceňovať. T. Bartik z amerického Inštitútu pre výskum zamestnanosti kladie otázku: Rozšíri rastúce zakladanie malých podnikov lokálnu ekonomiku? Následne odpovedá vymenúvaním dôvodov, prečo je dôležitá podpora malých podnikov. „Aj keď malé podniky predávajú len

lokálne, stále môžu rozšíriť lokálnu ekonomiku, pokiaľ ich „predaj“ nahrádza „import“. Nové malé podniky tiež môžu rozšíriť lokálnu ekonomiku zamestnaním ťažko zamestnateľných osôb.... Podpora pre malých podnikateľov môže byť tiež odôvodnená ako rozvoj ľudského kapitálu. Pomoc jednotlivcom stať sa podnikateľmi rozvíja ľudské schopnosti.“ (Bartik, 2004 s.27).

Rozvoj mikropodnikania cez samozamestnávanie predstavuje významné programy v rámci stratégií komunitného ekonomického rozvoja. Aj keď len okolo 5% nezamestnaných je schopných sa samozamestnať (OECD 2000), samozamestnávanie má dôležitý sociálny aspekt, znižuje závislosť nezamestnaných od sociálnych dávok a prispieva k všeobecnému rastu podnikateľskej aktivity.

2.4 Lokálny ekonomický rozvoj na Slovensku

Hlavným nositeľom a iniciátorom lokálneho ekonomického rovoja po realizácii reformy verejnej správy sa na Slovensku stala miestna samospráva. V tejto súvislosti si kladieme otázku, aké sú reálne predpoklady a nástroje miestnej samosprávy, ktoré umožňujú lokálny ekonomický rozvoj?

Postavenie samosprávy v tvorbe lokálneho ekonomického prostredia, tak ako sme uviedli v druhej časti závisí od výstavby systému verejnej správy v štáte. Výkon jej činností a realizáciu verejného manažmentu ovplyvňuje charakter štátu.

V terminológii viažucej sa k verejnej správe chápeme samosprávu ako podsystém verejnej správy. Samosprávu rozlišujeme záujmovú a územnú, pričom územnú samosprávu ďalej rozlišujeme podľa úrovne územného celku, na ktorom sa realizuje, na samosprávu obecnú a regionálnu.

Územná samospráva je podsystémom verejnej správy tak z hľadiska organizačného ako aj inštitucionálneho. Územná samospráva na Slovensku bola obnovená po roku 1990 na úrovni obcí prijatím Zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Súčasťou reformy verejnej správy bolo konštituovanie druhého stupňa územnej samosprávy v roku 2002 na základe Zákona NR SR č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyššieho územného celku.

Na Slovensku sa často používajú pojmy miestna samospráva, obecná samospráva, mestská samospráva. Pojem obecná samospráva sa viaže k procesom, ktoré sa odohrávajú na úrovní

(v katastri) obcí. Pojem miestna samospráva a lokálna samospráva budeme používať ako ekvivalent k pojmu obecná samospráva. Pojmom mestská samospráva možno označiť samosprávu v obci, ktorá má štatút mesta, obce bez tohto štatútu sa uvádzajú ako dediny. V tretej časti práce najčastejšie používame pojem obecná samospráva, vzhľadom na terminológiu používanú v slovenskej legislatíve (napr. Zákon o obecnom zriadení).

Podľa čl. 3 Európskej charty miestnej samosprávy, miestna samospráva označuje „právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva".

Ďalšie pojmy, ktoré považujeme za potrebné objasniť, sú lokálna a komunálna politika. „Pojem lokálna sa viaže na určitú územnú jednotku (lokalitu) a obsahuje v sebe tak politiku uskutočňovanú prostredníctvom miestnych orgánov štátnej správy, ako aj samosprávy za účasti územne zainteresovaných podnikateľských subjektov, miestnych iniciatív, občanov a záujmových združení. Komunálna politika má inú oblasť vymedzenia – súvisí s činnosťou, úlohami a kompetenciami orgánov samosprávy. Komunálna politika ako súbor činností zameraných na cieľavedomé zabezpečovanie ekonomického a sociálneho rozvoja určitej komúny – územne špecifikovanej na obec alebo mesto, je vo svojej realizačnej podobe viazaná na výkon orgánov samosprávy..." (Žárska 2007, s.12 - 13). Komunálna politika zahŕňa čiastkové politiky: majetkovú, finančnú, informačnú, podnikateľskú, sociálnu a ekologickú (Žárska 2007, s. 55).

2.4.1 Predpoklady obecnej samosprávy na iniciovanie lokálneho ekonomického rozvoja

Pri analýze predpokladov vychádzame z Ústavy SR a ďalších zákonov, ktoré vytvárajú rámec pre územnoprávnu pôsobnosť obcí. Podľa Ústavy SR čl. 64 „*základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok*." Podľa Zákona o obecnom zriadení „*Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky... Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov*".

Hlavné funkcie obce ako samosprávnej územnej jednotky sú:

- *Sociálna funkcia*, obsahuje napr. zabezpečovanie bezpečnosti občanov a ich majetku, sociálnu starostlivosť, sociálne služby v obci...

- *Územno-technická funkcia*, predstavuje najmä územno-technickú reguláciu využitia územia, pričom základnými nástrojmi obce sú územný plán a kompetencie v stavebnom konaní.
- *Ekonomická funkcia*, vyplýva z právnej subjektivity obce, ktorá môže vykonávať podnikateľskú činnosť, predávať svoj majetok a zakladať rôzne organizácie na výkon svojich činností. (Strecková, Malý 1998, str. 151):

Ekonomická funkcia obce priamo súvisí s jej úlohou v ovplyvňovaní lokálneho ekonomického prostredia, na ktoré majú vplyv aj nástroje používané pri výkone ostatných funkcií najmä územno-technickej.

„Samospráva obce musí byť vybavená určitými predpokladmi, aby mohla zabezpečovať a realizovať jednotlivé funkcie. Ide o legislatívne, organizačné, ekonomické, personálne a informačné predpoklady“ (Žárska, 2007 s. 9).

1. *Legislatívne predpoklady*, predstavujú zákony a právne normy, ktoré vymedzujú kompetencie a nástroje samosprávy v ovplyvňovaní LED.

2. *Organizačné predpoklady*, chápeme ako inštitucionálne zázemie pre LED – zahŕňa štruktúru orgánov samosprávy a inštitúcie, ktoré samospráva iniciuje.

3. *Ekonomické predpoklady*, sú ovplyvnené jednak štruktúrou majetku a rozpočtu obce, ale tiež hospodárskou situáciou v danej lokalite (miera nezamestnanosti, odvetvová štruktúra, atď.)

4. *Personálne predpoklady*, nadväzujú na organizačné predpoklady a vyjadrujú osobnostné danosti a manažérske schopnosti predstaviteľov samosprávy, ktoré môžu výrazne ovplyvniť realizáciu stratégií LED.

5. *Informačné predpoklady*, chápeme ako zdroje informácií využívané nielen vo vnútri obce (kvalita databázy údajov o obci a jej činnosti používaná aktérmi lokálneho rozvoja), ale aj informačné databázy, ktoré umožňujú obci komunikovať s vonkajším prostredím.

2.4.1.1 Legislatívne predpoklady

Základným zákonom, ktorý vymedzuje vznik a pôsobnosť obecnej samosprávy je už spomínaný Zákon o obecnom zriadení č. 369/1990, ktorý bol od svojho prijatia v roku 1990 novelizovaný približne 20 – krát. Tento zákon vymedzuje tiež základný rámec pre aktivity obce v rámci LED, definuje originálne kompetencie (napr. hospodárenie s majetkom obce, zostavovanie rozpočtu, výstavba a údržba miestnej dopravnej a kultúrnej infraštruktúry, územne plánovanie a.i.)

Tabuľka 2.6 Vybrané prenesené kompetencie na obce a VÚC v r. 2002 súvisiace s LED

Úsek kompetencie	Obec	VÚC
Dopravná infraštruktúra (pozemné komunikácie)	Výstavba a správa miestnych komunikácií	Výstavba a správa regionálnych komunikácií (cesty II. a III. triedy), správa vnútroštátnej autobusovej cestnej dopravy
Územné plánovanie	Územné plánovanie a stavebný poriadok	Zabezpečovanie územného plánovania na úrovni regiónu (územný plán regiónu)
Školstvo	Správa základných škôl, predškolských zariadení, umeleckých a jazykových škôl	Správa stredných škôl
Regionálny rozvoj	Vypracovávanie programov sociálneho a hospodárskeho rozvoja, ich vykonávanie a koordinácia	Vykonávanie stratégií regionálneho rozvoja, koordinácia, informačná funkcia voči štatistickým orgánom
Cestovný ruch	Vypracovávanie programov cestovného ruchu a koordinácia spolupráce subjektov v rámci cestovného ruchu	Koordinácia pri plnení koncepcií cestovného ruchu, informačná funkcia voči štátnym orgánom

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

Postavenie obecnej samosprávy v lokálnom rozvoji sa výrazne posilnilo v roku 2002 prenosom kompetencií v rámci decentralizácie, ktorá bola súčasťou reformy verejnej správy.

Prenos kompetencií upravoval Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. V rámci týchto kompetencií územná samospráva môže výrazne ovplyvniť faktory LED, najmä technickú infraštruktúru, lokalizáciu hospodárskych a občianskych stavieb cez vydávanie stavebných povolení a kvalifikáciu pracovnej sily (cez kompetencie v oblasti stredného školstva). Samospráva disponuje ďalšími kompetenciami, ktoré v tabuľke neuvádzame napr. na úseku sociálnej pomoci, zdravotníctva, kultúry, ktorých vykonávanie ovplyvňuje kvalitu života v lokalite.

Účel a formy využívania obecného majetku upravuje Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, ktorý deklaruje, že „orgány obce a jej organizácie sú povinné hospodáriť s majetkom obce v prospech rozvoja obce a jej občanov a ochrany a tvorby životného prostredia“. Majetok obce, ktorý môže byť v rôznej štruktúre (dlhodobý, krátkodobý, hmotný, nehmotný, finančný atď.), obec využíva na tri účely: na výkon samosprávy, verejné účely alebo na podnikateľskú činnosť. Obecná a regionálna samospráva v SR je vlastníkom pomerne veľkého majetku. Hodnota majetku výraznejšie zrástla po roku 2002 v súvislosti s decentralizáciou verejnej správy. V roku 2006 predstavovala celková čistá hodnota majetku obcí 314,4 mld. Sk (Štátny záverečný účet 2006). Efektívne nakladanie s komunálnym majetkom je jedným z predpokladov úspešného lokálneho ekonomického rozvoja. Obce by mali mať ujasnenú majetkovú politiku napr. pri prenajímaní alebo odpredaji obecného majetku, ktoré sa môžu uskutočňovať za trhové alebo netrhové ceny a tak pôsobiť ako stimulačný nástroj pre podporu vybraných podnikateľov. Majetok obcí je často v nevyhovujúcom alebo v zlom stave, čo limituje jeho možnosti využitia pre lokálny ekonomický rozvoj.

Finančné aspekty obecnej samosprávy ošetruje niekoľko ďalších zákonov. Zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy definuje postavenie, tvorbu a obsah rozpočtu obce ako základného finančného nástroja samosprávy. Zákon nadobudol účinnosť 1.1. 2005, pričom dovtedy upravoval zákon rozpočtové pravidlá spolu pre štátny rozpočet aj územné samosprávy. Podľa tohto zákona môže samospráva poskytovať finančné dotácie z obecného rozpočtu právnickým osobám zriadených obcou na konkrétny účel, vo verejnom záujme a v prospech rozvoja miestneho územia. Samospráva môže tiež poskytnúť finančnú podporu iným právnickým a fyzickým osobám - firmám podnikajúcim v obci za podmienok ustanovených všeobecným záväzným nariadením. Podpora by mala byť z vlastných príjmov obce a nesmie prehĺbiť dlh obce. „Slobodu v rozhodovaní o fiškálnych záležitostiach (príjmoch a výdavkoch) narúša nedostatok zdrojov a vhodného majetku pre

LED. Hlavnými problémami sú limitované príležitosti na vytváranie pravidelných a dostatočných príjmov a veľká závislosť na transferoch zo štátneho rozpočtu a obligatórnych výdavkoch.“ (Buček, J. 2005, s. 111). Vzhľadom na dlhodobú finančnú poddimenzovanosť samospráv boli obce nútené brať úvery a to nielen na rozvojové aktivity, ale aj na pokrytie bežných výdavkov. Z toho dôvodu sa zákonom od roku 2004 upravili pravidlá čerpania úverov a dlhovej politiky obce.

Cieľom fiškálnej decentralizácie, ktorá sa reálne začala k 1.1. 2005, bola stabilizácia rozpočtov samospráv a posilnenie ich vlastných príjmov. Od roku 2005 plynie do rozpočtov samospráv len jedna podielová daň, daň z príjmov fyzických osôb, ktorá sa rozdeľuje medzi štátny rozpočet, rozpočty obcí a VÚC pomerom: 6,2% : 70,3% : 23,4% na základe kombinácie viacerých kritérií. Výber podielovej dane z príjmov fyzických osôb ako podielovej dane, možno zdôvodniť práve tým, že „samospráva vytvára podmienky na podnikanie iným subjektom a v zmysle vzájomného vzťahu by nie „mohla“ ale „mala“ na týmto spôsobom vytvorených zdrojoch participovať.“ (Neubauerová 2003, s. 99). Kritéria pre rozdeľovanie podielovej dane upravilo uznesenie vlády SR č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosu z dane z príjmov územnej samospráve, čo malo zabezpečiť ich nemennosť a stabilizovať výšku výnosov pre rozpočty samospráv. Napriek tomu už v roku 2006 boli kritériá zmenené (S účinnosťou od 1.1. 2007 bolo zvýšené % pri kritériu nadmorskej výšky).

Obce môžu vyberať osem miestnych daní a jeden miestny poplatok. Sadzbu dane ako aj výšku a druh miestneho poplatku obec stanovuje všeobecným záväzným nariadením, pričom výnosy z miestnych daní a poplatku sú v celom objeme určené do rozpočtov obcí. Pravidlá pre výber miestnych daní a poplatku upravujú Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V legislatíve sú stanovené horné limity pre výber miestnych daní. Ako daňový nástroj pre ovplyvňovanie podnikateľského prostredia môže slúžiť najmä daň z nehnuteľností, ktorú predstavuje daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov. Daň z nehnuteľností je objemovo najvýznamnejšia miestna daň a napriek tomu, že priamo ovplyvňuje lokalizáciu firiem rastom ich nákladov na podnikateľské priestory, mnohé samosprávy práve zvyšovaním dane z nehnuteľností riešia výpadky v rozpočtových príjmoch. Po umožnení obciam stanovovať výšku dane z nehnuteľnosti, došlo k prípadom, keď niektoré obce zvýšili daň až 1000-násobne (napr. Jaslovské Bohunice), reakciou na to bola schválená novelizácia zákona so stanoveným stropom dane. Najvyššia sadzba dane z pozemkov v obci tak nesmie presiahnuť 20-násobok

tej najnižšej, najvyššia sadzba dane zo stavieb 40-násobok tej najnižšej. V legislatíve pre miestne dane a poplatok sú taxatívne vymenované všetky možnosti oslobodenia a zníženia daní a poplatku, pričom nie je venovaný priestor žiadnym zvláštnym stimulom pre rozvoj podnikateľského prostredia. „Hoci obce majú určitú mieru voľnosti v modifikovaní lokálnych daní/poplatku, tieto podmienky redukujú ich šance v aplikovaní viac diverzifikovaných a individuálnych podnetov v podpore lokálneho ekonomického rozvoja.“ (Buček, J. 2005, s. 112)

Pri zabezpečovaní tovarov a služieb v rámci plnenia svojich funkcií musia obce rešpektovať Zákon o verejnom obstarávaní č. 25/2006 Z.z., podľa ktorého sa všetky zákazky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo služieb musia realizovať cez postupy verejného obstarávania. Táto úprava neumožňuje uzatváranie priamych kontraktov samosprávy s lokálnymi firmami v rozvojových projektoch, ktoré súťažia o získanie zákazky s externými firmami, na druhej strane však prispieva k transparentnosti a znižovaniu korupcie v získavaní verejných zákaziek.

Samospráva reguluje ekonomické aktivity v lokalite vydávaním všeobecných záväzných nariadení v súlade s cieľmi komunálnej politiky, ktoré by mali byť formulované v strategických plánovacích dokumentoch. Plánovanie v rámci lokálneho ekonomického rozvoja sa na Slovensku dlho obmedzovalo len na zostavovanie územných plánov a prípravu štandardnej plánovacej dokumentácie podľa Zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (Stavebného zákona) č. 50/1976 v znení neskorších zákonov. Táto situácia sa zmenila v súvislosti s čerpaním predvstupových a štrukturálnych fondov EÚ a prijatím Zákona č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý v §10 definuje Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce (PHSR) ako strednodobý programový dokument obce. PHSR obsahuje analýzu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, hlavné smery jej vývoja, ustanovenie cieľov a potrieb, úlohy a potreby v oblasti technickej a sociálnej infraštruktúry, v starostlivosti o životné prostredie, vo vzdelávaní a kultúre a tiež návrh finančného a administratívneho zabezpečenia. PHSR by mal byť hlavným plánovacím dokumentom samosprávy v oblasti lokálneho ekonomického rozvoja. V súčasnosti nemajú všetky najmä malé obce spracované PHSR a existujúce programy dosahujú rôznu kvalitu. Absentujúci PHSR môže viesť k nesystematickým opatrenia napr. pri tvorbe podnikateľského prostredia v obci zo strany samosprávy.

Zákon o podpore regionálneho rozvoja stanovuje kompetencie obce v oblasti regionálneho rozvoja. Podporovať lokálne rozvojové aktivity má snahu aj centrálny štát, keďže miestna samospráva nedisponuje dostatkom finančných zdrojov a administratívnych kapacít. Prirodzene implementácia národných iniciatív na podporu podnikateľov na vybranom území silne závisí od účasti miestnej samosprávy. Rámec pre podporu podnikateľov vytvárajú zákony: Zákon č. 231/1999 o štátnej pomoci, ktorý definuje podmienky získania štátnej pomoci pre podnikateľov, Zákon č. 565/2006 o investičných stimuloch a Zákon č. 193/2001 o dotácii na zriadenie priemyselných parkov.

Budovanie priemyselných parkov predstavuje perspektívny a obľúbený nástroj samosprávy na rozvoj podnikania. Na ich zriadenie môže byť obciam alebo VÚC poskytnutá dotácia zo štátneho rozpočtu na technickú vybavenosť územia a inžinierske stavby a na náhradu za získanie pozemkov pre potreby parku. Výška dotácie môže byť najviac do výšky 85% resp. 95% (v obciach s nezamestnanosťou vyššou ako 10%) nákladov na vymenované účely . Bariéru pre rozvoj priemyselných parkov pri relatívne vysokej štátnej dotácii predstavujú nedostatočné administratívne kapacity samospráv, keďže proces prípravy priemyselného parku (územný plán, príprava pozemkov, rokovania a dohody s investormi) je značne administratívne náročný.

Zákon o investičných stimuloch definuje podmienky pre podporu vstupu veľkých investorov najmä do menej rozvinutých regiónov SR, pričom nepredpokladá aktívnu rolu samosprávy. Vymenované stimuly – daňové úľavy, príspevky na vytvorenie pracovných miest a rekvalifikáciu zamestnancov sa týkajú veľkých firiem. V auguste 2007 vláda SR schválila nový zákon o investičnej pomoci, ktorého schválenie parlamentom otvorilo možnosť jednoduchšie prideľovať stimuly domácim firmám.

Lokálny ekonomický rozvoj sa ako termín v horeuvedených zákonoch priamo nevyskytuje, napriek tomu slovenská legislatíva umožňuje využitie daňových, finančných a iných nástrojov na ovplyvňovanie podnikateľského prostredia a iniciovanie stratégií lokálneho ekonomického rozvoja. Legislatíva nerozlišuje podporu pre veľkých a malých podnikateľov, okrem zákona o investičných stimuloch, ktorý je nastavený pre veľkých investorov.

2.4.1.2 Organizačné predpoklady

Úspešnosť realizácie stratégií lokálneho ekonomického rozvoja závisí od jej nositeľov, teda organizačného zabezpečenia zo strany samosprávy. Podľa Zákona o obecnom zriadení sú základnými orgánmi obce volené orgány – starosta a obecné zastupiteľstvo, ktoré podľa § 10 môže zriadiť a zrušiť stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, najmä obecnú radu, komisie, ďalšie orgány a útvary a určuje im náplň práce. Základným výkonným orgánom je Obecný úrad, ktorý zabezpečuje administratívu a podľa potreby sa v rôznych obciach člení na odbory, oddelenia a referáty. K problematike lokálneho rozvoja zriaďujú obce priamo vo svojej organizačnej štruktúre poradné komisie pri mestských zastupiteľstvách zložené z volených poslancov a v mestách oddelenia resp. odbory na mestských magistrátoch.

Podľa prehľadu (Tab. 2.7) a na základe našich skúseností sa pojem lokálny rozvoj v organizačnej štruktúre slovenských obcí nevyskytuje, vytvárané sú komisie alebo oddelenia na podporu regionálneho alebo strategického rozvoja, kombinované so zabezpečovaním činností na úsekoch územného plánovania alebo cestovného ruchu.

Inštitucionálnu podporu v LED pre územnú samosprávu predstavuje Integrovaná sieť regionálnych rozvojových agentúr (ISRA), ktorá vznikla na základe Uznesenia Vlády SR č. 738/2000. Regionálne rozvojové agentúry (RRA) boli zakladané ako nástroj rozvoja najmä v zaostávajúcich regiónoch. Boli podporené na základe úspešných modelov v členských štátoch EÚ, kde zohrávajú dôležitú úlohu pri čerpaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Hlavnou náplňou činnosti RRA je získavanie projektov z domácich a zahraničných grantov, podporovanie vstupu zahraničných investícií do regiónov, iniciovanie podnikateľských inkubátorov a priemyselných parkov, poskytovanie konzultačných a poradenských služieb najmä v oblasti štrukturálnych fondov, vypracúvanie regionálnych rozvojových štúdií, koordinačná a informačná činnosť. V rámci ISRA vzniklo v období 2000 – 2007 34 RRA na celom území Slovenska. Obecné samosprávy sú zakladajúcimi členmi miestnych RRA, keďže agentúry fungujú na báze partnerstva verejnej správy, súkromného sektora a tretieho sektora. Finančné zdroje agentúr tvoria členské príspevky, príspevky z kapitoly Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja (MVaRR) SR a platby za výkony agentúr. Návrh nového zákona o regionálnom rozvoji prvý krát upravuje postavenie a rámec podpory ISRA a MVaRR SR navrhuje zrušenie horných limitov v štátnom príspevku na financovanie RRA, takže predpokladáme, že dôjde k ich finančnému posilneniu zo strany štátnej správy.

Tabuľka 2.7 Organizačné zabezpečenie LED vo vybraných obciach SR

Obec	Volený orgán	Výkonný orgán
Bratislava	Komisia územného a strategického plánovania	Oddelenie územného plánovania a rozvoja mesta
Humenné	Komisia výstavby, územného plánu a životného prostredia (Nie je priamo komisia orientovaná na rozvoj)	Oddelenie výstavby, územného plánu a životného prostredia
Košice	Komisia regionálneho rozvoja a cestovného ruchu	Referát strategického plánovania Referát komunálneho rozvoja, rozpočtových a príspevkových organizácií
Martin	Komisia výstavby a dopravy, Komisia cestovného ruchu a podnikania (Nie je priamo komisia orientovaná na rozvoj)	Oddelenie strategického rozvoja a zahraničných vzťahov
Nitra	Komisia pre územné plánovanie, architektúru a investičnú činnosť (Nie je priamo komisia orientovaná na rozvoj)	Oddelenie výstavby a rozvoja
Poprad	Komisia cestovného ruchu a regionálneho rozvoja	Oddelenie cestovného ruchu, regionálneho rozvoja a MIC
Sečovce	Komisia výstavby, územného plánovania, dopravy, životného prostredia, regionálnej politiky, podnikateľskej činnosti, obchodu, cestovného ruchu a správy bytov.	Oddelenie regionálnej politiky
Šaľa	Komisia pre strategický rozvoj	Referát pre rozvojovú stratégiu a štrukturálne fondy
Trnava	Komisia stavebná, územného plánovania a stavebných pamiatok (Nie je priamo komisia orientovaná na rozvoj)	Odbor územného rozvoja a koncepcií (Úsek strategickej koncepcie)

Zdroj: webstránky obcí

V zakladacom uznesení vlády sa predpokladalo, že s postupom decentralizácie verejnej správy bude sieť agentúr slúžiť aj ako odborné pracoviská pre tvorbu regionálnych programov a projektov samotným samosprávnym útvarom, teda priamo participovať na príprave stratégií a projektov v rámci LED. Na základe správ o činnosti RRA a rozhovoru s riaditeľom RRA Prešov môžeme konštatovať, že tento zámer agentúry napĺňajú a samosprávy sú hlavnými klientmi RRA. Zlepšuje sa personálne zabezpečenie RRA, ktoré bolo ešte podľa správ z roku 2002 (MH SR 2002, s. 3) nedostatočné a zvyšuje sa kvalifikácia zamestnancov. Tretí rok beží vzdelávací cyklus pre zamestnancov RRA organizovaný Ministerstvom. Medzi aktivitami RRA je aj podpora podnikateľského sektora, poradenská a konzultačná činnosť pre MSP a príprava podnikateľských zámerov, napriek tomu, že zriaďovateľ túto činnosť od agentúr nepožaduje, keďže ju vykonávajú iné na to určené organizácie a to Regionálne a poradenské informačné centrá (RPIC), Podnikateľské inovačné centrá (BIC) a Centrá prvého kontaktu

(CPK). Podporné aktivity pre podnikateľov tvoria v RRA doplnkové služby. Podľa SWOT analýzy MH SR z roku 2002 sa aktivity RRA a RPIC/BIC neprekrývali, v tom čase však nepôsobili duplicitne v regiónoch. V súčasnosti - po dobudovaní sietí dochádza podľa záverov analýzy inštitúcií a poskytovaných služieb pre MSP v rámci projektu Anproba (Džupka, Ťapák, Urbančíková 2007, s. 83 – 87) sčasti k prekrývaniu v podporných službách sietí, resp. existujú medzery v poskytovaných službách pre podnikateľov.

Hlavnou koordinačnou inštitúciou na podporu malého a stredného na Slovensku je Národná agentúra na podporu malého a stredného podnikania, ktorá na základe poverenia Ministerstva hospodárstva koordinuje a realizuje podporné činnosti zamerané na sektor malého a stredného podnikania na Slovensku (NADSME 2006, s. 8). V regiónoch tieto činnosti zabezpečuje sieť RPIC, BIC a CPK. Na rozdiel od RRA ide o komerčné subjekty financované výlučne na základe výkonov za poradenské služby a školenia poskytnuté podnikateľom alebo záujemcov o podnikanie.

Prvé inštitúcie siete RPIC/BIC vznikli už v roku 1992. Tak ako vo väčšine krajín SVE, sieť centier sa v začiatkoch budovala najmä z prostriedkov PHARE za pomoci zahraničných konzultantov (najmä z Medzinárodného menového fondu, Svetovej banky a amerických konzultačných spoločností). Komerčné nastavenie centier podľa neoliberálneho modelu, ktorý predpokladal od začiatku vedúcu úlohu privátneho sektora a čo najmenšie zásahy a finančné príspevky od centrálnych a lokálnych vlád, viedlo po ukončení prostriedkov z PHARE k finančným problémom centier. (Bateman 2000, s. 282 – 284) Na Slovensku vstúpil štát v rámci podpory sektora MSP do spolufinancovania poradenských služieb poskytovaných v sietí RPIC/BIC. Sadzby za poradenstvo podporované zo ŠR sú pevné a štát dotuje 50%, zvyšných 50 % hradí podnikateľ. Ďalej sa venujú školeniam a vzdelávaniu, tvorbe podnikateľských zámerov a realizácii mikropôžičkového programu. Siete RPIC a BIC sú nápomocné pri vytváraní podnikateľských a technologických inkubátorov v obciach.

V rámci LED by sme mali ešte spomenúť iniciatívy pre rozvoj zamestnanosti, ktoré realizujú obvodné Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny podľa Zákona o zamestnanosti. Napriek tomu, že hlavnú zodpovednosť za rozvoj zamestnanosti nesie Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny v posledných rokoch v súvislosti s reformou verejnej správy vzrástla úloha lokálnych samospráv v tejto oblasti. Zákon o zamestnanosti posilnil rolu samosprávy ako sprostredkovateľa medzi Ústredím PSVaR a obvodným Úradom PSVaR. Úspešná aktívna politika zamestnanosti závisí od participácie obecnej samosprávy, od aktívneho dialógu

samosprávy s miestnymi podnikateľmi a podpory pre vznik nových podnikov, resp. pre aktívne získavanie vonkajších investorov.

Kvalitu organizačného zabezpečenia podpory MSP na úrovni regiónov a obcí zhrnul Buček, J. (2005, str. 115) nasledovne: „Počet existujúcich programov a inštitucionálnych rámcov podporujúcich MSP je veľký. Na druhej strane je príliš fragmentovaný a diverzifikovaný, kapacity individuálnych programov a inštitúcií sú malé, podmienky často prísne a rozdielne a konečne, možnosti pre väčšiu podporu diskutabilné. Podpora a prístup pre najmenších podnikateľov v periférnych územiach je nedostatočná."

Realizačné predpoklady pre samotné vykonávanie aktivít LED tak tvoria:

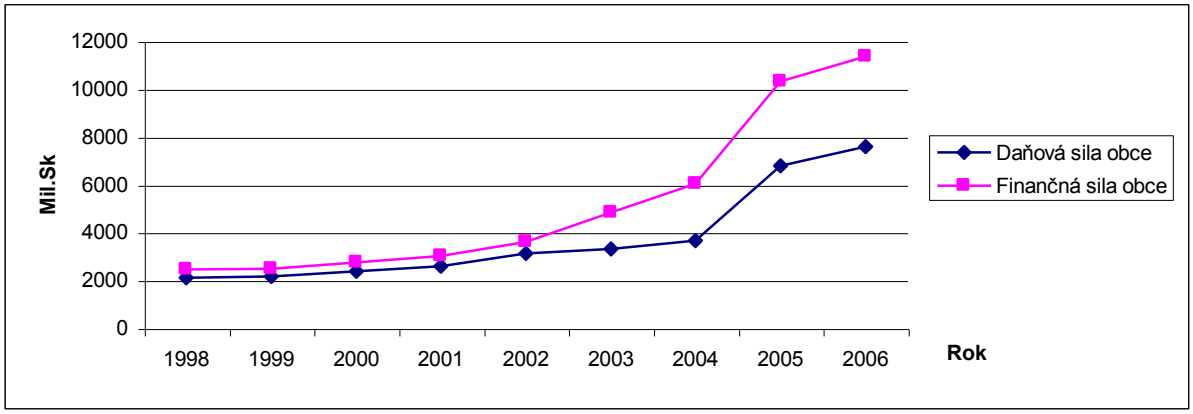
- vlastné organizácie samosprávy (obec podniká ako právnická osoba vo svojom mene),
- rozpočtové a príspevkové organizácie (zriaďované podľa Zákona o obecnom zriadení)
- rozvojové organizácie (napr. RRA, BIC, RPIC)
- spoločné verejno-súkromné podniky (na základe verejno-súkromných partnerstiev tzv. public private partnerships – PPP).

2.4.1.3 Ekonomické predpoklady

Ekonomické predpoklady samosprávy – štruktúra a objem majetku a rozpočtu obce limitujú využívanie nástrojov na rozvoj lokálnej ekonomiky. Ekonomická situácia obcí v SR sa menila počas reformy verejnej správy, ktorej dôležitým cieľom bolo posilniť finančnú základňu samosprávy. Analýza, vyhodnocovanie a plánovanie ukazovateľov finančnej kapacity obcí (daňová sila obce, finančná sila obce a.i.) ako súčasť finančného manažmentu samosprávy umožňuje reálne zhodnotiť finančné možnosti obce pre aktivity LED.

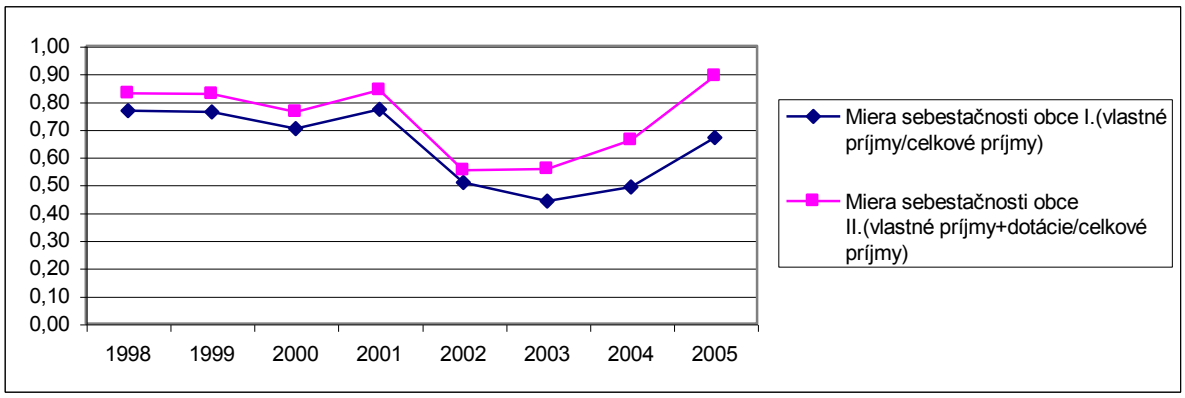
Decentralizačný proces v rámci reformy verejnej správy spôsobil kvantitatívne a kvalitatívne zmeny v rozpočtoch obcí v SR. V súvislosti s prenosom kompetencií sa príjmy a výdavky počas rokov 2001 – 2006 objemovo strojnásobili. Kľúčovým bol rok 2005, kedy sa zaviedol nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov. Vývoj v roku 2005 bol napriek obavám predstaviteľov samosprávy pozitívny. Výnos z dane z príjmov fyzických osôb plynúci do rozpočtov územnej samosprávy bol o 20 % vyšší ako sa očakávalo (37 mld. namiesto predpokladaných 31 mld. Sk) a Ministerstvo financií ešte pristúpilo k jednorazovej kompenzácii zmeny systému na vybrané skupiny obcí. (Nižňanský 2007, str. 235). Nastali pozitívne zmeny v príjmovej štruktúre, podiel stabilných príjmov rozpočtov na celkových

príjmoch sa zvýšil na viac ako 60%, pričom v rokoch 1998 – 2004 to bolo v priemere len 43%. Tým sa posilnila finančná sila obcí a vzhľadom na rastúci výnos z podielovej dane z príjmov fyzických osôb sa zvýšila aj daňová sila obcí .



Obrázok 2.1 Vývoj finančnej a daňovej sily obcí v rokoch 1998 - 2006
Zdroj: Štátne záverečné účty SR 1998-2006

Ostatné ukazovatele finančnej kapacity obce sa vyvíjali tiež pomerne pozitívne. Zvýšila sa finančná autonómnosť samosprávy nárastom podielu vlastných príjmov na celkových príjmoch obcí. Napriek dramatickému poklesu miery sebestačnosti obce po roku 2005, ktorý bol dôsledkom meškania fiškálnej decentralizácie za kompetenčnou, od roku 2005 sa tento ukazovateľ stabilizoval. Keďže obce zabezpečujú výkon prenesených kompetencií zo štátnej správy, ktoré štát pokrýva dotáciami zo štátneho rozpočtu, relevantnejším ukazovateľom finančnej sebestačnosti obce je podiel vlastných príjmov a dotácii na celkových príjmoch obce.



Obrázok 2.2 Vývoj miery finančnej sebestačnosti obcí v SR 1998 – 2005
Zdroj: Štátne záverečné účty SR 1998 - 2005

Dlhová kapacita obcí vyjadruje schopnosť obcí bežnými príjmami financovať bežné výdavky, tak ako to predpokladá zákon o rozpočtových pravidlách. V roku 2006 mal tento ukazovateľ zápornú hodnotu. I keď sa rok 2006 skončil účtovne rozpočtovým prebytkom obcí (celkové príjmy 99 414,7 mil. Sk – celkové výdavky 93 315,4 mil. Sk), reálne sa po očistení o finančné operácie, ktoré predstavujú splácanie a príjmy z úverov, skončil so schodkom takmer 2,5 mld. Sk. Slovenské obce sú dlhodobo zadĺžené, podiel záväzkov na celkových pasívach tvorí 10,4 %.

Tabuľka 2.8 Dlhová kapacita obcí v SR 2005 - 2006

	2005	2006
Výdavky obcí (bežné výdavky + záväzky z úverov) v mil.Sk	60219,30	70063,14
Bežné príjmy v mil.Sk	63733,50	69794,73
Dlhová kapacita (bežné príjmy + záväzky - výdavky) v mil.Sk	**3514,20**	**-268,41**

Zdroj: Štátne záverečné účty SR, 2005, 2006

Podľa údajov o majetkovej pozícii obcí, obce disponujú majetkom vo výške 314,4 mld. Sk. Značný objem majetku je v nepriaznivom stave a vyžaduje si investície na opravu a rekonštrukciu, čo vedie k odpredajom komunálneho majetku a zníženiu ingerencie obce na svojom území.

Aký objem prostriedkov vkladajú obce do rozvojových aktivít vyjadruje pomer bežných a kapitálových výdavkov, v roku 2006 predstavovali bežné výdavky 67% a kapitálové 25% z celkových výdavkov, čo je v súvislosti s rozvojovými potrebami obcí málo. Podiel bežných výdavkov stúpa v obciach s malým počtom obyvateľov.

Tabuľka 2.9 Pomer bežných a kapitálových výdavkov obcí v rokoch 2005 - 2006

	2005	2006
Celkové výdavky v mil. Sk	79215,40	93315,40
Bežné výdavky v mil. Sk	56103,50	62358,36
Kapitálové výdavky v mil. Sk	18996,10	23252,28
% bežné výdavky z celkových výdavkov	70,8	66,8
% kapitálové výdavky z celkových výdavkov	24,0	24,9

Zdroj: Štátne záverečné účty 2005, 2006

Napriek krátkemu hodnotiacemu obdobiu (2005, 2006) z uvedených údajov možno konštatovať pomerne pozitívny vývoj ukazovateľov finančnej kapacity obcí v SR v nädvaznosti na reformu verejnej správy. Dlhodobá finančná poddimenzovanosť obecných samospráv a stav občianskej a technickej infraštruktúry však naďalej indikujú nedostatok prostriedkov na aktivity lokálneho ekonomického rozvoja.

Príležitosťou pre samosprávy je efektívne hospodárenie s vlastnými zdrojmi (zavádzanie metód hodnotenia efektívnosti), cieľavedomé získavanie externých zdrojov financovania (napr. z európskych fondov a grantov) a zapojenie podnikateľského sektora (projekty PPP).

2.4.1.4 Personálne predpoklady

Legislatívne, informačné a ekonomické predpoklady vytvárajú rámec pre komunálnu politiku, nakoľko úspešné bude ich využitie v praxi výrazne závisí od personálneho zabezpečenia miestnej samosprávy. Máme na mysli osobnostné predpoklady a manažérske schopnosti volených ale i výkonných pracovníkov miestnej samosprávy. Decentralizácia neznamená automaticky vylepšenie verejnej správy. Rozhodujúca je kvalita komunálneho manažmentu, ktorá priamo ovplyvňuje riadiace a rozhodovacie procesy na miestnej úrovni, plní koordinačnú a stimulačnú funkciu, keďže by mal aktivizovať čo najširšie spektrum miestnych aktérov na zapojenie sa do procesov lokálneho rozvoja.

Manažment na miestnej úrovni v krajinách SVE má niekoľko špecifík (upravené podľa Wright, Prokop 2003, s. 79):

1. Miestne samosprávy sú stále v krajinách SVE novým prvkom pre občanov aj pre predstaviteľov samosprávy a obe strany sa stále musia ešte učiť, ako má vyzerať fungovanie miestnych vecí verejných. Desiatky rokov centralizmu urobili z miestnej úrovne pasívneho prijímateľa centrálnych rozhodnutí. Zmeny myslenia si vyžadujú čas.
2. Procesy transformácie ešte neboli ukončené ani v najvyspelejších krajinách regiónu a keďže pravidlá v politickej, sociálnej a ekonomickej oblasti sa pravidelne menia, miestne samosprávy musia fungovať v dynamickom a nestabilnom prostredí.
3. Úroveň ekonomického rozvoja v krajinách SVE je stále nižšia ako v hospodársky vyspelých krajinách. Finančná kapacita samospráv limituje ich možnosti pre dlhodobé rozhodovanie. Samosprávy a občania riešia každodenné problémy, čo obmedzuje priestor pre strategické myslenie a vízie.

4. Zlepšovanie manažmentu verejnej správy vyžaduje zmeny v manažérskych postojoch, mentalite, prekonanie averzie k akceptovaniu rizika a zmien, prekonanie neochoty učiť sa novým metódam a technikám.

Všeobecnou tendenciou vo verejnej správe v európskom priestore je zavádzanie techník z podnikateľského prostredia do verejnej správy a posun od „verejnej správy“ (angl. public administration) k „verejnému manažmentu“ (angl. public management). Nové metódy riadenia verejnej správy sa aplikujú pod pojmom New public management. V súvislosti s potrebou získania externých zdrojov na financovanie miestnej samosprávy v SR stúpa význam strategického manažmentu, ktorý zahŕňa prípravu strategických rozvojových dokumentov. Rovnako dôležitý je i rozvoj personálneho a finančného manažmentu vo verejnej správe.

Podľa Balážovej (in Žárska 2007, s. 168) na Slovensku je „pretrvávajúcim problémom predovšetkým nedostatočná kvalita finančného manažmentu. Väčšina organizácií verejného sektora stále zachováva systém tradičného rozpočtovania, čo „stimuluje“ viac k výdavkom ako k úsporám“. Balážová konštatuje, že na Slovensku prevláda úlohový manažment v samospráve (založený na autorite vedúcich predstaviteľov samosprávy, ktorí určujú úlohy a koordinujú, v tomto systéme prevláda autokracia a byrokracia), pričom žiadúci je prechod k procesnému manažmentu (presadzuje reinžiniering, rizikový manažment a totálne riadenie kvality) a k najvyššej forme k hodnotovému manažmentu (spojený s meraním súvisiacich výkonov napr. využitím benchmarkingu).

Vstupom do Európskej únie sa aj na Slovensku otvorila otázka hodnotenie kvality procesov vo verejnej správe. Od roku 2003 organizuje Úrad pre štátnu službu pilotný program implementácie modelu CAF - Spoločný hodnotiaci rámec (Common Assessment Framework). Model CAF bol vyvinutý Európskym inštitútom pre verejnú správu (EIPA) ako nástroj pre zvyšovanie kvality procesov a činností verejnej správy v Európe. Model je voľne šíriteľný bez licenčných poplatkov, obsahovo je členený na súbor 9 kritérií, ktoré umožňujú vykonávať systematické samohodnotenie organizácie verejnej správy.Model sa spočiatku aplikoval len v štátnej správe – na vybraných ministerstvách a iných ústredných orgánoch štátnej správy. Až v roku 2005 sa do modelu zapojila prvá samospráva na Slovensku – mesto Martin, čím sa intenzívnejšie začalo diskutovať o potrebe zavádzania hodnotiacich systémov aj do procesov samosprávy. V roku 2006 sa uskutočnil prvý seminár „Kvalita v samospráve 2006“, v roku 2007 sa konal druhý ročník „Kvalita v samospráve 2007“ (organizátor

Európske centrum manažmentu) s cieľom identifikovať aktuálne trendy riadenia a zvyšovania kvality v samospráve, využívanie benchmarkingu pri hodnotení procesov inštitúcií samosprávy, činností, kvality a nákladov jednotlivých úradov. Sprievodným projektom je „Benchmarkingová iniciatíva miest“, v rámci ktorého sa hodnotia výkony mestských úradov v SR. Okrem modelu CAF je pre slovenské samosprávy použiteľný „Model výnimočnosti EFQM“ (EFQM Excellence model). Využitie modelov dopĺňa možnosť certifikácie manažérskych systémov podľa noriem kvality ISO 9001.

Personálne predpoklady samosprávy možno rozvíjať systematickým vzdelávaním. V súčasnosti pribúda počet akreditovaných vzdelávacích ustanovizní, ktoré poskytujú vzdelávacie aktivity pre pracovníkov a volených predstaviteľov samosprávy. Kompletné viacstupňové vzdelávacie programy ponúkajú vysoké školy (napr. Ekonomická univerzita v Bratislave, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta verejnej správy – UPJŠ v Košiciach, Vysoká škola manažmentu a verejnej správy v Bratislave a.i.), menšie vzdelávacie inštitúcie pripravujú moduly pre pracovníkov samosprávy venované najmä príprave projektov pre štrukturálne fondy, tvorbu rozvojových dokumentov, budovanie partnerstva a.i.

Štúdium verejnej správy na vysokých školách je na Slovensku orientované najmä ekonomicky. Podľa štúdií NISPAcee (Network of Schools and Institutes of Public Administration in Central and Eastern Europe) k vysokoškolským programom vo verejnej správe, možno v krajinách SVE rozlíšiť tri typy programov (Verheijen a Connaughton 2000 in Wright, Nemec 2002, str. 31):

- Ekonomická a manažérska orientácia v Lotyšsku, na Slovensku a v určitej miere v Bulharsku,
- Právna, tradičná orientácia v Českej republike, Maďarsku, Poľsku, Rumunsku a pomerne silne i v Slovinsku,
- Štúdium verejnej správy so silnou orientáciou na spoločenské vedy v Estónsku, na Ukrajine a v určitej miere i v Bulharsku a v Litve.

Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) pripravilo v roku 2005 koncepciu vzdelávania zamestnancov samosprávy, čím prejavilo snahu systematicky sa zaoberať otázkou vzdelávania v samospráve. V tejto súvislosti spolupracuje s Asociáciou vzdelávania samosprávy, ktorá združuje 11 regionálnych vzdelávacích centier z celého Slovenska

a získala prostriedky na vzdelávacie projekty z európskych fondov. Ďalej jestvuje v SR Centrum rozvoja samospráv, založené v roku 1999 po ukončení činnosti americko-slovenského Centra asistencie pre miestne samosprávy podporovaného Americkou agentúrou pre medzinárodný rozvoj (USAID), ktoré tiež realizuje tréningové a vzdelávacie kurzy. Školenia v oblasti finančného manažmentu zabezpečujú tréneri z Asociácie komunálnych ekonómov SR. Mestá a obce môžu zvyšovať kvalifikáciu svojich zamestnancov aj cez vlastné projekty, spolufinancovanie ponúka napr. grantová schéma Nórskeho finančného mechanizmu (projekt na vzdelávanie zamestnancov získalo napr. mesto Trenčín) alebo Európsky sociálny fond.

Celkovo možno konštatovať, že na Slovensku existuje široké spektrum vzdelávacích aktivít pre samosprávy. Inštitucionálne predpoklady sú vytvorené, ale je veľmi problematické zhodnotiť ich obsah a kvalitu (kvalitu pedagógov, študijných materiálov atď.)

Medzi hlavné problémy vzdelávania v samospráve na Slovensku patrí (spracované podľa záverov 15. Snemu ZMOS v roku 2005):

- Množstvo inštitúcií poskytuje krátkodobé alebo dlhšie vzdelávacie moduly, nejestvuje však medzi nimi koordinácia a jasná koncepcia vzdelávania.
- Nedostatočne a nesystematicky sa využíva sieť regionálnych vzdelávacích centier
- Chýba koordinácia a spolupráca medzi profesijnými združeniami (Asociácia komunálnych ekonómov, Združenie hlavných kontrolórov,...)
- Nedostatok finančných prostriedkov pre rozvoj ľudských zdrojov (príležitosti ponúkajú už spomínané eurofondy, zahraničné grantové schémy napr. OSF)
- Potreba zabezpečiť zo strany štátu vzdelávanie zamestnancov samosprávy plniacich prenesený výkon štátnej správy za rovnakých podmienok, ako sú vzdelávaní zamestnanci štátnej správy

Nároky kladené na komunálny manažment stúpajú s rastúcou konkurenciou území. Hlavnými požiadavkami v slovenských podmienkach je schopnosť definovať priority rozvoja a stratégie ich realizácie, teda uplatňovanie prvkov strategického manažmentu a schopnosť uplatniť moderné manažérske a marketingové prístupy. Rastúci záujem o samohodnotiace modely zo strany slovenskej samosprávy poukazuje na zvyšujúcu sa kvalitu komunálneho manažmentu. Napriek tomu hodnotenie kvality prebieha len v niekoľkých mestách (napr. Martin, Levice) a nie je zatiaľ bežnou praxou.

Popri manažérskych zručnostiach významnú rolu hrajú osobnostné charakteristiky volených predstaviteľov samosprávy, ich autorita a schopnosť osloviť širšiu verejnosť na zapojenie sa do aktivít obce, koordinovať činnosť lokálnych aktérov a v praxi realizovať princíp partnerstva. Zároveň aj odvaha prijímať nové, netradičné riešenia, invenčné prístupy k riešeniu lokálnych problémov napr. nezamestnanosti alebo rozvoja podnikateľského prostredia. Samospráva by mala byť „priateľská voči podnikateľom“ (angl. business fiendly local government) a v tejto oblasti sa inšpirovať zahraničnými skúsenosťami. Napr. vo Veľkej Británii 143 samospráv podpísalo „Zmluvu priateľskú k malým podnikom“ (Small Business friendly Concordat), v ktorej oceňujú úlohu malých firiem v lokálnej ekonomike a pri obstarávaní produktov a služieb angažujú ako dodávateľov a subdodávateľov malé podniky.

2.4.1.5 Informačné predpoklady

Informačné predpoklady samosprávy sú tvorené systémom informácií, databázou údajov o potenciáli obce, o výsledkoch vlastnej činnosti, o činnosti okolitých obcí, o možnostiach získavania prostriedkov z externých zdrojov, o tendenciách vývoja krajiny, regiónu (Žárska 2007, s. 9). Kvalita dostupných informácií umožňuje predstaviteľom samosprávy prijímať kvalifikované rozhodnutia.

Oficiálne štatistické zisťovania na úrovni miest a obcí vykonáva Štatistický úrad SR (ŠÚ SR) cez Informačný systém Mestskej a obecnej štatistiky (MOŠ), ktorý poskytuje štatistické informácie za každú obec a mesto v SR. V realite však informačný systém MOŠ prezentovaný na stránke ŠÚ SR obsahuje len informácie o dvoch mestách – Bratislave a Košiciach s poslednou úpravou k 31.12. 2005. Ďalším informačným systémom na európskej úrovni je Urban Audit, ktorý zhromažďuje informácie v štandardizovanej štruktúre o životných podmienkach v 258 mestách (EU 27). Jedným z hlavných cieľov databázy je umožniť predstaviteľom miest porovnať ich mesto priamo s ostatnými mestami v Európe. Za Slovensko sú v databáze štyri mestá: Bratislava, Nitra, Banská Bystrica a Košice, pričom údaje o nich sú z decembra 2001. Ďalšie štatistiky z rôznych oblasti vedú pracoviská rezortných ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy.

Na zverejnenie a šírenie informácií o činnosti obce, môže obec využiť niekoľko komunikačných kanálov (vývesná tabuľa, miestne periodiká, internet...). V súčasnosti najdynamickejšie sa rozvíjajúcim médiom je internet a webové stránky obcí sa tak stávajú

hlavným informačným kanálom. Žiaľ zatiaľ stále plnia len informačnú funkciu, o čom sa zmienime neskôr.

Prudký rozvoj informačno-komunikačných technológií (IKT) vo verejnej správe v SR neobišiel ani samosprávu, i keď tá výrazne zaostáva za štátnou správou v aplikácii e-governmentu. Problémom je slabšia technická a personálna vybavenosť najmä malých samospráv. V roku 2005 ZMOS iniciovalo prieskum o situácii v IKT v miestnej samospráve. Jeho výsledky poukazovali na horšiu vybavenosť počítačmi v porovnaní so štátnou správou. Najväčšia skupina (38%) obecných úradov mala k dispozícii dva až tri počítače, 35 % iba jeden počítač. Pritom 43 % úradov používalo operačný systém MS Windows 98 a 18 % dokonca MS DOS. Pripojenie na internet malo 69 % miestnej územnej samosprávy a vlastné webstránky prevádzkovalo len 24 % z takmer 2900 obcí na Slovensku. Podľa vyjadrení predstaviteľov ZMOS, vláda prenechala zodpovednosť za informatizáciu územnej samosprávy na miestnych predstaviteľov, ktorí však väčšinou riešia existenčné problémy v obciach súvisiace s prechodom kompetencií na úseku školstva, zdravotníctva a pod. V tejto súvislosti ZMOS inicioval projekt „Digitálna samospráva“ s finančnou účasťou Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií, v rámci ktorého sa zadefinoval digitálny obsah webstránok obcí a bolo vytvorených 193 nových webstránok. Ďalší projekt bol zameraný na vybavenie obcí výpočtovou technikou (zapojených 343 obcí).

Výsledkom je, že sa rozvíjajú informačné portály, ktoré poskytujú informácie o obciach v rôznej štruktúre, ale nedochádza ku digitalizácii služieb poskytovaných samosprávou. Výnimkou je projekt „Webocrat“ www.webocrat.sk, ktorý umožňuje aktívnu komunikáciu občanov so samosprávou. Projekt bol riešený v rámci programu IST Európskej komisie 2000 – 2003, systém podporuje napr. interaktívne diskusie, publikovanie dokumentov na Internete, navigáciu v štruktúre publikovaných informácií, hlasovanie pomocou webovských formulárov a automatické vyhodnocovanie výsledkov, odosielanie elektronických podaní a správ, tvorbu správ a štatistické vyhodnocovanie, … Napriek tomu, že systém „Webocrat“ je bezplatný, využívajú ho na Slovensku len dve samosprávy – mestská časť Ťahanovce a mestská časť Dargovských hrdinov v Košiciach. Dôvodom by mohla byť slabá propagácia projektu a spomínané nedostatočné technické a personálne vybavenie obcí.

Z obcí, v ktorých sme analyzovali organizačnú štruktúru mali interaktívnu webstránku mesto Šaľa a Trnava, ktoré poskytovali niektoré informačné služby online.

Informačné portály o obciach v SR sú napr. www.e-obce.sk a www.obceportal.sk (obsahujú kontaktné údaje na všetky obce v SR), www.mesto.sk (obsahuje údaje o 138 mestách SR), portál www.isomi.sk (informačný systém miest a obcí). V súčasnosti nefunguje na Slovensku intranetová sieť medzi samosprávami, aj keď v zahraničí jestvujú takéto prepojenia napr. intranetová sieť medzi samosprávami v Rakúsku www.komunalnet.at, ktorá prepája 1812 obcí.

Informačné portály, ktoré poskytujú servis pre obce, sú na Slovensku napr. www.municipalia.sk a webové stránky záujmových združení. Rozširuje sa spektrum odborných časopisov pre samosprávy. Okrem časopisu s dlhou tradíciou Verejná správa (časopis Vlády SR), pravidelne vychádza internetový týždenník Obecné noviny, vznikol nový časopis Komunálne financie atď., z ktorých môžu predstavitelia samosprávy čerpať informácie pre svoju rozhodovaciu a riadiacu činnosť.

Informačné predpoklady samosprávy pre procesy v LED sú limitované dostupnosťou údajov v oficiálnych štatistikách a meškajúcou informatizáciou a automatizáciou miestnej samosprávy, ktorá sa obmedzuje na informačné a nie komunikačné použitie IKT vo svojich procesoch.

2.4.2 Nástroje obecnej samosprávy využívané pri rozvoji lokálnej ekonomiky v SR

Analyzované predpoklady limitujú spektrum nástrojov, ktoré slovenské obce môžu plne využívať pri podpore lokálneho ekonomického rozvoja. Všeobecne ide o nasledujúce typy nástrojov:

- *Administratívne*, zahŕňajú legislatívne nástroje (vydávanie všeobecných záväzných nariadení, stanovísk) a programové resp. plánovacie nástroje (územný plán, plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja).
- *Finančné nástroje*, ekonomické nástroje napr. miestne dane, finančné príspevky a majetok obce (jeho prenájom, predaj).
- *Infraštruktúrne nástroje*, zahŕňa výstavbu miestnej technickej a občianskej infraštruktúry.
- *Informačné nástroje*, ovplyvňujúce komunikáciu samosprávnych orgánov s občanmi, ale aj marketingovú propagáciu obce vzhľadom k externému prostrediu.

Uvedené rozdelenie uvádza (Fürst a iný 1976 in Mayer, Tödling 1998, str. 217) pre nástroje regionálnej politiky. Podľa nášho názoru ho možno dobre aplikovať aj na členenie nástrojov komunálnej politiky.

Kľúčovým **administratívnym nástrojom** je komplexný Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce. Programy si najmä malé obce zatiaľ neosvojili ako štandardný nástroj LED a existujú veľké rozdiely v kvalite plánov v rôznych obciach. Nejestvuje údaj o počte obcí v SR, ktoré majú spracovaný PHSR. Čiastkové závery možno využiť z prieskumov realizovaných v projekte Anproba. Podľa prieskumu s predstaviteľmi samospráv (Čapková, Blahútová, Šofrancová, Flaška, Sokáč 2007, s. 261 – 262) malo PHSR schválených 60% obcí, pričom podiel obcí s vypracovaným PHSR stúpa úmerne s veľkostnou kategóriou obce. Vážna absencia plánovacích nástrojov pre integrovaný rozvoj obcí sa uvádza ako problém aj medzi závermi sociologického výskumu SAV realizovaného v roku 2004 na vzorke 238 obcí (Gajdoš, Moravanská 2005, s. 212). Pri využívaní programového nástroja v podobe PHSR sledujeme niekoľko problémov. Prvým je kvalita programového dokumentu, pre spracovanie ktorého najmä menšie obce vzhľadom na nedostatok personálnych zdrojov často využívajú služby externých konzultačných firiem. Nezainteresovanosť externých spracovateľov a krátky časový rámec pre prípravu plánu môžu viesť k zníženej kvalite PHSR. Riešením pre malé obce ako preklenúť nedostatok finančných a personálnych zdrojov, je príprava spoločných rozvojových plánov v širších mikroregionálnych združeniach (napr. Spoločná štúdia pre mikroregióny Bánovecko, Pobebravie a Uhrovská dolina). Ďalším problémom je zapojenie širšej verejnosti pri formulovaní cieľov a vízie mesta, uplatnenie princípu partnerstva, ktoré zohráva dôležitú úlohu aj pri úspešnej realizácii aktivít z PHSR. Podľa spomínaného prieskumu väčšina obcí zapojila do prípravy programu miestnych podnikateľov (až 84%) obcí. Prieskum nehovorí o zapojení ďalších aktérov – miestnych záujmových združení a spolkov, tretieho sektora. Po príprave PHSR môže byť problémom jeho dodržiavanie. Z iného prieskumu v rámci projektu Anproba, ktorý bol zameraný na komunikáciu a spoluprácu verejnej správy a podnikateľov, vyplynulo, že „doposiaľ si väčšina anketovaných obcí neosvojila programový prístup svojho hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Len 46% opýtaných sa riadi prijatým Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Aj tie zastupiteľstvá obci, ktoré majú program spracovaný, pristupujú k jeho koncipovaniu spravidla tradičnými a administratívnymi metódami. Na jeho koncipovaní sa spravidla partneri nepodieľali, ich spoluúčasť sa očakáva až v realizačnej fáze.“ (Hamalová, Žárska, Verčeková, Papánková 2007 s. 167 – 168).

Kvalitné programové dokumenty majú spracované zväčša tie mestá, kde spolupracovali pri príprave konzultačné firmy. Na Slovensku pôsobia v oblasti strategického plánovania miestneho rozvoja napr. AINova a Berman Group, ktoré počas 2001 – 2006 asistovali pri tvorbe PHSR v mestách Trnava, Šaľa, Prešov, Humenné, Bardejov, Martin, Trnava. K spracovaniu PHSR pristupovali procesom participatívneho komunitného plánovania, v ktorom kľúčovú úlohu zohrávala komisia pre strategický rozvoj, pozostávajúca z predstaviteľov mesta a zástupcov ďalších dôležitých aktérov miestneho rozvoja. Všeobecne možno považovať za lepšie spracované plány, pri ktorých asistovali certifikované konzultačné firmy. Kvalitne spracované PHSR obsahujú o problémoch a potrebách miestnych obyvateľov a podnikateľov, ktorých výsledky reflektujú navrhnuté ciele a aktivity plánov. Obce, ktoré prieskumy nerealizovali, majú v plánoch široké a nekonkrétne opatrenia. Z toho vyplýva, že predpokladom konkrétných a účinných stratégií pre LED je realizácia prieskumu o lokálnych potrebách ako podkladového materiálu pre PHSR.

V rámci **finančných nástrojov** využívaných samosprávou v SR najúčinnejšie nástroje sú prenájom komunálneho majetku a príprava priemyselných parkov obcou. Daňové stimuly a priame finančné dotácie nepredstavujú významný príspevok k podpore podnikateľov, dôležité však je, aby miestne dane nepredstavovali bariéru podnikania. Pri využívaní finančných nástrojov samosprávou v SR vnímame dva hlavné problémy a to limitovanie ich použitia ekonomickými zdrojmi samosprávy a efektívnosť ich využitia.

Z analýzy ukazovateľov finančnej kapacity obcí vyplynulo, že obce nedisponujú dostatkom financií na rozvojové aktivity, teda i na aktivity pre zlepšovanie podnikateľského prostredia. Použitie finančných nástrojov znamená zníženie príjmov do rozpočtov obcí, preto by samospráva mala mať pred realizáciou finančných stimulov spracovanú zvlášť kvalitnú analýzu ich efektívnosti, t.j. či sa náklady finančných nástrojov prejavia rozvojom alebo udržaním podnikateľskej činnosti v obci a v dlhšom časovom horizonte ekonomickými a sociálnymi efektmi (napr. rast výnosov z miestnych daní do rozpočtov obcí, rast zamestnanosti).

Ďalším problémom je nutnosť ich použitia t.j. či by sa rozvoj podnikateľskej činnosti neuskutočnil aj bez ich prispenia (tzv. výdavky mŕtvej váhy), resp. či predstavujú pre podnikateľov dôležitý faktor pre lokalizáciu alebo rozširovanie podnikania. Napriek tomu, že význam miestnych daní ako konkurenčného faktora území je u nás nižší v porovnaní s napr. USA alebo Veľkou Britániou, podnikatelia v prieskumoch udávajú tento faktor ako dôležitý.

V realite sa však na Slovensku využíva málo. Podľa Valentoviča (2007, s. 485) „Aj keď uvedené dane (podľa odhadov MF SR) v roku 2006 tvorili až 27% celkových daňových príjmov obcí, ich veľkú časť tvoria dane vyberané mimo podnikateľského sektora. Možno aj preto sa správy o využívaní tohto nástroja obcami objavujú len sporadicky. Pozitívnym príkladom je Spišská Nová Ves, kde poslanci schválili polovičné dane z nehnuteľnosti všetkým podnikateľom, ktorí v meste začnú podnikať v roku 2006 a vytvoria viac ako 100 pracovných miest...“. Podľa prieskumu Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS 2005) lokálne daňové zaťaženie nepredstavuje problém pre vyše polovicu jej respondentov .

Štruktúre využívaných finančných nástrojov samosprávou sa venoval dotazníkový prieskum realizovaný v rámci projektu Anproba s predstaviteľmi samospráv. Podľa autorov (Čapková, Blahútová, Šofrancová, Flaška, Sokáč 2007, s. 264 – 266) obce z finančních nástrojov často využívajú odklad splátok dane z nehnuteľnosti (57% respondentov), odklad splátok miestnych poplatkov (49%) alebo úľavy, resp. odpustenie miestnych poplatkov (48%) a úľavy na dani z nehnuteľnosti (42%). Najčastejšie obce využívali prenájom budov (až 81%) a prenájom pozemkov (66%). Zvýhodnené prenájmy považujú samosprávy za osvedčený nástroj pri podpore malých a stredných podnikov a viaceré sa sťažujú na nedostatok pozemkov a vhodných budov pre tento účel. Predaj pozemkov za nižšiu ako trhovú cenu využilo 48% samospráv a predaj budov za nižšiu ako trhovú cenu 26%.

Faktor determinujúci miestny ekonomický rozvoj je stav **lokálnej infraštruktúry**. Úroveň rozvoja miestnej infraštruktúry silne súvisí s veľkosťou obce, čím je obec väčšia, tým sú nároky kladené zo strany podnikateľov a občanov na kvalitu miestnej infraštruktúry vyššie. Význam dopravnej infraštruktúry pre rozvoj malých podnikov závisí od rozvinutosti dodávateľsko- odberateľských vzťahov konkrétneho podniku.

Informačné nástroje predstavujú pomerne nenákladnú príležitosť pre rozvoj lokálneho malého podnikania napr. poradenstvo, konzultácie, spoločné marketingové aktivity, systematická komunikácia, partnerstvo. Malí podnikatelia pociťujú výrazné nedostatky v komunikácii samosprávy s nimi, ale ani oni nevyvíjajú aktivitu v angažovaní sa v komunálnej politike a v profesijných organizáciách. Pritom práve pre malých podnikateľov predstavuje organizovanosť v stavovských organizáciách spôsob ako preklenúť nevýhody plynúc z ich veľkosti. Skúmanie dôvodov tejto pasivity by mohlo byť predmetom ďalšieho výskumu

Záver

V koncepte lokálneho ekonomického rozvoja významnú úlohu zohráva lokálna vláda, ktorá môže pôsobiť ako iniciátor, nositeľ, sprostredkovateľ alebo koordinátor aktivít a procesov. Postavenie lokálnej vlády vychádza z rozdelenia kompetencií v rámci „lokálneho vládnutia" medzi lokálnu vládu, ekonomický sektor a občiansku spoločnosť. Lokálna ekonomická politika sa v uplynulých rokoch zmenila nielen v zmysle nových úloh a cieľov, ale tiež sa zmenilo spektrum nástrojov, ktoré využíva a jej aktéri. Rozvojové procesy v území neprebiehajú samovoľne a osamotene, naopak do popredia vystupuje potreba koordinácie, medzisektorovej a medzikomunálnej spolupráce a partnerstva v zmysle konceptu „lokálneho vládnutia".

Organizácia lokálneho ekonomického rozvoja je rozdielna v teoretických a praktických štúdiách v americkom a európskom prostredí. Na oboch kontinentoch sa uplatňujú stratégie lokálneho ekonomického rozvoja. V americkom prostredí sa LED spája s politikou „sídelného plánovania", pričom sídelná politika predstavuje skôr „politický prístup" a LED „praktický" prístup k riešeniu rozvoja urbánnych oblastí.

V severnej Amerike ekonomické zmeny spojené s globalizáciou ekonomiky, dereguláciou trhov, neoliberálnou ekonomickou koncepciou a presadzovaním podnikateľského prístupu k verejnej správe viedli k potláčaniu úlohy verejného sektora v ekonomike (napr. Bingham, Mier 1993). S tým je spojené aj vyzdvihovanie iných aktérov lokálneho rozvoja z privátneho a tretieho sektora ako nositeľov LED tzv. „nový lokalizmus" (angl. new localism), kým lokálna vláda plní skôr úlohu koordinátora a sprostredkovateľa.

V štúdiách dobrej praxe z krajín EÚ je zdôrazňovaná rola lokálnej vlády ako iniciátora aj nositeľa rozvojových procesov. Charakter európskych systémov verejnej správy predurčuje kľúčovú rolu územnej verejnej správy v regionálnom a lokálnom rozvoji v krajinách EÚ – 15, aj v transformujúcich sa krajinách. Nakoľko výrazná je úloha miestnej verejnej správy v procese lokálneho vládnutia závisí od politickej kultúry a systému verejnej správy v sledovanej krajine. Napr. v zdrojoch z Veľkej Británie, ktorá aplikuje vo verejnej správe prvky „new public management" nastáva posun v štýle a procesoch lokálneho vládnutia – redukuje sa úloha verejnej správy, ktorá vstupuje do partnerstiev so súkromným a tretím sektorom pri zabezpečovaní verejných služieb a rozvojových aktivitách. Toto zdôrazňovanie

lokálnych partnerstiev na úkor lokálnej verejnej správy vychádza z amerického modelu sídelnej politiky.

Rozdelenie kompetencií v lokálnej správe medzi miestnu štátnu správu a samosprávu vychádza z miery decentralizácie a dekoncentrácie systému verejnej správy v danej krajine. Výkon manažmentu verejnej správy ovplyvňuje charakter štátu. Nové témy, ktoré sa otvárajú v lokálnom a regionálnom rozvoji sú napr. spojitosť LED s kvalitou inštitucionálnej základne, význam malých a stredných podnikov, význam miest ako centier rozvoja, reakcia na procesy „novej ekonomiky“ stimuláciou klastrov a sieťovania.

Osobitný segment v LED predstavuje rozvoj malých a stredných podnikov, vzhľadom na ich silnú závislosť na lokalite podnikania. Kým veľké podniky si lokalitu vyberajú podľa stanovených cieľov, v prípade MSP ich zakladanie a vývoj možno označiť ako výsledok lokalizačného prostredia. Hlavné výhody malých podnikov oproti veľkým predstavuje ich flexibilita prispôsobovať ponuku pre lokálny trh na základe meniacich sa požiadaviek zákazníkov. Rozvoj a zakladanie MSP ovplyvňujú tradičné faktory LED. V krajinách SVE predstavujú významnú bariéru podnikania inštitucionálne faktory vzhľadom na stále prebiehajúcu transformáciu. Význam malých podnikov v ekonomike nesporne dokázali empirické výskumy, ktoré mapovali vývoj zamestnanosti v európskych krajinách a v USA. Najvážnejším argumentom v prospech politík na podporu MSP je ich schopnosť generovať viac pracovných miest v porovnaní s veľkými. Zaujímavá je ich odolnosť voči konjunkturálnym výkyvom ekonomiky, kedy aj v čase recesie dokážu do určitej miery absorbovať nezamestnanosť vzniknutú prepúšťaním veľkých firiem.

Lokálna vláda by sa v rámci realizovania LED mala zaoberať faktormi, ktoré ovplyvňujú konkurencieschopnosť malých podnikov a realizovať stratégie, ktoré napr. zvyšujú ich inovačnú kapacitu, podporujú sieťovanie a klastrovanie.

Obecná samospráva na Slovensku ako hlavný nositeľ aktivít lokálneho ekonomického rozvoja disponuje určitými legislatívnymi, organizačnými, ekonomickými, personálnymi aj informačnými predpokladmi na ovplyvňovanie lokálneho ekonomického prostredia. Limitujúce predpoklady však neumožňujú plné využívanie nástrojov, ktoré majú obce v komunálnej politike v tomto smere k dispozícii.

Literatúra

AIDIS, R.2005. *Institutional Barriers to Small- and Medium-Sized Enterprise Operations in Transition Countries.* Small Business Economics. No. 25 pp. 305 – 318. Springer 2005

ARMSTRONG, H. – TAYLOR, J. 2000 *Regional Economics and Policy.* Third Edition. Blackwell Publishers 2000, Great Britain, ISBN 0-631-21713-4

BARTIK, T. 2003 *Local Economic Development Policies*, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan 2003

BATEMAN, M. 2000 *Neo-Liberalism, SME Development and the Role of Business Support Centres in the Transition Economies of Central and Eastern Europe.* Small Business Economics 14. Kluwer Academic Publishers 2000, pp. 275-298

BINGHAM, R. – MIER, R. 1993 *Theories of Local Economic Development. Perspectives from across the Disciplines.* SAGE Publications, Inc. 1993, ISBN 0-8039-4867-0

BLAIR, J. 1995. *Local Economic Development, Analysis and Practise.* SAGE Publications, Inc. 1995, ISBN 0-8039-5376-3

BLAKELY, E.J. – BRADSHAW, T.K. 2002 *Planning Local Economic Development, Theory and Practise.* SAGE Publications, Inc. 2002. Third Edition. ISBN 0-7619-2458-2

BUČEK, J. 2004. *Komunálna ekonómia a komunálna politika*, Univerzita Komenského v Bratislave 2004, http://www.fns.uniba.sk/~khg/Bucek.htm

BUČEK, J. 2005.: *The Role of Local Government in Local Economic Development.* In Local Government and Economic Development.OSI/LGI, Budapest 2005, pp. 109 – 133. ISBN 963-9419-85-0

BUČEK, M. a kol.: *Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti,* Ekonóm, Bratislava 2007, ISBN 978-80-225-2358-5

ČAPKOVÁ, S. 2004. *Rozvoj miestnej ekonomiky*, UMB Ekonomická fakulta, Banská Bystrica 2004, ISBN 80 – 8055-994 – 5

ČAPKOVÁ, S.: Local Government and Economic Development. In Local Government and Economic Development.OSI/LGI, Budapest 2005, pp. 1–20. ISBN 963-9419-85-0

CUNNINGHAM, S. – MEYER-STAMER, J. 2005. *Planning or doing Local economic development? Problems with the Orthodox Approach to LED*. Africa Insight, Vol.35 No 4, 2005 AISA

FAIRLIE, R. – ROBB, A. 2007. *Families, Human Capital, and Small Business: Evidence from the Characteristics of Business Owners Survey.* Industrial and Labor Relations Review. Vol. 60, No. 2 (January 2007) pp. 225-245. Cornell University

GAJDOŠ, P. – MORAVANSKÁ, K. 2005. *Reflexie stavu životných podmienok a rozvojových možností obcí modelových území (z pohľadu predstaviteľov miestnej samosprávy).* In: Podoby regionálnych odlišností na Slovensku, str. 190 – 217. Sociologický ústav SAV, Bratislava 2005. ISBN 80-855544-39-3

HART, P.E. 2000. *Theories of Firms´ Growth and the generation of Jobs.* Review of Industrial Organization. No.17 pp. 229 – 248. Kluwer Academic Publishers 2000

HESHMATI, A. 2001 *On the Growth of Micro and Small Firms: Evidence from Sweden.* Small Business Economics No. 17 pp. 213 – 228. Kluwer Academic Publishers 2001

HINDSON, D. – MEYER-STAMER, J. 2007. *The Local Business Environment and Local Economic Development:* Comparing Approaches. Mesopartner working paper 11/2007.

CHESHIRE, P. – GORDON, I. 1998. *Territorial Competition: Some lessons for policy.* The Annals of Regional Science 32/1998. pp. 321-346.

JURKOVIČOVÁ, M. 2005. Poctivé samohodnotenie prináša zmeny. In: Verejná správa č. 19/2005. prístupné online: http://www.civil.gov.sk/archiv/CASOPIS/2005/19/1914kr.htm

KOREC, P. 2005. *Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989 – 2004.* Identifikácia menej rozvinutých regiónov Slovenska, Geografika Bratislava 2005, ISBN 80-969338-0-9

KORSCHING, P. – ALLEN, J. 2004. *Local entrepreneurship*: A development model based on community interaction field theory. Journal of the Community Development Society. Vol. 35/1 2004, p. 25 - 43

KUPKOVIČ, M. a kol. 2002. *Podnikové hospodárstvo*, Sprint Bratislava 2002, ISBN 80-88848-93-8

MAIER, G. – TÖDTLING, F. 1997. *Regionálna a urbanistická ekonomika* – Teória lokalizácie a priestorová štruktúra, Elita 1997, ISBN 80-8044-044-1

MAIER, G. – TÖDTLING, F. 1998. *Regionálna a urbanistická ekonomika 2* – Regionálny rozvoj a regionálna politika, Elita 1998, ISBN 80-8044-049-2

MEYER-STAMER, J. 2005. *Lokale Wirtschaftsförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern:* Vom Wissens- und Methodentransfer zum strukturierten Lernen. Mesopartner. PACA 2005

MUSKE, G. – WOODS, M. – SWINNEY,J. – KHOO, CH. 2007. *Small Business and the Community:* Their Role and Importance Within a State´s Economy. Journal of Extension. February 2007, Vol. 45 No. 1.

NEUBAUEROVÁ, E. 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*, Ekonóm Bratislava 2003. ISBN 80-225-1711-9

NIŽŇANSKÝ, V. – PILÁT, J. 2006. *Verejná správa. Súhrnná správa o stave spoločnosti Slovensko 2006*, str. 231 – 250, Inštitút pre verejné otázky Bratislava 2007. ISBN 80-88935-92-6

SCHAFFER, S. 2006. *Establishment Size and Local Employment Growth.* Small Business Economics. No. 26. pp 439-454. Springer 2006

SCHLÖGL, H. 2004. *Small and medium enterprises:* Seizing the potential, OECD Observer 2004

STRECKOVÁ, Y. – MALÝ, I. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press 1998. ISBN 80-7226-112-6

TEJ, J. 2002. *Región a správa*, Prešovská univerzita, Prešov 2002, ISBN 80 – 8068– 139 – 2

TURVEY, R. 2007. *Development from within: an evaluative research on economic development strategies.* Geojournal 2007, Springer. str. 207 – 222

TVRDOŇ, J. 2005. *Reflexie podnikateľských subjektov – podmienky na podnikanie a hospodársky rozvoj.* In: Podoby regionálnych odlišností na Slovensku, str. 218 – 245. Sociologický ústav SAV, Bratislava 2005. ISBN 80-855544-39-3

VALENTOVIČ, M. 2006. *Regionálna politika SR.* Súhrnná správa o stave spoločnosti Slovensko 2006, str. 473 - 489. Inštitút pre verejné otázky Bratislava 2007. ISBN 80-88935-92-6

WONG. C. 1998. *Determining factors for Local economic development*: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK, Regional Studies, Vol. 32.8. pp. 707 – 720, 1998 Regional Studies Association

WRIGHT, G. – NEMEC, J. a kol. 2003. *Management veřejné správy, teorie a praxe – zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy.* NISPAcee 2002, Preklad EKOPRESS 2003. ISBN 80-86119-70-X

YOUNG, C. – KACZMAREK, S. 2001. *Local government, local economic development and Quality of life in Poland,* GeoJournal, n.50 .pp. 225 – 234, 2001 Kluwer Academic Publishers.

ŽÁRSKA, E. 1996. *Vecné a systémové problémy komunálnej politiky*. Ekonóm 1996, Bratislava. ISBN 80-225-0773-3

ŽÁRSKA, E. a kol. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Ekonóm 2007. Bratislava. ISBN 978-80-225-2293-9

NADSME. 2005. *Inovačná kapacita malých a stredných podnikov*, Bratislava

ISRA.2006. *Integrovaná sieť regionálnych rozvojových agentúr*, Svidník

OECD. 2000. *Local Development and Job Creation*, OECD Observer. February 2000, Paris

World Bank. 2002. *Local Economic Development Primer 2002*,

OECD. 2005. *Local Governance and the Drivers of Growth*, Paris

Podnikateľská aliancia Slovenska. 2005. *Mapovanie regionálnych podmienok pre podnikanie*, štúdia. Bratislava

OECD 2006. *OECD Factbook*, Paris

OECD 2004. *Local entrepreneurship review series: Case study of the mexican state of Sinaloa*, OECD 2004

Deutsches Institut für Urbanistik. 2006. *Reorienting Local Economic Policy*.Study.

European Communities. 2002. *Statistics in focus* N. 39/2002.

NADSME 2006. *Stav Malých a stredných podnikov 2005*, štúdia, Bratislava,

Ministerstvo hospodárstva SR 2002. *SWOT analýza sietí RRA a RPIC/BIC*, Bratislava

Ministerstvo financií SR. Štátne záverečné účty SR za roky 1998 – 2006,

EC 2003. The new SME Definition, User guide and model declaration,

The State of Small Business: A report of the president, United states government printing office, Washington 2001

NADSME 2006. Výročná správa Agentúry pre MSP za rok 2005, Bratislava

webstránka Svetovej banky, 20.6.2006
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,menuPK:341145~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341139,00.html

webstránka ILO, 20.6. 2006,
http://learning.itcilo.org/entdev/led/pub/home.aspx?l=Eng&IdSezione=0

KAPITOLA ..3..

Aktéri tvorby rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni

Daniel Klimovský

Úvod

V spoločensko-politickej realite možno v rámci tvorby akejkoľvek verejnej politiky (ak sa v tejto kapitole hovorí o verejnej politike, rozvojovú politiku nevynímajúc, má sa na mysli politika vo význame *policy* a nie *politics* či *polity* – k tomu pozri viac Fiala a Schubert (2000), Klimovský (2006a) či Malíková (2003)) identifikovať veľké množstvo jej aktérov, pričom v tomto prípade nehrá rolu to, či ide o úroveň lokálnu, regionálnu, národnú alebo dokonca medzinárodnú. Navyše, počet takto identifikovaných aktérov sa výrazne zvyšuje v prípade, ak sa do úvahy neberú iba tí aktéri, ktorí reálne vystupujú a realizujú svoje aktivity na príslušnej politickej úrovni, ale ak sa do úvahy berú aj takí aktéri, ktorí sa do procesov tvorby verejných politík môžu zapojiť aspoň potenciálne. V tejto súvislosti je potrebné mať na zreteli aj to, že veľkú rolu hrá diferencované zapájanie aktérov do tvorby verejných politík z hľadiska miesta ich pôsobenia. Najzreteľnejšie diferencie pritom vychádzajú pri uplatnení, ako uvádza Rokkan (1987) klasickej štiepiacej línie (*cleveage*): centrum – periférie. Podobne sa na to dívajú však aj ekonómovia. Napríklad Buček a Tvrdoň (2007) upozorňujú, že dôležitým faktorom rastového procesu toho ktorého regiónu je tá skutočnosť, či ide o región situovaný v centrálnej polohe alebo o región, ktorý je situovaný na periférii.

Na tomto mieste sa logicky objavuje otázka: „Prečo je potrebné identifikovať spomínaných aktérov?“ Odpoveď je relatívne jednoduchá, no zároveň dvojrozmerná. V rámci politického súperenia (*politics*) takéto informácie pomáhajú súperiacim stranám pri presadzovaní vlastných záujmov a ideí i pri hľadaní potenciálnych spojencov či partnerov za účelom dosiahnutia kompromisu alebo konsenzu. Tou druhou stránkou je tvorba nejakej verejnej politiky (*policy*), pričom v rámci nej umožňujú takéto informácie (samozrejme, za predpokladu, že sú reálne využité pri identifikovaní politických aktérov a pri ich začleňovaní do procesov spojených s tvorbou príslušnej verejnej politiky) zvyšovať akceptovateľnosť a následne i legitímnosť prijímaných rozhodnutí či iných krokov v rámci širšieho cyklu tvorby verejnej politiky (Klimovský, 2006a) na príslušnej politickej úrovni.

Klasifikovať aktérov tvorby verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni možno z viacerých hľadísk. Ako najvhodnejšie z hľadiska zamerania tejto monografie sa javí funkčné hľadisko, na základe ktorého možno všetkých aktérov tvorby verejnej politiky rozdeliť do dvoch veľkých skupín. Prvá skupina aktérov, ktorú je možné označiť ako skupinu

politických a administratívnych aktérov tvorby verejných politik, charakterizuje to, že väčšina subjektov patriacich do tejto skupiny vstupuje do procesov spojených s tvorbou akejkoľvek verejnej politiky obligatórne, a to na základe pozície, respektíve statusu, ktorý im bol legislatívne priznaný. Patria tu predovšetkým všetky verejnoprávne korporácie štátneho i neštátneho charakteru (súhrne označované ako organizačné jednotky systému verejnej správy), ktorých reprezentantmi sú buď profesionálni úradníci (administratívni zamestnanci) alebo takzvaní lokálni či regionálni politici. Okrem nich sa však do tejto skupiny aktérov zaraďujú aj politickí aktéri *sensu stricto* – teda politické strany a politické hnutia, ktoré prostredníctvom svojich vlastných organizačných štruktúr pôsobia aj na lokálnej alebo regionálnej úrovni. Prirodzene, časť ich členskej základne pôsobí v pozíciách lokálnych či regionálnych politikov aj v rámci spomínaných verejnoprávnych korporácií, no skutočnosť je taká, že zameranie sa výlučne na tieto osoby by bolo zužujúcim prístupom, pretože jednotlivé politické strany alebo hnutia často disponujú na spomínaných úrovniach oveľa širšou členskou základňou. Druhú skupinu aktérov zapájajúcich sa do procesov tvorby verejných politík na lokálnej či regionálnej úrovni charakterizuje veľká heterogenita a súhrne ju možno označiť ako skupinu ostatných aktérov tvorby verejných politík. Patria tu najmä ziskovo orientované súkromné subjekty (firmy) a ich združenia, masmédiá, ale aj samotní občania a ich združenia apolitického charakteru (napríklad rôzne mimovládne neziskové organizácie).

Túto kapitolu možno z hľadiska jej obsahu rozdeliť do dvoch častí (tieto však nie sú striktne oddelené a vzájomne sa prelínajú). Jedna časť je venovaná teoretickému pohľadu na aktérov tvorby verejných politík na lokálnej a regionálnej úrovni. Obsahom druhej časti je prehľad najdôležitejších aktérov tvorby rozvojovej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni v slovenských podmienkach. Ako už bolo naznačené, cieľom nie je úplný výpočet všetkých spomínaných aktérov. Naopak, vymedzené skupiny aktérov sú charakterizované skôr analyticky, a to jednak kvôli dôkladnejšiemu ozrejmeniu ich pozície v rámci procesov tvorby verejných politík (a špeciálne v rámci procesov tvorby rozvojovej politiky) na regionálnej či lokálnej úrovni, a tiež kvôli možnosti poukázať na ich „silné a slabé stránky“, ktorých nerešpektovanie vedie v praxi často k deformovaniu procesov tvorby týchto politík či dokonca k deformovaniu ich celkových výstupov.

3.1 Politickí a administratívni aktéri tvorby rozvojovej politiky

Politické strany a politické hnutia predstavujú tú časť politických a administratívnych aktérov tvorby verejných politík, ktorá síce svojou podstatou patrí medzi obligatórnych aktérov všetkých procesov spojených s tvorbou verejných politík (a to predovšetkým v súvislosti s tým, že politické strany a hnutia sa uchádzajú prostredníctvom politického boja o získanie čo najväčšieho podielu na politickej moci v tej ktorej politickej komunite (pod politickou komunitou sa na tomto mieste rozumie napríklad obec, región či štát), no v skutočnosti predstavujú politické strany a politické hnutia skupinu súkromnoprávnych subjektov, ktorým nikto nemôže diktovať, aby sa zaoberali nejakou z verejných politík. Teoreticky je teda možné predstaviť si politickú stranu či hnutie, ktoré by sa vôbec nezaujímali napríklad o rozvojovú politiku na lokálnej alebo regionálnej úrovni. Tým by sa ale pripravili nielen o výraznú časť potenciálnych voličov žijúcich v príslušných regiónoch, ale aj o dôležitú časť politickej agendy. Aj preto prax takéto prípady prináša iba výnimočne a zvyčajne v atypických situáciách. Vychádzajúc z tohto tvrdenia, je možné konštatovať, že politické strany a politické hnutia sa vo vyspelých demokratických krajinách aktivizujú všade tam, kde je možné zvádzať boj o politickú moc, teda *politics* v najužšom zmysle slova, a kde túto moc možno následne využívať spôsobom, ktorý dané politické strany či hnutia preferujú. Lokálna i regionálna úroveň predstavujú širokú arénu pre *politics* a to aj napriek tomu, že táto často nie je tak intenzívne sledovaná, ako úroveň národná či medzinárodná.

Politické hnutia v tradičnom význame predstavovali podľa Žaloudka (2004) skupiny obyvateľov, ktoré sa snažili presadiť svoje záujmy (typickým predstaviteľom takýchto hnutí boli napríklad robotnícke hnutia). Koncom 80. a začiatkom 90. rokov 20. storočia sa najmä v postkomunistických krajinách objavili viaceré politické hnutia, ktoré mali *de facto* charakter politických strán a ktoré zaradením k politickým hnutiam sledovali predovšetkým deklarovanie svojej vlastnej spontánnosti a demokratickosti. V slovenských podmienkach sa takto formovalo hneď niekoľko politických subjektov. Zo všetkých je vhodné spomenúť predovšetkým Hnutie za demokratické Slovensko či Kresťanskodemokratické hnutie, ktoré prakticky hneď po svojom vzniku vykazovali skôr znaky politických strán než politických hnutí.

Politické strany sú naproti tomu podľa Žaloudka (2004) organizáciami veľkých skupín ľudí, ktorí sa združujú za účelom získania a udržania politickej moci. Pre všetky politické strany sú

charakteristické dva znaky – stabilná organizácia zahŕňajúca celú krajinu (respektíve región, ak ide o regionálnu politickú stranu) a stabilné stotožnenie sa členov politickej strany s jej organizáciou a cieľmi (bez ohľadu na to, či takéto stotožnenie má ideologický alebo pragmatický charakter).

Pokiaľ ide o organizáciu politických strán a hnutí, tieto buď majú pevnú organizáciu na všetkých úrovniach politiky, prípadne na väčšine týchto úrovní, alebo sa ich organizačná schéma obmedzuje iba na národnú či regionálnu úroveň (ak ide o regionálne politické strany či hnutia) a na ostatných úrovniach politiky sú aktívne bez toho, aby tam mali vybudovanú vlastnú organizačnú štruktúru. V tejto súvislosti je zaujímavé, že vo väčšine postkomunistických krajín (Slovensko nevynímajúc) prevažoval v 90. rokoch 20. storočia (teda po uvoľnení politickej atmosféry a odstránení „komunistického primátu“) druhý spôsob organizácie, teda ten, pri ktorom sa jednotlivé politické strany a hnutia snažili predovšetkým o zriadenie vlastnej pevnej organizačnej štruktúry na národnej úrovni, pričom dochádzalo k zanedbávaniu budovania ich regionálnych a lokálnych zložiek. Takýto „paradoxný“ vývoj súvisel najmä so snahou o rýchlu demokratizáciu pomerov v daných krajinách, čo sa prejavilo predovšetkým v tom, že prioritou bolo oslabenie komunistických síl na národnej úrovni a vytvorenie inštitucionalizovanej alternatívy schopnej reprezentovať záujmy voličov. Začiatkom 90. rokov 20. storočia tak fungovala väčšina relevantných politických strán na Slovensku.

Bez ohľadu na to, či politická strana alebo hnutie má vybudované vlastné regionálne a lokálne štruktúry alebo nie, každý takýto subjekt sa snaží získať podporu zo strany oprávnených voličov na všetkých úrovniach, a to tým, že vstupujú do boja o politickú moc na všetkých úrovniach politiky. Aj keď najvýraznejším prejavom tohto boja bývajú voľby, nazerať na *politics* výlučne ako na volebný boj medzi politickými stranami a hnutiami, respektíve medzi kandidátmi uchádzajúcimi sa o politické funkcie v rámci volieb, by bolo príliš zužujúce. Boj o politickú moc a presadzovanie vlastných záujmov totiž prebieha medzi spomínanými subjektmi *de facto* neustále a voľby predstavujú často iba relatívne krátke obdobie zvýšenej aktivity spojenej so snahou presadiť sa aj inštitucionálne. Skôr výnimočne, než pravidelne sa možno stretnúť s tým, že politická strana alebo hnutie vstupuje do volieb iba na niektorej z úrovní politiky (napríklad iba na národnej úrovni). „Osobitnú“ pozíciu zastávajú tiež tie strany či hnutia, ktoré sa o podporu zo strany občanov-voličov uchádzajú na všetkých úrovniach politiky, no svoje aktivity obmedzujú iba na určitú oblasť alebo lokalitu (ide najmä

o rôzne regionálne strany, ktoré viažu svoju podporu hlavne na voličov pochádzajúcich z danej lokality, respektíve oblasti).

Na tomto mieste je potrebné a vhodné zdôrazniť, že regionálne a lokálne štruktúry nie sú pre existenciu politických strán či hnutí síce nevyhnutné, no na druhej strane platí i to, že významným spôsobom napomáhajú ich aktivizácii v príslušných regionálnych či lokálnych podmienkach – k tomu bližšie pozri aj Klimovský (2006c). Organizačné jednotky politických strán a hnutí v regiónoch i obciach plnia niekoľko dôležitých úloh (ak takéto organizačné jednotky neexistujú, plnenie týchto úloh musí zabezpečovať príslušná stranícka centrála), medzi ktoré možno zaradiť najmä to, že pomáhajú:

- identifikovať problémy regionálneho či lokálneho charakteru a selektovať tie, ktorými by sa mali zaoberať aj ich stranícke centrály (ide teda o pomoc pri formulácii politickej agendy);
- riešiť tie problémy regionálneho či lokálneho charakteru, ktoré nie sú natoľko závažné, aby sa nimi zaoberali stranícke centrály (ide vlastne o tvorbu vlastných verejných politík);
- udržiavať existujúcu členskú základňu v regióne či obci a zároveň získavať nových členov alebo sympatizantov danej politickej strany či hnutia;
- identifikovať členov, ktorí majú potenciál stať sa súčasťou straníckej elity, a následne i pomôcť presadiť sa takto identifikovaným členom (napríklad v primárnych vnútrostraníckych voľbách).

Najvýznamnejšou úlohou je však to, že tieto organizačné jednotky ponúkajú verejnosti osoby (teda regionálnych alebo lokálnych politikov), ktoré majú podľa nich potenciál reprezentovať túto verejnosť, respektíve jej časť, a ktorým následne môže verejnosť alebo jej časť adresovať svoje návrhy, pripomienky či sťažnosti. Pre väčšinu súčasných relevantných politických strán či hnutí pôsobiacich na Slovensku je pri tom typické, že majú vlastnú organizačnú štruktúru aj na lokálnej a regionálnej úrovni. Medzi relevantné politické strany či hnutia možno z hľadiska ich pôsobenia na lokálnej či regionálnej úrovni zaradiť tie, ktoré majú v súčasnosti svoje zastúpenie v regionálnych či lokálnych zastupiteľských zboroch, respektíve ktorých zástupcovia zastávajú nejakú funkciu v rámci lokálnych alebo regionálnych administratívno-politických štruktúr. Celkovo ide v súčasných slovenských podmienkach o 35 politických strán: Agrárna strana vidieka, Aliancia nového občana, Demokratická strana Slovenska, Demokratická únia Slovenska, Hnutie za demokraciu, Jednotné Slovensko, Komunistická strana Slovenska, Kresťanská ľudová strana, Kresťanskodemokratické hnutie, Ľavicový blok,

Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko, Misia 21 – Hnutie kresťanskej solidarity, Nádej, Nezávislé fórum, Občianska konzervatívna strana, Prosperita Slovenska, Rómska iniciatíva Slovenska, Slobodné fórum, Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana, Slovenská ľudová strana, Slovenská národná jednota, Slovenská národná koalícia – Slovenská vzájomnosť, Slovenská národná strana, Smer – Sociálna demokracia, Strana demokratickej ľavice, Strana maďarskej koalície – Magyar Koalíció Pártja, Strana občianskej solidarity, Strana práce, Strana priateľov vína, Strana regiónov Slovenska, Strana zelených, Strana zelených Slovenska, Úsvit, Združenie robotníkov Slovenska a Zjednotená Slovenská národná strana.

Pri spomínaní politických strán a hnutí, ktoré pôsobia na regionálnej či lokálnej úrovni v slovenských podmienkach je potrebné upozorniť na to, že pre súčasné podmienky je príznačné, že vzťah medzi politickými stranami a štátom (a teda i politikmi) na jednej strane a spoločnosťou na druhej strane nie je rovnovážny, pretože politické strany sú viac závislé od štátu než od spoločnosti. To môže mať vážne dôsledky pre stabilitu demokracie a jej inštitúcií. Azda najvypuklejšie sa tento problém prejavuje v tom, že vládnutie je pre mnohé politické strany alebo hnutia a ich zakladateľov, prípadne i ostatných členov hodnotnejšie, než reprezentácia záujmov ich voličov, prípadne komunikácia s verejnosťou (Malová, 2004). Toto konštatovanie je možné analogicky aplikovať aj na spomínanú regionálnu či lokálnu úroveň. Znamená to teda, že politické strany či politické hnutia sledujú skôr záujem o získanie mandátov v zastupiteľských orgánoch na regionálnej úrovni, než záujmy ich voličov či prácu s verejnosťou v príslušnom regióne alebo lokalite.

Administratívnych aktérov tvorby verejných politík možno spájať so systémom verejnej správy. Pokiaľ ide o regionálnu a lokálnu úroveň, vždy je na mieste otázka, nakoľko je daný štát, respektíve jeho administratívny systém decentralizovaný. Z odpovede na túto otázku totiž nevyplýva iba počet a charakter aktérov tvorby verejných politík na regionálnej či lokálnej úrovni, ale zároveň aj ich pozícia a aktivity. Vo všeobecnosti platí, že čím vyššia miera decentralizácie sa v štáte uplatňuje (vysoká miera decentralizácie je spojená s uplatňovaním dvoch modelov vzťahu centralizácie a decentralizácie. Na jednej strane ide o takzvaný rovnovážny model, na strane druhej o striktne decentralizovaný model (Klimovský, 2006b), pričom pri oboch je uplatnená vysoká miera decentralizácie), tým významnejšiu rolu zohrávajú regionálni a lokálni aktéri tvorby verejných politík. V tejto kapitole nie je, navyše, zohľadňovaná aktivita Európskej únie smerujúca k regionálnemu

rozvoju v jej jednotlivých členských krajinách. V prísne striktnom prístupe by však mala byť medzi aktérov tvorby politiky na regionálnej úrovni zaradená aj administratíva tohto medzinárodného zoskupenia, pretože, ako uvádza Pinterič (2006), regionalizácia a regionálny rozvoj založený na spolupráci všetkých aktérov tvorby politiky, občanov nevynímajúc, predstavujú jednu z najkontroverznejších výziev, ktorá stojí pred Európskou úniou.

Samotný systém verejnej správy pozostáva z troch základných subsystémov. Medzi tieto je možné zaradiť subsystém štátnej správy, subsystém samosprávy a subsystém verejnoprávnych korporácií. Vo vzťahu k regionálnej a lokálnej úrovni politiky zohrávajú najdôležitejšiu rolu aktéri, ktorí sú organizačne zaradení do subsystému štátnej správy a subsystému samosprávy. Aj na tomto mieste je však potrebná konkretizácia, pretože čo sa týka subsystému samosprávy, osobitné miesto v rámci tvorby verejných politík na regionálnej či lokálnej úrovni patrí sfére územnej samosprávy a jej politicko-administratívnym organizačným jednotkám (Klimovský, 2006a).

Štátna správa a územná samospráva môžu byť usporiadané v takzvanom spoločnom (spojenom) modeli alebo v takzvanom duálnom (dvojkoľajnom) modeli. Tieto modely sú však len krajnými pólmi škály, pretože v praxi sa aj v duálnom modeli môžu vyskytovať prvky spoločného modelu a naopak (Konečný, 2004). Ako ďalej Konečný (2004) uvádza, kým v spoločnom modeli existuje iba jedna sústava orgánov verejnej správy zabezpečujúca štátno-správne, ako aj samosprávne kompetencie, potom v duálnom modeli popri sebe existujú dve organizačné sústavy, ktorých jednotky síce nestoja v protiklade, no zároveň sa ich kompetencie neprelínajú. Spoločný model je typický pre anglo-americkú administratívno-politickú kultúru, prípadne pre malé unitárne štáty, duálny model pre väčšie krajiny kontinentálnej Európy. Neplatí to však v plnom rozsahu, pretože najmä v prípade niektorých krajín je možné identifikovať rozsiahlu kombináciu prvkom oboch týchto modelov. Súčasný slovenský model je modifikovaným duálnym modelom a to aj napriek tomu, že prvé snahy o modifikáciu administratívneho systému v roku 1990 smerovali k zriadeniu čistého duálneho modelu (pre úplnosť je potrebné dodať, že pred rokom 1990 pôsobila na území Slovenska na regionálnej a lokálnej úrovni iba sústava orgánov štátnej správy a aj keď sa tieto označovali ako národné výbory a podľa príslušnej legislatívy boli definované ako štátne orgány samosprávneho charakteru (Klimovský, 2008), ich samosprávny charakter bol sporný, pretože podliehali prostredníctvom hierarchického mechanizmu subordinácie najvyšším orgánom štátnej správy). Jeho prvky síce v slovenských podmienkach stále prevažujú (pravdepodobne

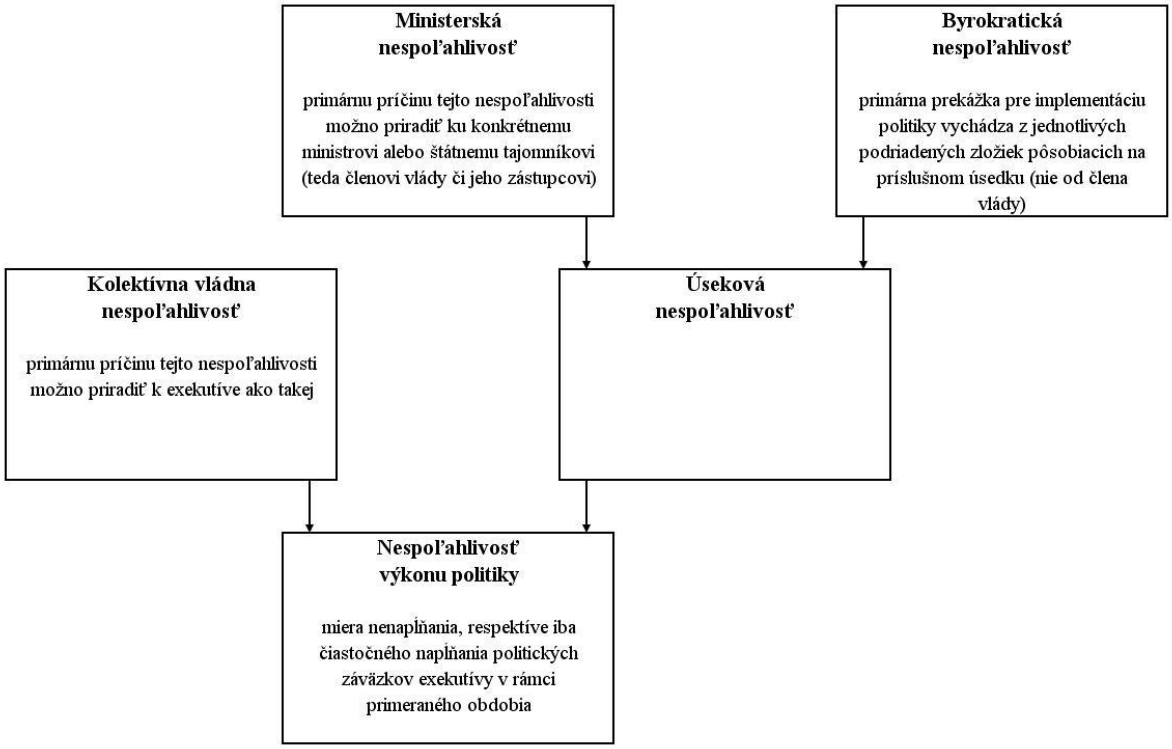
najdôležitejšou črtou je to, že existuje samostatná sústava miestnych orgánov štátnej správy a samostatná sústava orgánov územnej samosprávy, pričom každá z týchto sústav disponuje určitým, legislatívne priznaným objemom originálnych právomocí a zároveň je legislatívne zaručená vzájomná nezávislosť týchto dvoch sústav), ale vyznačuje sa tiež viacerými modifikáciami. Významnou modifikáciou je napríklad pomerne rozsiahly objem delegovaných právomocí z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Ďalším nemenej významným špecifikom v porovnaní s „čistým" duálnym modelom je neexistencia paralelnej organizačnej štruktúry, čo sa prejavuje tak, že kým miestna štátna správa všeobecného charakteru je reprezentovaná iba na jednom stupni – úrovni (konkrétne ide o sústavu obvodných úradov), tak územná samospráva pôsobí na dvoch od seba nezávislých úrovniach – a to na regionálnej úrovni (samosprávne kraje a ich orgány) i na lokálnej úrovni (obce a ich orgány).

Subsystém štátnej správy sa vyznačuje tým, že zahŕňa také politicko-administratívne organizačné jednotky, ktoré realizujú výkonnú, nariaďovaciu a podzákonnú činnosť, a to v mene štátu a na jeho účet. Ako uvádza Škultéty a kolektív (2002), termín výkonná činnosť vyjadruje vzťah subsystému štátnej správy k zastupiteľskej sústave, reprezentovanej najmä parlamentom ako orgánom rozhodujúcom o najdôležitejších všeobecne záväzných právnych predpisoch. Spočíva v bezprostrednom vykonávaní zákonov a iných všeobecne záväzných právnych aktov štátnej moci, prostredníctvom ktorých sa riešia základné otázky politiky štátu (ide predovšetkým o zabezpečovanie hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja). Nariaďovací charakter aktivít realizovaných v rámci štátnej správy vyjadruje jej vzťah k fyzickým a právnickým osobám, ako aj k iným subjektom v rámci existujúceho administratívno-politického systému. Aby totiž mohli správne orgány plniť úlohy stanovené zákonmi a inými právnymi predpismi príslušného zastupiteľského orgánu, sú oprávnené vydávať normatívne a individuálne správne akty a uskutočňovať aj iné opatrenia, najmä využívať mechanizmus štátneho donútenia. Štátna správa je však zároveň, rovnako ako celá verejná správa, činnosťou podzákonnou, z čoho vyplýva, že je vykonávaná zo zákona, respektíve na základe zákona, pričom sú to práve zákony, ktoré určujú jej zameranie a prostriedky na dosiahnutie vopred stanovených cieľov. Subsystém štátnej správy je organizovaný striktne hierarchicky, čo znamená, že organizačné jednotky na nižších úrovniach sú vždy podriadené organizačným jednotkám stojacim na vyšších úrovniach. Analogicky z toho vyplýva, že všetky organizačné jednotky subsystému štátnej správy sú riadené a kontrolované vládnym centrom, ktoré určuje nielen ich ciele a úlohy, ktoré by mali

viesť k naplneniu týchto cieľov, ale aj spôsob ich napĺňania. V súvislosti s existenciou hierarchického usporiadania je zrejmé, že subsystém štátnej správy je budovaný na niekoľkých administratívno-politických úrovniach. Najčastejšími formami organizácie tohto administratívneho subsystému sú dvojúrovňová a trojúrovňová štátna správa. Ak ide o dvojúrovňovú formu, táto sa člení na ústrednú, respektíve centrálnu štátnu správu zahŕňajúcu centrálnu (národnú) vládu a ostatné ústredné organizačné jednotky štátnej správy (najmä ministerstvá) a miestnu štátnu správu, ktorá sa pomerne často ďalej člení na subúrovne (napríklad regionálnu a dištriktuálnu či lokálnu). Takúto dvojúrovňovú organizáciu subsystému štátnej správy možno nájsť predovšetkým v menších unitárnych štátoch (napríklad na Slovensku). Trojúrovňová štátna správa zahŕňa, ako tomu napovedá už jej označenie, tri úrovne štátnej správy a súvisí buď s veľkosťou daného štátneho útvaru (napríklad v prípade Francúzska), alebo s jeho federatívnym charakterom (napríklad v prípade Nemecka). Jednoúrovňová štátna správa je výnimočná a vyskytuje sa iba v najmenších štátnych útvaroch. Bez ohľadu na počet úrovní subsystému štátnej správy, v každom modifikovanom duálnom modeli verejnej správy platí, že časť kompetencií, ktoré svojou povahou patria do subsystému štátnej správy, je vždy delegovaná administratívno-politickým organizačným jednotkám, ktoré pôsobia v rámci subsystému územnej samosprávy (Klimovský, 2006a). Týmto sa sleduje predovšetkým dosiahnutie vyššej efektívnosti pri výkone daných kompetencií. V slovenských podmienkach stojí na vrchole tejto hierarchie vláda SR reprezentovaná Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR. Prirodzene, na rozvojovej politike sa podieľajú aj ďalšie ústredné orgány štátnej správy (zo všetkých možno spomenúť najmä Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR; Ministerstvo hospodárstva SR; či Ministerstvo životného prostredia SR), no ústredným orgánom na tomto úseku je už spomínané Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. Vo vzťahu k tvorbe rozvojovej politiky na regionálnej alebo lokálnej úrovni je potrebné zdôrazniť, že všetky orgány štátnej správy zodpovedajú (v zmysle hierarchickej zodpovednosti) za svoje aktivity priamo Ministerstvu výstavby a regionálneho rozvoja SR, vďaka čomu je nutné zaradiť tohto aktéra medzi aktérov tvorby rozvojovej politiky aj na regionálnej a lokálnej úrovni. Pokiaľ ide o ďalších aktérov tvorby rozvojovej politiky pôsobiacich na regionálnej alebo lokálnej úrovni a patriacich do subsystému štátnej správy, spomenúť je potrebné najmä obvodné úrady (a v rámci nich hlavne odbory civilnej ochrany a krízového riadenia) – zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; ďalej katastrálne úrady a správy katastra – zákon č.

162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších právnych predpisov; krajské a obvodné pozemkové úrady – zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších právnych predpisov; krajské a obvodné lesné úrady – zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších právnych predpisov; krajské školské úrady a riaditeľov škôl či školských zariadení – zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; krajské stavebné úrady – zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov; krajské úrady, obvodné úrady a stále pracoviská obvodných úradov životného prostredia – zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; krajské a obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie – zákon č. 534/2003 Z. z. o organizácií štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; úrady práce, sociálnych vecí a rodiny a ich detašované či vysunuté pracoviská – zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; inšpektoráty životného prostredia – zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; inšpektoráty Slovenskej obchodnej inšpekcie – zákon č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; inšpektoráty stavebnej inšpekcie – zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov; školské inšpekčné centrá – zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; krajské inšpektoráty Slovenskej energetickej inšpekcie a ich detašované pracoviská – zákon č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; regionálne správy ochrany prírody a krajiny, správy národných parkov a správy chránených krajinných oblastí – zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 523/2004

Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov; krajské a regionálne veterinárne a potravinové správy – zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších právnych predpisov a zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov; obvodné banské úrady – zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe v znení neskorších právnych predpisov; krajské pamiatkové úrady – zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších právnych predpisov; či pobočky Štátnej plavebnej správy – zákon č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.



Obrázok 3.1 Prvky nespoľahlivosti pri výkone verejných politík

Zdroj: Blondel – Manning, 2002.

Organizačné jednotky subsystému štátnej správy sú reprezentované úradníkmi, ktorí sú v štátnozamestnaneckom pomere, a ktorých menuje centrálna vláda alebo iná oprávnená vyššia politicko-administratívna autorita. Najmä u najvyšších štátnych úradníkov hrá rozhodujúcu rolu ich politická príslušnosť a s nástupom novej vládnej garnitúry dochádza aj k striedaniu týchto úradníkov. Tento jav je spojený s otázkou spoľahlivosti výkonu politiky, ktorá najzreteľnejšie vystupuje v prípade ministrov, teda členov vlády (obrázok 3.1). Ministerskú nespoľahlivosť možno potom definovať ako také správanie člena vlády, pri

ktorom tento člen neimplementuje, implementuje príliš pomaly, prípadne iba čiastočne implementuje tie rozhodnutia vlády, ktoré spadajú do jeho kompetencie, alebo ktorý dokonca prijíma rozhodnutia odporujúce politike danej vlády (Blondel – Manning, 2002).

Pokiaľ ide o nižších štátnych úradníkov, v západoeurópskych krajinách dochádza k ich výmene v prípade zmeny vládnej garnitúry iba výnimočne (stredoeurópske a východoeurópske krajiny sa takouto stabilitou nižších štátnych úradníkov „pochváliť" nemôžu, no aj tu dochádza postupným vývojom k štandardizácii tohto prvku systému verejnej správy – napomáha tomu jednak zlepšená legislatívna úprava a jednak permanentné skvalitňovanie administratívno-politickej organizačnej kultúry.), pretože ich pozícia má skôr administratívno-profesionálny charakter a ich hlavnou úlohou je udržiavanie plánovanej línie aktuálnej politiky a napĺňanie cieľov, ktoré príslušná politika priznáva úrovni, na ktorej pôsobia.

Z inštitucionálneho hľadiska je rola štátu a jeho orgánov obmedzovaná najmä zvyšovaním funkcií samosprávy (a špeciálne územnej samosprávy). Tento nárast je v jednotlivých štátoch diferencovaný, no napriek tomu v niektorých prípadoch vedie k stieraniu hraníc medzi federalizmom, autonómiou a samotnou decentralizáciou (Matula, 2005). To súvisí s tým, že samospráve je zverovaný výkon tých kompetencií, ktoré je nevyhnutné vykonávať verejnou mocou, no u ktorých zároveň platí, že samospráva ich môže vykonávať v rovnakej kvalite ako štát a tomuto výkonu nebránia ďalšie limity, akými sú kontrola a deľba moci či efektívnosť výkonu správy (Matula, 2004).

Samospráva a jej subsystém predstavuje v rámci systému verejnej správy výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru. Takto chápaná samospráva nie je a nemôže byť totožná so štátnou správou, a to predovšetkým vzhľadom na štátno-mocenské pôsobenie subsystému štátnej správy. Súbežne so štátnou správou sa však samospráva spolupodieľa na realizácii verejných záležitostí (Průcha, 1998) a tým aj na realizácii verejných politík na regionálnej či lokálnej úrovni. V tejto súvislosti osobitnú pozíciu zastáva najmä sféra organizačných jednotiek zaradených do subsystému územnej samosprávy. Čapková (2005) v súvislosti s existenciou týchto jednotiek poukazuje na to, že majú obmedzenejší vplyv na rozvojovú regionálnu či lokálnu politiku než centrálna vláda. Na strane druhej ale platí aj to, že tento ich vplyv je neopomenuteľný.

Základnými politicko-administratívnymi organizačnými jednotkami subsystému územnej samosprávy sú obce. Podľa čl. 3 Európskej charty miestnej samosprávy predstavuje existencia lokálnej, respektíve komunálnej územnej samosprávy realizáciu práva jej orgánov spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci vlastnej, zákonom vymedzenej kompetencie a v súlade so záujmami obyvateľov príslušnej územnej jednotky. Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené orgány výkonného alebo poradného charakteru. Všetky orgány územnej samosprávy si môžu samostatne určovať vlastnú administratívnu štruktúru, pričom prihliadať by mali predovšetkým na miestne potreby a účinné zabezpečovanie správy. Kompetencie vykonávané orgánmi územnej samosprávy majú väčšinou originálnu povahu a nemôže ich obmedziť ani zrušiť žiaden iný subjekt patriaci do systému verejnej správy s výnimkou prípadov, keď tak stanoví nejaký osobitný právny predpis. To neznamená, že na tieto orgány nemôžu byť delegované aj kompetencie originálne patriace do iných subsystémov administratívneho systému. Takáto delegácia je však možná iba na základe zákona a financovanie takto vykonávaných kompetencií musí znášať delegujúci subjekt. Pokiaľ ide o financovanie výkonu originálnych kompetencií organizačných jednotiek subsystému územnej samosprávy, to musí byť prispôsobené rozsahu kompetencií, pričom aspoň časť zdrojov by mala pochádzať z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku, respektíve sadzby môžu príslušné orgány týchto jednotiek územnej samosprávy ovplyvňovať vlastnými rozhodnutiami. Pre efektívny výkon samosprávy je potrebné, aby finančne slabšie územné jednotky mali zabezpečené dodatočné finančné zdroje prostredníctvom mechanizmov finančného vyrovnávania. Okrem toho môžu orgány územnej samosprávy získavať zdroje aj z úverov, zo štátnych dotácií či z iných vhodných zdrojov (napríklad z emitovania cenných papierov). Orgány jednotlivých územných jednotiek spolupracujú nielen so subjektmi, ktoré pôsobia na ich území, ale spolupracujú tiež navzájom medzi sebou. Formy takejto spolupráce upravuje legislatíva jednotlivých krajín, čo nevylučuje ani združovanie sa a spoluprácu medzi orgánmi územnej samosprávy v rôznych krajinách (napríklad v podobe cezhraničnej medziobecnej spolupráce).

Vnímanie lokálnej úrovne územnej samosprávy ako základného kameňa a zároveň cvičného priestoru pre demokraciu súvisí nielen s jej pozíciou v rámci vývoja zastupiteľských inštitúcií, ale zároveň vychádza z významnosti samotnej územnej samosprávy pri rozvíjaní základných myšlienok zodpovednej vlády (Smith, 1998). Legislatíva upravujúca pozíciu politicko-

administratívnych jednotiek lokálnej úrovne územnej samosprávy by preto podľa Smitha (1998) mala najmä:

- zabezpečiť rovnováhu medzi záujmami občanov, lokálnych politicko-administratívnych organizačných jednotiek i regiónu ako celku;
- nahradiť špecifické a úzko vymedzené lokálne samosprávne právomoci širšími, aby mohli jej jednotky lepšie hospodáriť so svojím majetkom a aby mohli zavádzať prvky trhového mechanizmu do svojich služieb;
- byť ľahko čitateľná a zrozumiteľná pre všetkých (i potenciálnych) aktérov tvorby akejkoľvek verejnej politiky na tejto úrovni;
- aktivovať príslušnú lokálnu politicko-administratívnu organizačnú jednotku v zmysle prebratia zodpovednosti za zabezpečovanie špecifických potrieb či prebratia ďalších právomocí, ak je to potrebné a vhodné;
- zabezpečiť, aby regionálna samospráva bola oprávnená zasahovať do vybraných záležitostí lokálnej samosprávy pri dodržaní určitých limitov a podmienok (k tomuto odporúčaniu je vhodné dodať, že v slovenských podmienkach neexistuje podľa aktuálne platnej legislatívnej úpravy medzi jednotkami regionálnej a lokálnej úrovne územnej samosprávy vzťah nadriadenosti či podriadenosti);
- zabezpečiť, aby všetky politicko-administratívne jednotky pôsobiace v rámci lokálnej úrovne územnej samosprávy boli zodpovedné voči občanom a aby rešpektovali rozmanitosť občianskych záujmov – takýto rešpekt by sa v konečnom dôsledku mal prejaviť v spokojnosti obyvateľov obcí s prácou, respektíve aktivitami lokálnych politikov (čo sa týka Slovenska, ukazuje sa, že spomínaná spokojnosť je diferencovaná a obyvatelia slovenských obcí sú skôr spokojní s prácou či aktivitami starostov než poslancov obecných zastupiteľstiev, no bez ohľadu na to je však ich spokojnosť aj vo vzťahu k starostom iba priemerná (Klimovský, 2006c);
- umožniť lokálnej samospráve získavať potrebné finančné prostriedky na poskytovanie verejných služieb;
- zaručiť, aby regionálna samospráva bola povinná konzultovať s lokálnou samosprávou všetky záležitosti, ktoré majú alebo môžu mať dopad na neskôr prijímané rozhodnutia a aktivity lokálnej samosprávy;
- umožniť politicko-administratívnym jednotkám lokálnej úrovne územnej samosprávy vzájomnú spoluprácu a to tak formou konzultácií ako aj priameho spolupodieľania sa na riešení určitých problémov.

Každá obec je reprezentovaná niekoľkými orgánmi. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že rozhodujúcu pozíciu v obciach európskych krajín zvyčajne zastáva obecný rozhodovací orgán kolektívneho charakteru (najčastejšie označovaný ako obecná rada alebo obecné zastupiteľstvo), ktorý je dopĺňaný individuálnym zástupcom obce (najčastejšie označovaným ako starosta) s výkonnými právomocami. Okrem týchto základných orgánov pôsobia v obciach aj ďalšie orgány výkonného alebo poradného charakteru.

Územná samospráva na úrovni obcí (komunálna, respektíve lokálna samospráva) sa na Slovensku riadi predovšetkým ustanoveniami Ústavy SR (ústavný zákon č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších právnych predpisov), zákona o voľbách do orgánov samosprávy obce (zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obce v znení neskorších právnych predpisov) a zákona o obecnom zriadení (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov). Obec sa podľa uvedených právnych predpisov chápe ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR (právnická osoba), ktorý združuje osoby majúce na jej území trvalý pobyt, a ktorý samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými prostriedkami. Základnou úlohou každej obce je zabezpečovať starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Na obec možno zákonom preniesť výkon niektorých úloh štátnej správy (takýto výkon koordinuje a kontroluje vláda SR). Obce v rámci delegovanej štátnej správy pôsobia napríklad na úseku vedenia matrík (matričné úrady sú zriadené v 974 obciach, mestách či mestských častiach).

Národná rada SR môže vždy k 1. januáru vyhlásiť na návrh vlády SR, ktorú o to požiadala dotknutá obec, za mesto tú obec, ktorá spĺňa niekoľko kritérií (je administratívnym, hospodárskym a kultúrnym centrom, prípadne centrom cestovného ruchu alebo kúpeľným miestom; zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; je spojená s okolitými obcami dopravným spojením; v časti svojho územia má mestský charakter zástavby; má aspoň 5.000 obyvateľov). Vo výnimočných a odôvodnených prípadoch možno splnenie niektorých z týchto kritérií odpustiť. Platí pri tom, že postavenie hlavného mesta SR (Bratislava) a miest s populáciou prekračujúcou 200.000 obyvateľov (v SR sa to týka iba mesta Košice) upravujú osobitné právne predpisy.

Obyvateľom obce je tá osoba, ktorá má na jej území trvalý pobyt. Z postavenia osoby ako obyvateľa určitej obce vyplývajú tejto osobe viaceré oprávnenia. Azda najdôležitejším z nich je oprávnenie takejto osoby zúčastňovať sa na samospráve obce. Znamená to teda, že

obyvatelia obce majú právo: voliť orgány samosprávy obce a sami sa tiež uchádzať o zvolenie do takéhoto orgánu; hlasovať prostredníctvom miestneho (lokálneho) referenda o dôležitých otázkach života a rozvoja obce; zúčastňovať sa na verejných zhromaždeniach obce, ako aj na zasadnutiach obecného zastupiteľstva; obracať sa so svojimi podnetmi na orgány obce a pod.

Okrem toho majú obyvatelia obcí možnosť participovať v rámci procesu tvorby politiky na komunálnej úrovni aj prostredníctvom iných, legislatívne predpokladaných inštitútov. Spomenúť možno najmä právo oboznámiť sa s predmetom rokovania obecného zastupiteľstva, právo požiadať o vystúpenie počas zasadnutia obecného zastupiteľstva, právo obracať sa s podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, právo obvyklým spôsobom využívať obecné zariadenia či majetok obce, právo požadovať pomoc od obce v čase náhlej núdze, možnosť členstva v komisiách obce a podobne. Zároveň platná legislatíva explicitne poveruje poslancov obecného zastupiteľstva informovaním ich voličov o činnosti obecného zastupiteľstva.

Každý obyvateľ obce je povinný chrániť majetok obce a životné prostredie, pomáhať pri udržiavaní poriadku v obci a tiež poskytovať svoju osobnú pomoc pri likvidácii a na odstraňovaní následkov živelnej pohromy alebo havárie v obci. Na oplátku mu je obec povinná poskytnúť nevyhnutnú a okamžitú pomoc v jeho náhlej núdzi.

Dôležitým ustanovením pre politické vzťahy na lokálnej úrovni je to, že existujú aj ďalšie osoby s právom podieľať sa na samospráve obce (nepatrí im však právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obce, ako aj právo hlasovania v miestnom referende). Ide pritom o osoby, ktoré: majú na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platia miestnu daň či miestny poplatok; sú v obci prihlásené na prechodný alebo dlhodobý pobyt; prípadne majú v obci čestné občianstvo.

Základnými orgánmi obce sú:

- obecné zastupiteľstvo (v prípade miest mestské zastupiteľstvo a v prípade mestských častí miestne zastupiteľstvo) – zastupiteľský a kolektívny orgán, ktorý je najvyšším rozhodujúcim orgánom obce;
- starosta (v prípade miest primátor a v prípade mestských častí starosta mestskej časti) – najvyšší výkonný orgán obce.

Popri nich pôsobí v každej obci tiež: obecný úrad (v mestách mestský úrad) – výkonný orgán obecného zastupiteľstva a starostu; hlavný kontrolór – orgán nestrannej a nezávislej kontroly zameraný najmä na zákonnosť činnosti obce, hospodárenie obce a nakladanie obce s jej majetkom a majetkovými právami; a zástupca starostu.

Obecné zastupiteľstvo však môže navyše fakultatívne zriadiť alebo zrušiť (podľa špecifických potrieb obce) stále alebo dočasné (ad hoc) výkonné, kontrolné či poradné orgány obce. Ide najmä o nasledujúce orgány obecnej samosprávy: prednosta obecného úradu; útvar hlavného kontrolóra; obecná rada; komisie obecného zastupiteľstva; a obecná polícia.

Mestá, respektíve mestské zastupiteľstvá majú navyše právo zriaďovať vo svojich mestských častiach výbory.

Obce však zriaďujú, či už v pozícii samosprávneho subjektu alebo subjektu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, aj ďalšie subjekty, napríklad obecné či mestské archívy, obecné či mestské hasičské zbory alebo protipožiarne hliadky, vybrané druhy škôl a školských zariadení, vybrané druhy zdravotníckych zariadení, rôzne vlastné rozpočtové a príspevkové organizácie a podobne.

V rámci normotvornej činnosti môžu obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a to tak pri výkone samosprávnych funkcií, ako aj pri výkone delegovanej štátnej správy (všeobecne záväzné nariadenia vydávané v rámci výkonu samosprávy majú vyššiu právnu silu). Ak vydávajú všeobecne záväzné nariadenia pri výkone štátnej správy, môžu tak konať iba na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach.

Ďalším typom politicko-administratívnych organizačných jednotiek subsystému územnej samosprávy sú regióny (v európskych krajinách sa takéto regióny označujú rôznymi názvami, napríklad provincie, oblasti, kraje, župy, vojvodstvá a podobne). Tieto jednotky pôsobia na úrovni, ktorá tvorí akýsi medzistupeň medzi lokálnou úrovňou a národnou úrovňou.Dôvodov pre existenciu regionálnej úrovne územnej samosprávy je viacero, no najčastejšie spomínaným a uvádzaným je skutočnosť, že politicko-administratívna realita vyvoláva existenciu problémov, ktoré svojou povahou nie sú pre štát prioritné, no ktoré zároveň presahujú hranice i možnosti politicko-administratívnych jednotiek vytvorených na najnižšej, teda lokálnej úrovni.

Tak ako tomu bolo v prípade lokálnej úrovne územnej samosprávy, aj jej regionálna úroveň má vo vyspelých krajinách rôznorodú podobu. Takmer vo všetkých týchto krajinách však existujú na tejto úrovni územnej samosprávy dva hlavné orgány. Prvý a základný predstavuje regionálny rozhodovací orgán (teda akýsi regionálny parlament – zriedkavou nie je situácia, pri ktorej veľkú časť členov regionálnych parlamentov tvoria komunálni politici, teda starostovia alebo členovia obecných rozhodovacích orgánov, a takáto situácia zodpovedá aj slovenským podmienkam), ktorého hlavnou úlohou je rozhodovanie o všetkých závažných otázkach týkajúcich sa regionálnej úrovne územnej samosprávy v príslušnom obvode a zároveň prijímanie rôznych opatrení, ktoré pomáhajú udržiavať žiaduci stav alebo, naopak, odstraňujú nežiaduci stav a snažia sa navodzovať stav žiaduci. Tým druhým orgánom je najvyšší regionálny exekutívny orgán. V niektorých krajinách má charakter monokratický (ide o osobu, ktorá riadi a zodpovedá za výkon rozhodnutí regionálneho rozhodovacieho orgánu, pričom sama môže disponovať niektorými kompetenciami), v iných kolegiátny (ide o kolektív osôb – najčastejšie vyberaných spomedzi členov regionálneho rozhodovacieho orgánu – pričom tento kolektív má vždy aj vlastné rozhodovacie právomoci).

Zákonom o samospráve vyšších územných celkov (zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších právnych predpisov), ktorý bol prijatý v júli 2001 boli k 1. januáru 2002 vytvorené na území SR nielen vyššie územné celky ako územno-správne jednotky, ale i regionálna samospráva, teda samospráva na úrovni vyšších územných celkov. Ďalšími základnými právnymi predpismi, ktorými sa orgány regionálnej územnej samosprávy riadia popri spomínanom právnom predpise, sú Ústava SR a zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov (zákon č. 303/2001Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších právnych predpisov). Ustanovenia uvedených právnych predpisov charakterizujú samosprávny kraj (legislatívne tiež nazývaný ako vyšší územný celok) ako samostatný územný samosprávny a správny celok SR, ktorého územný obvod je zhodný s územným obvodom kraja. Ide o právnickú osobu, ktorá samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, pričom zabezpečuje a chráni práva i záujmy svojich obyvateľov. Samosprávny kraj sa pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj zvereného územia i o potreby svojich obyvateľov.

Obyvateľom samosprávneho kraja je každý, kto má trvalý pobyt v obci nachádzajúcej sa na jeho území. Obyvateľ samosprávneho kraja disponuje právom podieľať sa na jeho

samospráve, a to predovšetkým prostredníctvom uplatnenia volebného práva (tak aktívneho, ako aj pasívneho) pri voľbe zastupiteľstva samosprávneho kraja a predsedu samosprávneho kraja, hlasovania v referende realizovanom na úrovni samosprávneho kraja, účasti na zasadnutiach zastupiteľstva samosprávneho kraja a podávania podnetov, sťažností či iných podaní na príslušné orgány samosprávneho kraja.

Podieľať sa na výkone regionálnej samosprávy (s výnimkou uplatnenia práva voliť a byť volený do jej orgánov, ako aj práva hlasovať v referende samosprávneho kraja) majú aj ďalšie osoby s právom podieľať sa na samospráve samosprávneho kraja. Ide o osoby, ktoré na území príslušného samosprávneho kraja: majú nehnuteľný majetok; sú prihlásené na prechodný pobyt; prípadne majú ako cudzinci povolený dlhodobý pobyt.

Základnými samosprávnymi orgánmi samosprávneho kraja sú:

- zastupiteľstvo samosprávneho kraja – kolektívny rozhodovací zbor;
- predseda samosprávneho kraja – výkonný a rozhodovací orgán, ktorý zastupuje samosprávny kraj navonok.

Okrem toho sa v každom samosprávnom kraji zriaďujú aj tieto orgány: úrad samosprávneho kraja – orgán zabezpečujúci administratívne a organizačné záležitosti orgánov samosprávneho kraja; riaditeľ úradu samosprávneho kraja – orgán stojaci na čele úradu samosprávneho kraja a zodpovedajúci za jeho fungovanie; hlavný kontrolór – orgán nezávislej a nestrannej kontroly zákonnosti činnosti samosprávneho kraja, hospodárenia samosprávneho kraja, ako aj nakladania s vlastným majetkom a majetkovými právami; útvar hlavného kontrolóra – orgán zabezpečujúci odborné, administratívne a organizačné záležitosti týkajúce sa riadneho plnenia úloh zo strany hlavného kontrolóra; mandátová komisia zastupiteľstva samosprávneho kraja; finančná komisia zastupiteľstva samosprávneho kraja. Popri týchto orgánoch môže samosprávny kraj rozhodnúť aj o zriadení ďalších orgánov. Ide najmä o iné komisie zastupiteľstva samosprávneho kraja.

Samosprávne kraje však zriaďujú, či už v pozícii samosprávneho subjektu alebo subjektu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, aj ďalšie subjekty, napríklad archívy samosprávnych krajov, vybrané druhy škôl a školských zariadení, vybrané druhy zdravotníckych zariadení, rôzne vlastné rozpočtové a príspevkové organizácie a podobne.

V rámci normotvornej činnosti môžu samosprávne kraje vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a to tak pri výkone samosprávnych funkcií, ako aj pri výkone delegovanej štátnej správy (všeobecne záväzné nariadenia vydávané v rámci výkonu samosprávy majú vyššiu právnu silu). Ak vydávajú všeobecne záväzné nariadenia z pozície orgánu vykonávajúceho delegovanú štátnu správu, môžu tak konať iba na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach.

Okrem samosprávnych aktérov pôsobiacich na lokálnej alebo regionálnej úrovni v rámci štruktúr územnej samosprávy je nutné hovoriť aj o aktéroch, ktorí majú samosprávny charakter, no ktorí zároveň patria do štruktúr záujmovej samosprávy alebo špeciálnej samosprávy.

Záujmová samospráva nepredstavuje ucelený, vnútorne usporiadaný systém či jednoznačne právno-politický inštitút. Do tohto pojmu sa zaraďujú všetky inštitúcie, ktoré svoju existenciu odvodzujú od združovacieho práva, a ktoré spája konkrétny spoločenský záujem. Základným prvkom je samosprávny spôsob ich vnútornej činnosti a úsilie o väčšiu či menšiu účasť na organizácii spoločenského a politického života (Škultéty, P. a kol., 2002). Takéto chápanie záujmovej samosprávy možno označiť ako širšie, pretože zahŕňa nielen subjekty, ktoré patria do systému verejnej správy, ale všetky subjekty, u ktorých sa vyskytuje niektorý z samosprávnych prvkov (okrem územného prvku). V tejto súvislosti preto možno hovoriť aj o záujmovej samospráve v užšom zmysle slova – teda o záujmovej samospráve ako o časti systému verejnej správy.

Vychádzajúc z uvedeného platí, že hlavnou kategóriou záujmovej samosprávy v užšom zmysle slova sú profesijné inštitúcie (zvyčajne nazývané ako profesijné komory, prípadne stavovské organizácie), ktoré vznikajú a pôsobia ex lege a spravidla majú povinné členstvo, na ktoré sa viaže výkon určitých funkcií (Škultéty, P. a kol., 2002) či povolaní. V. Sládeček (2005) k tomu dodáva, že ide zvyčajne o takzvané slobodné povolania. Vďaka svojej povahe a významnosti, ktorú im priznáva aj zákonodarca sú súčasťou systému verejnej správy, pretože regulujú výkon funkcií alebo povolaní v tej ktorej oblasti. Navyše, je to práve spomínaná obligatórnosť členstva, ktorá ich odlišuje od iných, dobrovoľných či dokonca voľných združení. Ak totiž osoba nesplní podmienku členstva a nezaregistruje sa u danej profesiovej inštitúcie, legálne nemôže vykonávať príslušnú funkciu alebo povolanie. Ich veľkou výhodou je, že unifikujú postupy pri výkone danej funkcie či povolania a zároveň sa starajú o to, aby ich členovia dodržiavali štandardy, na ktorých sa dohodnú, prípadne, ktoré sú

určené právnymi predpismi. V prípade, že niektorý z ich členov tieto štandardy nedodržiava, prípadne ak iným spôsobom poškodzuje meno vlastnej profesijnej komory, následkom môže byť až strata členstva a teda i strata možnosti výkonu samotnej funkcie alebo povolania.

V SR existuje niekoľko profesijných komôr, ktorých vznik je naviazaný na zákon, a ktoré sú neodmysliteľnou súčasťou administratívneho systému. Zo všetkých možno z hľadiska vplyvu na tvorbu rozvojovej politiky na lokálnej či regionálnej úrovni spomenúť najmä nasledujúce štyri profesijné komory (každá z týchto stavovských organizácií má vlastné orgány a nezriedka i vlastné regionálne štruktúry – napríklad Slovenská obchodná a priemyselná komora má zriadených deväť regionálnych komôr, ktoré sídlia v nasledujúcich mestách: Banská Bystrica, Bratislava, Košice, Lučenec, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava a Žilina, pričom ich pôsobnosť sa viaže na príslušných región):

- Slovenská obchodná a priemyselná komora (so sídlom v Bratislave) – zákon č. 9/1992 Zb. o obchodných a priemyselných komorách v znení neskorších právnych predpisov;
- Slovenská komora architektov (so sídlom v Bratislave) – zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a o autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších právnych predpisov;
- Slovenská komora stavebných inžinierov (so sídlom v Bratislave) – zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a o autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších právnych predpisov;
- Slovenská živnostenská komora (so sídlom v Žiline) – zákon č. 126/1998 Z. z. o Slovenskej živnostenskej komore a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov.

Špeciálna samospráva sa v rámci subsystému samosprávy v slovenských podmienkach objavuje predovšetkým v súvislosti s existenciou administratívnych špecifík, ktoré sa týkajú školstva. I preto sa niekedy označuje ako školská samospráva či akademická samospráva. Toto označenie je však zužujúce, pretože do sféry špeciálnej samosprávy možno v súčasnosti zarátať aj sudcovskú samosprávu, respektíve samosprávu súdnictva. Hlavným špecifikom, ktoré túto formu samosprávy odlišuje od územnej i záujmovej, je to, že vlastný subjekt samosprávy, ktorý je nesamosprávnym prvkom podliehajúcim výkonu štátnej správy, prípadne územnej samosprávy, obsahuje v rámci vlastnej štruktúry orgán alebo orgány, ktoré v niektorých záležitostiach vykonávajú samosprávu. Ide teda o inštitúcie, ktoré sú samosprávne iba čiastočne (Sládeček, V., 2005).

Zameriavajúc sa na tvorbu rozvojovej politiky na lokálnej či regionálnej úrovni je potrebné zdôrazniť, že relevantnými aktérmi sú predovšetkým subjekty patriace do školskej či akademickej samosprávy. Táto sa pri tom realizuje na dvoch úrovniach. Prvou úrovňou sú vysoké školy a univerzity a druhú úroveň predstavuje takzvané regionálne školstvo, teda predovšetkým základné a stredné školy.

Základom akademickej samosprávy verejnej vysokej školy v súlade so zákonom o vysokých školách (zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov) je jej akademická obec, ktorá je tvorená zamestnaneckou časťou, do ktorej patria vysokoškolskí učitelia, výskumní pracovníci (ktorí sú s danou vysokou školou v pracovnom pomere) a ďalší zamestnanci vysokej školy (ak tak určí štatút vysokej školy); a študentskou časťou, ktorú tvoria študenti danej vysokej školy. Orgány akademickej samosprávy si verejná vysoká škola zriaďuje povinne do šiestich mesiacov od svojho zriadenia. Orgánmi akademickej samosprávy verejnej vysokej školy sú: akademický senát; rektor; vedecká rada alebo umelecká rada; a disciplinárna komisia pre študentov.

Akademická samospráva sa realizuje aj na úrovni fakúlt. Platí pri tom, že novozriadená fakulta je povinná do šiestich mesiacov odo dňa zriadenia ustanoviť vlastné orgány akademickej samosprávy. Základom tejto samosprávy je akademická obec, ktorá má analogické charakteristiky, ako akademická obec verejnej vysokej školy. Medzi orgány akademickej samosprávy fakulty patria: akademický senát; dekan; vedecká rada alebo umelecká rada; a disciplinárna komisia pre študentov.

Školskú samosprávu, respektíve samosprávu na úrovni regionálneho školstva v súlade so zákonom o štátnej správe v školstve a školskej samospráve (zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov) vykonávajú tieto orgány: rada školy alebo rada školského zariadenia; obecná školská rada; územná školská rada; a žiacka školská rada.

Medzi politických a administratívnych aktérov tvorby verejných politík je potrebné zaradiť aj verejnoprávne korporácie, ktoré stoja mimo subsystému štátnej správy i subsystému samosprávy. Podľa Škultétyho (2002) možno pod pojmom korporácia rozumieť zákonom upravené združenie osôb, ktoré je zriadené za účelom sledovania určitého cieľa. Na rozdiel od iných foriem združení majú korporatívne združenia právnu subjektivitu, ktorá je odlišná od

právnej subjektivity združených subjektov. Na to, aby nejaká korporácia mohla byť považovaná za verejnoprávnu korporáciu, musí dôjsť k splneniu niekoľkých kritérií: verejnoprávne korporácie vznikajú na základe prejavenej vôle zákonodarcu; verejnoprávne korporácie vznikajú priamo zo zákona alebo z rozhodnutia príslušného a kompetentného orgánu verejnej správy (na základe zákona); verejnoprávne korporácie sú financované čiastočne alebo úplne z verejných rozpočtov; verejnoprávne korporácie nielen sledujú verejnoprospešné ciele, ale navyše aj reálne poskytujú verejné služby; verejnoprávne korporácie disponujú určitými prvkami verejnej moci. Veľmi podobne vymedzuje verejnoprávne korporácie napríklad i Průcha (1998). Zdôrazňuje predovšetkým ich samosprávne postavenie a personálnu zložku. Verejnoprávne korporácie sú podľa neho zamerané na dosahovanie určitých cieľov pri realizácii verejného záujmu, pričom majú priznanú právnu subjektivitu a ich pôsobenie je aprobované štátom. Z organizačného hľadiska je podstatné, že orgány verejnoprávnych korporácií sa väčšinou už ďalej nečlenia na nižšie organizačné zložky, z čoho vyplýva, že orgány verejnoprávnych korporácií majú relatívne samostatnú pozíciu, ktorá je ohraničená výlučne legislatívnym rámcom danej verejnoprávnej korporácie. Aj keď sa verejnoprávne korporácie zriaďujú zákonom a svoju subjektivitu v určitom zmysle odvodzujú od štátu, vystupujú vždy vo svojom mene (aj to aj v prípade, že ich v konkrétnom prípade zastupuje ich orgán), vo sfére vlastných kompetencií a za účelom dosiahnutia verejného záujmu, ktorý je však v ich prípade určený voľnejšie, ako je tomu v prípade štátnej správy.

Podľa Teja (2002) možno verejnoprávne korporácie členiť z organizačno-vecného hľadiska do štyroch veľkých skupín: finančno-ekonomické verejnoprávne korporácie (rôzne verejné organizácie pôsobiace vo sfére poisťovníctva a bankovníctva); kontrolné verejnoprávne korporácie (verejné kontrolné organizácie); kultúrne verejnoprávne korporácie (rôzne verejné kultúrne ustanovizne); vzdelávacie a vedecko-výskumné verejnoprávne korporácie (verejné univerzity alebo vysoké školy a výskumné ústavy či inštitúty).

Verejnoprávne korporácie zasahujú svojimi aktivitami hlavne do tvorby politiky na národnej úrovni. Na regionálnej alebo lokálnej úrovni vystupujú často rôzne kultúrne verejnoprávne korporácie (vhodným príkladom sú rôzne regionálne a obecné divadlá alebo knižnice). Významnú funkciu vo vzťahu k regionálnej a lokálnej úrovni politiky zohráva aj skupina kontrolných verejnoprávnych korporácií, ktorá má síce zvyčajne celoštátny dosah, no v rámci svojej kontrolnej aktivity kontroluje aj aktivity organizačných jednotiek pôsobiacich v rámci

regionálnej i lokálnej štátnej správy a samosprávy. V neposlednom rade je však v súvislosti s rozvojovou politikou na regionálnej a lokálnej úrovni potrebné spomenúť aj vzdelávacie a vedecko-výskumné verejnoprávne korporácie a spomedzi nich predovšetkým verejné vysoké školy a štátne vysoké školy. Na Slovensku v súčasnosti pôsobí 20 verejných vysokých škôl: Akadémia umení (Banská Bystrica), Ekonomická univerzita (Bratislava), Katolícka univerzita (Ružomberok), Prešovská univerzita (Prešov), Slovenská poľnohospodárska univerzita (Nitra), Slovenská technická univerzita (Bratislava), Technická univerzita (Košice), Technická univerzita (Zvolen), Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka (Trenčín), Trnavská univerzita (Trnava), Univerzita Jánosa Selyeho (Komárno), Univerzita Komenského (Bratislava), Univerzita Konštantína Filozofa (Nitra), Univerzita Mateja Bela (Banská Bystrica), Univerzita Pavla Jozefa Šafárika (Košice), Univerzita sv. Cyrila a Metoda (Trnava), Univerzita veterinárskeho lekárstva (Košice), Vysoká škola múzických umení (Bratislava), Vysoká škola výtvarných umení (Bratislava) a Žilinská univerzita (Žilina) (zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov); a 3 štátne vysoké školy: Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika (Liptovský Mikuláš), Akadémia Policajného zboru (Bratislava) a Slovenská zdravotnícka univerzita (Bratislava) (zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov). Každá z nich zohráva dôležitú rolu a to hlavne z hľadiska rozvoja ľudských zdrojov, pričom ich regionálny význam z hľadiska rozvojovej politiky je nepopierateľný. V tomto kontexte poukazuje napríklad autorská dvojica Valenčáková a Žigová (2005) na to, že vysoké školy (respektíve univerzity) patria k najdôležitejším aktérom znalostnej ekonomiky, pričom výrazne ovplyvňujú ekonomický rast.. Ako ďalej uvádzajú, znalosti, schopnosti a učenie sú považované za charakteristiky, ktoré definujú modernú ekonomiku a predstavujú zdroje konkurenčných výhod. Univerzity tak vytvárajú nové znalosti a šíria ich predovšetkým do tých regiónov, kde pôsobia. Prirodzene, toto konštatovanie nemožno absolutizovať. Ako napríklad dokazuje Rehák (2005), univerzity jednak nepredstavujú pre podniky tých najdôležitejších partnerov a jednak neplatí automaticky to, že situovanie univerzity do ekonomicky zaostalého regiónu predstavuje nevyhnutne dobrý príklad nástroja smerujúceho k rozvoju tohto regiónu.

Čo sa týka regionálneho školstva (predovšetkým stredných škôl, medzi ktoré sa zaraďujú v slovenských podmienkach predovšetkým gymnáziá, stredné odborné školy, konzervatóriá, stredné odborné učilištia, združené stredné školy, učilištia a strediská praktického

vyučovania), tieto predstavujú, podobne ako univerzity, skupinu aktérov tvorby rozvojovej politiky s významným dopadovým potenciálom na regionálnej i lokálnej úrovni. Na tomto mieste však podľa Želinského (2006) vystupuje do popredia potreba zosúladenia rozvojovej regionálnej politiky s regionálnou školskou politikou.

Administratívno-politický systém zahŕňa aj ďalšie subjekty, ktoré nemožno jednoznačne zaradiť ani k jednému z uvedených subsystémov. Ide pri tom predovšetkým o rôzne poradné orgány, ktoré pôsobia pri orgánoch štátnej správy, samosprávy či verejnoprávnych korporácií.

Poradné orgány sú špecifické tým, že vo väčšine prípadov záleží iba na konkrétnom orgáne patriacom do jedného z troch základných subsystémov verejnej správy, či sa rozhodne poradný orgán kreovať alebo nie. Prirodzene, existujú aj obligatórne poradné orgány, no väčšina poradných orgánov má fakultatívny charakter (fakultatívne poradné orgány). Z hľadiska ich formy možno rozdeliť tieto orgány na kolektíve poradné orgány (rôzne rady či komisie) a individuálne poradné orgány (napríklad splnomocnenci vlády či poradcovia rôznych funkcionárov).

S pôsobením poradných orgánov súvisia dva základné problémy. Po prvé, u mnohých z nich sa uplatňuje princíp temporality a účelnosti, čo znamená, že ak problém, kvôli ktorému vznikli, zanikol, zanikajú spolu s ním. Druhým problémom je ich závislosť od aktuálnej politickej kultúry, pretože politicko-administratívne autority k nim pristupujú často rozdielne a to nielen v čase, ale i v priestore. Bez ohľadu na uvedené však platí, že poradné orgány sú, respektíve môžu byť významným spolupôsobiacim subjektom pri tvorbe akejkoľvek verejnej politiky.

Ak sa hovorí o aktuálnych slovenských podmienkach, potom platí, že vláda SR má právo menovať a odvolávať splnomocnencov, ktorým zároveň určuje aj ich oprávnenia. Súčasná vláda SR menovala viacerých splnomocnencov, no z hľadiska rozvojovej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni sú najdôležitejší títo: Splnomocnenec vlády SR pre rómske komunity; Splnomocnenec vlády SR pre informačnú spoločnosť; Splnomocnenec vlády SR pre územnú samosprávu; Hlavný hraničný splnomocnenec SR; Splnomocnenec vlády SR pre vodohospodárske otázky na hraničných vodách s Maďarskou republikou, Ukrajinou, Rakúskou republikou a Českou republikou; a Splnomocnenec vlády SR pre výstavbu a prevádzku Sústavy vodných diel Gabčíkovo – Nagymaros. Okrem toho môže vláda zriaďovať kolektívne poradné orgány, ktoré majú charakter rád, a ktoré plnia vo vzťahu k nej

predovšetkým koordinačné, konzultačné či odborné úlohy. Na čele týchto rád sú členovia vlády alebo štátni tajomníci a vláda schvaľuje aj ich štatúty. Stálymi kolektívnymi poradnými orgánmi, ktoré nesporne hrajú dôležitú rolu aj vo sfére rozvojovej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni a to predovšetkým z hľadiska prípravy strategických dokumentov, sú: Hospodárska rada vlády SR; Legislatívna rada vlády SR; a Rada vlády SR pre vedu a techniku. Popri týchto stálych kolektívnych poradných orgánov pri vláde SR v súčasnosti pôsobia aj ďalšie rady. Z hľadiska rozvojovej politiky na regionálnej a lokálnej úrovni najdôležitejšie funkcie plnia: Hospodárska a sociálna rada; Komisia pre vedomostnú spoločnosť; Rada vlády SR pre regionálnu politiku a dohľad nad štrukturálnymi operáciami; Rada vlády SR pre trvalo udržateľný rozvoj; Rada vlády SR pre verejnú správu; a Výbor vlády SR pre obnovu a rozvoj Vysokých Tatier.

Prirodzene, poradné orgány si zriaďujú aj miestne orgány štátnej správy (napríklad podľa smernice Ministerstva vnútra SR č. SVS-202-2007/09313, ktorou sa vydáva Vzorový organizačný poriadok obvodného úradu, si poradné orgány môžu zriaďovať prednostovia obvodných úradov, pričom množstvo a zameranie týchto poradných orgánov závisí od ich vlastnej potreby) i orgány samosprávy (napríklad primátor mesta môže disponovať zborom poradcov, ktorí mu pomáhajú pri výkone jeho funkcie). A práve takéto poradné orgány by mali zohrávať dôležitú rolu pri tvorbe rozvojovej politiky na regionálnej i lokálnej úrovni, pretože spôsob ich kreovania nie je striktne legislatívne limitovaný a v ich štruktúra môže jednoznačne prevažovať prvok odbornosti nad prvkom straníckej príslušnosti.

3.2 Ostatní aktéri tvorby rozvojovej politiky

Prirodzene, popri politických a administratívnych aktéroch, do tvorby rozvojovej politiky na regionálnej alebo lokálnej úrovni zasahujú aj ďalší aktéri. K tomuto Ellwein (1986) poznamenáva, že lokálna i regionálna úroveň tvorby politiky môže byť zjednodušená a prijateľnejšia pre občanov, ak príslušníci politickej elity na týchto úrovniach pochopia, že nie sú jedinými aktérmi riadenia a určovania smeru ďalšieho vývoja. Ide pritom o rozsiahlu skupinu veľmi rozdielnych subjektov, z ktorých je vhodné uviesť predovšetkým podniky (niekedy súhrne označované aj ako firmy), masmédiá a organizácie občianskeho sektora.

Pod podnikmi možno rozumieť ziskovo orientované subjekty, ktoré svojou aktivitou sledujú dosiahnutie zisku. Ich aktivita, prejavujúca sa predovšetkým v produkcii, môže mať výrobný

alebo nevýrobný charakter. Ďalšou podstatnou črtou týchto subjektov je skutočnosť, že výsledky svojej produkcie (teda výrobky či služby) ponúkajú ako tovary prostredníctvom trhu buď priamo spotrebiteľom, alebo iným podnikom, ktorých cieľom je sprostredkovanie transferu výrobkov alebo služieb od ich producentov k spotrebiteľom. Bez ohľadu na to, komu ponúkajú svoje výrobky alebo služby, podniky sú vždy, ako zdôrazňujú napríklad Šebová a Žárska (2006), previazané s príslušnou lokalitou, respektíve s príslušným regiónom.

Vzhľadom na to, že podniky vytvárajú v ekonomicky vyspelých krajinách rozhodujúci počet pracovných miest, ich požiadavky zohrávajú nezastupiteľnú rolu pri tvorbe rozvojovej politiky, a to tak na lokálnej ako aj regionálnej úrovni. Nemenej dôležitou skutočnosťou je i to, že podniky svojimi produktmi pomáhajú uspokojovať potreby občanov a v konečnom dôsledku i štátu samotného. Na tomto mieste sa, samozrejme, vynárajú otázky týkajúce sa spôsobu formulácie požiadaviek, respektíve spôsobu reprezentovania podnikov v tomto procese. Skôr než by ktokoľvek pristúpil k hľadaniu odpovedí na tieto otázky, musí si uvedomiť, že odlišnosti, ktoré existujú medzi jednotlivými podnikmi, sú natoľko výrazné a závažné, že nie je možné ich požiadavky (v rámci procesu tvorby politiky), jednoducho, unifikovať. Okrem už spomínaného a pomerne všeobecného členenia firiem na výrobné a nevýrobné (teda na tie, ktorých produkciu tvoria výrobky a tie, ktorých produktmi sú služby), možno na podniky nazerať aj z iných hľadísk. Zo všetkých možno uviesť najmä veľkostné hľadisko, odvetvové hľadisko a hľadisko sféry vplyvu.

Pri využití veľkostného hľadiska možno podniky členiť na malé, stredné a veľké. Platí pritom, že využiť možno hneď niekoľko kritérií: počet zamestnancov, počet prevádzok, objem produkcie či výšku zisku. Odvetvové hľadisko umožňuje rozlíšiť podniky, ktoré sa venujú poľnohospodárstvu, priemyslu, obchodu či poskytovaniu služieb. V rámci takto široko koncipovaných sfér je možné jednotlivé podniky ešte ďalej odlišovať, napríklad v rámci podnikov, ktoré sa venujú priemyslu, možno od seba oddeliť podniky, ktoré sa orientujú na získavanie surovín (napríklad banské podniky, ropné podniky či podniky venujúce sa ťažbe dreva), podniky, ktoré tieto suroviny spotrebúvajú (napríklad podniky vyrábajúce elektrickú energiu) a podniky, ktoré sú zamerané na spracovanie získaných surovín (napríklad farmaceutické podniky, nábytkárske podniky či automobilové podniky). Pokiaľ ide o hľadisko sféry vplyvu, na tomto mieste možno hovoriť o podnikoch, ktoré majú:

- lokálny charakter – zväčša ide o malé podniky nevýrobného charakteru, ktorých zamestnanci pochádzajú z určitej lokality a produkcia ktorých smeruje predovšetkým k spotrebiteľom obývajúcim danú lokalitu;
- regionálny charakter – ide väčšinou o malé alebo stredne veľké podniky, ktorých produkcia je určená pre trh nejakého regiónu, pričom ich sídla i prevádzky sa najčastejšie nachádzajú v socio-ekonomickom centre tohto regiónu;
- národný charakter – takýto charakter majú takmer všetky veľké podniky, ktoré sa zvyknú situovať do populačne väčších sídel a ktorých produkcia smeruje na väčšinu regionálnych i lokálnych trhov v rámci danej krajiny;
- nadnárodný charakter – ide o veľké podniky so zastúpením vo viacerých krajinách (od takýchto podnikov je potrebné odlíšiť podniky, ktoré síce pôsobia vo viacerých krajinách, no ich charakter je lokálny alebo regionálny, pretože v takomto prípade ide o podniky, ktoré sa nachádzajú v prihraničných regiónoch či lokalitách a ktoré síce svojou aktivitou prekračujú štátne hranice, no ich vplyv nepresahuje daný región či lokalitu), ktoré sa snažia využívať konkurenčné výhody krajín, v ktorých majú svoje zastúpenie (napríklad tým, že svoje sídla umiestňujú do krajín, ktoré majú propodnikateľsky orientovanú daňovú politiku a, naopak, svoje výrobné prevádzky situujú do tých krajín, v ktorých existuje lacná pracovná sila či vhodná surovinová základňa), a ktoré dokážu ovplyvňovať tvorbu politiky zo strany centrálnych vlád viacerých krajín.

V súvislosti s takto vymedzeným charakterom podnikov možno konštatovať, že jednotlivé podniky sa od seba odlišujú možnosťami vstupu do procesu tvorby verejnej politiky na jednotlivých úrovniach politiky. Pre lokálnu i regionálnu úroveň politiky je typické, že podniky nadnárodného charakteru ich ovplyvňujú iba zriedkavo. Na druhej strane stoja malé a stredné podniky s lokálnym alebo regionálnym charakterom, ktoré sú s uvádzanými úrovňami politiky často prepojené aj personálne – hlavne v tých prípadoch, keď miestni podnikatelia, respektíve vlastníci takýchto podnikov, vstupujú do politiky na týchto dvoch úrovniach politiky. Okrem toho tieto podniky svojimi aktivitami ovplyvňujú zásadným spôsobom možnosti rozvoja a napredovania daných regiónov či lokalít, čo v konečnom dôsledku znamená, že lokálni i regionálni politici musia brať do úvahy aj požiadavky týchto podnikov (napríklad pri určovaní sadzieb miestnych daní a poplatkov či pri riešení rôznych iných problémov – Bílá (2007) považuje, odvolávajúc sa na empirické zisťovanie, daňové a odvodové zaťaženie za jeden z najdôležitejších faktorov pôsobenia a rozvoja malých a stredných podnikov v slovenských podmienkach, pričom dodáva, že rozdielne sadzby

miestnych daní a poplatkov majú v konečnom dôsledku dopad aj na vytváranie diferencií súvisiacich s kvalitou podnikateľského prostredia v regiónoch a lokalitách). Pokiaľ ide o podniky národného charakteru, tieto síce na jednej strane svojou produkciou zasahujú do väčšiny lokalít či regiónov príslušnej krajiny (nešpecializujú sa teda na spotrebiteľov jednej lokality alebo regiónu), no na strane druhej zároveň predstavujú dôležité zamestnávateľské uzly viažuce sa na určitú lokalitu alebo región. Navyše, vzhľadom na svoju dôležitosť sú schopné pritiahnuť pozornosť iných podnikov, čo v konečnom dôsledku vyvoláva synergický sociálno-ekonomický efekt. I preto sú z hľadiska rozvojovej politiky na lokálnej či regionálnej úrovni rovnako dôležitými aktérmi ako malé a stredné podniky regionálneho alebo lokálneho charakteru.

Špecifickú úlohu plnia tie podnikateľské subjekty, ktoré sa zaoberajú priamo rozvojovými aktivitami. Ide predovšetkým o firmy venujúce sa poradenstvu v oblasti projektového manažmentu, na ktoré sa obracajú ostatné podniky buď so žiadosťou o poskytnutie informácií týkajúcich sa nejakého parciálneho problému alebo so žiadosťou o komplexné vyriešenie nejakého problému (napríklad so žiadosťou o vyriešenie otázky spolufinancovania procesov súvisiacich so zavádzaním inovácií do výroby). Rovnako špecifickú pozíciu majú aj súkromné stredné a vysoké školy. Na Slovensku v súčasnosti pôsobia nasledujúce súkromné vysoké školy: Bratislavská medzinárodná škola liberálnych štúdií (Bratislava), Bratislavská vysoká škola práva (Bratislava), Dubnický technologický inštitút (Dubnica nad Váhom), Stredoeurópska vysoká škola (Skalica), Vysoká škola bezpečnostného manažérstva (Košice), Vysoká škola Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy (Bratislava), Vysoká škola manažmentu (Trenčín), Vysoká škola medzinárodného podnikania ISM Slovakia (Prešov), Vysoká škola v Sládkovičove (Sládkovičovo), Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety (Bratislava). Okrem nich v slovenských podmienkach pôsobí aj jedna zahraničná súkromná vysoká škola a to Bankovní institut vysoká škola, a. s. so sídlom v Českej republike. Ide o podnikateľské subjekty s postavením právnických osôb zaoberajúcich sa poskytovaním vzdelávania, pričom pri nich platí z hľadiska rozvojovej regionálnej a lokálnej politiky prakticky to isté, čo je už skôr uvedené v prípade škôl verejného či štátneho charakteru.

Okrem podnikov samotných zohrávajú v rámci rozvojovej politiky dôležitú rolu aj rôzne podnikateľské združenia. Tieto umožňujú spájať záujmy viacerých podnikov a ich aktivity

následne smerujú k obhajobe týchto záujmov (a to nielen voči administratívnym či politickým aktérom tvorby verejných politík, ale aj voči ostatným aktérom – napríklad voči občanom).

Nezastupiteľnú rolu v rámci procesu tvorby verejných politík zohrávajú masmédiá. Zväčša majú súkromnoprávnu povahu a snažia sa o dosahovanie zisku. Popritom však pôsobia ako mediátor pôsobiaci medzi sférou politickou a sférou občianskou. Vo väčšine vyspelých krajín došlo v poslednom období k výraznému poklesu dôvery občanov vo vzťahu k inštitúciám verejnej správy. Tradičné mechanizmy zastupiteľskej demokracie, bez ohľadu na ich nevyhnutnosť pri fungovaní spoločnosti, často nezaručujú súlad názorov občanov s rozhodnutiami tých, ktorí vládnu. Na druhej strane však všetky vládne opatrenia, či už nové alebo nastolené v predchádzajúcich obdobiach, sú jednoduchšie ovplyvniteľné, a to predovšetkým vďaka silnejúcemu vplyvu masmédií a nových komunikačných či informačných technológií (Linek – Trnka, 2005).

V súvislosti s politickými záležitosťami (kam nesporne patrí aj proces tvorby verejných politík) a ich kontrolou zo strany občanov (teda verejnosti) prostredníctvom masmédií tu však vystupuje otázka, čo predstavuje kontrolu politickej moci (vec verejnú) a čo už tieto hranice prekračuje (vec súkromnú). Môže tu totiž ísť buď o ohrozenie samotného riadneho vykonávania verejnej moci, alebo aj o útok prekračujúci právo na súkromie (Mokrejš, 2005). Podľa Mokrejša (2005) potrebujú masmédiá pre svoje aktivity verejnosť, no zároveň si uvedomujú, že práve verejnosť je jedinou silou, ktorá ich skutočne môže kontrolovať. Preto sa jej, respektíve členom príslušnej spoločnosti, prispôsobujú v čo najväčšom rozsahu, čo sa neraz prejaví ako tendencia zverejňovania všetkého, o čom sa chcú konzumenti (čitatelia, diváci alebo poslucháči) dozvedieť, a to často i v rozpore so želaniami, ba dokonca i právami tých, ktorých sa dané informácie osobne dotýkajú.

Ak sa hovorí o pozícii masmédií v rámci tvorby rozvojovej politiky na lokálnej i regionálnej úrovni, má sa zväčša na mysli pozícia sprostredkujúcich subjektov, pretože svojimi aktivitami vytvárajú priestor, respektíve arénu, kde sa stretávajú predstavy relevantných aktérov.

Lokálna a regionálna úroveň sú charakteristické tým, že v rámci nich pôsobia popri národných (teda celoštátnych) masmédiách aj masmédiá lokálneho alebo regionálneho charakteru. Ich postoj k politike a jej úrovniam je pri tom analogický – lokálne i regionálne masmédiá zvyčajne poskytujú viac priestoru politike a jej tvorbe na lokálnej alebo regionálnej úrovni, naopak, národné masmédiá sa viac venujú politike a jej tvorbe na národnej úrovni. To

však, prirodzene, nebráni tomu, aby aj lokálne alebo regionálne masmédiá ponúkali informácie týkajúce sa politiky na národnej úrovni, alebo aby národné masmédiá ponúkali informácie týkajúce sa politiky na nižších úrovniach (iba výnimočne sa možno stretnúť s masmédiami národného charakteru, ktoré nemajú v rámci svojho spravodajstva aj časť venovanú regionálnym správam).

Pri masmédiách je potrebné spomenúť, že zriedkavo bývajú apolitické (takáto apolitickosť sa požaduje vo vyspelých demokratických krajinách iba od masmédií verejnoprávneho charakteru, teda od tých masmédií, ktorých aktivity sú čiastočne alebo úplne financované z verejných rozpočtov). Naopak, mnohé z nich explicitne vyjadrujú svoj vzťah k politike a nezriedka sa aj v ich komentároch či príspevkoch objavuje následná obhajoba takých politických postojov, ktoré korešpondujú s ich vzťahom k politike (najzreteľnejšie možno takéto zameranie postrehnúť pri dennej spravodajskej tlači).

Azda jedna z najdôležitejších otázok súvisiacich s úlohou masmédií v politike (a teda i v politike na regionálnej či lokálnej úrovni) je otázka korektnosti a pravdivosti pri informovaní verejnosti. Masmédiá sú totiž často jediným mediátorom, ktorý informuje občanov o procese tvorby politiky v celej jeho šírke. I preto je z pohľadu orientácie občanov nebezpečnejšie, ak niektoré z masmédií deklarujú svoju apolitickosť, no spôsobom napĺňania svojich aktivít ju obchádzajú, než to, ak niektoré z masmédií síce uprednostňujú pri informovaní iných aktérov určitý politický postoj, no zároveň sa k takémuto politickému postoju otvorene hlásia, čím umožňujú prijímateľom ich informácií (občanom, podnikom či iným aktérom), aby prípadný osobitný až tendenčný spôsob sprostredkúvania informácií dokázali takýmto poznatkom korigovať.

Najheterogénnejšou skupinou tvorenou ostatnými aktérmi regionálnej a lokálnej úrovne politiky je skupina označená ako organizácie občianskeho sektora. V súvislosti s heterogénnosťou občianskeho sektora nevyhnutne dochádza k tomu, že jeho súčasťou sú aj takzvané „organizácie – hraničné prípady“, ktoré spĺňajú len niektoré z uvedených charakteristík. Na tomto mieste možno podľa Ondrušeka (In: Bútora – Frič, 2005) spomenúť najmä takzvané QUANGO (*Quasi Nongovernmental Organizations*). Ide o kvázi-mimovládne organizácie, ktoré možno ďalej členiť na:

- GONGO (*Governmentaly Organized Nongovernmental Organizations*) – ide o mimovládne organizácie, ktoré sú založené, prípadne aj čiastočne riadené nejakou

vládnou agentúrou; niekedy sa označujú aj ako takzvané GRINGO (*Governmentaly Run and Inspired Nongovernmental Organizations*);

- BONGO (*Business Organized Nongovernmental Organizations*) – sú to mimovládne organizácie, ktorých zakladateľom sú veľké podnikateľské subjekty a ktorých vplyv na fungovanie vlády môže nadobudnúť výraznú mieru.

Hneď v úvode poznámok o organizáciách občianskeho sektora (inak označovaných aj ako mimovládne neziskové organizácie) je vhodné poznamenať, že význam občianskeho sektora (tento sektor býva označovaný aj viacerými ďalšími pojmami, napríklad tretí sektor, mimovládny sektor či neziskový sektor) vo svete v posledných pätnástich rokoch nepretržite rastie, a to ako vo vyspelých krajinách západnej Európy, Severnej Ameriky a Ázie, tak aj v krajinách bývalého socialistického bloku a v rozvojových krajinách Afriky, Ázie a Latinskej Ameriky. Rast obrovského množstva mimovládnych organizácií, rozmach združovania a dobrovoľnej činnosti tak patria medzi veľké sociálne inovácie (Bútora – Frič, 2005), ktoré sa objavili na prelome 20. a 21. storočia. V súvislosti so začleňovaním občanov do procesov tvorby verejných politík možno podľa autorského kolektívu Bingham, Nabatchi a O'Leary (2005) uviesť, že existujú dve základné skupiny politických aktérov. Prvá z nich sa označuje ako tvorcovia participačných podmienok, a patria tu všetci tí aktéri, ktorí vytvárajú priestor, respektíve možnosti (napríklad distribúciou vhodných nástrojov) pre participáciu. Druhá skupina aktérov (užívatelia participačných podmienok) pozostáva z aktérov, ktorí využívajú daný priestor či možnosti pre to, aby mohli participovať na niektorom z procesov tvorby tej ktorej verejnej politiky. Aj keď sú občania tradične umiestňovaní do druhej z týchto skupín, inštitút aktívnej občianskej participácie im umožňuje pôsobenie aj v prvej z uvedených skupín.

Občiansky sektor vo svojej podstate prestavuje inštitucionálnu manifestáciu existencie občianskej spoločnosti. Tvoria ho neziskové organizácie vytvorené občanmi na dobrovoľnej báze a za účelom ochrany či dosiahnutia určitých verejnoprospešných cieľov (Potůček, 2003). V súčasnosti sa občianskou spoločnosťou rozumie nezávislá, samostatne organizovaná spoločnosť, ktorej členovia sa dobrovoľne zapájajú do riešenia verejných záležitostí, aby sa uspokojil individuálny, skupinový či verejný záujem, a to všetko v súlade s normami, ktoré existujú v rámci vzťahu medzi štátom a spoločnosťou (Weigle – Butterfield In: Potůček, 2003). V širšom slova zmysle sa pod občianskou spoločnosťou dá rozumieť akýsi súhrn vzťahov, väzieb a procesov, ktoré prebiehajú, respektíve ktoré sa realizujú medzi troma

základnými sektormi spoločnosti – verejným, podnikateľským a neziskovým mimovládnym (teda občianskym). Aj keď tieto sektory navzájom súťažia, v konečnom dôsledku to prináša pozitívny dopad, pretože sa dopĺňajú a vyvažujú svoje slabiny či obmedzenia.

Rôzne nezávislé združenia a záujmové skupiny – záujmová skupina je záujmovým agregátom osôb, ktoré sa organizujú za účelom uspokojenia nejakého konkrétneho záujmu (Kaplan – Lasswell, 1982), vytvárajú mechanizmus, prostredníctvom ktorého môžu občania ovplyvňovať aktuálne politické rozhodovanie a tým obmedziť a kontrolovať tých, ktorí dosiahli mocenské pozície v štáte či inej politickej komunity (teda napríklad v regióne). Na splnenie tejto úlohy však musia mať garantované dve vzájomne sa dopĺňajúce podmienky. Na jednej strane musia byť nezávislé od štátu, na druhej strane, štát ich musí podporovať, respektíve prinajmenšom garantovať ich legálne a legitímne pôsobenie. Problém je v tom, že takýto vyvážený vzťah je do istej miery ideálom a aj v stabilných a konsolidovaných demokraciách dochádza v tejto oblasti často k otvoreným i uzavretým konfliktom vyznačujúcim sa rôznou mierou intenzity (Čambáliková – Malová, 1998).

Organizácie občianskeho sektora formálneho charakteru predstavujú významnú skupinu aktérov politického procesu na regionálnej i lokálnej úrovni. Ich významnosť tkvie v tom, že svojou podstatou i samotnými aktivitami prinášajú do politického procesu niektoré zaujímavé a neprehliadnuteľné prvky. Po prvé, explicitne deklarujú svoju neziskovosť, čo znamená, že sú ochotné participovať aj v takých etapách cyklu tvorby politiky, ktoré im neprinesú zisk, respektíve nejaký bezprostredný materiálny úžitok. Po druhé, vzhľadom na to, že členstvo v nich je dobrovoľné, dokážu byť v oblastiach, ktorým sa venujú, veľmi aktívne. Po tretie, tieto organizácie sa zväčša nezvyknú orientovať na určité ideológie, ale, naopak, problémovo. Znamená to teda, že majú vymedzený okruh problémov, ktorému sa venujú a naň orientujú najväčší podiel svojej pozornosti. Po štvrté, organizácie občianskeho sektora pomáhajú jednotlivcom prekonať kapacitnú nedostatočnosť a často sa snažia vyvolať synergický efekt vlastným spájaním či kooperáciou. No a po piate, prostredníctvom týchto organizácií môžu ich členovia participovať aj v tých fázach cyklu tvorby politiky, kde by ako jednotlivci nemali prístup, respektíve, kde by zohrávali zanedbateľnú rolu.

Pokiaľ ide o zameranie organizácií občianskeho sektora, časť z nich vzniká za účelom riešenia určitého všeobecnejšieho problému (svoju pozornosť zameriavajú na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu) a časť *ad hoc*, teda s cieľom vyriešenia veľmi konkrétneho problému. Aj v ich prípade sa však pomerne často možno stretnúť s mertonovským

byrokratickým premiestňovaním cieľov, v dôsledku čoho niektoré takéto organizácie prestávajú napĺňať pôvodný cieľ, respektíve ciele a orientujú sa na vlastné „prežitie“, čo sa najmarkantnejšie prejavuje v tom, že sa snažia získavať prostriedky z rôznych grantových schém bez toho, aby vopred poznali problém. Naopak, na základe priorít uvedených v takýchto grantových schémach sa snažia nachádzať problémy, ktorým sa následne venujú. Takúto situáciu, kedy organizácia občianskeho sektora nehľadá prostriedky na základe identifikovaného problému, ale naopak, kedy hľadá problém po identifikácii zdroja možných prostriedkov, možno označiť ako programový odklon. Typickými prejavmi programového odklonu organizácií občianskeho sektora potom sú:

- neefektívnosť pri nakladaní so zverenými prostriedkami (príslušná organizácia sa snaží minúť získané prostriedky bez toho, aby sa reálne dosiahli požadované výstupy – napríklad nie je podstatné, koľko ľudí, prípadne akí ľudia sa zúčastnia odborného školenia, ale dôležité je to, že sa zorganizoval);
- neochota nadväzovať nové, teda „neoverené“ partnerstvá (daná organizácia sa spolieha na okruh jej známych partnerov, ktorí akceptujú spôsob jej fungovania, a nemá záujem o nových partnerov, ktorí by ju mohli „nútiť“ vybočiť zo „zabehaných koľají“ – napríklad budovanie kooperačných sietí „vzájomnej prospešnosti“ a nepripúšťanie nových partnerov do týchto sietí);
- neschopnosť riešiť reálne existujúce problémy (organizácia je nasmerovaná na sledovanie prostriedkov bez previazanosti na problémy a ak sa objaví konkrétny problém, často sa stáva, že nie je pripravená naň reagovať – napríklad aj keď organizácia identifikuje akútny problém, ktorý korešponduje s jej zameraním i pôsobnosťou, nereaguje naň a nesnaží sa ho riešiť, pretože v danom období nemá informácie o grantových schémach, ktoré by mohli priniesť prostriedky na jeho riešenie, a sama nie je ochotná vzdať sa vlastných prostriedkov či hľadať nové zdroje, pretože by mohlo ísť o nákladný proces s otáznym a pre ňu teda aj neprípustným výsledkom).

Občiansky sektor reprezentuje občiansku spoločnosť, ktorá je popri štáte a trhu najdôležitejšou spoločensko-politickou inštitúciou. Aké subjekty však tvoria občiansku spoločnosť? Pri hľadaní odpovede na túto otázku je nevyhnutné uvedomiť si, že občianska spoločnosť vypĺňa priestor medzi súkromným životom človeka (jedinca) a ekonomickými i politickými makroštruktúrami (Urbanová – Večeřa, 1996). Ide teda o akúsi prechodnú oblasť umiestnenú medzi štátom a rodinou, ktorá obsahuje organizované skupiny alebo združenia, ktoré sú oddelené od štátu, tešia sa istej miere autonómnosti vo vzťahu k štátu a sú

vytvorené dobrovoľne členmi spoločnosti s cieľom ochraňovať alebo rozširovať svoje záujmy, hodnoty alebo identity (White In: Vašečka, 2004). Na základe toho možno konštatovať, že občiansku spoločnosť vytvárajú rôznorodé slobodné aktivity občanov, nezávislé od verejnej moci, ktorých účelom nie je zisk, ale realizácia nejakého záujmu. Jej podstata tak spočíva najmä v dobrovoľnej a prevažne pluralitnej báze (Dostál, 2003). Súčasťou verejného sektora je tak aj veľká skupina organizácií, ktorá sama seba nevníma ako súčasť tohto sektora a nijakým spôsobom sa nepodieľa na jeho spoločných aktivitách, napríklad športové kluby, záujmové spolky, či voľnočasové združenia. Patria sem i občianske aktivity organizácií a združení, ktoré nemajú právnu subjektivitu. Na druhej strane sem patria aj odborové a zamestnávateľské zväzy, stavovské združenia, profesijné komory a ďalšie útvary organizovaných záujmov, z ktorých niektoré majú svoje konkrétne postavenie, úlohy a kompetencie upravené v príslušných právnych predpisoch. Špecifickú a autonómnu súčasť občianskej spoločnosti predstavujú cirkvi a náboženské spoločnosti. Istým presahom občianskej spoločnosti do verejného sektora je uplatňovanie samosprávneho princípu v takých oblastiach, akými sú školstvo, veda, kultúra alebo postavenie národnostných menších a etnických skupín. Na pomedzí občianskeho a trhového sektora fungujú aj súkromné a cirkevné školy, médiá a neštátne zariadenia v zdravotníctve, sociálnych službách alebo kultúre (Dostál, 2003).

Pri tvorbe verejných politík (rozvojovú politiku nevynímajúc) napĺňajú subjekty patriace do občianskeho sektora dôležité funkcie. Najdôležitejšiu pozíciu pri tom zastávajú záujmové združenia a *think-tanky*.

Záujmové združenia môžu mať dvojaký charakter. Buď ide o záujmové združenia osôb, alebo záujmové združenia majetku.

Záujmové združenia osôb združujú fyzické osoby či právnické osoby, prípadne fyzické osoby aj právnické osoby. Ako už z ich označenia vyplýva, tieto združenia vznikajú za určitým vopred formulovaným účelom, pričom členstvo v nich je vždy dobrovoľné. Svojou podstatou pomáhajú jednotlivcom, respektíve jednotlivým subjektom, prekonať nedostatky individuálneho konania a, naopak, poskytujú priestor, pre spoločnú aktivitu, ktorá v konečnom dôsledku môže vyvolať väčší efekt. Príkladom je snaha o záchranu kultúrnej pamiatky v nejakej obci. Ak by sa o takúto záchranu pokúšal jednotlivec, mal by nielen problém so získavaním finančných prostriedkov prostredníctvom rôznych grantových schém, ale mohol by mať problémy aj s presadením svojich návrhov (ak by napríklad v obecnom

rozhodovacom orgáne, teda medzi jeho členmi, nemala takáto záchrana podporu). Ak však budú obyvatelia obce (prípadne časť týchto obyvateľov) schopní založiť záujmové združenie, ktorého cieľom bude záchrana a následná starostlivosť o danú kultúrnu pamiatku, prostredníctvom neho sa budú môcť uchádzať nielen o materiálnu či finančnú podporu z rôznych grantových schém, ale ak pôjde o vyšší počet združených obyvateľov, príslušný obecný rozhodovací orgán pravdepodobne nebude obchádzať ich požiadavky či návrhy.

Dôležitými záujmovými združeniami právnických osôb sú z hľadiska rozvojovej politiky takzvané regionálne rozvojové agentúry. Od roku 2000 je zriadená dokonca celá sieť týchto agentúr, ktoré majú charakter združení právnických osôb (tieto agentúry sú na základe zmluvy s Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR združené do Integrovanej siete regionálnych rozvojových agentúr a riadia sa príslušnými ustanoveniami zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov). Sú poverené k tomu, aby aktivizovali hospodársky a sociálny rozvoj regiónu a to predovšetkým prostredníctvom nástrojov, ktoré vedú k inštitucionálnemu prepájaniu verejného, súkromného ziskového i tretieho sektora. Spomínané ministerstvo podporuje ich aktivity poskytovaním dotácií na financovanie ich činnosti. V súčasnosti pôsobí v tejto sieti 46 subjektov, ktoré sú situované v nasledujúcich mestách: Banská Bystrica, Bardejov, Brezno, Čadca, Dolný Kubín, Dunajská Streda, Galanta, Hlohovec, Hnúšťa, Humenné, Kežmarok, Komárno, Kráľovský Chlmec, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Malacky, Martin, Michalovce, Moldava nad Bodvou, Nitra, Prešov, Prievidza, Púchov, Rimavská Sobota, Rožňava, Ružomberok, Senec, Senica, Skalica, Snina, Sobrance, Spišská Nová Ves, Starý Smokovec, Stropkov, Svidník, Šahy, Šaľa, Štúrovo, Topoľčany, Trebišov, Trenčín, Trnava, Veľký Krtíš, Vranov nad Topľou, Zlaté Moravce a Žilina.

Okrem toho je potrebné podotknúť i to, že slovenské obce a mestá sú združené v dvoch záujmových združeniach (tieto majú charakter združení právnických osôb), ktoré zastupujú ich práva navonok a reprezentujú ich záujmy (najmä voči príslušným orgánom štátu). Ide o:

- Združenie miest a obcí Slovenska, ktoré disponuje 2757 členskými mestami či obcami (tieto sú zaradené do 58 regionálnych združení ZMOS) a 2 čestnými členmi;
- Únia miest Slovenska, ktorá zahŕňa 76 riadnych členov, 5 osobitných členov, 2 mimoriadnych členov a 10 čestných členov.

Popri týchto združeniach však v slovenských podmienkach pôsobia a z hľadiska rozvojovej regionálnej politiky hrajú dôležitú rolu aj iné subjekty, napríklad Vidiecky parlament, euroregionálne združenia či rôzne viac či menej spontánne vznikajúce mikroregionálne združenia.

Pokiaľ ide o euroregionálne združenia (respektíve euroregióny), vzhľadom na turbulentný politický vývoj v slovenských podmienkach v polovici 90. rokov 20. storočia, v danom čase, ako je uvedené v tabuľke 3.1, existoval iba jeden euroregión zahŕňajúci slovenské subjekty (konkrétne išlo o Tatranský euroregión). Táto situácia trvala až do roku 1999, kedy došlo k zmene, čo podľa Slavíka (2008) súviselo s jasnou vývojovou akceleráciou Slovenska a zainteresovaných slovenských subjektov v oblasti spolupráce v rámci euroregionálnej politiky. Táto forma spolupráce, ako uvádza Klimovský (2004), je zameraná na cezhraničnú spoluprácu so špeciálnym ohľadom na ekonomický rozvoj a kultúrnu výmenu, pričom iba subjekty nachádzajúce sa v centrálnej časti územia súčasnej SR (teda v severnej časti Banskobystrického kraja) a subjekty v okolí Bratislavy (vrátane niektorých bratislavských mestských častí) neparticipujú v žiadnom euroregionálnom zoskupení.

Tabuľka 3.1 Euroregióny zahŕňajúce slovenské subjekty

Názov euroregiónu	Domovské krajiny participujúcich subjektov							Rok založenia
	AUS	CZE	HUN	POL	ROM	SVK	UKR	
Tatranský euroregión				■		■		1994
Karpatský euroregión			■	■	■	■	■	1999 /1993
Euroregión Váh - Dunaj – Ipeľ–			■			■		1999
Euroregión Záhorie - Wienviertel - Jižní Morava	■	■				■		1999
Euroregión Neogradiensis			■			■		1999
Beskydský euroregión	■	■		■		■		2000
Euroregión Biele Karpaty	■	■				■		2000
Euroregión Slaná – Rimava			■			■		2000
Euroregión podunajského Trojspolku			■			■		2001
Euroregión Kras			■			■		2001
Ipeľský euroregión			■			■		2002
Euroregión Ister – Granum			■			■		2003

Zdroj: Koncepcia územného rozvoja…, 2001 (upravené)

Mikroregióny, ako ďalší zo spomínaných subjektov, zatiaľ neboli legislatívne inštitucionalizované a v praxi chýba aj ich legálna definícia. Zvyčajne predstavujú územne malé jednotky zahŕňajúce niekoľko obcí, ktoré sú spojené spoločným vývojom, socio-ekonomickými väzbami a podobne. Ich povaha je založená na dobrovoľnom združovaní a niekedy nerešpektujú oficiálne existujúce administratívne hranice (napríklad hranice vyšších územných celkov). V roku 2004 existovalo na území Slovenska 245 registrovaných mikroregiónov, ktoré zahŕňali približne 65 % všetkých obcí (prirodzene, niektoré z týchto mikroregiónov existovali iba oficiálne a v skutočnosti nevykazovali žiadnu činnosť). Zaujímavou skutočnosť je fakt, že ich hranice sa pomerne často prelínajú s vymedzením hraníc takzvaných spoločných obecných úradov a tiež to, že mnoho z nich spolupracuje zároveň v rámci euroregionálnych štruktúr.

V neposlednom rade je ne tomto mieste vhodné spomenúť aj existenciu rôznych jednorazových či ad hoc združení, ktoré zohrávali, prípadne zohrávajú dôležitú rolu v rámci rozvojovej politiky na regionálnej alebo lokálnej úrovni. Tieto môžu byť organizované na národnej úrovni (teda možnosť vstupu je otvorená pre všetky subjekty pôsobiace na území Slovenska, napríklad v októbri 2007 bola založená organizácia nesúca pomenovanie CITENERGO, ktorá predstavuje dobrovoľné združenie obcí za účelom zlepšenia stavu v oblasti nakladania a hospodárenia s energiami), prípadne na nižších úrovniach (napríklad nezisková organizácia Združenie obcí pre separovaný zber Zemplín pôsobí združuje obce nachádzajúce sa v zemplínskom regióne a svoje aktivity zameriava na odpadovú politiku). Do skupiny týchto aktérov možno zaradiť aj ďalšie subjekty, ktoré nie je možné zaradiť do žiadnej z predchádzajúcich skupín. Typickým príkladom je zoskupenie CENTROPA, do ktorého je zapojená Bratislava a jej mestské časti. Toto zoskupenie malo svojho času ambíciu stať sa euroregionálnym združením spájajúcim Viedeň, Bratislavu a Györ. No napriek vynaloženej snahe nedošlo k oficiálnemu vzniku takéhoto euroregiónu a tak, po začlenení Brna došlo k vytvoreniu tohto zoskupenia.

Najčastejšími zástupcami záujmových združení majetku sú rôzne fondy a nadácie. Nadácie možno stručne definovať ako také združenie majetku, ktorých cieľom je slúžiť podpore nejakého verejnoprospešného účelu. Zvyčajne sa pritom zameriavajú na rozvoj či ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, ľudských a občianskych práv, životného prostredia a podobne. Niektoré z nich sa navyše orientujú iba na určitú skupinu potenciálnych príjemcov (napríklad na utečencov či deti a mládež). Ich veľkou výhodou je to, že pomáhajú pri

zabezpečovaní finančných alebo materiálnych zdrojov, ktoré následne môžu byť využité v rámci implementácie niektorej z verejných politík. Aby sa predišlo zneužívaniu majetku združeného v nadáciách či fondoch, tieto vo väčšine vyspelých krajín musia byť pri svojom zriadení oficiálne registrované a často ich hospodárenie i aktivity podliehajú aj pomerne prísnej kontrole.

V súvislosti s rozvojovou politikou na regionálnej a lokálnej úrovni hrajú dôležitú rolu predovšetkým dva druhy nadácií. Po prvé, ide o nadácie veľkých podnikov, ktorých cieľom je často zviditeľňovanie daného podniku v očiach verejnosti a vytváranie pozitívneho imidžu (typickým príkladom takejto nadácie je na Slovensku Nadácia Slovenského plynárenského priemyslu). V tabuľke č. 3.2 je uvedených prvých desať najdôležitejších podnikov-donorov z hľadiska objemu poskytnutých finančných prostriedkov pre potreby filantropie v roku 2007.

Po druhé, uvedené konštatovanie sa týka aj rôznych komunitných nadácií, ktorých zriaďovateľom bývajú obce či mestá, prípadne samosprávne kraje (v slovenských podmienkach pôsobí v súčasnosti 12 komunitných nadácií – desať z týchto komunitných nadácií je zároveň členom Asociácie komunitných nadácií Slovenska a konkrétne ide o nasledujúce subjekty: Komunitná nadácia Bardejov, Komunitná nadácia Bratislava, Komunitná nadácia Liptov, Komunitná nadácia Modrá Torysa – Lipany, Komunitná nadácia Prešov, Komunitná nadácia Veľký Šariš, Komunitná nadácia Zdravé mesto – Banská Bystrica a Zvolen, Nitrianska komunitná nadácia, REVIA – Malokarpatská komunitná nadácia a Trenčianska nadácia). Prirodzene, popri týchto dvoch druhoch nadácií pôsobia v rámci rozvojovej politiky aj ďalšie druhy nadácií. Zo všetkých je možné spomenúť aspoň tie, ktoré sú združené v takzvanom Fóre donorov (riadnymi členmi Fóra donorov sú v súčasnosti nasledujúce subjekty: Asociácia komunitných nadácií Slovenska, Karpatská nadácia, Konto Orange, Nadácia – Centrum súčasného umenia, Nadácia Intenda, Nadácia na podporu občianskych aktivít, Nadácia otvorenej spoločnosti NOS – OSF, Nadácia Pontis, Nadácia pre deti Slovenska, Regionálne environmentálne centrum – Slovensko, Slovenská humanitná rada, Slovensko-český ženský fond, Socia – nadácia na podporu sociálnych zmien a Stredoeurópska nadácia), ktorého súčasťou je aj Klub firemných darcov (v Klube firemných darcov pôsobia tieto subjekty: GlaxoSmithKline, s. r. o., Mayer/McCann Erickson, s. r. o., Pivovar Šariš, a. s., Provident Financial, s. r. o., Slovak Telekom, a. s., TIPOS – národná lotériová spoločnosť, a. s. a Volkswagen Slovakia, a. s.).

Tabuľka 3.2 Výsledky TOP firemný filantrop 2007

Poradové číslo	Donor (podnik/firma)	Objem poskytnutých finančných prostriedkov (v SKK)
1.	Slovenský plynárenský priemysel, a. s.	53.654.000
2.	Prvá stavebná sporiteľňa, a. s.	14.173.435
3.	GlaxoSmithKline Slovakia, s. r. o.	11.055.993
4.	Slovak Telekom, a. s.	10.448.619
5.	Casinos Slovakia, a. s.	9.700.000
6.	Západoslovenská energetika, a. s.	8.957.000
7.	Tatra banka, a. s.	8.000.000
8.	Dexia banka, a. s.	5.270.000
9.	Matador, a. s.	5.200.000
10.	ABB, s. r. o.	3.200.000

Zdroj: Rebríček TOP ... (2007).

Pokiaľ ide o fondy, tieto sú pomerne bežne zriaďované obcami alebo združeniami viacerých obcí. Pomáhajú pri riešení tak predpokladaných problémov, ako aj pri riešení tých problémov, ktoré sa objavili neočakávane. Typickým príkladom obecných fondov sú fondy zamerané na rozvoj bytového fondu či na zlepšovanie kvality životného prostredia. Podobne sa fondy môžu zriaďovať aj na regionálnej úrovni a ich účel je rovnaký, ako tomu bolo u predchádzajúceho typu fondov.

Zaujímavú a nepopierateľnú pozíciu zohrávajú v rámci procesu tvorby verejných politík takzvané *think-tanky*. Ide o nezávislé (zvyčajne súkromné) výskumné ústavy, agentúry či inštitúty zamerané na politiku, ekonomiku či sociálne záležitosti, ktorých súčasťou sú výskumníci zaoberajúci sa štúdiom určitej oblasti politiky alebo širším spektrom politických otázok a ktorých zmyslom je aktívne vzdelávanie verejnosti a radenie politikom či iným rozhodujúcim činiteľom (Stone In: Schneider, 2003). Často sú prepojené s akademickým prostredím, čo je spojené s ich bádateľským charakterom.

McGann a Weaver (2003) definujú základné úlohy, ktoré plnia *think-tanky* v rámci svojich aktivít:

- realizácia základného akademického výskumu politických problémov a ich riešení;
- poskytovanie poradenstva ohľadom bezprostredných politických záležitostí;
- vyhodnocovanie vládnych programov na všetkých politických úrovniach;
- sprostredkúvanie tématických sietí a zdieľanie myšlienok či návrhov;
- poskytovanie vysokokvalifikovaných odborníkov so špecifickými skúsenosťami pre potreby tvorby politiky na vládnych i mimovládnych úrovniach (McGann – Weaver In: Schneider, 2003).

Pokiaľ však ide o lokálnu a regionálnu úroveň politiky, pozícia *think-tankov* sa javí ako otázna. Problém spočíva v tom, že iba výnimočne existujú *think-tanky* pôsobiace iba v jednom regióne či obci a slúžiace výhradne potrebám tohto regiónu či obce. Na strane druhej ale existujú také *think-tanky*, ktoré sa zameriavajú na tvorbu verejných politík na regionálnej alebo lokálnej úrovni. Na tomto mieste je vhodné spomenúť napríklad *think-tank* INEKO a jeho program „Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení v regiónoch SR“, ktorý je realizovaný už od roku 2003 a ktorý je zameraný na jednotlivé implementačné kroky rôznych subjektov na regionálnej či lokálnej úrovni. Rovnako tu možno spomenúť aj *think-tank* M.E.S.A. 10 a jeho projekt „Benchmarking miest“ zameraný na hodnotenie kvality spravovania zo strany vybraných miest.

Práve *think-tanky* môžu vážnym spôsobom prehovoriť do procesu tvorby rozvojovej politiky na spomínaných úrovniach a je iba na rozhodnutí príslušných politicko-administratívnych autorít, či ich služby využijú alebo nie. Skúsenosť v postkomunistických krajinách hovorí o tom, že politicko-administratívne autority pôsobiace na regionálnej alebo lokálnej úrovni sa pomerne zriedkavo obracajú na *think-tanky* s požiadavkami o rôzne analýzy. V západoeurópskych krajinách nejde až o taký zriedkavý jav, čo pozitívne ovplyvňuje politické i administratívne procesy na týchto úrovniach. Bežne sa v týchto krajinách možno stretnúť s tým, že obce, mestá, či politicko-administratívne jednotky regionálneho charakteru sa obracajú na *think-tanky* v otázkach súvisiacich s formuláciou politiky (napríklad pri analýzach problémových situácií) a pri evaluácii realizovaných fáz politiky (napríklad pri vyhodnocovaní výstupov jednotlivých politík a pri porovnávaní dosiahnutých výstupov s inými politicko-administratívnymi jednotkami).

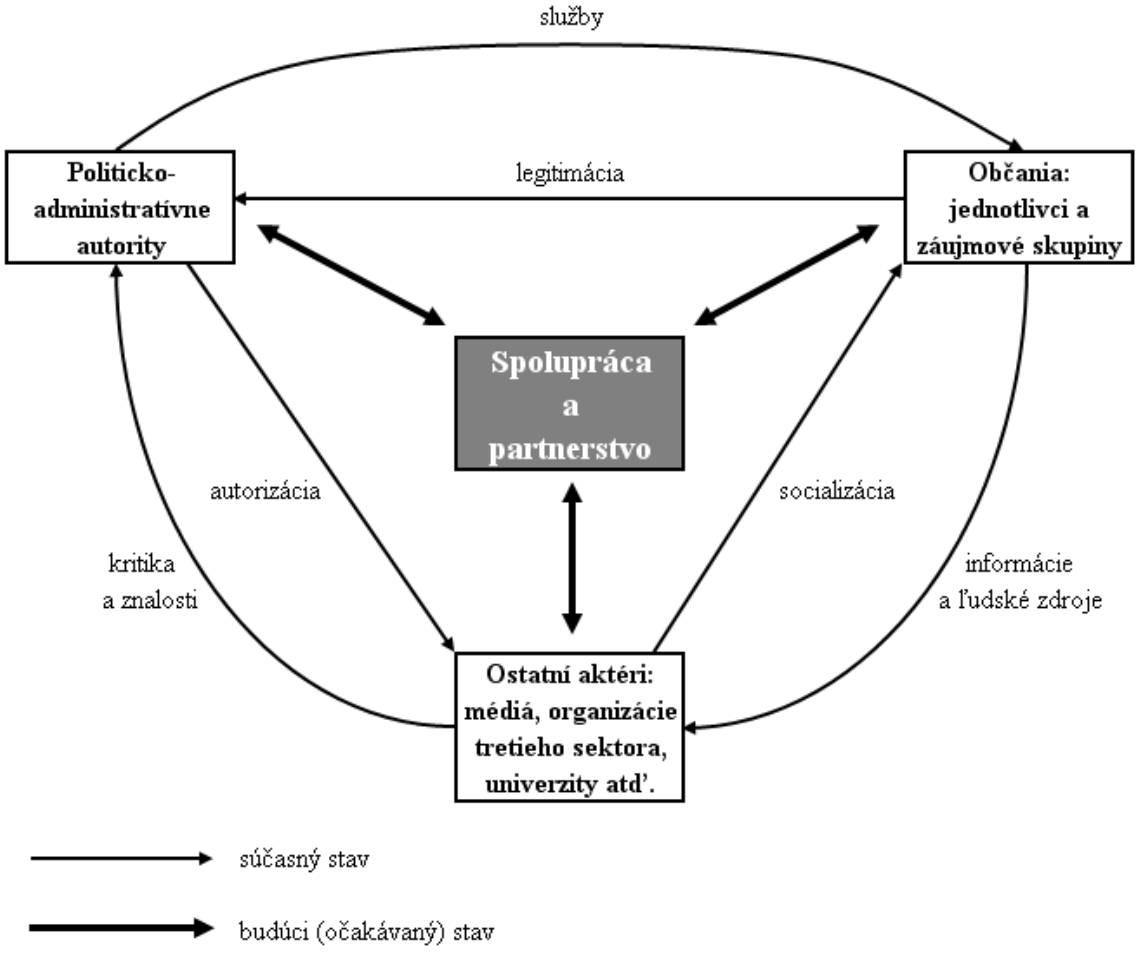
Samozrejme, schopnosti a možnosti *think-tankov* nemožno preceňovať. Predovšetkým v krajinách, v ktorých s ich existenciou neboli žiadne skúsenosti (napríklad v krajinách niekdajšieho socialistického bloku), sa objavujú podľa Schneidera (2003) viaceré „slabé" stránky pôsobenia *think-tankov*. Po prvé, *think-tanky* často nebývajú nositeľmi nových myšlienok, ale iba „preberateľmi" už zabehnutých modelov procesu tvorby rôznych verejných politík, ktoré sa osvedčili v zahraničí. Po druhé, niektoré *think-tanky* sa snažia presadzovať reformné kroky bez ohľadu na to, či je v danej oblasti reforma potrebná alebo nie. Po tretie, *think-tanky* sú napojené na medzinárodné výskumné siete, čo v konečnom dôsledku môže spôsobiť, že začnú preberať myšlienky svojich zahraničných partnerov bez toho, aby skúmali aplikovateľnosť takýchto myšlienok v podmienkach krajiny, kde pôsobia. No a po štvrté, *think-tanky* síce na jednej strane môžu predstavovať „rezervoár" odborníkov pre potreby tvorby verejnej politík na rôznych úrovniach, no na druhej strane je zrejmé, že ak niektorý z odborníkov *think-tanku* takto daný *think-tank* opustí a začne pracovať pre nejakú politicko-administratívnu autoritu (prípadne sám sa uchádza o zastávanie postu v rámci takejto autority), jeho návrat späť je buď nemožný alebo aspoň zložitý, pretože sa tým oslabuje „politická nezávislosť" samotného *think-tanku*. Takýchto príkladov možno na Slovensku nájsť hneď niekoľko. Azda najvypuklejšie sa tento fenomén prejavil v období takzvanej druhej Dzurindovej vlády (2002 – 2006), kedy viacero odborníkov zo slovenských *think-tankov* zastávalo významné pozície priamo vo vládnom kabinete či v jeho bezprostredných štruktúrach. Zo všetkých možno spomenúť predovšetkým Viktora Nižňanského, pôsobiaceho v M.E.S.A.10 a tiež v pozícii splnomocnenca vlády pre decentralizáciu a modernizáciu verejnej správy, alebo Miroslava Beblavého, pôsobiaceho v Inštitúte pre dobre spravovanú spoločnosť a tiež v pozícii štátneho tajomníka vtedajšej ministersky práce, sociálnych vecí a rodiny.

Záver

Aktéri tvorby verejných politík majú, respektíve by mali mať eminentný záujem o garanciu práva na účinné ovplyvňovanie politiky, ak táto môže bezprostredne ovplyvniť ich individuálne či skupinové záujmy (Maier, 2001). Prirodzene, samotná garancia nedokáže zabezpečiť reálne naplnenie daného práva.

Salem a Vengroff (1992) hovoria o šiestich faktoroch, ktoré dokážu priamo i nepriamo pôsobiť na kvalitu vládnutia. Patria medzi ne: transparentnosť rozpočtovania; prístup a príležitosti pre občiansku participáciu; občianske iniciatívy; zodpovednosť vlády, respektíve spravujúcej politicko-administratívnej autority voči verejnosti; voľný tok myšlienok aj informácií; pravidelný a otvorený mechanizmus výberu lídrov (vládcov, respektíve spravujúcich). Koncepcia dobrého vládnutia (*good governance*) obsahuje požiadavku otvorenej spolupráce medzi politicko-administratívnymi autoritami na strane jednej a občanmi či inými subjektmi na strane druhej. Práve vďaka takejto spolupráci sa totiž, ako je to implicitne obsiahnuté v spomínanej koncepcii, dosahuje synergický efekt, ktorý spočíva tak vo zvyšovaní legitimity prípadných politických rozhodnutí, ako aj v dosahovaní široko akceptovaných politických výstupov. Vládnutie je v súčasnom období často konfrontované s otázkou legitimity. Táto je svojou podstatou úzko prepojená s mierou otvorenosti a (aspoň potenciálnej) participácie. Klesajúca dôvera vo verejné inštitúcie, nárast počtu sociálnych hnutí, zmeny vo verejnom sektore i nové očakávania spojené s kvalitou verejných služieb spôsobili, že volení reprezentanti politicko-administratívnych autorít sa stali oveľa opatrnejší vo vzťahu k legitímnosti ich aktivít. Začleňovanie rôznych subjektov do rozhodovacích politických procesov a predovšetkým občianska participácia sa pri tom pre nich stali atraktívnymi stratégiami, a to nielen s cieľom zlepšiť celý proces tvorby politiky, ale tiež s úmyslom priviesť „znechutených“ občanov späť k nadobudnutiu pocitu politickej dôvery (Bishop – Davis, 2002). Samotný pokus o vnášanie prvkov spolupráce a partnerstva do procesov tvorby akejkoľvek verejnej politiky možno charakterizovať ako koncepciu, ktorá sleduje napĺňanie ľudských potrieb a rozširovanie nástrojov či možností aktívneho angažovania sa širokého komplexu aktérov verejného i súkromného charakteru. V konečnom dôsledku by výsledkom tohto snaženia mal byť skôr rast spolupráce medzi spomínanými aktérmi a ich aktivizácia, než vzájomná kontrola a subordinácia (Salamon In: Bingham – Nabatchi - O'Leary, 2005).

Táto koncepcia našla svoje explicitné i implicitné vyjadrenie už aj vo viacerých medzinárodných dokumentoch, ktorými je SR viazaná, alebo ktorými by sa SR mala aspoň inšpirovať. Ide predovšetkým o nasledujúce dokumenty: Európske princípy verejnej správy – *European principles for Public Administration* (1999), Charta základných práv Európskej únie – *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000), Biela kniha: Európske vládnutie – *A White Paper: European Governance* (2001) a Otvorená vláda: Podpora dialógu s občianskou spoločnosťou – *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society* (2003).



Obrázok 3.2 Spolupráca medzi aktérmi procesu tvorby politiky – porovnanie súčasného a očakávaného (optimálneho) stavu

Zdroj: Vigoda, 2002.

Vzhľadom na vyššie uvedené by sa podľa Vigodu (2002) mala v súčasných politicko-administratívnych systémoch výraznejšie presadzovať snaha o iniciáciu partnerstiev a rozvíjanie spolupráce medzi jednotlivými aktérmi tvorby verejných politík (obrázok 3.2) – na túto skutočnosť priamo alebo nepriamo upozorňujú v slovenských podmienkach napríklad aj Hamalová, Papánková, Verčeková a Žárska (2007), Blahútová, Čapková, Flaška, Šofrancová a Sokáč (2007), Hudec (2007), Klimovský (2006a; 2007a; 2007b; 2007c), Petrovičová a Vaňová (2008) či Bútora a Frič (2005) – a teda aj medzi aktérmi tvorby rozvojovej politiky na regionálnej či lokálnej úrovni. Občania i záujmové skupiny totiž majú eminentný záujem o garanciu práva na účinné ovplyvňovanie tvorby verejnej politiky, ak táto môže bezprostredne ovplyvniť ich individuálne či skupinové záujmy (Maier, 2001), čo je spojené s regionálnou i lokálnou úrovňou. Výsledkom by malo byť nielen zvýšenie kvality tvorby verejných politík, ale aj ich výstupov. Napríklad Šín (2005) uvádza subjekty, ktoré môžu participovať na tvorbe legislatívnej politiky, pričom občanov explicitne neuvádza. Je však jasné, že sú to práve občania, ktorí môžu upozorniť na problém v existujúcej právnej úprave, alebo ktorí môžu prostredníctvom príslušných autorít (napríklad prostredníctvom lobingových aktivít namierených voči poslancom parlamentu) navrhovať aj zmeny v legislatíve. Takúto funkciu občanov (ako členov verejnosti) explicitne uvádza Beblavý (2002). Podľa neho je verejnosť, popri povinne pripomienkujúcich subjektoch a ostatných pripomienkujúcich subjektoch, ďalším významným aktérom legislatívnej politiky. Toto navyše pre slovenské podmienky Láštic (2004) konkretizuje tým, že napríklad občania majú právo zúčastniť sa (aj keď iba v pozícii pasívnych subjektov) zasadnutí parlamentných výborov, ktoré prerokúvajú návrhy nových zákonov či návrhy zmien v existujúcich zákonoch. Okrem bežných občanov si môžu tieto výbory prizývať na svoje rokovania aj rôznych odborníkov z radov verejnosti, ktorým nezriedka poskytujú priestor na vyjadrenie ich postoja k prerokúvaným záležitostiam. Ak vezmeme do úvahy legislatívnu politiku na regionálnej či lokálnej úrovni, úloha občanov alebo iných subjektov je ešte zreteľnejšia. Tieto úrovne totiž poskytujú občanom alebo iným subjektom viac možností na ovplyvňovanie tejto politiky a opomenúť nemožno ani tesnejší kontakt týchto subjektov s tými, ktorí príslušné právne predpisy predkladajú alebo schvaľujú (teda napríklad s poslancami obecných zastupiteľstiev či s poslancami zastupiteľstiev samosprávnych krajov).

Iný, empirickými údajmi podložený príklad spolupráce a partnerstva pri tvorbe rozvojovej politiky na lokálnej alebo regionálnej úrovni uvádzajú Petrovičová a Vaňová (2008), ktoré sa zaoberajú budovaním kooperatívnych vzťahov medzi podnikmi a subjektmi

územnosprávneho charakteru. Konštatujú pri tom skutočnosť, že pre tieto vzťahy je typická nevyváženosť. Ako uvádzajú, kým u politicko-administratívnych autorít pôsobiacich na úrovni obcí sa podniky (z hľadiska dôležitosti vzťahov s inými aktérmi tvorby politiky) nachádzajú na 2. – 3. mieste (na prvom mieste sú vzťahy s orgánmi štátnej správy, podniky sa delia o svoju pozíciu s inými územnosprávnymi subjektmi a občania sú až na 4. – 6. mieste), tak podniky situujú v rámci svojho portfólia vzťahov s inými aktérmi tvorby politiky (opäť z hľadiska dôležitosti týchto vzťahov) politicko-administratívne autority pôsobiace na úrovni obcí až na siedme miesto (na 1. – 2. mieste sa u nich nachádzajú zákazníci a dodávatelia, tretie miesto obsadili finančné inštitúcie – teda banky či poisťovne, štvrté miesto patrí vzťahom k vlastníkovi podniku, piate vzťahom k orgánom štátnej správy a šieste miesto vzťahom k vlastným zamestnancom).

Potůček (2003) však v súvislosti so vznikom kooperatívnych partnerstiev v rámci tvorby verejných politík (vrátane tvorby verejných politík na lokálnej či regionálnej úrovni) upozorňuje na to, že takéto partnerstvá nemôžu byť svojvoľné a je potrebné dôsledne prihliadať na efektivitu ich výstupov. Pri ich formovaní sa tiež musia zohľadňovať príslušné kultúrne podmienky, podoba legislatívneho a inštitucionálneho prostredia, ako aj kvalita ľudských zdrojov a to tak v kontexte globálnych evolučných trendov, možných rizík a rozvojových príležitostí, ako aj v kontexte prostredia vzťahujúceho sa na príslušný región či lokalitu.

Literatúra

BEBLAVÝ, M. (ed.) 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky.* Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť.

BÍLÁ, A. 2007. *Faktory ovplyvňujúce vznik a zánik podnikateľských subjektov z celoštátneho a z regionálneho hľadiska.* In: BUČEK, M. a kol.: Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Bratislava: Ekonóm, s. 178 – 199.

BINGHAM, L. B., NABATCHI, T., O'LEARY, R. 2005. *The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government.* In: Public Administration Review, roč. 65, č. 5, s. 547 – 558.

BLONDEL, J., MANNING, N. 2002. *Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments.* In: Political Studies, roč. 50. č. 3 (2002), s. 455 – 476.

BUČEK, M., TVRDOŇ, J. 2007. *Úloha malých a stredných podnikov v regionálnom rozvoji.* In: BUČEK, M. a kol.: Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Bratislava: Ekonóm, s. 13 – 28.

BÚTORA, M., FRIČ, P. 2005. *Role občanského sektoru ve veřejné politice.* In: POTŮČEK, M. a kol.: Veřejná politika. Praha Sociologické nakladatelství, s. 153 – 185.

ČAMBÁLIKOVÁ, M., MALOVÁ, D. 1998. *Čo vieme a nevieme o reprezentácii záujmov na Slovensku?* Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung. On-line at:

htto://www.fes.sk/arch_sk/1998_covieme.pdf (12-01-2005).

ČAPKOVÁ, S. 2005. *Postavenie miestnych samospráv v tvorbe podnikateľského prostredia regiónu.* In: New Members – New Challenges for the European Development Regional Policy. Conference Proceedings. Košice: Technická univerzita, s. 51 – 54.

BISHOP, P., DAVIS, G. 2002. *Mapping Public Participation in Policy Choices.* In: American Journal of Public Administration, roč. 61. č. 1 (2002), s. 14 – 29.

BLAHÚTOVÁ, J., ČAPKOVÁ, S., FLAŠKA, F., ŠOFRANCOVÁ, K., SOKÁČ, I. 2007. *Formálne a neformálne inštitúcie.* In: BUČEK, M. a kol.: Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Bratislava: Ekonóm, s. 251 – 281.

DOSTÁL, O. 2003.: *Občianska spoločnosť.* In: GÁL, F., GONDA, P., KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G., TIMORACKÝ, M., ZAJAC, P. (eds.): Slovensko na ceste do neznáma. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 112 – 120.

DŽUPKA, P., ŠIPIKAL, M. 2007. *Postavenie a význam malých a stredných podnikov v regiónoch Slovenska.* In: BUČEK, M. a kol.: Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Bratislava: Ekonóm, s. 56 – 90.

ELLWEIN, T. 1986. *Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung: Auch eine kommunale Aufgabe?* In: HESSE, J. J. (ed.): Erneuerung der Politik „von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, s. 185 – 197.

FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis.* Brno: Barrister & Principal.

HAMALOVÁ, M., PAPÁNKOVÁ, S., VERČEKOVÁ, J., ŽÁRSKA, E. 2007. *Spolupráca a komunikácia podnikateľského prostredia so štátnou správou a samosprávou.* In: BUČEK, M. a kol.: Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Bratislava: Ekonóm, s. 161 – 177.

HUDEC, O. 2007. *Regionálne inovačné systémy: strategické plánovanie a prognózovanie.* Košice: Technická univerzita.

KAPLAN, A., LASSWELL, H. D. 1982. *Power and Society. A Framework for Political Inquiry.* New Haven: Yale University Press.

KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic.* In: Working Papers of the Centre for Small State Studies, No. 1.

KLIMOVSKÝ, D. 2007a. *Občianska participácia ako fenomén lokálnej tvorby politiky.* In: Public Policy News, roč. 2. č. 2 (2007), s. 2 – 5.

KLIMOVSKÝ, D. 2007b. *Občianska participácia a jej aktéri v teoretickej reflexii s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu politickú úroveň.* In: Verejná správa a spoločnosť, roč. 8. č. 2 (2007), s. 64 – 74.

KLIMOVSKÝ, D. 2007c. *O niektorých problémoch so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni.* In: KOLEKTÍV AUTOROV: Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku. Zborník z konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 33 – 43.

KLIMOVSKÝ, D. 2006a. *Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni.* In: KRÁĽOVÁ, Ľ. a kol.: Aktuálne otázky verejnej politiky. Košice: TypoPress, s. 225 – 296.

KLIMOVSKÝ, D. 2006b. *Regionálna samospráva v rokoch 2002 – 2005: Skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii.* In: Mesežnikov, G. (ed.): Regionálne voľby 2005. Súvislosti a výsledky. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 29 – 56.

KLIMOVSKÝ, D. 2006c. *Spokojnosť obyvateľov slovenských obcí s komunálnymi politikmi na príklade obcí košického regiónu.* In: Politologická revue, roč. 12. č. 1 (2006), s. 101 – 137.

KLIMOVSKÝ, D. 2004. *Politické elity v lokálnej samospráve a možnosti ich kooperácie s politickými elitami lokálnej samosprávy ČR, MR, PR.* In LETAVAJOVÁ, S. (ed.): Globalizácia versus identita v stredoeurópskom priestore. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, s. 97 – 102.

Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001. 2001. On-line at: http://www.lifeenv.gov.sk/minis/uzemne/kurs_2001 (2. 10. 2005).

KONEČNÝ, S. 2004. *Vzájomné prieniky: originálne a prenesené kompetencie – duálny a spoločný model.* In: LOVAŠ, L. (ed.): Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 17 – 30.

LÁŠTIC, E. 2004. *Legislatívny proces v Národnej rade SR.* In: MALOVÁ, D. (ed.): Parlamentná demokracia. Parlamenty vo svete a na Slovensku. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 74 – 83.

LINEK, L., TRNKA, D. 2005. *Nové způsoby vládnutí a proměna vztahu veřejné správy a občanů.* In: KROUPA, A., MANSFELDOVÁ, Z. (eds.): Participace a zájmové organizace v České republice. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 41 – 58.

MAIER, K. 2001. *Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?* In: European Planning Studies, roč. 9. č. 6 (2001), s. 707 – 719.

MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. *Verejná politika. Aktéri a procesy.* Bratislava: Univerzita Komenského.

MALOVÁ, D. 2004. *Vláda strán, parlamentu alebo kabinetu: kríza reprezentatívnej demokracie?* In: GYÁRFÁŠOVÁ, O., MESEŽNIKOV, G. (eds.): Vláda strán na Slovensku: skúsenosti a perspektívy. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 11 – 23.

MATULA, M. 2005. *Tvorba práva ve vztahu k funkci státu a reformním procesům ve veřejné správě.* In: ČERMÁKOVÁ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 134 – 142.

MATULA, M. 2004. Funkce státu v území. In: LOVAŠ, L. (ed.): *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 92 – 94.

MOKREJŠ, A. 2005. *Veřejnost: skutečnost – iluze – fikce.* Praha: Nakladatelství Triton.

PINTERIČ, U. 2006. *Regional Identity as a Factor of European Regionalization.* In: ÁGH, A., FERENCZ, A. (eds.): Deepening and Widening in an Enlarged Europe: The Impact of the Eastern Enlargement. Budapest: 'Together for Europe' – Research Center of the Hungarian Academy of Science, s. 381 – 396.

PETROVIČOVÁ, J., VAŇOVÁ, A. 2008. *Zhodnotenie marketingu vzťahov medzi miestnou samosprávou a podnikateľskou sférou.* In: Firma a konkurenční prostředí 2008: Sborník z mezinárodní vědecké konference. Sekce 6: Marketing, obchod a cestovní ruch. Brno: Mendelova zemědelská a lesnická univerzita, s. 390 – 397.

POTŮČEK, M. 2003. *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector.* In: JENEI, G., LELOUP, L. T., POTŮČEK, M., VÁRADI, L. (eds.): Public Policy in Central and Eastern Europe. Theories, Methods, Practices. Bratislava NISPAcee, s. 77 – 102.

PRŮCHA, P. 1998. *Základní pojmy a instituty správního práva.* Brno: Masarykova univerzita.

Rebríček TOP firemný filantrop 2007. 2007. On-line at: http://www.klubfiremnychdarcov.sk/firemna%20filantropia/Rebricek%20TOP%20FF%202007.pdf (12. 8. 2008).

REHÁK, Š. 2005. *Univerzita ako katalyzátor poznatkov v regiónoch.* In: New Members – New Challenges for the European Development Regional Policy. Conference Proceedings. Košice: Technická univerzita, s. 285 – 290.

ROKKAN, S. 1987. *Centre-Periphery Structures in Europe.* Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

SALEM, H. B., VENGROFF, R. 1992. *Assessing the Impact of Decentralization on Governance: a Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia.* In: Public Administration & Development, roč. 12. č. 5 (1992), s. 473 – 492.

SCHNEIDER, J. 2003. *Think-tanky ve visegrádských zemích. Analýza politiky a obhajoba zájmů.* Brno: Masarykova univerzita.

SLÁDEČEK, V. 2005. *Obecné správní právo.* Praha: Nakladatelství ASPI.

SLAVÍK, V. 2008. *Cezhraničná a družobná spolupráca.* Bratislava: Univerzita Komenského.

SMITH, P. J. 1998. *Local Government: Introduction.* In: HOWLETT, M., LAYCOCK, D. H. (eds.): The Puzzles of Power. An Introduction to Political Science. Oxford: Oxford University Press, s. 393 – 403.

ŠEBOVÁ, M., ŽÁRSKA, E. 2006. *Význam lokálnych faktorov v rozvoji malého podnikania.* In: Národná a regionálna ekonomika VI. Zborník konferenčných príspevkov. Košice: Technická univerzita, s. 459 – 464.

ŠÍN, Z. 2005. *Tvorba práva, její metodologie a problémy.* In: ČERMÁKOVÁ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice.

Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 161 – 172.

ŠKULTÉTY, P. a kol.. 2002. *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť.* Šamorín: Heuréka.

TEJ, J. 2002. *Región a správa.* Prešov: Prešovská univerzita.

URBANOVÁ, M., VEČEŘA, M. 1996. *Stát, občanská společnost a místní správa.* In: Současnost a perspektivy místní správy. Sborník příspěvků z konference. Brno: Masarykova univerzita, s. 119 – 125.

VALENČÁKOVÁ, E., ŽIGOVÁ, S. 2005. *Úloha univerzít v regionálnom rozvoji.* In: New Members – New Challenges for the European Development Regional Policy. Conference Proceedings. Košice: Technická univerzita, s. 435 – 444.

VAŠEČKA, M. 2004. *Občianska spoločnosť v teoretickej perspektíve.* In: BÚTORA, M., MAJCHRÁK, J., STREČANSKÝ, B. (eds.): Keď ľahostajnosť nie je odpoveď. Príbeh občianskeho združovania na Slovensku po páde komunizmu. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 37 – 57.

VIGODA, E. 2002. *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration.* In: Public Administration Review, roč. 62. č. 5 (2002), s. 527 – 540.

ŽALOUDEK, K. 2004. *Encyklopedie politiky.* Praha: Libri.

ŽELINSKÝ, T. 2006. *Súlad stredného odborného vzdelania s regionálnou ekonomickou štruktúrou východného Slovenska.* In: Národná a regionálna ekonomika VI. Zborník konferenčných príspevkov. Košice: Technická univerzita, s. 465 – 470.

KAPITOLA ..4..

Indikátory trvalo udržateľného rozvoja

Ladislav Suhányi

Úvod

Jednou z výziev výskumov spojených s trvalo udržateľným rozvojom je integrácia ekonomickej, environmentálnej a sociálnej dimenzie do spoločenskej sústavy. Prípadné nedostatky v našich vedeckých poznatkoch v značnej miere brzdia – trochu utopistické – snahy, ktoré sa snažia súčasne maximalizovať hospodársku efektivitu, trvalú udržateľnosť životného prostredia a sociálnu rovnosť.

Z dlhodobého hľadiska je možné vzťahy medzi týmito troma dimenziami opísať, to však spôsobí deformácie v krátkodobých cieľoch. Trvalá udržateľnosť nie je len nejaký jednoducho definovateľný rovnovážny stav, ale dynamický proces, vývoj.

V súlade s tým, prispôsobiac sa rôznym (neustále sa meniacim technologickým, prírodným, vedeckým) podmienkam, je potrebné vymedziť/skoncipovať priority a úlohy. V tomto zmysle hovoríme o dynamickom procese, teda o neustálom rozhodovacom stave, v ktorom sú indikátory trvalo udržateľného rozvoja prvkami rozhodovacích mechanizmov. Výhodou modelov daných informačnými technológiami je to, že dobre zvládajú neustále sa meniace podmienky, sú schopné účinne ukladať a spracovávať reálne získané informácie, a sú schopné interpretovať získané informácie vo forme zrozumiteľnej pre ľudí prijímajúcich rozhodnutia.

Z dôvodu zhoršujúcich sa podmienok životného prostredia sa snaha o trvalo udržateľný rozvoj stáva čoraz širšie definovaným cieľom. Otázkou zostáva, či sa daná spoločnosť (resp. štát, prípadne celé ľudstvo) naozaj pohybuje tým správnym smerom. K zodpovedaniu týchto otázok si musíme najprv určiť, aký stav sa snažíme dosiahnuť, aké životné podmienky považujeme za vyhovujúce a ako je možné zosúladiť rôzne záujmy.

Zem je komplexný, ľahko adaptovateľný systém, ktorý pozostáva zo vzájomne komplikovane prepojených podsystémov. Tieto menšie podsystémy sú do určitej miery samostatné (suverénne) celky, ale zároveň utvárajú zovňajšok planéty ovplyvňovaním fungovania navzájom. Ak sa chceme dozvedieť, či žijeme „udržateľným“ spôsobom, musia sa vhodne a spoločne skúmať ekologické, ekonomické, technologické, sociálne a politické podmienky/záujmy krokov prijatých v súčasnosti. Najzákladnejším krokom je teda ohodnotenie aktuálneho stavu tohto komplexného prostredia, stanovenie podmienok a smerovania zmien.

S ambíciou zodpovedania hore uvedených otázok vzniklo už množstvo vied. Existuje nespočetné množstvo doteraz použitých indikátorov. Indikátory používané v rôznych štátoch, ale aj v rámci jednotlivých štátov a dokonca aj v rámci vedných disciplín, sú diverzifikované. V tejto „spletitej džungli“ by bolo potrebné „urobiť poriadok“ a tým zabezpečiť, aby sme vedeli dávať čo najpresnejšie odpovede na otázky kladené v budúcnosti.

4.1 Vznik indikátorov trvalo udržateľného rozvoja

Indikátory, ako zdroje informácií, slúžia vo svojej podstate verejným záujmom. Napomáhajú hodnoteniu a analýze environmentálnych, spoločenských, hospodárskych procesov, a poskytujú cieľovým osobám informácie vo všeobecne zrozumiteľnej forme. Ich úlohou je znižovanie disonancie medzi spoločenským uvedomovaním si a správaním sa, koordinácia rozhodovacích procesov, v záujme dôraznejšieho uplatňovania princípov udržateľnosti. (Bauler, 2002)

Úspech politických rozhodnutí, programov a projektov vo vytváraní sociálneho blahobytu bol meraný na základe takzvanej Pridanej hodnoty (Added-Value). Metodologický základ tvorila činnosť Simona Kuznetza a Paula Samuelsona v polovici 50-tych rokoch 20-teho storočia. Postupne sa počas ich výskumov spojili zmeny v ekonomickom blahobyte s makroekonomickými meraniami národných a regionálnych outputov, prostredníctvom národných a regionálnych účtov.

V tomto kontexte už pridaná hodnota neznamenala len nejaký profit, pretože sa už merala aj zmena sociálneho úžitku. V praxi sa však teoretické požiadavky modelu trocha zmiernili na mikro aj makroekonomickej úrovni, napríklad odignorovaním ťažko merateľných nepriamych nákladov a výnosov. Táto koncepcia sa nezaoberala otázkami zachovania sociálnej rovnosti a prírodných zdrojov. Jej environmentálne a sociálne obmedzenia boli teda zrejmé. V šesťdesiatych rokoch boli viaceré pokusy o skoncipovanie environmentálnych a sociálnych otázok, pokusy o zostavenie indikátorov.

Anderson v práci s názvom „Alternative economic indicators“ (Anderson, 1991) ostro kritizoval existujúce metódy merania hodnoty národnej produkcie a využitie výsledkov na zmenu blahobytu. Poukázal na to, že zostavovanie národných účtov účinne neprispieva k zvyšovaniu blahobytu, nevyvoláva v ňom citeľné zmeny. Vo svojej práci sa zastával využitia alternatívnych indikátorov, a ekonomický proces vymedzil nasledovne.

Hospodárstvo je:

- jednak materiálno-finančný proces,
- po ďalšie zvláštny celok ľudí,
- a po ďalšie, je to taký sumár dohôd, ktorý vytvára medzi ľuďmi, okolím a prírodou osobitý vzťah.

Na základe toho Anderson predpokladal, že je potrebné stanoviť popri alternatívnych indikátoroch určených na meranie výkonnosti ekonomiky také nové indikátory, ktoré popíšu vplyv hospodárskych procesov na človeka ako aj vplyv ľudí na životné prostredie. Kľúčom bolo teda vytvorenie alternatívnej paradigmy, ktorá poskytla vhodný ideologický základ pre vypracovanie alternatívnych indikátorov. Trvalo udržateľný rozvoj túto výzvu uspokojil maximálne.

Výsledkom je, že koncepciu trvalo udržateľného rozvoja prijali po celom svete za uspokojivú, avšak nespôsobilo to celkové uvoľnenie v diskusiách o stanovení cieľov rozvoja. Názorom popredných lídrov bolo, že absencia jedného všeobecne akceptovaného ideologického rámca môže oslabiť identifikáciu vhodných rozhodovacích pravidiel a ich použitie v praxi.

Podľa subjektov „silne“ presadzujúcich trvalú udržateľnosť musí mať ochrana zdrojov energie, environmentálnych hodnôt prednosť pred všetkými ekonomickými aspektmi. Podľa subjektov „slabo“ presadzujúcich trvalú udržateľnosť zvyšovanie materiálnych hodnôt blahobytu a udržateľnosť životného prostredia nie je nemožnou úlohou, je len potrebné vypracovať rozvážnu stratégiu rozvoja. Toto tvrdenie sa zakladá na tom, že reprodukčný kapitál životného prostredia môže nahradiť neobnoviteľné zdroje energie, ktoré klesajú z dôvodu neustáleho rozvoja. Tento postoj upevnila Brundtlandská komisia a Svetová banka v správe, ktorá sa zhmotnila v Programe ochrany životného prostredia OSN v definícii trvalo udržateľného rozvoja, slúžiac ako základ pre vývoj indikátorov iniciovaný v Local Agenda 21 (LA 21).

4.1.1 Nosiče informácií

Predpokladajme, že indikátory sú „informácie“ a sú súčasťou nasledujúceho reťazca, ovplyvňujúc tak v konečnom dôsledku stav spoločensko-ekonomicko-environmentálneho systému:

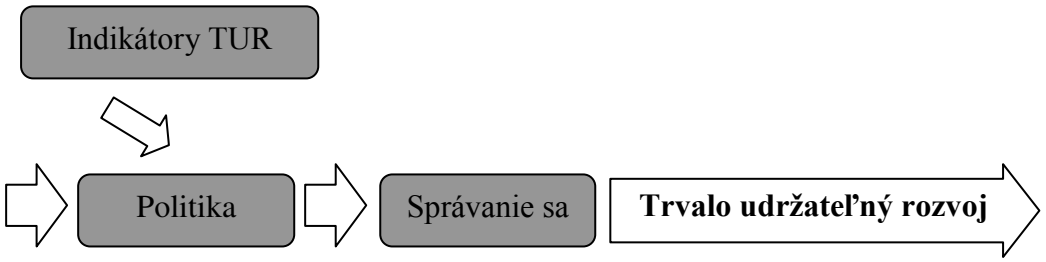
Informácie/Indikátory → rozhodnutie → odpoveď/reakcia → zaťaženie → stav.

Je pravdepodobné, že realizácia trvalo udržateľného rozvoja závisí od úspešnosti úlohy indikátorov na prípravu rozhodnutia viac ako od samotnej vedeckej presnosti. To už samo o sebe predpokladá, že indikátory sú v určitom zmysle špecifické z pohľadu rozhodovania – sú užívateľsky stavané. Bohužiaľ je zatiaľ málo poznatkov o tom, aký je vzájomný vzťah medzi indikátormi trvalo udržateľného rozvoja (čiže súbormi informácií) a medzi rozhodovacími mechanizmami (Demo, 1999). Presnejšie povedané, či sú schopné účinne podporovať „dynamické procesy“ trvalej udržateľnosti.

4.1.2 Prepojenosť indikátorov

Vzťahy medzi indikátormi a procesom trvalo udržateľného rozvoja sa dajú znázorniť nasledovne:

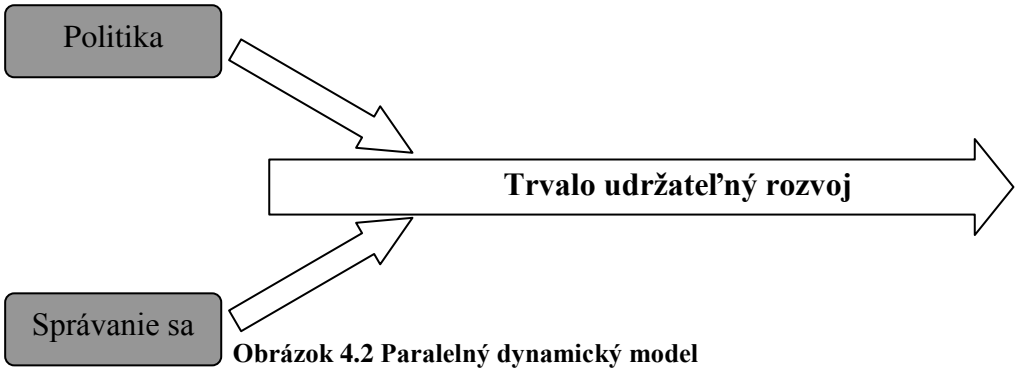
„Postupný dynamický model“: zavedenie systému na ovplyvnenie každodenného správania sa jednotlivcov pomocou politických nástrojov.



Obrázok 4.1 Postupný dynamický model

Zdroj: Tom Bauler, Walter Hecq, 1999

„Paralelný dynamický model“: procesy na politickej a individuálnej úrovni riadené súbežne v tom istom čase, so vzájomnou interakciou, slúžiac trvalej udržateľnosti.

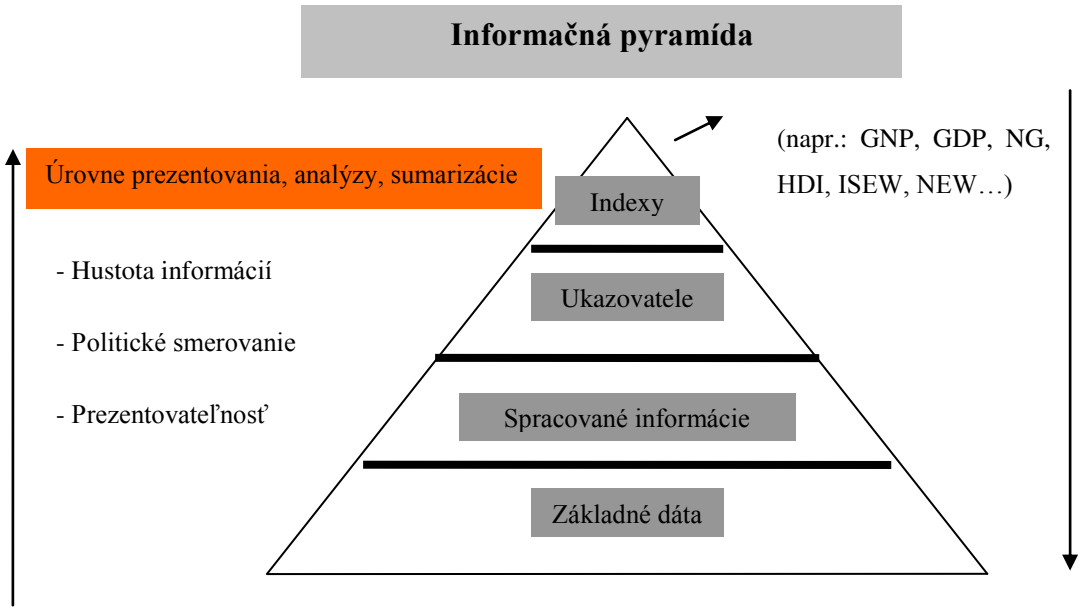


Obrázok 4.2 Paralelný dynamický model

Zdroj: Tom Bauler, Walter Hecq, 1999

V praxi sa tieto dva modely od seba ostro neodlišujú. Stanovením kategórií sa dá predísť splývaniu stanovísk a je možné rozoznať osobité požiadavky. Postoj pri rozhodovaní sa samozrejme nedá presne predvídať, významnú úlohu pri ňom zohráva subjektivita jednotlivca. V súlade s tým je potrebné vypracovať také rozhodovacie nástroje, ktoré budú schopné rozoznať a predvídať subjektívne interferencie na úrovni jednotlivcov, interferencie právomocí na úrovni spoločnosti. (Bauler, 1999)

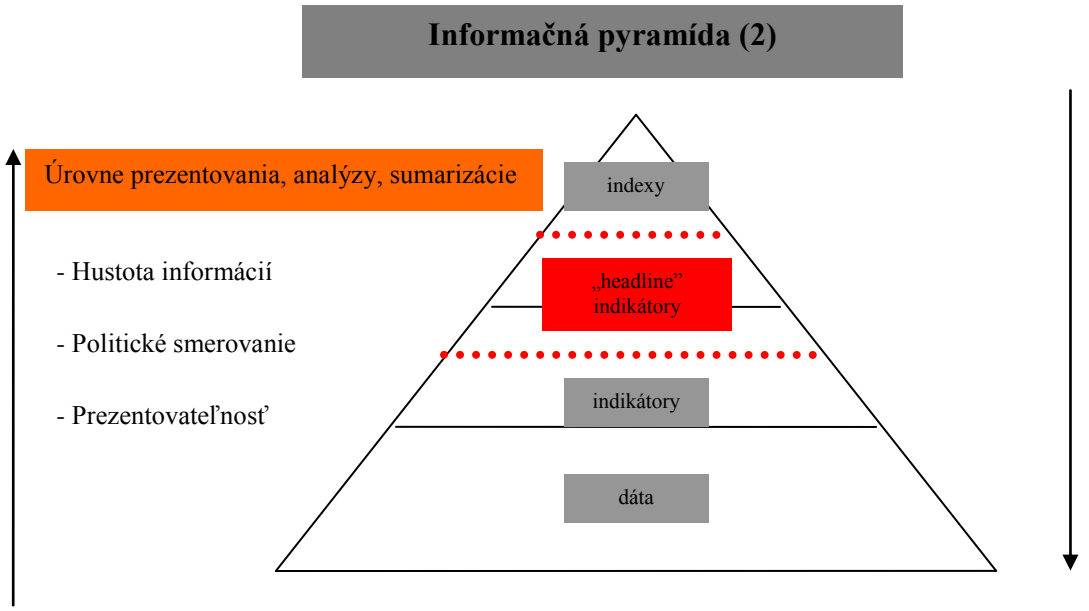
Indikátory sú hodnoty, parametre pochádzajúce z meraných alebo odhadovaných dát určených na analýzu/rozbor, ilustráciu zmien v životnom prostredí. Vzťah medzi základnými dátami, odvodenými informáciami/indikátormi, ukazovateľmi a indexmi sa zvykne zobrazovať pomocou „informačnej pyramídy".



Obrázok 4.3 Informačná pyramída
Zdroj: Albert Adriaanse, 1995

Základné dáta (alebo dáta) sú tie „najjednoduchšie“ informácie. Vo väčšine prípadov nie sú vhodné na vyjadrenie/opis zmien. Informáciami na vyššej úrovni sú indikátory. Sú charakteristické tým, že poskytujú zodpovedným, resp. cieľovým skupinám adekvátne a dostatočné informácie. Vhodným spracovaním dvoch, alebo viac indikátorov (alebo dát) vznikajú indexy. „Headline“, resp. reprezentatívne indikátory sú takzvané ľahko prezentovateľné a zrozumiteľné ukazovatele obsahujúce špeciálne informácie.

V tomto zmysle je krokom vpred zavedenie jemnejšej hierarchie s „headline“ indikátormi:



Obrázok 4.4 Informačná pyramída (2)

Zdroj: Stockholm Environmental Institution [SEI], 2002.

Zdrojmi základných dát nachádzajúcich sa na spodku pyramídy môžu byť:

- štatistické merania, súpis:
  a. z existujúcich štatistických údajov,
  b. zo substitučných dát,
  c. zo špeciálnych prieskumov životného prostredia,
  d. z dodatočných prieskumov,
- administratívna evidencia, záznamy,

- monitoring (aj priestorové dáta): merané fyzikálne, chemické, biologické dáta, postupy výpočtovej techniky (ako: Integrated Pollution Prevention and Control – IPCC; Coordinated Information on the Environment in the European Community – CORINAIR; Decision Support System for Integration Pollution Control – DSS/IPC; Integrated Environmental and Economic Accounting – SEEA; ak sa nedajú použiť štatistické postupy, alebo neexistujú merateľné dáta, je možné použiť odhadnuté dáta).

4.1.3 Úloha, účel, funkcia indikátorov

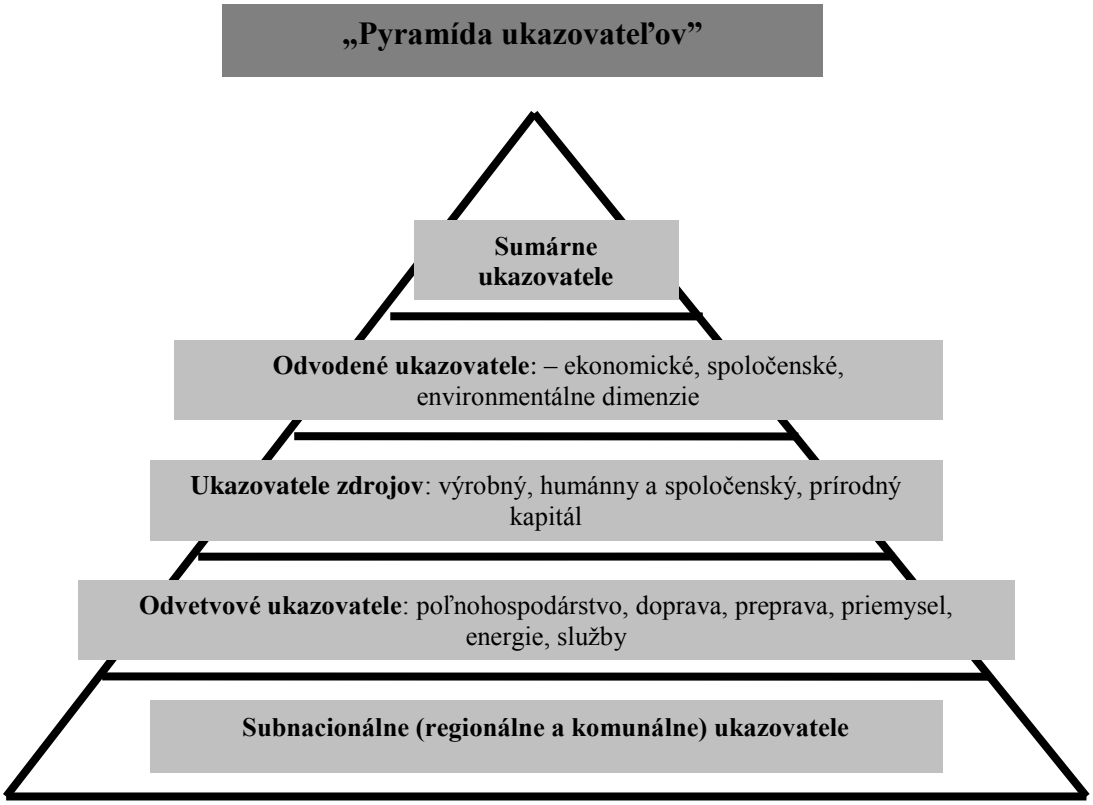
Jediný, jednotný, medzinárodne uznaný systém indikátorov trvalo udržateľného rozvoja ešte neexistuje. Vo svete bolo vyvinutých viacero systémov ukazovateľov (napr. OSN, inštitúcie EÚ – Statistical Office of the European Union Eurostat, European Environmental Agency (EEA), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), vlastné systémy jednotlivých štátov). Tieto systémy sú numerické, alebo sú založené na grafickom zobrazení, ale ich spoločnou črtou je, že sú to zložené systémy skladajúce sa z množstva prvkov.

Ukazovatele je možné rozdeliť podľa rozličných uhlov pohľadu.

V skutočných zložených systémoch vytvárajú ukazovatele „hierarchicky založenú pyramídu“. Charakteristiky systému utvárajú parametre podsystémov, kým parametre podsystémov vytvárajú zložky systémov tvoriacich podsystém – tak ako je vidno na obrázku informačnej pyramídy ukazovateľov. (Csanády, 1994)

4.1.3.1 Ukazovatele OECD

Pyramídu ukazovateľov zodpovedajúcich rozličné politické otázky zobrazuje OECD nasledovne:



Obrázok 4.5 Pyramída ukazovateľov

Zdroj: OECD, 1999

4.1.3.2 Rozdelenie indikátorov

Rozdelenie indikátorov podľa EEA je možné podľa rôznych kritérií:

- **Podľa tematiky (domain-based)**
  Určuje indikátory na základe troch dimenzií (ekonomické, spoločenské, environmentálne) trvalo udržateľného rozvoja. Prednosťou je, že zabezpečuje uplatnenie týchto troch hľadísk, nevýhodou je, že pripúšťa prieniky.
- **Podľa cieľov (goal-based)**
  Výber indikátorov určujú v podstate ciele spoločnosti. Najprv sa určia ciele a sa následne vyberú indikátory tak, aby sa dali dosiahnuť ciele vytýčené v prvom kroku.
- **Podľa sektorov (sectoral-based)**
  Sektorový rámec je namierený na také oblasti vládnych priorít, ako sú školstvo, bytová otázka, preprava, voľný čas a bezpečnosť občanov. Pre každú oblasť je vhodné vypracovať také ukazovatele, ktoré napomôžu zúčtovaniu a vyvodeniu zodpovedností. Takýto rámec je užitočný pre administratívnych a volených zamestnancov resp. pre

verejný život, avšak je schopný prepojiť jednotlivé oblasti len v obmedzenej miere. Možnosti využitia:

- Medzinárodná spolupráca
- Výroba, produkt a spotreba/použitie
- Energia/hospodárstvo
- Regionálne a mestské usporiadanie, doprava
- Výskum a výučba

- **Podľa výsledkov (issue-based)**

  Tento model bol zostavený skôr pre ciele trvalej udržateľnosti (ako vzdelanostná úroveň, hospodársky rozvoj, znečistenie vôd, kriminalita, atď.) a nie pre miestne programy. Podobne ako sektorový model je ľahko prezentovateľný, nevýhodou však je, že sa v ňom ťažko spájajú dimenzie trvalej udržateľnosti.

- **Podľa kauzality (causal-based)**

  Patrí sem napríklad rámec „PSR“.

- **Kombinácia (Combination)**

  Je možné aj zjednotenie predchádzajúcich riešení. Napríklad: štruktúra podľa sektorov sa dá pretvoriť tak, aby obsahovala kategórie a podkategórie, ktoré preklenú všetky tri dimenzie trvalej udržateľnosti a okrem toho obsiahnu aj štruktúru PSR.

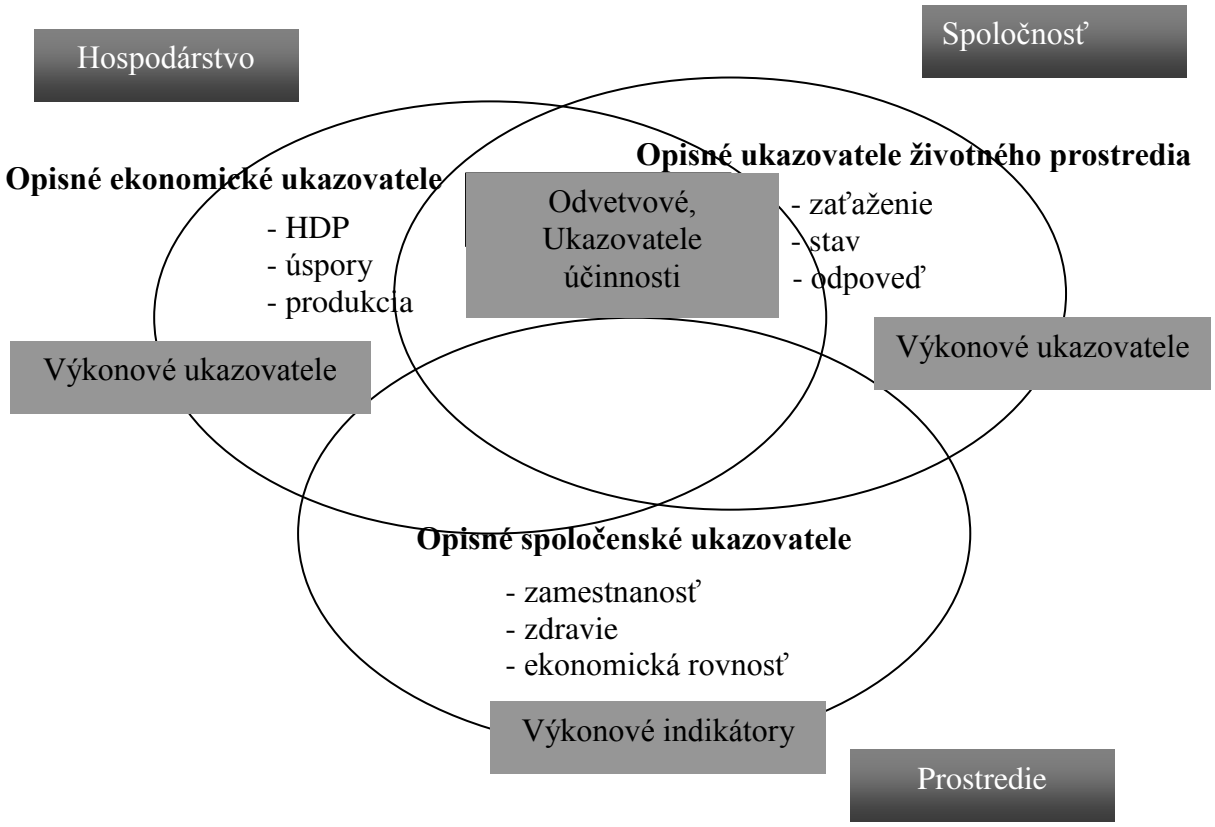
  Indikátory môžu ukazovať aj smerovanie trvalo ne-udržateľného rozvoja. Indikátory trvalo neudržateľného rozvoja:

  - zmena klímy,
  - pokles ozónovej vrstvy,
  - degradácia pôdy a vznik púští,
  - pokles biodiverzity,
  - úbytok lesov,
  - rast používania neobnoviteľných zdrojov energie,
  - rast chudoby, atď.

Tieto indikátory plnia v prvom rade úlohu vzbudzovania pozornosti. Napríklad, Európska únia považuje oblasť zmeny klímy za jednu zo svojich štyroch environmentálnych priorít (Suhányiová, 2007).

Ukazovatele rozdelené podľa ich funkcií napĺňajú požiadavky vytvárania modelov lepšie. V takejto štruktúre môžu byť indikátory:

- Opisné ukazovatele,
- Výkonové ukazovatele,
- **Ukazovatele účinnosti** (ekologické a ekonomické ukazovatele účinnosti),
- **Ukazovatele blahobytu.**



Obrázok 4.6 Typológia ukazovateľov

Zdroj: EEA, Technical Report no.25, 1999

Obrázok zobrazuje typológiu ukazovateľov. Ukazovatele opisného typu dávajú odpoveď na to, ako sa vyvíja zaťaženie životného prostredia a jeho kvalita. Zvyčajne sú vyjadrené na krivkách, ktoré zobrazujú meniaci sa vývoj v čase.

Ďalšia skupina ukazovateľov odpovedá na ex-post otázku „A čo je relevantné?“. Výkonové ukazovatele sú zväčša tie isté premenné, ako ukazovatele opisného typu, lenže sú prepojené s cieľmi.

Tretia skupina, ktorá sa nachádza medzi prostredím a ekonomickým cyklom, zahŕňa ukazovatele environmentálnej účinnosti. Tieto odpovedajú na otázku „Dosahujeme už vyššiu účinnosť v našich hospodárskych procesoch?“. Ukazovatele environmentálnej účinnosti sa ukázali ako užitočný nástroj komunikácie. Majú jednoznačne inštinktívny vplyv na neustále zlepšovanie výkonu.

Na zodpovedanie otázky „Aký bol účinok metódy postupu?“ je určená štvrtá skupina ukazovateľov. Ukazovatele účinnosti metódy postupu zobrazujú dôvody meniaceho sa vývoja. Tento druh ukazovateľov ukazuje aký bol vplyv štrukturálnych zmien v hospodárstve alebo vo výrobných procesoch, respektíve aký to malo účinok pri (environmentálnom) rozhodovaní.

Piata skupina ukazovateľov je spojená s otázkou „Máme v konečnom dôsledku lepšie saldo?“. Táto otázka je zameraná na rovnováhu hospodárskych, spoločenských a environmentálnych zmien. Odpoveď na ňu dávajú ukazovatele ako reálne úspory a hodnota určitým spôsobom modifikovaného HDP.

4.1.3.3 Ukazovatele použité v ISO 14031 – Environmentálne manažérstvo. Hodnotenie environmentálneho správania.

Tieto normy (radu 14000) okrem iného špecifikujú požiadavky systému environmentálneho manažérstva tak, aby organizácie mohli stanoviť svoje dlhodobé ciele a politiku so zohľadnením právnych predpisov a vlastných environmentálnych vplyvov (Šebo, 2008). Hodnotenie environmentálneho správania (Environmental Performance Evaluation – EPE) je podľa tejto normy založené na báze environmentálnych indikátorov. Norma STN EN ISO 14031 opisuje dve všeobecné kategórie indikátorov EPE (ISO 14031, 2002):

- Indikátory environmentálneho správania (Environmental Performance Indicators – EPI) – poskytujú informácie o environmentálnom správaní sa organizácie,
- Indikátory stavu životného prostredia (Environmental Conditions Indicators – ECI) – poskytujú informácie o miestnom, regionálnom a globálnom stave životného prostredia.

Indikátory environmentálneho správania rozdeľuje na:

- Indikátory správania manažmentu (Management Performance Indicators – MPI) poskytujúce informácie o snahách manažmentu ovplyvniť environmentálne správanie organizácie pri prevádzke,

- Indikátory prevádzkového správania (Operational Performance Indicators – OPI) poskytujúce informácie o environmentálnom správaní pri prevádzke organizácie.

Podľa normy STN EN ISO 14031 je environmentálny ukazovateľ špecifický výraz, ktorý poskytuje informácie o stave životného prostredia alebo o environmentálnom správaní. Definícia neurčuje ďalšie požiadavky v spojitosti so „špecifickými výrazmi“, len toľko, aby poskytovali informácie v environmentálnych otázkach.

4.1.3.4 Meranie trvalej udržateľnosti

Ukazovatele trvalej udržateľnosti sa líšia od tradičných ukazovateľov hospodárskych, spoločenských a environmentálnych zmien. Tradičné ukazovatele – ako napríklad miera výskytu astmy, kvalita vody – merajú zmeny vznikajúce v časti spoločnosti, ako keby tie boli plne nezávislé od ostatných častí (Hinterberger, 2006). Naproti tomu sú ukazovatele trvalej udržateľnosti schopné v určitej forme odrážať skutočnosť, kde sú rôzne segmenty (indikátory) v úzkom vzájomnom vzťahu.

Trvalá udržateľnosť činí tento druh integrovaného svetového názoru potrebným – požaduje také viacdimenzionálne ukazovatele, ktoré predstavujú vzťahy medzi hospodárstvom, životným prostredím a spoločenstvom.

Hrubý domáci produkt – HDP (Gross Domestic Product-GDP) je verejný národný ukazovateľ, je to ukazovateľ makroekonomického výsledku vytvoreného v danej krajine za určité obdobie, spravidla za rok. Je peňažným vyjadrením celkovej hodnoty novo vytvorených tovarov a služieb v danom období na určitom území, používa sa na stanovenie výkonnosti ekonomiky.

Keďže HDP odráža len úroveň hospodárskej činnosti, bez ohľadu na účinok hospodárskej činnosti na spoločnosť a stav životného prostredia, môže HDP rásť zatiaľ čo zdravotná úroveň obyvateľstva klesá.

Porovnateľným ukazovateľom trvalej udržateľnosti je Index udržateľného blahobytu (Index of Sustainable Economic Welfare – ISEW), ktorý slúži ako základ pre výpočet amerických ukazovateľov GPI (Genuine Progress Index – Index skutočného rastu). Takýto typ ukazovateľa je určený na odzrkadľovanie environmentálnych a distribučných kritérií vzatých do úvahy neštandardným spôsobom. Aby sme dostali ucelenejší obraz o hospodárskych

zmenách, znižuje ISEW hrubý domáci produkt o škodlivé faktory, respektíve o korekciu hospodárskej činnosti a zvyšuje hrubý domáci produkt o také základné aktivity, ako korekcia nevyplatených domácich pracovných úkonov. Oba ukazovatele, hrubý domáci produkt aj ISEW, obsahujú ohromné množstvo informácií obsiahnutých v jednom ukazovateli. Kľúčovým rozdielom však je, že informácie obsiahnuté v ISEW berú do úvahy aj vzťahy medzi životným prostredím, hospodárstvom a spoločnosťou.

Výsledky napovedajú, že použitie národného dôchodku na jedného obyvateľa je z pohľadu zlepšenia kvality života preceňované.

Fyzicky definovateľným súhrnným ukazovateľom je Ekologická stopa (Ecological Footprint), alebo s ním takmer totožný ukazovateľ SPI (Sustainable Process Index), ktorý sa spája s menom Narodoslawskij. Meria celkovú plochu zeme, ktorá je potrebná pre udržateľnosť uspokojovania potrieb energetických, potravinových, zásob vody a skladovania odpadov, a to na osobu, na jeden kus tovaru, na jednotku plochy zeme respektíve na mesto. Tento výborný súhrnný ukazovateľ hlavných dopadov hospodárskej činnosti na životné prostredie však nie je vhodný – a nie je ani určený – napríklad na zachytenie sociálnych dimenzií trvalo udržateľného rozvoja.

S cieľom spoločného hodnotenia environmentálnych a spoločenských zložiek trvalo udržateľného rozvoja vznikol Barometer trvalej udržateľnosti (BTS − Barometer of Sustainability). V rámci neho sa na dvojdimenzionálnom grafe zobrazuje stav ekosystému a blahobytu na relatívnej stupnici od 0 do 100. Zobrazuje oblasti medzi pozitívnymi a negatívnymi podmienkami. Umiestnenie bodu určeného pomocou týchto dvoch hodnôt udáva mieru trvalej udržateľnosti (alebo neudržateľnosti).

Index udržateľnosti životného prostredia ESI (Environmental Sustainability Index) je ukazovateľ pokroku urobeného v oblasti trvalej udržateľnosti životného prostredia. Index ESI sleduje relatívne výsledky jednotlivých štátov, pričom berie do úvahy nasledovných päť základných zložiek:

- Systémy ochrany životného prostredia,
- Zníženie účinkov stresu,
- Zníženie ľudskej zraniteľnosti,
- Sociálne a inštitucionálne správanie,
- Globálna „starostlivosť“.

Ukazovateľ ESI umožňuje v usporiadanej a číselnej podobe porovnateľnosť štátov v oblasti trvalej udržateľnosti. Napomáha rozhodovaniu o ochrane životného prostredia založenému na hlbších analýzach a údajoch. ESI teda umožňuje:

- stanovenie tých oblastí, v ktorých krajina predbieha očakávania a v ktorých krajina naopak zaostáva za očakávaniami,
- zostavenie rebríčka okruhu činností podľa dôležitosti v rámci krajiny respektíve regiónu,
- sledovanie trendov ochrany životného prostredia,
- kvantitatívne hodnotenie úspechu politík a programov ochrany životného prostredia,
- prieskum väzieb medzi životným prostredím a hospodárstvom, respektíve faktorov ovplyvňujúcich trvalú udržateľnosť ochrany životného prostredia.

4.2 Modely informačných tokov – metodológia vytvárania modelov

Pre stanovenie indikátorov/ukazovateľov trvalo udržateľného rozvoja je potrebné zostavenie takého modelu, pomocou ktorého je možné vytýčiť hlavné oblasti, v spojitosti s ktorými bude možné sledovanie procesov skúmaného systému (UN Commission, 2001). Pri vytváraní modelu vychádzali OSN, OECD, Európska únia a Svetová banka z rozdielnych východísk (v súlade s ich charakterom), ale vydali sa na cestu zhruba rovnakou metodológiou. (Csanády, 1994)

Modely „PSR“ – zaťaženie-stav-odpoveď a „PSIR“ – zaťaženie-stav-dopad-odpoveď sú najznámejšími základnými metodologickými princípmi pri stanovení charakteru ukazovateľov. Spracovanie modelu „PSR“ sa spája s menami Albert Adriaanse a Manuel Winograd, ďalej ho následne rozvinula OECD a aplikovala ho v roku 1994.

4.2.1 Model OECD

Ohľadne indikátorov životného prostredia použitých v modeli určila OECD nasledujúce kritériá:

- politická relevancia, naplnenie požiadaviek užívateľov:
    a. vhodne reprezentujú podmienky životného prostredia, bremená a spoločenské reakcie,
    b. sú jednoduché, ľahko vyložiteľné a sú schopné zvládať zmeny v čase,

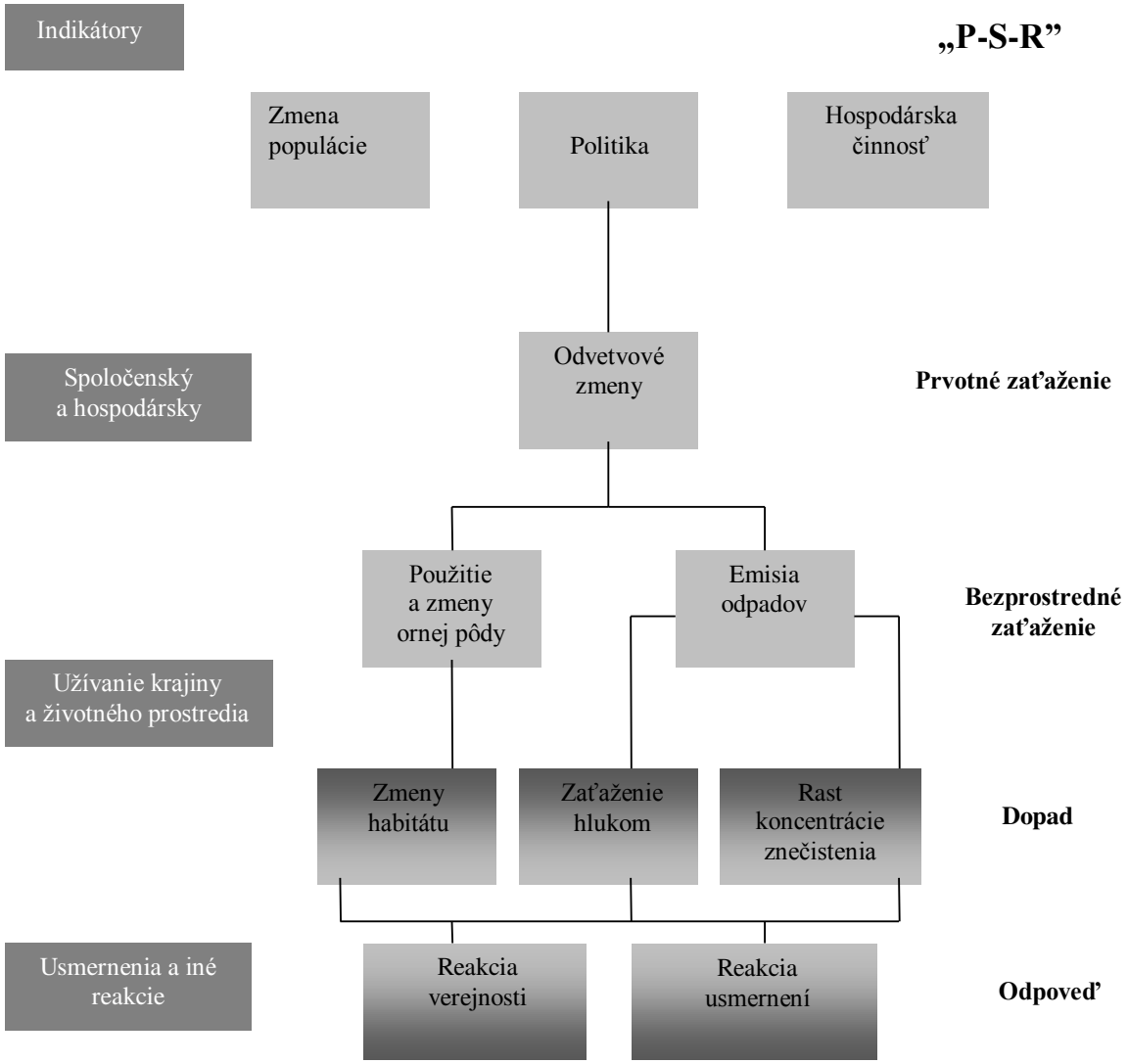
c. sú citlivé na životné prostredie a na súvisiace zmeny v činnosti ľudí,
d. môžu slúžiť ako podklad aj pre medzinárodné porovnania,
e. poskytujú prehľad celej krajiny, prípadne sú vhodné aj na regionálne spracovanie,
f. je potrebné aj určenie referenčných alebo hraničných hodnôt, aby užívatelia mali s čím získanú hodnotu porovnať,

- analytický základ:
  a. z pohľadu teoretickej opodstatnenosti,
  b. ich platnosť sa musí prispôsobiť medzinárodným normám a národným dohovorom,
  c. prepojiteľnosť s hospodárskymi modelmi, predpoveďami a informačnými sústavami,
- merateľnosť (požiadavky na dáta tvoriace základ indikátorov)
  a. sú potrebné údaje buď ľahko získateľné, alebo/a získateľné pri rozumnom pomere cena/výnos,
  b. vhodná dokumentácia, poznanie kvality,
  c. spoľahlivá, pravidelná modernizácia.

Z modelu sa dá vyčítať, že základné príťaže, ako zmena populácie, rast hospodárstva a politické rozhodnutia, vyvolávajú odvetvové zmeny, ktoré v konečnom dôsledku – formou zmien v užívaní pôdy, produkcie odpadov – spôsobujú sprostredkovane zaťaženie životného prostredia. Tieto vplyvy vyvolávajú rôzne reakcie na úrovni verejnosti a usmernení, ktoré by mali spôsobiť zmeny v úrovni zaťaženia.

Oddelenie Ministerstva životného prostredia Veľkej Británie zaoberajúce sa indikátormi trvalo udržateľného rozvoja v roku 1996 ďalej rozšírilo model „PSR“ o spoločensko-hospodárske faktory.

Oba prístupy však ostro kritizoval Hartmut Bossel. Vo svojej práci „Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications“ tvrdí nasledovné: „Nevýhodou modelov PSR a PSIR je, že umožňujú skúmanie len niektorých príčin problémov ochrany životného prostredia.“ (Bossel, 1999). Najostrejšia kritika prístupu je tá, že neberie do úvahy dynamickú povahu procesov.

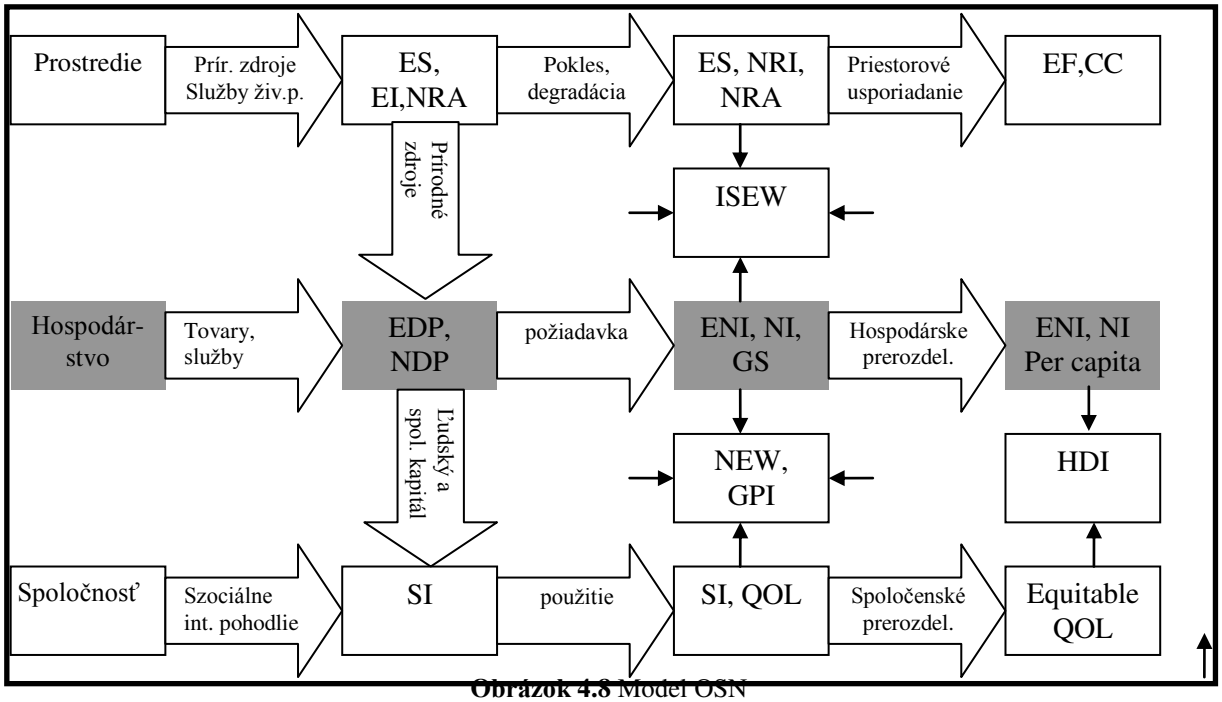


Obrázok 4.7 Model OECD

Zdroj: OECD, 1994

4.2.2 Model OSN

Organizácia spojených národov vytvorila v roku 1993 Systém integrovaného environmentálneho a ekonomického účtovníctva (SEEA – System of Integrated Environmental and Economic Accounting), ktorého schematické zobrazenie opisuje vzťahy medzi koncepciami trvalej udržateľnosti a ukazovateľmi.



Obrázok 4.8 Model OSN

Zdroj: UN National Statistical Division, 1997

CC	Carrying Capacity	GPI	Gnuine Progress Indicators
EDP	Environmentally Adjusted net Domestic Product	HDI	Human Development Index
		ISEW	Index of Sustainable Econmic Welfare
EF	Ecological Footprint	NDP	Net Domestic Product
ENI	Environmentally Adjusted National Income	NEW	Net Economic Welfare
		NI	National Income
EI	Environmental Indicators	NRA	National Resource Accounting
ES	Environmental Statistics	QOL	Quality of Life (indicators)
GS	Green Savings	SI	Social Indicators

Hore uvedená tabuľka predstavuje jednu z možných, koncepčných rámcových štruktúr ukazovateľov a koncepcií trvalo udržateľného rozvoja. Hospodársky oceniteľné kvantitatívne ukazovatele sa nachádzajú v sivých políčkach. Biele štvorhranné políčka zobrazujú

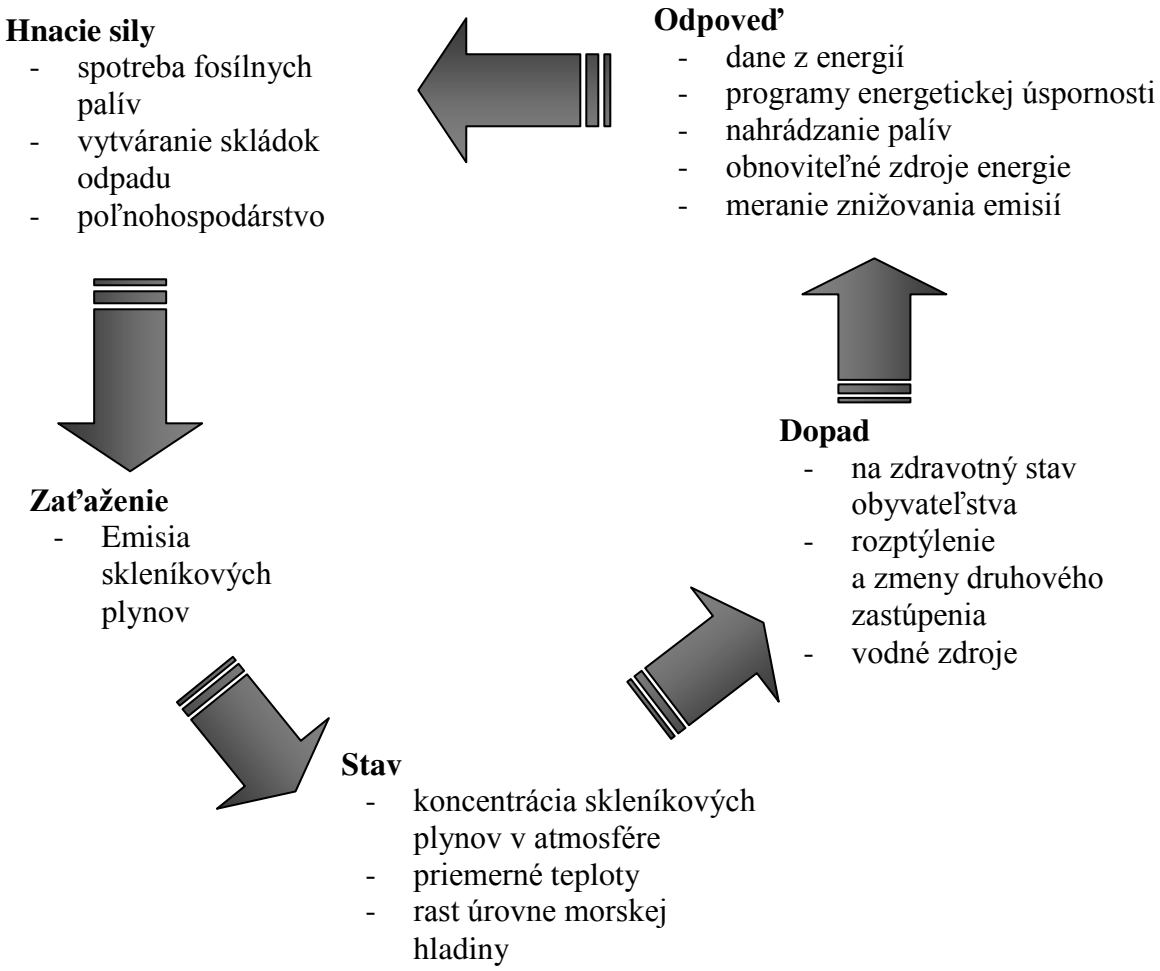
fyzikálne/nepeňažné ukazovatele. Trvalú udržateľnosť vymedzujú ako funkciu obstarania, použitia a užívateľov, poukazujúc tým na možný rozdiel medzi udržateľnosťou hospodárskeho obstarania, použitia a vývoja ľudstva. Takýto myšlienkový pochod naznačuje, že hlavným cieľom trvalej udržateľnosti nie je iba optimalizovanie hospodárskych činností, ale komplexné zabezpečenie ľudského blahobytu. V rámci rámcovej štruktúry sa meranie trvalej udržateľnosti hospodárstva deje pomocou environmentálne upraveného národného zúčtovacieho systému. To v sebe zahŕňa environmentálne upravený národný dôchodok (ENI – Environmentally Adjusted National Income) a environmentálne upravený čistý domáci produkt (EDP – Environmentally Adjusted net Domestic Product). Medzi nepeňažné nástroje merania trvalej udržateľnosti patrí únosnosť územia (CC – Carrying capacity of a Territory), ktorá znamená schopnosť daného územia uživiť ľudskú populáciu.

4.2.3 Model EÚ (EEA)

EEA rozvíjala dovtedy známe modely a vytvorila štruktúru indikátorov „DPSIR“ (hnacia sila – zaťaženie – stav – dopad – odpoveď).

Iniciatívy Európskej únie majú mnoho spoločného s výskumami OSN a OECD. Odzrkadľuje modelovanie „PSR“, že sú spoločenské ukazovatele založené na takých základných štatistických údajoch ako hustota obyvateľstva, migrácia, zdravotný stav, nezamestnanosť, urbanizácia, atď., oproti miere spoločenských vplyvov.

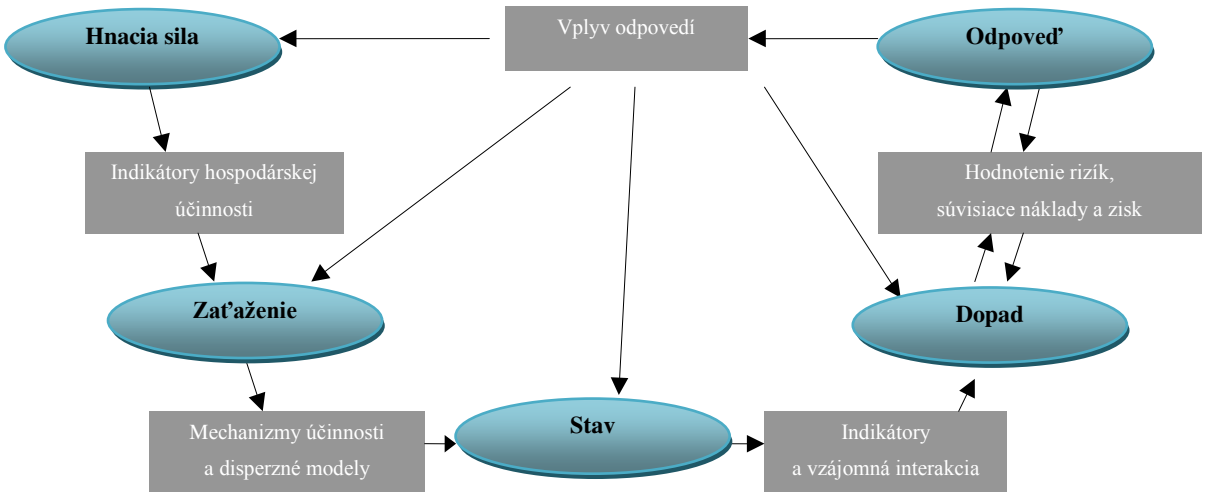
Podľa rámca DPSIR spoločenské a hospodárske hnacie sily zaťažujú životné prostredie a následkom toho sa stav životného prostredia mení, tak ako aj zdravotné podmienky, dostupnosť zdrojov a zabezpečenie biodiverzity. Toto všetko má dopad na zdravotný stav obyvateľstva, na ekosystém a na suroviny. Na druhej strane môže vyvolať takú reakciu spoločnosti, ktorá bude mať spätný vplyv na hnacie sily, alebo bezprostredne na stav alebo dopady prostredníctvom adaptácie alebo regenerácie. Okrem prieskumu zložiek sa zvyknú skúmať aj vzťahy medzi nimi. Napríklad vzťah medzi hnacími silami a zaťažením životného prostredia sa dá vyjadriť pomocou ekologickej účinnosti technológií, kde môže byť nižšie zaťaženie životného prostredia zo strany hnacích síl spôsobené zlepšujúcou sa ekologickou účinnosťou technológií. Nápodobne, stav a dopad na človeka a ekosystém závisí od schopnosti tohto systému uniesť určitú záťaž a od jej hraničných hodnôt. Či už spoločnosť odpovie na dopady závisí od toho, ako tieto dopady pociťujú a vyhodnocujú. Vplyv odpovede na hnacie sily záleží od účinnosti odpovede.



Obrázok 4.9 Model EÚ

Zdroj: EEA, 1997

Tento rámec umožňuje ľahké pochopenie vzťahu medzi zdrojmi problémov v životnom prostredí a ich následkami. Je používaný na plánovanie, skoncipovanie politických, odborných cieľov a priorít, vypracovanie rozpočtu, hodnotenie výkonnosti, a má dôležitú úlohu aj pri informovaní verejnosti. Model informačného toku danej koncepcie vyzerá nasledovne:



Obrázok 4.10 Model EÚ

Zdroj: EEA, Technical Report, 1999

4.3 Komunikácia v rámci životného prostredia

Komunikácia v rámci životného prostredia je úzko spätá s trvalo udržateľným rozvojom, s jeho úspešnosťou. Základom sú dostupné, presné, spoľahlivé, dostatočné informácie a informačné toky, ktoré sa dajú sledovať. Prvý krát sa takéto požiadavky sformulovali na Stockholmskej konferencii v roku 1972. Avšak ubehlo takmer jedno desaťročie kým sa takéto prianie premietlo do zákonnej formy v Smernici Rady Európy 90/313/EEC o voľnom prístupe k informáciám o životnom prostredí. Spolu s tým bola komunikácia v rámci životného prostredia upravená aj vo FP5, v Deklarácii z Rio de Janeira o životnom prostredí a rozvoji a v Agende 21. Ďalším krokom bol dohovor, ktorý vznikol na stretnutí v Aarhuse a ktorý upravuje 3 základné oblasti:

- právo fyzických a právnických osôb na prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia,
- právo účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia,
- nahliadnutie do súdnych procesov, ak bolo porušené niektoré z predchádzajúcich dvoch práv.

Deklarácia bola v roku 2000 doplnená o dohovor, ktorý umožňuje verejnosti elektronický prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia.

Z dôvodu potreby dynamického zvýšenia konkurencieschopnosti a zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja Európskej únie ako celku i všetkých jej členských krajín venuje v ostatných rokoch EÚ zvýšenú pozornosť oblasti budovania znalostných ekonomík, intenzívneho využívania výsledkov vedy, výskumu a inovácií (Hudec, 2007).

Zdá sa však, že medzi informáciami pochádzajúcimi z prostredia a medzi ich zužitkovaním je ešte stále veľká priepasť. Ešte v roku 1998 iniciovala Európska environmentálna agentúra v Správe expertnej skupiny (Expert Corner Report) zmenu vtedajšieho komunikačného modelu za účelom, aby informácie o životnom prostredí skutočne zveľaďovali poznatky o životnom prostredí a aby skutočne plnili úlohu prípravy na rozhodovanie. K tomu, aby sa realizovalo účinnejšie spracovanie doterajších výsledkov výskumov a počítačových aplikácií, si aj tento model vyžaduje detailnejšie spracovanie. (Pillmann, 2002)

EEA si vo svojej Komunikačnej stratégii z roku 2007 určila nasledovné celkové komunikačné ciele (EEA, 2007):

- Poskytnúť európskym rozhodovacím autoritám a obyvateľom nezávislé informácie o životnom prostredí, ktoré potrebujú pri kvalifikovaných rozhodnutiach.
- Zvýšiť povedomie o životnom prostredí podávaním správ transparentným, zrozumiteľným spôsobom čo najširšiemu publiku.
- Zlepšiť profil agentúry a jej sieť tak, aby bola kľúčovým poskytovateľom relevantných, spoľahlivých informácií o životnom prostredí v Európe.

Záver

V kapitole sme sa venovali problematike indikátorov trvalo udržateľného rozvoja. Spôsob akým indikátory vznikli napomáha pochopeniu ich podstaty a významu. Indikátory sú nositeľmi dôležitých informácií, ktoré napomáhajú pri rozhodovaní, ale slúžia aj ako zdroj pre informovanie verejnosti. Ich vzájomná prepojenosť a prepojenosť s dynamickými procesmi trvalej udržateľnosti vytvára predpoklady úspešnosti ich využívania. Existuje množstvo indikátorov, z ktorých je potrebné vytvárať modely pre efektívne sledovanie určitého systému.

Literatúra

ADRIAANSE, A. 1995. *Indicators of Sustainable Development for Decision- Making.* Report of the Workshop of Ghent, Federal Planning Office of Belgium, Belgium

ANDERSON, V. 1991. *Alternative Economic Indicators*, London: Routledge. ISBN 0415041635

BAULER, T. 2002. *Concept, Application and Validation-Efficiency of an „environmental system". Indicators for sustainable development in an inter-regional context.* Brussels.

BAULER, T., HECQ, W. 1999. *Some theoretical considerations in response to the claim after „information for decision making"*. CESSE, Brussels.

BOSSEL, H. *Indicators for Sustainable Development – Theory, Method, Applications*. A Report to the Balaton Group. IISD International Institute for Sustainable Development. Winnipeg–Manitoba, Canada, 1999.

CSANÁDY, R. A. *Nemzetközi törekvések a fenntarthatóság mutatóinak kialakítására, és azok eredményeinek alkalmazási lehetõségei Magyarországon*. Maastricht, 1994.

DEMO, M., BIELIK, P., HRONEC, O. 1999. *Trvalo udržateľný rozvoj.* SPU: Nitra ISBN 80-7137-611-6

EEA - European Environment Agency. 1999. *Environmental Indicators: Typology and overview.* EEA Technical Report, 1999, Copenhagen.

EEA - European Environment Agency. 2007. *Communication strategy.* Copenhagen

HINTERBERGER, F. *Dematerilisation for a Sustainable Europe*. EEA workshop, Copenhagen, 2006.

HUDEC, O. 2007. *Regionálne inovačné systémy. Strategické plánovanie a prognózovanie.* EkF TU v Košiciach: Košice. ISBN 978-80-8073-964-5

ISO 14031:2002. *Environmental management - Environmental performance evaluation – Guidelines*

PILLMANN, W. 2002. *Environmental Communication: Systems Analysis of Environmentally Related Information Flows as a Basis for the Popularisation of the Framework for Sustainable Development.* University of Technology, Vienna, Austria 2002.

SUHÁNYIOVÁ, A. 2007. *Ekonomické aspekty emisných kvót u podnikateľských subjektov*. In: Vedecká konferencia – EkF TU v Košiciach: Košice. ISBN 978-80-8073-821-1

ŠEBO, J. 2008: *Dobrovoľné zlepšovanie vplyvu na životné prostredie ako nástroj racionalizácie vo výrobných podnikoch*. In: Transfer inovácií. č. 11, s. 208-209. ISSN 1337-7094.

UN Commission on Sustainable Development. 2001. *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. Prepared by: Division for Sustainable Development. New York.

KAPITOLA ..5..

Regionálne disparity z pohľadu chudoby

Tomáš Želinský

Úvod

Nerovnomerný vývoj medzi regiónmi je badateľný takmer v každej krajine a inak tomu nie je ani na Slovensku. V súvislosti so vstupom Slovenska do EÚ sa začalo o regionálnych rozdieloch diskutovať oveľa intenzívnejšie ako kedykoľvek predtým.

Často sa stáva, že regionálne disparity (rozdiely) sú hodnotené na základe jediného indikátora – najčastejšie HDP, voči čomu majú výhrady mnohí odborníci. Regionálne disparity sú komplexným javom, ktorý má mnohé dimenzie. My sa v práci sústredíme na jeden zo sociálno-ekonomických rozmerov regionálnych disparít a budeme ich analyzovať z pohľadu chudoby.

Existuje množstvo prístupov k definovaniu chudoby, a preto tomuto problému venujeme dostatočnú pozornosť. V práci sa ďalej zaoberáme problematikou merania chudoby a prinášame tiež praktické skúsenosti s meraním chudoby vo svete, Európskej únii a na Slovensku.

Na základe dostupných údajov k indikátorom používaných inštitúciami Európskej únie vytvárame regionálny profil chudoby Slovenska. Tieto údaje následne transformujeme jednou z jednoduchých metód multikriteriálneho hodnotenia a vytvárame súhrnný indikátor úrovne chudoby v regiónoch SR. Môžeme teda predpokladať, že takýmto súhrnným indikátorom dokážeme lepšie vystihnúť rozdiely v úrovni chudoby v regiónoch SR.

5.1 Regionálne disparity

Regionálne disparity (rozdiely) možno vymedziť ako rozdiely medzi regiónmi v abstraktnom metrickom priestore (Hančlová a Tvrdý, 2004). Za najdôležitejšie možno považovať predovšetkým rozdiely v stupni sociálono-ekonomického rozvoja regiónov, ktoré sú dôsledkom nerovností (Matlovič a Matlovičová, 2005). Rozdiely sa môžu prejavovať v javoch ako HDP na osobu, produktivita, miery nezamestnanosti a aktivity (OECD, 2003) a pod.

Podľa štúdie Európskeho parlamentu (Dubois a kol., 2007) sú disparity výsledkom procesu polarizácie a zväčšovanie regionálnych disparít je spôsobené aj rýchlym rastom výkonnosti niektorých regiónov, čo sa negatívne prejavuje nielen na akumulácii bohatstva a výrobných prostriedkov v týchto regiónoch, ale aj na nezamestnanosti a celkovej sociálnej situácii v týchto oblastiach.

Regionálny rozvoj na Slovensku je poznačený sociálno-priestorovým vývojom pred rokom 1989, ako aj novými transformačnými problémami ovplyvňujúcimi medziregionálne disparity (Gajdoš, 2004). Za príčiny disparít možno považovať neschopnosť regiónov prispôsobiť sa ekonomickej a sociálnej transformácii. Táto neschopnosť môže byť spôsobená charakterom výrobnej štruktúry, dostupnosťou a vzdialenosťou regiónu od vhodných trhov, nekvalitnou dopravou a infraštruktúrou, slabou verejnou správou a samosprávou, nevhodnou štruktúrou ponuky práce, nepriaznivým demografickým profilom, ale aj nerealizáciou regionálnej politiky, ktorá by regulovala dopady iných hospodárskych politík (Benč, 2002).

Kling (2003) identifikuje skupinu faktorov, ktoré podstatne ovplyvnili súčasný regionálny vývoj na Slovensku. Slovensko sa do roku 1993 vyvíjalo ako súčasť Československa (a predtým Uhorska), čo sa prejavilo aj v deformácii vedenia hlavných komunikačných trás, ale aj v deformácii lokalizácie a výrobnej orientácie priemyslu na Slovensku. Urbanizácia na Slovensku neprešla svojimi prirodzenými etapami, pričom bola vynechaná etapa koncentrácie. Intenzívna industrializácia v minulosti bola poznačená silnými politickými tlakmi a za veľkú chybu socialistickej industrializácie možno považovať skutočnosť, že sa zavádzali priemyselné aktivity s veľmi nízkou mierou finalizácie a nízkou pridanou hodnotou. Vytvárali sa monoodvetvové a monoštruktúrne regióny, ktoré sa následne po kolapse nosných priemyselných podnikov po roku 1989 dostali do vážnych problémov (Kling, 2003).

Korec (2005) považuje za hlavné príčiny diferencovaného regionálneho rozvoja Slovenska primárny potenciál územia, štruktúru sídelnej siete, makropolohovú atraktivitu a ekonomickú špecializáciu regiónov. Medzi ďalšie činitele zaraďuje vplyv globalizácie (predovšetkým pôsobenie priamych zahraničných investícií), podporu v rámci EÚ, regionálnu politiku štátu (t. j. organizáciu verejnej správy) a vnútorné zdroje regiónu (t. j. záujmy na lokálnej úrovni a ľudský potenciál).

Jedným z dôležitých krokov v procese hodnotenia regionálnych disparít je výber vhodných ukazovateľov. Medzi najčastejšie používané ukazovatele možno zaradiť mieru nezamestnanosti a zamestnanosti, hodnotu hrubého domáceho produktu a pridanej hodnoty na obyvateľa (spravidla vyjadrených v parite kúpnej sily), výšku priemerných (reálnych) miezd, ale napríklad aj mieru ekonomickej aktivity podľa výšky únosu daní, daňové príjmy miestnych rozpočtov na obyvateľa a podobne (Sloboda, 2006; MPSVaR, 2004b; OECD, 2003; Svetová banka, 2001). Regionálne rozdiely možno tiež hodnotiť podľa počtu organizácií orientovaných na tvorbu zisku, čistých peňažných príjmov na osobu a mesiac, čistých peňažných výdavkov na osobu a mesiac, priamych zahraničných investícií a hrubej miery natality (Matlovič a Matlovičová, 2005). Ďalšou z možností sledovania regionálnych rozdielov je porovnávanie podmienok na podnikanie, čo môže byť vyjadrené napríklad indexom regionálneho podnikateľského prostredia (Kičina a Machlica, 2005).

Inštitúcie Európskej únie pri hodnotení regionálnych rozdielov v rámci krajín využívajú predovšetkým ukazovatele *HDP na obyvateľa* a *miera zamestnanosti (nezamestnanosti)*. Vyplýva to z nariadenia Rady ES č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktoré určuje smerovanie regionálnej politiky na obdobie 2007 – 2013.

My upriamime pozornosť na sledovanie regionálnych rozdielov z pohľadu úrovne chudoby v regiónoch SR. Budeme vychádzať zo skupiny ukazovateľov využívaných v EÚ na hodnotenie chudoby a sociálnej exklúzie a následne vytvoríme profil regiónov Slovenska.

5.2 Prístupy k definovaniu chudoby

V definovaní chudoby rozlišujeme dva hlavné teoretické koncepty: *welfaristický prístup* a *newelfaristický prístup* (Ravallion, 1992).

Welfaristický prístup (odvodený od slova „*welfare*" – z angl.: blahobyt) je založený na určení úrovne individuálneho blahobytu samotným jednotlivcom (Ravallion, 1992). *Individuálnym blahobytom* pritom rozumieme úroveň uspokojenia potrieb *jednotlivca* pri daných cenách a mzdách (OECD, 2008). Ako uvádza napr. Strengmann-Kuhn (2000), pojem „*blahobyt*" je možné nahradiť pojmami „*úžitok*" a „*spokojnosť*", pretože popisujú ten istý jav. Tento prístup sa opiera o klasickú mikroekonomickú teóriu, ktorá predpokladá, že jednotlivci uvažujú racionálne a že dokážu najlepšie posúdiť formu života a aktivity, ktoré maximalizujú ich úžitok a šťastie (Duclos a Araar 2006). Na základe výrobných faktorov (práca, pôda, fyzický, finančný a ľudský kapitál), ktoré vlastnia, uskutočňujú svoje produkčné a spotrebné rozhodnutia (Samuelson a Nordhaus, 2000). Procesom racionálneho slobodného rozhodovania jednotlivcov dochádza k maximalizácii ich úžitku (za predpokladu konkurenčných trhov, perfektnej informovanosti subjektov a neexistencii externalít). Spoločnosť takýchto nezávisle konajúcich jednotlivcov v procese slobodného rozhodovania vedie k paretovskej efektívnosti – do stavu, kedy úžitok žiadneho z jednotlivcov by nemohol byť zásahom vlády zvýšený bez toho, aby nedošlo k zníženiu úžitku niekoho iného (Holman a kol., 2005).

Uplatnenie takého prístupu v definovaní a meraní chudoby so sebou prináša mnohé praktické problémy. Je nevyhnutné získať dostatočné informácie o prejavených preferenciách jednotlivcov. Napríklad na určenie, či niekoho budeme pokladať za chudobného alebo nechudobného nestačí poznať len aktuálne charakteristiky a príjem osoby. Na základe posúdenia správania sa jednotlivca je potrebné určiť, či stav svojho úžitku hodnotí nad alebo pod hladinou chudoby. S tým je spojený problém porovnania úrovne úžitku medzi jednotlivcami, nakoľko preferencie sú heterogénne, osobnostné charakteristiky, potreby a vnímanie spokojnosti sú rozmanité, domácnosti sa líšia veľkosťou, zložením atď. Vnímanie ekonomického blahobytu (úžitku) je často pokladané za subjektívne. Kým napríklad J. Bentham, J. S. Mill, A. Pigou predpokladali interpersonálne porovnávanie, W. Jevons, V. Pareto, J. Hicks a iní túto možnosť odmietli (Holman, 2005). V súčasnosti sa väčšina ekonómov prikláňa k odmietnutiu interpersonálneho porovnávania (Duclos a Araar, 2006).

Výsledkom uplatnenia tohto prístupu môže vzniknúť napríklad situácia, že jednotlivec, ktorý je na tom po materiálnej stránke dobre, ale je nespokojný, bude hodnotený ako chudobný. Na druhej strane jednotlivec, ktorý je materiálne deprivovaný, ale spokojný, nebude pokladaný za chudobného.

Welfaristické porovnania chudoby tak používajú nedostatočné, ale relatívne objektívne náhrady za úžitok ako príjem alebo spotreba. Za všeobecnú definíciu chudoby v ponímaní welfaristického prístupu možno považovať „*nedostatočné uspokojovanie potrieb domácnosti merané nízkym príjmom alebo spotrebou*“ (Duclos a Araar, 2006).

Newelfaristický prístup kladie malý alebo žiaden dôraz na informácie o úžitku (Ravallion, 1992). Prístup vznikol ako reakcia na welfaristický prístup a bol presadzovaný predovšetkým sociológmi. V súčasnosti je ekonómami, ale aj neekonómami považovaný za multidimenzionálny doplnok k jednodimenzionálnemu welfaristickému prístupu (Duclos a Araar, 2006).

Existujú dva základné koncepty newelfaristického prístupu. Prvý z nich je založený na **uspokojovaní základných potrieb**, čo môže byť pozorované a monitorované relatívne jednoducho. Uspokojovanie základných potrieb je v úzkom vzťahu ku konceptu „*prvkom fungovania* (*functionings*)“ jednotlivcov.

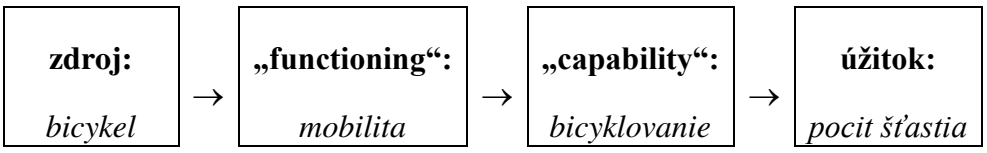
Koncept „*prvkov fungovania (functionings)*“ bol predstavený A. K. Senom (1999) a rozumie nimi aktivity a okolnosti, ktoré vytvárajú blahobyt ľudí (sú predpokladom jeho vytvárania) ako napríklad: zdravie, pocit bezpečia a istoty, priateľstva, vzdelanie, dobré zamestnanie, ale aj pocit šťastia, rešpektovanie seba samého, aktívnu účasť na živote spoločnosti a pod. „Functionings“ sa vzťahujú k statkom a príjmu, a opisujú, či a ako je osoba schopná využiť ich vo svoj prospech (Alkire, 2005).

Súvis medzi *uspokojovaním základných potrieb* a „*prvkami fungovania*“ spočíva v tom, že *uspokojenie základných potrieb* je vstupom nevyhnutným na dosiahnutie „*prvkov fungovania*“. Okrem základných „*prvkov fungovania*“ ako byť najedený, vzdelaný, oblečený a pod. poznáme aj komplexné ako napríklad schopnosť hrať na klavíri na profesionálnej úrovni a pod. „Prvky fungovania“ sa vzťahujú k rôznym rozmerom blahobytu – od prežitia až po sebarealizáciu (Alkire, 2005).

Streeten a kol. (1981) uvádzajú, že tak uplatnenie jednodimenzionálneho – welfaristického, aj uplatnenie multidimenzionálneho – newelfaristického prístupu k definovaniu a meraniu chudoby vyžaduje sledovanie heterogenity v charakteristikách jednotlivcov a socio-ekonomickom prostredí, v ktorom pôsobia. Prístup založený na základných potrebách je menej abstraktný v porovnaní s welfarsitickým prístupom. Ale napríklad aj uplatnenie prístupu sledovania „prvkov fungovania" vyžaduje istú mieru abstrakcie.

Druhý z konceptov newelfarsitického prístupu vychádza rovnako z diela Sena (1999) a je založený na „*capabilities*", ktoré ako uvádza Krishnakumar (2005), závisia na voľbe jednotlivca a rozumieme nimi alternatívne kombinácie „prvkov fungovania" dosiahnuteľné jednotlivcom (Alkire, 2005). Inak povedané, ide o takú vlastnú (slobodnú) voľbu jednotlivca ohľadom tejto kombinácie, ktorá mu zabezpečí hodnotný život.

Vzťah medzi „*functionings*" a „*capabilities*" možno popísať jednoduchým príkladom. Predpokladajme, že osoba vlastní a dokáže používať bicykel. Bicykel uspokojuje potrebu dostať sa z miesta A do miesta B za určitý čas, čo pre túto osobu má hodnotu (ide tu o „*functioning*"). V prípade, že osoba by nebola schopná používať bicykel, jeho vlastnenie by pre danú osobu hodnotu nemalo (tzn. nedošlo by k tvorbe „*functioning*"). Prístup k bicyklu v kombinácii so schopnosťou využívať ho vytvára pre takú osobu možnosť (tzn. „*capability*") bicyklovať sa, kedykoľvek si želá. Navyše ak bicykel umožní dopraviť sa napr. k priateľovi na spoločný obed, takáto „capability" prispieva k pocitu šťastia a tvorbe úžitku. Situáciu je možné schematicky znázorniť nasledovne:



Obrázok 5.1 Vzťah medzi „functionings" a „capabilities"
Zdroj: Alkire, 2005, s. 4

Na vyjadrovanie blahobytu sa často používa pojem „životná úroveň". Kým Duclos a Araar (2006) tento pojem stotožňujú s welfaristickým prístupom, Ravallion (1992) uvádza, že pojem môže byť ako welfaristický, tak aj newelfaristický. V procese merania životnej úrovne *welfaristický* prístup zdôrazňuje súhrnné výdavky na všetky spotrebované statky a služby ocenené príslušnými cenami, vrátane spotreby výrobkov z vlastnej produkcie (ideálne by bolo zahrnúť sem ocenenie voľného času príslušnou mzdovou sadzbou, čo je však v praxi ťažko

uskutočniteľné). *Newelfaristický* prístup kladie dôraz na špecifické tovarové formy deprivácie ako napríklad neadekvátna spotreba potravín (v extrémnych prípadoch až podvýživa). Nedá sa tak napríklad garantovať, že niekto, koho celková spotreba je v hodnote stanoveného minimálneho koša rôznych komodít zaručujúcich minimálne požadovanú životnú úroveň, si skutočne tento stanovený kôš statkov spomedzi všetkých možných kombinácií vyberie (Ravallion, 1992). Je tak zrejmé, že medzi týmito dvoma prístupmi bude existovať nesúlad.

5.3 Určenie definície chudoby

Existuje mnoho definícií chudoby a pri jej voľbe je potrebné mať na pamäti fakt, že od konkrétnej definície sa odvíjajú politiky zamerané na jej znižovanie. Väčšina bežne používaných definícií chudoby má dva spoločné prvky. Prvým krokom je určenie *indikátora blahobytu.* Následne je potrebné stanoviť „*deliaci bod*" – hranicu chudoby určujúcu minimálne požadovanú úroveň daného indikátora pre jednotlivca, pod ktorou je považovaný za chudobného. Stanovenie takejto ostrej hranice je vždy predmetom diskusie, vhodná definícia závisí aj od miestnych pomerov. Každá ambícia na všeobecnú definíciu chudoby, resp. deliaceho bodu by mala svoje nedostatky, a preto je potrebné hľadať ďalšie indikátory a miery poskytujúce čo najlepší obraz o situácii krajiny, regiónu, či jednotlivca.

5.3.1 Indikátory blahobytu

Ako sme naznačili v predchádzajúcej časti, za indikátory blahobytu možno pokladať príjem, spotrebu, úroveň uspokojovania základných potrieb a pod. Medzi najpoužívanejšie indikátory blahobytu na účely definovania chudoby patria (Ahluwalia, 1976; Ahluwalia a kol. 1977; Glewwe a van der Gaag, 1988; Lipton, 1988; Lipton a Ravallion, 1993; Morawetz, 1977; Ravallion, 1992 a i.):

1. **Príjem na hlavu** – je jedným z najznámejších a najviac využívaných indikátorov, ktorý vyjadruje priemerný príjem na jedného obyvateľa. Pri definovaní chudoby má viaceré nedostatky. Jedným z nich je napríklad to, že v mnohých krajinách sa príjmy určitého podielu obyvateľstva menia z roka na rok (napr. poľnohospodári v úrodných rokoch šetria, našetrené prostriedky si nechávajú a míňajú v prípade nepriaznivých rokov, a tak v danom roku nemusí aktuálny príjem súhlasiť so spotrebou a údaje za jednotlivé roky sa môžu podstatne odlišovať).

2. **Spotreba domácností a spotreba na hlavu**. Údaj o spotrebe by mal zahŕňať všetky peňažné výdavky na spotrebované statky a služby, no mal by zahŕňať aj peňažné ocenenie spotreby produktov vytvorených vlastnou činnosťou, prácu v domácnosti a pod. Sledovanie údajov o spotrebe domácností je problematické vzhľadom na to, že domácnosti sa líšia veľkosťou a zložením, a tak jednoduché porovnanie súhrnných údajov o spotrebe rôznych domácností môže byť skreslené. Odporúča sa uskutočňovať prepočet na dospelého člena domácnosti s využitím ekvivalentných škál.

3. **Spotreba potravín na obyvateľa.** Výhodou tejto metódy je potreba menšieho rozsahu údajov, nakoľko je často ľahšie konštruovať indexy cien potravín, ako uskutočňovať porovnávanie nepotravinových položiek. Najvýznamnejším nedostatkom je úzka orientácia na spotrebu potravín a ignoruje sa napríklad ošatenie, ubytovanie a pod. a okrem iného je náročné zohľadniť vlastnú produkciu domácností.

4. **Podiel potravín na celkových výdavkoch.** Popularita tohto indikátora spočíva v tom, že ekonómovia si všimli inverzný vzťah medzi podielom potravín na celkových výdavkoch a celkovými výdavkami domácností rastúcimi s rastom veľkosti domácnosti. Podľa niektorých empirických výskumov tento vzťah neplatí, najmä v prípade najchudobnejších domácností v rozvojových krajinách.

5. **Kalórie.** Podľa niektorých ekonómov by údaje o spotrebe mali byť zamerané priamo na príjem kalórií. Problémom je požiadavka veľkého rozsahu údajov a opäť ignorovanie nepotravinových zložiek ekonomického blahobytu.

6. **Zdravotné údaje –** zahŕňame sem spravidla antropometrické miery na určenie nevyvinutosti a podvýživy, ako aj rôzne zdravotnícke testy. Relevantné sú hlavne pri sledovaní efektov chudoby na malé deti. Používanie takýchto indikátorov na definovanie chudoby môže byť zavádzajúce, pretože aj napriek tomu, že zdravotný stav je pozitívne korelovaný s blahobytom domácnosti, v žiadnom prípade nejde o totožné veličiny.

7. **Základné potreby.** Domácnosti sú definované ako chudobné, ak ich strava, oblečenie, zdravotné, školské a ostatné potreby nie sú uspokojované. Zároveň je potrebné si uvedomiť, že potreba (a taktiež základná ľudská potreba) je subjektívnym pocitom osoby, a preto sa potreby líšia podľa podnebia, kultúry, úrovne príjmu atď. Rôzni ľudia (napr. z rôznych krajín) zaraďujú svoje potreby podľa dôležitosti odlišne.

> A tak je potrebné odpovedať na otázku – *Mali by chudobní dostávať to, čo chcú alebo to, čo nejaká externá autorita pokladá za to, čo skutočne potrebujú?* Spravidla sú takéto potreby exogénne určené skupinou expertov na zdravotnú starostlivosť, bývanie, výživu, vzdelanie atď., čo viacerí považujú za hlavný nedostatok tohto prístupu (Glewwe a van der Gaag, 1988).

Najčastejšie v praxi využívanými indikátormi sú príjem a spotreba. Obidva z prístupov majú svoje výhody aj nevýhody. Ako uvádzajú Duclos a Araar (2006), údaj o spotrebe poskytuje lepšiu informáciu o blahobyte ako údaj o príjme. Vychádzajú pritom z predpokladu, že kým príjem môže podliehať výrazným sezónnym výkyvom, tieto zmeny sa v spotrebe významne prejaviť nemusia, čo súvisí aj s teóriami životného cyklu spotrebiteľov. Aj v zmysle newelfaristického prístupu je spotreba preferovaná pred príjmom, nakoľko lepšie (priamo) vystihuje uspokojenie základných potrieb. Na druhej strane úroveň skutočnej spotreby je výsledkom slobodnej voľby jednotlivca, čo sa môže líšiť aj v rámci skupiny osôb s rovnakými príjmami a možnosťami spotreby. Ľudia sa môžu dobrovoľne vzdať spotreby určitého množstva statkov v prospech tvorby úspor na prekonanie nepriaznivých situácií v budúcnosti. Ravallion (1992) navrhuje, aby sa pri meraní blahobytu namiesto skutočnej spotreby merala príležitosť spotreby jednotlivca alebo domácnosti. V takom prípade by bolo potrebné získať aj údaje o majetku (bohatstve), ktoré sú však často nedostupné alebo nespoľahlivé. Ako ale tvrdí ďalej, príjem sa javí ako lepší indikátor príležitosti spotreby ako aktuálna úroveň spotreby po zohľadnení kladných úspor, čo je v protiklade s tvrdením Duclosa a Araara (2006).

5.3.2 Hranice chudoby

Hranicou chudoby rozumieme nástroj na meranie chudoby. V procese určovania hraníc chudoby je cieľom určiť takú úroveň príjmu, príp. spotreby, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie minimálneho určeného štandardu výživy a uspokojovania ostatných základných potrieb. Ľudia sú považovaní za chudobných, ak zistená hodnota ich príjmu, resp. spotreby je nižšia ako takto určená hranica chudoby (Svetová banka, 2001b).

Teória zoraďuje najčastejšie hranice podľa kritérií nasledovne (Ravallion, 1992, 1998; Lipton a Ravallion, 1993; Svetová banka 1993, 2001b a i.):

1. *absolútne a relatívne hranice chudoby* a
2. *objektívne a subjektívne hranice chudoby*.

5.3.2.1 Absolútne a relatívne hranice chudoby

Najčastejší prístup k určeniu ***absolútnej hranice chudoby*** spočíva v určení hodnoty príjmu alebo spotreby nevyhnutnej na zabezpečenie minimálneho štandardu výživy a ostatných nevyhnutných statkov (Svetová banka, 1993), resp. ako uvádzajú Lipton a Ravallion (1993), v odhade nákladov spotrebného koša statkov a služieb nevyhnutných na uspokojenie základných potrieb. Dôležitá je pritom fixácia „reálnej hodnoty" takto určenej hranice v čase a priestore, čo garantuje, že porovnania chudoby budú konzistentné (Ravallion, 1992, 1998; Duclos a Araar, 2006).

Pri určovaní absolútnej hranice chudoby je potrebné zohľadňovať národné a kultúrne rozdiely, keď dokonca v rámci jednej krajiny sa môžu relatívne ceny tovarov v mestských a vidieckych oblastiach významne líšiť (Svetová banka, 1993). Problémom je tiež stanovenie „základných potrieb" (Lipton a Ravallion, 1993), čo je spravidla uskutočnené konsenzom odborníkov na výživu a pod. (Glewwe a van der Gaag, 1988).

Medzi základné metodológie odhadu absolútnych hraníc chudoby patria *(i) náklady na základné potreby, (ii) náklady na potraviny, (iii) nepotravinové hranice chudoby* a *(iv) príjem energie z potravy* (Ravallion, 1998; Duclos a Araar, 2006).

Relatívny prístup k určeniu hraníc chudoby spočíva v stanovení pevného pomeru medzi úrovňou príjmu (resp. iného ukazovateľa chudoby) jednotlivca a priemerným (mediánovým) príjmom v celej spoločnosti (komunite). Takto určená hodnota hranice chudoby sa môže v čase s rastom príjmov v spoločnosti posúvať smerom nahor, čo môže spôsobiť skreslenie výsledkov o stave chudoby v krajine (Ravallion, 1998; Duclos a Araar, 2006). Relatívny prístup k určeniu hraníc chudoby využíva napríklad aj Európska komisia, kde hranica chudoby je určená ako podiel ľudí s ekvivalentným celkovým čistým príjmom nižším ako 60% mediánu príjmu (Európska komisia, 2003).

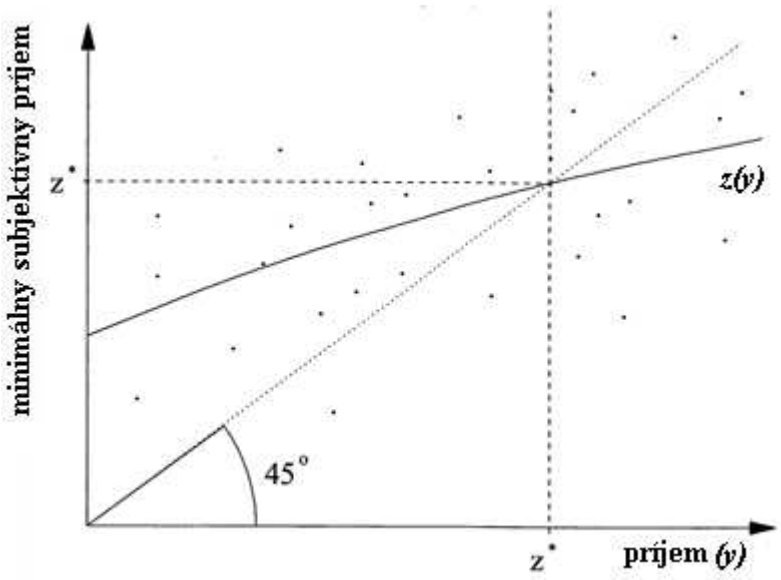
Ravallion (1992) uskutočnil porovnanie hraníc chudoby a priemernej súkromnej spotreby na základe údajov o 36 krajinách. Dospel k záveru, že skutočné hranice chudoby sa so zvyšovaním ekonomického rastu posúvajú nahor rýchlejšie v rozvinutých ako v rozvojových krajinách. Koncept absolútnej chudoby je tak vhodnejšie použiť v krajinách s nízkym príjmom a koncept relatívnej chudoby v rozvinutých ekonomikách. Podobné závery uvádzajú aj Duclos a Araar (2006).

5.3.2.2 Objektívne a subjektívne hranice chudoby

Objektívny prístup k určeniu hraníc chudoby spočíva v snahe stanoviť referenčnú hodnotu adekvátnej spotreby, ktorou si jednotlivec zabezpečí zdravý a aktívny život, vrátane plnej aktívnej účasti na spoločenskom dianí (Ravallion, 1998). Referenčná hodnota adekvátnej spotreby je spravidla určená externe z pohľadu jednotlivca – konsenzom odborníkov (Glewwe a van der Gaag, 1988).

Subjektívny prístup vyjadruje, že hranice chudoby sú inherentnými subjektívnymi úsudkami ľudí o tom, čo považujú za sociálne akceptovateľný minimálny životný štandard v určitej spoločnosti (Ravallion, 1992). Prístup vychádza z predpokladu, že okolnosti, v ktorých sa jednotlivec nachádza v porovnaní k okolnostiam ostatných členov referenčnej skupiny, ovplyvňujú vnímanie jeho osobného blahobytu (Ravallion, 1998).

Jednen zo spôsobov, ako určiť subjektívnu hranicu chudoby, je založený na prieskumoch s nasledujúcou formuláciou otázky: *„Akú úroveň príjmu by ste Vy osobne považovali za absolútne minimálnu? T. j. aby ste s príjmom vystačili, resp. aby ste mohli uspokojiť svoje základné potreby.“* (Ravallion, 1992, s. 33). Odpovede na túto otázku sú rastúcou funkciou aktuálneho príjmu jednotlivca (pozri obr. 5.2).



Obrázok 5.2 Subjektívna hranica chudoby

Zdroj: Duclos a Araar, 2006, s. 124

Každý bod v grafe na obr. 5.2 predstavuje odpoveď na vyššie položenú otázku, konkávna rastúca funkcia predstavuje odhadnutú teoretickú funkciu $z(y)$ minimálneho subjektívneho príjmu v závislosti od (aktuálneho) príjmu. Subjektívna hranica chudoby je určená ako z^* – priesečník teoretickej funkcie subjektívneho príjmu v závislosti od príjmu a polpriamky zvierajúcej s osou x 45-stupňový uhol (situácia, kedy sa subjektívny požadovaný príjem rovná aktuálnemu príjmu).

Pri použití tejto metódy je potrebné zohľadniť skutočnosť, že ľudia neradi odpovedajú na citlivé otázky, akou otázka o príjme určite je. Ďalšou nevýhodou metódy môže byť veľká variabilita odpovedí a z toho vyplývajúce náročné (až nemožné) určenie funkcie minimálneho subjektívneho príjmu v závislosti od aktuálneho príjmu.

Ďalšia metóda, ako určiť subjektívnu hranicu chudoby vychádza z „diskrétne“ položenej otázky (Duclos a Araar, 2006). Diskrétnosť otázky spočíva v tom, že respondenti nemajú stanoviť absolútnu hodnotu príjmu, ktorý považujú za minimálne požadovaný. Majú uviesť, či vzhľadom na svoj aktuálny príjem, sa cítia chudobní (hodnota „1“), alebo nie (hodnota „0“). Následne je potrebné odhadnúť hodnotu subjektívnej hranice z^*. Hodnota z^* je určená ako hodnota, ktorej zodpovedá najvyššia pravdepodobnosť, že odpovede respondentov o ich statuse chudoby korešpondujú so statusom, ktorý by sme zistili porovnaním hodnoty z^* s ich príjmom.

5.4 Meranie chudoby

Prvá publikovaná štúdia o meraní chudoby pochádza z roku 1901 od Seebahma Rowntreeho (Svetová banka, 2001b), ktorý vypočítal, že 10% obyvateľstva anglického mesta York v roku 1899 žilo v chudobe (definovanej ako „pod minimálnou úrovňou nevyhnutných výdavkov“). Rowntreeho metóda spočívala v uskutočnení výskumu, ktorý pokrýval skoro každú rodinu robotníckej triedy v Yorku a jeho cieľom bolo získať informácie o príjmoch a výdavkoch domácností. Chudobu definoval ako úroveň celkových príjmov nepostačujúcich na uspokojenie minima potrieb s cieľom zabezpečiť si „prostú fyzickú výkonnosť“, čo zahŕňalo potravu, nájom a ostatné nevyhnutné položky. Vypočítal, že pre 5-člennú rodinu (otec, matka a 3 deti) predstavujú minimálne týždenné výdavky na udržanie fyzickej výkonnosti 21 šilingov a 8 pencí; pre rodiny iných veľkostí to boli iné sumy. Porovnaním týchto hraníc chudoby s príjmom rodiny získal odhad chudoby.

Podobný prístup, aký použil Rowntree, sa využíva aj v súčasnosti a proces merania chudoby je možné rozdeliť do troch fáz, resp. je potrebné odpovedať na nasledujúce otázky (Ravallion, 1992):

1. Ako odhadnúť individuálny blahobyt?
2. Od akej úrovne blahobytu môžeme hovoriť, že osoba nie je chudobná?
3. Ako agregovať individuálne indikátory blahobytu do miery chudoby?

Prvé dve otázky predstavujú problém identifikácie, tzn. *koho* môžeme považovať za chudobného a *za ako* chudobného ho môžeme považovať. Posledná otázka je problémom agregácie, resp. *koľko* chudoby sa v spoločnosti vyskytuje.

5.4.1 Miery chudoby

Existuje množstvo mier chudoby (pozri prehľad napr. v Duclos a Araar, 2006), v tejto časti práce sa budeme venovať len základným – patriacim do triedy Fosterových-Greerových-Thornbeckových mier (Ravallion, 1992) založených na predpoklade známeho rozdelenia zvoleného indikátora blahobytu/chudoby (Lipton a Ravallion, 1993). Pri konštrukcii mier budeme vychádzať z publikácií od Liptona a Ravalliona (1993, s. 22 – 30) a Ravalliona (1992, s. 35 – 54).

Označme y indikátor chudoby (príjem, spotreba a pod.), jeho hustotu pravdepodobnosti $f(y)$ a distribučnú funkciu $F(y)=\int_0^y f(x)dx$. Nech z je hranica chudoby. Mierou chudoby rozumieme funkciu $p(y, z)$, ktorá je nerastúca vzhľadom na y a neklesajúca vzhľadom na z a je definovaná predpisom:

$$p(z, y)=\left(1-\frac{y}{z}\right)^{\alpha}, \tag{5.1}$$

kde α je nezáporný parameter. Dostávame *skupinu aditívnych mier chudoby* a pre súhrnnú chudobu platí:

$$P(z)=\int_0^z p(y, z)f(y)dy \tag{5.2}$$

$P(z)$ nadobúda hodnoty z intervalu ⟨0; 1⟩.

Pre $\alpha = 0$ máme $p(y, z) = 1$ a dosadením do vzťahu (4.2), dostávame $P(z) = F(z)$, čo je kumulatívna relatívna početnosť jednotlivcov s úrovňou príjmu (resp. iného indikátora chudoby) rovnou alebo nižšou ako hranica chudoby z. Tým je určený podiel obyvateľov pod hranicou chudoby – ako prvý z ukazovateľov tejto skupiny indikátorov. ***Podiel chudobných (H)*** (angl. *head-count index*) možno pre jednoduchosť zapísať nasledovne:

$$H = \frac{q}{n}, \tag{5.3}$$

kde q je počet jednotlivcov, u ktorých platí $y \leq z$,

n je počet obyvateľov krajiny (komunity a pod.).

Ide o ľahko pochopiteľnú mieru chudoby. Má dobré použitie pri porovnávaní (napr. úspechu v znižovaní chudoby po uplatnení určitej politiky; medzi krajinami a pod.) No má aj svoje nevýhody – napríklad pri sledovaní účinkov konkrétnej politiky. Ak sa vybraná chudobná osoba stane ešte chudobnejšou (čiže hodnota jej spotreby, resp. iného ukazovateľa sa zníži), v indexe H sa to neprejaví. Znamená to, že nie je úplne citlivý na zmenu v hĺbke (priepasti) chudoby. (Tento nedostatok odstraňuje napríklad index *PG*).

Hĺbkou (priepasťou) chudoby sa myslí vzdialenosť úrovne blahobytu y_i jednotlivca i od určenej hranice chudoby z, čo možno zapísať $(z - y_i)$. Relatívnou vzdialenosťou potom rozumieme $\frac{z - y_i}{z}$, resp. $1 - \frac{y_i}{z}$, čo je základom pre určenie ďalšej miery chudoby. Relatívna priepasť chudoby jednotlivca nadobúda hodnoty z intervalu ⟨0; 1⟩. Napríklad hodnota 0,7 znamená, že osoba dosahuje len 30% minimálneho stanoveného príjmu, spotreby, príp. iného indikátora.

Dosaďme teraz $\alpha = 1$ do vzťahu (5.1) a dostávame funkciu miery chudoby $p(y, z) = 1 - \frac{y}{z}$, čo je relatívna priepasť/hĺbka chudoby. Po následnom dosadení tejto funkcie miery chudoby do vzťahu (5.2) získavame ***index priepasti chudoby PG*** (angl. *poverty gap index*). Je to miera hĺbky chudoby, ktorá je založená na agregovanom deficite chudoby chudobných v pomere k hranici chudoby. Podáva dobrý obraz o hĺbke chudoby, ktorá závisí na vzdialenosti hodnoty od hranice chudoby.

Nech úroveň indikátora chudoby y_i jednotlivých chudobných je usporiadaná do variačného radu, pričom y_1 je úroveň indikátora u najchudobnejšieho, y_2 ďalšieho chudobného, ... a y_q je úroveň indikátora u posledného chudobného a nepresahuje hodnotu hranice chudoby *z*, čiže platí: $y_1 \le y_2 \le ... \le y_q \le z$. Index priepasti chudoby *PG* potom môžeme vypočítať aj ako:

$$PG = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\frac{z - y_i}{z}. \qquad (5.4)$$

Zo zápisu (5.4) je zrejmé, že ukazovateľ *PG* vyjadruje priemernú relatívnu priepasť chudoby obyvateľstva.

Ďalšou interpretáciou indexu *PG* je, že je indikátorom možnosti eliminovania chudoby cielením transferov chudobným. Minimálne náklady eliminácie chudoby použitím cielených transferov sú definované ako súčet všetkých priepastí obyvateľstva: $T = \sum_{i=1}^{q}(z - y_i)$. To by však platilo v prípade, keby vláda mala úplné informácie o chudobe v danej krajine a minimalizovala by celkové náklady. V opačnom krajnom prípade, keď vláda nemá ***žiadne*** informácie o chudobe v krajine, maximálne náklady by boli súčinom počtu obyvateľov *n* v krajine a stanovenou hranicou chudoby *z*. Ak by vláda mala aspoň čiastočné informácie o chudobe – podiel chudobných *H*, resp. absolútny počet *q* ľudí pod hranicou chudoby, náklady by boli $q \cdot z$.

Uvedieme ešte jednu z tejto triedy mier chudoby: ***Fosterovu-Greerovu-Thorbeckeovu miera „drsnosti" chudoby P_2***, ktorú dostávame dosadením $\alpha = 2$ do vzťahu (5.1), resp. $p(y,z) = \left(1 - \frac{y}{z}\right)^2$ do vzťahu (5.2). Miera odráža nerovnosť medzi chudobnými. Analogicky ako *PG* môžeme aj P_2 zapísať ako:

$$P_2 = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z - y_i}{z}\right)^2 \qquad (5.5)$$

Miera má využitie napríklad pri porovnávaní politík, ktorých cieľom je zasiahnuť skupinu najchudobnejších, ale sa ťažko interpretuje a v súčasnosti sa v praxi málo používa.

Všetky spomenuté miery (*H*, *PG* a P_2) majú spoločnú konštrukciu a všeobecný vzťah možno zapísať v tvare:

$$P_\alpha = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z - y_i}{z}\right)^\alpha , \qquad (5.6)$$

kde α je nezáporný parameter.

Ako už bolo naznačené, dosadením $\alpha = 0$ do vzťahu (5.5) dostávame *H*, pre $\alpha = 1$ dostávame *PG* a pre $\alpha = 2$ dostávame P_2. Čím je hodnota α väčšia, tým je výsledná miera P_α citlivejšia na úroveň blahobytu najchudobnejšej osoby. Pre $\alpha = \infty$ dostávame $P_\infty = 1$, čo odráža stav chudoby najchudobnejšej osoby.

Všetky miery sú štandardizované a nadobúdajú hodnoty z intervalu $\langle 0; 1\rangle$. Vyššie hodnoty mier *H*, *PG* a P_2 sú spojené s horšou situáciou v krajine (lokalite), čo sa týka chudoby. Dá sa jednoducho ukázať (Želinský, 2007), že platí $PG \in \langle 0; H\rangle$ a rovnako $P_2 \in \langle 0; H\rangle$.

Máme:

$$PG = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\frac{z - y_i}{z} = \frac{1}{nz}\left(z - y_1 + z - y_2 + ... + z - y_q\right) = \frac{qz - \sum_{i=1}^{q} y_i}{nz} = \frac{qz}{nz} - \frac{1}{nz}\sum_{i=1}^{q} y_i =$$
$$= H - \frac{1}{nz}\sum_{i=1}^{q} y_i$$

Z toho vyplýva:

1. Ak $y_i = 0$ pre $\forall\ i = 1, 2, \ldots, q \Rightarrow PG = H - 0 = H$.

2. Ak $y_i = z$ pre $\forall\ i = 1, 2, \ldots, q \Rightarrow PG = H - H = 0$.

Ďalej máme:

$$P_2 = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left(\frac{z - y_i}{z}\right)^2 = \frac{1}{nz^2}\left[\left(z^2 - 2zy_1 + y_1^2\right) + \left(z^2 - 2zy_2 + y_2^2\right) + ... + \left(z^2 - 2zy_q + y_q^2\right)\right] =$$
$$= \frac{qz^2}{nz^2} - \frac{2z}{nz^2}\sum_{i=1}^{q} y_i + \frac{1}{nz^2}\sum_{i=1}^{q} y_i^2 = H - \frac{2}{nz}\sum_{i=1}^{q} y_i + \frac{1}{nz^2}\sum_{i=1}^{q} y_i^2$$

A preto platí:

1. Ak $y_i = 0$ pre $\forall\ i = 1, 2, \ldots, q \Rightarrow P_2 = H - 2 \cdot 0 + 0 = H$,
2. Ak $y_i = z$ pre $\forall\ i = 1, 2, \ldots, q \Rightarrow P_2 = H - 2H + \mathrm{H} = 0$.

Pre lepšie pochopenie skutočností, aké odrážajú jednotlivé miery ilustrujeme výpočet mier na jednoduchom príklade. Majme rozdelenia spotreby obyvateľov v troch lokalitách: *A*(20, 40, 60, 80), *B*(40, 40, 40, 90) a *C*(50, 50, 50, 100). Definujeme hranicu chudoby vo všetkých lokalitách ako $z = 60$.

Ak porovnáme úroveň chudoby v lokalitách na základe ukazovateľa podielu chudobných *H*, dospeli by sme k záveru, že úroveň chudoby je vo všetkých lokalitách rovnaká: $H_A = H_B = H_C = 0{,}75$.

Ďalšou možnosťou je zhodnotenie situácie na základe ukazovateľa indexu priepasti (hĺbky) chudoby *PG*. Dostávame: $PG_A = PG_B = 0{,}25$ a $PG_C = 0{,}125$. Priemerná relatívna priepasť chudoby je v prvých dvoch lokalitách vyššia ako v lokalite *C*. Na základe výpočtu môžeme tvrdiť, že v *A* a *B* je úroveň chudoby rovnaká a je vyššia ako v *C*.

Porovnaním spotreby najchudobnejšej osoby v každej z týchto lokalít zisťujeme, že najchudobnejšia osoba v *A* dosahuje len 50% spotreby najchudobnejšej osoby v *B* a len 40% úrovne spotreby najchudobnejšej osoby v *C*. Môžeme tak predpokladať, že chudoba je „najdrsnejšia“ práve v *A*. Na overenie tohto predpokladu vypočítame hodnotu indexu P_2 pre každú z lokalít: $P_{2A} \approx 0{,}139$; $P_{2B} \approx 0{,}083$ a $P_{2C} \approx 0{,}021$. Skutočne môžeme tvrdiť, že chudoba je najvážnejšia (najdrsnejšia) v lokalite *A*.

Jednoduchým príkladom sme chceli poukázať na vážnosť voľby konkrétnej miery chudoby, nakoľko každá zo spomínaných mier pokrýva iný rozmer chudoby.

Okrem uvedenej skupiny tzv. aditívnych mier chudoby existujú mnohé ďalšie, ako napr. *Wattsov index*, *Senov index* a ich modifikácie.

5.4.1.1 Axiomatický prístup

Na agregáciu preferencií pri tvorbe spoločenského rozhodovacieho pravidla a funkcie spoločenského blahobytu je kladený súbor požiadaviek, ktoré by toto pravidlo malo spĺňať (napr. Kelly, 2006; Mukhopadhaya, 2001). Sústava základných kritérií existuje aj v prípade

agregácie úrovní individuálnych mier chudoby jednotlivých členov spoločnosti do súhrnného indikátora. Zástancom axiomatického prístupu k meraniu chudoby bol napríklad aj A. Sen, ktorý navrhol indikátory čo najlepšie zodpovedajúce axiomatickému systému pre indikátor úrovne chudoby (Xu a Osberg 2002, 2006).

Miery chudoby mali vyhovovať nasledovným základným kritériám (axiómam):

1. **Axióma zamerania do ohniska:** miera chudoby má byť nezávislá od nechudobného obyvateľstva.
2. **Axióma slabej monotónnosti:** zníženie príjmu chudobnej osoby, za predpokladu nemennosti ostatných príjmov, má za následok zvýšenie hodnoty miery chudoby.
3. **Axióma nestrannosti:** Miera chudoby nie je citlivá na poradie príjmov v rade podľa výšky. Môže byť definovaná prostredníctvom zvolených príjmových profilov bez straty všeobecnosti.
4. **Axióma slabého transferu:** Ak dôjde k zvýšeniu príjmu dvoch jednotlivcov, z ktorých chudobnejší je v krajine pokladaný za chudobného, pričom množina chudobných ľudí sa nemení, prejaví sa to na zvýšení hodnoty miery chudoby.
5. **Axióma silného transferu:** Ak dôjde k zvýšeniu príjmu dvoch jednotlivcov, z ktorých chudobnejší je v krajine pokladaný za chudobného, prejaví sa to na zvýšení hodnoty miery chudoby.
6. **Axióma spojitosti:** Miera chudoby je spojitou závislou premennou príjmov.
7. **Axióma invariantnosti replikácie:** Miera chudoby sa nezmení, ak jej výpočet je založený na rozdelení príjmov vytvorenom *k*-násobkom hodnôt pôvodného rozdelenia príjmov.

Ako dokazujú Osberg a Xu (2006), podiel chudobných *H* nespĺňa 2. a 4. axiómu a mnohí ekonómovia túto mieru chudoby považujú za neprijateľnú, pretože je necitlivá na hĺbku chudoby. Index priepasti chudoby *PG* nespĺňa 4. axiómu, čo znamená, že je necitlivý voči distribučným aspektom chudoby. Vzhľadom na tieto nedostatky navrhol A. Sen dve verzie tej istej miery chudoby, S_0 a S:

$$S_0 = H\left[1-(1-PG)\cdot(1-G(y_p))\cdot\frac{q}{1+q}\right], \qquad (5.7)$$

kde $G(y_p)$ je Giniho index rozdelenia príjmov chudobných,

H je podiel chudobných,

PG je index priepasti chudoby,

q je počet chudobných.

Platí, že s rastom počtu celkového obyvateľstva $\frac{q}{1+q} \to 1$, a tak úpravou vzťahu (5.7) dostávame:

$$S = H\,[PG + (1 - PG)\cdot G(y_p)] \qquad (5.8)$$

Ako ďalej uvádzajú Osberg a Xu (2006), index S nespĺňa 5. a 6. axiómu a S_0 nevyhovuje 5., 6. a 7. axióme.

Aj napriek tomu, že Senov index je často citovaný a modifikovaný, takmer nikdy nebol uplatnený inde ako v akademickej literatúre, nakoľko jeho interpretácia je náročná (Svetová banka, 2005).

5.5 Meranie chudoby vo svete a v SR

5.5.1 Chudoba vo svete

Najdôležitejšou medzinárodnou inštitúciou zaoberajúcou sa problematikou chudoby vo svete je Svetová banka, ktorej misiou je „*udržateľná redukcia chudoby*“ (Svetová banka, 2008a).

5.5.1.1 Meranie chudoby vo svete – Svetová banka

S cieľom čo najpresnejšieho merania chudoby vyvinula Svetová banka relatívne štandardný spoľahlivý systém zisťovaní o životných podmienkach domácností v rámci projektu Meranie životných štandardov – LSMS (angl. *Living Standards Measurement Study*). Zisťovania majú dve hlavné črty: multitematický dotazník (pokrývajúci údaje o domácnostiach, komunite a cenách) a vysoký dôraz na zabezpečenie kvality (Svetová banka, 2005).

Zisťovanie LSMS bolo spustené Svetovou bankou v roku 1980 s cieľom zlepšiť kvalitu údajov o domácnostiach, ktoré boli získavané národnými štatistickými úradmi v rozvojových krajinách (Glewwe a van der Gaag, 1988).

V medzinárodnom porovnaní (krajín s nízkym príjmom) uplatňuje Svetová banka štandard tzv. „*dolár na deň*“. Štandard vychádza z jednodolárovej hranice chudoby určenej Svetovou bankou v roku 1985, ktorá bola aktualizovaná v roku 1990 a následne v roku 1993. V roku 1993 zodpovedala jednodolárovej hranici z roku 1985 hodnota 1,08 USD vyjadrená v parite kúpnej sily. (Ako uvádza prepočet Svetovej banky (2005), v roku 2004 by hodnota tejto hranice bola 1,31 USD). Na porovnanie krajín s nižším stredným príjmom sa uplatňuje dvojnásobok takto vypočítanej hranice chudoby – ide o tzv. „*dvojdolárovú hranicu*“ (Svetová banka, 2001b, 2005).

5.5.2 Európska únia

Európska rada sa v roku 2000 na marcovom zasadaní v Lisabone uzniesla, že rozsah chudoby a sociálnej exklúzie je neprijateľný a budovanie inkluzívnejšej Európskej únie sa považuje za jednu z podstatných súčastí pri dosahovaní strategických cieľov, ako sú udržateľný ekonomický rast, zvýšenie zamestnanosti a zlepšenie sociálnej súdržnosti. Na Lisabonskom summite bola schválená tzv. *Otvorená metóda koordinácie* (OMC), ktorá má prispieť k odstráneniu chudoby a sociálnej exklúzie do roku 2010 (MPSVaR, 2004a).

Súčasťou tejto OMC sú aj spoločné indikátory na meranie chudoby a sociálnej exklúzie, aby bolo možné monitorovať pokrok prijatých opatrení a porovnávať dobré skúsenosti.

Chudoba je v EÚ popisovaná nasledovne: „*Ľudia žijú v chudobe, ak ich príjem a iné zdroje sú natoľko nedostatočné, že im neumožňujú dosiahnuť takú životnú úroveň, ktorá je akceptovateľná v spoločnosti, v ktorej žijú. V dôsledku chudoby môžu poznať mnohonásobné znevýhodnenie od nezamestnanosti, cez nízky príjem, zlé bývanie, nedostatočnú zdravotnú starostlivosť až po prekážky v prístupe k celoživotnému vzdelávaniu, kultúre, športu, či rekreácii. Sú často marginalizovaní a vylúčení z účasti na aktivitách (ekonomických, sociálnych a kultúrnych), ktoré sú bežné pre ostatných ľudí a ich prístup k základným právam môže byť obmedzený.*“ (MPSVaR, 2004a, s. 57)

5.5.2.1 Meranie chudoby v EÚ

V roku 2001 predložila Komisia pre sociálnu ochranu správu, v ktorej odporúčala hodnotiť stupeň sociálnej inklúzie členských krajín EÚ pomocou súboru desiatich primárnych a ôsmich sekundárnych indikátorov. Odporúčanie bolo prijaté Radou pre zamestnanosť a sociálne veci dňa 3. decembra 2001 a následne postúpené na Laekensko-bruselský summit EÚ. V júni 2006 prijala Komisia pre sociálnu ochranu súbor spoločných indikátorov na hodnotenie procesu sociálnej ochrany a sociálnej inklúzie. Súbor indikátorov pozostáva z portfólia 14 dôležitých indikátorov (a 11 kontextových indikátorov), ktoré majú odrážať ciele sociálnej kohézie a interakcie s cieľmi rastu a zamestnanosti v súlade s Lisabonskou stratégiou. Súčasťou súboru indikátorov sú takisto tri portfólia indikátorov na hodnotenie sociálnej inklúzie, dôchodkov a zdravotnej starostlivosti. Navrhované indikátory boli odsúhlasené na konsenzuálnom prístupe tak, aby zabezpečovali porovnateľnosť založenú na európskych harmonizovaných údajoch, politickej zodpovednosti, jasnej normatívnej interpretovateľnosti a pod.

Z pohľadu sledovania úrovne chudoby majú najväčší význam práve indikátory sociálnej inklúzie (naposledy aktualizované 1. februára 2008). Súbor indikátorov pozostáva z 11 primárnych indikátorov, 3 sekundárnych indikátorov a 11 kontextových indikátorov (čím došlo k zmene oproti pôvodnému súboru 10 primárnych a 8 sekundárnych indikátorov). Súbor primárnych indikátorov bol upravený tak, aby obsahoval iba najdôležitejšie indikátory popisujúce rôzne dimenzie chudoby a sociálnej exklúzie. Niektoré indikátory boli presunuté zo zoznamu primárnych do sekundárnych, príp. do iných portfólií vzhľadom na ich komplexnosť (odrážajú viac dimenzií sociálnej kohézie). Zopár indikátorov bolo považovaných za nadbytočné, a tak boli vypustené zo zoznamu (Európska komisia, 2006).

Najdôležitejším primárnym indikátorom chudoby je ***miera rizika chudoby***, ktorá je definovaná ako „*podiel osôb s ekvivalentným disponibilným príjmom pod hranicou rizika chudoby, t. j. 60% národného mediánu ekvivalentného príjmu*“ (Európska komisia, 2003). Ďalšími primárnymi indikátormi sú (Európska komisia, 2006):

- miera pretrvávajúceho rizika chudoby,
- relatívne riziko prepadu príjmov chudoby – hĺbka chudoby,
- miera dlhodobej nezamestnanosti,
- populácia žijúca v domácnostiach bez zamestnania,

- osoby, ktoré predčasne ukončili vzdelávanie a nepokračujú v ďalšom vzdelávaní,
- priepasť zamestnanosti imigrantov,
- materiálna deprivácia,
- bývanie,
- neuspokojená potreba starostlivosti podľa príjmového kvintilu,
- blahobyt detí.

Do skupiny sekundárnych indikátorov chudoby patria (Európska komisia, 2006):

- miera rizika chudoby:
    a. v členení podľa typu domácnosti,
    b. v členení podľa pracovnej intenzity domácnosti,
    c. v členení podľa najčastejšieho statusu aktivity,
    d. v členení podľa typu držby bytu,
    e. rozptyl okolo miery hranice chudoby,
- osoby s nízkou úrovňou vzdelania
- nízka gramotnosť žiakov.

Poslednou skupinou v rámci ukazovateľov sociálnej inklúzie sú kontextové indikátory (Európska komisia, 2006):

- pomer príjmových kvintilov (S80/S20),
- Giniho koeficient,
- regionálna kohézia,
- predpokladaná dĺžka života pri narodení a vo veku 65 rokov,
- miera rizika chudoby pred sociálnymi transfermi,
- domácnosti bez zamestnania podľa typu domácnosti,
- riziko chudoby pracujúcich (v členení na plný/čiastočný úväzok),
- pasca nezamestnanosti, pasca neaktivity a pasca nízkej mzdy,
- čistý príjem prijímateľov pomoci ako percento domácností s rizikom chudoby,
- obmedzenia v denných aktivitách podľa príjmových kvintilov (podľa pohlavia a veku) uvedené respondentmi.

Zisťovanie chudoby v krajinách Európskej únie sa vykonáva v súlade s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1177/2003 zo 16. júna 2003 o štatistike spoločenstva o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC, z angl. *Statistics (Survey) on Income and*

Living Conditions). EU-SILC pokrýva prierezové údaje o príjmoch, chudobe, sociálnom vylúčení a iných životných podmienkach, ako aj dlhodobé údaje obmedzené na príjem, prácu a vymedzený počet nepeňažných ukazovateľov sociálneho vylúčenia.

Prierezové a dlhodobé údaje majú byť založené na národne reprezentatívnych pravdepodobnostných výberoch. Minimálna efektívna veľkosť vzoriek, ktoré sa majú dosiahnuť, je stanovená v prílohe nariadenia na základe rôznych štatistických a praktických úvah a požiadaviek na presnosť pre najkritickejšie premenné.

Predchodcom EU-SILC bolo zisťovanie *European Community Household Panel* (ECHP) riadené a koordinované Eurostatom. Zisťovanie prebiehalo v období 1994 až 2001 (QB, 2007).

5.5.3 Slovensko

Prvým dokumentom na medzinárodnej úrovni, ktorým sa Slovensko hlási a zapája do boja proti chudobe a exklúzii v kontexte lisabonskej stratégie, bolo Spoločné memorandum o inklúzii. Memorandum naštartovalo prípravu Národného akčného plánu inklúzie na obdobie 2004 – 2006 (MPSVaR, 2004a).

5.5.3.1 Meranie chudoby v SR

Spoločensky uznanou minimálnou hranicou príjmu, pod ktorou nastáva stav hmotnej núdze, je v podmienkach SR upravená zákonom o životnom minime (Sopira, 2004). Životné minimum preto možno považovať za národnú hranicu chudoby (MPSVaR, 2004a). Do roku 2001 korešpondovali dávky hmotnej núdze so životným minimom, a tak štatistiky o poberateľoch týchto dávok mohli slúžiť ako podklady na meranie chudoby na báze národnej hranice chudoby (Rybárová, 2004), čo už v súčasnosti neplatí.

Vzhľadom na členstvo Slovenska v EÚ, ako hlavný nástroj zisťovania stavu chudoby v SR slúži EU-SILC. Je pritom dôležité poznamenať, že ŠÚ SR sa aktívne podieľal na činnosti európskeho štatistického systému už pred vstupom Slovenska do EÚ, dôkazom čoho je účasť na príprave projektu EU-SILC datovaná už od roku 2002 (Ivančíková, 2004).

Dotazník využívaný ŠÚ SR v rámci EU-SILC pozostáva zo štyroch častí:

- *zloženie domácnosti* (identifikačné údaje),

- *údaje za hospodáriacu domácnosť* (bývanie – vrátane nákladov a kvality bývania, príjem domácnosti, materiálna deprivácia, finančná situácia),
- *údaje za osoby* (vzdelanie, zdravie, ekonomické postavenie a práca, príjmy),
- *podmienky bývania*.

Podľa nariadenia EK by vzorka mala pokrývať najmenej 4 250 domácností (prierezové zisťovanie), resp. 3 250 domácností (dlhodobé zisťovanie), čomu má zodpovedať 11 000 (prierezové zisťovanie), resp. 8 250 (dlhodobé zisťovanie) osôb vo veku 16 a viac rokov, s ktorými sa má uskutočniť rozhovor.

Popri EU-SILC vykonáva ŠÚ SR v súlade so zákonom o štátnej štatistike **zisťovanie v domácnostiach pre rodinné účty**. Základným cieľom rodinných účtov je poskytovať informácie pre analýzy a monitorovanie sociálnej situácie domácností, predovšetkým štruktúru ich výdavkov a príjmov. Vedľajším cieľom zisťovania je získať informácie o výdavkoch a spotrebe domácností. Výsledky zisťovania sa využívajú v ďalších štatistických úsekoch v rámci úradu, ale i v rôznych národných a medzinárodných inštitúciách (ŠÚ SR, 2008b).

Zisťovanie využíva tri formuláre:

- **Denník spravodajskej domácnosti:** (podrobný denník) slúži na podrobný záznam peňažných a naturálnych príjmov a výdavkov za druhý mesiac spravodajstva. Pri návrhu nového formulára sa vychádzalo z požiadaviek, ktoré sú kladené na štatistiku rodinných účtov z hľadiska poskytovania údajov. Základom bol doteraz používaný formulár.
- **Mesačný rozpočet domácnosti:** (krátky denník) slúži na menej podrobný záznam peňažných príjmov a výdavkov. Tento formulár slúži na záznam údajov za prvý mesiac spravodajstva v jednoduchšom členení položiek.
- **Prehľad údajov o domácnosti spravodajského súboru štatistiky rodinných účtov** poskytuje informácie charakterizujúce domácnosť a jej členov, kvalitu obývaného bytu, vybavenosť domácnosti a veľké nákupy predmetov dlhodobej spotreby v predchádzajúcom 12-mesačnom období. Údaje sa budú zisťovať na začiatku spravodajstva. Tento formulár obsahuje niektoré dodatočné informácie o terénnej práci.

5.6 Pohľad na chudobu v regiónoch Slovenska

Podľa údajov Eurostatu sa v roku 2006 nachádzalo pod hranicou chudoby 12% obyvateľov (tab. 5.1). V roku 2006 vykazoval Eurostat podiel chudobných na Slovensku 21%, no v súčasnosti sú údaje za Slovensko dostupné len od roku 2005 (13%). Situácia v SR je viac-menej na úrovni Európskeho priemeru, resp. priaznivejšia.

Podľa Filadelfiovej (2007) sa riziko chudoby na Slovensku podľa pracovného životného cyklu mení a vrcholné hodnoty dosahuje v predproduktívnom veku. Deti sú vystavené väčšiemu riziku príjmovej chudoby (18,4%) ako zvyšok obyvateľstva (13,3%). Sledovaním chudoby na základe materiálnej deprivácie sú najväčšiemu riziku vystavení naopak dôchodcovia (12%, pričom celonárodný priemer je 8,3%).

Tabuľka 5.1 Hlavné ukazovatele chudoby na Slovensku v období 2005 – 2006

Ukazovateľ	MJ	2005	2006
Miera rizika chudoby	%	13,0	12,0
Relatívne riziko prepadu príjmov chudoby	%	23,0	20,0
Medián ekvivalentného disponibilného príjmu domácnosti	Sk	113 270,0	124 651,0
Hranica rizika chudoby - domácnosť jednotlivca	Sk	67 962,0	76 734,0
Nerovnomernosť príjmového rozdelenia - S80/S20	%	3,9	4,1
Gini koeficient	%	26,2	28,1

Zdroj: Slovstat, Štatistický úrad SR, 2008

Meraním chudoby podielom osôb pod hranicou chudoby možno považovať za najchudobnejší Prešovský kraj (21,3%) a naopak za najbohatší Bratislavský kraj (7,8%). Prešovský kraj možno hodnotiť najhoršie takisto z pohľadu hĺbky chudoby (5,7%), pričom najlepšie je na tom Trnavský kraj (3%). Obzvlášť zaujímavé hodnoty nadobúda ukazovateľ vážnosti chudoby, kde v Bratislavskom kraji je hodnota (12,1%) približne 6-krát vyššia ako v iných slovenských regiónoch (tab. 5.2).

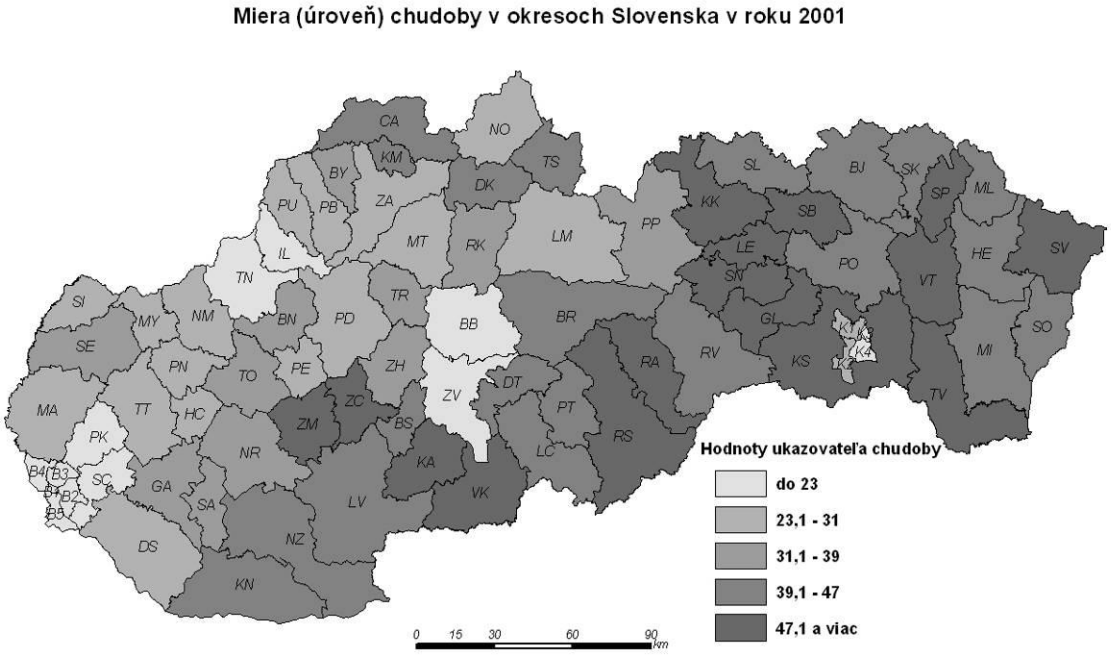
Čo sa týka subjektívneho vnímania chudoby, svoju bežnú finančnú situáciu v porovnaní s bežnou domácnosťou na Slovensku najlepšie hodnotia respondenti z Bratislavského kraja a najnepriaznivejšie respondenti z Košického kraja, kde sa však ukazuje významný rozdiel medzi mestom Košice a zvyškom kraja (Džambazovič, 2007).

Tabuľka 5.2 Chudoba v krajoch SR v roku 2005

Kraj	Podiel osôb pod hranicou chudoby	Hĺbka chudoby	Vážnosť chudoby
Bratislavský	7,8	4,4	12,1
Trnavský	10,9	3,0	1,9
Trenčiansky	13,0	3,7	1,5
Nitriansky	16,0	4,5	1,8
Žilinský	12,0	3,6	2,2
Banskobystrický	10,0	3,1	1,7
Prešovský	21,3	5,4	2,0
Košický	13,0	3,7	2,4
SR	13,3	4,0	3,1

Zdroj: Džambazovič, 2007, s. 47

Priestorovú lokalizáciu chudoby podáva mapa na obrázku 5.3, ktorá ukazuje pozíciu okresov z aspektu chudoby v regionálnej štruktúre SR.



Obrázok 5.3 Mapa chudoby na Slovensku

Zdroj: MPSVaR SR, 2004a, s. 56

Mapa vznikla na základe hodnotenia úrovne deprivácie v oblasti spotreby, materiálneho nedostatku a kvality života. Na meranie úrovne chudoby v regiónoch boli vybrané indikátory, ktoré silne korelujú s chudobou: nezamestnanosť (deprivácia v oblasti pracovného uplatnenia), nízka úroveň vzdelania, viacdetné rodiny, neúplné rodiny, preplnenosť bytu, absencia kúpeľne a auta (MPSVaR SR, 2004a).

5.6.1 Regionálny profil chudoby na Slovensku

Cieľom tejto časti je zhodnotiť rozdiely v úrovni chudoby medzi regiónmi Slovenska, pričom budeme využívať súbor Laekenských indikátorov používaných EK na hodnotenie chudoby v krajinách EÚ. Hoci súbor indikátorov bol v roku 2006 upravený, budeme vychádzať z pôvodných indikátorov z roku 2001, keďže v roku 2006 boli stále v platnosti.

Budeme teda uvažovať nasledovné primárne indikátory:

- miera rizika chudoby,
- nerovnosť distribúcie príjmov – pomer príjmov horného a dolného kvintilu (S80/S20),
- miera pretrvávajúceho rizika chudoby,
- relatívne riziko prepadu príjmov chudoby – hĺbka chudoby,
- regionálna kohézia,
- miera dlhodobej nezamestnanosti,
- populácia žijúca v domácnostiach bez zamestnania,
- osoby, ktoré predčasne ukončili vzdelávanie a nepokračujú v ďalšom vzdelávaní,
- očakávaná dĺžka života,
- subjektívne hodnotenie zdravotného stavu,

a sekundárne indikátory:

- rozptyl okolo hranice rizika chudoby,
- miera rizika chudoby zakotvená v určitom časovom bode,
- miera rizika chudoby pred vyplatením sociálnych transferov,
- nerovnosť distribúcie príjmov meraná Giniho koeficientom,
- miera pretrvávajúceho rizika chudoby (50% mediánu),
- podiel dlhodobej nezamestnanosti podľa pohlavia,
- miera veľmi (extrémne) dlhodobej nezamestnanosti,
- osoby s nízkou úrovňou vzdelania a

- riziko chudoby pracujúcich.

Uvedené indikátory sú navrhnuté na hodnotenie chudoby na národnej úrovni, my prinášame pohľad na regionálnej úrovni (za región považujeme jednotku NUTS 3). Uvádzame iba tie indikátory, ku ktorým boli dostupné vstupné údaje nevyhnutné pre výpočet.

5.6.1.1 Miera rizika chudoby

Miera rizika chudoby je definovaná ako podiel osôb s ekvivalentným disponibilným príjmom nižším ako 60% mediánu národného ekvivalentného príjmu.

Z tab. 5.3 vyplýva, že najvyšší podiel ľudí s disponibilným príjmom pod hranicou chudoby sa nachádza v Prešovskom kraji (15,71%) a najnižší v Bratislavskom kraji (7,29%).

Tabuľka 5.3 Miera rizika chudoby

Kraj	Hodnota
Bratislavský kraj	7,29
Trnavský kraj	8,39
Trenčiansky kraj	10,69
Nitriansky kraj	11,76
Žilinský kraj	10,87
Banskobystrický kraj	13,27
Prešovský kraj	15,71
Košický kraj	13,06

Zdroj: ŠÚ SR, 2007, s. 55

5.6.1.2 Pomer príjmov horného a dolného kvintilu

Ukazovateľ počítame ako pomer celkového príjmu, ktorý dosiahlo 20% populácie s najvyššími príjmami (horný kvintil) k príjmu, ktorý dosiahlo 20% populácie s najnižšími príjmami (dolný kvintil).

Tabuľka 5.4 Pomer príjmov horného a dolného kvintilu

Kraj	Hodnota
Bratislavský kraj	7,60
Trnavský kraj	3,31
Trenčiansky kraj	4,24
Nitriansky kraj	3,38
Žilinský kraj	3,77
Banskobystrický kraj	3,59
Prešovský kraj	3,20
Košický kraj	3,68

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (2007)

Indikátor zachytáva príjmovú nerovnosť a vyjadruje, koľkonásobne viac príjmu pripadne 20 percentám najbohatších ľudí v porovnaní s 20 percentami najchudobnejších ľudí v regióne. Výpočet tohto ukazovateľa vychádza z rozdelenia početností jednotlivých príjmových skupín publikácie ŠÚ SR (2007), tzn. výpočet je len približný (v prípade užších intervalov by sme získali presnejšie hodnoty).

Zaujímavé je sledovať (tab. 5.4), že Bratislavský kraj vykazuje najnižší podiel chudobných, no najvyššiu úroveň príjmovej nerovnosti. Naopak Prešovský kraj je charakteristický najvyššou mierou chudoby a najnižšou úrovňou príjmovej nerovnosti.

5.6.1.3 Regionálna kohézia

Účelom ukazovateľa regionálnej kohézie na národnej úrovni je zachytiť regionálne disparity v krajine z pohľadu zamestnanosti. Pôvodný ukazovateľ regionálnej kohézie počítame ako variačný koeficient mier zamestnanosti na úrovni NUTS 2, no vzhľadom na to, že naším cieľom je charakterizovať rozdiely v rámci regiónov (tzn. medzi okresmi), vyjadríme koeficient pre regióny úrovne NUTS 3 (tzn. počítame ho z mier zamestnanosti na úrovni okresov v rámci samosprávnych krajov).

Tabuľka 5.5 Variačný koeficient – regionálna kohézia (v r. 2006)

Kraj	Spolu	Muži	Ženy
Bratislavský kraj	0,703043	0,615179	0,862775
Trnavský kraj	0,152286	0,169448	0,149915
Trenčiansky kraj	0,119467	0,150853	0,118977
Nitriansky kraj	0,153796	0,146411	0,169564
Žilinský kraj	0,183285	0,229512	0,134395
Banskobystrický kraj	0,300936	0,326619	0,274368
Prešovský kraj	0,189421	0,214734	0,171910
Košický kraj	0,456493	0,471888	0,463659

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (RegDat)

Vysoké hodnoty ukazovateľa (tab. 5.5) sú spojené s vyššou nesúrodosťou mier zamestnanosti v rámci regiónu. Najvyššie hodnoty vykazujú Bratislavský a Košický kraj, no tu je potrebné uvedomiť si, že tieto vysoké hodnoty môžu byť spôsobené extrémnymi hodnotami mier zamestnanosti v niektorých okresoch (napr. v okrese Bratislava I miera zamestnanosti (počítaná ako pomer pracujúcich k obyvateľstvu v produktívnom veku v danom podniku) nadobúda hodnotu 2,67), čo môže výrazne skresľovať hodnoty.

5.6.1.4 Miera dlhodobej nezamestnanosti

Mierou dlhodobej nezamestnanosti rozumieme podiel dlhodobo nezamestnaných (t. j. nezamestnaných dlhšie ako 12 mesiacov) na celkovom počte obyvateľov v produktívnom veku.

Najväčšie problémy s nezamestnanosťou sa vyskytujú na východnom Slovensku a v Banskobystrickom kraji (tab. 5.6), kde sa podiel dlhodobo nezamestnaných na aktívnom obyvateľstve pohybuje na úrovni okolo 6%. Naopak, situácia je najpriaznivejšia okolo hlavného mesta (t. j. Bratislavský, Trnavský a Trenčiansky kraj).

Tabuľka 5.6 Miera dlhodobej nezamestnanosti

Kraj	spolu	muži	ženy
Bratislavský kraj	0,4106	0,3629	0,4552
Trnavský kraj	1,7750	1,5599	1,9894
Trenčianský kraj	1,6390	1,5779	1,7005
Nitrianský kraj	3,5795	3,2833	3,8742
Žilinský kraj	2,3169	1,9441	2,6957
Banskobystrický kraj	6,9733	6,4213	7,5175
Prešovský kraj	5,6167	5,2193	6,0187
Košický kraj	6,2893	5,9147	6,6579

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (RegDat)

5.6.1.5 Očakávaná dĺžka života pri narodení

Očakávaná (stredná) dĺžka života pri narodení je priemerný počet rokov, ktoré v priemere ešte prežije práve narodená osoba za predpokladu, že sa úmrtnostné pomery nezmenia (ŠÚ SR, 2008c).

Tabuľka 5.7 Stredná dĺžka života pri narodení v roku 2006

Kraj	muži	ženy
Bratislavský kraj	72,12	78,93
Trnavský kraj	70,59	78,06
Trenčiansky kraj	71,50	79,09
Nitriansky kraj	70,00	77,96
Žilinský kraj	70,09	78,51
Banskobystrický kraj	69,25	77,63
Prešovský kraj	70,61	78,48
Košický kraj	69,22	77,39

Zdroj: ŠÚ SR (RegDat)

Z údajov v tabuľke 5.7 vyplýva, že najvyšší predpokladaný vek pri narodení dosahujú obyvatelia Bratislavského kraja (72,12 rokov u mužov a 78,93 u žien), naopak najkritickejšia situácia je v Košickom kraji (69,22 rokov u mužov a 77,39 u žien). Rozdiely medzi strednou dĺžkou života pri narodení mužov a žien sa významne líšia, pričom najvýraznejšie rozdiely sú v Žilinskom kraji (8,42 rokov) a najmenšie v Bratislavskom kraji (6,81 rokov).

5.6.1.6 Rozptyl okolo hranice rizika chudoby

Ukazovateľ zachytáva percentuálny podiel osôb s ekvivalentným disponibilným príjmom pod 40%, 50% a 70% národného mediánu ekvivalentného príjmu. Indikátor teda vyjadruje, aký by bol podiel chudobných, ak by hranica chudoby bola určená ako 40% (resp. 50% alebo 70%) mediánového príjmu.

Tabuľka 5.8 Rozptyl okolo hranice chudoby (v. 2006)

Kraj	40%	50%	70%
Bratislavský kraj	4,65	5,69	8,39
Trnavský kraj	2,82	5,32	15,07
Trenčiansky kraj	3,86	6,26	18,55
Nitriansky kraj	4,57	7,86	10,87
Žilinský kraj	3,26	5,76	18,07
Banskobystrický kraj	2,67	6,24	20,31
Prešovský kraj	4,59	9,06	22,56
Košický kraj	4,80	7,35	18,22

Zdroj: ŠÚ SR, 2007, s. 55

Ak by bola hranica chudoby určená ako 40% mediánového príjmu (ďalej len 40-percentná hranica chudoby), podiel ľudí považovaných za chudobných by bol v každom kraji približne rovnaký a pohyboval by sa v intervale 2,67% (Banskobystrický kraj) až 4,80% (Košický kraj).

Zaujímavé je pritom zistenie, že v Banskobystrickom kraji je v prípade 40-percentnej hranice chudoby situácia najpriaznivejšia (2,68%) a v prípade 70-percentnej hranice chudoby sa kraj nachádza na druhom mieste s najnepriaznivejšou situáciu (20,31%). Presne opačný jav

zaznamenávame v Bratislavskom kraji, keď pri 40-percentnej hranici chudoby sa kraj nachádza na 2. mieste s najnepriaznivejšou situáciu (4,65%), v prípade 70-percentnej hranice chudoby možno kraj považovať za kraj s najnižšou mierou chudoby (8,39%).

5.6.1.7 Príjmová nerovnosť meraná Giniho koeficientom

Giniho koeficient vychádza z Lorenzovej krivky, ktorá vyjadruje vzťah medzi relatívnymi kumulatívnymi početnosťami obyvateľstva a relatívnymi kumulatívnymi početnosťami ich príjmov.

Giniho koeficient určíme ako pomer plochy medzi nivelizovanou a skutočnou Lorenzovou krivkou k ploche pod nivelizovanou krivkou. Pre *nivelizovanú Lorenzovu krivku* platí, že všetky príjmy v spoločnosti sú rozdeľované rovnomerne, ide tak o absolútnu rovnosť (čiže prvým 10% ľuďom prislúcha 10-percentný podiel na celkových príjmoch, prvým 20% ľuďom 20-percentný podiel a pod.).

Hodnota Giniho koeficientu je z intervalu $\langle 0; 1 \rangle$, pričom ak $Gini = 0$, ide o úplnú rovnosť v spoločnosti, kde každý člen spoločnosti dostáva rovnaký príjem a ak $Gini = 1$, v spoločnosti ide o absolútnu nerovnosť, keď jeden člen spoločnosti dostáva 100% príjmov spoločnosti. (Hudec, Sisáková, Tartaľová a Želinský, 2007).

Tabuľka 5.9 Giniho koeficient (v. 2006)

Kraj	Gini
Bratislavský kraj	0,39
Trnavský kraj	0,22
Trenčiansky kraj	0,30
Nitriansky kraj	0,24
Žilinský kraj	0,27
Banskobystrický kraj	0,25
Prešovský kraj	0,24
Košický kraj	0,25

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (2007)

Za kraj s najnižšou mierou príjmovej nerovnosti možno považovať Trnavský kraj (0,22) a naopak najhoršia je situácia v Bratislavskom kraji (0,39).

Opäť je potrebné upozorniť, že výpočet tohto ukazovateľa vychádza z rozdelenia početností jednotlivých príjmových skupín publikácie ŠÚ SR (2007), tzn. výpočet je len približný (v prípade užších intervalov by sme získali presnejšie hodnoty).

5.6.1.8 Podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti

Podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti vyjadruje, aká časť z nezamestnaného obyvateľstva je vedená v evidencii uchádzačov o zamestnanie dlhšie ako jeden rok.

Vývoj nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch Slovenska nie je rovnomerný a hoci v poslednom období celková miera nezamestnanosti klesá, v jednotlivých regiónoch sa prejavujú špecifické problémy, ktoré sú ovplyvnené nerovnováhou medzi dopytom a ponukou na trhu práce, demografickým vývojom a ďalšími faktormi (Bartková a Želinský, 2007). Zo západu Slovenska na východ nezamestnanosť rastie a najvyššie miery dosahuje región východného Slovenska. Nezamestnanosť je kľúčovým faktorom chudoby a sociálnej exklúzie občanov (Hudec, Džupka, Urbančíková, Želinský a Kmecová, 2006).

Tabuľka 5.10 Podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti v r. 2006 (v %)

Kraj	spolu	muži	ženy
Bratislavský kraj	22,28	21,14	23,20
Trnavský kraj	41,47	40,07	42,63
Trenčianský kraj	40,09	40,75	39,50
Nitrianský kraj	53,02	51,24	54,62
Žilinský kraj	45,38	43,63	46,77
Banskobystrický kraj	59,50	56,71	62,07
Prešovský kraj	56,23	53,33	59,04
Košický kraj	58,60	55,30	61,83

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ÚPSVAR

Jedným zo špecifických problémov je práve dlhodobá nezamestnanosť, ktorá je typická pre východné a južné časti územia SR.

Kým v Bratislavskom kraji predstavujú dlhodobo nezamestnaní len približne 22-percentný podiel na celkovej nezamestnanosti, v Košickom kraji je tento podiel skoro 60-percentný. V členení podľa pohlavia zisťujeme, že najmenej kritickou skupinou sú muži v Bratislavskom kraji a naopak, najkritickejšou skupinou sú ženy v Banskobystrickom kraji.

5.6.1.9 Miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti

Ďalším dôležitým problémom úzko súvisiacim s problémom chudoby a sociálneho vylúčenia je dlhodobá nezamestnanosť (t. j. doba evidencie dlhšia ako jeden rok). U týchto osôb môže byť podstatným problémom strata pracovných návykov a následné zložitejšie zaradenie sa do pracovného procesu (Hudec, Džupka a Želinský, 2006).

Tabuľka 5.11 Miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti v r. 2006 (v %)

Kraj	spolu	muži	ženy
Bratislavský kraj	0,2046	0,1997	0,2092
Trnavský kraj	1,2059	1,1296	1,2819
Trenčianský kraj	1,0761	1,0974	1,0546
Nitrianský kraj	2,6590	2,5392	2,7781
Žilinský kraj	1,6156	1,4328	1,8013
Banskobystrický kraj	5,2207	4,8236	5,6122
Prešovský kraj	4,1638	3,8999	4,4309
Košický kraj	4,7634	4,4660	5,0560

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ÚPSVAR a ŠÚ SR (RegStat)

Mierou veľmi dlhodobej nezamestnanosti rozumieme podiel osôb vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie dlhšie ako dva roky na ekonomicky aktívnom obyvateľstve.

Medzi regióny s najvyšším rizikom dlhodobej nezamestnanosti možno zaradiť Banskobystrický (5,22%), Košický (4,76%) a Prešovský kraj (4,16%). Miera dlhodobej

nezamestnanosti v týchto krajoch je rádovo 20-krát až 25-krát vyššia ako napríklad v Bratislavskom kraji (0,2%).

V rámci osôb veľmi dlhodobo nezamestnaných predstavuje najzraniteľnejšiu menšinu rómska minorita v segregovaných oblastiach. Rómovia z geograficky izolovaných a segregovaných oblastí majú všeobecne menej príležitostí nájsť si prácu, pretože ich komunity sú značne uzatvorené pred vonkajším svetom. Obyvatelia týchto komunít majú preto obmedzené sociálne kontakty mimo svojej osady, prostredníctvom ktorých by mohli nájsť prácu, respektíve získať informácie o možnostiach ako ju nájsť. Sociálne siete a väzby v segregovanej komunite sú síce silné, ale lokálne homogénne, čo výrazne zužuje sortiment informácií (Hudec, Džupka a Želinský, 2006b).

5.6.1.10 Osoby s nízkou úrovňou vzdelania

Osobami s nízkou úrovňou vzdelania rozumieme dospelú populáciu, u ktorej najvyššie dosiahnuté vzdelanie je na úrovni ISCED 0, 1 alebo 2 (tzn. osoby s ukončeným základným vzdelaním).

Podiel aktívneho obyvateľstva so základným vzdelaním v členení podľa krajov a pohlavia je zachytený v tabuľke 5.12.

Tabuľka 5.12 Podiel aktívneho obyvateľstva so základným vzdelaním v r. 2006

Kraj	spolu	muži	ženy
Bratislavský kraj	6,66	5,63	7,78
Trnavský kraj	7,49	5,51	9,96
Trenčianský kraj	4,52	3,47	5,89
Nitrianský kraj	8,37	5,63	11,87
Žilinský kraj	6,41	5,22	8,00
Banskobystrický kraj	10,55	8,77	12,69
Prešovský kraj	10,42	10,29	10,59
Košický kraj	7,29	7,31	7,21

Zdroj: vlastné výpočty podľa údajov ŠÚ SR (RegDat)

Ako je zrejmé z tabuľky 5.12, najnižší podiel osôb s nízkou úrovňou vzdelania sa nachádza v Trenčianskom kraji (4,52%) a najvyšší podiel v Banskobystrickom a Prešovskom kraji (okolo 10,5%). V ostatných častiach Slovenska sa tento podiel pohybuje na úrovni okolo 7%.

5.6.2 Súhrnné hodnotenie úrovne chudoby v regiónoch SR

V tejto časti ponúkame súhrnné hodnotenie úrovne chudoby v regiónoch SR podľa indikátorov uvedených v časti *Regionálny profil chudoby na Slovensku*. Budeme pritom využívať jednoduchú metódu multikriteriálneho hodnotenia založenú na súčte poradí.

Všetky regióny budeme hodnotiť podľa súboru desiatich ukazovateľov (miera rizika chudoby, pomer príjmov horného a dolného kvintilu, regionálna kohézia, miera dlhodobej nezamestnanosti, očakávaná dĺžka života pri narodení, rozptyl okolo hranice rizika chudoby, príjmová nerovnosť meraná Giniho koeficientom, podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti, miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti a osoby s nízkou úrovňou vzdelania). Podľa každého z kritérií (indikátorov) priradíme každému kraju poradové číslo od 1 po 8, pričom *1 – pozitívne hodnotenie*: región s najpriaznivejšou situáciu; *8 – negatívne hodnotenie*: región s najmenej priaznivou situáciou.

Pre každý ukazovateľ uvažujeme pri výpočte rovnaké váhy (t. j. $\nu = 1$). Výnimku tvoria dva indikátory: *stredná dĺžka života pri narodení* (ktorá je v členení podľa pohlavia) a *rozptyl okolo hranice chudoby* (kde sú definované hranice 40% a 70% mediánového príjmu), ktoré sú tvorené dvoma čiastkovými indikátormi. V týchto prípadoch jednotlivým čiastkovým prípadom priraďujeme váhy $\nu = 0{,}5$ (tzn. v súčte $\nu = 1$).

Formálne možno tento indikátor definovať nasledovne:

$$SIUCH = \sum_{i=1}^{n} \nu_i \cdot R_i \text{ , kde} \qquad (5.9)$$

R_i je poradie priradené sledovanému kraju v porovnaní s ostatnými krajmi vzhľadom na *i*-té kritérium, pričom kritériom rozumieme ukazovateľ chudoby,

ν je váha *i*-tého kritéria.

Tabuľka 5.13 Súhrnný indikátor úrovne chudoby

Kraj	A	B	C	D	E		F		G	H	I	J	∑
					M	*Ž*	*40%*	*70%*					
Bratislavský kraj	1	8	8	1	1	2	7	1	8	1	1	3	36,5
Trnavský kraj	2	2	2	3	4	5	2	3	1	3	3	5	28,0
Trenčiansky kraj	3	7	1	2	2	1	4	6	7	2	2	1	31,5
Nitriansky kraj	5	3	3	5	6	6	5	2	3	5	5	6	44,5
Žilinský kraj	4	6	4	4	5	3	3	4	6	4	4	2	41,5
Banskobystrický kraj	7	4	6	8	7	7	1	7	4	8	8	8	64,0
Prešovský kraj	8	1	5	6	3	4	6	8	2	6	6	7	51,5
Košický kraj	6	5	7	7	8	8	8	5	5	7	7	4	62,5

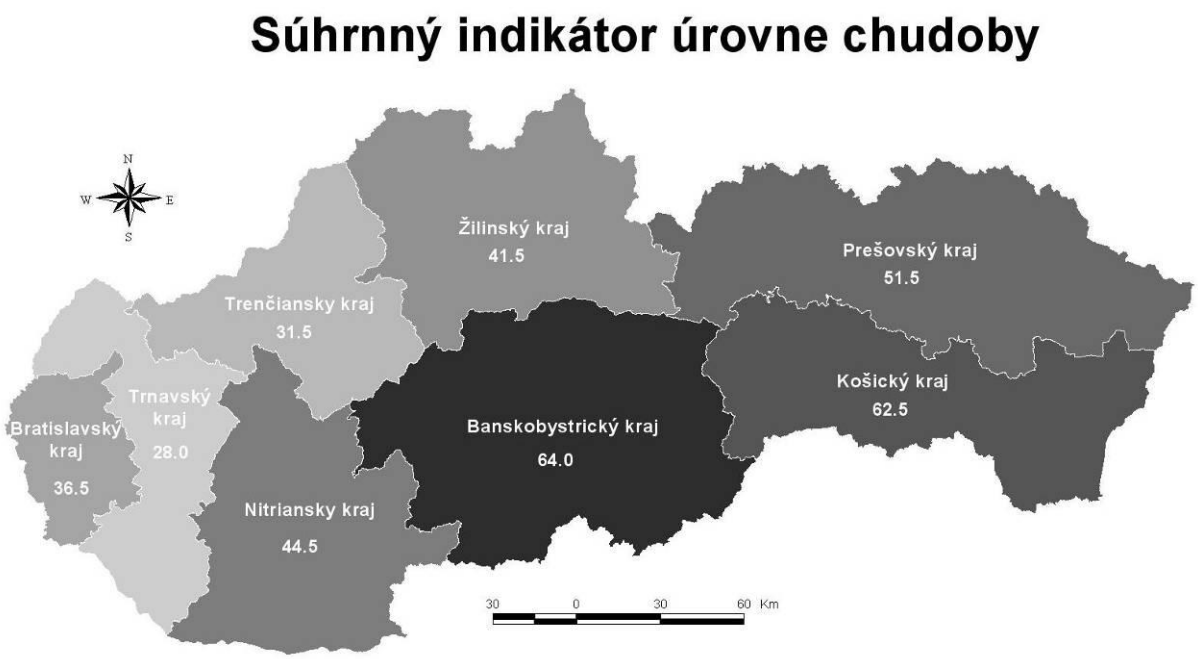
Legenda: ***A:*** *miera rizika chudoby –* ***B:*** *pomer príjmov horného a dolného kvintilu –* ***C:*** *regionálna kohézia –* ***D:*** *miera dlhodobej nezamestnanosti –* ***E:*** *očakávaná dĺžka života pri narodení (M: muži, Ž: ženy) –* ***F:*** *rozptyl okolo hranice rizika chudoby (40% a 70% mediánového príjmu) –* ***G:*** *Giniho koeficient –* ***H:*** *podiel dlhodobej nezamestnanosti na celkovej nezamestnanosti –* ***I:*** *miera veľmi dlhodobej nezamestnanosti –* ***J:*** *osoby s nízkou úrovňou vzdelania.*

Zdroj: vlastná tabuľka

Uskutočnením multikriteriálneho hodnotenia (tab. 5.13) zisťujeme, že z pohľadu uvedených indikátorov možno za kraje s najvyššou úrovňou chudoby považovať Banskobystrický kraj (64,0) a Košický kraj (62,5). Naopak medzi kraje s najnižšou úrovňou chudoby môžeme zaradiť Trnavský kraj (28,0) a Trenčiansky kraj (31,5).

Výsledné hodnoty indikátora z tabuľky 5.13 je možné preniesť do jednoduchej mapy (kartogramu), čím získavame grafický pohľad na priestorové rozloženie chudoby v samosprávnych krajoch SR (obr. 5.4).

Bratislavský kraj je takmer podľa všetkých indikátorov hodnotený pozitívne. Na zvýšenú hodnotu súhrnného indikátora najviac vplývali ukazovatele príjmovej nerovnosti (pomer príjmov horného a dolného kvintilu a Giniho koeficient), regionálna kohézia a rozptyl okolo 40-percentnej hranice chudoby.



Obrázok 5.4 Súhrnný indikátor úrovne chudoby

Zdroj: vlastná mapa

Naopak Prešovský kraj je podľa väčšiny ukazovateľov hodnotený negatívne a medzi hlavné ukazovatele, ktoré znižujú hodnotu súhrnného indikátora úrovne chudoby môžeme považovať ukazovatele príjmovej nerovnosti (podobne, ako je tomu v prípade Bratislavského kraja).

Záver

Cieľom hospodárskej politiky mnohých krajín je vyrovnanie rozdielov v rámci krajiny, pričom kľúčovým môže byť výber kritérií, na základe ktorých sa budú regionálne disparity hodnotiť. Jedným z cieľov regionálnej politiky EÚ na obdobie rokov 2007 – 2013 je urýchlenie konvergencie najmenej rozvinutých členských štátov a regiónov a tento cieľ zároveň predstavuje prioritu fondov EÚ.

V tejto kapitole sme priniesli pohľad na regionálne disparity na Slovensku v kontexte chudoby. Považovali sme preto za nevyhnutné podrobne popísať teoretické prístupy k definovaniu a meraniu chudoby, ako aj prístupy uplatňované v praxi vo svete, EÚ a na Slovensku.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je analýza postavenia regiónov SR podľa vybraných indikátorov na monitorovanie chudoby v EÚ. Na základe tejto analýzy sme boli schopní vytvoriť jednoduchú mieru zachytávajúcu rozdiely v úrovni chudoby medzi jednotlivými regiónmi SR – *súhrnný indikátor úrovne chudoby*.

Podľa tohto ukazovateľa môžeme za kraje s najvyššou úrovňou chudoby považovať Banskobystrický kraj a Košický kraj. Naopak medzi kraje s najnižšou úrovňou chudoby môžeme zaradiť Trnavský kraj a Trenčiansky kraj.

Literatúra

AHLUWALIA, M. S. 1976. Inequality, Poverty, and Development. In: *World Bank Reprint Series No. 36 (reprinted from Journal of Development Economics 3 (1976)*. North-Holland Publishing Company. s. 307 – 342.

AHLUWALIA, M. S., CARTER, N. G., CHENERY, H. B. 1979. *Growth and Poverty in Developing Countries. World Bank Staff Working Papers No. 309 (Revised)*. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 0-8213-0511-5.

ALKIRE, S. 2005. *Capability and Functionings: Definition and Justification*. Cambridge: Human Development and Capability Association.

BARTKOVÁ, D.,ŽELINSKÝ, T. 2007. *Nezamestnanosť, vzdelávanie a východné Slovensko*. In: Ekonomické vzdelávanie a regionálny trh práce: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Katedry pedagogiky Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave: Bratislava, 13.2.2007. Bratislava: Ekonomická univerzita. s. 172-175. ISBN 978-80-255-2340-0.

BENČ, V. 2002. Regionálna politika. In: MARCINČIN, A. (ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 2000 – 2001*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku. ISBN 80-968155-8-X.

DUBOIS, A. a kol. 2007. *Regional Disparities and Cohesion: What Strategies for the Future*. Brusel: Európsky parlament, Oddelenie štrukturálnych a kohéznych politík.

DUCLOS, J. Y., ARAAR, A. 2006. *Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD*. New York: Springer. ISBN 978-0387-33318-2.

DŽAMBAZOVIČ, R. 2007. Priestor: Priestorové súvislosti chudoby. In: GERBERY, D., LESAY, I., ŠKOBLA, D. (eds.): *Kniha o chudobe: Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. s. 41 – 60. ISBN 978-80-968918-9-4.

EURÓPSKA KOMISIA. 2003. *"Laeken Indicators" – Detailed calculation methodology*. Luxemburg: Európska komisia – Eurostat.

EURÓPSKA KOMISIA. 2006. *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios*. Brusel: Európska komisia – Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

FILADELFIOVÁ, J. 2007. Životný cyklus: Vek, životný cyklus a medzigeneračný prenos chudoby. In: GERBERY, D., LESAY, I., ŠKOBLA, D. (eds.): *Kniha o chudobe: Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. s. 9 – 28. ISBN 978-80-968918-9-4.

GAJDOŠ, P. 2004. Typológia regionálnej diferenciácie SR. In: FALŤAN, Ľ., PAŠIAK, J. (eds.): *Regionálny rozvoj Slovenska: Východiská a súčasný stav*. Bratislava: Sociologický ústav SAV. ISBN 80-85544-35-0.

GERBERY, D. 2007. Trendy: Aktuálne trendy v sociálnej politike zameranej na boj proti chudobe: úloha a spôsoby aktivácie. In: GERBERY, D., LESAY, I., ŠKOBLA, D. (eds.): *Kniha o chudobe: Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. s. 109 – 124. ISBN 978-80-968918-9-4.

GINTER, E. a kol. 2004. *Miléniové rozvojové ciele: Cesta k znižovaniu chudoby a sociálneho vylúčenia (Slovenská republika)*. Bratislava: UNDP. ISBN 92-95042-01-8.

GLEWWE, P., van der GAAG, J. 1988. *Confronting Poverty In Developing Countries: Definitions, Information, and Policies.* LSMS Working paper No. 48. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 0-8213-1083-6.

HOLMAN, R. et. al. 2005. *Dějiny ekonomického myšlení*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-380-9.

HOŘEJŠÍ, B. a kol. 2006. *Mikroekonomie*. 4. rozš. vyd. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-150-X.

HUDEC, O., SISÁKOVÁ, J., TARTAĽOVÁ, A., ŽELINSKÝ, T. 2007. *Štatistické metódy v ekonomických vedách*. Košice: Ekonomická fakulta TUKE. ISBN 978-80-8086-059-2.

HUDEC, O., DŽUPKA, P., ŽELINSKÝ, T. 2006a. *Prognóza vývoja investičného prostredia Košického samosprávneho kraja*. 1. vyd.. Košice: Košický samosprávny kraj.

HUDEC, O., DŽUPKA, P., ŽELINSKÝ, T. 2006b. Prognóza sociálno-ekonomického vývoja mesta Krompachy do roku 2015 – 2020. In: *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Krompachy: Stratégia rozvoja mesta Krompachy 2015 – 2020*. Košice: Karpatský rozvojový inštitút. s. 62 – 98.

HUDEC, O., DŽUPKA, P., URBANČÍKOVÁ, N., ŽELINSKÝ, T., KMECOVÁ, Z. 2006. *Prognóza vývoja regiónu Slovensko – Východ : Analytická časť*. 1. vyd. Prešov: Prešovský samosprávny kraj, 2006. 83 s. ISBN 80-969559-6-9.

IVANČÍKOVÁ, Ľ. 2004. Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC) In: ŠEBOVÁ, M. (ed): *Otázky merania chudoby*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, e. V. ISBN 80-89149-02-2.

KELLY, J. 2006. *Proof of Arrow's Impossibility Theorem*. [online]. In: Social Choice Theory: An Introduction. [cit. 10. decembra 2006]. Dostupné na: http://www.tulane.edu/~dnelson/COURSES/IntroPE/arrow.pdf.

KIČINA, R., MACHLICA, G. 2005. *Mapovanie regionálnych podmienok na podnikanie: Index regionálneho podnikateľského prostredia*. Bratislava: Podnikateľská aliancia Slovenska.

KLING, J. 2003. Regionálny vývoj. In: GÁL, F., KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G. (eds.): *Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky. s. 173 – 184. ISBN 80-88935-42-3.

KOREC, P. 2005. *Problémy, výzvy a príležitosti rozvoja regiónov Slovenska po roku 1988*. [online]. In: Regional policy devolution – challenge for the Slovakia-East region: S3 Sharing Solutions on Structural Funds" a working seminar: Košice, 8. – 9. septembra 2005. Košice: Úrad KSK. [citované 9. júna 2008]. Dostupné na internete: http://www.s3-interreg.net/events/kosice_seminar_presentations/5_Kosice_september2005.pdf

KRISHNAKUMAR, J. 2005. *Going beyond functionings to capabilities: an econometric model to explain and estimate capabilities*. In: The many dimensions of poverty: International Conference. Brasilia, Brazília, 29. – 31. august 2005. Brasilia: International Poverty Centre (UNDP).

KVAPILOVÁ, E. 2007. Práca: Boj s nezamestnanosťou ako hlavná stratégia boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu. In: GERBERY, D., LESAY, I., ŠKOBLA, D. (eds.): *Kniha o chudobe: Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. s. 29 – 40. ISBN 978-80-968918-9-4.

LAYTE, R. a kol. 1999. *Income, Deprivation and Economic Strain: An Analysis of the European Community Household Panel*. Dublin: Economic and Social Research Institute.

LIPTON, M. 1988. *The Poor and the Poorest: Some Interim Findings*. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 0-8213-1034-8.

LIPTON, M., RAVALLION, M. 1993. *Poverty and Policy*. Washington, DC: The World Bank.

MAREŠ, P. 1999. *Sociologie nerovnosti a chudoby*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-85850-61-3.

MATLOVIČ, R., MATLOVIČOVÁ, K. 2005. Vývoj regionálnych disparít na Slovensku a problémy regionálneho rozvoja Prešovského kraja. In: *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešoviensis*, Prírodné vedy, Folia Geographica , 8, PU Prešov, s. 66-88.

MORAWETZ, D. 1977. *Twenty-five Years of Economic Development 1950 to 1975: Report No. 10098*. Washington, DC: Svetová banka.

MPSVaR. 2004a. *Národný akčný plán sociálnej inklúzie 2004 – 2006 (NAP/inklúzie): Slovenská republika.* Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.

MPSVaR. 2004b. *Regionálne rozdiely – ich rozsah a možné riešenia*. (Bulletin ISP č. 2/04). Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny – Inštitút sociálnej politiky.

MUKHOPADHAYA, P. 2001. *A Generalized Social Welfare Function, Its Decomposition and Application*. Working Paper No. 0119. [online]. National University of Singapore. [citované: 10. decembra 2006]. Dostupné na: http://www.fas.nus.edu.sg/ecs/pub /wp/wp0119.pdf.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1177/2003 zo 16. júna 2003 o štatistike spoločenstva o príjmoch a životných podmienkach (EU-SILC) v znení nariadení č. 1553/2005 a č. 1791/2006.

Nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999.

OECD. 2003. *Geographic Concentration and Territorial Disparity in OECD Countries*. Paríž: OECD.

Opatrenie Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 291/2007 Z. z. o úprave súm životného minima.

OSBERG, L., XU, K. 2006. *How Should We Measure Global Poverty in a Changing World?* Research Paper No. 2006/64. Halifax: United Nations University. ISBN 92-9190-838-X.

OSN. 2001. *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General, 6 September 2001: A/56/326*. New York: Organizácia spojených národov.

QB. 2007. European Community Household Panel Survey: Overview. [online]. Londýn: the Question bank. [citované 30. januára 2008]. Dostupné na: http://qb.soc.surrey.ac.uk/surveys/echp/echpintro.htm.

RAVALLION, M. 1992. *Poverty comparisons: A guide to concepts and methods*. Washington, D. C.: Svetová banka. ISBN 0-8213-2036-X.

RAVALLION, M. 1998. *Poverty Lines in Theory and Practice*. LSMS Working Paper 133. Washington, D. C.: Svetová banka. ISBN. 0-8213-4226-6.

RUSNÁK, U., SZÉP, A., BRZICA, D. 2002. *Rozvojová pomoc a spolupráca*. Bratislava: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií. ISBN 80-89106-01-3.

RYBÁROVÁ, S. 2004. Spoločné indikátory chudoby a sociálnej exklúzie. In: ŠEBOVÁ, M. (ed): *Otázky merania chudoby*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, e. V. ISBN 80-89149-02-2.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. 2000. *Ekonómia*. 16. vydanie. Bratislava: Elita. ISBN 80-8044-059-X.

SEN, A. K. 1999. *Commodities and Capabilities*. New Delhi: Oxford University Press. ISBN 0-19-565038-7.

SLOBODA, D. 2006. *Slovensko a regionálne rozdiely: Teórie, regióny, indikátory, metódy*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.

SOPIRA, B. 2004. História konštrukcie životného minima (Pohľady na nerovnosti v sociálnej situácii obyvateľov Slovenska). In: ŠEBOVÁ, M. (ed): *Otázky merania chudoby*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, e. V. ISBN 80-89149-02-2.

STREETEN, P. a kol. 1981. *First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing World.* New York (Oxford): World Bank (Oxford University Press). ISBN 0-19-520369-0.

STRENGMANN-KUHN, W. 2000. *Theoretical Definition and Empirical Measurement of Welfare and Poverty: A Microeconomic Approach*. In: 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Krakov, 27. 8. – 2. 9. 2000. Frankfurt nad Mohanom: Goetheho Univerzita vo Frankfurte.

SVETOVÁ BANKA. 1985. *Focus on Poverty: A Report by a Task Force of the World Bank*. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 0-8213-0134-8.

SVETOVÁ BANKA. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press. ISBN 0-19-520850-1.

SVETOVÁ BANKA. 1993. *Poverty Reduction Handbook*. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 0-8213-2356-3.

SVETOVÁ BANKA. 2001b. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York, USA: Oxford University Press. ISBN 0-19-521598-2.

SVETOVÁ BANKA. 2004a. *Bulletin on the Eradication of Poverty: Time to End Poverty*. No 11. Annual Edition. Washington, D. C.: Svetová banka.

SVETOVÁ BANKA. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: Svetová banka. ISBN 978-0-8213-6808-4.

SVETOVÁ BANKA. 2008a. The World Bank Operational Manual: Operational Policies (OP 1.00). [online]. Washington, DC: Svetová banka. [citované 30. januára 2008]. Dostupné na: http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/OPolw/147115A428C81E6852570610056FBEB?OpenDocument

ŠKOBLA, D., LESAY, I. 2007. Medzinárodní aktéri: Medzinárodné rozvojové organizácie a sociálna politika. In: GERBERY, D., LESAY, I., ŠKOBLA, D. (eds.): *Kniha o chudobe: Spoločenské súvislosti a verejné politiky*. Bratislava: Priatelia Zeme-CEPA. s. 93 – 108. ISBN 978-80-968918-9-4.

ŠÚ SR. 2007. *EU SILC 2006: Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR*. Bratislava: Štatistický úrad SR.

ŠÚ SR. 2008a. *EU SILC: Vybrané ukazovatele – metodické vysvetlivky*. [online]. Bratislava: Štatistický úrad SR. [citované 30. januára 2008]. Dostupné na: http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=7539.

ŠÚ SR. 2008b. *Zisťovanie rodinných účtov: Metodika a organiziácia*. [online]. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky. [citované 30. januára 2008]. Dostupné na: http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=2653.

ŠÚ SR. 2008c. *Metodické vysvetlivky: Obyvateľstvo*. [online]. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky. [citované 16. júna 2008]. Dostupné na: http://www.statistics.sk/pls/elisw/utlData.htmlBodyWin?uic=61.

TKÁČ, M. 1997. *Slovenské banky v Uhorsku: Tak vznikala hornouhorská banka Tatra*. Bratislava: Kubko Goral. ISBN 80-88858-20-8.

TVRDÝ, L., HANČLOVÁ, J. 2004. Classification of the Regions. In: BULAVA, P. a kol. (eds): *Studies and Analyses of the Macro- and Microeconomis System Structure and Behavior Using the Economic – Mathematical Methods*. Ostrava : VŠB - TU Ostrava, Faculty of Economics. s. 163-214. ISBN 80-248-0666-5.

URBANČÍKOVÁ, N.2006. *Ľudské zdroje v regionálnom rozvoji*. Košice: Ekonomická fakulta TUKE. ISBN 80-8073-600-6.

XU, K., OSBERG, L. 2002. *On Sen's Approach to Poverty Measures and Recent Developments*. In: The Sixth International Meeting of the Society for Social Choice and Welfare, 11. – 14. júl 2002.

Zákon NR SR č. 90/1996 Z. z. o minimálnej mzde v znení noviel.

ŽELINSKÝ, T. 2005. *Prístup Svetovej banky k problému chudoby vo svete (na prípade krajín sub-saharskej Afriky)*. Diplomová práca. Košice: Ekonomická fakulta TUKE.

ŽELINSKÝ, T. 2007. *Regional Analysis of Poverty in the Slovak Republic*. In: 2nd Central European Conference in Regional Science: International Conference Proceedings. Nový Smokovec, 10. – 13. október 2007. Košice: Ekonomická fakulta TUKE. s. 1217 – 1230. ISBN 978-80-8073-957-7.

ŽELINSKÝ, T. 2007. *Chudoba v regiónoch Slovenska*. In: MendelNET 2007 : Sborník příspěvků z konference studentů doktorského studia : Evropská vědecká konference studentú doktorského studia : 28. listopadu 2007, Brno. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita. 7 p. ISBN 978-80-903966-6-1.

KAPITOLA ..6..

Ľudský a sociálny kapitál v regionálnom rozvoji

Nataša Urbančíková

Úvod

Globalizácia a diskusie o ekonomike založenej na znalostiach zvyšujú záujem o úlohu znalostí v ekonomickom rozvoji. Z toho dôvodu sa ľudské zdroje stávajú jednou z kľúčových tém na národnej aj regionálnej úrovni. Úroveň a kvalita ľudského kapitálu je videná ako komparatívna výhoda, ktorá prispieva k posilneniu pozície regiónu v globalizovanom svete. Význam a úloha ľudského kapitálu sa umocňujú ešte viac v spojení so sociálnym kapitálom.

Mobilný kapitál a rýchle šírenie sa technológií sú jedným z výrazných znakov súčasnej ekonomiky. Tento nový stupeň trhovo orientovanej ekonomiky má silnejšie korene vo vytváraní, distribúcii a využívaní znalostí ako kedykoľvek predtým a znalosti sa stávajú rozhodujúcim činiteľom pre tvorbu nadhodnoty. Schopnosť vytvárať a využívať znalosti na neustále zlepšovanie a radikálne inovácie v pracovných procesoch, výrobkoch a službách je kľúčová pre ekonomickú prosperitu. Znalosti zohrávajú čoraz dôležitejšiu úlohu tiež v procese nahrádzania materiálnych zdrojov ako predominantného zdroja prosperity.

Regióny sa potrebujú intenzívne venovať znalostiam a zamerať sa na neustále zlepšovanie sa, nové myšlienky, tvorbu znalostí a organizačné učenie sa, čím prispejú k zvyšovaniu efektívnosti v neustále sa posilňujúcej bezhraničnej globálnej ekonomike. Regióny by mali adaptovať zásady tvorby znalostí a neustáleho vzdelávania sa, čo by malo vyústiť do transformácie na niektorú z foriem učiaceho sa regiónu.

Systematický rozvoj ľudských zdrojov je preto už dlhší čas dôležitou oblasťou pre národných politikov vo väčšine rozvinutého sveta. Odráža sa to v rastúcom dôraze, ktorý je v súčasnosti kladený na celoživotné vzdelávanie, rovnosť šancí, sociálnu inklúziu, zamestnanosť ako aj na znalostnú ekonomiku. V ekonomike založenej na znalostiach si regióny nemôžu dovoliť plytvať tretinou potenciálnej pracovnej sily v dôsledku jej nedostatočného vzdelania a sociálnej exklúzie (Urbančíková, 2007).

Čoraz viac si uvedomujeme, že lokalizácia ekonomických aktivít a s ňou súvisiaci rozvoj ľudských zdrojov nemôžu byť správne porozumené bez pochopenia širších socio-ekonomických aspektov. Región môže ponímať svoje ľudské zdroje rôzne. Môžu byť chápané iba ako pracovná sila, ktorá vykonáva vopred definované a naplánované činnosti, ale aj ako subjekt riešenia problémov, príjemcovia a využívatelia nových informácií, potenciálni

zlepšovatelia či inovátori. Kľúčoví hráči ovplyvňujúci regionálny rozvoj by mali stanoviť a pochopiť rozsah možností, ktoré majú v rukách, pretože pochopenie týchto možností bude napomáhať pri rozhodovaní ako rozvíjať región orientovaný smerom ku vzdelávaniu, kde sú vzdelávanie, práca a inovácie vzájomné úzko späté. Strategický vklad ľudských zdrojov na regionálnej úrovni môže siahať od udržiavania vysokej úrovne konkurencieschopnosti pracovných síl regiónu až k podstatnému pozdvihnutiu národa z chudoby.

Okrem ľudského kapitálu sa v posledných dekádach skúma aj sociálny kapitál, ktorý existuje zároveň a v úzkom vzťahu s ľudským kapitálom. Sociálny kapitál sa stal veľmi dôležitý pre pochopenie procesov globalizácie na jednej strane a regionálneho rozvoja na strane druhej, pričom si treba uvedomiť, že vplyvy sociálneho kapitálu na prosperitu regiónu môžu byť tak pozitívne ako aj negatívne.

6.1 Ľudský kapitál

Kapitál sa spája s menom Karl Marx, ktorý videl kapitál ako časť nadhodnoty (vytvorenej pomocou procesu tvorby komodít a výmeny), ktorá vytvára budúci zisk (Marx, K.1867). Tvorba komodít zahŕňa pracovnú silu, pôdu, prenájom a materiál spolu so zariadeniami, technológiami a dopravou. Kapitál sa chápe ako základný koncept ekonomickej kalkulácie, ktorý v peňažných jednotkách vyjadruje čisté bohatstvo (aktíva mínus pasíva) skladajúci sa zo všetkých druhov kapitálových statkov a predajných aktív (úspor) patriacich určitej osobe alebo inej jednotke, ktorá je účastníkom trhového hospodárstva. Z uvedeného vyplýva, že kapitál je chápaný zároveň ako časť nadhodnoty ale aj ako investícia, u ktorej sa očakáva návratnosť. Kapitál ako súčasť nadhodnoty je produktom procesu. Kapitál je však aj proces investovania, kedy sa nadhodnota vytvára a získava. Podľa Marxa dominantná trieda investuje a získava nadhodnotu a teda jeho teória je založená na sociálnom vzťahu medzi dvomi triedami na základe vykorisťovania.

Definície ľudského kapitálu sú rôznorodé v závislosti od cieľov výskumu a preukázanie vzťahu medzi úrovňou ľudského kapitálu a ekonomickým rozvojom tiež nie je jednoduchou úlohou. Zatiaľ sa vie pomerne málo o vplyve vzdelávania a tréningu na regionálnu ekonomiku. Na pochopenie vzájomných súvislostí uvádzame definíciu ľudského kapitálu podľa (OECD 2001):

Ľudský kapitál tvoria znalostné zručnosti, kompetencie a atribúty zakotvené v jednotlivcoch, ktorí napomáhajú vytváraniu osobnej, sociálnej a ekonomickej prosperity. Je rozvinutý v kontexte rodiny, usporiadania včasnej starostlivosti o dieťa, oficiálneho vzdelania a vzdelávania dospelých, účasti na každodennom a občianskom živote, práve tak ako oficiálneho tréningu a neformálneho štúdia na pracovisku a prostredníctvom špecifických činností ako sú výskum a inovácie alebo účasť v rôznych profesionálnych záujmových skupinách.

Držiteľ Nobelovej ceny Gary S. Becker je najznámejším autorom v oblasti ľudského kapitálu. Vo svojich dielach nedefinuje ľudský kapitál explicitne, ale uvádza argumenty v prospech dôležitosti využívania ľudského kapitálu (Becker, 1994). Hovorí, že celý rast príjmov v krajine/regióne nemôže byť vysvetlený len rastom fyzického kapitálu. Čistá agregácia fyzického kapitálu nezabezpečuje rast a konkurencieschopnosť ekonomiky. Trvalejší rast je možné dosiahnuť využitím investícií do pracovnej sily nie je a preto sú investície do ľudského kapitálu veľmi dôležité aj v období ekonomickej recesie.

Mankiw, Romer a Weil (1992) modelujú rast príjmov za pomoci štyroch tradičných faktorov produkcie (práca, pôda, kapitál a technologický pokrok). Becker odhalil medzeru v modelovaní rastu príjmov, ktoré neboli vysvetliteľné iba týmito tradičnými faktormi. Dôležitosť ľudského kapitálu je všeobecne akceptovaná ale jeho meranie je stále diskutabilné. Preto podobne ako Becker sa aj iní autori vyhýbajú explicitnej definícii ľudského kapitálu. Niektorí autori skúmajú radšej iba investície do ľudského kapitálu. V jednej z mála definícií (Husz, 1998) je ľudský kapitál považovaný za čas, skúsenosti, znalosti a schopnosti domácnosti alebo celej generácie, ktoré môžu byť využité vo výrobnom procese. Je jasné, aké komplikácie každá definícia podobného druhu prináša, keďže je možné diskutovať o tom, či nie je možné jej komponenty rozšíriť o ďalšie, napríklad kreativitu, múdrosť, sebavedomie, zručnosti, atď. A hneď z druhej strany môžeme definíciu napadnúť z pohľadu, či nemerať namiesto domácností alebo generácií ľudských kapitál indivídua, širšej rodinnej pospolitosti, obce, regiónu, krajiny, atď.

Fitz-Enz (2000) definuje ľudský kapitál ako svoje stránky, ktoré pracovník prináša:

- v pracovnom procese – inteligencia, energia na splnenie pracovných úloh, pozitívny prístup, spoľahlivosť, zodpovednosť,
- schopnosť učiť sa – nadanie, imaginácia, kreativita, schopnosť „vedieť ako“,

- motivácia zdieľať informácie a znalosti, tímový duch a cieľavedomosť.

Vzniká otázka aký je vzájomný súvis medzi ľudským kapitálom a rozvojom ľudských zdrojov. V teórii ľudského kapitálu sa uvádza že vzdelávanie a tréning vybavujú ľudské zdroje vedomosťami, znalosťami a postojmi, ktoré ich robia produktívnejšími v prospech organizácií, komunity a spoločnosti (vrátane regiónu). Pre rozvoj ľudských zdrojov je preto rozhodujúci postulát z teórie ľudského kapitálu: Investície do ľudského kapitálu prostredníctvom vzdelávania a tréningu majú priamy vplyv na ekonomický zisk (Schultz, 1961). Zvýšenie ekonomickej výkonnosti sa realizuje prostredníctvom vzťahu medzi rozvojom ľudských zdrojov a investíciou do ľudského kapitálu (Becker, 1994).

V ostatných rokoch teória konkurencieschopnosti ide ešte ďalej v smere k úlohe ľudského kapitálu a zavádza pojem konkurencieschopnosti založenej na kreativite v spojení so vzdelávaním ako podmienky vzniku a šírenia inovácií (Urbančíková, 2006). Jej význam spočíva vo vytváraní vysokej pridanej hodnoty ako výsledku kreatívneho procesu. Na rozdiel od výskumu a vývoja opierajúceho sa skôr o kvalifikovanú pracovnú silu a infraštruktúru, infraštruktúrou, základom kreativity je spojenie ľudského kapitálu s konkrétnym prostredím. Kreatívny sektor je tvorený jednak kreatívnym priemyslom a službami fungujúcimi na princípe zisku ale aj neziskovým umením. Práve táto kombinácia vedie k tvorbe vysokej pridanej hodnoty v odboroch ako architektúra, dizajn a zábava. To potom limituje posudzovanie konkurenčnej výhody na základe inovačného profilu firiem, regiónov či krajín (Florida, 2002; Beneš, 2005).

To ako región poníma ľudské zdroje pomôže stanoviť a pochopiť rozsah možností, ktoré majú v rukách organizácie v regióne. Pochopenie týchto možností bude napomáhať pri rozhodovaní ako rozvíjať región orientovaný smerom ku vzdelávaniu. Je potrebné uvedomiť si, že vzdelávanie, práca a inovácie sú vzájomné úzko späté (Brown a Duguid, 1991).

6.2 Učiace sa regióny

Rýchle zmeny v oblasti technológii a existencia mobilného kapitálu sú činitele, ktoré výrazne ovplyvňujú súčasnú ekonomiku. Dochádza k nárastu konkurencie. Produkty, ktoré sa vyrábajú v krajinách s nízkymi výrobnými nákladmi je možné exportovať na vyspelé trhy a regióny s nízkymi výrobnými nákladmi profitujú z tohto procesu. Logicky vznikajú obavy organizácií v štátoch s vyspelými ekonomikami o ich prežitie. To, čo zvyklo byť lokálne sa

teraz stáva všadeprítomné v dôsledku globalizácie ekonomiky a prestáva byť zdrojom konkurenčnej výhody.

Znalosti sa stávajú čoraz dôležitejšie v procese prechodu nahrádzania materiálnych zdrojov ako predominantného zdroja prosperity. Zatiaľ čo sa nehmotné aktíva organizácií stávajú viac mobilnými, na umiestnenie výroby, hlavne hmotných elementov, stále viac vplýva a určuje ju prítomnosť priestorovo imobilných klastrov, v ktorých sa vykonávajú aktivity na získanie pridanej hodnoty. V dôsledku uvedeného je produkcia vo veľkom rozsahu lokálne viazaná. Nakoľko znalosti majú nehmotný charakter a povaha inovačného procesu je interaktívna, kľúčovú úlohu v prenose znalostí zohrávajú blízkosť a umiestnenie. Rozvinuté regióny musia zvýšiť vlastnú konkurencieschopnosť a využívať také schopností, ktoré konkurencia ťažko napodobní. Medzi tieto patria znalosti, zručnosti a kreativita. Maskell a kol. (1998) uvádzajú, že proces globalizácie ekonomiky musí viesť k vytvoreniu novej ekonomiky založenej na znalostiach.

Pokiaľ sa región vyznačuje vysokou cenou výrobných faktorov, dlhodobo udržateľný rozvoj je spojený so schopnosťou organizácií zlepšiť ich výkonnosť pomocou neustálych inovácií, tvorby znalostí a učenia sa. Obidve, individuálne učenie sa ako aj učenie sa organizácií je nevyhnutnou, avšak nie postačujúcou podmienkou pre inovácie. Učenie sa organizácie závisí na učení sa jednotlivcov. Môže byť chápané ako proces, v ktorom organizácia umocní znalosti získané jednotlivcami a pretvorí ich do podoby skupinových znalostí pomocou dialógu, diskusie resp. zdieľania skúseností. Učenie sa jednotlivca zahŕňa osvojenie si informácií a znalostí, porozumenie a zručnosti jednotlivcov, pomocou formálneho a neformálneho vzdelávania a učenia sa v procese práce (*learning-by-doing*). Výsledkom učenia sa organizácie je taký druh znalostného kapitálu, ktorý sa v organizácii dlhodobo udrží.

Na zvyšovanie efektívnosti v neustále sa posilňujúcej bezhraničnej globálnej ekonomike sa regióny potrebujú intenzívne venovať znalostiam a preto sa musia zamerať na neustále zlepšovanie sa, nové myšlienky, tvorbu znalostí a organizačné učenie sa. Regióny by mali adaptovať zásady tvorby znalostí a neustáleho vzdelávania sa, čo musí vyústiť do premeny na tzv. **učiaci sa región** (Atalik a Fischer, 2002). Ako však riadiť tento proces? Aká je optimálna úroveň riadenia? Viacerí autori sa zhodli na tom, že práve regionálna úroveň ponúka výhodnú perspektívu pre návrh takej riadiacej štruktúry, ktorá umožňuje posilniť prechod k znalostnej ekonomike (Cooke, 1998). Región teda ostáva kľúčovým komponentom v organizovaní

ekonomických aktivít, napriek tak často avízovanej predpovedi „konca geografie“. Regióny ostávajú ohniskovým miestom pre tvorbu znalostí a učenie sa, týmto sa stávajú tzv. učiacimi sa regiónmi (Florida, 1995).

Myšlienka učiaceho sa regiónu je aplikáciou prác viacerých autorov ktoré sa zaoberali národnými systémami inovácií a kde bol definovaný pojem „učiaca sa ekonomika“ (Lundwal (1992). Ekonomický rast na národnej a regionálnej úrovni závisí na inováciách a inovácie sú založené na tvorbe, diseminácií a aplikácií znalostí, ktoré sa zvyčajne označujú ako učenie sa. Učiaca sa ekonomika je taká, kde:

- úspech jednotlivcov, organizácií a regiónov odráža schopnosť učiť sa,
- rýchle zmeny prinášajú neaktuálnosť starých zručností a vyžadujú si nové zručnosti,
- učenie sa zahŕňa budovanie kompetencií a nie iba zvýšený prístup k informáciám,
- učenie sa realizuje vo všetkých oblastiach spoločnosti, nie iba v progresívnych sektoroch moderných technológií,
- úroveň vývoja a výskumu je vo všeobecnosti vysoká,
- vykazuje vysoký podiel absolventov univerzít.

Učiace sa regióny plnia funkciu zberu a uskladnenia znalostí a myšlienok a poskytujú základné prostredie a infraštruktúru pre podporu toku znalostí, myšlienok a učenia sa. Tento argument je založený na pozorovaní, že tvorba znalostí je závislá od okolia, alebo inými slovami hlboko zakotvená v socio-ekonomických sieťach, ktoré sa spoliehajú na úzke interakcie a výmenu nehmotných znalostí. Učiace sa regióny nie sú iba dôležitými zdrojmi inovácií a ekonomického rastu, ale sú tiež prostriedkom globalizácie (Boekema a Rutten, 2006).

Pri stanovení cieľov učenia je potrebné určiť aj merateľné ciele. Tieto ciele by mali byť stanovené na národnej úrovni a aplikované v každom regióne. Skúsenosti v tejto oblasti má Anglicko, kde bolo v roku 1977 v centrálnej časti Anglicka stanovených 14 indikátorov regionálnej konkurencieschopnosti. Tieto indikátory sú aktualizované dvakrát ročne, prípadne viackrát pokiaľ sú k dispozícií údaje a pokrývajú také oblasti ako napr. HDP, príjem domácnosti, pracovná produktivita, nezamestnanosť a hlavne v súvislosti s rozvojom ľudských zdrojov, vzdelávacie výsledky a participácia organizácií na programoch celoživotného vzdelávania, ktoré sú v Anglicku navrhnuté špeciálne na podporu

celoživotného učenia sa orientovaného na zamestnanosť (napr. vládny program Investor in People). Indikátory obsahujú:

- národné ciele pre mladých ľudí,
- národné ciele pre dospelú populáciu,
- národné ciele pre organizácie,

pričom tieto ciele sú presne stanovené a kvantifikované. Plnenie cieľov sa sleduje a vyhodnocuje. Skúsenosti z Anglicka ukazujú, že regionálna výkonnosť je rozdielna a že je potrebné pre každý indikátor stanoviť vlastnú regionálnu stratégiu na jeho dosiahnutie.

6.3 Sociálny kapitál

V 90-tych rokoch 20. storočia sa v odbornej literatúre okrem už tradičných foriem kapitálu akými sú napr. finančný a ľudský kapitál, čoraz častejšie objavuje pojem sociálny kapitál. O niekoľko rokov neskôr sa tento pojem začína používať v rozličných akademických disciplínach. Pojem sociálny kapitál nevznikol v oblasti ekonomických vied, ale svoje korene má v sociológii. Prirodzene sa preto vynárajú viaceré otázky v spojitosti so sociálnym kapitálom ako napr. čo je to vlastne sociálny kapitál, ako ho definovať, či sa dá investovať do sociálneho kapitálu, či ako ho merať. Ovplyvňuje sociálny kapitál prosperitu regiónu? Aká je jeho úloha v znalostnej spoločnosti?

Kapitál je automaticky spájaný s výrobou a výmenou komodít a zahŕňa viac procesy ako komodity alebo hodnotu, aj keď tieto môžu byť finálnym výsledkom. Kapitál reprezentuje proces investovania počiatočného kapitálu, úsilia a sociálnych aktivít formou koordinácie a presvedčovania. Výsledný kapitál potom obsahuje pridanú hodnotu (nadhodnotu) alebo zisk. Existencia kapitálu znamená, že trhová hodnota komodity prevýši cenu výroby alebo výrobnú hodnotu. Kapitál nesie so sebou procesy sociálnej aktivity. Proces výroby zahŕňa sociálne činnosti a proces výmeny obsahuje tiež sociálnu stránku.

Samotná definícia sociálneho kapitálu zaznamenala komplikovaný vývoj. Už v dávnejšej minulosti môžeme nájsť myšlienky spojené so sociálnym kapitálom. Pojem sociálny kapitál zaviedli klasickí sociológovia v 19. storočí a prvý krát ho použil v súčasnom význame Hanifan v roku 1916 v USA (Westlund, 2006). Sociálny kapitál sa uvádza aj v jednej z esejí Maxa Webera (1920-21): Protestantské sekty a duch kapitalizmu (The Protestant Sects and

the Spirit of Capitalism). Weber zdôrazňuje význam sietí osobných vzťahov neekonomickej povahy a sietí sociálnych vzťahov na umožnenie cirkulácie informácií a dôvery medzi organizáciami navzájom a ich klientmi, ktoré majú ekonomické dôsledky pre rozvoj. Korene sociálneho kapitálu môžeme nájsť aj v prácach Jane Jacobsovej (1961), autorky knihy Zánik a život veľkých amerických miest (The Death and Life of Great American Cities). Jacobsová kritizovala plánovanie „tvrdou rukou“, ktoré nie je schopné využiť subjektívne znalosti členov komunity, ktoré nazýva „lokalitné znalosti“. Pravdepodobne aj ako prvá použila termín sociálny kapitál v urbánnom plánovaní. Plánovači totiž typicky ignorovali úlohu sociálneho kapitálu, čím sa veľakrát nepodarilo dosiahnuť plánované ciele bez podpory existujúcich sociálnych sietí.

Definície sociálneho kapitálu sa rôznia v závislosti od toho, z akej akademickej oblasti pochádza autor. Pojem sa začal systematickejšie používať na začiatku šesťdesiatych rokov v prácach Pierra Bourdieu (Bourdieu, 1980). V jeho práci sa definuje sociálny kapitál ako súbor zdrojov, reálnych alebo virtuálnych, vzťahujúcich sa k vlastníctvu dlhodobých vzťahových sietí, ktoré sú viac alebo menej inštitucionalizované, so všetkými vzájomnými vzťahmi, kontaktmi, spojeniami. Sociálny vzťah v jeho ponímaní je spojený s účasťou resp. členstvom v skupine určenej nejakými spoločnými vlastnosťami.

Coleman (1990) svojimi prácami umožnil širšie sociálneho kapitálu a jeho prepojenie s problémami rozvoja. Colemanova definícia sociálneho kapitálu je založená na rozdielnosti ľudského a sociálneho kapitálu nasledovne: Ľudský kapitál je zdroj spojený s jednotlivcom zatiaľ čo sociálny kapitál nachádzame vo vzájomných súvislostiach a vzťahoch medzi jednotlivcami. Coleman zároveň uvádza, že sociálny kapitál nie je súkromných vlastníctvom žiadnej osoby, ktorá z neho profituje. Zatiaľ čo Coleman tvrdí, že vzťahy vo vnútri skupiny a medzi skupinami vytvárajú sociálny kapitál, Bourdieu považuje individuálne alebo skupinové externé siete za zdroj prístupu ku sociálnemu kapitálu a sociálny kapitál pokladá za zdroj, ktorý sa získava pomocou kontaktov na jednotlivcov alebo skupiny. Na druhej strane Colemanov východiskový bod spočíva v tom, že sociálny kapitál pozostáva z kontaktov vo vnútri a medzi sieťami resp. skupinami.

V ostatnom období sú známe práce Roberta D. Putmana (1993), ktorý pracoval v oblasti politických vied. Putman definuje sociálny kapitál ako črtu sociálnej organizácie ako napr. siete, normy a dôvera, ktorá podporuje koordináciu a kooperáciu za účelom získania vzájomného prospechu. Hovorí, že sociálny kapitál sa vzťahuje ku spojeniam medzi

jednotlivcami – k sociálnym sieťam a normám reciprocity a dôveryhodnosti a tak je veľmi blízky ku pojmu občianska čestnosť

Niektorí autori ako napr. Portes a Landolt (1996) kritizujú Putnama, že sa zameriava iba na pozitívne stránky sociálneho kapitálu a neuvažuje o jeho negatívach. Uvádzajú viaceré príklady negatívneho sociálneho kapitálu a ich vplyvu na spoločnosť. Portes (1998) sumarizoval hlavné negatívne dôsledky sociálneho kapitálu nasledovne: vylúčenie tých, ktorí nie sú členmi siete, nadmerné požiadavky na členov sietí, obmedzenie slobody jednotlivca, klesajúca úroveň noriem. Putman (2000) odpovedal na túto kritiku tým, že zaviedol pojem „temná stránka sociálneho kapitálu“, a uvádza, že silný sociálny kapitál môže pôsobiť proti tolerancii.

Spojenie sociálneho kapitálu s oblasťou ekonomických vied bolo pomerne slabé napriek faktu, že kapitál je tradične vnímaný v ekonomickom zmysle Až v polovici 90tych rokov 20. storočia začali ekonómovia diskutovať o myšlienke sociálneho kapitálu. Problémom bolo použitie slova kapitál v spojení so sociálnym kapitálom. Arrow (2000) argumentuje, že sociálny kapitál, by nemal byť chápaný ako kapitál, nakoľko mu chýbajú niektoré základné črty kapitálu ako napr. nie je budovaný na základe premyslenej obete v súčasnosti v prospech profitu v budúcnosti. Na druhej strane Becker chápe sociálny kapitál ako prednosti, ktoré sú tvorené na základe minulých skúseností a ktoré priamo prinášajú prosperitu a nie ako prednosti, ktoré občas prispievajú k vytvoreniu iných vecí, ktoré prinášajú prosperitu (Hardin, 1999). Tento pohľad sa značne líši od pohľadu Colemena, ktorý tvrdí, že sociálny kapitál je prostriedok aktérov, ktorý ho používajú na zvýšenie ich užitočnosti, prospešnosti. Môžeme však povedať, že sociálny kapitál môže byť zdrojom ale aj prednosťou. Sociálny kapitál môže facilitovať určité aktivity aktérov a zároveň môže zvyšovať prospešnosť pre jednotlivca.

Z pohľadu ekonóma, Dasgput (2000) používa pojem sociálny kapitál vo svojej diskusii o dôvere, normách, dohodách, reputácii, sieťach, kultúre a pod. a zaoberá sa meraním sociálneho kapitálu. *Sociálny kapitál* tvoria záujmové skupiny, ktoré zdieľajú spoločné normy, hodnoty a znalosti a ktoré napomáhajú kooperácii vnútri skupiny alebo medzi skupinami. Dôvera môže byť chápaná rovnako ako zdroj a takisto aj ako dôsledok sociálneho kapitálu, a tiež ako veľmi blízky zástupca pre mnohé normy, vnímania a hodnoty, ktoré podchycujú sociálnu spoluprácu.

Podľa Lin (2001) je kapitál investícia zdrojov, pričom očakávame ich návratnosť na trhu. Znamená to teda, že kapitál je zdrojom pokiaľ je tento zdroj investovaný a mobilizovaný za účelom dosiahnutia zisku –ako cieľa aktivity. Obidva tieto procesy vyžadujú čas a úsilie. Z tohto pohľadu bol sociálny kapitál v jeho najrozličnejších formách chápaný ako „tichá“ forma kapitálu. Sociálny kapitál je zachytený v sociálnych vzťahoch.

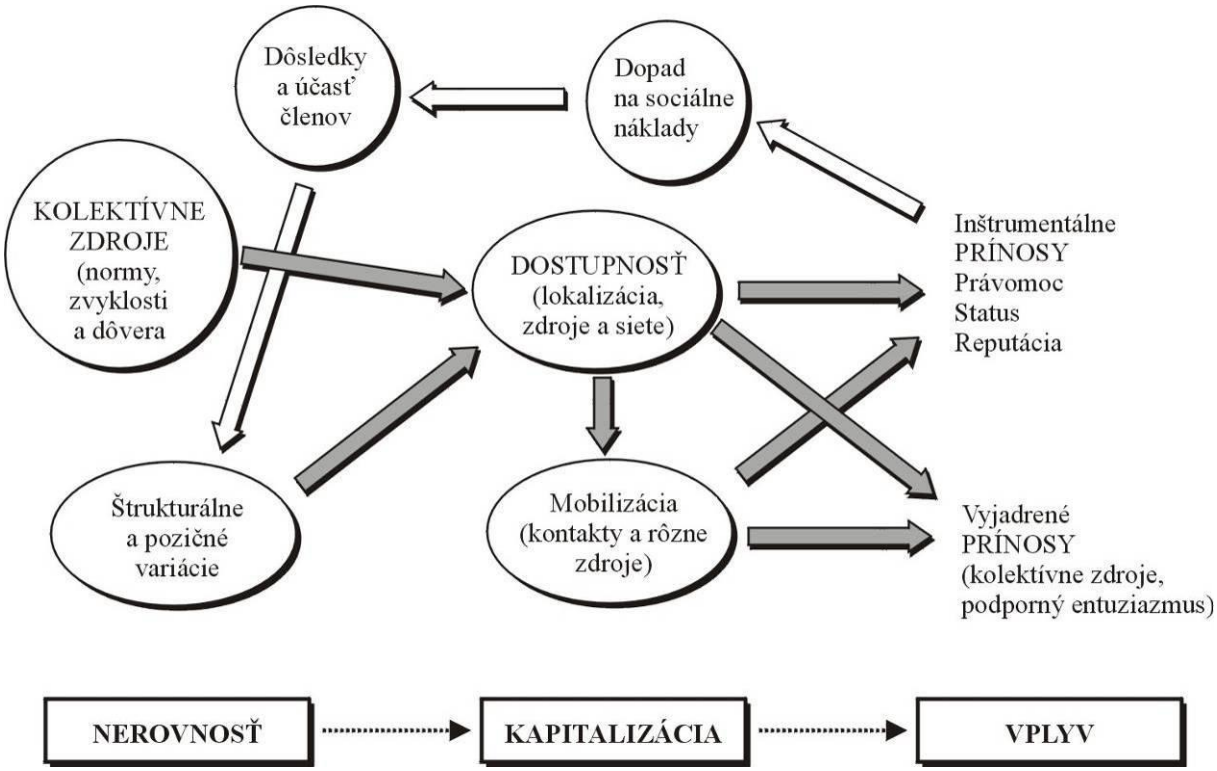
OECD (2001) správa definuje sociálny kapitál ako siete so spoločným zdieľaním noriem, hodnôt a porozumením, ktoré podporuje spoluprácu vo vnútri alebo medzi skupinami. Sociálny kapitál je jav, ktorý môžeme nájsť vo všetkých oblastiach spoločnosti, vo všetkých typoch organizácií, v súkromnom a verejnom sektore ako aj v civilnom sektore spoločnosti a môžeme ho analyzovať ako jeden z druhov kapitálu. Siete sú sami osebe druhom sociálneho kapitálu a sociálny kapitál je štruktúrou kontaktov v sieti a zdrojov, ktoré každý z nich má.

Westlund (2006) definuje sociálny kapitál ako sociálne, neformálne siete, ktoré sú vytvárané, udržiavané a používané aktérmi sietí za účelom distribúcie noriem, hodnôt, preferencií a iných sociálnych atribútov a charakteristík a ktoré zároveň vznikajú ako výsledok vzájomného zdieľania niektorých týchto atribútov medzi aktérmi sieti. Na základe tejto definície môžeme sociálny kapitál považovať za typ infraštruktúry, ktorá má uzly a prepojenia. Uzly pozostávajú z aktérov, t.j. jednotlivcov alebo organizácií, ktorí vytvárajú spojenia medzi sebou. Tvorba prepojení je riadená normami, preferenciami a postojmi aktérov, čo môže zároveň viesť k tomu, že niektoré linky medzi jednotlivcami resp. organizáciami nevzniknú. Prepojenia prenášajú rozličné typy informácií. Dopad sociálneho kapitálu na spoločnosť závisí od kvality ako ja kvantity týchto prepojení. To aké normy, preferencie a postoje sa distribuujú prepojeniami je minimálne tak dôležité ako samotný počet liniek. Silný sociálny kapitál teda môže pokrok podporovať ako ja potláčať v závislosti na kvalite prepojení. Tu je potrebné aj rozlišovať medzi verejnými súkromnými sieťami, nakoľko verejné siete sú prístupné temer každému, pričom súkromné siete sú formálne alebo neformálne kontrolované určitými skupinami.

V čom je teda význam a hodnota sociálneho kapitálu? Spoločnosť je silná tak, ako kvalitne fungujú recipročné sociálne vzťahy. Naopak, spoločnosť hoci čestných ale izolovaných jednotlivcov nebude mať dostatok sociálneho kapitálu. Trigilia (2001) dokazuje, že na pochopenie úlohy sociálneho kapitálu má byť tento chápaný v súvislostiach sociálnych vzťahov a sociálnych sietí a nie v pojmoch kultúry a občianstva.

Z kauzálneho hľadiska je zaujímavou otázkou, či je dôvera výsledkom sociálneho kapitálu alebo dôvera je iba súčasťou sociálneho kapitálu. Rovnako je ťažkou úlohou merať sociálny kapitál. Najčastejšie sa používajú ukazovatele všeobecnej miery dôvery a úrovne angažovanosti alebo participácie, počet a kvalita sietí a združení.

Fungovanie sociálneho kapitálu môžeme zobraziť pomocou obrázku 6.1. Fungovanie sociálneho kapitálu.



Obrázok 6.1 Fungovanie sociálneho kapitálu
Zdroj: Upravené autorkou podľa (Lin, 1999)

V kľúčovej publikácii (Lin, 1999) upresňuje pozíciu sociálneho kapitálu ako inej formy kapitálu a vo vzťahu k iným typom kapitálu, pričom zavádza aj nový pojem teórie neokapitálu (neo-capital theory) nasledovne (Tab. 6.1):

Tabuľka 6.1 Pozícia sociálneho kapitálu v teórii neokapitálu

	Teórie neokapitálu		
	Ľudský kapitál	Kultúrny kapitál	Sociálny kapitál
Autori	Schultz, Becker	Bourdie	Burt, Coleman, Lin, Putman
Popis	Akumulácia nadhodnoty zamestnancom	Reprodukcia dominantných symbolov a významov (hodnôt)	Prístup k využitiu zdrojov v sociálnych sieťach
Kapitál	Investovanie do technických zručností a vedomostí	Integrácia alebo nerozpoznanie dominantných hodnôt	Investovanie do rozpoznania zdrojov sociálnych sietí a ich využitia
Úroveň analýzy	Individuálna	Individuálna/triedna	Skupinová/ individuálna

Zdroj: Upravené autorkou podľa (Lin, 1999)

Jednou z možností ako využiť sociálny kapitál v prospech regionálneho rozvoja je použitie potenciálu sociálnych sietí spojených s komunitnými a príbuzenskými vzťahmi a inými tradičnými inštitútmi. Tieto vzťahy sú charakteristické silnými a sústredenými vzťahmi na rozdiel od politických, etnických, sociálnych, religióznych subkultúr. Tieto siete nie je možné ignorovať ale naopak, snažiť sa ich aktivizovať v prospech rozvoja regiónu, inak môžu pôsobiť opačným, negatívnym smerom a narúšať pozitívne strategické ekonomické aktivity, umožňujúce naplnenie strategických cieľov regiónu.

To však znamená nikdy neukončený zápas a presadenie politických zmien umožňujúcich zvýšenie efektívnosti a efektivity administratívy, zamerané na odstránenie byrokratických bariér, zjednodušenie administratívy, atď. Ale na druhej strane je potrebné zvýrazniť intencie aj prax aktivizácie sociálneho kapitálu napríklad pod názvom partnerstvo, v súčasnosti

najčastejšie ako populárny termín verejno-súkromného partnerstva (*public private partnership*). Táto forma využívania sociálneho kapitálu sa presadzuje v mnohých krajinách a stala sa významnou agendou regionálnej politiky Európskej únie. Pre regionálny rozvoj je to významný trend, keďže doplňuje typicky exogénnu politiku investičných stimulov o endogénny prístup, podporou a financovaním ľudského a sociálneho kapitálu. Investície do sociálneho kapitálu umožňujú realizáciu regionálnej politiky založenej na konsenze, ktorá vo svojej implementačnej fáze dáva možnosť účinnejšie presadzovať ľudský kapitál, umožňuje existenciu efektívnych verejných služieb a infraštruktúry, spokojnosť a kvalitu života, atď. Ale zároveň aj uvoľniť a odkryť doteraz len tušené a skryté zdroje v regióne v prospech regionálneho rozvoja.

6.4 Ľudský a sociálny kapitál v znalostnej ekonomike

Približne pred dvadsiatimi rokmi prebehla premena z priemyselnej spoločnosti na spoločnosť založenú na znalostiach. Súčasne zameranie sa na znalostnú ekonomiku a znalostnú spoločnosť je založené na veľkom počte prínosov z rozličných disciplín nie iba ekonomických. Znalostnú ekonomiku môžeme definovať ako ekonomiku, v ktorej generovanie a využitie znalostí hrá rozhodujúcu úlohu pri tvorbe prosperity. Nie je to iba o posúvaní hraníc znalostí ale tiež o ich efektívnejšom používaní a využívaní všetkých typov znalostí a každej oblasti ekonomickej aktivity. Jeden z rozdielov medzi znalostnou ekonomikou a predchádzajúcimi spoločnosťami je ten, že sú to jednotlivci, ktorí sú „vlastníkmi“ rozhodujúceho faktora produkcie. Znalosť je individuálne aktívum, ktoré nie je produktívne pokiaľ sa nevyužije individuálnym nositeľom. Znalosť je vytváraná, vymieňaná a využívaná v určitých sociálnych systémoch, ktoré majú rozličnú schopnosť vytvárať, vymieňať si a využívať znalosti.

Sociálny kapitál zohráva čoraz viac rastúcu úlohu v spoločnosti založenej na znalostiach nakoľko podporuje a urýchľuje proces ekonomického využitia informácií a znalostí. Tiež podporuje tvorbu a výmenu znalostí v oblasti výskumu, vzdelávania a komerčných procesov výskumu a vývoja. Ekonomika profituje zo silných, stabilných sociálnych sietí, ktoré sú prispôsobené pre potreby spoločnosti. Aktéri sociálnych sietí vytvárajú spojenia na distribúciu a reprodukciu žiaducich noriem, hodnôt a správania sa, ktoré sú v zhode s ekonomickými požiadavkami. Pokiaľ dôjde k reštrukturalizácii ekonomiky, ekonomika potrebuje nové typy priemyslu s novými aktérmi na to, aby predišla stagnácii. Avšak, existujúce siete sa adaptujú

na predošlé ekonomické štruktúry a nie nevyhnutne podporujú reštrukturalizáciu ekonomiky a objavenie sa nových aktérov. Noví aktéri potrebujú vybudovať nové, konkurenčné siete, ktoré distribuujú nové normy, hodnoty a správanie sa v súlade s požiadavkami nových ekonomických aktérov. Pokiaľ sú siete starých ekonomických štruktúr veľmi silné, môžu spomaľovať alebo zabraňovať príchodu nových aktérov, nových sietí a celej reštrukturalizácie ekonomiky. Transformácia priemyselných ekonomík na znalostné ekonomiky je vynikajúci príklad reštrukturalizácie ekonomiky a potrebu nových ekonomických a sociálnych sieti.

Inovácie predstavujú jednu z hnacích síl rastu konkurencie schopnosti regiónov. Vyrobiť niečo nové, zlepšiť kvalitu a vlastnosti existujúcich produktov alebo vyrábať efektívnejšie sú tri spôsoby ako podporiť ekonomický rast. Zmeny technológií vznikajú zriadením nových funkcií výroby pomocou rozličných typov inovácií. Teórie inovačných systémov, klastrov a triple helix –trojitej špirály majú spoločné zameranie sa interakciu medzi veľkým počtom kľúčových aktérov. Tieto teórie vyzdvihujú úlohu troch hlavných aktérov v oblasti inovácii, ktorými sú firmy, verejný sektor a univerzity.

Inovačné aktivity v znalostnej ekonomike vyžadujú permanentný tok nových informácií a znalostí, čo v praxi znamená tok a výmenu ľudí v nespočetných inovačných procesoch každodenného života (Kobayashi, Takebayashi, 2000). Z tohto dôvodu znalostná ekonomika mení tiež priestorovú alokáciu výrobných faktorov. Väčšie mestá sa stávajú centrami ľudského kapitálu, ktorý predstavuje stále dôležitejší faktor výrobného procesu. Veľké mestá sú uzlami inovácií v priestore, kde sa informácie a znalosti navzájom neustále prelínajú.

Príprava regionálnych indikátorov konkurencieschopnosti a stanovenie si cieľov v oblasti ľudských zdrojov znamená, že je potrebné pripraviť akčné plány na regionálnej úrovni (mimo národných a miestnych plánov), ktoré naplnia tieto ciele. Stratégia by mala dopĺňať existujúce stratégie na národnej a európskej úrovni a brať do úvahy existujúce stratégie miestnej úrovne. Účelom je poskytnúť rámec pre taký vývoj, ktorý môže byť efektívne realizovaný iba na regionálnej úrovni, a pripraviť vhodné podmienky pre jeho fungovanie a procesy. Stratégia by mala pridať hodnotu ostatným partnerským iniciatívam na miestnej úrovni tým, že podporí vyššiu kohéziu všetkých úsilí realizovaných v danej oblasti v celom regióne. Je to možné docieliť diseminaciou najlepších postupov a vzájomného učenia sa.

Stratégia by mala zdôrazniť tri aspekty rozvoja ľudských zdrojov:

- orientovanie výuky na školách všetkých typov čo najviac na prax;

- identifikovanie hlavných problémov, pred ktorými región stojí ako deficit v nárokoch na kompetencie a nie ako deficit ponuky,
- zdôraznenie všetkých foriem učenia sa, nie iba vzdelávania a tréningu.

Tieto tri hlavné oblasti stratégie zdôrazňujú:

- konkurencieschopnosť (vývoj relevantných zručností a kompetencií v oblasti regionálnej pracovnej sily),
- zamestnanosť (podpora všetkých pracujúcich, aby sa zúčastňovali vzdelávania a osobnostného rozvoja) a
- sociálnu inklúziu (podpora a povzbudenie rozvoja znevýhodnených skupín).

Stratégia rozvoja ľudských zdrojov by mala stanoviť ciele nielen pre mladých ľudí ale pre celu populáciu v regióne, so zreteľom na národné strategické ciele. Špeciálna pozornosť by mala byť venovaná mladým ľuďom, ktorí vstupujú prvýkrát do pracovného života, u ktorých by sa mala posilniť schopnosť a vôľa učiť sa. Je nutné rozvíjať také schopnosti mladých ľudí, ktoré podporia ich schopnosť vysporiadať sa s neočakávanými prekážkami a výzvami, dať im možnosť získavať nové znalosti a zručnosti, aby sa ľahšie adaptovali a aby boli flexibilní.

Na implementáciu stratégie rozvoja ľudských zdrojov v znalostnej ekonomike je nutné určiť nástroje pre stranu ponuky aj dopytu. Opatrenia na strane dopytu majú poskytovať partnerským organizáciám, ktoré operujú na sub-regionálnej úrovni, množstvo návrhov ako zvýšiť dopyt, zatiaľ čo opatrenia na strane ponuky by mali presmerovať a zvýšiť efektívnosť s akou poskytovatelia služieb napomáhajú individuálnemu a kolektívnemu učeniu sa.

Opatrenia na strane dopytu môžu byť napr.:

- lepšie informácie o pracovných miestach, ktoré sú spojené s možnosťou ďalšieho vzdelávania sa,
- lepšie využitie informácií o vzdelávacích a tréningových možnostiach,
- lepší prístup k týmto možnostiam,
- podpora zamestnávateľov pri samoinvestovaní do vzdelávania sa zamestnanca,
- flexibilita pracovného času na podporu lepšieho využívania schopností zamestnanca,
- lepšie finančné stimuly na podporu vzdelávania sa zo strany zamestnávateľa,
- posun k výrobe tovarov a ponuke služieb s vyššou pridannou hodnotou,
- podpora programov zamestnávateľov na zvýšenie rozvoja zručností,

- vyššie percento vzniku nových podnikov,
- monitorovanie a aktualizácia regionálnej stratégie pre rozvoj ľudských zdrojov,
- lepšie porozumenie potrieb zamestnávateľov v oblasti rozvoja ľudských zdrojov,
- lepší prístup k vzdelávaniu pre znevýhodnené skupiny,
- efektívnejší transfer technológií pomocou tréningu.

Opatrenia na strane ponuky môžu byť napr.:

- zvýšenie citlivosti dopytu voči okolnostiam a charakteristikám jednotlivcov,
- efektívnejšie opatrenia pre ľudí so špeciálnymi potrebami,
- silnejšie a širšie zázemie pre mladých ľudí pre ďalšie vzdelávanie a tréning,
- dosiahnutie dostatočného počtu kvalifikovanej a vysoko kvalifikovanej pracovnej sily, v porovnaní s konkurenciou,
- zvýšenie využitia participačných metód na pracovnom mieste v oblasti vzdelávania,
- zvýšenie citlivosti dodávateľov k potrebám malých a stredných podnikov.

Význam zavedenia stratégie pre rozvoj ľudských zdrojov v regiónoch spočíva aj v upriamení pozornosti na túto oblasť. Dôležitou súčasťou je aj zložka trvalo udržateľného rozvoja ľudských zdrojov v regiónoch. Tu je nutné zdôrazniť, že tento aspekt je silne závislý na stratégiách vyššej úrovne ako sú národne alebo európske (napr. Národné akčné plány zamestnanosti a Európska stratégia zamestnanosti).

Vzdelávanie, tréning, samostatné riadenie, osobný rozvoj a konzultačná činnosť sú dôležité súčasti kariéry znalostných pracovníkov (Alheit, 1999). Tým, že znalostní pracovníci získavajú viac samostatnosti v určovaní vlastných cieľov vo vzdelávaní a v organizovaní svojich vlastných vzdelávacích aktivít, miera kontroly nad ich vzdelávacími procesmi, ktorú môže centralizovaný manažment uplatňovať sa znižuje. Predpokladá sa, že koordinácia a usmerňovanie rozvoja kompetencií zahŕňajúcich podstatu odborných znalostí a riešenia problémov bude stále potrebná. Bude však ťažké organizovať centralizované aktivity pre rozvoj tých vysoko individualizovaných zručností, ktoré sú rozhodujúce v skutočne znalostno-produktívnych organizáciách. Takéto zručnosti súvisia s myslením, spoluprácou, budovaním vzájomnej dôvery, nachádzaním smerov osobného rozvoja a uplatňovaním nezávislého úsudku a praktickej múdrosti. Aj tam, kde môže organizácia ponúknuť príležitosti pre rozvoj takýchto zručností, nemôže jednotlivcov prinútiť, aby ich využívali. Znalostní pracovníci môžu považovať vzdelávanie a tréning za užitočné, pokiaľ im umožní obnoviť

alebo získať zručnosti, ktoré považujú v danom okamihu za dôležité. Nie je možné nútiť ich získavať tie znalosti a zručnosti, ktoré nepokladajú za dôležité, a taktiež nemožno od nich žiadať rozvoj v príslušných smeroch počas dlhšieho obdobia. Vzniká teda otázka: akú úlohu, ak nejakú, môže mať rozvoj ľudských zdrojov pri budovaní širšej a dlhodobejšej vzdelávacej kapacity znalostných pracovníkov, ktorá súvisí s ich prácou?

Rovnako dôležité otázky sa objavujú vo vzťahu k tým jednotlivcom, ktorí sa nepodieľajú na tom, čo je zvyčajne považované za podstatu znalostnej práce, ale ktorí zabezpečujú životne dôležitú infraštruktúru pre činnosť špecialistov, znalostných pracovníkov.

V mnohých súčasných organizáciách je vyvíjaný tlak na to, aby sa investovalo výlučne alebo v prvom rade do krátkodobého výcviku ľudského kapitálu a do udržiavania si „kľúčového" personálu. V takýchto inštitúciách má rozsah tréningu a plánovania profesionálneho rozvoja tendenciu k selektívnosti s tým, že kľúčové ľudské zdroje, medzi ktoré patria manažéri a znalostní pracovníci majú prioritu a pre ostatné skupiny ľudských zdrojov je k dispozícii oveľa menej príležitostí. Pri rozšírení definície znalostných pracovníkov o ľudské zdroje, ktoré prispievajú k jadru ekonomickej aktivity organizácie, ktorej ziskovosť a pokrok závisia primárne na efektívnej znalostnej práci, je možné docieliť zmenu nastavených parametrov investovania do rozvoja ľudských zdrojov.

V organizáciách, ktoré pôsobia v ekonomike, v ktorej je znalosť a jej sociálny priemet životne dôležitým zdrojom konkurenčnej výhody, musia byť investície do rozvoja ľudských zdrojov zamerané na budovanie tak sociálneho ako aj ľudského kapitálu. Sociálny kapitál súvisí so vzájomnými interakciami všetkých pracovníkov v organizačnej jednotke. Ľudské zdroje ako napr. pracovníci v službách, pracovníci s dátami a pracovníci produkujúci výrobky, patria do sietí systému znalostnej činnosti, ktoré umožňujú nepretržitú adaptáciu na dynamické prostredie prostredníctvom zlepšovaní a inovácií v pracovných procesoch, produktoch a službách. Vzdelávanie a rozvoj týchto pracovníkov sú rozhodujúce pre ďalší úspech organizačnej jednotky. Proces rozvoja ľudských zdrojov musí zahrnúť celkovú pracovnú silu; znalostných pracovníkov rovnako ako tých pracovníkov, ktorých priamo nezaraďujeme do kategórie znalostných pracovníkov a v ďalšom ich budeme označovať ako „nie znalostných" pracovníkov. Všetci tvoria časť životne dôležitého sociálneho kapitálu organizácie a preto by sme ich mali všetkých chápať v zmysle znalostných pracovníkov.

Záver

Pre súčasný vývoj, ktorý je charakterizovaný nástupom nových informačných a komunikačných technológií, presadzovaním znalostí, zvyšovaním požiadaviek na vedomosti a zručnosti je dôležité si uvedomiť, že zmeny sa netýkajú len podnikovej sféry ale vo významnej miere aj verejnej správy, ktorá plní stále viac strategické úlohy a zvlášť sa to týka regionálnej samosprávy, pretože regióny sa stávajú stále dôležitejšou úrovňou strategického plánovania. Existuje na to veľa dobrých teoretických a praktických dôvodov. Mnohé sú známe ako princípy regionálnej politiky, majúce svoj ekonomický a sociálny rozmer.

Regióny sa v súčasnosti detailne zaoberajú rozvojom ľudských zdrojov, ktorý považujú v stále väčšej miere za určujúci pre ich úspech. Hodnoty a princípy podporované ekonomickou teóriou a teóriou ľudského a sociálneho kapitálu, si potrebujú osvojiť odborníci na rozvoj ľudských zdrojov v praxi. Tvorba znalostí a ich využitie na zlepšovanie a inovácie pracovných procesov, produktov a služieb sa začínajú chápať ako osobité, jedinečné vlastnosti organizácie, čím kvalita sociálneho kapitálu, dôvera, rešpekt, etika, zmysluplná práca, citová angažovanosť a praktická múdrosť získavajú dôležitosť na všetkých stupňoch riadenia regiónu.

Konkurenčná výhoda regiónu stále viac závisí nielen na získaní a rozvoji kvalitných ľudských zdrojov ale aj na spôsoboch akými je ľudský a sociálny kapitál organizovaný, rozvíjaný a udržiavaný v čase a priestore. V spoločnosti založenej na znalostiach si takéto úlohy vyžadujú spojenie stratégie ľudských zdrojov s regionálnou politikou, ktoré by bolo oporou vízií a stratégie regiónu a zároveň dostatočne flexibilné na to, aby bolo schopné reagovať na rozdiely v rámci regiónu a rýchlo sa prispôsobiť zmenám vo vonkajšom prostredí.

Regionálne plánovanie v súčasnosti existuje v nových podmienkach vzhľadom na mnohé prvky medzinárodného vývoja – globalizáciu, cezhraničnosť regiónov, posilňovanie a zmeny foriem regionálnej a miestnej samosprávy. Plánovanie regionálneho rozvoja zahŕňa a integruje v sebe územné, ekonomické a sociálne plánovanie tak, aby zodpovedalo zmeneným podmienkam, keďže trhy práce sú svojou povahou priestorové a majú svoje územné, resp. regionálne špecifiká. Z tohto pohľadu je dôležité, že regionálna úroveň je ideálna na plánovanie trhov práce a preto by sa mali najviac ovplyvňovať v rámci regionálneho plánovania. Rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu koordinovaný na regionálnej

úrovni má strategický význam pre jeho efektívne využitie, trh práce, vytváranie klastrov a konkurencieschopnosť.

Literatúra

ALHEIT, P. 1999. *On a Contradictory Way to the Learning Society: a Critical Approach*. Studies in the Education of Adults. Vol. 31.

ARROW, K. 2000. Observations on social capital. In Dasguta, P. & Serageldin, I. (Eds). Social capital: A multifaceted perspective (pp. 3-5), Washington DC: The World Bank

ATALIK, G.; FISCHER, M. M. 2002. *Regional Development Reconsidered*, Advanced in Spacial Science, Springer –Verlag Berlin Heilderberg.

BECKER, G.S. 1994. *Human Capital,* A Theoretical and Empirical Analysis, with Special References to Education

BENEŠ, M. 2005. *Konkurenceschopnost a konkurenční výhoda*. Working Paper 5/2006, Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, Praha.

BOURDIEU, P. 1980. Le capital social: notes provisoires. Actes de la Recherche en Sciences Sociales No. 31.

BOEKEMA, F.W.M., RUTTEN, R. 2006. A Note on the Relation between Space and Learning. In S. Hardy, L. Bibby Larsen, & F. Freeland (Eds.), Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures (pp. 52-54). Seaford: Regional Studies Association.

BROWN, J., DUGUID, P 1991. *Organizational Learning and Communities of Practice*: Toward a unified view of working, learning, and innovation. Organizational Science, 2 (1)

COOKE, P. 1998. *Introduction: Origins of the concept*. In H.-J. Braczyk, P. Cooke & M. Heidenreich (Eds.), Regional Innovation Systems - The Role of Governances in a Globalized World. London: UCL.

COLEMAN, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge. Harvard University Press.

FLORIDA, R. 1995. *Towards the Learning Region*, Future 27.

FLORIDA, R. 2002. *The rise of the creative class,* Basic Book, New York

FITZ-enz, J. 2000. The ROI of Human Capital: Measuring the Economic Value of Employee Performance, AMACOM

HARDIN, R. 1999. Social Capital. V Westlund, H. Bolton, R. 2004. Local Social Capital and Entrepreneurship Springer Netherlands

HUDEC, O. 2007. *Regionálne inovačné systémy*. Strategické plánovanie a prognózovanie

HUSZ, M. 1998. Human Capital, Endogenous Growth, and Government Policy", Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main

KOBAYASHI, K., TAKEBAYASHI, M. 2000. Expoliting Gateway Externalites: The future of Kansay.

LINN, N. 1999. *Social networks and status attainment.* Annual Review of Sociology, 25, 467-487.

LIN, N. 2001. *Social Capital*, *A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press

LUNDVALL, B.1992. *National systems of innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning.* Chapter I. In Edquist, Ch., McKelvey, M., (eds.), Systemems of Innovation, Growth and Employment. Cheltenham, Edward Edgar Publishing.

MANKIW, G., ROMER, D. WEIL, D. 1992. Contribution to the Empirics of Economic Growth , *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2

MARX, K. 1867. *Capital*, Progress Publishers, Moscow, USSR

OECD. 2001. *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*. Policy-makers should not have to wait for a couple of decades of detailed research before asking whether attentiveness to social capital might be worth their while. Paris.

PORTES, A. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24.

PORTES, A., LANDOLT, P. 1996. The Downside of Social Capital. The American Prospect. 24 (May-June):18-22.

PUTNAM, R. D. 1993. *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*. V The American Prospect.

PUTMAN, R.D. 2000. Social Capital: Measurement and Consequences, in The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being, International Symposium Report edited by the OECD and HRDC.

SCHULTZ, T.W. 1961. *Investment in Human Capital* , The American Economic Review, Vol. 51, No. 1

TIGLIA, C. 2001. *Social Capital and Local Development*, European Journal of Social Theory, Vol. 4, No. 4, 427-442

URBANČÍKOVÁ N. 2007. *Ľudské zdroje v regionálnom rozvoji*. Košice

WESTLUND, H. 2006. *Social Capital in the Knowledge Economy, Theory and Empirics*. Springer, ISBN 3-540-35364-X.

KAPITOLA ..7.

Praktické možnosti hodnotenia vplyvu štrukturálnych fondov na ekonomickú výkonnosť regiónov

Peter Džupka

Úvod

Podstatou európskej regionálnej politiky, ktorú členské štáty Európskej únie financujú prostredníctvom štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, sa preto stala solidarita medzi národmi a regiónmi. V preambule Amsterdamskej zmluvy sa okrem iného hovorí: *"...spoločenstvo sa bude usilovať o zmenšovanie rozdielov v úrovni rozvoja regiónov a aostávania znevýhodnených regiónov alebo ostrovov vrátane vidieckych oblastí."*

Preto, aby sa regionálne rozdiely v EÚ znížili, v čo možno najkratšom období, je nutné sa podrobne zaoberať účelnosťou vynaloženia týchto prostriedkov vo vzťahu ku cieľom, ktoré majú dosiahnuť.

Hodnotenie vplyvu štrukturálnych fondov na národnú a regionálnu ekonomiku sa zdá byť z tohto pohľadu kľúčovým prvkom pre maximalizáciu pozitívnych efektov štrukturálnych fondov. V praxi sa bežne hodnotia vplyvy štrukturálnych fondov na národné hospodárstvo. V prostredí SR však existujú značné regionálne rozdiely a odlišnosti medzi jednotlivými regiónmi, preto je nevyhnutné poznať dopady štrukturálnej politiky aj na úrovni regiónov. Štrukturálne fondy EÚ významným spôsobom ovplyvňujú verejné financie na všetkých úrovniach hospodárstva krajiny. Maximalizovať pozitívne dopady štrukturálnych fondov, nielen vo vzťahu k dosahovaniu stanovených cieľov, ale aj vo vzťahu k efektívnemu využívaniu verejných financií, je možné len v prípade existencie vhodných nástrojov na hodnotenie týchto vplyvov, a to nielen na národnej, ale aj na regionálnej úrovni.

Hodnotenie vplyvov štrukturálnych fondov je závislé od mnohých faktorov. V prvom rade sa odvíja od zadefinovaných cieľov. Štrukturálne fondy sú najdôležitejším nástrojom regionálnej politiky EÚ, ktorý definuje ciele v tejto oblasti. Ciele regionálnej politiky EÚ sa môžu v niektorých častiach líšiť od regionálnych politík jednotlivých členských krajín, a to v závislosti od zvolenej stratégie regionálnej politiky. Rôzne stratégie v sebe zase kombinujú rôzne nástroje pre dosiahnutie zadefinovaných cieľov. To všetko ovplyvňuje možnosti hodnotenia vplyvu štrukturálnych fondov na regionálnej ako aj na národnej úrovni.

Na hodnotenie dopadov štrukturálnych fondov však nevplývajú len spomenuté faktory. Sú ovplyvňované aj samotným charakterom regiónu. Jeho polohou, inštitucionálnym

a personálnym zabezpečením, ekonomickou štruktúrou, pripravenosťou, dostupnosťou regionálnych štatistických údajov atď.

Tak ako existuje veľké množstvo faktorov ovplyvňujúcich možnosti hodnotenia vplyvov štrukturálnych fondov, tak existuje aj množstvo metód a prístupov používaných pre hodnotenie vplyvov štrukturálnych fondov. Väčšina metód pre hodnotenie vplyvov štrukturálnych fondov bola vyvinutá pre prostredie rozvinutých trhových ekonomík. Slovensko, ako aj ďalšie nové členské krajiny sa však charakterom a štruktúrou svojej ekonomiky líšia od týchto krajín. Preto je potrebné metódy prispôsobiť pre podmienky týchto ekonomík a hlavne zaoberať sa ich použiteľnosťou na regionálnej úrovni.

Zámerom tejto kapitoly je na základe teoretických poznatkov zhodnotiť možnosti hodnotenia štrukturálnych fondov na regionálnej úrovni a analyzovať možnosti využitie niektorých dostupných metód na regionálnej úrovni v SR. Táto kapitola v mnohom čerpá z analýz a výskumov uskutočnených v rámci prípravy mojej dizertačnej práce. Aj preto záver kapitoly tvorí simulačný experiment, ktorého cieľom je prezentovať vypovedaciu schopnosť modelu HERMIN.

V závere chcem poďakovať pracovníkom Ekonomického ústavu Slovenskej akadémie vied, kde bol model HERMIN prvý krát prispôsobený na podmienky SR a ktorí mi umožnili na ich modeli uskutočniť simulačný experiment a zároveň mi poskytli množstvo zaujímavých informácií a rád.

7.1 Prístupy k hodnoteniu štrukturálnych fondov v SR

Slovenská republika čerpala, resp. čerpá zdroje zo štrukturálnych fondov EÚ v skrátenom programovacom období 2004-2006. V rámci tohto obdobia bolo urobené iba jedno hodnotenie a to ex-ante hodnotenie tohto programovacieho obdobia. Priebežné hodnotenie nebola povinná SR v tomto skrátenom období vykonať. Dodatočné ex-post hodnotenie musí byť vykonané najneskôr do roku 2009. Z týchto údajov vyplýva, že jediné relevantné hodnotenie štrukturálnych fondov bolo ex-ante hodnotenie programovacieho obdobia 2004-2006. Aj keď sa určitým spôsobom hodnotí implementácia štrukturálnych fondov po každom roku čerpania podľa jednotlivých operačných programov, v tomto prípade sa nedá hovoriť o komplexnom hodnotení, pretože správy o implementácii sa obmedzujú na popis problémov a skutočného stavu čerpaných prostriedkov.

Ex-ante hodnotenie pre programovacie obdobie 2004-2006 bolo v zásade prvou skúsenosťou SR s touto problematikou. Európska komisia určuje iba rámec tohto hodnotenia a konkrétne metódy necháva na samotné členské štáty. V tomto prvom hodnotení štrukturálnych fondov neboli použité žiadne komplexné ekonometrické modely pre hodnotenie, ako to bolo napr. v Českej republike. Ex-ante hodnotenie bolo urobené hlavne prostredníctvom analýzy silných a slabých stránok, hodnotenia trendových vývojov v rôznych oblastiach. Pri hodnoteniach sa skúmala účelnosť vynaložených finančných prostriedkov vo vzťahu k odhadovaným efektom. Okrem metódy SWOT sa vyskytujú pri tvorbe strategických rozvojových plánov ešte niektoré ďalšie metódy, z nich rozšírenejšia je metóda modelu SHADE (Share = podiel + Development = rozvoj), metóda ODAPI tzv. Schuilingovej skupiny (pozorovanie, popis, analýza, programovanie, zlepšovanie) alebo technika LAN (analýza, syntéza, interpretácia, evaluácia, propozícia I.+II.) Do skupiny intuitívnych prognostických metód patrí tzv. delfská metóda (Kmecová, 2005).

Pri ex-ante hodnotení nového programovacieho obdobia už boli použité aj makro-ekonometrické modely. V Ekonomickom ústave Slovenskej akadémie vied boli pre ex-ante hodnotenie vytvorené dva modely, na základe ktorých boli ohodnotené viaceré varianty pripravovaného Národného strategického a referenčného rámca pre programovacie obdobie 2007-2013.

Takýto spôsob hodnotenia je podstatne efektívnejší ako predchádzajúce spôsoby, pretože umožňuje flexibilne reagovať na zmeny v procese programovania a dáva porovnateľné výsledky so susednými krajinami. Tieto metódy sú teda veľmi prínosné pri rozhodovacích procesoch pri tvorbe strategických dokumentov.

Na Slovensku za zatiaľ nehodnotili štrukturálne fondy takto komplexným spôsobom na regionálnej úrovni. Použitie podobných nástrojov na regionálnej úrovni by však zásadným spôsobom skvalitnilo rozhodovacie procesy regionálnych samospráv.

7.2 Prístupy k hodnoteniu regionálnych politík v EÚ

Na hodnotenie štrukturálnych fondov, ako hlavného nástroja regionálneho rozvoja EÚ, sa používa široká škála metód. Tieto metódy boli vytvorené na hodnotenie využívania štrukturálnych fondov na rôznych úrovniach. V literatúre (Tvrdoň, 2002; Castells, 1984; Dopper, Foster, Potts, 2004) sa tieto úrovne najčastejšie rozdeľujú nasledovne:

a) „mikro“ úroveň - ide o hodnotenie dopadov samotných projektov a ich prínos pre región;

b) „mezzo“ úroveň - ide o meranie vplyvu skupiny projektov na jeden cieľ z operačného programu. (môže ísť napríklad o meranie efektívnosti znižovania nezamestnanosti prostredníctvom rôznych programov zamestnanosti);

c) „makro“ úroveň - pri týchto metódach sú brané do úvahy všetky účinky a faktory uplatňovanej politiky. Práve tieto metódy sú vhodné na globálne hodnotenie nástrojov takého rozsahu, akými sú štrukturálne fondy.

Z metodologického hľadiska sa na mikro úrovni používanú na hodnotenie dopadov regionálnej a kohéznej politiky EÚ najčastejšie metódy ako prípadové štúdie, analýza nákladov a prínosov (CBA cost-benefit analsis), Input–output model, model vyčíslenej ekonomickej rovnováhy (CGE Computable General Equilibrium model) a iné. Tieto modely slúžia na jednoduché zoradenie projektov podľa ich dopadov, bez ohľadu na ďalšie vplyvy na prostredie (región).

Ako už bolo spomínané, skupina metód na „mezzo“ úrovni slúži na ohodnocovanie vplyvu skupiny projektov na dosiahnutie jedného cieľa. Tieto metódy taktiež neberú do úvahy všetky faktory, napríklad pri už spomínaných projektoch týkajúcich sa programov zamestnanosti sa abstrahuje od problematiky miezd. Uplatňovanie týchto metód sa vo všeobecnosti považuje za vhodné pri ohodnocovaní menších podporných programov alebo programov s krátkym trvaním. Podľa dostupnej literatúry sú pre tento účel najvhodnejšie jednoduché ekonometrické rovnice.

Metódy používané na makro úrovní sú charakteristické tým, že sa snažia obsiahnuť všetky možné vplyvy. Aj z tohto dôvodu existuje široké spektrum používaných metód a samozrejme existujú aj rôzne názory na ich použiteľnosť a vypovedaciu schopnosť. Výber tej-ktorej metodológie je taktiež závislý od mnohých faktorov. Medzi najvýznamnejšie patrí lokalizácia a štruktúra analyzovaného regiónu a prístup k regionálnej politike a z nej vyplývajúcich regionálnych stratégií.

Najdiskutovanejšími metódami tejto úrovne sú špecifické makroekonomické modely zamerané na hodnotenie financovania prostredníctvom štrukturálnych fondov. Najväčšou výhodou týchto metód je, že umožňujú odhadnúť dopady vybranej politiky v porovnaní so

scenárom vývoja bez podpory zo ŠF. V priestore EÚ sa podľa dostupnej literatúry najčastejšie využíva napr. model QUEST a model HERMIN.

Ďalším príkladom je použitie metódy vstupov a výstupov (input-output) (Beutel, 2002) na dopadovú analýzu pre rámec podpory spoločenstva (Community Support Framework CSF). Tento postup bol požitý na makro regionálnej úrovni vo východnom Nemecku a talianskom regióne Mezzogiorno a na národnej úrovni v Grécku, Írsku, Portugalsku a Španielsku.

Niektoré postupy pre hodnotenie dopadov štrukturálnych fondov sú založené na bežných štatistických postupoch. Napríklad De la Fuente a Vives 1995 merali vplyv Európskeho fondu pre regionálny rozvoj a verejných investícií do infraštruktúry a vzdelania na úroveň príjmov v jednotlivých regiónoch Španielska (De la Fuente, 1995).

Často používaným nástrojom je aj analýza panelových údajov (Panel Data Analysis). Pri analýze panelových údajov ide o skúmanie vzťahov na základe časových radov. Pomocou tejto metódy sa hodnotili dopady štrukturálnych fondov EÚ v 13 krajinách od roku 1960 do roku 1995 (Ederveen, De Groot a Nauis, 2002).

Najkomplexnejšími a v súčasnosti najviac používanými metódami makro úrovne sú však už spomínané ekonometrické modely, ktorých využívanie podporuje aj Európska komisia.

Ak chceme uvažovať o metódach vhodných na hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov stanoviť uhol pohľadu resp. definovať úroveň hodnotenia.

Pre výber vhodnej úrovne hodnotenia je nutné zadefinovať región a stručne analyzovať ekonomické a finančné mechanizmy pôsobiace vo vnútri regiónu.

Pri vymedzovaní pojmu región sa vychádza zo základného pojmu priestor v geografickom slova zmysle, ktorý je základom všetkých definícií regiónu. Geografický priestor predstavuje „súbor prírodných a fyzikálnych vlastnosti územia“. Tieto prírodné a fyzikálne vlastnosti sú územiu vlastné bez toho, či je obývané alebo nie, či sa tam realizuje ekonomická činnosť alebo nie. Keďže však v súvislosti s predmetným skúmaním sú v centre záujmu regióny, t. j. priestory, ktoré sú osídlené, urbanizované a prebieha v nich ekonomická činnosť, takýto priestor potom obsahuje určitý:

- prírodný a geografický potenciál, ktorý je tvorený prírodnými zdrojmi, surovinovou základňou, lokalizáciou, a pod.;

- demografický potenciál, ktorý je daný stavom obyvateľstva, jeho kvalifikačnou úrovňou a štruktúrou;
- urbanistický potenciál, ktorý je daný stavom urbanizácie, štruktúrou a rozmiestnením sídiel, stavom bytového fondu;
- ekonomicko-technický potenciál, ktorý je tvorený štruktúrou a technickou základňou ekonomiky, školstvom, výskumnými zariadeniami, a pod.

Podľa Becka (2001) sa región obvykle vymedzuje týmito základnými znakmi :

- územná celistvosť;
- špecifické prírodné zdroje;
- správna jednotka - veľké vnútorné ekonomické väzby vo výrobe a v službách;
- špecifický význam pre ekonomiku krajiny a z toho vyplývajúci špecifický program ekonomického rozvoja, špecifikum sociálno-kultúrne, národnostné, sociálne-hodnotové, politické.

Buček (1992) definuje región ako geograficky ohraničené územie, ktoré disponuje súborom kvalitatívnych a kvantitatívnych podmienok na sformovanie diverzifikovaného územno-hospodárskeho sociálneho systému, územie, v ktorom je vysoká intenzita ekonomických a ociálnych vnútorných väzieb, územie, ktoré rozvíja optimálne väzby s inými územiami a je schopné reprodukovať rastové potreby prevažne z vlastných zdrojov.

Maier, G.-Todling, F. (1997) chápu pod pojmom región časť jedného štátu alebo jedného národného hospodárstva, ktorá obvykle nie je oddelená od ostatných oblastí formálnymi hranicami a zvyčajne s nimi spojenými ekonomickými bariérami. Zároveň regiónom nerozumieme iba jeden bod v priestore, teda miesto alebo určitú lokalitu, ale zoskupenie priestorových bodov. Pritom sa nevychádza z už daných priestorových jednotiek – napr. obec, okres alebo kraj - ale ich spájame podľa určitých obsahových kritérií. Vymedzenie regiónu v omto zmysle predstavuje variabilnú koncepciu, ktorá sa musí prispôsobiť a definovať v úlade s konkrétnymi požiadavkami.

Všetky definície potvrdzujú, že v rámci regiónu pôsobia určité ekonomické mechanizmy. Tieto ekonomické mechanizmy sú veľmi podobné tým, ktoré fungujú aj v rámci národného hospodárstva. Firmy pôsobiace v regióne prispievajú k vytváraniu regionálneho (národného) produktu s využitím zdrojov práce, kapitálu, energií a ďalších základných materiálov. Podobne ako v národnom hospodárstve, sú ceny stanovené firmami spôsobom, ktorý je

ovplyvnený ekonomickou otvorenosťou regiónu a krajiny. Mnoho z firiem lokalizovaných v regióne je vlastnených podnikateľmi a firmami z iného regiónu, alebo zo zahraničia, a preto tak, ako je to v národnom hospodárstve, nie celá vytvorená pridaná hodnota v rámci regiónu sa stáva súčasťou príjmu lokálnych obyvateľov. Časť zisku firiem takisto odchádza mimo regiónu, alebo do zahraničia.

Podobnosť regionálnej štruktúry a mechanizmov s národným hospodárstvom je ešte väčšia na výdavkovej strane hospodárstva. Domácnosti spotrebovávajú svoj disponibilný príjem, regionálna verejná správa vytvára taktiež spotrebu v štruktúre veľmi podobnej spotrebe verejnej správy na národnej úrovni. Regionálne firmy investujú do fixných aktív a štruktúra týchto investícií závisí od štruktúry regionálnej produkcie. Investície verejného sektora, aj keď sú často plánované na národnej úrovni sa realizujú v regiónoch. Zmena zásob v regióne sa mení v závislosti od ekonomických cyklov, tak ako je to v národnom hospodárstve. Obchod v národnom a regionálnom ponímaní je tiež veľmi podobný, aj keď sú tu určité rozdiely. Regionálne firmy predávajú svoje produkty mimo región aj mimo krajinu, podobným spôsobom si obstarávajú aj svoje vstupy.

Z tohto pohľadu je zrejmé, že podobnosti medzi regionálnym a národným hospodárstvom, čo sa týka ekonomických mechanizmov, sú veľmi veľké. Preto aj hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov vo forme ich vplyvu na regionálnu ekonomiku by malo byť zhodné s prístupom v národnom hospodárstve.

Vplyv štrukturálnych fondov na región je taktiež veľmi podobný vplyvu na národné hospodárstvo. Podľa toho ako sú nastavené jednotlivé oblasti podpory, ovplyvňujú financie zo štrukturálnych fondov jednotlivé makroekonomické ukazovatele regiónu. Tak isto existuje aj súlad v oblasti dosahovania cieľov regionálnej politiky EÚ.

Po analýze metód používaných na rôznych úrovniach hodnotenia, porovnania základných ekonomických mechanizmov pôsobiacich na regionálnej a na národnej úrovni, je možné považovať za vhodnú úroveň jedine makro úroveň hodnotenia, a to najmä z nasledujúcich dôvodov:

- pri metódach na makro úrovni sú brané do úvahy všetky ekonomické mechanizmy v rámci hospodárstva (regiónu);
- metódy makro úrovne sú jediné schopné zhodnotiť celkový vplyv nástrojov politiky takého rozsahu a štruktúry, akými sú štrukturálne fondy;

- ekonomické mechanizmy pôsobiace v rámci regiónu sú veľmi podobné mechanizmom pôsobiacim na národnej úrovni.

7.3 Ekonometrické modely

Ekonometrické modely sú v súčasnosti najčastejšie používanými metódami na hodnotenie na makro úrovni.

Ekonometrický model predstavuje jeden z mnohých nástrojov, ktorý umožňuje replikáciu a imuláciu hlavných mechanizmov regionálneho, národného alebo medzinárodného ekonomického systému. Existuje celý rad odvodených modelov. V skutočnosti však iba niekoľko málo modelových aplikácií bolo explicitne vytvorených pre účely hodnotenia štrukturálnych fondov. Veľmi často sa už existujúci model, pôvodne vytvorený pre iné účely, mení na evaluačný nástroj. Tento postup je z ekonomického hľadiska prijateľnejší, pretože vytvoriť novú modelovú aplikáciu je príliš nákladné a zdĺhavé.

Modely sú modifikované pre účely simulácií požadovaných situácií, a takto kvantifikované výsledky simulácií sa využívajú na zhodnotenie čistého vplyvu intervencií na väčšinu makroekonomických premenných, napr. hospodársky rast, úroveň zamestnanosti, investície a iné.

Makroekonomické teórie s celým radom navzájom si konkurujúcich a odlišných prístupov neponúkajú veľmi stabilné prostredie. A preto rôzne modely neodrážajú iba rôzne účely ich zamerania, ale tiež subjektívne názory a presvedčenie autora. Všeobecne možno povedať, že dopytová strana týchto modelov je približne rovnaká a týka sa agregátov a výdavkovej štruktúry HDP (t. j. výdavky domácností, štátne výdavky, investičné výdavky, export, import a zmeny zásob). Naproti tomu chápanie ponukovej strany a určujúci potenciálny výstup ekonomického systému bývajú rôznorodé.

7.3.1 Účel ekonometrických modelov

Vo vzťahu k hodnoteniu štrukturálnych fondov existujú tri hlavné dôvody pre tvorbu ekonometrických modelov.

Po prvé, je to pochopenie vzťahov medzi ekonomickými ukazovateľmi - premennými. Ekonometrický model umožňuje testovať špecifické hypotézy, teda napríklad či vysvetľujúca

premenná X má významný vplyv na vysvetľovanú premennú Y. V prípade štrukturálnych fondov ekonometrický model umožňuje napríklad testovať, či prílev financií do krajiny (regiónu) má významný vplyv na zamestnanosť.

V kontexte hodnotenia je model vlastne vytvorenou štruktúrou fungovania ekonomiky, v rámci ktorej môžu byť efekty prílevu financií zo štrukturálnych fondov priamo kvantifikované. To znamená, že pomocou ekonometrických modelov je možné nielen zistiť či majú štrukturálne fondy vplyv na ekonomické ukazovatele, ale je možné tento vplyv aj presne kvantifikovať.

Po druhé, je to schopnosť ekonometrických modelov predpovedať vývoj na základe historických údajov. Väčšina makroekonomických modelov je založená na skupine kauzálnych vzťahov (tvorených rovnicami), ktoré majú schopnosť nielen popisovať ekonomické a čiastočne aj sociálne mechanizmy v krajine resp. regióne, ale dajú sa využiť aj na prognózy ďalšieho vývoja v rámci týchto mechanizmov. Tým tieto modely spĺňajú jednu zo základných požiadaviek kladených na metódy hodnotenia financovania zo štrukturálnych fondov a tou je možnosť ex-ante hodnotenia.

Posledným, veľmi dôležitým dôvodom pre používanie ekonometrických modelov je, že jednoduchým spôsobom umožňujú vytvárať viacero typov scenárov. Scenár umožňuje odpovedať na otázky typu „čo ak“. Tento proces v seba zahŕňa vytvorenie alternatívnej reality, zvyčajne prostredníctvom zmeny základných predpokladov (prípadne zmeny premenných) a porovnanie ich výsledkov s výsledkami z tzv. základného scenára. Táto výhoda je pri hodnotení štrukturálnych fondov kľúčová. Pri použití ekonometrického modelu sa zvyčajne vytvorí základný scenár vývoja bez vplyvu financií zo štrukturálnych fondov na makroekonomické ukazovatele krajiny alebo regiónu. Po začlenení externého vplyvu štrukturálnych fondov do modelu je možné vytvoriť druhý scenár a kvantifikovať tak presne vplyv týchto vonkajších zdrojov na sledované ukazovatele. Jednoduchým spôsobom je potom možné vytvárať rôzne scenáre vývoja a to zmenou predpokladov, napr. zmenou štruktúry alokácie zdrojov zo štrukturálnych fondov. Porovnávaním jednotlivých scenárov so základným scenárom je potom možné hľadať najlepšiu štruktúru alokácie zdrojov. Častejšie sa však v praxi hodnotia rôzne alternatívy, ktoré vzniknú z politických rokovaní o alokácii prostriedkov zo štrukturálnych fondov.

7.3.2 Výhody a obmedzenia ekonometrických modelov

Je zrejmé, že žiadna metóda nie je úplne dokonalá a aj makro-ekonometrické modely majú svoje výhody, ale aj slabé stránky.

7.3.2.1 Silné stránky

Ciele štrukturálnych fondov sú definované na makroekonomickej úrovni. Výstupy makroekonomického modelu sú obvykle plne konzistentné s týmito požiadavkami. Tieto metódy teda predstavujú prakticky jedinú možnosť formálneho posúdenia toho, či európske politiky naplnili ciele alebo nie.

Kľúčovou výhodou ekonometrického modelu je schopnosť využiť reálne údaje korešpondujúce s modelovou štruktúrou na obnovu modelu, čo znamená, že štatistické metódy môžu byť bezprostredne využité napríklad na stanovenie miery korelácie medzi časovými radmi. Modely sú zvyčajne dynamické, čo znamená, že sú schopné zaznamenávať zmeny na ročnej, resp. kvartálnej báze.

7.3.2.2 Obmedzenia

Práca s ekonometrickými modelmi je veľmi náročná na údajové zdroje. Podkladové údaje prijateľnej kvality sú nutným predpokladom pre získanie štatisticky významných odhadov regresných koeficientov a často predstavujú obmedzujúci faktor. Z tohto dôvodu sú niektoré modely prispôsobované na použitie s nižším množstvom dostupných štatistických údajov.

Väčšina makro–ekonometrických modelov sa vyznačuje približne rovnakou štruktúrou dopytovej strany, ktorá je založená na výdavkových komponentoch HDP, a doplnená ďalšími modulmi ako napríklad sektor obchodu tak, aby sa boli schopné vyrovnať s dopytom v rámci sektora priemyslu a ďalšími sektorovými efektmi. Viac rozdielov medzi jednotlivými modelmi je možné nájsť v prístupe k faktorom ponukovej strany, ktoré merajú potenciálny produkt ekonomického systému, často odvodením z produkčnej funkcie. Typickým príkladom sú technológie, pri ktorých sa často pri tvorbe modelov predpokladá, že sú dané exogénne. V súčasnosti sa však do popredia dostávajú teórie (nová rastová teória) pri ktorých sa kladie dôraz na dôležitú úlohu endogénnych efektov.

7.4 Dostupné ekonometrické modely a ich analýza

Pre výber modelu vhodného na hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov bola urobená analýza existujúcich ekonometrických modelov so zameraním sa na výberové kritéria. Výborové kritéria boli stanovené s cieľom vybrať najvhodnejší model použiteľný na hodnotenie dopadov štrukturálnych fondov na región. Pre analýzu boli stanovené nasledujúce kritériá:

- doterajšie praktické využitie na hodnotenie ŠF;
- možnosť použitia na regionálnej úrovni;
- vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie);
- náročnosť na vstupné údaje.

7.4.1 Model HERMIN

Všeobecné predpoklady modelu

Model HERMIN je ekonometrický model, ktorý sa používa vzhľadom na svoj rozsah využitia na simulovanie dopadov konvergenčnej politiky a politiky štrukturálnych fondov na európskej úrovni. Na základe modelu je možné analyzovať dopady výdavkov politík EÚ na základné makroekonomické ukazovatele v prijímajúcich a členských krajinách. Umožňuje porovnať vývoj základných makroekonomických indikátorov týchto krajín za existencie štrukturálnych fondov a bez nich.

V rámci tohto modelu je možné merať dopady na tieto základné makroekonomické ukazovatele:

- hrubý domáci produkt
- celková zamestnanosť
- produktivita práce
- nezamestnanosť

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

Z pohľadu praktického využitia modelu, bol tento využitý na hodnotenie štrukturálnych fondov v najširšom meradle.

Model HERMIN bol použitý na meranie dopadov štrukturálnych fondov v starých členských štátoch (Grécko, Španielsko, Portugalsko)

Využili ho aj v nových členských štátoch (Poľsko, Česko, Maďarsko, Estónsko, Litva a Slovinsko) a aj v kandidátskych krajinách (Rumunsko).

Praktické použitie modelu na regionálnej úrovni

Na regionálnej úrovni bol model použitý v bývalom východnom Nemecku, Severnom Írsku a v talianskom regióne Mezzogiorno. V súčasnosti sa pracuje na regionalizácii modelu v Maďarsku a v Poľsku, kde sa vytvára regionalizovaný model HERMIN pre všetkých 16 vojvodstiev.

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Z časového hľadiska bol model HERMIN použitý v starých členských krajinách na ex-post hodnotenie dopadu štrukturálnych fondov za programovacie obdobie 1994-1999. Simulácia modelu bola urobená od roku 1993 (rok pred implementáciou štrukturálnych fondov 1994-1999) a pokračovala až do roku 2010.

Ex-ante hodnotenie pomocou modelu HERMIN bolo urobené v Českej republike na hodnotenie nového programovacieho obdobia. Pre hodnotenie nového Národného strategického a referenčného rámca bol model HERMIN použitý prvýkrát aj v podmienkach Slovenskej republiky.

Model HERMIN je použiteľný aj na priebežné hodnotenie.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Pôvod modelu HERMIN je v multisektorálnom modeli HERMES, ktorý bol vytvorený Európskou komisiou na začiatku 80-tych rokov. Model HERMIN bol upravený ako užšia verzia modelu HERMES pre to, aby bol schopný pracovať s obmedzenými dátami dostupnými v menej rozvinutých krajinách a regiónoch Európskej únie (na západnej a južnej periférii Írsko, Severné Írsko, Portugalsko, Španielsko, Taliansko a Grécko). Práve dôsledkom nedostatočne detailných makroekonomických údajov a nedostupnosti dostatočne dlhých časových radov je relatívne jednoduchšia štruktúra modelu HERMIN, ktorá umožňuje

nielen to, aby model v týchto podmienkach dokázal pracovať, ale umožňuje aj medzinárodné a medziregionálne porovnávania výsledkov.

7.4.2 Model QUEST

Všeobecné predpoklady modelu

Modelová aplikácia QUEST bola vyvinutá Európskou komisiou ako nadnárodný model určený na analýzu obchodného cyklu, dlhodobého rastu členských krajín Európskej únie a vzájomné interakcie medzi týmito krajinami so zvyškom sveta, predovšetkým Spojenými štátmi a Japonskom.

Verzia modelu QUEST II definuje rovnovážne stavové a tokové veličiny na makroekonomickej úrovni vrátane kapitálu, čistých zahraničných aktív, štátneho a súkromného dlhu ako endogénne premenné, ktoré spoločne s efektom rastu ekonomického bohatstva ovplyvňujú úroveň úspor, produkčných a investičných rozhodnutí súkromných subjektov, firiem a štátu (Rogerer, Veld, 1997).

Ponuková časť ekonomiky je v aplikácii QUEST II modelovaná explicitne tak, aby sa prispôsobila neoklasickej, agregátnej, produkčnej funkcii, ktorá definuje potenciálny produkt. Tento produkt je pritom určený mierou technického pokroku a rastom populácie v dlhodobých termínoch (Werner, Veld, 1997).

V modeli sú reálne úrokové miery a kurzy stanovené endogénne. Táto skutočnosť umožňuje postihnúť podporný efekt štrukturálnych fondov na súkromný sektor.

QUEST II modeluje makroekonomický dopad programov štrukturálnych fondov nepriamo, a to ako nárast verejného kapitálu.

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

QUEST II model bol pôvodne vytvorený pre účely simulácie a analýzy meniacich sa makroekonomických finančných politík z dôvodov prehlbujúcej a rozširujúcej sa integrácie EÚ. V praxi sa využíva vzhľadom na svoju flexibilitu na analýzu hospodárskych politík. Bol použitý na stanovenie dopadu Maastrichtských kritérií na hospodársky rast a mieru zamestnanosti, na dlhodobé vplyvy štrukturálnej reformy v Európe a dopad monetárnej politiky na úspešnosť štátnych výdavkových obmedzení, makroekonomických efektov

rôznych daňových reforiem a harmonizácie DPH. Táto modelová aplikácia bola použitá na stanovenie miery zamestnanosti a potenciálneho ekonomického rastu transeurópskych dopravných sietí. Použitie modelu QUEST pre Grécko, Írsko, Portugalsko a Španielsko bolo zamerané na makroekonomické efekty programov štrukturálnej pomoci v týchto krajinách (Werner, Veld, 1997).

Praktické použitie modelu na regionálnej úrovni

Model QUEST II bol použitý na hodnotenie štrukturálnych fondov výhradne na národnej úrovni. Konštrukcia modelu pracuje s vysoko agregovanými údajmi a primárne bol konštruovaný na porovnávanie krajín EÚ s USA a Japonskom. Z tohto pohľadu je jeho použitie na regionálnej úrovni obmedzené. Na regionálnej úrovni model nebol použitý (Rogerer, Veld, 2002).

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Model bol primárne skonštruovaný ako nástroj na simuláciu dopadov rôznych politík, preto bol menší dôraz kladený na funkčnosť modelu v oblasti prognózovania. Z tohto pohľadu model nie je vhodný na ex-ante a mid-term hodnotenie.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Model bol primárne konštruovaný na porovnávanie krajín (EÚ s Japonskom a USA), preto je jeho štruktúra vysoko agregovaná. Z tohto pohľadu nie je vhodný na regionálne využitie. Na druhej strane vysoký stupeň agregácie modelu mu dáva predpoklady na nízku náročnosť vstupných údajov a dobrú interpretáciu výsledkov.

7.4.3 Model REMI

Všeobecné predpoklady modelu

Tento model je v jadre ekonometrický, ale má rovnakú štruktúru pre všetky trhovo založené ekonomiky okrem niekoľkých rozdielov v kľúčových parametroch, ako je rýchlosť migrácie vo vzťahu k meniacim sa ekonomickým podmienkam a reakcie mzdových nákladov na podmienky trhu práce.

Parametre modelu sú odvodené z veľkého súboru regiónov a sú využívané pre všetky modelové implementácie. Pri využití štruktúry s preddefinovanými koeficientmi je model REMI schopný oveľa bohatšej reprezentácie, než v prípade použitia čiastkových vlastných dátových zdrojov, čo je typický prípad pre regionálnu aplikáciu (www.remi.com).

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

Ekonometrický model REMI bol až donedávna aplikovaný len v Severnej Amerike, ale v predchádzajúcich rokoch bolo uskutočnené Európskou komisiou niekoľko štúdií týkajúcich sa meraní dopadu štrukturálnych fondov v rámci tohto modelu.

REMI model bol využitý na stanovenie regionálnych ekonomických efektov investícií štrukturálnych fondov v Cieli 1 v oblasti južného Talianska v rámci spoločného projektu REMI a Irpet pre Európsku komisiu (DG Regio). Výstup tejto štúdie obsahuje tiež informácie o výnosoch (vo forme multiplikátora HDP a zamestnanosti) vzťahujúce sa k rôznym typom investícií (strojné vybavenie, infraštruktúra...) a dotácií odvodených k časovému horizontu 2000 až 2024.

Praktické použitie modelu na regionálnej úrovni

Model REMI bol primárne skonštruovaný pre využitie na regionálnej úrovni. V prostredí USA bol model REMI použitý na hodnotenie dopadov rôznych politík na regionálnej úrovni (napr. šesť regiónov štátu Oklahoma) (www.remi.com). V prostredí EÚ bol model použitý na hodnotenie dopadov štrukturálnych politík EÚ na región južného Talianska. Z tohto pohľadu je model REMI plne vhodný na použitie na regionálnej úrovni.

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Model REMI je charakteristický silnými predikčnými schopnosťami. V praxi bol použitý ako na ex-post, tak aj na ex-ante hodnotenie.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Model bol konštruovaný v podmienkach USA. Ako sám autor modelu vo svojej publikácii tvrdí, model bol skonštruovaný na základe dostupných Input–output matíc USA (Treyz, 1995). Celková konštrukcia modelu je pripravená primárne pre štruktúru dostupných

štatistických dát v USA, čo môže byť v prípade EÚ a najmä nových členských štátov veľkým problémom. Na druhej strane sú však parametre modelu odvodené z priemeru veľkého počtu regiónov, preto nie je nutné odhadovať parametre pri implementácii modelu pre konkrétny región.

7.4.4 Model E3ME

Všeobecné predpoklady modelu

Tento model bol vyvinutý pre Európsku komisiu v rámci programu JOULE/THERMIE. Vytvorila ho skupina partnerských inštitúcií z celej Európy pod vedením Cambridge Econometrics.

E3ME, energeticko-environmentálne-ekonomický model Európy je viacsektorový, regionalizovaný, dynamický ekonometrický model EÚ. Tento model je založený na disagregovaných a prierezových časových radoch, využíva niektoré techniky typické pre CGE (Computable General Equilibrium - model všeobecnej rovnováhy) týkajúce sa kalibrácie údajov.

E3ME model pozostáva zo súboru 22 rovníc, ktoré určujú úroveň ekonomických premenných potrebných pre fungovanie modelu. Každá z rovníc môže byť disagregovaná do dvoch úrovní, napr. regionálnej a sektorovej.

Štruktúra modelu umožňuje zachytávať dlhodobé a dynamické, alebo krátkodobé efekty zmien v ekonomike, a preto je vhodným nástrojom pre hodnotenie a analýzy.

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

Táto aplikácia je navrhnutá špeciálne pre účely predpovedania budúceho vývoja v oblasti energeticko-environmentálne-ekonomických otázok a politík. Z toho dôvodu v sebe navzájom spája ekonomické, environmentálne a energetické komponenty.

Model E3ME bol použitý pri realizácií odhadov budúceho vývoja energetickej a environmentálnej politiky vrátane sprievodných ekonomických dopadov. Vzhľadom na svoju flexibilitu bol vhodným nástrojom pre posudzovanie celej množiny inovácií finančnej, ale hlavne štrukturálnej politiky.

Príkladom aplikácie tohto modelu bolo stanovenie prínosov štrukturálnych fondov k trvalo udržateľnému rozvoju v priebehu troch programovacích období 1986-1993, 1994-1999 a 2000-2006. Táto štúdia sa zaoberala analýzou dopadov výdavkov štrukturálnych fondov na trvalo udržateľný rozvoj.

E3ME modeluje efekty na dopytovej strane a ponukovej strane, kde investície a výdavky na vzdelanie podporujú ekonomickú aktivitu a environmentálne zmeny. Modelovanie dopytovej strany bolo použité na stanovenie efektu, ktoré štrukturálne fondy ovplyvňujú úroveň zdanenia, bežné štátne výdavky, investície a ekonomiku. Skúmanie ponukovej strany modelu bolo zamerané na stanovenie dlhodobých efektov štrukturálnych fondov na produktivitu a zmeny v akumulácií kapitálu a technológiách. Tieto dlhodobé efekty štrukturálnych fondov sú zahrnuté v modeli pomocou zmien v produktivite, ktoré sú spôsobené týmito výdavkami. Analýza porovnáva základný scenár založený na historických údajoch proti alternatívnemu scenáru, keď výdavky štrukturálnych fondov sa neberú do úvahy (Ederveen, De Groot, Nahuis, 2002).

Praktické použitie modelu na regionálnej úrovni

Model nebol konštruovaný pre použitie na regionálnej úrovni. Tento model v sebe obsahuje veľké množstvo sektorov, preto jeho použitie na regionálnej úrovni s ohľadom na dostupnosť regionálnych štatistických dát je veľmi obmedzené. V praxi nebol na regionálnej úrovni použitý.

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Z tohto pohľadu je model zameraný najmä na ex-post hodnotenie.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Štruktúra modelu je založená na detailnom sektorovom rozčlenení. Model v sebe obsahuje až 41 priemyselných sektorov, 17 typov spotrebiteľov energií a 14 typov poskytovateľov rôznych druhov energií. Model pracuje s detailnou štruktúrou zmien prostredníctvom Input–output matíc popisujúcich ekonomiku. Týmto prístupom je model schopný popísať efekty technologických zmien, zmeny v zložení produktu vytvoreného v priemysle, zmeny úrokových sadzieb a výmenných kurzov.

Na základe štruktúry modelu je teda možné predpokladať veľmi vysokú náročnosť na vstupné údaje.

7.4.5 INPUT-OUTPUT analýza – BEUTELOV model

Input-output analýza sa nedá považovať za model v ekonometrickom ponímaní. Aj napriek tomu ju stručne popíšeme, pretože viacero makro-ekonometrických modelov je založených práve na Input-output maticiach. Na základe existujúcich matíc bol vytvorený aj BEUTELOV model, ktorý bude tiež popísaný v tejto časti.

Všeobecné predpoklady

Input-output analýza je metóda používaná k popisu ekonomických aktivít v konkrétnom čase a k predpovedaniu reakcií regionálnej ekonomiky na čiastkové stimuly, ako napr. nárast spotreby, alebo zmena vládnej politiky.

Input–output analýzu vypracoval Wassily Leontief, za čo dostal v roku 1973 Nobelovu cenu za ekonómiu. Tento model sa preto niekedy označuje aj Leontiefov model, alebo taktiež medziodvetvová analýza, keďže konštrukcia modelu umožňuje skúmať vzťahy medzi odvetviami.

Metóda využíva maticovú štruktúru, ktorá popisuje uspokojovanie celkového (agregátneho) dopytu výrobným systémom (zloženie spotreby, investícií a exportu). Input–output matica reprezentuje väzby medzi ekonomickými zdrojmi a spotrebou. Matice môžu mať rôznu formu od veľmi jednoduchých (tri sektory: priemysel, služby a poľnohospodárstvo) až po komplexnejší (viac ako 500 sektorov). Je to jedna z metód použiteľná pre hodnotenie sektorových dopadov štrukturálnych intervencií, pretože umožňuje detailné rozdelenie produkčnej štruktúry. Input–output matica môže byť chápaná ako makroekonomický model, ktorý je veľmi zjednodušený z pohľadu uvažovaných ekonomických mechanizmov, ale je extrémne detailný na sektorovej úrovni.

Input–output matice sú využívané predovšetkým pre analýzu scenárov a simulácií založených na technologickej štruktúre ekonomiky danej krajiny a celkovom národnom dopyte. Môžu byť využité aj pre predikciu. Z pohľadu hodnotenia môžu byť využité na skúmanie vplyvu prítomnosti resp. neprítomnosti štrukturálnych intervencií. Existuje celá skupina aplikácií

Input–output matíc pre účely hodnotenia rozvojových programov vrátane odhadov dopadov na rôzne sektory v národnom hospodárstve danej krajiny.

V oblasti štrukturálnych fondov ich hlavné využitie spočíva v meraní čistých efektov hlavných programov financovaných zo štrukturálnych fondov pomocou aplikácie modelu vytvoreného odborníkmi na univerzite Konstanz v spolupráci s EUROSTATom (tzv. „Beutelov“ model).

BEUTELOV MODEL

Tento model vychádza z upravených Input–output tabuliek za rok 1985, vytvorených EUROSTAT-om pre ekonomiky členských štátov EÚ. Tieto Input–output tabuľky sú doplnené regionálnymi údajmi - najmä v prípade Španielska a Talianska. Medzi uvažované členské krajiny patrilo aj Portugalsko, Grécko, Írsko, Španielsko, Taliansko a Veľká Británia (vrátane Severného Írska). Nemecko bolo zahrnuté do plánovacieho obdobia 1994 – 1999. Vzhľadom na to, že databáza z roku 1985 bola zastaraná pre akékoľvek praktické využitie, bolo potrebné ju aktualizovať. Z týchto dôvodov Beutel vytvoril predikčný nástroj využívaný EUROSTAT-om.

Údaje využívané pre aktualizáciu modelu obsahujú Input–output tabuľku referenčného roku vrátane matice dovozu, predpoveď rastu pridanej hodnoty jednotlivých sektorov (poľnohospodárstvo, priemysel a služby) a predpoveď zložiek celkového dopytu (spotreba, investície, dovoz a vývoz). Aktualizácia Input–output tabuľky prebieha cez proces interakcie štyroch zložiek: odhad medzispotreby dovezených výrobkov a služieb, štrukturálne zloženie celkového dopytu podľa produkcie, domáca produkcia výrobkov a dovoz podľa produkcie.

Hlavný dopad finančnej pomoci Spoločenstva je odvodený delením celkových výdavkov do troch skupín:

- investície do hmotného majetku
- kapitálové investície
- mzdy

Po rozdelení celkových výdavkov do týchto skupín sa porovnáva miera rozvoja ekonomiky s a bez finančnej pomoci Spoločenstva prostredníctvom štrukturálnych fondov. Čo sa týka hodnotenia intervencií v rámci Cieľa 1 Beutelov prístup ponúka odhady zamerané na nasledujúce kľúčové makroekonomické premenné:

- Zamestnanosť: Existuje možnosť porovnania prípadov za a bez prítomnosti intervencií a to ako z pohľadu celkovej miery nezamestnanosti, tak z pohľadu rozdelenia zamestnancov.
- HDP a miera ekonomického rastu: Existuje možnosť porovnania medzi mierou rastu za a bez prítomnosti intervencií.
- Tvorba hrubého kapitálu: Táto premenná postihuje zmeny v úrovni investícií spôsobených intervenciami a ich ročnou mierou rastu.
- Pridaná hodnota za sektor: Pre každý rok sa podiel na pridanej hodnote prepočítava pre každý kľúčový sektor (poľnohospodárstvo, priemysel, súkromné a verejné služby...). Štrukturálne zmeny v čase sú odhadované percentuálnou zmenou v pridanej hodnote.
- Export a import: Dopad intervencií štrukturálnych fondov na vývoz a dovoz sa počíta každá rok a je rozdelený medzi export a import z a do členských krajín EÚ a vývoz a dovoz z a do nečlenských krajín EÚ.

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

Tím nemeckých akademikov využil Input–output analýzu pri vypracovaní štúdie dopadov štrukturálnych fondov na Cieľ l pre jednotlivé krajiny a regióny. Opieral sa pritom o matice poskytnuté EUROSTAT-om pre referenčný rok 1998 na predikciu pre roky 1991, 1994 a 1999. Prostredníctvom tejto analýzy sa riešiteľský tím pokúsil odhadnúť dopad štrukturálnych fondov na celkový ekonomický rast a jeho sektorovú distribúciu.

Matice poskytnuté EUROSTAT-om boli využité na vytvorenie Input–output tabuliek zobrazujúcich odhadnuté ekonomické dopady intervencií Cieľa l pre obdobie 2000 - 2006. Tabuľky boli vytvorené pre nasledujúce oblasti Cieľa l:

- Na národnej úrovni:
    a. Grécko
    b. Španielsko
    c. Írsko
    d. Portugalsko
- Na regionálnej úrovni:
    e. región Mezzogiorno – Taliansko
    f. východné Nemecko

V týchto prípadoch bol prostredníctvom Input-output matíc odhadnutý dopad štrukturálnych fondov na celkový ekonomický rast a zamestnanosť. Najviac preukázateľné boli nasledujúce výsledky:

- očakával sa ročný ekonomický rast 3,3 % v oblastiach Cieľa l (v priebehu obdobia 2000-2006)
- Bez štrukturálnych fondov by reálna miera rastu v oblastiach Cieľa l poklesla o 3 %.
- Predpoklad najväčšieho ekonomického rastu spôsobeného intervenciami Spoločenstva bol v Portugalsku a Grécku, kde by podľa výpočtov mala byť úroveň HDP v priemere vyššia o 3,5 % respektíve o 2,2 %.

Praktické použitie modelu na regionálnej úrovni

Matice poskytnuté EUROSTAT-om boli využité na vytvorenie Input–output tabuliek zobrazujúce odhadnuté ekonomické dopady intervencií Cieľa l v období 2000 – 2006. Tabuľky boli vytvorené pre nasledujúce oblasti Cieľa l: Grécko, Španielsko, Írsko a Portugalsko na národnej úrovni a na regionálnej úrovni v oblasti Mezzogiorno a východné Nemecko.

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Input–output matice sú využívané predovšetkým pre analýzu scenárov a simulácií založených na technologickej štruktúre ekonomiky danej krajiny a celkovom národnom dopyte. Môžu byť využité aj pre predikciu. Z pohľadu hodnotenia môžu byť využité na skúmanie vplyvu prítomnosti resp. neprítomnosti štrukturálnych intervencií. Existuje celá skupina aplikácií Input–output matíc pre účely hodnotenia rozvojových programov vrátane odhadov dopadov na rôzne sektory v národnom hospodárstve danej krajiny. Táto metóda je preto použiteľná ako pre ex-ante, tak aj pre ex-post hodnotenia.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Analýza Input–output a modely na nej založené sú využívané na národnej úrovni vzhľadom na to, že štatistické údaje pre vytvorenie matíc sú zbierané práve na tejto úrovni. V menšej miere sú zostavené a následne využívané pre Input–output analýzu tiež matice na regionálnej úrovni. V podmienkach SR je dostupnosť podrobných údajov na regionálnej úrovni veľmi nízka.

7.4.6 CGE MODEL

Všeobecné predpoklady modelu

V tomto prípade ide o modely vypočítanej ekonomickej rovnováhy (CGE – Computable general equilibrium) sú to makroekonomické modely, ktoré simulujú vzájomné interakcie jednotlivých ekonomických subjektov na trhoch. Používajú sa hlavne na analýzy nemarginálnych zmien v daňovej, sociálnej, environmentálnej, zahranično-obchodnej politike. Svoj rozvoj zaznamenali v polovici 70-tych rokov, keď rôzne medzinárodné inštitúcie (Svetová banka, Medzinárodný menový fond) zostavovali CGE modely pre rozvojové krajiny.

Modely tohto typu sú založené na teórii všeobecnej ekonomickej rovnováhy, ktorú v roku 1874 publikoval Francúz León Walras a modernú verziu tejto teórie publikoval G. Debreu v roku 1959. Základom týchto modelov sú neoklasické predpoklady, ale môžu obsahovať aj iné prvky.

Doterajšie praktické využitie modelu na hodnotenie ŠF

CGE modely sa používajú na analýzu nemarginálnych zmien v daňovej, sociálnej, environmentálnej, zahranično-obchodnej politike. Boli použité pri simulácie zmien v týchto oblastiach najmä v rozvojových krajinách. Sú vhodné aj na hodnotenie štrukturálnych fondov.

CGE model bol použitý aj na ohodnotenie nového Národného strategického a referenčného rámca v SR pre programovacie obdobie 2007-2013.

Možnosti použitia na regionálnej úrovni

CGE model je možné upraviť na regionálnu úroveň. Tento model je však veľmi náročný na vstupné dáta, a preto si vyžaduje veľmi podrobné informácie o modelovanej regionálnej ekonomike. CGE model bol na regionálnej úrovni použitý napr. pre modelovanie ôsmich austrálskych regiónov (www.swosu.edu).

Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term a ex-post hodnotenie)

Nevýhodou CGE modelov je, že nemajú prognostickú schopnosť resp. táto funkcionalita je obmedzená a všetky prognostické údaje musia byť vytvorené mimo modelu, až následne je model schopný tvoriť prognostické odhady.

Náročnosť modelu na vstupné údaje

Modely tohto typu sú numericky veľmi náročné. Pracujú na základe SAM matíc (SAM – Social Accounting Matrix). SAM matica zachytáva nominálne toky medzi jednotlivými subjektami v ekonomike. Štruktúra SAM matice závisí od cieľov analýzy, spĺňa však dva princípy:

- výdavky jedného subjektu sú zároveň príjmami iných subjektov
- príjmy a výdavky jedného subjektu sa rovnajú

SAM matica pre SR je vytvorená na základe údajov z Komoditno-odvetvových tabuliek dodávok a použitia národných účtov. Tieto údaje sú na regionálnej úrovni nedostupné, preto použitie tohto modelu v prostredí SR na regionálnej úrovni nie je možné.

7.5 Výber modelu pomocou viackriteriálnej analýzy

Na základe predchádzajúcej analýzy zameranej na stanovené výberové kritériá, bol s využitím viackriteriálnej analýzy vybraný model najvhodnejší pre hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov. Pre výber bol použitý rozhodovací proces založený na priradení váh jednotlivým kritériám a následnom bodovom a slovnom ohodnotení jednotlivých alternatív. V tomto prípade boli alternatívy výberu zhodné s dostupnými makro-ekonometrickými modelmi.

Alternatívy:

2. model HERMIN
3. model QUEST
4. model REMI
5. model E3ME
6. Input-output analýza – Beutelov model
7. CGE Model

Výberové kritériá (C_i) boli stanovené nasledovne:

C_1 - doterajšie praktické využitie na hodnotenie ŠF;

C_2 - praktické použitie modelu na regionálnej úrovni;

C_3 - vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid - term a ex-post hodnotenie);

C_4 - náročnosť na vstupné údaje.

Pre zvýšenie objektívnosti rozhodovacieho modelu založeného na viackriteriálnej analýze bolo stanovenie váh ku zvoleným kritériám odôvodnené s využitím Saatyho metódy kvantitatívneho párového porovnávania. Použitím tejto metódy boli objektivizované váhy pre zvolené kritériá.

Pre stanovenie preferencií medzi jednotlivými kritériami bolo použité nasledovné slovné zhodnotenie kritérií.

C_1 – Doterajšie praktické využitie na hodnotenie ŠF

Toto kritérium je dôležité, pretože existuje rad modelov, ktoré teoreticky môžu byť použité pri hodnotení štrukturálnych fondov, ale v praxi ešte použité neboli. Druhým faktorom je, že široké použite modelu umožní porovnávanie výsledkov medzi krajinami, resp. medzi regiónmi. Pri kritériu sa hodnotí aj to, či bol model prakticky využitý na regionálnej úrovni. To na druhej strane neznamená, že ak model nebol doteraz v praxi využitý, nie je vhodný pre hodnotenie.

(Čím širšie praktické využitie, tým vyšší počet bodov)

C_2 – Možnosť použitia na regionálnej úrovni

Vhodnosť použitia na regionálnej úrovni je z pohľadu zamerania výskumu veľmi dôležitá.

(Čím väčšia možnosť použitia bez potrebných zásahov, tým vyšší počet bodov)

C_3 – Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programovacieho obdobia (ex-ante, mid-term, a ex-post hodnotenie)

Použite pre všetky typy hodnotenia je tiež dôležitým faktorom. Ak je už raz model vytvorený pre použitie na regionálnej úrovni, mal by mať možnosť nielen ex-post

hodnotiť vplyvy, ale aj prognózovať vývoj, čo zásadným spôsobom zvýši jeho praktickú využiteľnosť pri politických rozhodovacích procesoch.
(Čim širšia použiteľnosť, tým vyšší počet bodov)

C_4 – Náročnosť na vstupné údaje

Model má byť použiteľný na regionálnej úrovni. Vo všeobecnosti je v regionálnej štatistike menej dostupných údajov ako pri národných štatistikách. Tieto údaje sú dostupné aj s väčším časovým oneskorením ako národné. Nedostupnosť údajov v zásade znemožní praktické využitie modelu.
(Čím nižšia náročnosť, tým vyšší počet bodov)

Na základe týchto poznatkov a expertného úsudku boli do Saatyho matice určené preferencie medzi jednotlivými kritériami nasledovne:

Tabuľka 7.1 Saatyho matica

	C1	**C2**	**C3**	**C4**
C1	1	1/3	3	1/5
C2	3	1	5	1/3
C3	1/3	1/5	1	1/5
C4	5	3	5	1

Zdroj: vlastná tabuľka

Hodnoty väčšie ako 1 pod diagonálou Saatyho matice naznačujú, že kritérium v riadku je preferované pred kritériom v stĺpci. Veľkosť tejto preferencie je vyjadrená bodovou stupnicou popísanou vyššie. Naopak, hodnoty pod diagonálou menšie ako 1 svedčia o nižšej preferencii kritéria v riadku vo vzťahu ku kritériu v stĺpci. Pri hodnotách nad diagonálou platí logicky obrátený prístup. Hodnoty väčšie ako 1 naznačujú preferenciu kritéria v stĺpci pred kritériom v riadku.

Vypočítaním geometrického priemeru riadkov Saatyho matice a normalizovaním vypočítaných hodnôt sme získali váhy jednotlivých kritérií.

Tabuľka 7.2 Výpočet váh zo Saatyho matice

c(i,j)	**Kritériá**					**b(i) =**	**Váhy**
Kritériá	**C1**	**C2**	**C3**	**C4**	**Π a(i,j)**	**[Π a(i,j)] $^{1/4}$**	**v(i)**
C1	1,00	0,33	3,00	0,20	0,2	0,669	0,123
C2	3,00	1,00	5,00	0,33	5	1,495	0,275
C3	0,33	0,20	1,00	0,20	0,013333	0,340	0,062
C4	5,00	3,00	5,00	1,00	75	2,943	0,540
Súčet							1

Zdroj: vlastný výpočet

Celkové hodnotenie ($\mathbf{I_i}$) každého i- tého modelu je robené na základe nasledujúceho vzorca:

$$I_i = \sum_{i=1}^{n} (C_i \times v_{i)} \qquad (7.1)$$

Maximálny počet bodov, ktorým bude hodnotené každé kritérium pre všetky zvolené alternatívy je 10. Z toho vyplýva, že maximálny počet bodov, ktorý môže každá z hodnotených alternatív v rámci takto nastavených podmienok získať je 10. Vybraný bude model s najvyšším počtom bodov.

Na základe dostupných údajov a expertného úsudku boli priradené jednotlivým alternatívam body podľa výberových kritérií nasledovne:

Tabuľka 7.3 Multikriteriálna analýza makroekonomických modelov

Kritérium / Model	C_1 Doterajšie praktické využitie na hodnotenie ŠF	v_1 Váha kritéria	C_2 Možnosť použitia na regionál-nej úrovni	v_2 Váha kritéria	C_3 Vhodnosť pre hodnotenie počas celého programov. obdobia	v_3 Váha kritéria	C_4 Náročnosť na vstupné údaje	v_4 Váha kritéria	I_i Výsledné hodnotenie
HERMIN	6	0,123	9	0,275	8	0,062	10	0,540	**9,12**
QUEST	4	0,123	4	0,275	4	0,062	8	0,540	**6,16**
REMI	4	0,123	10	0,275	8	0,062	7	0,540	**7,52**
E3ME	3	0,123	8	0,275	8	0,062	3	0,540	**4,69**
BEUTEL	4	0,123	10	0,275	8	0,062	5	0,540	**6,44**
CGE	4	0,123	2	0,275	2	0,062	2	0,540	**2,25**

Zdroj: vlastný výpočet

Podľa viackriteriálnej analýzy je najvhodnejšou metodológiou pre hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov vhodnou pre použitie v prostredí Slovenskej republiky model HERMIN.

7.6 Model HERMIN

Po výbere modelu HERMIN ako najvhodnejšieho nástroja pre hodnotenie financovania regiónov zo štrukturálnych fondov bolo nutné hlbšie analyzovať štruktúru modelu s cieľom zistiť, aké konkrétne vstupné dáta sú potrebné pre jeho kalibráciu.

Pri praktickom využití dochádza k malým odchýlkam v štruktúre modelu. Tieto zmeny nemajú vplyv na funkčnosť modelu ani nemenia jeho rámec, ich cieľom je prispôsobiť model konkrétnym potrebám hodnotenia, možnostiam dostupných vstupných dát.

Model HERMIN môže byť použitý na meranie efektívnosti štrukturálnych fondov len ak sú splnené nasledujúce tri základné podmienky (Bradley, Morgenroth, Untied, 2003):

1. Model musí byť rozdelený na menší počet kľúčových sektorov, ktoré umožňujú identifikáciu a spracovanie kľúčových sektorových zmien v rozvíjajúcej sa ekonomike (regióne) počas skúmaného programovacieho obdobia štrukturálnych fondov.

2. V modeli musia byť presne špecifikované mechanizmy, prostredníctvom ktorých sú národné resp. regionálne ekonomiky spadajúce pod Cieľ l prepojené s externým prostredím. Externé prostredie (ekonomika) je veľmi dôležitým priamym aj nepriamym faktorom ovplyvňujúcim ekonomický rast a konvergenciu týchto krajín, prostredníctvom obchodu s tovarmi a službami, prenášania inflácie, medzinárodnej migrácie obyvateľstva a prostredníctvom priamych zahraničných investícií.

3. Model musí brať do úvahy možný konflikt medzi súčasnou situáciou v menej rozvinutých členských štátoch EÚ spadajúcich pod Cieľ l a ich situáciou pred vstupom do EÚ. V tomto prípade môžu mať historické dáta z týchto krajín inú vypovedaciu schopnosť, kvôli iným metódam ich kvantifikácie.

Na základe týchto podmienok sa štruktúra modelu HERMIN zameriava na nasledovné kľúčové štruktúrne rysy ekonomík spadajúcich pod Cieľ l:

1. otvorenosť ekonomiky a reakcie na vonkajšie a vnútorné ekonomické šoky;

2. relatívna veľkosť a charakteristiky obchodných a neobchodných sektorov a ich rozvoj, výrobné technológie a štruktúrne zmeny;

3. mechanizmy tvorby miezd a cien;

4. funkčnosť a flexibilita pracovného trhu a jeho ovplyvňovanie medzinárodnou a medziregionálnou migráciou;

5. úloha verejného sektora a verejného dlhu, a vzťahy medzi verejným a súkromným sektorom.

7.6.1 Štruktúra modelu HERMIN

Pre to, aby mohli byť splnené predchádzajúce predpoklady, bola štruktúra modelu vytvorená ako makroekonomický model, ktorý najčastejšie pozostáva zo štyroch sektorov:

- výrobný sektor (priemysel)
- sektor služieb (trhové služby)
- poľnohospodársky sektor
- vládny sektor (netrhové služby)

Tento stupeň rozčlenenia je minimum, potrebné pre sledovanie kľúčových zmien v rozvíjajúcich sa ekonomikách resp. regiónoch.

Štruktúra modelu HERMIN na národnej ako aj na regionálnej úrovni pozostáva z troch hlavných blokov:

- Produkčná strana (určovanie produkcie, miezd, cien, produktivity atď.)
- Strana spotreby (absorpčná strana – určovanie výdavkovej strany národných účtov ako napr. spotreba atď.)
- Príjmová strana (určovanie príjmov súkromného a verejného sektora)

Model funguje ako integrovaný systém rovníc, so vzájomnými vzťahmi medzi všetkými komponentmi modelu. Základom národného, alebo regionálneho modelu sú štandardné Keynesiánske mechanizmy. Model však obsahuje aj neoklasické rysy. Teda napríklad produkt vytvorený v priemysle nie je jednoducho riadený dopytom tak ako je to v klasických teóriách. Je ovplyvnený taktiež cenami a nákladmi konkurencie, teda firmy hľadajú pre svoju produkciu lokality s najnižšími nákladmi.

Tabuľka 7.4 a obrázok 7.1 popisujú základnú štruktúru modelu HERMIN.

Je zrejmé, že v sebe obsahuje tri spôsoby merania HDP na národnej alebo regionálnej úrovni. HDP meria na základe produkcie, výdavkov a príjmov. Pri vyjadrení HDP pomocou produkcie rozdeľuje model HERMIN produkciu do štyroch už skôr popísaných sektorov:

- priemysel (OT)
- trhové služby (ON)
- poľnohospodárstvo (OA)
- verejný sektor (OG) (netrhové služby).

Na výdavkovej strane sa model HERMIN skladá z piatich komponentov:

- súkromná spotreba (CONS)
- verejná spotreba (G)
- investície (I)
- zmena zásob (DS)
- čistý export (NTS)

Národný a regionálny príjem je determinovaný na produkčnej strane modelu a je rozdelený na súkromný a verejný sektor.

Pre správnu funkčnosť modelu musia všetky zložky produktu dávať rovnaký výsledok, aj v prípade nezrovnalostí v štatistických dátach.

Tabuľka 7.4 Štruktúra modelu HERMIN

Produkčná strana

Sektor priemyslu

- Výstup = f_1 (svetový dopyt, domáci dopyt, konkurencieschopnosť, čas)
- Zamestnanosť = f_2(výstup, relatívny pomer ceny vstupov, čas)
- Investície = f_3(výstup, relatívny pomer ceny vstupov, čas)
- Zásoba kapitálu = investície + (1-δ) zásoba kapitálu$_{t-1}$
- Cena výstupu = f_4(svetové ceny*Výmenný kurz, jednotkové náklady práce)
- Index nom. mzdy = f_5(cena výstupu, daňové zaťaženie, nezamestnanosť, produktivita práce)
- Konkurencieschopnosť = domáce/svetové ceny výstupu

Sektor trhových služieb

- Výstup = f6(svetový dopyt, domáci dopyt)
- Zamestnanosť = f7(výstup, relatívny pomer ceny vstupov, čas)
- Investície = f8(výstup, relatívny pomer ceny vstupov, čas)
- Zásoba kapitálu = investície + (1-δ) zásoba kapitálut-1
- Cena výstupu = odvodená od jednotkových nákladov práce
- Mzdová inflácia = odvodená od mzdovej inflácie v sektore priemyslu

Pôdohospodárstvo a sektor netrhových služieb: exogénne, riadiace premenné.

Ponuka práce a nezamestnanosť

Populačný rast = f_9(prirodzený rast , migrácia)

- Ponuka práce = f10(populácia, miera participácie ekonomicky aktívneho obyvateľstva)
- Nezamestnanosť = ekonomicky aktívne obyvateľstvo – celková zamestnanosť
- Migrácia = f11(relatívna očakávaná mzda)

Strana spotreby (absorpcie)

Modelové vzťahy agregátneho dopytu (absorpcie)

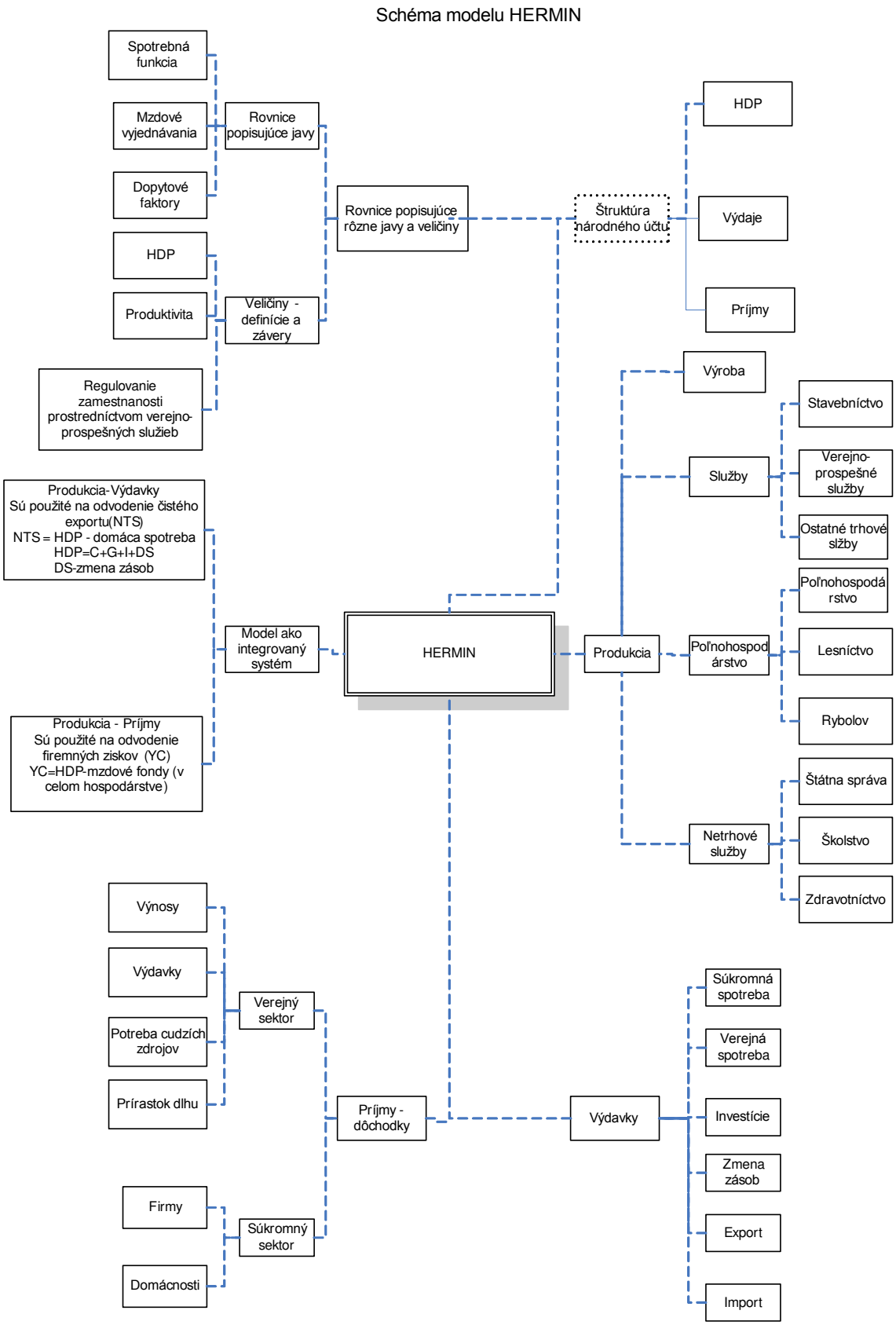
- Spotreba = f12(disponibilný príjem domácností)
- Domáci dopyt = súkromná a verejná spotreba + investícia + zmena stavu zásob
- Saldo zahraničného obchodu = celkový výstup – domáci dopyt

Príjmová strana

Modelové vzťahy v bloku rozdelenia prímov

- Ceny výdavkov verejného sektora = f13 (ceny výstupu, dovozné ceny, miera nepriamych daní)
- Príjem = celkový výstup
- Disponibilný príjem domácností = príjem + transfery – priame dane
- Saldo bežného účtu = saldo zahraničného obchodu + príjmy faktorov zo zahraničia
- Verejný deficit = výdavky verejného sektora – miera zdanenia * základ dane
- Verejný dlh = (1 + úroková miera) dlht-1 + verejný deficit

Zdroj: HERMIN: A Macro Model Framework for the Study of Cohesion and Transition, in: Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, volume 7 (Bradley, Gács, Kangur, Lubenets, 2005)



Obrázok 7.1 Schéma modelu HERMIN

Zdroj: Modifikácia modelu HERMIN v podmienkach SR (Kvetan, Mlýnek, Radvanský, 2006)

7.6.2 Vzorový príklad použitia výsledkov použitia modelu HERMIN

Použitie modelu HERMIN na meranie dopadu štrukturálnych fondov a tým aj na meranie a zhodnotenie ich efektívnosti vzhľadom na stanovené ciele bolo v nasledujúcich krajinách, resp. makroregiónoch:

- Národná úroveň
    a. Grécko
    b. Írsko
    c. Portugalsko
    d. Španielsko
- Makroregionálna úroveň
    a. Nemecko (východná časť)
    b. Severné Írsko

V týchto krajinách, resp. makroregiónoch bol vytvorený model HERMIN na ex-post hodnotenie dopadu štrukturálnych fondov za programovacie obdobie 1994-1999. Simulácia modelu bola urobená od roku 1993 (rok pred implementáciou štrukturálnych fondov 1994-1999) a pokračovala až do roku 2010. Aby bolo možné vyčleniť iba dopad ŠF za roky 1994-1999, z modelu boli vylúčené dopady štrukturálnych fondov za predchádzajúce obdobie (1989-1993), ako aj dopady pokračovania nasledujúceho programovacieho obdobia 2000-2006.

7.6.3 Model HERMIN v podmienkach SR

Ekonometrický model s názvom ISWE - HERMIN 05 bol vytvorený v Ekonomickom ústave Slovenskej akadémie vied (EU SAV) za účelom prác na príprave Národného strategického rozvojového rámca (NSRR) pre roky 2007-2013. Vytvorený model bol použitý na vyhodnocovanie dopadov štrukturálnych fondov na základné makroekonomické ukazovatele krajiny. V Ekonomickom ústave SAV bola štruktúra modelu mierne modifikovaná s cieľom prispôsobenia modelu na podmienky slovenského hospodárstva. Týmto prispôsobením však nebola narušená podstata modelu ani jeho funkčnosť.

Model pozostáva zo 67 rovníc a 49 identít. Je založený na ročnej databáze obsahujúcej 87 premenných za roky 1994 až 2004, resp. podľa dostupnosti dát. Z hľadiska ekonometrického odhadu model pozostáva z troch blokov, z toho dvoch rekurzívnych, ktoré obsahujú spolu 18

rovníc. Jeden simultánny blok je tvorený 49 rovnicami. Vzhľadom na krátke časové rady boli jednotlivé rovnice modelu odhadnuté jednoduchou metódou najmenších štvorcov. Rovnice vykazujú dobré štatistické parametre a analýza ex-post potvrdzuje dobrú predikčnú schopnosť. Najväčším rozdielom oproti základnej špecifikácii ekonometrického modelu HERMIN predstavujú Cobb-Douglasove (C-D) produkčné funkcie, ktoré boli použité na výpočet dopytu po práci a investíciách na základe nákladovej minimalizácie. Odhady jednotlivých parametrov C-D produkčných funkcií sú štatisticky významné a aj špecifikácia všeobecného modelu HERMIN pripúšťa ich použitie v prípade, že CES produkčné funkcie nie je možné odhadnúť tradičným spôsobom (Bradely, Gács, Kangur, Lubenets, 2005).

7.6.3.1 Použitie modelu HERMIN v SR

Model HERMIN bol použitý v Ekonomickom ústave Slovenskej akadémie vied (EÚ SAV) na ex–ante hodnotenia návrhu Národného strategického referenčného rámca (NSRR) pre Slovenskú republiku. Model HERMIN bol upravený konkrétne na vyhodnocovanie dopadov pri alokácii poskytnutých fondov Európskej únie.

7.6.3.2 Testovanie použiteľnosti modelu na regionálnej úrovni v SR

Pre otestovanie použiteľnosti modelu HERMIN na regionálnej úrovni bolo potrebné vytvoriť „regionalizáciu“ modelu. V teórii existuje niekoľko možných prístupov k regionalizácii ekonometrických modelov. Tieto prístupy sa odvíjajú od viacerých faktorov. Prvým dôležitým faktorom je dostupnosť dostatočne kvalitných štatistických dát za dostatočne dlhé časové obdobie na regionálnej úrovni. Druhým faktorom je samotný spôsob „regionalizácie“ modelu. Je potrebné uvažovať o vzťahoch medzi modelovaným regiónom a ostatnými regiónmi, národnou ekonomikou a svetovou ekonomikou.

7.6.3.3 Prístupy používané na regionalizáciu modelu HERMIN

V praxi existujú dva základné prístupy používané pri vytváraní regionálnych modelov. Tieto prístupy sú odvodené od všeobecnej teórie vytvárania ekonometrických modelov.

Prvý prístup je založený na modelovaní samostatného regiónu ako post - rekurzívneho vo vzťahu k ostatnému svetu. To znamená, že nič, čo sa stane vo vnútri modelovaného regiónu, nijakým spôsobom neovplyvní dianie v krajine alebo v ostatnom svete. Prístup sa používa v prípade modelovania samostatného regiónu v rámci jednej krajiny a v prípade, že ide o malý

región. Post – rekurzívny prístup bol použitý napríklad pri „regionalizácii“ modelu HERMIN pre nemecký región Sachsen-Anhalt, alebo pre taliansky región Mezzogiorno.

Druhý prístup pre „regionalizáciu“ modelu HERMIN berie do úvahy všetky regióny v rámci krajiny a modeluje tak vlastne národný model ako súčet jednotlivých regiónov v krajine. Tento prístup je veľmi náročný na vysoko kvalitné a konzistentné štatistické dáta o regiónoch a hlavne na ich dostatočne dlhé časové rady. Takýto prístup si zvolili v Poľsku, kde sa snažia modelovať všetkých 16 vojvodstiev. V súčasnosti majú vytvorený národný model HERMIN a čiastočne namodelované jedno vojvodstvo (Dolnoślaskie). Narážajú však na nedostatok kvalitných dát o regióne, ale hlavne na nedostatočne dlhé časové rady pre spustenie modelu na regionálnej úrovni.

Tu existujú dve možnosti pre vytvorenie modelu, ktoré sa v praxi používajú.

- Prvá možnosť je založená na odhadovaní podielov jednotlivých regiónov z národného celku. V tomto prípade je nutné vytvoriť modely z regionálnych podielov, ktoré sú citlivé na regionálne dotácie a na regionálne konkurenčné výhody a nevýhody. Napríklad podiel v poľnohospodárskom sektore môže zodpovedať počiatočnému podielu HDP vytvorenému v regióne v poľnohospodárstve na celkovom HDP v poľnohospodárstve. V prípade priemyslu môžu regionálne podiely priemyslu odzrkadľovať napr. stav regionálnej priemyselnej infraštruktúry, ľudského kapitálu, alebo počiatočný stav regionálneho priemyselného sektora vyjadrený vo vytvorenom HDP. Ide teda o akýsi prístup „zhora-nadol“.
- Druhou možnosťou je považovať región za samostatnú časť národnej ekonomiky a modelovať tak región ako samostatnú ekonomiku so svojimi vlastnými charakteristikami. V tomto prípade je však potrebné:

    1. namodelovať vnútorné charakteristiky pre každý región zvlášť, tak, ako keby boli samostatnými ekonomikami a vytvoriť „regionalizovanú“ verziu národného modelu HERMIN, s explicitne namodelovanými stranami modelu;

    2. namodelovať vnútorné vzťahy medzi jednotlivými regiónmi navzájom a vonkajším svetom.

    V tomto prípade ide o prístup „zdola-nahor“, teda z jednotlivých regionálnych modelov „poskladať“ národný model.

Posledný prístup je najkomplexnejší, ale aj najnáročnejší, nielen čo sa týka vstupných štatistických dát, ale aj čo sa týka analýzy špecifík všetkých regiónov v rámci krajiny, ako aj analýzy a popisu ekonomických vzťahov medzi regiónmi navzájom, krajinou a okolitým svetom.

7.6.3.4 Možnosti využitia modelu HERMIN na regionálnej úrovni v podmienkach SR z pohľadu dostupnosti regionálnych dát.

Analýza dátových požiadaviek modelu bola uskutočnená s využitím detailnej analýzy zloženia modelu HEMRIN. Na základe tejto analýzy boli následne analyzované dostupné štatistické dáta na regionálnej úrovni (ako vzorový región bol vybraný Košicky kraj) v podmienkach SR. Následne boli identifikované dostupné regionálne štatistické dáta a dáta, ktoré sa dajú normalizovaným spôsobom upraviť pre potreby modelu HERMIN. Tieto regionálne štatistické dáta nie sú dostupné v takom množstve, ako si vyžaduje model HERMIN. Preto boli zvyšné štatistické dáta odhadnuté rôznymi spôsobmi, pričom do značnej miery sa vychádzalo zo skúseností s regionalizáciou modelu HERMIN v Poľsku. Cieľom bolo pokúsiť sa v spolupráci s Ekonomickým ústavom SAV v Bratislave otestovať na už vytvorenom národnom modeli HERMIN kvalitu takto zozbieraných a upravených regionálnych štatistických dát a následne sa pokúsiť vytvoriť regionálny model HERMIN.

Na základe týchto predpokladov bol v Ekonomickom ústave SAV v Bratislave nakalibrovaný existujúci národný model HERMIN. Pre túto kalibráciu boli použité zozbierané a upravené štatistické dáta. Ekonomické mechanizmy pôsobiace v národnom hospodárstve a v regióne sú podobné, a preto si takýto prístup nevyžiadal významné zásahy do národného modelu.

Prvou oblasťou, kde bolo potrebné vykonať úpravy bola oblasť produkcie. Kým v národnom modeli boli v rovniciach produkcie vysvetľujúcimi premennými zahraničný dopyt, domáci dopyt, jednotkové náklady práce, porovnanie domácej a zahraničnej cenovej hladiny, v regionálnom modeli museli byť tieto premenné modifikované. V národnom modeli bol zahraničný dopyt determinovaný HDP EÚ namiesto svetového produktu, s cieľom zvýrazniť krajiny EÚ ako nášho majoritného obchodného partnera. Pri regionalizácii modelu bolo preto možné podobne predpokladať, že majoritným obchodným partnerom regiónu je práve zvyšok krajiny, a preto boli vysvetľujúcimi premennými rovníc produkcie na regionálnej úrovni dopyt zvyšku krajiny a regionálny dopyt. Čo sa týka porovnania cenových hladín, cenové

indexy na regionálnej úrovni nie sú dostupné, preto sa uvažovalo o rovnakých cenových hladinách vo všetkých regiónoch.

Pre úplnosť je ešte potrebné dodať, že regionalizovaný model HERMIN nepočítal s tým, že odchod pracovnej sily mimo región, resp. do zahraničia by významným spôsobom ovplyvňoval ponuku pracovnej sily.

Ostatné premenné z národného modelu boli nahradené normalizovanými, resp. odhadnutými regionálnymi dátami .

Na základe týchto predpokladov bola spustená prvá simulácia „regionalizovaného" modelu HERMIN. Model HERMIN sa skladá z integrovaného systému rovníc, ktorých vstupom sú štatistické dáta, ktoré musia byť do veľkej miery konzistentné. Nedostatočne dané a nekonzistentné časové rady regionálnych štatistických údajov, ako aj nedostupnosť niektorých regionálnych štatistických dát, resp. v mnohých prípadoch iba ich odhad spôsobili, že takto nakalibrovaný model nefungoval.

V súčasnosti teda regionálna štatistika na Slovensku neposkytuje regionálne dáta v takej štruktúre, aby sa dali priamo alebo po úpravách požiť ako vstup do modelu HERMIN na regionálnej úrovni. Na základe týchto zistení nebolo potrebné testovať možnosti vytvorenia regionálneho modelu HERMIN na základe už popísaného prístupu „zhora–nadol", resp. „zdola–nahor", pretože tento prístup je ešte náročnejší na vstupné regionálne štatistické dáta a okrem toho v mnohých prípadoch vyžaduje podrobnú analýzu modelovaného regiónu. Tento prístup si zvolili v Poľsku, kde Wroclavská Regionálna rozvojová agentúra, Technická univerzita vo Wroclave, Ekonomická univerzita vo Wroclave a Ekonomický a sociálny výskumný inštitút vo Wroclave v spolupráci s Ministerstvom financií Poľskej republiky a s podporou autora modelu HERMIN prof. Johnom Bradleym pracujú na vytvorení regionálnych modelov HERMIN. Aj napriek takto širokému a kvalitnému tímu, v súčasnosti nemajú dostatočné množstvo kvalitných dát pre vytvorenie takéhoto modelu. Podľa posledných publikovaných informácií by malo Ministerstvo financií v spolupráci so Štatistickým úradom v Poľskej republike začať sledovať a resp. spätne prepočítavať niektoré potrebné regionálne štatistické dáta tak, aby bolo možné popri národnom modeli v Poľsku (ktorý podobne ako u nás už existuje) vytvoriť aj regionálne modely.

Napriek týmto skutočnostiam bol vytvorený simulačný experiment ktorého cieľom bolo otestovať funkcionalitu a vypovedaciu schopnosť modelu HERMIN na regionálnej úrovni.

7.6.3.5 Zahrnutie dát o štrukturálnych fondoch do modelu HERMIN v podmienkach SR

Pred uskutočnením samotného simulačného experimentu bolo v prvom rade nutné vykonať výber typu hodnotenia financovania regiónu zo štrukturálnych fondov. Z časového hľadiska existujú tri varianty:

- ex-ante hodnotenie Nového programovacieho obdobia (podľa Nového národného strategického a referenčného rámca)
- mid-term (priebežné hodnotenie) – reálneho toku financií zo štrukturálnych fondov do regiónu v skrátenom programovacom období (2004-2006)
- ex-post hodnotenie reálneho toku financií zo štrukturálnych fondov do regiónu v skrátenom programovacom období (2004-2006)

7.6.3.6 Ex-ante hodnotenie

Ex-ante hodnotenie nového Národného strategického a referenčného rámca bolo pomocou modelu HERMIN vykonané na národnej úrovni.

Na regionálnej úrovni je problémom hlavne to, že na základe nového Národného strategického a referenčného rámca nie je možné určiť, koľko finančných prostriedkov bude v konečnom dôsledku alokovaných v ktorom regióne. Zdroje sú rozdelené do jednotlivých priorít a organizácie zo všetkých oprávnených regiónov budú „súťažiť“ o celkový balík peňazí. Aj keď existuje určitý regionálny princíp prideľovania finančných zdrojov, nie je možné presne určiť, koľko z celkového množstva finančných prostriedkov bude nakoniec alokovaných v ktorom regióne.

Z tohto pohľadu je regionálne ex-ante hodnotenie nového programovacieho obdobia len ťažko vykonateľné.

7.6.3.7 Mid-term hodnotenie (priebežné hodnotenie)

Podľa požiadaviek Európskej komisie nové členské štáty vzhľadom na skrátené programovacie obdobie nemali povinnosť vykonať priebežné hodnotenie. Má to viacero dôvodov. Vzhľadom na krátkosť obdobia by toto hodnotenie malo byť vykonané v polovici

programovacieho obdobia k 1. 8. 2005, t .j. 16 mesiacov po vyhlásení prvých výziev na predkladanie projektov. Celková finančná alokácia zo ŠF a ŠR predstavuje sumu 62,485 mld. Sk na celé programovacie obdobie. Z tejto sumy bol k 30. 6. 2005 schválený hodnotiacimi a výberovými komisiami objem 32,37 mld. Sk, t. j. 51,8 % (Správa o implementácii ŠF, 2005).

Vzhľadom na tak krátky čas a na relatívne zdĺhavý proces implementácie projektov je len ťažko možno predpokladať, že realizované projekty z tohto objemu by mohli mať významný vplyv na ekonomiku.

7.6.3.8 Ex-post hodnotenie

Ex-post hodnotenie sa má vykonať na konci programovacieho obdobia po implementácii celej finančnej alokácie. Z časového hľadiska však v práci sú použité dostupné údaje k dátumu 1.8.2006, keď boli dostupné posledné informácie o stave implementácie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Na základe údajov z informačného systému ITMS bolo z celkového objemu finančných prostriedkov alokovaných pre obdobie 2004-2006 vo výške 62 485 182 tis. SKK (Správa o implementácii ŠF, 2005). schválených hodnotiacimi a výberovými komisiami 58 837 715 tis. SKK (ITMS, 2007), čo je 94,16 %. Z tohto pohľadu je možné konštatovať, že pre skrátené programovacie obdobie boli rozdelené skoro všetky zdroje. Na druhej strane percento realizovaných projektov, t. j. projektov, ktoré boli s podporou štrukturálnych fondov v tomto období ukončené, a teda v ekonomike sa už prejavil ich vplyv, je podstatne nižšie. Aj napriek týmto skutočnostiam bolo nutné pre regionalizovaný model HERMIN použiť práve tento typ hodnotenia, a to hlavne s ohľadom na dostupnosť informačných zdrojov a časové hľadisko.

Údaje o množstve financií zo štrukturálnych fondov, ktoré prišli do vybraného regiónu v prvom programovacom období 2004-2006 je možné čerpať z informačného a monitorovacieho systému štrukturálnych fondov ITMS. Tento systém sa používa na monitoring aktuálneho stavu čerpania prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Umožňuje k určitému dňu sledovať stav čerpania zdrojov až na úrovni jednotlivých opatrení operačných programov a na úrovni jednotlivých okresov SR. Informácie z tohto systému sú pravidelne zverejňované na stránke www.strukturalnefondy.sk .

Aby sa dáta z tohto systému dali zakomponovať v požadovanej štruktúre do modelu HERMIN, musia spĺňať nasledujúce podmienky:

- musia sa dať vyčleniť zdroje z EÚ bez kofinancovania zo štátneho rozpočtu a bez kofinancovania konečným prijímateľom;
- musia byť dostupné dáta v členení za jednotlivé roky programovacieho obdobia;
- dáta musia byť dostupné na regionálnej úrovni minimálne NUTS III;
- dáta sa musia dať rozčleniť podľa sektorov s ktorými model HERMIN pracuje;
- musí existovať možnosť agregovať dáta na základe kategórií popísaných v predchádzajúcej časti.

Štruktúra, v akej sa proces implementácie štrukturálnych fondov v systéme ITMS zachytáva, je nasledovná:

- **Prijaté projekty** – započítané sú všetky žiadosti o NFP, ktoré boli zaevidované do ITMS, okrem tých, ktorých registrácia bola zrušená kvôli neúplnosti;
- **Schválené projekty** –- započítané sú žiadosti o NFP v stavoch: schválené, v zásobníku, úprava nákladov, verejné obstarávanie, na zmenu finančných prostriedkov, zmluva podpísaná, zmluva nepodpísaná, realizácia, projekt ukončený, projekt mimoriadne ukončený;
- **Zazmluvnené projekty** –- všetky projekty, na ktoré bola podpísaná zmluva o poskytnutí NFP, t. j. projekty v stavoch: zmluva podpísaná, úprava nákladov, verejné obstarávanie, na zmenu finančných prostriedkov, realizácia, projekt ukončený, projekt mimoriadne ukončený;
- **Projekty v realizácii** – projekty, ktoré majú podpísanú zmluvu o NFP a môžu čerpať prostriedky zo zdrojov EÚ a ŠR, resp. ukončené projekty, t. j. v stavoch: realizácia, ukončené a mimoriadne ukončené projekty;
- **Zamietnuté projekty** –- žiadosti o NFP v stave zamietnuté.

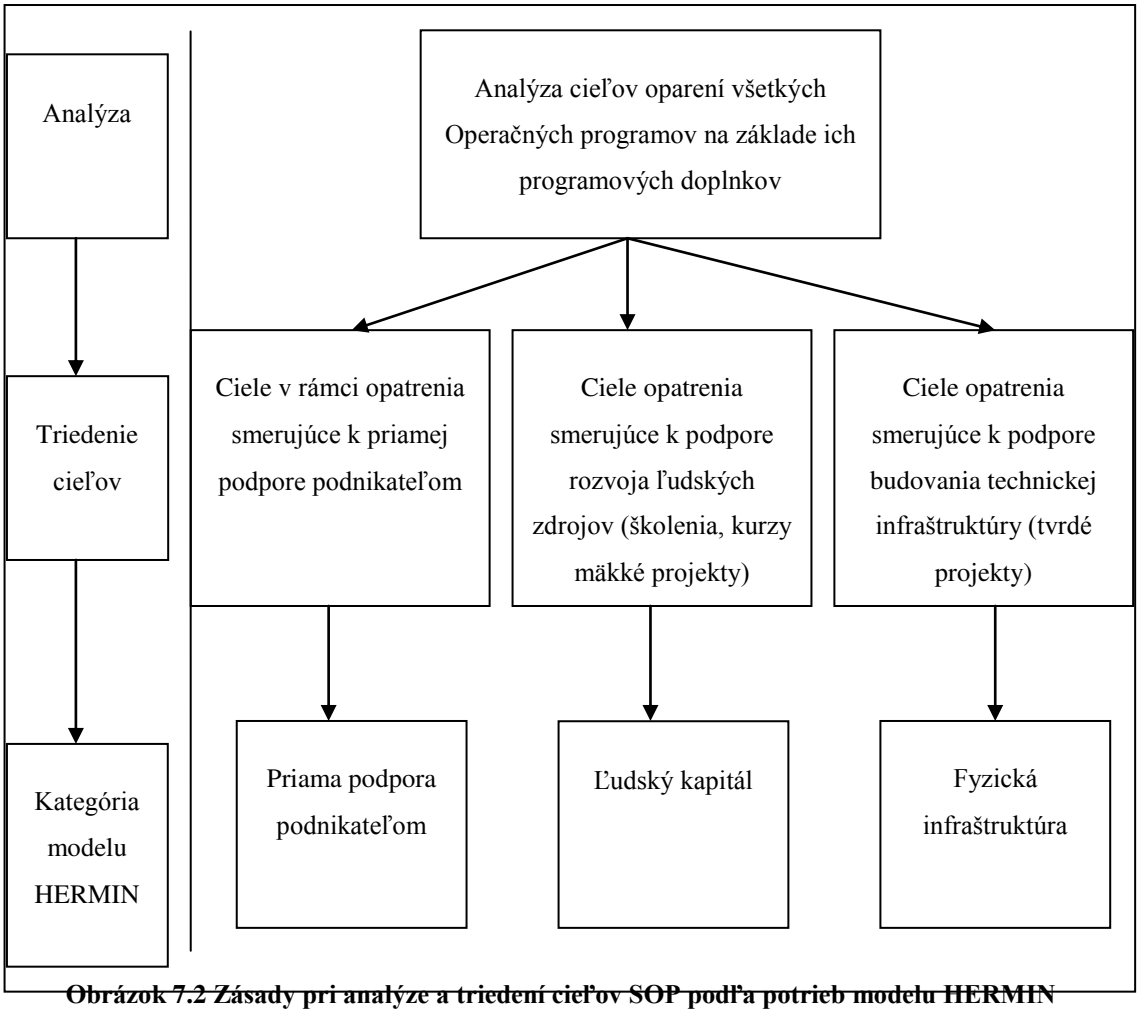
Prvú podmienku spĺňajú bez výhrady iba dáta z kategórie „projekty v realizácii“. V systéme IMTS sa v tejto kategórii zachytávajú údaje o prostriedkoch uhradených konečným prijímateľom zo zdrojov EÚ a štátneho rozpočtu samostatne. V ostatných kategóriách sú verejne prístupné iba informácie o oprávnených nákladoch projektu, ktoré však agregujú

nielen zdroje z EÚ, ale aj zdroje použité pri kofinancovaní projektov zo ŠR, kofinancovanie žiadateľa, ale aj všetky oprávnené náklady nad rámec maximálnej hodnoty príspevku zo ŠF stanoveného v podmienkach výzvy pre podávanie projektov. Kategória „projekty v realizácii“ je vhodná aj z časového hľadiska procesu implementácie projektov. V tejto kategórii sa už nachádzajú projekty ukončené, resp. v realizácii. V kategórii „zazmluvnené projekty“ sa ešte nachádzajú aj projekty, ktoré nemajú končené verejné obstarávanie, resp. projekty pri ktorých je podpísaná zmluva, ale sú v procese úpravy nákladov, od ktorých sa bude odvíjať konečná podpora. V praxi môže pri týchto typoch projektov trvať aj niekoľko mesiacov, kým dôjde k realizácii a teda k ich reálnemu vplyvu na hospodárstvo.

Systém ITMS zachytáva celý proces implementácie ŠF, preto umožňuje získať informácie o objeme finančných prostriedkov zo ŠF k ľubovoľnému dátumu. Celý systém ITMS však nie je verejne prístupný a informácie z neho sú zverejňované k určitému dátumu na už spomínaných stránkach www.strukturalnefondy.sk . Táto stránka však neposkytuje archív.

Zverejňované údaje sú až na úrovni okresov, preto aj podmienku dostupnosti regionálnych dát tento systém spĺňa.

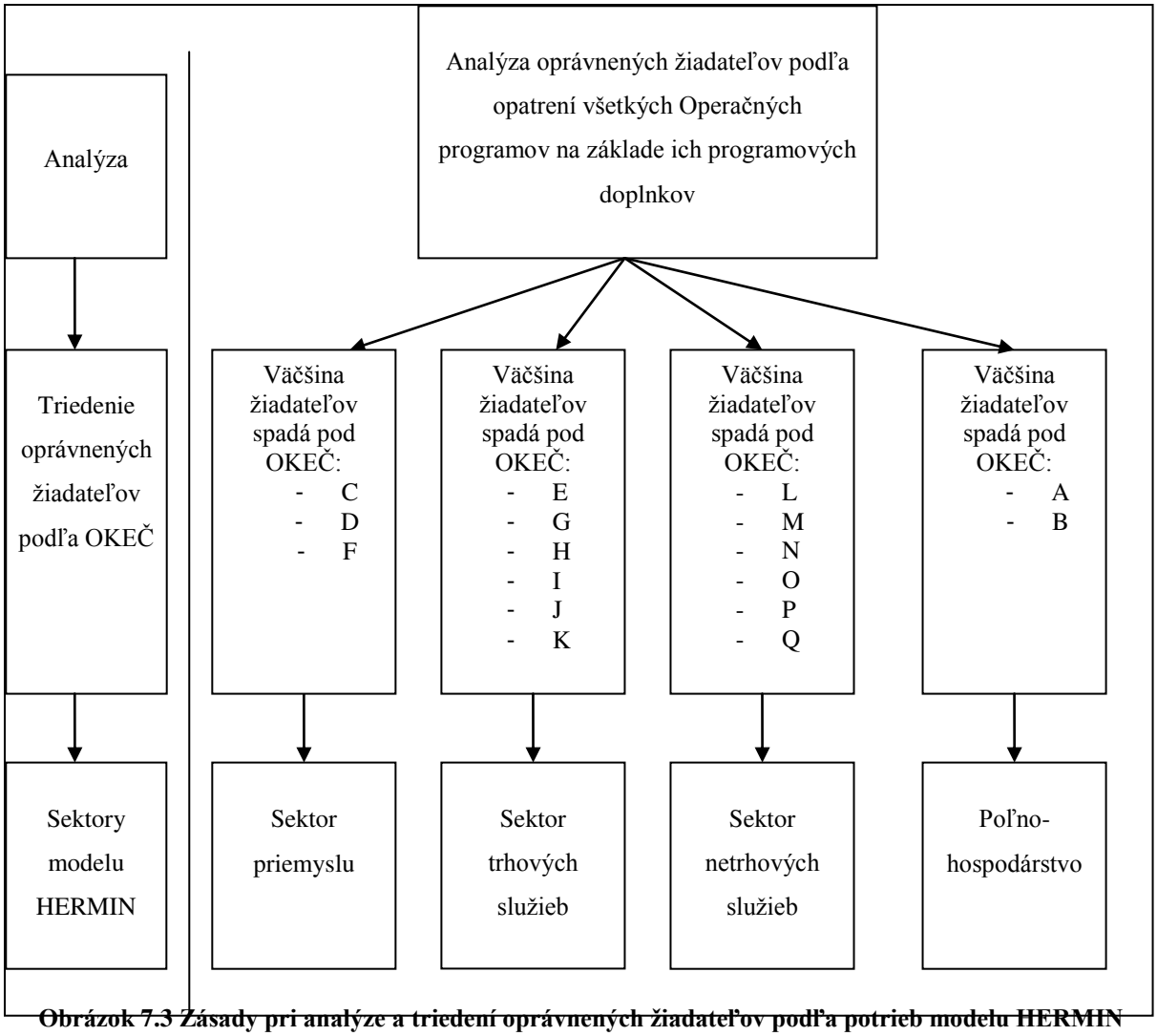
Agregovanie dát do sektorov s ktorými model HERMIN pracuje, ako aj ich rozdelenie podľa jednotlivých kategórií si vyžaduje podrobnú analýzu cieľov a konečných prijímateľov Operačných programov v SR až do úrovne jednotlivých opatrení. Aj napriek podrobným informáciám zo systému ITMS nie je v mnohých prípadoch možné určiť presné rozdelenie do jednotlivých kategórií a sektorov podľa potrieb modelu HERMIN. Dôvodov je niekoľko. V prípade mnohých opatrení sú oprávnenými žiadateľmi subjekty ako zo súkromného, tak aj z verejného sektora. Taktiež ciele jednotlivých opatrení v mnohých prípadoch podporujú ako investície do tvrdej infraštruktúry, tak aj tzv. mäkké investície. Pri triedení dát zo systému ITMS do jednotlivých kategórií modelu HERMIN boli preto použité tieto zásady:



Obrázok 7.2 Zásady pri analýze a triedení cieľov SOP podľa potrieb modelu HERMIN

Zdroj: vlastný obrázok

Podobným spôsobom, na základe analýzy oprávnených žiadateľov podľa jednotlivých Opatrení Sektorových operačných programov je možné dáta z ITMS roztriediť do sektorov podľa požiadaviek modelu HERMIN. V tomto prípade je možné sa držať priamo OKEČ oprávnených žiadateľov, preto triedenie je menej subjektívne ako v prvom prípade. Aj tu je však v niektorých prípadoch v rámci jedného opatrenia veľmi široká škála oprávnených žiadateľov z rôznych sektorov. Preto úplne presné triedenie nie je možné. Pre agregovanie dát z ITMS boli do jednotlivých sektorov modelu HERMIN boli použité nasledovné zásady:



Obrázok 7.3 Zásady pri analýze a triedení oprávnených žiadateľov podľa potrieb modelu HERMIN

Zdroj: vlastný obrázok

Na základe týchto analýz je možné v podmienkach SR pre potreby modelu HERMIN rozdeliť zdroje zo ŠF vrátane iniciatív spoločenstva financovaných zo ŠF do jednotlivých kategórií a sektorov.

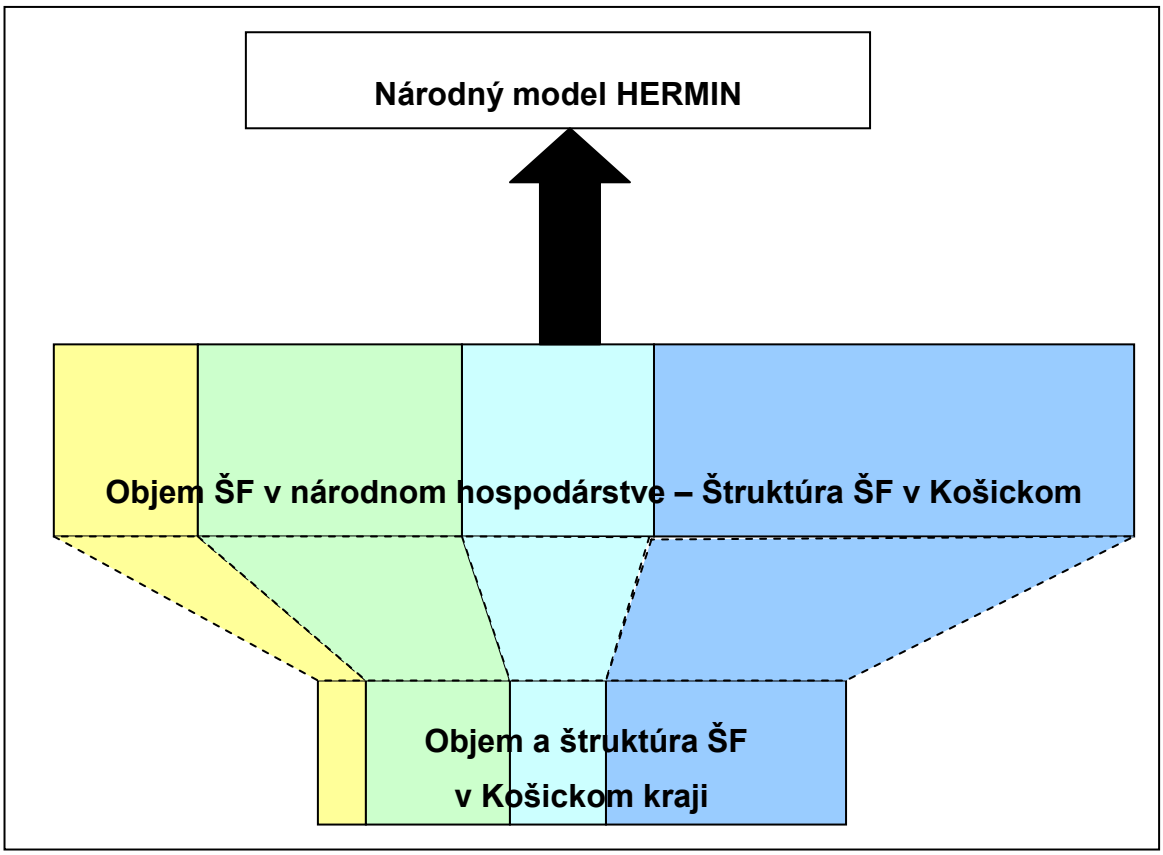
7.6.4 Simulačný experiment

Regionalizácia národného modelu HERMIN na základe nekonzistentných a v mnohých prípadoch iba odhadnutých regionálnych dát nie je v podmienka SR možná.

V spolupráci s Ekonomickým ústavom SAV v Bratislave bol pre simulačný experiment použitý model HERMIN nakalibrovaný národnými štatistickými dátami. Do takto nakalibrovaného modelu boli vložené dáta o štrukturálnych fondoch v objeme, v akom reálne

prišli do Slovenskej republiky, ale v štruktúre, v akej reálne boli alokované v skúmanom regióne. Cieľom tohto experimentu bolo otestovať model HERMIN a jeho vypovedaciu schopnosť na regionálnej úrovni.

Logiku zakomponovania štrukturálnych fondov do národného modelu HERMIN znázorňuje obrázok 7.4



Obrázok 7.4 Simulačný experiment
Zdroj: Vlastný obrázok

7.6.4.1 Všeobecné predpoklady a metodológia experimentu

Experiment bol uskutočnený na existujúcom národnom modeli HERMIN s názvom ISWE - HERMIN 05, ktorý bol vytvorený na Ekonomickom ústave Slovenskej akadémie vied (EÚ SAV) za účelom prác na príprave Národného strategického rozvojového rámca (NSRR) pre roky 2007-2013. Model na základe národných štatistických dát modeluje fungovanie národnej ekonomiky.

Simulačný experiment spočíval v spustení dvoch simulácií. Prvá simulovala odhad správania sa národnej ekonomiky bez akýchkoľvek externých vplyvov. Druhá simulácia bola spustená na základe prílivu štrukturálnych fondov do národnej ekonomiky. Objem týchto zdrojov presne zodpovedal reálnemu stavu implementácie ŠF v SR, ale ich štruktúra bola upravená do podoby, ktorá presne zodpovedá štruktúre implementácie ŠF v Košickom kraji.

Výsledky tohto experimentu teda simulujú dopady štrukturálnych fondov na sledované ukazovatele v národnej ekonomike v prípade, že by ich rozdelenie zodpovedalo štruktúre, v akej boli alokované v Košickom kraji.

Simulačný experiment s využitím národného modelu HERMIN bol spustený na základe nasledovných predpokladov:

1. Ako prvá bola spustená simulácia bez vplyvu štrukturálnych fondov. Simulácia začína v roku 2000 a pokračuje až do roku 2013. Táto simulácia sa teda snaží odhadnúť fungovanie národnej ekonomiky bez vplyvu štrukturálnych fondov. Žiadne domáce verejné podporné programy ako náhrada za štrukturálny fondy neboli v tejto simulácii uvažované. Je to veľmi umelý predpoklad, pretože v prípade absencie možnosti čerpania zo štrukturálnych fondov by veľmi pravdepodobne v nejakej forme existovali národné podporné programy financované vládou SR.

2. Následne bola spustená druhá simulácia, v ktorej boli použité ako externý šok zdroje zo štrukturálnych fondov za roky 2004-2006.

3. Následne boli vyčlenené vplyvy štrukturálnych fondov na sledované ukazovatele, a to porovnaním ich hodnôt v oboch simuláciách.

4. Experiment simuloval výhradne vplyv objemu štrukturálnych fondov reálne použitých a implementovaných od začiatku skráteného programovacieho obdobia 2004-2006. Pred týmto obdobím ani po ňom experiment neuvažovalo so žiadnym ďalším prílevom ŠF. V praxi sa tento postup používa s cieľom odhadnúť vplyv konkrétneho programovacieho obdobia.

7.6.4.2 Začlenenie financií zo ŠF za KSK do národného modelu HERMIN

Prvým predpokladom takéhoto postupu bola úprava dát o príleve financií zo štrukturálnych fondov do košického regiónu. Informácie o štruktúre a objeme financií zo štrukturálnych

fondov EÚ, ktoré boli alokované v Košickom kraji boli čerpané zo systému ITMS, ktoré zverejňuje portál www.strukturalnefondy.sk . Posledné dostupné dáta za región a na úrovni opatrení jednotlivých Operačných programov boli dostupné k 1. 8. 2006.

Pre úpravu boli použité dáta z kategórie „realizované projekty“ a do modelu bol zahrnutý objem štrukturálnych fondov uhradených konečným prijímateľom výhradne zo zdrojov EÚ bez kofinancovania zo štátneho rozpočtu a kofinancovania konečným prijímateľom.

Agregovanie dostupných dát do jednotlivých sektorov a kategórií bolo realizované na základe presne vytvoreného postupu. Kvôli použitiu národného modelu HERMIN, ktorý bol vytvorený pre ex-ante hodnotenie nového NSRR a teda neobsahuje možnosť priamej podpory podnikateľom, museli byť použité namiesto troch iba dve kategórie ŠF – fyzická infraštruktúra a ľudský kapitál. Priama podpora podnikateľom bola teda rozdelená medzi investície do fyzickej infraštruktúry a ľudských zdrojov. Rozdelenie objemu ŠF podľa sektorov modelu HERMIN bolo dodržané v plnej miere. Výslednú štruktúru rozdelenia zdrojov ukazuje tabuľka 7.5.

Tabuľka 7.5 Rozdelenie zdrojov zo ŠF do kategórií a sektorov modelu HERMIN v simulačnom experimente

SOP	Priorita	OPATRENIE	Kategória HERMIN	Sektor HERMIN
Priemysel a služby	Rast konkurencie-schopnosti priemyslu a služieb	1	Fyzická infraštruktúra	Priemysel
		2	Fyzická infraštruktúra	Priemysel
		3	Ľudské zdroje	Priemysel
		4	Fyzická infraštruktúra	Priemysel
		5	Ľudské zdroje	Priemysel
	Rozvoj cestovného ruchu	1	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		2	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
		3	Ľudské zdroje	Netrhové služby

SOP	Priorita	OPATRENIE	Kategória HERMIN	Sektor HERMIN
SOP Ľudské zdroje	Rozvoj aktívnej politiky trhu práce	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
		2	Ľudské zdroje	Netrhové služby
		3	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Posilnenie sociálnej inklúzie	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Zvýšenie kvalifikácie a adaptability zamestnancov	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
		2	Ľudské zdroje	Netrhové služby
		3	Ľudské zdroje	Netrhové služby
Poľno-hospodárstvo a rozvoj vidieka	Podpora produktívneho poľnohospodárstva	1	Fyzická infraštruktúra	Poľnohospodárstvo
		2	Fyzická infraštruktúra	Poľnohospodárstvo
	Podpora trvalo udržateľného rozvoja vidieka	1	Fyzická infraštruktúra	Poľnohospodárstvo
		2	Fyzická infraštruktúra	Poľnohospodárstvo
		3	Fyzická infraštruktúra	Poľnohospodárstvo
		4	Ľudské zdroje	Poľnohospodárstvo
Základná infraštruktúra	Dopravná infraštruktúra	1	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
		2	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
		3	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
	Environmentálna infraštruktúra	1	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
		2	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		3	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby

SOP	Priorita	OPATRENIE	Kategória HERMIN	Sektor HERMIN
		4	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
	Lokálna infraštruktúra	1	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		2	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		3	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		4	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
NP Program susedstva	Cezhraničná sociálna a hospodárska spolupráca	1	Fyzická infraštruktúra	Trhové služby
		2	Ľudské zdroje	Trhové služby
		3	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Cezhraničná doprava a životné prostredie	1	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		2	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
		3	Fyzická infraštruktúra	Netrhové služby
EQUAL	Zamestnanosť	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
		2	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Podnikanie	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Adaptabilita	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Rovnosť príležitostí	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby
	Žiadatelia o azyl	1	Ľudské zdroje	Netrhové služby

Zdroj: vlastná tabuľka

Rozdelenie získaných údajov podľa jednotlivých rokov čerpania by bolo možné iba s plným prístupom do systému ITMS. Tento systém však nie je verejne dostupný. V prípade simulačného experimentu boli dáta do jednotlivých rokov rozdelené rovnomerne, na základe počtu mesiacov, počas ktorých sa v danom období dali čerpať zdroje z EÚ, resp. do obdobia dostupnosti údajov.

Rozdelenie údajov o objeme zdrojov zo štrukturálnych fondov bez kofinancovania rozdelených podľa potrieb modelu HERMIN ukazuje tabuľka 7.6.

Tabuľka 7.6 Objem zdrojov zo štrukturálnych fondov v KE kraji v štruktúre podľa potrieb modelu HERMIN

Sektor/KE Kraj		Spolu	2004	2005	2006
Kategória ŠF podľa HERMIN - (A) Fyzická infraštruktúra					
Sektor HERMIN	Priemysel	54 442 877 Sk	16 131 424 Sk	24 172 637 Sk	14 117 038 Sk
	Trhové služby	25 355 200 Sk	7 512 746 Sk	11 257 709 Sk	6 574 603 Sk
	Netrhové služby	252 769 507 Sk	74 895 605 Sk	112 229 661 Sk	65 543 133 Sk
	Poľnohospo-dárstvo	172 035 702 Sk	50 974 179 Sk	76 383 852 Sk	44 608 858 Sk
SPOLU		**504 603 286 Sk**	**149 513 954 Sk**	**224 043 859 Sk**	**130 843 632 Sk**
Kategória ŠF podľa HERMIN - (B) Ľudský kapitál					
Sektor HERMIN	Priemysel	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
	Trhové služby	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
	Netrhové služby	44 494 258 Sk	13 183 649 Sk	19 755 451 Sk	11 537 361 Sk
	Poľnohospo-dárstvo	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
SPOLU		**44 494 258 Sk**	**13 183 649 Sk**	**19 755 451 Sk**	**11 537 361 Sk**
(A+B)		**549 097 544 Sk**	**162 697 602 Sk**	**243 799 310 Sk**	**142 380 993 Sk**

Zdroj: vlastné výpočty na základe údajov z ITMS

Následne boli prepočítané percentuálne podiely jednotlivých sektorov modelu HERMIN na celkovej alokácii zdrojov v sektoroch a jednotlivých rokoch. Tento prepočet bol následne použitý na rozdelenie objemu štrukturálnych fondov, ktoré boli alokované na národnej úrovni do jednotlivých sektorov modelu HERMIN tak, aby objem všetkých zdrojov zo ŠF, ktoré boli reálne implementované v SR zodpovedal štruktúre, aká bola dosiahnutá v Košickom kraji. Ako celkový objem dát za SR bola podľa požiadaviek modelu HERMIN vybraná hodnota zo systému ITMS z kategórie „projekty v realizácii“. Bol teda dodržaný rovnaký postup, ako pri analýze objemu štrukturálnych fondov pre potreby modelu HERMIN v Košickom kraji. Tabuľka 7.7 zobrazuje konečné rozdelenie objemu ŠF v SR podľa štruktúry, v akej boli reálne implementované v Košickom kraji.

Tabuľka 7.7 Objem zdrojov zo štrukturálnych fondov v národnej ekonomike v štruktúre podľa potrieb modelu HERMIN

Objem SR/štruktúra KE kraj	Spolu	2004	2005	2006
(A) Fyzická infraštruktúra				
Priemysel	1 006 020 360 Sk	298 083 833 Sk	446 673 040 Sk	260 861 079 Sk
Trhové služby	468 524 981 Sk	138 823 952 Sk	208 025 092 Sk	121 488 528 Sk
Netrhové služby	4 670 790 479 Sk	1 383 955 219 Sk	2 073 830 973 Sk	1 211 135 971 Sk
Poľnohospodárstvo	3 178 954 336 Sk	941 924 170 Sk	1 411 455 725 Sk	824 302 859 Sk
SPOLU	**9 324 290 155 Sk**	**2 762 787 173 Sk**	**4 139 984 829 Sk**	**2 417 788 437 Sk**
(B) Ľudský kapitál				
Priemysel	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
Trhové služby	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
Netrhové služby	822 185 242 Sk	243 613 487 Sk	365 050 247 Sk	213 192 633 Sk
Poľnohospodárstvo	0 Sk	0 Sk	0 Sk	0 Sk
SPOLU	**822 185 242 Sk**	**243 613 487 Sk**	**365 050 247 Sk**	**213 192 633 Sk**
(A+B)	**10 146 475 397 Sk**	**3 006 400 660 Sk**	**4 505 035 076 Sk**	**2 630 981 071 Sk**

Zdroj: vlastné výpočty na základe údajov z ITMS

Dáta v tejto štruktúre boli použité ako vstup do národného modelu HERMIN.

7.6.4.3 Výsledky simulačného experimentu

Po zadaní dát zo štrukturálnych fondov do nakalibrovaného slovenského modelu HERMIN boli spustené dve simulácie, ktorých cieľom bolo odhadnúť vplyv štrukturálnych fondov na národnú ekonomiku.

Hrubý domáci produkt

Základný scenár (HDP_{SI}) simuluje rast HDP na základe minulých štatistických dát, bez akéhokoľvek externého šoku. Scenár ŠF (HDP_{SII}) reprezentuje chovanie sa ekonomiky so zakomponovaným prílevom ŠF z EÚ. Percentuálny vplyv štrukturálnych fondov ($IHDP_N$) z programovacieho obdobia 2004-2006 na národné HDP je potom vyčíslený nasledovne:

$$IHDP_N = \left[\frac{HDP_{SII}}{HDP_{SI}} - 1 \right] \times 100 \qquad (7.2)$$

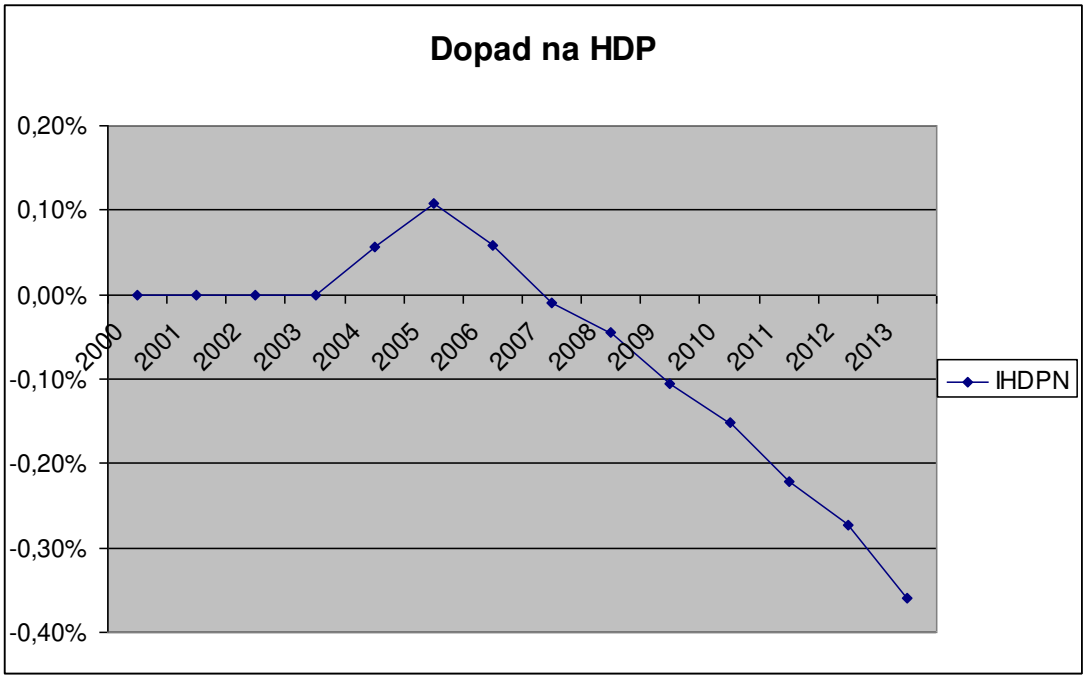
Tento vplyv vyjadruje percentuálny nárast HDP v scenári zo ŠF oproti základnému scenáru.

Je relatívne ťažké hodnotiť vplyvy v takto krátkom časovom období. Problém spočíva aj v tom, že prostriedky boli reálne čerpane kontinuálne počas celého roka iba v roku 2005. Podľa vykonaného simulačného experimentu, najväčší vplyv na rast HDP mali ŠF v roku 2005, a to 0,11 percentuálneho bodu. Zaujímavosťou tejto simulácie je hlavne to, že po skončení prílevu zdrojov zo ŠF do modelu sa pozitívne efekty strácajú. Môže to byť spôsobené hlavne štruktúrou rozdelenia štrukturálnych fondov, keď viac ako 84 % zdrojov bolo reálne vyčerpaných na poľnohospodárstvo a netrhové služby. Zo simulácie vplýva, že takéto rozdelenie zdrojov vyvoláva v rámci modelu iba krátkodobý dopytový efekt, ktorý sa po ukončení čerpania zdrojov stráca. Pri takomto rozdelení zdrojov teda nedochádza k skoro žiadnym multiplikačným efektom, ktoré by dokázali udržať pozitívny vplyv ŠF v ekonomike aj po ukončení čerpania.

Tabuľka 7.8 Dopad na HDP v mld. SKK v bežných cenách

	HDPS I		HDPS II		Vplyv ŠF v mld. SKK	Percentuálny nárast HDP	Vplyv ŠF v % IHDPN
	Základný scenár HDP v mld. SKK	Medziročná zmena v(%)	Scenár s ŠF HDP v mld. SKK	Medziročná zmena v (%)			
2000	681,7	0,7 %	681,7	0,7 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2001	718,3	5,4 %	718,3	5,4 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2002	747,1	4,0 %	747,1	4,0 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2003	788,6	5,6 %	788,6	5,6 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2004	825,0	4,6 %	825,4	4,7 %	0,5	0,10 %	0,06 %
2005	858,3	4,0 %	859,2	4,1 %	0,9	0,05 %	0,11 %
2006	903,3	5,2 %	903,8	5,2 %	0,5	-0,05 %	0,06 %
2007	958,0	6,1 %	957,9	6,0 %	-0,1	-0,07 %	-0,01 %
2008	1 011,5	5,6 %	1 011,0	5,5 %	-0,5	-0,04 %	-0,05 %
2009	1 064,5	5,2 %	1 063,4	5,2 %	-1,1	-0,06 %	-0,11 %
2010	1 114,0	4,6 %	1 112,3	4,6 %	-1,7	-0,05 %	-0,15 %
2011	1 161,6	4,3 %	1 159,0	4,2 %	-2,6	-0,07 %	-0,22 %
2012	1 213,3	4,5 %	1 210,0	4,4 %	-3,3	-0,05 %	-0,27 %
2013	1 260,3	3,9 %	1 255,8	3,8 %	-4,5	-0,09 %	-0,36 %

Zdroj: Model HERMIN – Ekonomický ústav SAV v Bratislave na základe dodaných dát



Obrázok 7.5 Dopad na HDP
Zdroj: Vlastný graf

Zamestnanosť

Základný scenár (ZAM_{SI}) popisuje stav zamestnanosti tak, ako ho simuluje model na základe predchádzajúcich štatistických dát. Druhý scenár s vplyvom ŠF (ZAM_{SII}) simuluje stav v oblasti zamestnanosti so zahrnutím štrukturálnych fondov. Percentuálny vplyv štrukturálnych fondov ($IZAM_N$) z programovacieho obdobia 2004-2006 na národnú zamestnanosť je potom vyčíslený nasledovne:

$$IZAM_N = \left[\frac{ZAM_{SII}}{ZAM_{SI}} - 1 \right] \times 100 \qquad (7.3)$$

Tento vplyv vyjadruje percentuálny nárast zamestnanosti v scenári s ŠF oproti základnému scenáru.

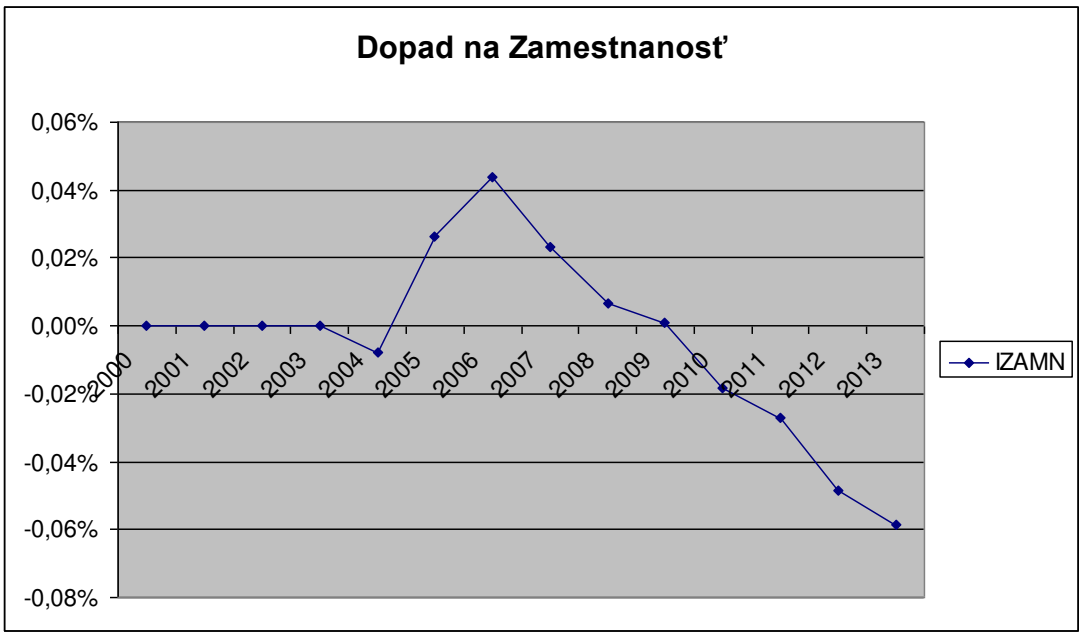
Tabuľka 7.9 Dopad na zamestnanosť

	ZAM_{SI}		**ZAM_{SII}**		**Vplyv ŠF na zamestnnaosť v tis. zamestnancov**	**Percentuálny nárast zamestnanosti**	**Vplyv ŠF v % $IZAM_N$**
	Základný scenár ZAM	**Medziročná zmena v(%)**	**Scenár s ŠF**	**Medziročná zmena v(%)**			
2000	2 134,9	0,13 %	2 134,9	0,13 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2001	2 081,7	-2,49 %	2 081,7	-2,49 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2002	2 104,3	1,09 %	2 104,3	1,09 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2003	2 162,5	2,77 %	2 162,5	2,77 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2004	2 189,6	1,25 %	2 189,4	1,27 %	-0,2	0,02 %	-0,01 %
2005	2 238,7	2,24 %	2 239,3	2,28 %	0,6	0,03 %	0,03 %
2006	2 245,2	0,29 %	2 246,2	0,31 %	1,0	0,02 %	0,04 %
2007	2 247,9	0,12 %	2 248,4	0,10 %	0,5	-0,02 %	0,02 %
2008	2 271,3	1,04 %	2 271,4	1,02 %	0,2	-0,02 %	0,01 %
2009	2 294,1	1,01 %	2 294,1	1,00 %	0,0	-0,01 %	0,00 %
2010	2 324,9	1,34 %	2 324,5	1,32 %	-0,4	-0,02 %	-0,02 %
2011	2 351,5	1,15 %	2 350,9	1,14 %	-0,6	-0,01 %	-0,03 %
2012	2 363,6	0,51 %	2 362,5	0,49 %	-1,1	-0,02 %	-0,05 %
2013	2 371,0	0,31 %	2 369,6	0,30 %	-1,4	-0,01 %	-0,06 %

Zdroj: Model HERMIN – Ekonomický ústav SAV v Bratislave na základe dodaných dát

Z konštrukcie vplyvu ŠF na zamestnanosť vyplýva, že kladné hodnoty vyjadrujú pozitívny vplyv na zamestnanosť a záporné hodnoty negatívny vplyv.

Vplyv na zamestnanosť bol v prvom roku čerpania negatívny. V ďalšom roku čerpania už bol mierne pozitívny a svoj vrchol dosiahol v poslednom roku čerpania 0,04 percentuálneho bodu. Podobne ako pri dopade na HDP, aj pri simulácii dopadu ŠF na zamestnanosť sa pozitívne efekty po čerpaní zdrojov pomaly strácajú. Podľa tohto experimentu sa zdá, že pozitívny vplyv na zamestnanosť sa stráca pomalšie ako pri HDP. Kým pozitívny vplyv na HDP sa stratil okamžite po skončení čerpania, pozitívny vplyv na zamestnanosť pokračujú ešte dva resp. tri roky po skončení čerpania zdrojov zo ŠF.



Obrázok 7.6 Dopad na zamestnanosť
Zdroj: Vlastný graf

Jedným z možných vysvetlení toho, že pozitívne vplyvy na HDP sa strácajú okamžite po ukončení čerpania, kým pozitívne vplyvy na zamestnanosť a nezamestnanosť trvajú ešte krátke obdobie po čerpaní, pričom v prvom roku čerpania model odhaduje negatívny dopad na zamestnanosť a nezamestnanosť môže byť problematika substitučného efektu medzi prácou a kapitálom. Štrukturálne fondy zakomponované do modelu HERMIN pôsobia vlastne ako subvencie na kapitál. Kapitál sa preto stáva dostupnejší a pri uvažovaní o dodatočnej jednotke produkcie sa v prvých rokoch čerpania substituuje práca kapitálom. To by vysvetľovalo negatívny vplyv na zamestnanosť v prvom roku čerpania. Po ukončení čerpania sa automaticky strácajú aj subvencie na kapitál, ktorý sa následne substituuje práve prácou. To zároveň vysvetľuje, prečo sa pozitívne efekty štrukturálnych fondov na zamestnanosť a nezamestnanosť prejavujú aj krátke obdobie po ukončení čerpania štrukturálnych fondov.

Veľmi podobné výsledky boli dosiahnuté aj pri národnom modeli HERMIN, ktorý bol nakalibrovaný a použitý na ex-ante hodnotenie nového programovacieho obdobia.

Nezamestnanosť

Aj v tomto prípade popisuje základný scenár ($NEZAM_{SI}$), stav nezamestnanosti tak, ako ho simuluje model na základe predchádzajúcich štatistických dát. Druhý scenár s vplyvom ŠF ($NEZAM_{SII}$) simuluje stav v oblasti nezamestnanosti so zahrnutím štrukturálnych fondov. Vplyv štrukturálnych fondov ($IZAM_N$) z programovacieho obdobia 2004-2006 na zníženie národnej nezamestnanosti je potom vyčíslený nasledovne:

$$INEZAM_N = NEZAM_{SI} - NEZAM_{SII} \qquad (7.4)$$

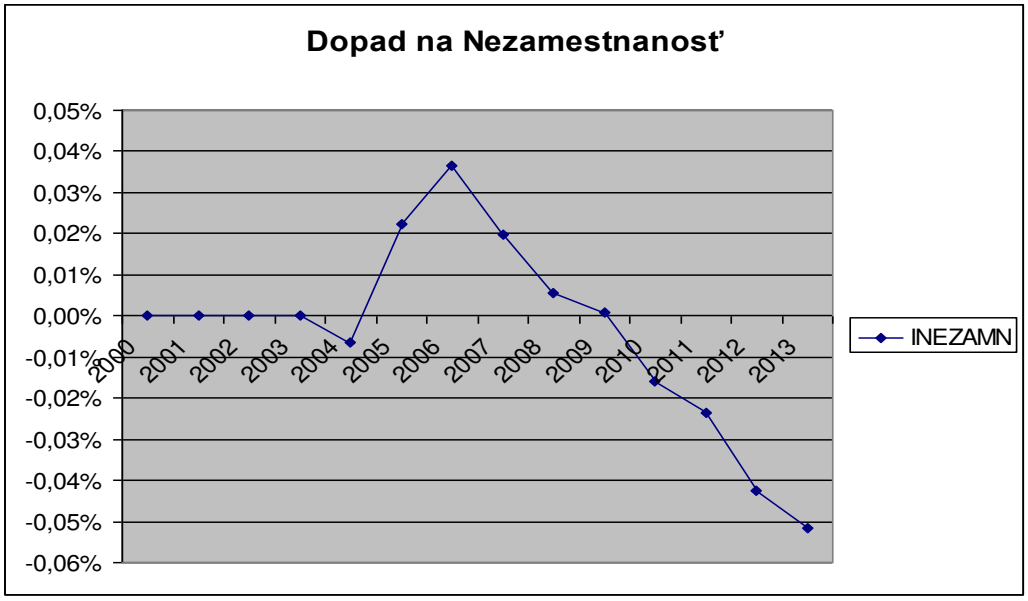
Tento vplyv vyjadruje celkový percentuálny pokles nezamestnanosti v scenári s ŠF oproti základnému scenáru.

Tabuľka 7.10 Dopad na nezamestnanosť

	$NEZAM_{SI}$	**$NEZAM_{SII}$**	**Zníženie nezamestnanosti $INEZAM_N$**
	Základný scenár Nezamestnanosť v %	**Scenár so ŠF**	
2000	18,15 %	18,15 %	0,00 %
2001	21,52 %	21,52 %	0,00 %
2002	19,93 %	19,93 %	0,00 %
2003	17,91 %	17,91 %	0,00 %
2004	17,64 %	17,65 %	-0,01 %
2005	15,83 %	15,81 %	0,02 %
2006	15,99 %	15,95 %	0,04 %
2007	16,22 %	16,20 %	0,02 %
2008	15,65 %	15,64 %	0,01 %
2009	14,89 %	14,89 %	0,00 %
2010	13,79 %	13,80 %	-0,02 %
2011	12,74 %	12,76 %	-0,02 %
2012	12,02 %	12,06 %	-0,04 %
2013	11,40 %	11,45 %	-0,05 %

Zdroj: Model HERMIN – Ekonomický ústav SAV v Bratislave na základe dodaných dát

Aj v tomto prípade je vyčíslenie vplyvu na nezamestnanosť konštruované tak, aby kladné hodnoty zodpovedali pozitívnemu vplyvu a záporné hodnoty vplyvu negatívnemu. Ukazovateľ nezamestnanosti je úzko spätý s ukazovateľom zamestnanosti, a preto aj výsledky vplyvu na nezamestnanosť sú z pohľadu vývoja veľmi podobné ako v prípade vplyvu na ukazovateľ zamestnanosti.



Obrázok 7.7 Dopad na nezamestnanosť
Zdroj: Vlastný graf

Produktivita práce

Produktivita práce je v modeli HERMIN počítaná sekundárne ako podiel HDP v SKK v bežných cenách a celkovou zamestnanosťou.

Základný scenár ($PROD_{SI}$), popisuje stav produktivity práce tak, ako ho simuluje model na základe predchádzajúcich štatistických dát. Druhý scenár s vplyvom ŠF ($PROD_{SII}$) simuluje stav v oblasti produktivity práce so zahrnutím štrukturálnych fondov. Percentuálny vplyv štrukturálnych fondov ($IPROD_N$) z programovacieho obdobia 2004-2006 na národnú produktivitu práce je potom vyčíslený nasledovne:

$$IPROD_N = \left[\frac{PROD_{SII}}{PROD_{SI}} - 1 \right] \times 100 \qquad (7.5)$$

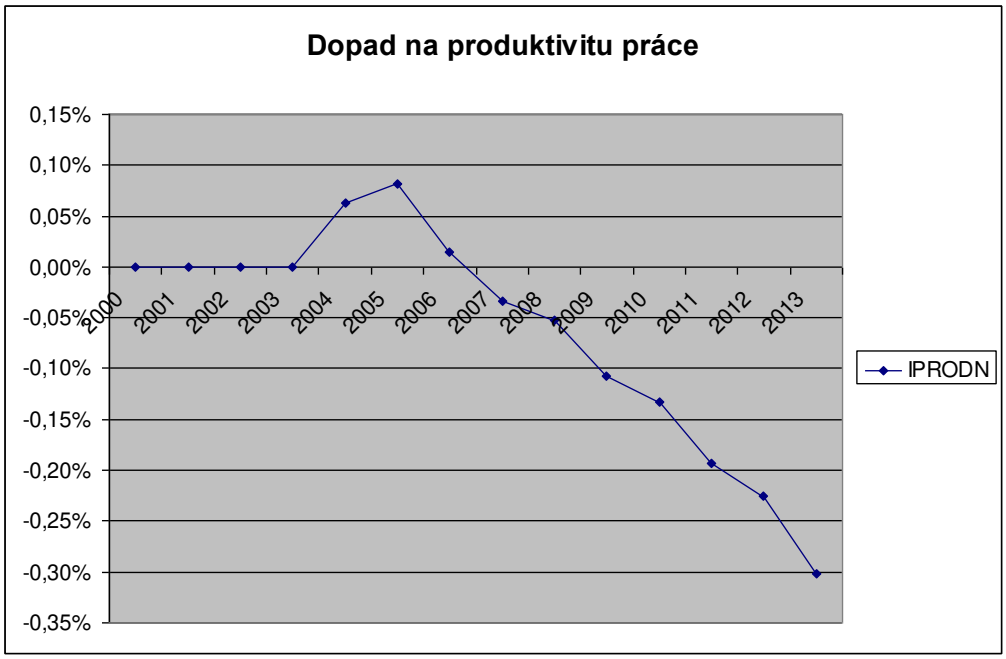
Tento vplyv vyjadruje percentuálny nárast produktivity práce v scenári so ŠF oproti základnému scenáru.

Tabuľka 7.11 Dopad na produktivitu práce v SKK

	PROD $_{SI}$		**PROD $_{SII}$**		**Vplyv ŠF na produktivitu v tis. SKK**	**Percentuálny nárast produktivity**	**Vplyv ŠF v % IPROD$_N$**
	Základný scenár produktivita	**Medziročná zmena v(%)**	**Scenár s ŠF**	**Medziročná zmena v(%)**			
2000	319,3	0,58 %	319,3	0,58 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2001	345,1	8,06 %	345,1	8,06 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2002	355,1	2,89 %	355,1	2,89 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2003	364,7	2,71 %	364,7	2,71 %	0,0	0,00 %	0,00 %
2004	376,8	3,32 %	377,0	3,39 %	0,2	0,08 %	0,06 %
2005	383,4	1,76 %	383,7	1,77 %	0,3	0,02 %	0,08 %
2006	402,3	4,93 %	402,4	4,86 %	0,1	-0,07 %	0,01 %
2007	426,2	5,94 %	426,0	5,88 %	-0,1	-0,05 %	-0,03 %
2008	445,3	4,49 %	445,1	4,48 %	-0,2	-0,02 %	-0,05 %
2009	464,0	4,19 %	463,5	4,14 %	-0,5	-0,06 %	-0,11 %
2010	479,1	3,26 %	478,5	3,23 %	-0,6	-0,03 %	-0,13 %
2011	494,0	3,09 %	493,0	3,03 %	-1,0	-0,06 %	-0,19 %
2012	513,3	3,92 %	512,1	3,88 %	-1,2	-0,03 %	-0,22 %
2013	531,6	3,56 %	530,0	3,48 %	-1,6	-0,08 %	-0,30 %

Zdroj: Model HERMIN – Ekonomický ústav SAV v Bratislave na základe dodaných dát

Aj v prípade produktivity práce simulácia preukázala iba malý pozitívny vplyv, ktorý sa ihneď po skončení čerpania stráca. Podobne ako pri HDP, aj v prípade produktivity práce dosahuje pozitívny vplyv svoj vrchol v roku 2005.



Obrázok 7.8 Dopad na produktivitu práce
Zdroj: Vlastný graf

Kulmulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov

Na všeobecné vyhodnocovanie jednotlivých scenárov a na porovnávanie medzi jednotlivými krajinami či regiónmi sa zvyčajne používa multiplikátor štrukturálnych fondov. Tento vyjadruje kumulovaný nárast HDP oproti základnému scenáru, resp. kumulovanú hodnotu výdavkov v rámci programovacieho obdobia ako podiel na HDP. Hodnoty kumulatívneho multiplikátora ŠF pre programovacie obdobie 2004-2006 sú uvedené v tabuľke 7.12.

Kumulatívny multiplikátor ŠF pre jednotlivé roky sa počíta podľa nasledujúceho vzorca:

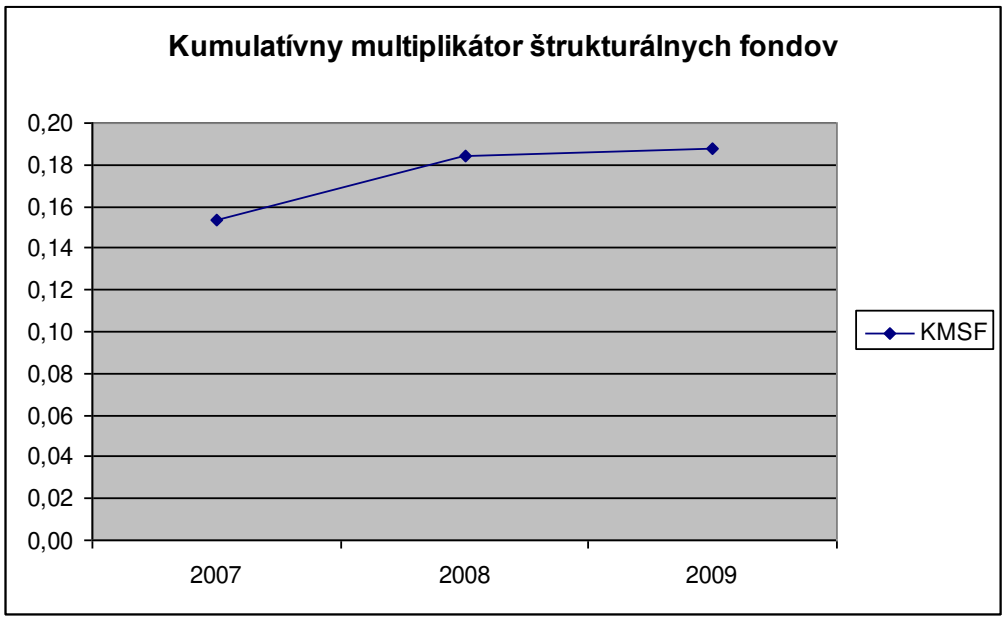
$$KMSF_N = \sum_{j=1}^{N} \frac{IHDP_j}{SFHDP_j} \qquad (7.6)$$

Tabuľka 7.12 Kumulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov

	Percentualny nárast HDP (IHDP)	Percentuálny podiel ŠF na HDP (SFHDP)	KMSF
2004	0,056 %	0,364 %	0,15
2005	0,108 %	0,524 %	0,18
2006	0,058 %	0,291 %	0,19

Zdroj: Model HERMIN – Ekonomický ústav SAV v Bratislave na základe dodaných dát

Tento kumulatívny miltiplikátor sa štandardne používa na vyhodnocovanie vplyvu štrukturálnych fondov. V realizovanom simulačnom experimente kumulatívny multiplikátor ani v jednom roku nedosiahol hodnotu vyššiu ako 1, preto sa nedá predpokladať, že objem ale hlavne štruktúra zdrojov zo štrukturálnych fondov vyvolajú dodatočné multiplikačné efekty. To len potvrdzuje predchádzajúce výsledky, keď vo všetkých sledovaných ukazovateľoch sa pozitívne efekty štrukturálnych fondov stratili ihneď po ukončení čerpania, resp. v prípade zamestnanosti a nezamestnanosti sa stratili v priebehu nesledujúcich troch rokov.



Obrázok 7.9 Kumulatívny multiplikátor štrukturálnych fondov
Zdroj: Vlastný graf

7.6.4.4 Celkové zhodnotenie simulačného experimentu

Zdroje zo štrukturálnych fondov ovplyvňujú ekonomiku prostredníctvom efektov vyvolaných zmenou dopytu a ponuky. Krátkodobé dopytové efekty vznikajú v modeli ako dôsledok zmien vo výdavkovej a príjmovej časti modelu priamo spojených s prílivom ŠF. Prostredníctvom multiplikačného efektu obsiahnutého v modeli HERMIN nastávajú potom zmeny vo všetkých komponentoch domácich výdavkov (celkové investície, spotreba domácností, atď.), ako aj v komponentoch produkcie a príjmov. Tieto dopytové efekty majú skôr krátkodobý charakter, a preto by mali byť iba akýmsi vedľajším efektom podpornej politiky.

Hlavným cieľom štrukturálnych fondov by malo skôr byť dlhodobé ovplyvňovanie ponukového potenciálu ekonomiky. To je možné prostredníctvom investícií do (Bradley, Zaleski, 2003):

- fyzickej infraštruktúry - podpora produktívnych aktivít súkromného sektora;
- ľudských zdrojov prostredníctvom tréningových aktivít - podpora produktívnych aktivít súkromného sektora;
- stimulovania investícií súkromného sektora na zvyšovanie produktivity a znižovanie nákladov produkcie a kapitálu.

Vplyv ŠF na makroekonomické ukazovatele ovplyvňuje okrem objemu získaných prostriedkov zo štrukturálnych fondov aj spôsob ich prerozdeľovania, resp. použitie. Kým objem zdrojov môžu národné vlády ovplyvniť len minimálne, na ich prerozdelenie do jednotlivých sektorov majú podstatne väčší vplyv. Z teórie aj z praktického použitia modelu HERMIN na národnej úrovni pri ex-ante hodnotení nového NSRR sú známe iba niektoré súvislosti, efekty a závislosti alokácie zdrojov zo štrukturálnych fondov do jednotlivých priorít (oblastí podpory) a rozdielneho vplyvu tejto alokácie na makroekonomické ukazovatele. Investície do infraštruktúry, a platí to hlavne pre lokálnu infraštruktúru, majú len jednorazový efekt pri ich výstavbe. Vytvorí sa tým dopyt po práci a materiáloch, ktoré samozrejme priaznivo pôsobia na lokálnu ekonomiku. Po ukončení výstavby však majú malý multiplikačný ekonomický význam.

Investície do znalostnej ekonomiky (veda, výskum, inovácie, vzdelávanie a pod.) rovnako priaznivo pôsobia na ekonomiku počas priebehu investície (napr. počas vzdelávania vzniká dopyt po práci pedagógov, vedcov, inovátorov, zariadení, učebných pomôcok a pod.) a na rozdiel od lokálnej infraštruktúry vysoko účinne pôsobia aj po ukončení takejto investície (napr. po ukončení vzdelávania sa po mnoho rokov pracovne efektívnejšie uplatňuje vzdelaný pracovník) (Páleník, Radvanský, 2006).

Simulačný experiment je možné celkovo zhodnotiť aj v týchto súvislostiach. Podľa reálneho čerpania zdrojov zo štrukturálnych fondov bolo v skúmanom regióne alokovaných do 1. 8. 2006 skoro 92 % finančných prostriedkov do fyzickej infraštruktúry a 8 % bolo čerpaných na rozvoj ľudského kapitálu. Alokácia zdrojov v rámci fyzickej infraštruktúry nebola tiež veľmi priaznivá s ohľadom na dosahovanie dlhodobých efektov. Viac ako 34 %

všetkých reálne vyčerpaných zdrojov bolo alokovaných do poľnohospodárstva a viac ako 50 % sa minulo na netrhové služby. Netrhové služby zahŕňajú najmä investície do lokálnej infraštruktúry.

Práve tieto oblasti podpory vyvolávajú iba krátkodobý dopytový efekt, ktorý sa po ukončení čerpania veľmi rýchlo stráca.

Ak by teda bol celý objem štrukturálnych fondov v SR použitý v štruktúre v akej bol do 1. 8. 2006 reálne použitý v Košickom kraji, ŠF by v SR nevyvolali žiadny dlhodobý pozitívny efekt a skoro okamžite po ukončení čerpania zdrojov z prvého programovacieho obdobia by sa ich pozitívne účinky stratili.

Záver

Hlavným cieľom tejto práce bolo navrhnúť vhodnú metodiku na hodnotenie dopadov štrukturálnych fondov na makroekonomické ukazovatele na regionálnej úrovni. Samotná problematika hodnotenia dopadov štrukturálnych fondov je na Slovensku nová. Na druhej strane je pre zvyšovanie efektívnosti využívania prostriedkov zo štrukturálnych fondov a dosiahnutia pozitívnych ekonomických efektov potrebné sa aj na Slovensku s touto problematikou podrobne zaoberať. Problematikou hodnotenia dopadov štrukturálnych fondov na regionálnej úrovni sa na Slovensku nikto komplexne nezaoberal. Pritom existuje relatívne veľký dopyt zo strany regionálnych samospráv po takýchto hodnoteniach.

Podľa zozbieraných teoretických poznatkov bolo možné konštatovať, že vhodnosť metódy závisí vo veľkej miere od úrovne hodnotenia štrukturálnych fondov. Na základe zozbieraných teoretických a praktických poznatkov je možné taktiež konštatovať, že najvhodnejšou úrovňou pre hodnotenie dopadov štrukturálnych fondov je tzv. „makro“ úroveň hodnotenia. V rámci tejto úrovne sú v súčasnosti najdiskutovanejšie makro – ekonometrické modely, ktorých výhody ale aj obmedzenia sú popísané v tejto kapitole. Analýzou viacerých dostupných modelov bolo zistené, že pre podmienky SR a úpravu modelu na regionálnu úroveň v najvhodnejší model HERMIN.

Analýzou dátových potrieb modelu HEMRNIN ako aj analýzou dostupnosti regionálnych štatistických dát bolo zistené, že pre testovanie modelu je nutné odhadnúť až 17 zo skupiny 27 vstupných štatistických údajov pre model HERMIN. Model HERMIN je charakteristický tým, že je málo náročný na vstupné dáta. Na základe svojej konštrukcie dokáže pracovať nielen s úplne presnými štatistickými dátami, ale dobré výsledky dáva aj v prípade malého počtu odhadnutých dát. Práve tieto jeho vlastnosti ho predurčujú na použitie na regionálnej úrovni a to aj v krajinách, kde kvalita a dostupnosť štatistických dát nezodpovedá štandardom vyspelej Európy. Aj napriek týmto jeho vlastnostiam, počet odhadnutých dát v prostredí Slovenska neumožňuje jeho použitie na regionálnej úrovni. To bolo dokázané v spolupráci s Ekonomickým ústavom SAV, kde bol model HERMIN nakalibrovaný zozbieranými, normalizovanými a odhadnutými regionálnymi štatistickými dátami. Takto nakalibrovaný model nebol kvôli nekonzistentnosti vstupných dát schopný spustiť ani simuláciu základného scenára.

Dôležitosť existencie nástrojov ako je model HERMIN pre riadenie a efektívne využívanie zdrojov zo štrukturálnych fondov na regionálnej úrovni nie je nutné dokazovať. Je skôr dôležité zamyslieť sa nad riešením situácie v regionálnej štatistike, ktorá bráni využívaniu kvalitných ekonometrických modelov na regionálnej úrovni.

Literatúra

BECK, J.: Modely regionální dynamiky a jejich perspektíva. Zborník z konferencie REGIO 2001.

BEUTEL, J.. The Econmic Impact of Objective 1 Interventions for the period 2000 - 2006, Final Report to DG-REGIO, May. 2002

BRADLEY, J., GÁCS, J., KANGUR, A., LUBENETS, N.: HERMIN: A Macro Model Framework for the Study of Cohesion and Transition, in: Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union, volume 7, ISBN: 978-0-387-22853-2, Springer New York, Springer New York 2005

BRADLEY, J.: MORGENROTH E. UNTIED G.: Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework, Economic & Social Research Institute (ESRI), Dublin, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA),Münster, May 2003

BRADLEY, J., ZALESKI, J.: Modelling EU accession and Structural Fund impacts using the new Polish HERMIN model J. Dostupné na: http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/DE4F171E-D68E-4556-8829-1040CEFE64AA/14808/REVISEDJBradleyJZaleski_HERMINPolandafterCopenhage.pdf (01.08.2006)

BUČEK, M. a kol.: Priestorová ekonomika. Bratislava: ES EU, 1992. ISBN 80-225-04006-80.

CASTELLS, M,: HALL, P., Technopoles of the World - The Making of Twenty – first – Century Industrial Complexes, Routledge, Londýn 1994

DEBREU, G.: THEORY OF VALUE, An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium, New Haven and London, Yale University Press, 1959, V elektronickej podobe dostupné na: http://cowles.econ.yale.edu/P/cm/m17/index.htm, (08.07.2006)

DE LA FUENTE, A. , VIVES, X.: Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy: Evidence from Spain", *Economic Policy:-A-European-Forum.* 1995

DOPFER, K., FOSTER, J. & POTTS, J., 2004, "Micro-meso-macro", *Journal of Evolutionary Economics*, 14, pp. 263-279, Dostupné na: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=721599#PaperDownload (06.05.2006)

EDERVEEN, S., H. DE GROOT and. NAHUIS, R.: Fertile Soil For Structural Funds?" Tinbergen Institute Discussion Papers No. 02-096/3. 2002

Geographic regions of REMI model. Dostupné na http://www.swosu.edu/cebd/remi_regions.htm (06.07. 2006)

KMECOVÁ, Z.: Metodologické aspekty regionálneho rozvoja. In: Medzinárodná konferencia „NEW MEMBERS – NEW CHALLENGES FOR THE EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT POLICY" in Nový Smokovec - Vysoké Tatry, 27.-30. September 2005, ISBN 80-225-2060-8, s. 190-196

KVETAN, V., MLÝNEK, M., RADVANSKÝ, M.: Modifikácia modelu HERMIN v podmienkach ekonomiky SR. (Ekomstat 2006). In *Forum Statisticum Slovacum*. Roč. 2, č. 2 (2006), s. 190–197

MAIER,G., TODTLING, F.: *Regionálna a urbanistická ekonomika*. Bratislava: Elita, 1997. ISBN 80-8044-044-1.

PÁLENÍK, V., RADVANSKÝ, M..: Aplikácie modelov Hermin a CGE na hodnotenie finančných alokácií NSRR. (Ekomstat 2006). In Forum Statisticum Slovacum. Roč. 2, č. 2 (2006), s. 208–216.

REHÁK, Š., 2003. Regionálne aspekty integrácie do EÚ, časť 5.2.3. In Šikula, M., ed.: Ekonomické a sociálne súvislosti integrácie Slovenska do Európskej únie, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Bratislava, ISBN 80-7144-131-7

REMI, introduction presentation, Dostupné na: http://www.remi.com/downloads/presentations/Introduction.ppt#280,1,Introduction and Overview of REMI Policy Insight , (06.07.2006)

ROGERER, W., VELD, J.: QUEST II – A multi country business cycle and growth model, October 1997, Dostupné na: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2001/ecp123.pdf (17.05.2006)

ROGERER, W., VELD, J.: Policy rules and policy errors : some simulations with the QUEST model, dostupné na: http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/01020702/roeger.pdf (17.05.2006)

Správa o implementácii a čerpaní predvstupových nástrojov, štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu k 30. 6. 2005. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/appl/material.nsf/0/FF693C578CA8CE96C125705A00394D9D/$FILE/Zdroj.html (15.08.2006)

Stav čerpania štrukturálnych fondov – výstup zo systému ITMS. Dostupné na: http://www.strukturalnefondy.sk/Default.aspx?CatId=3 (01.02.2007)

TREYZ, G.: Policy Analysis Applications of REMI Economic Forecasting and Simulation Models, International Journal of Public Administration, Vol. 18, No. 1, 1995: 13-42, Dostupné na : http://www.remi.com/downloads/articles/article_121.pdf (07.07.2006)

TVRDOŇ, J. a kol.: Regionálne disparity a ich obmedzovanie v období integrácie SR do EÚ. Monografia Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Bratislava, 2002.

WERNER, R., VELD, J.: in: QUEST II. A Multi-Country Business Cycle and Growth Model, ECONOMIC PAPERS. No. 123. October 1997. European Commission. Brussels. 74 p. Dostupné na: http://www.eu.nl/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers123_en.htm , (05.07.2006)

Záver

V autorskej publikácii Katedry regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach je zhrnutý výskum autorov, ktorý realizovali v rámci viacerých projektov, vedeckých, vzdelávacích aj rozvojových, z európskych, národných, regionálnych aj miestnych zdrojov. Všetci autori majú okrem realizácie projektov skúsenosti aj z praktickej realizácie a prípravy stratégií regionálneho a miestneho rozvoja, najmä v Košickom samosprávnom kraji. Cieľom autorov je konfrontovať najnovšie znalosti a výskum s existujúcou situáciou a navrhovať riešenia, ktoré spájajú univerzálne postupy so špecifickými podmienkami.

Neexistuje jediná univerzálna úspešná stratégia, avšak každá úspešná stratégia je spoločným dielom ľudí, využíva konkurenčné výhody, ktoré sa v mieste realizácie nachádzajú, nebráni sa vonkajším impulzom, ktoré sú pre rozvoj prospešné. Pre úspech rozvojovej stratégie je určujúcich veľa faktorov – politický systém, rozumná miera decentralizácie, dostatok finančných zdrojov, ale aj občianska participácia, pozitívne sociálne väzby, konsenzus kľúčových aktérov, atď. Všetky uvedené pohľady sa nachádzajú v monografii a čitateľ si uvedomuje, že dosiahnuť rozvoj ako spoločné dielo obyvateľov a inštitúcií v regióne je úlohou z toho najťažšieho súdka. Na druhej strane, dosiahnutý pocit z úspechu je znásobený tým, že je dielom jednotlivcov a komunity zároveň a má tým v sebe obsiahnutú udržateľnosť a dlhodobý kurz, dodáva zdravé sebavedomie a kredit, ktoré sú následne pevnou platformou pre budúce ďalšie úspechy.

O autoroch

Monografia **Podoby regionálneho a miestneho rozvoja** je dielom autorov pôsobiacich na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach.

Katedra regionálnych vied a manažmentu realizuje pedagogickú, výskumnú a expertnú činnosť so zameraním na regionálny rozvoj a verejnú správu, manažment a marketing a podnikateľstvo.

V oblasti vzdelávania katedra garantuje viaceré predmety v študijných programoch Financie, bankovníctvo a investovanie, Regionálny rozvoj a verejné financie a Hospodárska informatika. Katedra je zapojená do mnohých medzinárodných vzdelávacích projektov, predovšetkým v oblasti elektronického vzdelávania. Tieto aktivity zvyšujú kvalitu pedagogického procesu a umožňujú implementáciu moderných výučbových technológií a metód.

Výskumné, profesionálne a expertné aktivity katedry sú realizované predovšetkým prostredníctvom národných a medzinárodných výskumných grantov v oblasti regionálnych vied, verejnej správy, manažmentu (vrátane rozvoja a riadenia ľudských zdrojov a projektového manažmentu), marketingu, podnikateľstva, inovácií a klastrov a progresívnych výučbových technológií (otvorené a dištančné vzdelávanie, elektronické vzdelávanie).

Katedra regionálnych vied a manažmentu podporuje študentské aktivity ako debatný klub a E-club. Katedra je organizátorom Regionálnych diskusných fór, ktoré významnou mierou prispievajú k prehlbovaniu vzťahov medzi akademickou, podnikateľskou a verejnou sférou v regióne. Pravidelne sa podieľa na organizovaní vedeckých konferencií v oblasti regionálnych vied (Stredoeurópska konferencia – regionálna ekonomika a politika, Národná a regionálna ekonomika).

Ing. Peter Džupka, PhD.

Narodil sa v Košiciach, po štúdiu na gymnáziu v Košiciach absolvoval na Technickej Univerzite v Košiciach Ekonomickú fakultu v odbore financie bankovníctvo a investovanie. Po ukončení štúdia krátko pracoval na Inštitúte regionálneho a komunálneho rozvoja na Technickej Univerzite v Košiciach. V roku 2003 nastúpil na doktorandské štúdium na Ekonomickej fakulte. Doktorandské štúdium ukončil v roku 2007 úspešnou obhajobou svojej dizertačnej práce na tému „Možnosti hodnotenia vplyvu štrukturálnych fondov na regionálnej úrovni v Slovenskej Republike."

Od roku 2004 pracuje ako odborný asistent na Katedre regionálnych vied a manažmentu. V oblasti výučby sa zameriava najmä na problematiku finančnej a ekonomickej analýzy v súkromnom a verejnom sektore. Vo svojej vedecko-výskumnej práci pôsobí v oblasti regionálnych vied, inovácií malých a stredných podnikov, klastrov a klastrových analýz a zaoberá sa tiež možnosťami hodnotenia štrukturálnych fondov z rôznych pohľadov a na rôznych úrovniach.

Peter Džupka bol členom riešiteľských kolektívov viacerých medzinárodných a domácich výskumných projektov.

doc. RNDr. Oto Hudec, CSc.

Narodil sa v Nitre, po štúdiu gymnázia v Nitre absolvoval dva roky štúdia na Univerzite Komenského v Bratislave, v odbore pravdepodobnosť a štatistika. V roku 1981 prestúpil na Univerzitu P. J. Šafárika v Košiciach, kde ukončil v roku 1984 štúdium v odbore teória systémov. Po ukončení štúdia krátko pracoval vo Výpočtovom stredisku KNV Košice, od 1. októbra 1985 pôsobí na Technickej univerzite v Košiciach. Od roku 1996 pôsobí na Ekonomickej fakulte vo funkcii prodekana, v súčasnosti pre oblasť vzdelávania. V roku 2002 sa stal zároveň riaditeľom Inštitútu regionálneho a komunálneho rozvoja.

Vedeckú hodnosť CSc. získal na Univerzite Karlovej v roku 1994, v odbore Približné a numerické metódy s témou práce zameranou na lokalizačné problémy. Habilitáciu získal na ČVUT v Prahe, s témou habilitačnej práce „Problémy optimálneho rozmiestnenia v sieťach". V septembri 2008 úspešne absolvoval profesorské inauguračné konanie na Ekonomicko-správnej fakulte Univerzity Pardubice s prednáškou „Nové trendy v regionálnych inovačných systémoch"a titul profesora získal následne vo februári 2009.

Vo svojej vedecko-výskumnej práci pôsobí v oblasti regionálnych vied, lokalizačných problémov vo verejnej správe, strategického plánovania a prognózovania. Výsledkom jeho výskumnej práce je množstvo publikácií a realizovaných projektov orientovaných na riešenie problémov regionálneho a miestneho rozvoja, lokalizácie verejných a súkromných služieb, strategického riadenia a plánovania a zavádzania regionálnych inovačných systémov. Využíva systémový prístup k regiónu, ktorý prináša impulzy na prepojenie troch hlavných prvkov regionálneho inovačného systému – verejnej správy, súkromnej sféry a inštitúcií výskumu a vývoja.

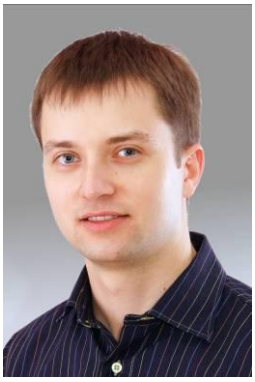
Oto Hudec je garantom študijného programu Verejná správa a regionálny rozvoj, zapája sa do riešenia konkrétnych problémov v regióne východného Slovenska, organizovania okrúhlych stolov a medzinárodných vedeckých konferencií.

PhDr. Daniel Klimovský

Je absolventom Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach v odbore verejná správa. Počas svojho univerzitného štúdia absolvoval tiež medziodborové štúdium na Právnickej fakulte UPJŠ zamerané na občianske právo a niekoľko stáží na Universität Bayreuth (Nemecko). V roku 2003 nastúpil na asistentské miesto na Katedru sociálnych vied Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach a od roku 2004 je externým doktorandom Katedry politológie Filozofickej fakulty UK v Bratislave v odbore teória politiky. Od tohto obdobia absolvoval viacero odborných či vedeckých sústredení a stáží (Leuven, Gummersbach, Budapest, Bayreuth, Wien), zúčastnil sa niekoľkých domácich i zahraničných medzinárodných vedeckých konferencií, publikoval viaceré odborné i vedecké práce, spolupodieľal sa na riešení rôznych výskumných projektov a zároveň prednášal

na odborných seminároch týkajúcich sa reformy verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. V roku 2007 sa stal interným doktorandom Katedry politickej sociológie Fakulty kultúrnych vied Universität Bayreuth (Nemecko) v odbore politická sociológia a v roku 2008 začal pôsobiť ako odborný asistent na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty TU v Košiciach. Vedecko-výskumne sa orientuje na problematiku verejnej správy, koncepciu dobrého spravovania (a špeciálne na javy súvisiace s občianskou participáciou) a tvorbu politiky na lokálnej či regionálnej úrovni.

Ing. Ladislav Suhányi



Narodil sa v Košiciach. Po úspešnom ukončení štúdia na slovensko-španielskom bilingválnom gymnáziu v Košiciach-Šaci absolvoval päťročné inžinierske štúdium na Ekonomickej fakulte Technickej univerzity v Košiciach. Štúdium v odbore Financie, bankovníctvo a investovanie ukončil v roku 2007. Počas vysokoškolského štúdia úspešne absolvoval doplnkové pedagogické štúdium na Katedre inžinierskej pedagogiky Technickej univerzity v Košiciach a zúčastnil sa aj štúdia na univerzite Castila la Mancha v Ciudad Real v Španielsku.

Od roku 2007 je interným doktorandom v odbore Financie na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty Technickej univerzity v Košiciach.

V rámci svojich aktivít na fakulte sa venuje vedeniu cvičení, bakalárskych prác a aktívne sa zapája do riešenia projektov. Oblasťami jeho odborného záujmu sú trvalo udržateľný rozvoj, podnik a podnikanie, manažment, investovanie. Vo svojej vedecko-výskumnej činnosti sa venuje oblasti regionálneho rozvoja a financovania, strategického plánovania a prognózovania.

Ing. Miriam Šebová, PhD.

Narodila sa v Poprade, kde absolvovala päťročné bilingválne štúdium na Gymnáziu D. Tatarku v nemeckom jazyku. Počas rokov 1998 až 2003 študovala na Ekonomickej univerzite v Bratislave na Národohospodárskej fakulte odbor Verejná správa a regionálny rozvoj. Po ukončení štúdia krátko pôsobila ako vedecká pracovníčka v kancelárii Friedrich Ebert Stiftung v Bratislave a ako redaktorka internetového portálu Euractiv.sk. Od roku 2005 pracuje na Ekonomickej fakulte Technickej univerzity v Košiciach ako odborná asistentka. Vedeckú hodnosť PhD. získala v roku 2008 na Ekonomickej univerzite v Bratislave v odbore Hospodárska politika s témou dizertačnej práce „Miestna samospráva v lokálnom ekonomickom rozvoji (so zameraním na podporu malého podnikania)“.

Vo svojej vedecko- výskumnej práci sa zaoberá témami regionálneho a miestneho rozvoja, verejnej správy a verejnej ekonomiky. Publikovala vo viacerých vedeckých časopisoch a na domácich i zahraničných vedeckých konferenciách k problematike rozvoja lokálnej ekonomiky a k reforme verejnej správy. Miriam Šebová sa podieľa na organizovaní regionálnych diskusných fór v Košickom a Prešovskom regióne a v rámci fakulty vedie Debatný klub študentov.

doc. Ing. Nataša Urbančíková, PhD.

Narodila sa v Košiciach, po štúdiu gymnázia v Košiciach absolvovala v roku 1984 štúdium na Technickej univerzite v Košiciach, v odbore rádioelektronika. V rokoch 1984 až 1988 pracovala v podniku TESLA Pardubice ako vedúca oddelenia technickej kontroly. Od roku 1988 pracuje na Technickej univerzite v Košiciach, najprv ako interná ašpirantka neskôr ako odborná asistentka a koordinátorka medzinárodných programov. V roku 1995 získala na Loyola University of Chicago, USA certifikát v oblasti manažmentu vzdelávacích inštitúcií. V rokoch 1998, 2000 a 2002 absolvovala štúdium na Kennesaw State University, Atlanta, USA v odbore manažmentu a marketingu celoživotného

vzdelávania. Od roku 2002 pôsobí na Ekonomickej fakulte, z toho od roku 2007 vo funkcii vedúcej Katedry regionálnych vied a manažmentu.

Habilitáciu získala v roku 2007 na Ekonomickej fakulte Technickej univerzity v Ostrave, s témou habilitačnej práce „Ľudské zdroje v kontexte regionálneho rozvoja“. Vo svojej vedecko-výskumnej práci pôsobí v oblasti regionálnych vied, ľudského a sociálneho kapitálu, otvoreného a dištančného vzdelávania a strategického plánovania. Má rozsiahle skúsenosti v oblasti poradenskej a konzultačnej činnosti v oblastiach projektového manažmentu, rozvoja ľudských zdrojov, celoživotného vzdelávania, otvoreného a dištančného vzdelávania, elektronického vzdelávania, regionálneho rozvoja, marketingu, SWOT analýz a marketingového výskumu.

Ing. Tomáš Želinský

Narodil sa v Košiciach, po štúdiu na Obchodnej akadémii na Polárnej ulici v Košiciach ukončil v roku 2005 štúdium v odbore financie na Ekonomickej fakulte Technickej univerzity v Košiciach. Následne pôsobil jeden rok ako vysokoškolský učiteľ vo funkcii asistenta na Katedre ekonomických teórií Ekonomickej fakulty TU a tri roky externe zabezpečoval výučbu odborných ekonomických predmetov na Súkromnej strednej odbornej škole na Postupimskej ulici v Košiciach. Od roku 2006 je interným doktorandom na Katedre regionálnych vied a manažmentu Ekonomickej fakulty TU. Počas doktorandského štúdia absolvoval jeden semester na Fakulte informatiky a štatistiky Vysokej školy ekonomickej v Prahe.

Vo svojej vedecko-výskumnej práci sa zaoberá teóriou a meraním chudoby a problematikou mikrofinancií. Výsledkom jeho relatívne krátkej vedecko-výskumnej práce je viacero publikácií z oblasti regionálneho rozvoja, merania chudoby a ekonomickej štatistiky.

Tomáš Želinský sa zapája do organizovania medzinárodných vedeckých konferencií a je aktívnym členom Slovenskej štatistickej a demografickej spoločnosti.