

MAJÚ DLHODOBÉ STRATÉGIE ROZVOJA SPOLOČNOSTI VPLYV NA ZVYŠOVANIE KONKURENCIESCHOPNOSTI ŠTÁTU A AKÁ JE ICH PRÁVNA RELEVANCIA?

VLADISLAV MIČÁTEK

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstrakt

Autor vo svojom príspevku poukazuje na existenciu dlhodobých stratégií rozvoja spoločnosti, zameriava sa najmä na relevantné slovenské koncepčné materiály. Zároveň si kladie otázku, či tieto "vízie" môžu byť základom pre ovplyvnenie konkurenciescopnosti ekonomiky štátu a dobiehanie životnej úrovne najvyspelejších štátov, a taktiež či sú takéto stratégie potrebné a ako/kedy môžu naplniť svoj zámer. Článok analyzuje aj ďalšie využívanie týchto stratégií v spoločensko-ekonomickej i právnej praxi. V samostatnej časti sa autor zameriava na právnu relevanciu analyzovaných koncepcií a ich súčasný i budúci vplyv na právnu (najmä finannčnoprávnu) úpravu.

Kľúčové slová

Dlhodobé stratégie rozvoja spoločnosti; verejné financie; konkurenciescopnosť štátu; plánovanie, legislatíva; finančné právo; dobiehanie životnej úrovne; reformy; lokálny rozvoj; veda a výskum; Slovensko-EÚ; finančná a hospodárska kríza; trhová orientácia.

Abstract

In his contribution, the author points out the existence of long-term social development strategies and focuses primarily on relevant Slovak draft materials. At the same time, he poses the question whether these "visions" can serve as the basis for influencing the nation's economic competitiveness and approximating the living standard in highly developed countries; and if such strategies are necessary, and how and when they can fulfill their objectives. The article also analyzes further use of these strategies in social, economic and legal practice. In a separate section, the author focuses on the legal relevance of the analyzed concepts and their current and future impact upon legal provisions (particularly on those of financial law).

Key words

Long-term social development strategies; public finance; competitiveness of the state; planning; legislation; financial law; living standard in highly developed countries; reforms; local development; research and development; Slovakia; EU; financial and economic crisis; market orientation.

1. ÚVOD

V nasledovnom príspevku chcem poukázať na existenciu dlhodobých stratégií rozvoja spoločnosti, ktoré boli prijaté v podobe rôznych koncepčných materiálov. Rád by som ich analyzoval z pohľadu samotného cieľu, ktorý je zväčša deklarovaný už v prvých riadkoch týchto obsiahlych a konštatujem, že v mnohých prípadoch aj rozumných a sebavedomých materiálov. Aby môj príspevok nebol príliš vágny, zapodievajúci sa témou zo širokého rozpätia, ale aj hmatateľný, beriem si za príklad najmä oficiálne dlhodobé stratégie či tzv. vízie rozvoja slovenskej spoločnosti, keďže z nich možno vyvodit' spoločné črty aj pre nám podobné - menšie transformujúce sa otvorené ekonomiky. Nakoľko nie som ekonóm, programovo nie je mojím cieľom sa venovať relevantným ukazovateľom, ekonomickým analýzám a záverom, ktoré sú obsiahnuté v spomínaných koncepčných materiáloch. Dovoľte mi, aby som si otázku „Majú dlhodobé stratégie rozvoja spoločnosti vplyv na zvyšovanie konkurencieschopnosti štátu?“, položil ako právnik a mladý človek aktívne sa zaujímajúci o spoločenské dianie. Rád by som poukázal na možné využitie týchto stratégií v spoločensko-ekonomickej i právnej praxi a zameral sa aj na právnu relevanciu týchto koncepcií a ich súčasný i budúci vplyv na právnu úpravu.

2. ZMYSEL ŠTÁTNEHO STRATEGICKÉHO PLÁNOVANIA

Cieľom celoštátnej vízie¹ je v metodologickom ponímaní vystihnúť základné trendy, smerovania, príležitosti a riziká pre rozvoj štátu v dlhodobom horizonte (t.j. minimálne v nasledovnej dekáde). Stratégia by mala byť konkrétnejšia, má mať strednodobý horizont ohraničený konkrétnym obdobím – napr. čerpaním európskych zdrojov². Očakáva sa, že stratégia bude obsahovať konkrétne priority aj s výtýčenými zdrojmi a prostriedkami na ich realizáciu. Strategické plánovanie je prítomné vo všetkých odvetviach, úrovniach a stupňoch riadenia, existujú jeho rôzne formy. Jednu z prvých definícií stratégie uviedol ekonóm A. Chanderler, ktorý charakterizoval stratégiu ako „vymedzenie základných dlhodobých cieľov a prijatie smerov rozvoja, ako aj alokáciu zdrojov nevyhnutných na dosiahnutie týchto cieľov“. Užšia definícia podľa Š. Slávika, prednášaná študentom ekonómie, ktorá pokladá stratégiu za „spôsob, metódu, prostriedok, nástroj dosahovania vopred výtýčených cieľov, pričom jestvuje viac ciest ako realizovať navrhnuté ciele,“ je aplikovateľná aj strategické plánovanie štátu, z čoho možno vyvodit' všadeprítomnosť strategického plánovania a taktiež jeho všeobecnú akceptovateľnosť, keďže je považované za efektívny nástroj vedúci k zvyšovaniu konkurencieschopnosti podniku. Otázkou je však, či je využiteľné aj na úrovni štátu a za akých podmienok.

Alexander Matušku v jednom zo svojich diel napísal: „Národu neslobodno žit' len tak zo dňa na deň.“ Aj v zmysle tohto výroku sa zamýšľam, či môžu byť spomínané, nazvime ich zjednodušenie "vízie", základom pre

¹ Resp. označovanej aj ako národná vízia rozvoja štátu.

² Rozpočtové obdobie EÚ 2007-2013 plus dva roky na dočerpanie európskych fondov.

ovplyvnenie konkurenciescopnosti ekonomiky štátu a hybným motorom pre, s obľubou nazývané, dobiehanie životnej úrovne najvyspejších štátov. Osobne si myslím, že áno. No, len vtedy, keď sa tvorba týchto materiálov chytí hneď od prvého momentu za ten správny koniec. Inak tieto vízie skončia prinajlepšom zaprášené v šuflíku, či v horšom prípade budú zmetené zo stola z dôvodu ich nekompetentnosti, nekomplexnosti, či neakceptovateľnosti širšou verejnosťou.

3. AKTUÁLNE SLOVENSKE DOKUMENTY - VÍZIE A STRATÉGIE

Na Slovensku vzniklo za predošlých 20 rokov niekoľko obsiahlych vízií, ktorého mali ambíciu vytýčiť postupné kroky pre zvyšovanie konkurenciescopnosti ekonomiky nášho štátu na niekoľko rokov dopredu, mali byť sumárom potrebných opatrení pre približovanie sa vyspelým západným štátom. Nemožno povedať, že by boli neodborné, či povrchné, veď ich zostavili skúsení odborníci, ale aj tak zväčša skončili v zabudnutí.

Aby som nehovoril len všeobecne, beriem si za aktuálny príkladový model „Dlhodobú víziu rozvoja slovenskej spoločnosti“, ktorá načrtáva smerovanie Slovenskej republiky v horizonte až do roku 2030. Tento materiál bol vytvorený v auguste 2008 pod gesciou SAV, zostavila ho stovka odborníkov, bol verejne prezentovaný, prerokovaný slovenskou vládou, bol pokus o jeho verejné pripomienkovanie, ale aj tak mám obavu, že ideálny zámer zďaleka nenaplní. V skratke možno tejto vízii vytknúť povrchnosť, prílišnú popisnosť a absenciu programu. V dokumente mi chýba diskusia o tom, ako je možné v spoločnosti stavať nejakú víziu, z čoho vychádzať, aké si dávať čiastkové ciele a napokon, ako merať pokrok v dosahovaní týchto cieľov. Za podstatnú slabinu tohto materiálu považujem, že vznikol na objednávku vlády, ktorá si ho istým spôsobom privlastnila a má tendenciu ho používať na politické ciele.

Hneď v metodologických východiskách sa autori, niektorí by to pomenovali, že alibisticky, vzdávajú zodpovednosti za napísané: „Kvalitná vízia či prognóza, ktorá v určitom okamžiku reflektuje daný stupeň poznania, nemôže postihnúť komplexnosť reťazenia budúcich zmien a dôsledkov toho, ako bude na ne ľudstvo, štáty, inštitúcie až po jednotlivcov reagovať. Z týchto dôvodu majú vízie a prognózy značne neurčitý pravdepodobnostný charakter a môžu sa aj myliť.“³ Uvedená poznámka autorov tejto vízie má svoje logické opodstatnenie, veď predsa ani oni nemajú vešteckú guľu. Málo sa však v tomto dokumente akcentuje, že stupeň omylu by mal byť minimalizovateľný, ovplyvňovaný flexibilitou vízie a tým, že dôraz nebude kladený na teoretizovanie, ale vymedzenie koridorov žiadúceho smerovania vývoja spoločnosti a zároveň i konkrétnych krokov pre dosiahnutie želaného stavu.

³ Dlhodobú víziu rozvoja slovenskej spoločnosti, 2008, s. 2.

Po zverejnení tohto 240-stranového dokumentu sa väčšina hodnotení zúžila na titulkové konštatovania typu: „Západ môžeme dobehnúť do roku 2030“, „Vláda má víziu smerovania Slovenska“, „Hrubý domáci produkt na Slovensku v roku 2030 dosiahne 85% krajín EÚ-15“. Po turbulenciách spôsobených finančnou a hospodárskou krízou toto zjednodušené pomenovanie zrejme už neplatí. Chcem zdôrazniť, že z môjho pohľadu, vízia nemôže byť nemenným dogmatickým dokumentom, tak ako samotný život nie je dogma, je potrebné s víziou neustále pracovať a reflektovať globálnu, národnú i regionálnu situáciu.

Okrem spomínanej dlhodobej vízie z roku 2008, v minulom roku slovenská vláda prijala dva strategické dokumenty, ktorých cieľom je posilniť našu konkurencieschopnosť, ide o Modernizačný program Slovensko 21⁴ a Národný program reforiem Slovenskej republiky na roky 2008 až 2010⁵. Oba dokumenty obsahujú opatrenia, ktoré majú zabezpečiť zlepšenie konkurencieschopnosti na globálnom trhu a to nielen na pár rokov. Medzi základné ciele modernizačného programu patrí: „vytvorenie predpokladov pre rýchly a v dlhodobom horizonte udržateľný ekonomický rast, zvýšenie sociálnej mobility, posilnenie sociálnej súdržnosti, zmiernenie vplyvov demografického vývoja a zlepšenie prispôbivosti ekonomiky zmenám vo vonkajšom i vnútornom ekonomickom prostredí.“

Potrebné je uvedomiť si, že napríklad výchova vzdelaných občanov nie je otázkou dvoch či troch rokov, ale desaťročí, pričom tento zámer nie je cestou rýchlej žatvy. Ani v dôsledku krízy nie je nutné jednotlivé opatrenia vedúce k vzdelanostnej spoločnosti prehodnocovať, je však dôvod na každom z nich trvať a požadovať jeho dôslednú implementáciu. V Európskej únii sa často zdôrazňuje, že musíme budovať vedomostnú spoločnosť, aby sme sa stali najkonkurencieschopnou ekonomikou na svete, čo je dokonca hlavným cieľom Lisabonskej stratégie. Týmto spôsobom sa však celý proces devaluje len na čisto ekonomické otázky, pričom takéto zjednodušovanie nepovažujem za správne. Kľúčovým bodom by malo byť vybaviť každého občana vedomosťami potrebnými na život a prácu v modernej - teda vedomostnej spoločnosti. Každému dať príležitosť, priestor pre rozvoj kritického myslenia, slobodného uvažovania, založeného na poznatkoch, ktoré umožnia robiť dobré, informované a odborné rozhodnutia. Práve takýto vzdelaní ľudia tvoria piliere základov občianskej spoločnosti.

4. SÚ VÍZIE A STRATÉGIE PRE ŠTÁT POTREBNÉ A KEDY MÔŽU NAPLNÍ SVOJ ÚČEL?

Napriek uvedeným záporom, či nevýhodám, si myslím, že systematické skúmanie budúcnosti má z viacerých dôvodov čoraz väčší význam. Tým, že

⁴ Uznesenia vlády Slovenskej republiky z júna 2008 k Modernizačnému programu Slovensko 2; číslo materiálu: 11259/2008.

⁵ Uznesenia vlády Slovenskej republiky z októbra 2008 k Národnému programu reforiem Slovenskej republiky na roky 2008 – 2010, číslo materiálu: 140/2008/SEPaVS.

sa zaoberáme budúcnosťou, reálnejšie pristupujeme aj k súčasnosti, lebo nás to núti uvažovať o budúcich dôsledkoch našich dnešných rozhodnutí. Učíme sa pritom oveľa zodpovednejšie a obozretnejšie robiť úvahy o budúcnosti, a zároveň si uvedomujeme nezastupiteľnú potrebu neustále ich spresňovať. Systematická práca na víziách, prognózach a stratégiách prirodzene napomáha zdokonaľovať metódy, ktorými sa zmocňujeme budúcnosti a ktoré umožňujú adekvátnejšiu identifikáciu určujúcich trendov a výber účinnejších opatrení. Tento načrtnutý účel dlhodobého strategického plánovania môže mať nezanedbateľný vplyv na zvyšovanie konkurencieschopnosti.

Ak má byť práca na víziách zmysluplná, musí sa stať systematicky rozvíjanou aktivitou a nie len ďalším zo sporadických pokusov o monografické dielo. Zhromaždenie kompletného už zoponovaného materiálu vízie, by malo byť len spúšťacím mechanizmom, ktorý naštartuje začiatok ďalšieho tvorivého procesu stále dokonalejšieho skúmania a aktívnejšieho spoluutvárania úspešnej budúcnosti. Predpokladom tohto všetkého je zdokonaľovanie metód skúmania a skvalitňovanie poznania, v ktorom sa premostí uje minulý, súčasný a budúci vývoj.

Kľúčovou súčasťou vízie musia byť rôzne formy primeranej aktívnej participácie všetkých štruktúr spoločností v dialógu o budúcom smerovaní štátu. Tým je možno vytvoriť prirodzený základ formovania konsenzuálnych predstáv o vízii dlhodobého rozvoja, nevyhnutných na ich reálne naplnenie.

Dovoľte mi zdôrazniť už uvedenú myšlienku, že papier znesie toho veľa... Budovanie vedomostnej ekonomiky, (resp. mnou preferované označenie vedomostná spoločnosť), deklarovala ako svoj strategický cieľ nielen súčasná slovenská vláda, ale aj tá predošlá. Pritom reálne sa pre tento zámer veľa neurobilo. Na školstvo, vedu a výskum, dáva štát neustále žalostne malé finančné prostriedky. Sľubovaných 5% HDP na slovenské školstvo je vo veľmi ďalekom nedohľadne. No, a potom sa čudujeme, že deklarované strategické vízie, sú brané verejnosťou (odbornou i laickou) so skepsou a neraz sa im ujde nejedno pejoratívne pomenovanie.

Konštatovania najvyšších štátnych predstaviteľov typu: „Musíme zásadným spôsobom zvýšiť obrátky našej vzdelávacej, vedeckej a kultúrno-duchovnej oblasti, ktoré sa stávajú hnacím motorom rozvoja modernej spoločnosti,“⁶ zostávajú visieť vo vzduchoprázdne, keďže nenadobúdajú konkrétnu podobu vytýčenú reálnymi krokmi a časovými horizontmi vedúcimi k ich cieľavedomému naplneniu. O tom, že témy vzdelanosti – vedy – výskumu, sa stávajú jedným z kľúčových predpokladov určovania jednotlivých stratégií v celej EÚ, niet pochyb. Faktom však zostáva, že Slovenská republika zatiaľ využíva svoj nízko-nákladový potenciál, najmä flexibilnú pracovnú silu, ktorá je motorom nášho hospodárskeho rastu. Všetko má

⁶ Prezident Slovenskej republiky Ivan Gašparovič na konferencii SAV k Dlhodobej vízii rozvoja Slovenska, apríl 2009.

však svoje limity a práve dôsledkom stagnácie (dokonca v posledných rokoch poklesu) výdavkov na vedu, Slovensku hrozí utlmenie konkurencieschopnosti ekonomiky a zastavenie hospodárskeho rastu. Slovensko má jeden z najmenších a najchudobnejších národných systémov vedy a výskumu v EÚ. Podiel výdavkov na vedu a výskum na hrubom domácom produkte za rok 2008 bol len 0,47 %, čo v nominálnom vyjadrení predstavuje 0,32 mld. EUR. Priemer EÚ je okolo 1,8 %, pričom škandinávské krajiny sú na úrovni 3 až 4 %. Nemožno opomenúť ani fakt, že najviac za posledné dve dekády klesli hlavne podnikové výdavky na vedu a výskum⁷.

Kladiem si aj otázku, či sú rozoberané stratégie vôbec potrebné, ako a kedy môžu naplniť svoj zámer. Odpoveď na túto otázku nemôže byť jednoznačná, keďže na ňu vplýva niekoľko podstatných vzájomne sa podmieňujúcich faktorov.

Sám nie som odporcom vízií a stratégií, keď ich zostavujú povolani odborníci a sú zároveň spoločensky i politicky akceptované, prinajmenšom môžu v spoločnosti iniciovať diskusiu o budúcom smerovaní našej spoločnosti, ekonomiky štátu, a tým pádom môžu byť aj impulzom pre zvyšovanie konkurencieschopnosti štátu. Takýto diskurz môže podľa mňa posunúť spoločnosť ďalej.

Myslím si, že relevantná vízia môže byť výhodná práve pre malé transformujúce sa štáty, keďže z istého pohľadu ju môžu jednoduchšie a dravšie naplňovať, reflektovať načrtnuté ciele a programové opatrenia – to sa týka verejného i súkromného sektora. V ideálnom prípade širšieho konsenzu a cieľavedomého naplňovania, môže byť prostriedkom pre zvyšovanie konkurencieschopnosti. Označovať víziu či stratégiu za pozostatok minulých čias tzv. všadeprítomného plánovania, považujem za scestné, keďže za úspechom mnohých veľkých spoločností stojí precízne pomenovanie cieľov a prostriedkov na ich dosiahnutie.

Aby však bola vízia uskutočňovaná v praxi a nie len zhlukom múdrych slov spísaných na papieri, je potrebné najmä aby:

- sa na potrebe jej vypracovania zhodla široká verejnosť;
- vychádzala zo zámeru širokého konsenzu;
- bolo výsledkom práce, diskusií a oponovanie širokého spektra odborníkov (funkčný interdisciplinárny tím obohatený o úzku spoluprácu s predstaviteľmi praxe);
- nemala politický podtón a bola akceptovaná tak vládnuou mocou no i opozíciou, ktorá sa ju zaviazala aplikovať v praktickom hospodárskom živote štátu;

⁷ Podiel podnikových výdavkov na vedu a výskum je 0,18 % slovenského HDP.

- vytýčila kroky pre naplnenie načrtnutých cieľov, aby sa tieto konkrétne opatrenia premietli do praxe, boli zakotvené i legislatívne a neustále vyhodnocované;
- vychádzala zo zahraničných skúseností a poznatkov z prác tohto druhu, poučila sa z nich, no v žiadnom prípade ich nekopírovala a mechanicky neaplikovala;
- vychádzala z konkrétneho stavu spoločnosti a historických špecifik (predsa, iní múdri ľudia už dávnejšie konštatovali: „Čím ďalej dovidíte do minulosti, tým jasnejšie uvidíte budúcnosť“);
- bola „elastickým“ materiálom, ktorý kráča s aktuálnymi problémami a je ich schopná operatívne reflektovať.

5. ÚLOHA PRÁVA PRI NAPLNANÍ UVEDENÝCH STRATÉGIÍ

V mojom príspevku uvádzam za príklad jeden strategický materiál o dlhodobej vízii rozvoja Slovenska, ktorý bol vypracovaný tímom odborníkov a dve oficiálne vládne stratégie. Všetky tieto dokumenty, podľa mňa, nie sú dostatočne právne ošetrené, resp. tak ako by si vzhľadom na svoje dôležité ciele zaslúžili. Pri dokumente spod gescie SAV chýba elementárna právna relevancia a legislatívne ukotvenie, keďže materiál bol jedine prerokovaný vládou, nevznikli ďalšie odborné úlohy, či časové vymedzenia na realizáciu načrtnutých krokov vedúcich k zvýšeniu konkurencieschopnosti Slovenska. To však zrejme súvisí s akademickým charakterom tejto vízie, čo koniec-koncov mohlo byť jeho prednosťou pre širší konsenzus jeho prijatia v spoločnosti. To však naopak zmarila spomínaná skutočnosť, že vznikol na zákazku vlády a nepokúsil sa o už spomínanú celospoločenskú zhodu a prípadné prizvanie opozície do tvorby a pripomienkovania tejto vízie.

Po právnej stránke možno týmto materiálom vytknúť už predošlé slabiny, no v prvom rade priveľa balastu, ktorý ich devalvuje v celkovom ponímaní. Ani jeden z týchto dokumentov nebol prerokovaný na pôde Národnej rady SR, ktorá je najvyšším zákonodarným a zdôrazňujem, že aj zastupiteľským orgánom. Je pravdou, že spomínané vládne stratégie, vláda vyhodnocuje a stanovuje nadväznú úlohy a opatrenia, mám však dojem, že je to len na úrovni odpísania si záväzku zo svojej agendy a postrádam v tomto prípade systematizáciu a toľko potrebnú dôslednosť. Napríklad, keď sa Slovensko podujalo prijať euro, bol vypracovaný presný koordinačný plán, personálne zabezpečenie, presné postupy (i legislatívne) a mechanizmy pre úspešné završenie vytýčeného cieľu, ktoré sa pravidelne monitorovali a vyhodnocovali. Prítom všetky tieto postupy mali svoje legislatívne zázemie, pripomienkové konania malo svoju váhu a boli stanovené jasné právne rámce a pravidlá. Pri uvedených stratégiách takého prepracovanie absentuje, prípadne je sprevádzané nejednotnými postupmi a oddelenými nesynchronnými legislatívnymi opatreniami.

Pritom práve právo, legislatíva, by mohla hrať stabilizujúci prvok, kotvou pre relevanciu uvedených stratégií a ich koncepčné cieľavedomé napĺňanie. Myslím si, že ak chceme, aby mali uvedené dokumenty svoju váhu, musí k nim aj legislatíva a jednotlivé rezorty pristupovať s vážnosťou. Práve právo by mohlo vniesť systematizáciu do procesu zvyšovania konkurencieschopnosti štátu. Súčasný vývoj v tejto oblasti považujem za vzájomne nekoordinovaný, označil by som ho za živelný, čo neprispieva danej veci a zámeru udržať a zvýšiť našu konkurencieschopnosť a dobehnúť vyspelé západné štáty. Uvedené negatíva skôr umocňujú pocit, že predmetné vízie a stratégie sú tu len preto, aby sa vytváralo zdanie, že chceme v prospech veci niečo urobiť. Z hľadiska životaschopnosti podobného strategického plánovania na štátnej úrovni, považujem za podstatnú potrebu vytýčiť jasné legislatívne opatrenia pre implementáciu načrtnutých krokov a postupov. Nezanedbateľný význam má aj vytvorenie systému kontroly napĺňania daných zámerov a systému zodpovednosti a výstavby riadiacich mechanizmov.

Literatúra:

- Kol. autorov: Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti, 2008.
- Vláda SR: Modernizačný program Slovensko 21, 2008.
- Vláda SR: Národný program reforiem Slovenskej republiky na roky 2008 až 2010, 2008.
- Lesáková, D.: Strategický marketing, Bratislava, PROFIS, 1994.
- Slávik, Š.: Strategický manažment, Bratislava, EKONÓM, 1997.

Kontaktní údaje na autora – email:

vladislav.micatek@flaw.uniba.sk