

4.5

CESTOVNÝ RUCH NA SLOVENSKU

Rastislav Cákoci, Anton Kasagrandá, Ladislav Tolmáči

Slovensko prešlo v období rokov 1989-2014 dynamickým celospoločenským vývojom. Cestovný ruch bol jeho súčasťou a reflektoval na vzniknuté zmeny. Počas celého tohto obdobia boli pre cestovný ruch príznačné veľmi vysoké očakávania, ba priam zázraky. Aj pre nás platí výrok austrálskeho ekonóma Clema Tisdella „*Cestovný ruch nie je Popoluška, ktorá rozvinie všetky zaostané regióny*“. Napriek vysokému potenciálu zaostáva za svojimi možnosťami. Pri voľnom porovnaní tvorby podielu cestovného ruchu na HDP je Slovensko v konfrontácii so susednými krajinami na chvoste (tab. 42).

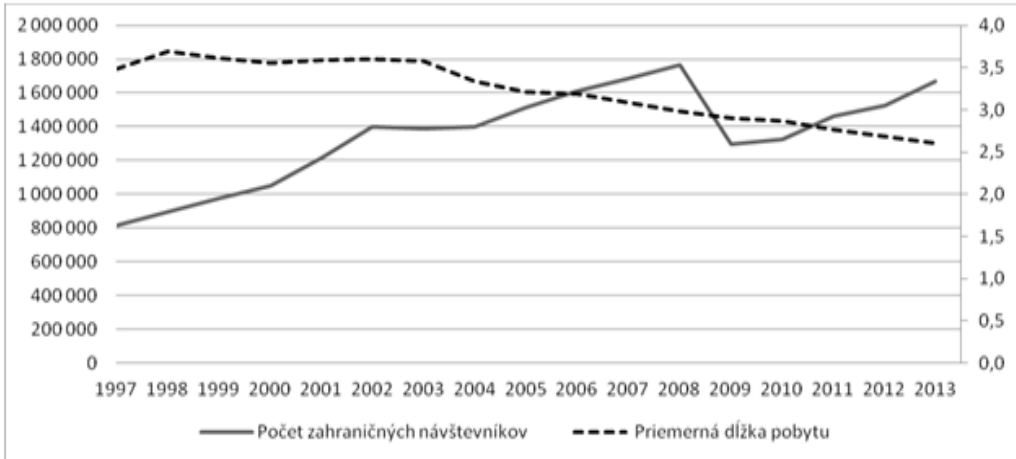
Tab. 42. Podiel cestovného ruchu na tvorbe HDP

	Maďarsko [2008]	Rakúsko [2011]	Poľsko [2011]	Česká republika [2009]	Slovensko [2011]
% podiel na tvorbe HDP	5,9%	5,5%	4,9%	2,9%	2,5%

Stratégia rozvoja cestovného ruchu do roku 2020 (2013)

Vývoj počtu návštevníkov má z dlhodobého hľadiska pozitívny trend. Medzi rokmi 1997-2013 sa počet ubytovaných zahraničných návštevníkov zdvojnásobil (Obr. 158), no treba povedať, že viac ako 60% zahraničných návštevníkov je viazaných na tri regióny cestovného ruchu Bratislavský, Tatranský a Liptovský.

Na vývoj ich počtu mal pozitívny vplyv návrat Slovenska na cestu demokratizácie od roku 1998 a úspešne zvládnutý proces integrácie do euroatlantických štruktúr. Od roku 2004, kedy Slovensko vstúpilo do EÚ pokračoval nárast počtu a začala sa výraznejšie diverzifikovať ich štruktúra. Mimo tradičných turistov z Českej republiky, Poľska, Nemecka a Maďarska, sa začali na Slovensku etablovať aj návštevníci z krajín ako Taliansko, Veľká Británia, Francúzsko, či Holandsko. K nárastu počtu zahraničných turistov prispel aj rozmach leteckej dopravy prostredníctvom nízkonákladových leteckých spoločností využívajúcich hlavne letisko v Bratislave. Rovnako dô-

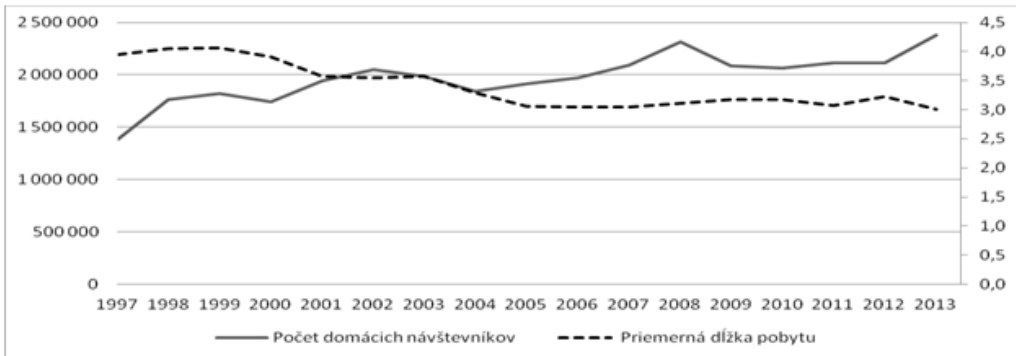


Obr. 158. Vývoj zahraničných návštevníkov medzi rokmi 1997-2013
Štatistický úrad SR (2014), upravené

ležitie bolo aj zvyšovanie úrovne kvality služieb. V roku 2007 bol v Piešťanoch otvorený prvý päť hviezdikový hotel Thermia Palace na Slovensku (v roku 2011 tu už pôsobilo 9 päťhviezdikových hotelov).

Podiel zahraničných turistov zo všetkých ubytovaných návštevníkov sa zvyšoval z približne jednej tretiny na hodnotu 41,2 % v roku 2013. Rekordným v tomto ukazovateli bol rok 2006 s podielom 45%.

Aj z týchto údajov vyplýva, že dominantnú pozíciu v cestovnom ruchu má domáci návštevník. Z dlhodobého hľadiska je viditeľný nárast ich celkového počtu (Obr. 159), no rovnako ako pri zahraničných sa postupne skracuje dĺžka pobytu. Rozloženie domácich návštevníkov v regiónoch cestovného



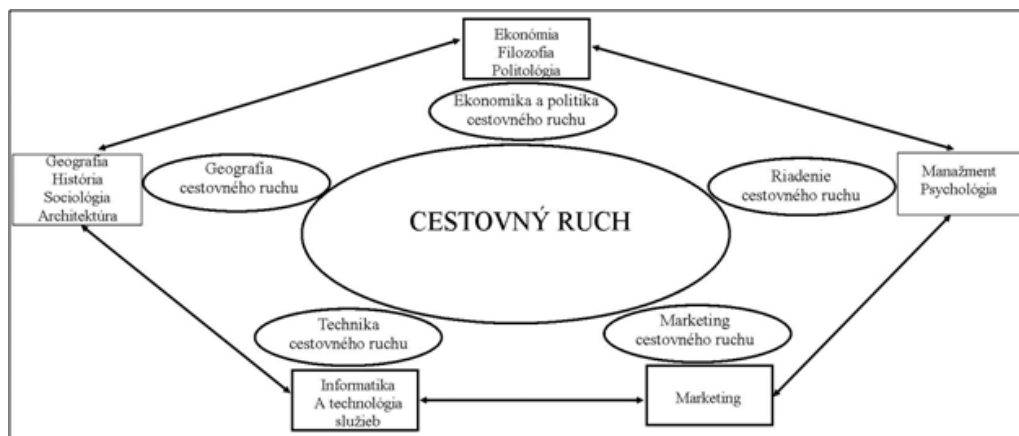
Obr. 159. Vývoj domácich návštevníkov medzi rokmi 1997-2013
Štatistický úrad SR (2014), upravené

ruchu je síce rovnomernejšie, no prvá trojka (Bratislavský, Tatranský, Liptovský región) ostáva nezmenená.

4.5.1 Cestovný ruch ako objekt štúdia

Dynamika vývoja cestovného ruchu sa ukazuje aj na akademickom poli, kde sa stal veľmi atraktívnym objektom štúdia pre viaceré disciplíny. Vďaka tejto popularite vychádzajúcej z veľkej šírky problematiky, trpí odbornou dezintegráciou a teoreticko-metodologickými nedostatkami. Z tohto pohľadu je dôležité koncipovať sumarizačné príspevky aj pre túto tému.

Teoretický základ väčšiny prác zaoberajúcich sa výskumom v oblasti cestovného ruchu spravidla zdôrazňujú dôležitosť „interdisciplinárneho prístupu“ (Stabler, Papatheodorou 2004, Tribe 1997 a i.). Ritchie (2009) hovorí o komplexnosti, ktorú sa snaží zachytiť celo-systémovým ponímaním a na cestovný ruch pozerá ako na „integrovateľný systém prvkov“. Takýto systém zasahuje množstvo vedných disciplín, a preto je mu venovaný priestor v rámci takých, akými sú geografia (Butler 2004, Gibson 2008, Vystoupil 2008), psychológia a sociológia (Kopšo, 1967), marketing (Kotler a kol. 2003), manažment (Pearce, 1992, Bieger, 1996), ekonómia (Holešinská, 2012, Vanhove, 2005) či politológia (Bieger, 2000). Na cestovný ruch teda môžeme pozeráť ako na množinu prvkov, ktorá je do značnej miery integrovaná (obr. 160). Musíme si však uvedomiť, že všetky parciálne systémy tejto množiny



Obr. 160. Postavenie cestovného ruchu ako objektu štúdia viacerých vedných disciplín

Holešinská (2012), upravené

sú navzájom závislé a pre ďalší vnútorný výskum sa môžu významným spôsobom dopĺňať (minimálne spolu súvisia, ak sa aj vzájomne nedopĺňajú).

Definovanie cestovného ruchu ako zložitého medziodborového systému, so sebou prináša v mnohých prípadoch tendenčné nasmerovanie v závislosti od pohľadu a preferencií, tej ktorej vednej disciplíny. Tieto úpravy sú determinované verifikovaním vlastného objektu výskumu pri problematike cestovného ruchu. Nosná línia alebo „tvar“ definície však musí byť všeobecná a etablovaná všetkými vednými disciplínami, ktoré sa cestovným ruchom zaoberajú. Podľa definície medzinárodnej organizácie UNWTO (2013) je cestovný ruch „komplexný jav, ktorý prebieha v určitom čase na určitom mieste a je definovaný ľudskou činnosťou.“ Konkrétnejšiu podobu definície cestovného ruchu ponúka Gnoth (2002), kde cestovný ruch predstavuje aktivitu ľudí, ktorí opustia miesto svojho trvalého bydliska na viac ako 24 hodín, za účelom zotrvať v destinácii cestovného ruchu a stráviť tam svoj voľný čas. O prierezovom charaktere cestovného ruchu existuje v odbornej verejnosti široká zhoda. Hamarnehová (2008) hovorí, že cestovný ruch sa „vo všeobecnosti dá pokladať za socioekonomický a priestorový jav, ktorý je objektom záujmu rôznych vied ako ekonómie, sociológie, geografie, medicíny, psychológie, pedagogiky či urbanizmu. Preto aj z pohľadu výskumu cestovného ruchu sa uplatňuje viacsmerový alebo interdisciplinárny prístup.“ Cestovný ruch je socioekonomický proces prebiehajúci v priestore a čase, kde v určitom regióne (destinácií) a v určitom okamžiku dochádza k vzájomnej interakcii medzi ľuďmi (účastníkmi cestovného ruchu), ktorí predstavujú na jednej strane dopyt (návštevníci) a na druhej strane ponuku (poskytovatelia) cestovného ruchu (Holešínská, 2012). Z priestorového hľadiska, ako tvrdí Plesník (2008), je potrebné vnímať cestovný ruch ako globálny fenomén. Pri detailnejšom pohľade aj výskume je dôležité kladenie dôrazu na jednotlivé aktivity, na ktoré sa viaže. Gúčík (2001) z tohto pohľadu definuje cestovný ruch ako „súbor činností, zameraných na uspokojovanie potrieb súvisiacich s cestovaním a pobytom osôb mimo miesta trvalého bydliska a zvyčajne vo voľnom čase. Ich cieľom je odpočinok, poznávanie, rozptýlenie a zábava, kultúrne a športové vyžitie, služobné cesty, t. j. získanie komplexného zážitku.“

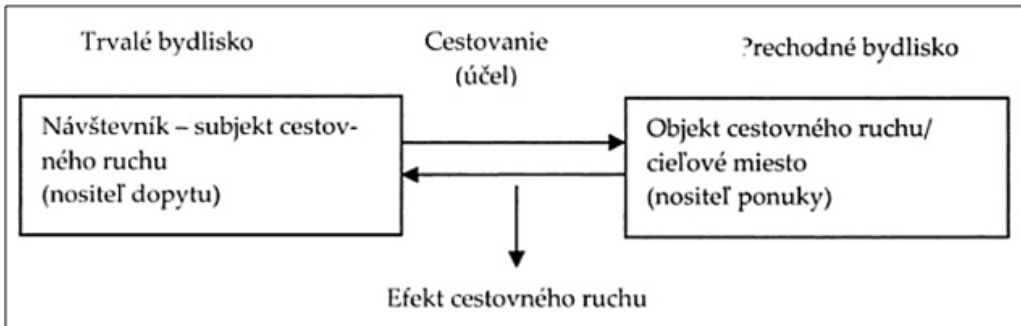
V ekonomicky zameraných definíciách cestovného ruchu autori poukazujú najmä na jeho ekonomický dopad, ktorý je spojený hlavne s odchodom účastníka z miesta trvalého bydliska (a teda mechanickým pohybom) a jeho spotrebou v mieste prechodného bydliska – uskutočňovania cestovného ruchu. Tá zásadným spôsobom ovplyvňuje prísun financií do miesta uskutočňovania. Dôležitým poznatkom je, že aj ekonómovia vo svojich definíci-

ciách zohľadňujú jeho geografický alebo priestorový aspekt. Podľa Sládeka (1963) je „cestovný ruch masový a prevažne i systematicky sa opakujúci jav, v rámci ktorého sa cestujúci na navštívených miestach zdržuje prechodne ako spotrebiteľ. Za návštevníka sa pokladá osoba, ktorá pricestovala na prijímacie miesto cestovného ruchu a ktorá sa tam zdržuje len ako spotrebiteľ na prechodný čas“.

Mnohí autori na poli geografických výskumov (Čuka 2011, Hall, Page 2009, Lew 2001, Vystoupil 1981, Mariot 1983, a i.) sa pri definícii termínu cestovný ruch zhodujú v jeho zložitosti a hovoria o ťažkostiach pri presnej definícii tohto pojmu. Podľa Čuku (2011) „je jeho symbolika viacvýznamová, viacznačná a pomenúva nie jav či jednoduchý proces, ale globálny fenomén.“ Mariot (1983) hovorí, že na nejednotnú formuláciu definície cestovného ruchu vplýva mnohotvárnosť jeho foriem. Táto mnohotvárnosť sťažuje možnosť vytvoriť všeobecnú a všestranne vyčerpávajúcu definíciu. Všetci autori sa zhodujú v tom, že cestovný ruch je mnohotvárný, podľa Čuku (2011) v súčasnosti už „globálny fenomén“. Z toho jasne vyplýva akcelerácia jeho významu pre súčasnosť i budúcnosť. Plesník (2008) dokonca tvrdí, že „cestovný ruch je fenomén, ktorý sa považuje za jedno z najperspektívnejších odvetví hospodárskej činnosti človeka“.

Hall a Page (2009) argumentujú, že geografi sa pri definícii pojmu cestovný ruch zameriavajú na priestor, doslova „miesto“ a životné prostredie. Aj definície od Butlera (2004), Mariota (1983), Vystoupila (1981) a i. upozorňujú na priestor, kde sa odohráva. Mariot (1983) hovorí, že „cestovný ruch je spoločenskou aktivitou, ktorá podmieňuje premiestňovanie obyvateľstva do častí krajinnej sféry, charakterizovaných interakciami krajinných prvkov, schopnými vyvolať dočasnú zmenu miesta pobytu.“ Súčasne však hovorí, že „jestvovanie vzájomne pospájaných podnetov pre mimoriadny rozvoj cestovného ruchu vplýva na mnohotvárnosť foriem jeho výskytu, čo sťažuje možnosti vytvoriť všeobecnú a všestranne vyčerpávajúcu definíciu cestovného ruchu.“ Vystoupil (1981) hovorí o cestovnom ruchu ako o „významnom spoločensko-ekonomickom fenoméne, so značnou intenzitou a priestorovým rozhľadom s rovnocenným postavením s takými prvkami ľudskej činnosti ako je práca, bývanie a z nich vyplývajúci pohyb obyvateľstva“. Čuka (2011) chápe cestovný ruch ako „dočasný pobyt mimo miesta trvalého bydliska za účelom obnovy duševných a fyzických zdrojov človeka alebo za účelom napĺňania jeho duševných a telesných potrieb s podmienkou, že pobyt nie je spojený so získavaním finančných prostriedkov a je v súlade s morálnymi a etickými hodnotami“. Potreba premiestňovania sa v priestore za určitou spoločenskou, kultúrnou, príp. inou činnosťou, je podmienená

viacerými faktormi. Tieto sú do značnej miery podmienkou pre vznik cestovného ruchu. Hlavné dôvody jeho vzniku vidí Vystoupil (1981) v skrátaní týždenného pracovného cyklu na 5 dní, urbanizácii a industrializácii, vedecko-technickom rozvoji, ktorý prináša lepšiu organizáciu spoločnosti (no zároveň svojou jednotvárnosťou zaťažuje človeka po psychickej stránke), ďalej vo vyšších príjmoch a možnostiach variability obyvateľstva.



Obr. 161. Schematické znázornenie cestovného ruchu z pohľadu pohybu
Gúčik (2010) - upravené

Definície etablované v rámci geografickej školy zdôrazňujú zmenu priestoru (z miesta trvalého bydliska na miesto uskutočňovania cestovného ruchu). Pri tomto priestore si geografické výskumy následne všimajú najmä jeho potenciál, vzdialenosť od trvalého bydliska, čas, ktorý v ňom návštevníci trávajú, priestorové správanie turistov a pod. (obr. 161).

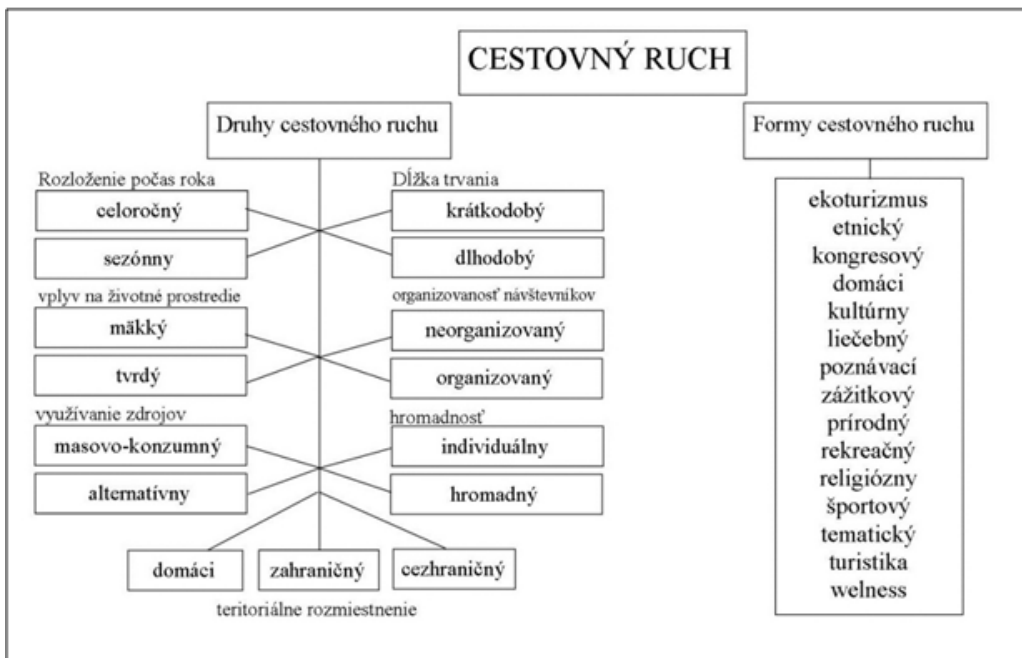
Pre potreby geografického výskumu cestovného ruchu je nemenej dôležitý pojem geografia cestovného ruchu. Pri štúdiu priestorovosti ako nosného aspektu je pojem cestovný ruch veľmi obmedzujúci. Ritchie (2009), Hudman, Jackson (2003) a i. hovoria o geografii cestovného ruchu ako o jednej z najmladších geografických disciplín. Uvedomujú si jej rýchly vývoj a „akceleráciu“ v čase a priestore a formulujú názory na jej budúcnosť – najmä vo vzťahu k jeho manažmentu. Crouch (1999) podáva príklady geografických výskumov v oblasti cestovného ruchu, ktoré zdôrazňujú jeho väzbu na priestor. Následne formulujú závery, ktoré upozorňujú na to, aby ostatné vedné disciplíny pri plánovaní rozvoja a formulácii zákonitostí cestovného ruchu zohľadňovali ich priestorovosť. Mariot (1983) vidí postavenie geografie cestovného ruchu vo vednej špecializácii, ktorá kladie dôraz na štúdium jeho teritoriálnych aspektov v úzkej nadväznosti na krajinu. Tým je podľa neho určená opodstatnenosť i špecifickosť geografických výskumov, lebo tieto aspekty si ako ťažisko predmetu štúdia nestavajú žiadnu inú vednú špecializáciu orientovanú na výskum cestovného ruchu. Podľa Vystoupi-

la (2011) je geografia cestovného ruchu „odbor zaoberajúci sa štúdiom zákonitostí priestorových vzťahov medzi cestovným ruchom a rekreáciou na jednej a krajinnou sférou na strane druhej, zákonitosťami a faktickým rozmiestnením cestovného ruchu v oblastiach rôznej priestorovej hierarchie, ďalej štúdiom lokalizačným, selektívnym a realizačným faktorov a podmienok rozvoja cestovného ruchu.“ Geografia cestovného ruchu sa tiež zaoberá analýzou vplyvu cestovného ruchu na zmeny v štruktúre a rozmiestnení hospodárstva v oblasti jeho realizácie, vyhodnocuje oblasti z hľadiska možných a vhodných foriem cestovného ruchu s ohľadom na prírodné, kultúrne, spoločenské podmienky, ochranu životného prostredia a ekonomický rozvoj (Vystoupil, 2011).

„Koncept geografie cestovného ruchu“, (ako paradigmu v kontexte s cestovným ruchom) uvádzaný Matlovičom (2006) rozvíja Čuka (2011) o nový termín - tzv. „nová geografia“, ktorý definuje v troch základných rovinách. Prvou rovinou je doplnenie a rozvinutie pôvodnej funkčno-chorologickej paradigmy Mariota (1983). Druhou je zdôraznenie interdisciplinárneho charakteru vývoja teórie a metodológie geografie, vrátane geografie cestovného ruchu a jej posilňovanie v povedomí širšieho bádateľského publika. Treťou je nový teoreticko-metodologický prístup ku kvalitatívnym metódam výskumu. Z pohľadu nového konceptu môžeme cestovný ruch chápať nie len vo vzťahu ku geografickému priestoru. Takto vytvorený koncept môže z pohľadu geografie riešiť témy, ktorými sú napr. produkt cestovného ruchu, destinačný manažment v území, inovácie a pod. Pri takomto spôsobe výskumu však musíme zvoliť vhodné kvalitatívne metódy. Takto vzniknuté koncepty môžeme následne podľa Čuku (2011) deliť na funkcionálne, pozitivistické, jednoduché popisné, naturocentrické a antropocentrické.

Cestovný ruch môžeme vnútorne diferencovať podľa druhu a formy (obr. 162). Formulácia druhu je akosi „syntézou“ prípadne dohodou (či už formálnou, alebo neformálnou) medzi tvrdeniami autorov ako Vystoupil, Šauer a kol. (2011), Gibson (2008), Butler (2004), Zelenka, Pásková (2002) a i., ktorí sa zhodujú na jednotnej definícii druhu podľa kritéria „javového priebehu“. Podľa Vystoupila a kol. (2011) je „pre druh cestovného ruchu určujúcim kľúčovým kritériom jeho „javový priebeh“ a spôsob realizácie v závislosti na geografických, ekonomických, spoločenských a iných podmienok. Toto všeobecné kritérium sa ďalej delí podľa objektívnych faktorov (priestorových, časových, sociálnych a demografických a vplyvu cestovného

ruchu).“ Takéto delenie na druhy pomôže kategorizovať a definovať jeho geografické, ekonomické, sociologické a i. aspekty.



Obr. 162. Druhy a formy cestovného ruchu

Zelenka, Pásková (2002) - upravené

Konkrétne väzby cestovného ruchu na krajinu následne podmieňujú vznik rôznych „foriem prejavu prítomnosti cestovného ruchu v krajine“ (Mariot, 1983). V priestore bývalého Československa sa veľmi etablovala kategorizácia foriem vytvorená Mariotom (1983). Tá poukazuje najmä na aktivity, ktoré sa v priestore uskutočňujú. Takto bolo v 80.tych rokoch všeobecne zaužívané delenie na základné formy, ktorými sú odpočinkový, zamestnanecký a iné formy cestovného ruchu. V prácach od Croucha (1999), Lewa (2001), Butlera (2004) a i., je pre definíciu formy cestovného ruchu dôležitá ich motivácia a teda „dôvod“ účasti. Veľmi podobne argumentujú aj Zelenka, Pásková (2002), Vystoupil, Šauer a kol. (2011), Franke a kol. (2012) a i. Všetci sa zhodujú na tom, že pre určenie formy cestovného ruchu je kľúčovým kritériom motivácia návštevníka (obr. 162). Základnými motiváciami sú teda najmä odpočinok, poznávanie prostredia a kontakt s ľuďmi. Na základe tohto kritéria vymedzujú základné formy cestovného ruchu - rekreačný, pobytový, kúpeľný, lovecký, poznávací a i. Stotožníme sa s prístupmi pre definície druhov a foriem cestovného ruchu v zmysle Croucha (1999), Zelenku, Páskovej (2002), Butlera (2004), Vystoupila a kol. (2011) a

Frankeho a kol. (2012) a i. Pre delenie cestovného ruchu podľa druhu bude pre nás zásadným faktorom „javový priebeh“, pre určenie formy to bude motivácia návštevníka (obr. 162).

Cestovný ruch vďaka svojej multidisciplinárnej povahe dopláca na slabšiu úroveň medziodborovej spolupráce. Tento nedostatok sa najviditeľnejšie prejavuje v nedopracovanej, široko akceptovateľnej teoreticko-metodologickej báze. Na druhej strane, identifikovanie cestovného ruchu ako vlastného objektu štúdia vo viacerých odboroch, vytvára nové výskumné a rozvojové perspektívy a produkuje veľké množstvo aplikovaných štúdií.

4.5.2 Vývoj organizačno-inštitucionálneho usporiadania a legislatívy cestovného ruchu na Slovensku po roku 1989

Organizovaný (konceptný) rozvoj cestovného ruchu stojí na dvoch nosných pilieroch, ktorými sú legislatívne a inštitucionálne zabezpečenie. Tieto ho zásadným spôsobom ovplyvňujú a spoluvytvárajú organizačný systém. Obidva spomenuté piliere prešli po roku 1989 výraznými transformačnými zmenami. Zmeny boli podmienené diametrálne odlišným charakterom dovtedajšieho cestovného ruchu. Dominujúci viazaný cestovný ruch (t.j. viazaný na podmienky a výber) reprezentovaný podnikovými dovolenkami sa vyznačoval výraznou jednoznačnosťou v inštitucionálnom a organizačnom zabezpečení. V podmienkach plánovaného hospodárstva bol vlastníkom takmer celej infraštruktúry cestovného ruchu štát a akýkoľvek jeho rozvoj bol centrálny riadený. Prechod na trhové hospodárstvo, procesy privatizácie a z časti aj reštitúcie vytvorili v cestovnom ruchu na území Slovenska významného aktéra – súkromný sektor. Zmenou prešiel aj verejný sektor, vďaka postupnej decentralizácii prechádzalo čoraz viac kompetencií na samosprávu, pričom tento proces sa dotkol aj prechodu štátneho majetku na samosprávu. V novovzniknutých spoločensko-hospodárskych podmienkach bola zásadnou zmenou pre rozvoj cestovného ruchu existencia konkurenčného prostredia a diverzifikácia aktérov. Vývoj organizovaného (konceptného) rozvoja však dlhodobo zaostával, respektíve trpel nejednoznačnosťou, čoho výsledkom bola živelnosť v celom rozvoji cestovného ruchu na území Slovenska. Tá sa prejavovala v absencii spolupráce regionálnych aktérov.

Legislatívne zabezpečenie cestovného ruchu

V období po roku 1993 dochádza z pohľadu legislatívneho zabezpečenia cestovného ruchu na Slovensku k mnohým výrazným zmenám. Prvým vý-

znamným medzníkom je začiatok transformácie verejnej správy a prechod mnohých kompetencií zo štátnej správy na samosprávy. Pre fungovanie cestovného ruchu je prvým zásadným krokom prijatie Zákona 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej správy z roku 1996. V ňom zákonodarná moc od transformačných zmien prvýkrát definuje kompetencie v oblasti cestovného ruchu na okresných a krajských úradoch. V takomto vnímaní bol cestovný ruch zaradený do pôsobnosti odboru „regionálneho rozvoja a iných odvetvových vzťahov“. Na krajských úradoch sa na základe tohto zákona mali na úseku cestovného ruchu vypracovávať zámery jeho rozvoja, zastupovať a podporovať záujmy a koordinovať iniciatívy cestovného ruchu. Krajské úrady spolupracovali s odborovou sekciou cestového ruchu na Ministerstve hospodárstva Slovenskej republiky. Okresné a krajské úrady získali kompetencie na tvorbu vlastného programu a vízie. Podľa Gúčika (2010) však „prax ukázala, že išlo len o prechodné obdobie, v ktorom si orgány štátnej správy ani dostatočne neosvojili úlohy na úseku cestovného ruchu“. Príčiny tohto stavu možno hľadať v kvalitatívne aj kvantitatívne slabom personálnom zabezpečení. Agenda cestovného ruchu bola doslova pridelená na samosprávy, ktoré vo väčšine prípadov nedisponovali adekvátnou odbornou spôsobilosťou. Rozvoj cestovného ruchu sa dá robiť byrokratickým spôsobom založeným na legislatívnych normách len vo veľmi obmedzenej miere, na rozdiel od prevažnej väčšiny samosprávnej agendy, čo bol jeden z dôvodov stagnácie rozvoja. K objektívnym príčinám je možné priradiť nezabezpečené financovanie rozvoja. Cestovný ruch bol v tomto období vnímaný ako veľmi perspektívne a vysoko produktívne odvetvie, no s minimálnymi investičnými potrebami.

Určitú formu aktualizácie a doplnenia fungovania cestovného ruchu prináša Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností orgánov štátnej správy na obce a samosprávne kraje. Takto sa dostali niektoré z kompetencií na mestské, obecné a krajské úrady. V oblasti cestovného ruchu týmto zákonom obec získala kompetencie v zmysle „vypracovania programov cestovného ruchu a koordináciách spolupráce právnických osôb vo veciach cestovného ruchu.“ Prechod a implementácia niektorých kompetencií obce v oblasti cestovného ruchu je v tomto kontexte dovriešená Zákonom č. 453./2001 Z. z. o obecnom zriadení. Od prijatia týchto zákonov je obec zodpovedná a rozhoduje vo veciach v oblasti marketingu, manažmentu a financovania cestovného ruchu na vlastnom území. Hlavný problém pre potenciálne rozvojové formy spočívajú v tom, že zákonom sú obci pridelené kompetencie na tvorbu marketingu a pod. Aj v tomto prípade však zákon nijakým spôsobom nedefinuje možnosti financovania takýchto zámerov. Z

tohto dôvodu ostávajú možnosti, ktorými tak obce disponujú zväčša vo forme projektov a zámerov a ich samotná realizácia sa často odkladá.

Zmena v podobe legislatívy prichádza s prijatím Zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (pôvodne Zákona č 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja). Oba hovoria o podpore regionálneho rozvoja, ktorý je zameraný (o. i.) aj na rozvoj cestovného ruchu. Ten je garantovaný a zabezpečovaný na obecnej i regionálnej úrovni a o prípadné finančné dotácie tak môžu žiadať spolu s obecnými úradmi či regionálnymi samosprávami aj občianske združenia, neziskové organizácie či súkromný sektor. Zákon tiež hovorí o hlavných cieľoch podpory regionálneho rozvoja, spôsoboch financovania a základných koncepčných dokumentoch, ktoré podporu rozvoja garantujú. Proces zmien v cestovnom ruchu zahrnutý v zákonoch 503/2001 a 539/2008 bol do značnej miery vyvolaný implementáciou politiky Európskej únie v procese uzatvárania jednotlivých predvstupových kapitol a celého integračného procesu. Na základe tejto zmeny sa mohli spomenutí aktéri uchádzať o nenávratné finančné prostriedky z predvstupových a postupových prostriedkov zdrojov Európskej únie.

Zásadný prelom v oblasti rozvoja cestovného ruchu v legislatívnom zabezpečení prichádza s prijatím Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Zákon čiastočne definuje jeho podporu v Slovenskej republike, práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pôsobiacich v cestovnom ruchu, tvorbu koncepčných dokumentov a financovanie jeho rozvoja. Ponúka možnosť rozšírenia inštitucionálneho zabezpečenia cestovného ruchu (prostredníctvom vzniku a tvorby krajských a oblastných organizácií cestovného ruchu). Podľa Juricu (2013) „práve pri zakladaní týchto organizácií je potrebná koordinácia ich vzniku a spolupráca samosprávnych krajov s obcami a podnikateľmi pri ich činnosti. Zo zákona vyplýva možnosť založenia krajských organizácií cestovného ruchu ako aj ich financovanie zo strany samosprávnych krajov a oblastných organizácií cestovného ruchu, ktoré budú zase financované zo strany obcí ako aj ďalších subjektov.“ Je zostavený do 32 paragrafov, z ktorých najdôležitejšími sú tie venované definícií pôsobnosti právnických osôb, ministerstva, vyšších územných celkov (VÚC) a miest a obcí. Rovnako je v ňom podľa Juricu (2013) „venovaná pozornosť agentúram cestovného ruchu, spôsobu zakladania krajských a oblastných organizácií. Sú v ňom definované práva a povinnosti jednotlivých subjektov pôsobiacich v oblasti cestovného ruchu, spôsoby a požiadavky na ich vznik, zánik. Zákon rieši otázky financovania, organizačnej štruktúry, pôsobnosť organizácií a pod.“ Tento zákon má však aj svojich kritikov. Podľa Holešinskej (2012) je „Slovenský zákon o podpore cestovného ruchu dosť obsiahly a

ťažkopádny.“ Autorka ďalej hovorí, že „sa snaží ucelene postihnúť niekoľko problémových oblastí cestovného ruchu, avšak v konečnom dôsledku sú niektoré časti nie úplne jasne a jednoznačne upravené“.

Inštitucionálne zabezpečenie cestovného ruchu

Na najvyššej medzinárodnej úrovni patrí z pohľadu inštitucionálneho zabezpečenia pod gesciu medzinárodnej organizácie s názvom World Tourism Organization (UNWTO). Svetová organizácia sa podľa UNWTO (2013) definuje ako „agentúra zodpovedná za presadzovanie zodpovedného, všeobecného, prístupného a udržateľného rozvoja cestovného ruchu.“ Snaží sa o podporu cestovného ruchu ako o „jednu z hnacích síl hospodárskeho rastu“, začlenenia rozvoja a udržateľnosti životného prostredia. Rovnako podľa (UNWTO, 2013) „podporuje udržiavanie Globálneho etického kódexu cestovného ruchu a snaží sa o znižovanie chudoby a podporu trvaloudržateľného rozvoja.“ Organizácia združuje 156 krajín, 6 pridružených členov a viac než 400 pridružených členov zastupujúcich súkromný sektor, vzdelávacie inštitúcie, združenia cestovného ruchu, miestne orgány a pod. Slovensko sa stalo súčasťou tejto organizácie 1. 1. 1993.

Podľa Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu zabezpečujú plnenie v cestovnom ruchu na území Slovenska v súčasnosti:

- a) Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (MDVaRR SR),
- b) vyššie územné celky (VÚC),
- c) obce,
- d) príspevková organizácia zriadená ministerstvom (POZM),
- e) krajské organizácie cestovného ruchu (KOCCR),
- f) oblastné organizácie cestovného ruchu (OOCR).

Najdôležitejším orgánom je na národnej úrovni MDVaRR SR, konkrétne sekcia cestovný ruch. Jej kompetenciami je podľa ministerstva SR (2013) „vytváranie podmienok pre rozvoj cestovného ruchu ako štátnej priority, vypracúvanie, implementácia a monitorovanie štátnej politiky rozvoja cestovného ruchu, vypracúvanie národnej koncepcie rozvoja cestovného ruchu, zabezpečenie potrebných stimulov a pomoc pri investíciách do cestovného ruchu, podieľanie sa na tvorbe systému štatistických informácií o cestovnom ruchu, spracúvanie komplexných štatistických údajov o vývoji cestovného ruchu v Slovenskej republike, správa Registra krajských a oblastných organizácií cestovného ruchu, a i “.

Druhou inštitúciou na národnej úrovni je Slovenská agentúra pre cestovný ruch (SACR). Tá je štátnou príspevkovou organizáciou, ktorá je špecializovaná na marketing a štátnu propagáciu cestovného ruchu Slovenskej republiky. Vykonáva marketing cestovného ruchu na celoštátnej úrovni, poskytuje informácie o možnostiach cestovného ruchu na Slovensku, propaguje Slovensko ako cieľovú krajinu cestovného ruchu, prispieva k tvorbe pozitívneho obrazu Slovenska v zahraničí a podporuje predaj produktov cestovného ruchu Slovenskej republiky. SACR je oprávnená vykonávať oficiálne zastúpenia v zahraničí a vytvárať detašované pracoviská v tuzemsku a v zahraničí (SACR, 2013).

Na regionálnej úrovni je agenda zabezpečujúca potreby cestovného ruchu pod gesciou krajských úradov jednotlivých VÚC. Na úroveň VÚC prešla Zákonom č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy. V zákone sa ďalej hovorí, že „úsek cestovného ruchu má najmä vypracúvať zámery rozvoja cestovného ruchu, zastupovať a podporovať jeho záujmy, koordinovať iniciatívy rôznych subjektov zainteresovaných na rozvoji cestovného ruchu.“ Postavenie cestovného ruchu v kompetenciách jednotlivých VÚC následne upravuje Zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý naň prenáša ďalšie kompetencie. Na väčšine úradov jednotlivých VÚC patria kompetencie v oblasti cestovného ruchu pod odbor kultúry a cestovného ruchu, prípadne regionálneho rozvoja (tab. 43).

Tab. 43. Odbory zaoberajúce sa cestovným ruchom na VÚC v SR k 31. máju 2014

VÚC	odbor (prípadne oddelenie, komisia)
Bratislava	Odbor cestovného ruchu a kultúry
Trnava	Odbor podpory podnikania a cestovného ruchu
Nitra	Odbor zahraničných vzťahov a cestovného ruchu
Trenčín	Odbor medzinárodnej spolupráce a cestovného ruchu
Žilina	Odbor kultúry a cestovného ruchu
Banská Bystrica	Odbor regionálneho rozvoja (oddelenie cestovného ruchu)
Prešov	Odbor regionálneho rozvoja (komisia reg. rozvoja a cest. ruchu)
Košice	Odbor kultúry a cestovného ruchu

Kasagrandá (2014)

Podľa Gúčika (2010) na lokálnej úrovni „obce a mestá riadia svoje záležitosti samostatne a v súlade s tým hospodária aj so svojím majetkom. Môžu zakladať podniky a inštitúcie, samostatne podnikáť a zúčastňovať sa podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb. Tam, kde sú podmienky

pre efektívny rozvoj cestovného ruchu, by mal na obecnom/mestskom úrade existovať aj referát pre cestovný ruch“. Podľa Zákona č. 453./2001 Z. z. o obecnom zriadení majú obce možnosť vytvárať združenia obcí, ktoré môžu následne podnikáť ako právnické osoby. Takýmto spôsobom môžu vzniknúť iniciatívne združenia vo formách ako mikroregióny, MAS a iné. Ich predmetom činnosti môže byť o. i. aj cestovný ruch.

K pracoviskám, ktoré podporujú cestovný ruch patria tiež (mimo akademické pracoviská a systém podpory z verejnej správy) turistické informačné centrá (TIC), miestne akčné skupiny (MAS), mikroregióny a klastrové iniciatívy (klastre). TIC Slovenska sú prepojené prostredníctvom Asociácie informačných centier Slovenska (AICES). Na území SR na začiatku roka 2014 pôsobilo 58 turistických informačných centier. Najviac ich je v Banskobystrickom (12), Žilinskom (10) a Prešovskom kraji (8). Hlavným predmetom činnosti AICES (2014) je podľa základných stanov organizácie „chrániť práva a oprávnené záujmy členov Asociácie, podporovať činnosť svojich členov v záujme propagácie Slovenskej republiky najmä v oblasti cestovného ruchu, spolupracovať s orgánmi štátnej správy a samosprávy, fyzickými a právnickými osobami doma i v zahraničí v oblasti informácií a cestovného ruchu, vykonávať dohľad nad úrovňou poskytovaných základných informačných služieb Asociácie a podporovať jej rast a koordinovať činnosť členov Asociácie najmä v oblasti vzájomnej výmeny informácií.“

Mikroregionálne združenia (Mikroregióny) - predstavujú iniciatívu, dominantne pochádzajúcu z prostredia obcí za účelom prehĺbenia ich vzájomnej spolupráce a efektívnejšieho komunálneho riadenia. Z pohľadu geografie podľa Bašovský, Lauko (1990) predstavujú mikroregióny „územné celky, v ktorých sú najviac uzatvorené regionálne procesy, najmä dochádzka za prácou a službami. Dosahujú najvyšší stupeň integrity“. Zámerom vzniku mikroregionálneho združenia bol rozvoj ako taký a agenda rozvoja cestovného ruchu minimálne po formálnej stránke figurovala vo všetkých registrovaných združeniach. Slovenská legislatíva nemá jednoznačne zadefinovaný termín mikroregionálne združenie (mikroregión) a teda nie sú dopracované ani práva a povinnosti týchto subjektov. Združenie mohlo byť zaregistrované dvomi spôsobmi, buď na Ministerstve vnútra ako občianske združenie, alebo na krajskom úrade v registri záujmových združení právnických osôb. Impulzom vzniku bolo spontánne rozhodnutie obcí, chopiť sa vlastného rozvoja, respektíve združenia vznikali ako reakcia na nečinnosť štátnych orgánov. Éra mikroregionálnych združení by sa dala časovo vymedziť na desaťročné trvanie od polovice deväťdesiatych rokov približne do roku 2005, kedy sa aktivity mikroregiónov minimalizovali. Útlm bol spôsobený

viacerými faktormi, no hlavne vznikom nových právnych foriem regionálnej spolupráce. V lepšom prípade sa transformovali práve na ne. V roku 2004 bolo na ministerstve vnútra registrovaných 219 mikroregionálnych združení (tab 44).

Systém financovania pozostával prevažne z členských príspevkov. Rozpočty boli veľmi limitované a nedokázali pokryť ani vlastné personálne fungovanie, nie to investičné stimuly potrebné do rozvoja cestovného ruchu. Vďaka tomu, mala činnosť mikroregionálnych združení na cestovný ruch len „kozmetický efekt“. Najväčším pozitívom tohto obdobia bol postupný posun ku konceptnejšiemu rozvoju a integračný proces regiónov cestovného ruchu.

Tab. 44. Odbory zaoberajúce sa cestovným ruchom na VÚC v SR k 31. máju 2014

Kraj	Počet mikro-regionálnych združení	Priemerný počet obcí (členov)	Max. počet obcí (členov)	Min. počet obcí (členov)
Bratislavský	6	8,3	12	5
Trnavský	11	11,0	37	3
Nitriansky	26	9,0	22	3
Trenčiansky	25	8,1	22	2
Žilinský	23	11,4	24	4
Banskobystrický	55	9,7	25	4
Prešovský	34	10,9	33	3
Košický	39	10,2	34	2

<http://www.sazp.sk/mikroregiony/>

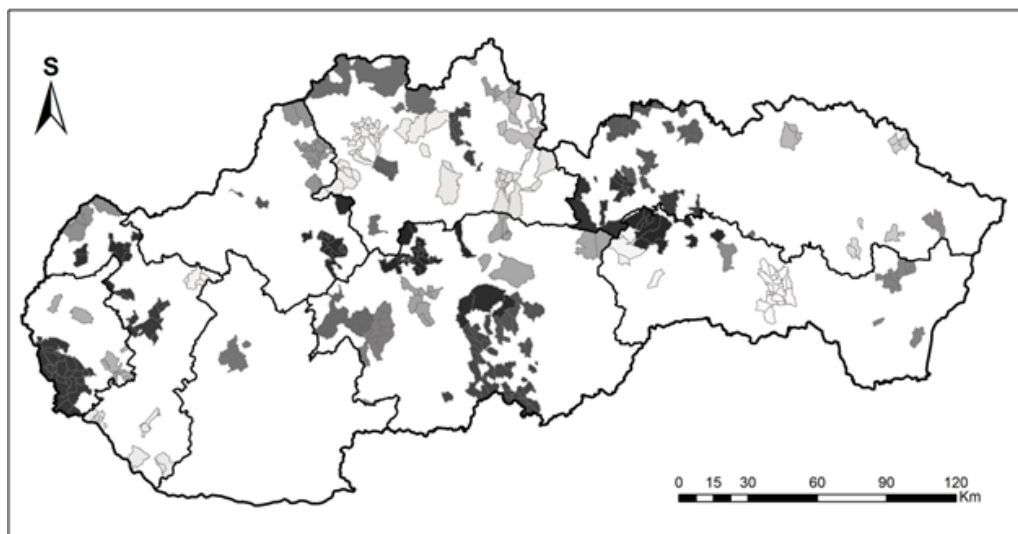
Miestne akčné skupiny (MAS) predstavujú verejno-súkromné partnerstvá, v ktorých majú svoje zastúpenie miestne komunity, podnikatelia, verejná správa, poľnohospodárske a lesnícke subjekty, mladí ľudia, ženy a iní dôležití aktéri na miestnej úrovni. Podmienkou je, aby zástupcovia súkromného sektora (vrátane mimovládnych organizácií) tvorili minimálne 50% partnerstva. Miestna akčná skupina vzniká ako neformálne partnerstvo kľúčových subjektov verejného a súkromného sektora, ktoré pôsobia v území. Partnerstvo je potrebné zaregistrovať ako občianske združenie (Zákon č. 83/1990 Zb.). Na území Slovenska v súčasnosti pôsobí 29 miestnych akčných skupín. Najviac ich je v Banskobystrickom, Nitrianskom a Trnavskom kraji (vo všetkých po päť). Takmer všetky sú združené o i. aj za účelom podpo-

ry cestovného ruchu, pričom päť z nich má charakter verejno-súkromného partnerstva.

V neposlednom rade nesmieme zabudnúť na klastrové iniciatívy (tzv. klastre), ktoré spolu s mikroregiónmi a MAS predstavujú tzv. iniciatívu „zdola - nahor“. To znamená, že tieto organizačné združenia vznikajú iniciatívou miestnych aktérov priamo v mieste. Tento spôsob organizácie a tvorby produktu cestovného ruchu v regióne je prevratový. Najmä z toho pohľadu, že miestni aktéri si uvedomujú, že iniciatíva musí vychádzať priamo z miesta uskutočňovania cestového ruchu a nie systémom „zhora-nadol“. Systém klastrovania verejného a súkromného sektora v našich podmienkach začína v roku 2008. Prvou takouto formou verejno-súkromného partnerstva bolo Združenie cestovného ruchu Balnea Cluster, ktorý oficiálne vznikol 6.6.2008. Podľa tohto vzoru vznikli na území Slovenska podľa Balog, Duman (2010) následne štyri klastre cestovného ruchu: Klaster Liptov (august 2008), Klaster cestovného ruchu Západné Slovensko (december 2008), Klaster Orava (jún 2009) a Klaster Turiec (august 2009). Vo vývoji inštitucionálneho vývoja predstavoval vznik klastrov cestovného ruchu dovedy najkomplexnejšiu formu. Integroval verejný a súkromný sektor za jednotným účelom rozvoja. Klastre cestovného ruchu boli po organizačnej stránke inšpirované modelmi DMO (destination management organisation) s vlastným personálnym obsadením. Svoju činnosť posunuli od obvyklej tvorby rozvojových dokumentov k reálnej finalizácii regionálneho produktu cestovného ruchu. K ich hlavnými činnosťami patrí tvorba internetového portálu, rezervačného systému ubytovania, realizácia marketingovej stratégie ako aj tvorba regionálnych kariet cestovného ruchu. Pri týchto klastroch sa naplno ukázal pozitívny efekt spolupráce verejného a súkromného sektora pri rozvoji. Napriek tomu majú klastre jeden významný nedostatok, nie sú oprávnení žiadatelia Štrukturálnych fondov EÚ a ich financovanie muselo byť zabezpečené z iných zdrojov, respektíve grantové získavali obce ako členovia klastrov.

Vzniknuté pozitívne interakcie medzi jednotlivými aktérmi cestovného ruchu boli základom pre vznik tzv. „PPP - privat-public-partnership“ alebo verejno-súkromného partnerstva. Postupom času sa všetkých päť klastrových združení transformovalo do „oblastných organizácií cestovného ruchu“. Na základe Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu sa takáto forma partnerstva nazýva „krajská“, respektíve „oblastná organizácia cestovného ruchu“. V lete 2014 pôsobilo na území Slovenska 32 oblastných a 4 krajské združenia. Prvou zaregistrovanou oblastnou organizáciou cestovného ruchu bol Región Banská Štiavnica 15.12.2012. Najviac obcí, patriacich do oblastných organizácií cestovného ruchu sa nachádza v Banskobystric-

kom (71 obcí), Žilinskom (53) a Prešovskom (45) VÚC. Nasleduje Trnavský (22), Trenčiansky (21), Košický (20) a Bratislavský (11) VÚC. Najmenšie zastúpenie má Nitrianský VÚC, kde len mesto Nitra je členom OOCR. (obr. 163). Na úrovni celého Slovenska platí, že takmer dve tretiny členov sú subjekty z privátneho sektora. Až šesť organizácií má ako člena len jednu obec: Bratislavská organizácia cestovného ruchu, Dudince, KOŠICE – Turizmus, Nitrianska organizácia cestovného ruchu, Trenčianske Teplice, OOCR „ŠARIŠ“ – Bardejov.



Obr. 163. Obce a mestá patriace do oblastných organizácií cestovného ruchu

Treba povedať, že až pri oblastných, respektíve krajských organizáciách cestovného ruchu, našiel inštitucionálny vývoj prienik s legislatívnym. Tieto subjekty sú oprávneným žiadateľom o dotáciu zo štrukturálnych fondov. Ak splnili všetky formálne náležitosti, mohli vo forme „Žiadosti o nenávratný finančný príspevok“ žiadať v programovom období 2007-2013 o dotácie z niektorého z fondov EÚ. Úspešnosť tohto modelu inštitucionálneho zabezpečenia cestovného ruchu závisí aj od stabilizovania financovania a personálneho obsadenia.

Členovia združení cestovného ruchu na rôznych hierarchických úrovniach nemajú snahu svoje členstvo rušiť, častokrát aj v prípade, ak je združenie nefunkčné. Dokonca nie je výnimkou ak mikroregionálne združenie alebo klaster cestovného ruchu je jedným z členov oblastnej organizácie cestovného ruchu. Táto duplicita má aj pragmatické dôvody, plynúce zo

spôsobu financovania, respektíve z uchádzania sa o finančné prostriedky z rôznych grantových schém. V iných prípadoch majú hlavne mikroregionálne združenia širšie pole pôsobnosti ako len cestovný ruch a práve prostredníctvom členstva v OOCR majú ambíciu naplňať vlastné rozvojové aktivity v cestovnom ruchu.

Je možné konštatovať, že trvalo takmer štvrté storočie, kým sa našla vhodná forma koncepcne rozvíjať regionálny cestovný ruch. Treba veriť, že v lokálnych aktéroch ostala schopnosť využiť vlastnú identitu na tvorbu originálneho a kreatívneho produktu.

Podakovanie

Vydanie tejto kapitoly bolo finančne podporené grantom VEGA č. 1/1143/12 s názvom „Regióny: vývoj, transformácia a regionálna diferenciácia“.