

UNIVERSITAS  
MATTHIAE BELII



# ACTA AERARII PUBLICI

**Ročník 17 - číslo 1 - 2020**

ACTA AERARII PUBLICI Ročník 17 - číslo 1 - 2020

## **Acta Aerarii Publici**

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.  
Adresa redakcie: Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica  
Telefón: 048/446 6317  
Hlavný redaktor: prof. Ing. Marta Orviská, PhD.  
Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

Cena: Nepredajné.  
Náklad: 100 výtlačkov.



ISSN 1336-8818



Vedecký časopis Ekonomickej fakulty  
Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

## ACTA AERARII PUBLICI

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici **Acta Aerarrii Publici** je zameraný na publikovanie pôvodných vedeckých prác, referátov a recenzií týkajúcich sa finančnej teórie a praxe. Prioritne je orientovaný na oblasti teórie financií, účtovníctva, bankovníctva, poisťovníctva, finančného manažmentu, verejných financií, informačných technológií, aplikácie matematiky a informatiky vo finančnictve. Príspevky musia zodpovedať oblastiam, na ktoré je časopis zameraný.

## ACTA AERARII PUBLICI

Scientific Journal published by the Faculty of Economics, Matej Bel University, Banská Bystrica, Slovakia

Acta Aerarrii Publici is the Scientific Journal published by the Faculty of Economics, Matej Bel University in Banská Bystrica. The Journal focuses on the publishing of original scientific papers and original reviews from financial theory and practice. The main focus of the Journal is on the areas of finance, accounting, banking, insurance, financial management, public finance, information technologies in finance, quantitative methods in finance. Submitted papers shall relate to these areas.

## Redakčná rada/Editorial Board

Hlavný redaktor/Editor in Chief

prof. Ing. Marta Orviská, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

Vedecký redaktor/Scientific editor

prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

Výkonný redaktor/ Executive editor

Ing. Ivan Sedliačik, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

## Členovia/Membership

prof. Ing. Bojka Hameríková, CSc., Vysoká škola regionálneho rozvoje a Bankovní inštitút – AMBIS, a.s., Praha

prof. Dr. Manfred J. Holler, Universität Hamburg, Nemecko

prof. Ing. Eva Horvátová, PhD., Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave

prof. Jerry O.Kuye, Ph.D., M.P.A., University of Pretoria, Južná Afrika

doc. Ing. Jozef Makúch, PhD., mim. prof., Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita, Bratislava

doc. JUDr. Ivan Malý, CSc., Ekonomicko-správni fakulta, Masarykova univerzita, Brno

prof. Ing. Hussam Musa, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc., Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita, Bratislava

prof. PhDr. František Ochrana, DrSc., Fakulta sociálnych vied, UK, Praha

prof. Galina Pankina, Higher School of Economics, Institute of State and Municipal Management of National Research University, Moscow, Ruská federácia

doc. Ing. Michal Šoltés, PhD., Ekonomická fakulta, Technická univerzita, Košice

†prof. Ing. Mária Uramová, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

doc. Ing. Leoš Vítek, PhD., Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze

Registračné číslo MK SR: EV 1815/08

Vychádza: 2 x ročne

IČO vydavateľa: 30 232 295

Sídlo vydavateľa: Národná ulica č. 12, 974 01 Banská Bystrica

Dátum vydania periodickej tlače: jún 2020

ISSN 1336-8818

Za jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú ich autori.

© Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Tajovského 10

## ACTA AERARII PUBLICI

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

## Pokyny pre prispievateľov

1. Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici **Acta Aerarrii Publici** je zameraný na publikovanie pôvodných vedeckých prác a referátov recenzií týkajúcich sa finančnej teórie a praxe. Prioritne je orientovaný na oblasti teórie financií, účtovníctva, bankovníctva, poisťovníctva, finančného manažmentu, informačných technológií, aplikácie matematiky a informatiky vo finančnictve. Príspevky musia zodpovedať oblastiam, na ktoré je časopis zameraný.
2. Uverejnenie príspevku podlieha schváleniu redakčnej rady po predchádzajúcom recenzovaní 1 – 2 recenzentmi, ktorých zabezpečuje redakcia. Recenzenti/lektori nepoznajú autora príspevku, lebo akékoľvek identifikačné údaje sú z textu odstránené. Lektori ostanú anonymní aj pre autora tzv. **double-blind referee process**.
3. Články prijímame v **slovenskom, českom alebo anglickom jazyku**. Vo všetkých jazykových mutáciách však musí byť kvalita pôvodného textu na veľmi dobrej úrovni a redakcia si vyhradzuje právo odmietnuť článok, ktorý toto kritérium nespĺňa. Pri príspevkoch v slovenskom jazyku, resp. českom jazyku požadujeme priložiť stručný abstrakt v anglickom jazyku.
4. **Príspevok by nemal presiahnuť 15 normovaných rukopisných strán** 30 riadkov na stránku, 60 úderov v riadku vrátane medzier, a to vrátane tabuliek, grafov, literatúry a anglického abstraktu. Rukopisy vypracujte v normalizovanej úprave vo formáte MS Word 6,0/95 a vyššie, typ písma Times New Roman, veľkosť písma 12, riadkovanie jednoduché. Podobu grafov je potrebné prispôsobiť formátu časopisu B5 a skutočnosti, že časopis je čierno-biely. Tabuľky predkladajte vo Worde, event. v Exceli. Okrem nadpisov a podnadpisov text nezvýrazňujte ani nepodčiarkujte.
5. Príspevky je potrebné doručiť do redakcie v dvoch vytláčených exemplároch a tiež v elektronickej verzii na diskete, prípadne zaslať e-mailom na adresu vedeckého redaktora.
6. Pri zasielaní príspevku, prosíme, uvádzajte všetky **nevyhnutné osobné údaje**, t. j. svoje celé meno, inštitúciu, v ktorej pôsobíte, a kontakty na Vás – telefón, fax, e-mail.
7. V citáciách využívajte **metódu prvého údaj a dátumu**. V texte sa uvedie v zátvorkách prvý údaj priezvisko autora a rok vydania citovaného dokumentu. V prípade potreby sa v zátvorkách uvedú za rokom aj čísla citovaných strán. Ak majú dva alebo niekoľko dokumentov ten istý prvý údaj a rovnaký rok, odlišia sa malými písmenami a, b, c a pod. za rokom vnútri zátvoriek. To isté sa urobí aj v zozname bibliografických odkazov. Jednotlivé položky v zozname bibliografických odkazov sa uvádzajú v abecednom poradí. Sú usporiadané podľa prvého prvku údaj, za ktorým nasleduje rok vydania dokumentu. Za ním v prípade potreby nasledujú malé písmená, ktorými sa odlišujú odkazy s rovnakým údajom a rokom vydania.
8. Zoznam bibliografických odkazov je potrebné uvádzať v súlade s normou ISO 690.
9. Zoznam bibliografických odkazov uvádzajte zoradený podľa abecedy od 1 po n.
10. Príspevok by mal obsahovať kategóriu publikačnej činnosti (Príloha č. 1 k smernici č. 13/2005-R).

UNIVERSITAS  
MATTHIAE BELII

# ACTA AERARII PUBLICI

**Ročník 17 - číslo 1 - 2020**

**Vedecký časopis Ekonomickej fakulty  
Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici**



**Recenzenti :**

**Reviewers:**

doc. Ing. Peter Krištofík, Ph.D.

Ing. Žaneta Lacová, PhD.

prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc.

prof. Ing. Marta Orviská, PhD.

doc. Ing. Markéta Šumpíková, Ph.D.

doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D.

**IN MEMORIAM - PROF. ING. MÁRIA URAMOVÁ, PHD.**  
( 7.7.1952 – 3.3.2020 )



S veľkým zármutkom sme prijali správu o tom, že nás počas svojho aktívneho pracovného života opustila naša drahá kolegyňa prof. Ing. Mária URAMOVÁ, PhD., dlhoročná členka redakčnej rady nášho vedeckého časopisu *Acta Aerarii Publici*.

Vysokoškolské štúdium druhého a tretieho stupňa absolvovala na Moskovskej štátnej univerzite M. V. Lomonosova. Od roku 1978 pôsobila na Ekonomickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a pracoviskách, ktoré predchádzali vzniku tejto fakulty. Na Ekonomickej fakulte UMB sa habilitovala (1997) aj inaugurovala (2006) v odbore “Odvetvové a prierezové ekonomiky”.

Aktívne prispievala k rozvoju a strategickému formovaniu Ekonomickej fakulty UMB v Banskej Bystrici s dosahom na rozvoj univerzitného vzdelávania na Slovensku i za jeho hranicami. Vedúcou Katedry ekonómie bola v rokoch 1993-2000, funkciu prodekanke pre vedeckovýskumnú činnosť EF UMB plnila v rokoch 2000 až 2006. V rokoch 2007 až 2010 viedla Ekonomickú fakultu UMB v Banskej Bystrici ako jej dekanke.

Svoju pedagogickú činnosť zabezpečovala s vysokou odbornosťou, ale aj s láskavosťou a pochopením pre nové myšlienky a inšpirácie. Vyučovala ekonomickú teóriu v troch stupňoch štúdia, na inžinierskom stupni štúdia garantovala študijný program „Teritoriálne štúdiá“, koordinovala spoluprácu s Universitè de Reims pri zabezpečovaní programu „Droit des collectivités territoriales“ pre frankofónnych študentov.

Mimoriadne úspechy dosiahla aj v rámci projektovej činnosti ako zodpovedná riešiteľka troch kontinuálnych projektov VEGA zameraných na skúmanie neplatenj práce a alokáciu času v domácnostiach (2011-2020). Vedením interdisciplinárnych tímov dokázala motivovať svojich kolegov k spoločnému úsiliu a vzájomnému rešpektu. Intenzívnu spoluprácu so zahraničnými partnermi z Poľska, Maďarska, Francúzska, Ruskej federácie a i. napomáhala posunúť do roviny medzinárodných projektov a svojou publikačnou činnosťou aktívne prispievala k naplňaniu ambiciózných cieľov týchto projektov.

V rámci medzinárodných aktivít svoju materskú inštitúciu reprezentovala na mimoriadne vysokej úrovni, s jej typickou eleganciou a gráciou. Vďaka získaniu medzinárodného uznania za svoju vedeckú činnosť sa v rokoch 2013-2016 stala šéfredaktorkou vedeckého časopisu „Economie a Management“, pôsobila ako

členka redakčných rád ďalších vedeckých časopisov a ako členka medzinárodných vedeckých výborov množstva medzinárodných vedeckých konferencií. Bola tiež veľmi aktívnou členkou medzinárodného výkonného výboru vedecko-výskumnej siete PGV – Pays du Groupe Vysegrad (Sieť krajín V4) so sídlom v Grenobli, členkou Vedeckých rád Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomickej fakulty Technickej Univerzity v Košiciach, Fakulty európskych štúdií a regionálneho rozvoja SPU v Nitre a Národohospodárskej fakulty EU v Bratislave. Každé vedecké stretnutie, každú vedeckú rozpravu, oživila múdrymi myšlienkami, diskretnými pripomienkami a jej vlastným láskavým humorom.

Za svoj intenzívny pracovný život sa prof. Ing. Márii Uramovej, PhD. podarilo veľa vecí, ale predovšetkým sa jej podarilo chápať a neúnavne podporovať všetkých tých, ktorých pri svojej práci stretávala. S jej nepochybniteľnou profesionálnou odbornosťou i ľudským prístupom bola a ostane výnimočnou osobnosťou slovenskej ekonomickej vedy, ktorá nám bude veľmi chýbať. Česť jej pamiatke.

*Žaneta Lacová, Marta Orviská*

## OBSAH

<b>Žaneta Lacová, Marta Orviská</b> In Memoriam - prof. Ing. Mária URAMOVÁ, PhD.....	3
---	---

### *Vedecké state*

<b>Ina Ďurčeková, Peter Pisár</b> Revízne postupy verejného obstarávania na Slovensku <i>Review process of public procurement in Slovakia.....</i>	6
--	---

<b>Eva Huculová</b> Proces HTA v európskom kontexte a limity realizovateľnosti HTA pre zdravotnícke zariadenia <i>HTA process in European context and HTA feasibility limits for medical devices ....</i>	20
---	----

<b>Michal Ištók, Michaela Vidiečanová</b> Využívanie zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia v medzinárodnom daňovom plánovaní slovenskými spoločnosťami <i>The use of double tax treaties in international tax planning by Slovak companies ...</i>	37
---	----

<b>Lea Šlampiaková, Jana Fendeková</b> Konvergencia kapitálovej štruktúry nefinančných podnikov v krajinách V4 <i>Convergence of capital structure of non-financial enterprises in V4 countries .....</i>	56
---	----

<b>Jana Štrangfeldová, Nikola Štefanišinová</b> Návrh ukazovateľov pre meranie výkonnosti v oblasti stredného školstva <i>Proposal of indicators for measuring performance in the field of secondary education.....</i>	68
---	----

### *Diskusia*

<b>Daša Belkovicsová</b> Daň z nehnuteľností ako významný zdroj financovania územnej samosprávy <i>Property tax as an important source of local government funding.....</i>	93
---	----

# REVÍZNE POSTUPY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU

## *REVIEW PROCESS OF PUBLIC PROCUREMENT IN SLOVAKIA*

**INA ĎURČEKOVÁ**

Ing. Ina Ďurčeková,

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: ina.durcekova@umb.sk

**PETER PISÁR**

doc. Ing. Peter Pisár, PhD.,

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: peter.pisar@umb.sk

### **Abstract**

*The paper deals with the public procurement and one of the ex-post transaction costs public procurement brings along – the cost of review process. The first instance of review process in Slovakia consists of interested party filing a complaint against a procuring authority and the Office for Public Procurement awarding a judgement in favor or against the procuring authority. The aim of the paper is to present the review process of public procurement in the EU with the focus on legal procedures in Slovakia and to illustrate the main causes and outcomes of public procurement reviews in Slovakia in 2017 and 2018. The paper also touches on some other aspects of public procurement review process, such as the estimated value of reviewed contracts and the length of review process.*

**Key words:** public procurement, review process, complaints, Office for Public Procurement, transaction costs.

**JEL Classification:** D02, D73, H57, L51.

### **ÚVOD**

Verejné obstarávanie je procesom, s ktorým sa stretáva každá verejná organizácia, ktorá si potrebuje zaobstarať určitý statok alebo službu. Mnohí

autori sa zaoberajú efektívnosťou verejného obstarávania (Grega et al., 2019), či faktormi, ktoré vplývajú na cenu verejného obstarávania (Hanák, Muchová, 2015; Grega, Nemeč, 2015). Rovnako je však potrebné venovať sa aj transakčným nákladom, ktoré zo zapojenia do verejného obstarávania plynú pre ako súkromný, tak aj verejný sektor. Teória transakčných nákladov má korene v 40. rokoch 20. storočia (Coase, 1937), avšak v oblasti verejného obstarávania táto problematika nie je dostatočne preskúmaná. V podmienkach Českej republiky a Slovenska sa problematikou transakčných nákladov v oblasti verejného obstarávania zaoberajú napr. Jurčík (2014) alebo Pavel (2018). Transakčné náklady môžu mať dve podoby: náklady ex-ante a ex-post (Arrunada, Manzanares, 2015). Medzi ex-post transakčné náklady v oblasti verejného obstarávania patria aj náklady, ktoré pre navrhovateľa, ako aj pre verejného obstarávateľa, vznikajú pri revíznom a námietkovom procese verejného obstarávania (Šumpíková, et al., 2016).

Hlavným cieľom revízneho systému v oblasti verejného obstarávania je presadzovanie praktického uplatňovania právnych predpisov tak, aby bola zabezpečená náprava porušení týchto predpisov a úmyselných alebo neúmyselných chýb verejných obstarávateľov. Existencia dobre fungujúceho námietkového systému je v záujme všetkých zúčastnených strán – ekonomických subjektov a verejných obstarávateľov ako aj všeobecnej verejnosti (OECD, 2016). S týmto tvrdením súhlasí aj Skupina svetovej banky, ktorá vo svojej správe tvrdí, že existencia dobrého námietkového mechanizmu sa stala kľúčovým elementom každej reformy verejného obstarávania. Riešenie sporov medzi dodávateľmi a vládou bolo ešte niekoľko dekád dozadu komplikovaným procesom v mnohých systémoch verejného obstarávania. Hlavnými problémami v oblasti riešenia námietok týkajúcich sa verejného obstarávania boli predovšetkým nedostatok technických znalostí potrebných na zriadenie nezávislého revízneho orgánu, nedostatočný súdny alebo právny systém a neochota podnikov riešiť svoje spory cez súdy z dôvodu časových oneskorení právneho systému, čo viedlo k tomu, že podniky neboli ochotné uzatvárať zmluvy s vládnymi organizáciami. V posledných desaťročiach však bolo zavedených mnoho reforiem v oblasti verejného obstarávania po celom svete (Skupina svetovej banky, 2016).

Mnohí autori (Patraš, 2016; Tvaronavičienė, et al., 2016) taktiež tvrdia, že námietkové a revízne mechanizmy sú kľúčovými pri odhaľovaní úplatkov, podvodov a korupcie a správne nastavený revízny systém verejného obstarávania považujú za efektívny nástroj na dosiahnutie transparentnosti a spravodlivej súťaže. Z toho dôvodu je cieľom tohto príspevku priblížiť revízne procesy verejného obstarávania v EÚ s bližším zameraním na legislatívu Slovenskej republiky a na základe analýzy rozhodnutí o námietkach Úradu pre verejné obstarávanie za roky 2017 a 2018 opísať stav námietok proti verejnému obstarávaniu a s nimi súvisiacimi rozhodnutiami na Slovensku.

# 1 REVÍZNY PROCES VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V EÚ A NA SLOVENSKU

Podľa OECD (2016) by mal revízny a nápravný systém poskytovať uchádzačom a kandidátom nápravné opatrenia, ktoré musia byť:

- rýchle,
- efektívne,
- transparentné,
- nediskriminačné.

Na toto tvrdenie nadväzuje Skupina svetovej banky (2016), podľa ktorej by námietkové mechanizmy mali zabezpečiť transparentnosť a zodpovednosť verejného obstarávania. Pevný súbor pravidiel, definované časové limity a pevne stanovené nápravné opatrenia v prípade zlyhania procesov posilňujú dôveryhodnosť systému. Jedným z hlavných cieľov týchto mechanizmov je zabezpečiť také pravidlá verejného obstarávania, ktoré pomôžu autoritám napraviť chyby, pochybenia a vzniknutý nesúlad. Systém by mal poskytnúť včasný prístup, nezávislé preskúmanie, efektívne a včasné riešenie námietok a adekvátne nápravné opatrenia. Riešenie námietok by malo byť včasné a efektívne, keďže dlhé časové oneskorenia môžu zvýšiť cenu verejného obstarávania pre obstarávateľov ako aj pre dodávateľov. Existencia takéhoto systému vedie k vyššej dôvere vo verejné obstarávanie, čo podporí rozhodnutie viacerých dodávateľov zúčastniť sa na verejnom obstarávaní, čo napomáha vládnym inštitúciám získať kvalitnejšie produkty a služby za nižšie ceny. Nárast konkurencie prostredníctvom vhodne fungujúceho revízneho systému má taktiež za následok zníženie rizika tvorby tajných dohôd medzi dodávateľmi.

## *1.1 Revízny proces verejného obstarávania v EÚ*

V oblasti verejného obstarávania platí pre členské štáty EÚ niekoľko smerníc, pričom dve z nich určujú minimálne národné štandardy pre oblasť revíznych procesov. Tieto smernice majú za úlohu zabezpečiť dostupnosť rýchlych a efektívnych prostriedkov nápravy vo všetkých krajinách EÚ v prípade, že ekonomický subjekt, ktorý má záujem na verejnom obstarávaní verí, že došlo k pochybeniu. Tieto smernice sú nazývané „Remedies Directives“ a nariaďujú povinnosť informovať všetkých uchádzačov o výsledku výberového konania a určujú provízie týkajúce sa nástrojov na zabezpečenie nápravných opatrení, avšak rešpektujú procedurálnu autonómiu a právne tradície krajín EÚ. Jedna z týchto smerníc sa týka verejného sektora a druhá sektora verejnoprospešných služieb:

- smernica 89/665/EEC (pre verejný sektor) a
- smernica 92/13/EEC (pre sektor verejnoprospešných služieb) (Európska komisia, 2019).

Aj napriek tomu, že majú krajiny EÚ pri tvorbe a implementácii revíznych procesov určitú autonómiu, mali by pri tomto procese zväžiť nasledovné faktory:

- mechanizmus preskúmania sťažností – schopnosť preskúmať prípady a požadovať nápravnú akciu (s možnosťou využitia pokút v prípade nedodržania pokynov) by mala byť zverená nezávislému orgánu (administratívne alebo súdne),
- typ revízneho orgánu – zriadenie nezávislého orgánu vyzdvihuje potrebu špecifického charakteru odborných znalostí pri vybavovaní sťažností, ako aj potrebu rýchleho konania,
- spôsobilosť podniknúť právne kroky – možnosť podať sťažnosť by mala byť dostupná pre všetkých uchádzačov, avšak niektoré krajiny strednej a východnej Európy by mohli povoliť „ex officio“ konanie národným orgánom úradnej moci,
- dostupnosť nápravných opatrení pre všetky kontrakty alebo len pre tie, ktoré prekračujú prahové hodnoty EK – prevažná väčšina kontraktov je pod úrovňou týchto hodnôt, preto by bolo vhodné povoliť preskúmať prípady bez ohľadu na veľkosť kontraktu,
- časové obmedzenie prístupu k námietkovému procesu – nápravné opatrenia by mali byť dostupné aspoň do dátumu, kedy bol kontrakt ukončený,
- vzťah k procesom založeným na UNCITRAL modeli – krajiny, ktoré už majú nápravné opatrenia založené na UNCITRAL modeli by mali tieto procedúry len vylepšiť namiesto toho, aby tvorili úplne nový systém (OECD, 2000).

V členských štátoch EÚ môžu revíznu funkciu zabezpečovať všeobecné súdy, špecializované administratívne orgány alebo kombinácia týchto dvoch typov orgánov. Vo väčšine členských krajín je používaná kombinácia rôznych kontrolných orgánov, ktoré sú zodpovedné za rozličné aspekty dohľadu. Významný rozdiel medzi jednotlivými modelmi možno vidieť v úrovni revízneho orgánu prvej inštancie (OECD, 2016). V zjednodušenom ponímaní môžeme prvú inštanciu (revíziu prvého stupňa) chápať ako preskúmanie námietky obstarávacím, administratívnym alebo súdnym orgánom. Pri druhej inštancii (revízii druhého stupňa) je preskúmané rozhodnutie revízneho orgánu (Skupina svetovej banky, 2017). Nie vo všetkých krajinách sa bežne využívajú inštancie oboch stupňov. Kým v niektorých krajinách sa prvá inštancia týka najnižšej úrovne správnych orgánov, v iných prípadoch sa vzťahuje k vyššej úrovni súdnictva. Úroveň prvej inštancie môže mať dopad na cenu a rýchlosť riešenia sporov. Procesy realizované na vysokej úrovni súdnictva môžu byť nákladné, časovo náročné a geograficky vzdialené od regiónu, v ktorom bola zákazka verejného obstarávania uzavretá. Tieto faktory môžu odradiť uchádzačov od podávania námietok. Naproti tomu procesy vykonávané na súdoch nižšej úrovne môžu byť lacnejšie, rýchlejšie

a bližšie k regiónu implementácie zmluvy verejného obstarávania, avšak orgány nižšej úrovne môžu zároveň trpieť nedostatkom skúseností a expertízy.

Inštitucionálne rámce členských krajín EÚ v oblasti revíznych procesov verejného obstarávania môžu byť rozdelené do dvoch skupín: krajiny s duálnymi a jednoduchými systémami. V krajine s duálnym systémom môžu byť určité nápravné opatrenia (zvyčajne na náhradu škody) udelené len všeobecnými alebo občianskymi súdmi. Nápravné opatrenia, ktoré sa netýkajú náhrady škody, napr. pozastavenie a zrušenie rozhodnutí o verejnom obstarávaní, sú preskúmané osobitným súborom kontrolných orgánov, napr. administratívnych alebo špecializovaných. Členské štáty, ktoré spadajú do kategórie jednoduchého systému, majú revízne orgány verejného obstarávania, ktoré zodpovedajú za všetky nápravné opatrenia. V oboch systémoch môžu rozhodovať všeobecné súdy alebo špecializované revízne orgány. Ako je zrejmé z nasledujúcej tabuľky, Slovensko patrí medzi krajiny, v ktorých funguje jednoduchý systém a v otázkach námietok proti verejnému obstarávaniu na Slovensku rozhoduje špecializovaný revízny orgán (Úrad pre verejné obstarávanie) (OECD, 2007).

Tabuľka 1 Revízne systémy členských krajín EÚ

Systém/revízny orgán	Bežné súdy	Špecializované revízne orgány
Jednoduchý systém	Írsko, Litva, Holandsko, Portugalsko, Veľká Británia	Bulharsko, Lotyšsko, Malta, Rumunsko, Slovensko
Duálny systém	Belgicko, Francúzsko, Švédsko	Rakúsko, Cyprus, Estónsko, Dánsko, Fínsko, Česká republika, Nemecko, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Luxembursko, Rumunsko,

Zdroj: OECD, 2007.

Treba však podotknúť, že vo väčšine členských krajín EÚ, ktoré majú zavedené špecializované revízne mechanizmy verejného obstarávania (ako napr. na Slovensku), majú administratívne a občianske súdy stále významnú úlohu, keďže rozhodnutia týchto špecializovaných orgánov môžu byť predmetom odvolania v druhej inštancii.

Tabuľka 2 Inštanície revízie rozhodnutia verejného obstarávania pred zadaním zákazky

	Špecializovaný revízny orgán	Administratívny súd	Všeobecný súd
Prvá inštančia	Česká republika, Rakúsko, Bulharsko, Cyprus, Malta, Dánsko, Estónsko, Maďarsko, Fínsko, Nemecko, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko	Belgicko, Estónsko, Francúzsko, Luxembursko, Švédsko	Dánsko, Francúzsko, Írsko, Litva, Luxembursko, Holandsko, Veľká Británia
Druhá inštančia	-	Rakúsko, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Lotyšsko, Švédsko, Luxembursko, Portugalsko	Cyprus, Dánsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Litva, Luxembursko, Poľsko, Holandsko, Rumunsko, Slovensko, Veľká Británia
Tretia inštančia	-	Lotyšsko, Portugalsko, Švédsko	Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Litva, Holandsko, Slovensko, Veľká Británia

Zdroj: OECD, 2007.

V druhej inštancii môže byť rozhodnutie revízneho orgánu prvej inštancie (v prípade Slovenska Úradu pre verejné obstarávanie) anulované alebo zmenené. V niektorých krajinách je taktiež využívaná aj tretia inštančia revízneho procesu.

### **1.2 Revízny proces verejného obstarávania na Slovensku**

Podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov medzi revízne postupy na Slovensku patrí žiadosť o nápravu podaná verejnému obstarávateľovi a dohľad nad verejným obstarávaním.

Príspevok je zameraný na prvú inštanciu revízneho procesu na Slovensku (teda na rozhodnutia vydané špecializovaným revíznym orgánom SR – Úradom pre verejné obstarávanie). Podaniu námietky na Úrad pre verejné obstarávanie musí podľa zákona predchádzať doručenie žiadosti o nápravu kontrolovanému, pričom námietky môže podať uchádzač, záujemca, účastník, osoba, ktorej práva mohli byť dotknuté postupom kontrolovaného alebo orgán štátnej správy, ktorý osvedčí právny záujem v danej veci. Zároveň je nutné podotknúť, že námietky

nie je možné podať pri určitých typoch podlimitných zákaziek a podlimitných koncesií. S podaním námietok je navrhovateľ taktiež povinný zložiť kauciu vo výške 0,1 % z predpokladanej hodnoty zákazky alebo koncesie, najmenej však 2 000 eur a najviac 10 000 eur, ak ide o námietky proti oznámeniu alebo proti podmienkam, v prípade ostatných námietok najviac 50 000 eur. Podľa OECD (2007) je Slovensko jednou z členských krajín EÚ, v ktorých sa môžu do revízneho procesu zapojiť aj subjekty iné ako sú uchádzači a verejní obstarávatelia – Úrad pre verejné obstarávanie môže taktiež podať podnet na preskúmanie zákazky. V rámci revízneho postupu môžu byť námietky podané proti:

- oznámeniu o zámere uzavrieť zmluvu alebo koncesnú zmluvu, proti podmienkam uvedeným v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, v oznámení použitom ako výzva na súťaž, v oznámení o koncesii, v oznámení o vyhlásení súťaže návrhov a vo výzve na predkladanie ponúk pri podlimitnej zákazke (ďalej len „proti oznámeniu“),
- podmienkam uvedeným v iných dokumentoch potrebných na vypracovanie žiadosti o účasť, ponuky alebo návrhu poskytnutých kontrolovaných (ďalej len „proti podmienkam“),
- výberu záujemcov v užšej súťaži, v rokovacom konaní so zverejnením, v súťažnom dialógu, v inovatívnom partnerstve, pri zadávaní koncesie a v súťaži návrhom (ďalej len „proti výberu záujemcov“),
- vylúčeniu,
- nezaradeniu do dynamického nákupného systému alebo kvalifikačného systému (ďalej len „proti nezaradeniu“),
- vyhodnoteniu ponúk alebo návrhov (ďalej len „proti vyhodnoteniu ponúk“),
- úkonu kontrolovaného inému ako uvedenému v písmenách a) až f) (ďalej len „proti úkonu kontrolovaného“) (Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Po preskúmaní dostupných dokumentov vydá Úrad pre verejné obstarávanie jedno z nasledujúcich rozhodnutí:

- úrad zastaví konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného,
- úrad nariadi vo vzťahu k zákazke odstrániť protiprávny stav,
- úrad nariadi vo vzťahu k zákazke zrušiť použitý postup zadávania zákazky alebo koncesie,
- úrad zamietne námietky.

V prípade, že účastník konania s rozhodnutím Úradu nesúhlasí, môže podať proti tomuto rozhodnutiu odvolanie. Pri podaní odvolania musí účastník konania taktiež zložiť kauciu ako v prípade podania námietky. O odvolaní rozhoduje Rada úradu, ktorá v prípade odvolacieho konania rozhodnutie zmení alebo ho zamietne a rozhodnutie Úradu potvrdí na základe zistených skutočností. Rada úradu môže taktiež preskúmať rozhodnutie Úradu mimo odvolacieho konania

z vlastného podnetu alebo na základe podnetu oprávneného orgánu, pričom aj v tomto prípade môže rozhodnutie Úradu zmeniť alebo zrušiť.

Otázkami revízneho procesu v jednotlivých krajinách sa zaoberal aj prieskum Svetovej banky pod názvom „Benchmarking Public Procurement“, ktorý na báze dotazníkového prieskumu zozbieral v priebehu mesiacov marec až jún 2016 odpovede od viac než 1 900 účastníkov verejného obstarávania (napr. právnických firiem, poskytovateľov poradenských a konzultačných služieb v oblasti verejného obstarávania, verejných obstarávateľov a pod.) v 180 krajinách, medzi ktorými figurovalo aj Slovensko. Prieskum bol v oblasti námietok a revízneho procesu verejného obstarávania zameraný na námietky podané revíznym orgánom v rámci prvej a druhej inštancie. Vzhľadom na zameranie príspevku sme sa rozhodli priblížiť výsledky prieskumu v oblasti námietok v prvej inštancii. Podľa výsledkov prieskumu môžu vo fáze predbežného zadania zákazky na Slovensku podať námietky rovnako perspektívni ako aj skutoční uchádzači, pričom podanie námietky je možné bez vynaloženia dodatočných nákladov (Skupina svetovej banky, 2017).

## 2 METODOLÓGIA A DÁTA

Príspevok sa zaoberá analýzou rozhodnutí Úradu pre verejné obstarávanie o námietkach proti verejnému obstarávaniu na Slovensku za obdobie rokov 2017 a 2018. V roku 2017 bolo Úradom vydaných 154 rozhodnutí, pričom v roku 2018 bol počet rozhodnutí o námietkach proti konaniu verejného obstarávateľa vyšší, vo výške 181 rozhodnutí. Je však potrebné podotknúť, že v oboch sledovaných obdobiach boli vydané aj rozhodnutia, ku ktorým neboli dostupné potrebné dokumenty (konkrétne 2 rozhodnutia v roku 2017 a 3 rozhodnutia v roku 2018). Z toho dôvodu sme ich museli z analýzy vylúčiť a v príspevku ďalej skúmame čistý počet 152 rozhodnutí za rok 2017 a 178 rozhodnutí za rok 2018.

Dáta o rozhodnutiach boli manuálne získavané z dokumentov vydávaných Úradom pre verejné obstarávanie vo formáte pdf. Na základe dostupných dokumentov sme získali dáta o:

- frekvencii vydávania rozhodnutí Úradom – prostredníctvom dátumu vydania rozhodnutia Úradom,
- dĺžke revízneho procesu – prostredníctvom dátumu podania námietky navrhovateľom a dátumu vydania rozhodnutia Úradom,
- kontrolovanom – verejnom obstarávateľovi, proti ktorému bola námietka podaná,
- predpokladanej hodnote zákazky,
- príčine podania námietky,
- počte navrhovateľov,

- využití externej firmy na zastúpenie obstarávateľa v revíznom procese,
- rozhodnutí Úradu.

Vzhľadom na rozsah a zameranie príspevku sa v analýze zameriavame na vybrané charakteristiky revízneho procesu verejného obstarávania a to konkrétne dĺžku revízneho procesu, predpokladanú hodnotu namietaných zákaziek, príčinu podávania námietok a rozhodnutí Úradu o námietkach.

### **3 ANALÝZA NÁMIETOK VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA NA SLOVENSKU V ROKOCH 2017 A 2018**

Ako sme uviedli v prechádzajúcej časti príspevku, v roku 2017 bolo vydaných 154 rozhodnutí a v roku 2018 181 rozhodnutí, avšak čistý počet analyzovaných rozhodnutí bol 152 rozhodnutí za rok 2017 a 178 rozhodnutí za rok 2018. Priemerná predpokladaná hodnota namietaných zákaziek, ku ktorým boli vydané rozhodnutia bola 5 657 873 € v roku 2017 a 11 460 035 € v roku 2018. V predpokladaných hodnotách namietaných zákaziek sú však značné rozdiely, od niekoľkotisícových zákaziek až po zákazky v hodnote niekoľko sto miliónov eur.

Tabuľka 3 Dĺžka revízneho procesu verejného obstarávania v roku 2017 a 2018 (v dňoch)

	2017	2018
Najkratší proces	32	26
Najdlhší proces	583	771
Priemerná dĺžka procesu	147	140
Medián dĺžky procesu	115	100

Zdroj: vlastné spracovanie.

Čo sa týka dĺžky revízneho procesu, môžeme vidieť, že najkratší proces trval v oboch sledovaných obdobiach zhruba jeden kalendárny mesiac, pričom najdlhší trval v roku 2017 viac ako 1,5 roka a v roku 2018 viac ako 2 roky. Taktiež je zrejmé, že ako medián, tak aj stredná hodnota dĺžky revízneho procesu boli v oboch obdobiach podobné, čo znamená, že sa dĺžka revízneho procesu medzi rokmi 2017 a 2018 výrazne nezmenila aj napriek tomu, že sa v roku 2018 mierne skrátila.

Jedným z hlavných zameraní príspevku sú príčiny podania námietok a následné rozhodnutia Úradu o týchto námietkach. Príčiny podania námietok sú zhrnuté v tabuľke 4.

Tabuľka 4 Príčiny podania námietok na základe rozhodnutí Úradu pre verejné obstarávanie za roky 2017 a 2018

Príčina podania námietky/rok	2017	2018
Proti oznámeniu	10 (6,6 %)	9 (5,1 %)
Proti podmienkam	59 (38,8 %)	55 (30,9 %)
Proti výberu záujemcov	0 (0 %)	2 (1,1 %)
Proti vylúčeniu	61 (40,1 %)	82 (46,1 %)
Proti nezaradeniu	0 (0 %)	0 (0 %)
Proti vyhodnoteniu ponúk	15 (9,9 %)	25 (14,0 %)
Proti úkonu kontrolovaného	13 (8,6 %)	21 (11,8 %)

Zdroj: vlastné spracovanie.

Je potrebné podotknúť, že navrhovateľ môže podať námietku aj proti viacerým pochybeniam kontrolovaného naraz, teda jedna námietka môže mať aj viac príčin. Konkrétne v roku 2017 bolo vydaných 8 rozhodnutí o námietkach, ktoré boli podané proti dvom pochybeniam a v roku 2018 bolo vydaných 9 rozhodnutí o námietkach, ktoré boli podané proti dvom pochybeniam, 2 rozhodnutia, kde boli námietky proti trom pochybeniam a 1 rozhodnutie, pri ktorom boli v námietke definované až štyri rôzne pochybenia kontrolovaného. Z toho dôvodu môže byť celkový počet príčin podaných námietok v danom období vyšší ako počet skúmaných rozhodnutí. Preto sme sa rozhodli v zátvorke uviesť aj percentuálny podiel príčiny podania námietky na celkovom počte rozhodnutí (nie na celkovom počte príčin).

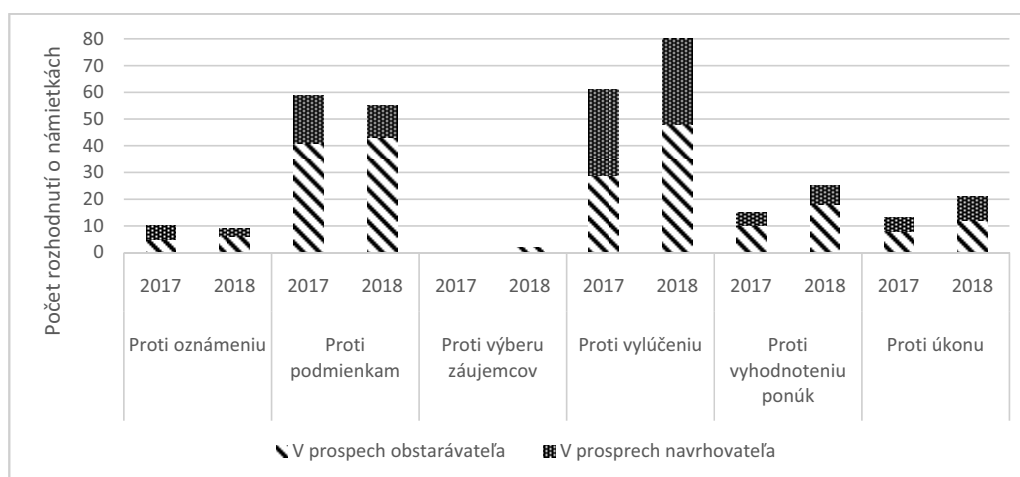
Môžeme pozorovať, že štruktúra príčin námietok v rámci vydaných rozhodnutí bola v oboch sledovaných obdobiach veľmi podobná. V oboch rokoch bolo najviac námietok podaných proti vylúčeniu uchádzača z verejného obstarávania, pričom druhou najčastejšou námietkou boli podmienky uvedené v dokumentoch. Najmenej frekventovanými námietkami boli výber záujemcov, proti ktorým boli v roku 2018 vydané len 2 rozhodnutia, pričom proti nezaradeniu uchádzača do systému nebola v skúmaných rozhodnutiach podaná ani jedna námietka v žiadnom zo sledovaných období.

Tabuľka 5 Výsledky rozhodnutí o námietkach Úradu pre verejné obstarávanie za roky 2017 a 2018

Rozhodnutie/rok	2017	2018
Zrušenie verejného obstarávania	23 (15,1 %)	16 (9,0 %)
Nariadenie odstránenia protiprávneho stavu	39 (25,7 %)	44 (24,7 %)
Zastavenie konania	74 (48,7 %)	94 (52,8 %)
Zamietnutie námietok	16 (10,5 %)	24 (13,5 %)

Zdroj: vlastné spracovanie.

Čo sa týka rozhodnutí vydaných Úradom, rovnako ako v prípade príčin podania námietok môžeme pozorovať rovnakú štruktúru v oboch sledovaných rokoch. Najviac rozhodnutí (v roku 2018 viac ako polovica) viedlo k zastaveniu konania. Častými príčinami zastavenia konania Úradom sú podanie námietok neoprávnenými osobami, doručenie námietok po stanovenej lehote, chýbajúce náležitosti, prípadne nepripísanie kaucie na účet Úrad. Druhým najčastejším rozhodnutím bolo nariadenie odstránenia protiprávneho stavu kontrolovaným. Vo viacerých prípadoch bolo nariadené aj celkové zrušenie verejného obstarávania, pričom v 10 – 14 % prípadoch Úrad zamietol námietky navrhovateľa ako bezpredmetné. Tieto rozhodnutia môžeme zjednodušene rozdeliť do dvoch skupín: rozhodnutia v prospech navrhovateľa (zrušenie verejného obstarávania a nariadenie odstránenia protiprávneho stavu) a rozhodnutia v prospech obstarávateľa (zastavenie konania a zamietnutie námietok).



Graf 1 Rozhodnutia Úradu o námietkach z hľadiska príčiny podania námietky  
Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 1 ilustruje rozhodnutia o námietkach s ohľadom na príčiny, proti ktorým boli námietky podané. Z analýzy sme vylúčili námietky podané proti nezaradeniu, nakoľko proti tomuto pochybeniu nebola podaná ani jedna námietka v sledovaných obdobiach rokov 2017 a 2018. Je zrejmé, že pri väčšine príčin Úrad rozhodoval prevažne v prospech obstarávateľa, teda buď zastavil konanie alebo námietky zamietol. Najviac rozhodnutí v prospech navrhovateľa (teda rozhodnutí o náprave protiprávneho stavu alebo o zrušení verejného obstarávania) bolo pri námietkach proti vylúčeniu uchádzača, kde v roku 2017 bolo rozhodnutí v prospech navrhovateľa viac ako v prospech obstarávateľa. Tieto námietky teda považujeme z pohľadu navrhovateľa za najopodstatnenejšie.

## ZÁVER

Verejné obstarávanie je nevyhnutnou súčasťou ekonomiky každej krajiny, čo vedie k záujmu mnohých ekonómov o otázky tejto problematiky. Aj napriek tomu, že je veľká pozornosť venovaná hlavne transparentnosti a efektívnosti verejného obstarávania, čoraz väčší dôraz je kladený aj na sledovanie transakčných nákladov, ktoré musí pri verejnom obstarávaní vynaložiť ako súkromný, tak aj verejný sektor. Jednými z ex-post transakčných nákladov vznikajúcich pri verejnom obstarávaní sú náklady vynaložené pri podávaní námietok a revíznom procese.

Cieľom príspevku bolo priblížiť revízne procesy verejného obstarávania v EÚ s bližším zameraním na legislatívu Slovenskej republiky a na základe analýzy rozhodnutí o námietkach Úradu pre verejné obstarávanie za roky 2017 a 2018 opísať stav námietok proti verejnému obstarávaniu a s nimi súvisiacimi rozhodnutiami na Slovensku.

V príspevku sme sledovali predpokladanú hodnotu namietaných zákaziek, avšak v tomto ohľade sme nedospeli k jasným záverom, nakoľko namietané boli zákazky v hodnote niekoľko tisíc až niekoľko sto miliónov eur. Preto sa domnievame, že hodnota zákazky nie je kľúčovým faktorom pri rozhodnutí navrhovateľa podať proti verejnému obstarávaniu námietku. Dĺžka revízneho procesu mala taktiež v oboch sledovaných obdobiach široké rozpätie, avšak priemerná dĺžka procesu od prijatia námietky až po vydanie rozhodnutia Úradom pre verejné obstarávanie bola zhruba polroka. Hlavný dôraz bol v príspevku kladený na príčiny podania námietok a následné rozhodnutia o námietkach vydané Úradom. Najčastejšie navrhovatelia podávali námietky proti podmienkam a proti vylúčeniu, pričom Úrad mohol o týchto námietkach rozhodnúť spektrom rozhodnutí. V zhruba štvrtine prípadov Úrad nariadil obstarávateľovi odstrániť protiprávny stav, avšak v menšom percente prípadov nariadil celkové zrušenie verejného obstarávania. V niektorých prípadoch boli námietky navrhovateľa zamietnuté, avšak vo väčšine prípadov došlo k zastaveniu konania Úradom z viacerých dôvodov. Domnievame sa, že najopodstatnenejšími z pohľadu navrhovateľa sú námietky podané proti vylúčeniu, nakoľko pri týchto námietkach môžeme pozorovať najväčší podiel „úspešnosti“ navrhovateľa v revíznom procese.

Aj napriek tomu, že sme skúmali revízny proces verejného obstarávania na Slovensku za roky 2017 aj 2018, za obe sledované obdobie sme pri všetkých analýzách získali pomerne podobné výsledky, čo značí o tom, že v priebehu sledovaných rokov revízny proces verejného obstarávania na Slovensku neprešiel väčšími zmenami. Za najväčší nedostatok revízneho systému považujeme dĺžku revízneho procesu, ktorý vo všeobecnosti trvá niekoľko mesiacov. Predpokladáme, že jednou z príčin tohto nedostatku sú byrokratické prekážky,

prípadne nedostatok zamestnancov Úradu pre verejné obstarávanie venujúcich sa revíznemu procesu. Tieto prekážky a následný zdĺhavý revízny a námietkový proces môžu mať za následok odrazenie potenciálnych navrhovateľov od podania námietok a tým môžu viesť k zníženiu transparentnosti a efektívnosti verejného obstarávania na Slovensku.

## POĎAKOVANIE

Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-17-0360 „Multidimenzionálna analýza významných determinantov efektívnosti verejného obstarávania s dôrazom na aplikáciu Health Technology Assessment v procese prípravy obstarávania“.

## LITERATÚRA

1. ARRUNADA, B., MANZANARES, C. 2015. The Tradeoff between Ex Ante and Ex Post Transaction Costs: Evidence from Legal Opinions, roč. 13, 2015, č. 1, s. 217-254.
2. COASE, R. H. 1937. The Nature of the Firm. In Economics, roč. 4, 1937, č. 16, s. 386-405.
3. EURÓPSKA KOMISIA. 2019. Remedies Directives. [online]. Európska komisia, 2019. [cit. 2019-12-10]. Dostupné na internete: <[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/remedies-directives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/remedies-directives_en)>
4. GREGA, M., ORVISKÁ, M., NEMEC, J., LAWSON, C. 2019. Factors Determining the Efficiency of Slovak Public Procurement. In NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, roč. 12, 2019, č. 1, s. 43-68.
5. GREGA, M., NEMEC, J. 2015. Factors Influencing Final Price of Public Procurement: Evidence from Slovakia. In Procedia Economics and Finance, roč. 25, 2015, s. 543-551.
6. HANÁK, T., MUCHOVÁ, P. 2015. Impact of Competition on Prices in Public Sector Procurement. In Procedia Computer Science, roč. 64, 2015, s. 729-735.
7. JURČÍK, R. 2014. Transaction costs and transparency of public procurement. In: Mastorakis, et al.: Advances in Economics, Law and Political Sciences. Brasov : WSEAS Press, 2014. 267 s.
8. OECD. 2000. Public Procurement Review Procedures. SIGMA Papers, No. 30. Paris : OECD Publishing. 30 s.
9. OECD. 2007. Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union. SIGMA Papers, No. 41. Paris : OECD Publishing. 110 s.

10. OECD. 2016. Establishing Procurement Review Bodies. SIGMA Public Procurement Briefs, No. 25. Paris: OECD Publishing. 14 s.
11. PATRAȘ, M. V. 2016. Critical Phases in the Process of Awarding Public Procurement Contracts: Romania Case Study. In *Journal of Public Administration, Finance and Law*, roč. 8, 2016, s. 45-66.
12. PAVEL, J. 2018. Soukromé transakční náklady zadávání veřejných zakázek a faktory ovlivňující jejich výši. In *Politická ekonomie*, 2018, č. 1, s. 20-34.
13. SKUPINA SVETOVEJ BANKY. 2016. Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies. Washington, DC : World Bank, 2016. 157 s. ISBN 978-1-4648-0727-5.
14. SKUPINA SVETOVEJ BANKY. 2017. Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies. Washington, DC : World Bank, 2017. 256 s. ISBN 978-964-7615-63-1.
15. ŠUMPÍKOVÁ, M., BUSINA, F., GREGA, M., NEMEC, J., ORVISKÁ, M. 2016. Transaction costs in the public procurement: Selected findings in Czech and Slovak conditions. [online]. The 10th International Days of Statistics and Economics, Prague, September 8-10, 2016. [cit. 2019-12-29]. Dostupné na internete: <[https://msed.vse.cz/msed\\_2016/article/281-Sumpikova-Marketa-paper.pdf](https://msed.vse.cz/msed_2016/article/281-Sumpikova-Marketa-paper.pdf)>
16. TVARONAVIČIENĚ, A., ŽEMAITAIENĚ, G., BILEVIČIENĚ, T. 2016. Eco-system for Sustainable Entrepreneurship: Towards Smart Public Procurement Review Procedures. In *Entrepreneurship and Sustainability*, roč. 4, 2016, č. 1, s. 39-52.
17. Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

# PROCES HTA V EURÓPSKOM KONTEXTE A LIMITY REALIZOVATEĽNOSTI HTA PRE ZDRAVOTNÍCKE ZARIADENIA

## *HTA PROCESS IN A EUROPEAN CONTEXT AND HTA FEASIBILITY LIMITS FOR MEDICAL DEVICES*

EVA HUCULOVÁ

Ing. Eva Huculová, PhD., Ekonomická fakulta, Technická univerzita v  
Košiciach; Boženy Němcovej 32, Košice, 04001, e-mail: evahuculova@tuke.sk

### **Abstract**

*Countries face complex decisions to direct their final budgets to meet their people's priority health needs. Achieving a fair and effective outcome in the health sector, however, requires a multidisciplinary assessment process, including the social, economic, organizational or ethical aspects of health intervention and technology that have the complexity of HTA. The main aim is to outline the process of HTA implementation in the European context as well as in Slovakia and to summarize current collaboration and experience with HB-HTA units and HTA agencies in European countries. The authors draw attention to the related limitations in the feasibility of HTA and its complexity. The outcomes of a coordinated strategic HTA can be useful to organizations using medical technology, health policy makers in increasing the effectiveness of the health system and improving population health.*

**Key words:** HTA, HB-HTA, medical technology, HTA strategies, efficiency.

**JEL Classification:** I15, I18.

### **ÚVOD**

Súčasný trend inovácií dynamicky napreduje v mnohých oblastiach, od informačných, komunikačných či dopravných technológií, cez udržateľné životné prostredie, ako aj v oblasti zdravotnej starostlivosti. Stimulom týchto nepretržitých trendov sú nie len IT inovácie, ktoré podporujú a rozvíjajú globálny trh, ale aj menej pozitívne stimuly akými je demografické starnutie

populácie či nežiaduci rast výskytu neprenosných chronických ochorení. Práve tieto hrozby ovplyvňujúce morbiditu a mortalitu obyvateľstva podnecujú k novým, inovatívnym a efektívnym myšlienkam a technológiám s cieľom zlepšiť podmienky života a zdravia ľudí jednotlivých krajín.

Krajiny čelia zložitým rozhodnutiam o usmerňovaní svojich konečných rozpočtov na uspokojenie prioritných zdravotných potrieb svojich obyvateľov. Dosiachnutie spravodlivého a efektívneho výsledku v sektore zdravotníctva si však vyžaduje multidisciplinárny proces hodnotenia aj sociálnych, ekonomických, organizačných či etických aspektov zdravotnej intervencie a technológie, ktorými disponuje komplexnosť hodnotenia zdravotníckych technológií (HTA). Posúdenie zdravotníckych technológií prináša vysokokvalitný výskum o zdravotných zásahoch pre tých, ktorí rozhodujú o zdravotnej starostlivosti. Existujú rôzne iniciatívy zamerané na zvýšenie komunikácie a spolupráce v oblasti HTA aj v celej Európe (Woodford & Cook, 2014). V Európe sa tieto iniciatívy formovali vďaka finančnej, ako aj účelnej a účinnej podpore jednotlivých členských krajín EÚ v Programe EUnetHTA, ktorý bol formálne ukotvený aj v Smernici Európskeho spoločenstva o cezhraničnej zdravotnej starostlivosti (Luce et al., 2010). V súčasnosti je táto medzinárodná sieť EUnetHTA aktívna a snaží sa vytvorenie a vykonávanie noriem pre cezhraničné zdieľanie výsledkov a súhrnných štúdií HTA v rámci tzv. HTA Core Model, ktorý odráža európske ekonomické poňatie danej problematiky v porovnaní s anglo-americkým, ktorý pôsobí skôr účelovým prístupom (Rogalewicz, 2015). HTA je založené na porovnávaní výsledkov jednotlivých technológií, teda dosiahnutia zlepšenia zdravotného stavu pacienta, a ich nákladov resp. nákladovej efektivity (Hroboň, 2012) a používa sa pri rozhodovacích procesoch v zdravotníctve, kde informuje, ktorá starostlivosť je efektívna z hľadiska spoločnosti ako celku (Schöffski et al., 2012; Fuchs et al., 2016; Juříčková & Rogalewicz, 2014; Rogalewicz, 2015).

## **1 PROCES HTA V EURÓPSKOM KONTEXTE A V PODMIENKACH SLOVENSKA**

Posúdenie zdravotníckych prístrojov a zariadení spočíva v realizácii aktivít HTA, ktoré zahŕňajú procesy a metódy organizácie HTA aj na úrovni nemocníc tzv. Hospital Based HTA (HB-HTA) s multidisciplinárnym, systematickým prístupom ako aj prístupom založeným na dôkazoch (Sampietro-Colom et al., 2015). Pri zostavovaní jednotky HB-HTA neexistuje žiaden jednotný model, ktorý by vyhovoval všetkým. Spôsob, akým je jednotka HB-HTA organizovaná a prevádzkovaná, závisí od charakteristík kontextu a hodnôt nemocnice a je ovplyvnená kultúrou odborníkov pracujúcich v konkrétnom zdravotnom systéme. Napriek tomu, že správy HTA, ktoré vypracovali národné alebo regionálne agentúry HTA sú vo všeobecnosti dostupné,

klinickí lekári a vedúci nemocníc ich vnímajú ako príliš komplikované (McGregor, 2006). V ideálnom prípade vyžaduje HTA multidisciplinárny tím odborníkov, okrem lekárov zahŕňajúcich aj odborníkov z oblasti ekonomiky, techniky, práva, organizácie či politiky. Pri vykonávaní HTA na úrovni nemocnice sú však niektoré z týchto kompetencií vnímané manažérmi nemocníc a klinickými rozhodovacími orgánmi dôležitejšie než iné. Výsledky jedného rozsiahleho prieskumu (Cicchetti et al., 2014) realizovaného so 163 respondentmi z 82 nemocníc v Španielsku, Taliansku, Turecku, Švajčiarsku, Rakúsku, Estónsku, Dánsku, Fínsku a Nórsku ukázali, že vnímanie relevantnosti profesionálnych pozícií v rámci HTA sa medzi manažérmi nemocníc a klinickými lekármi líšilo. Manažéri nemocníc považovali ekonomické, technické a etické schopnosti za absolútne vyššie a dôležitejšie. Pokiaľ ide o ostatných, klinickí lekári nezaznamenali tak vysoké skóre ako manažéri, pretože s najväčšou pravdepodobnosťou predpokladali, že etický prístup bol už zahrnutý ako súčasť lekárskeho hodnotenia. Niektoré rozdiely boli pozorované aj medzi nemocnicami s aktivitami HTA alebo bez nich, keďže nemocnice s jednotkami HTA dali väčší význam organizačným a lekárske kompetenciám. Hodnotenie zdravotníckych zariadení vyvoláva mnohé výzvy, ktoré prevládajú nad rámec iných technológií (Drummond et al., 2009; Sorenson et al., 2011). Zariadenia a prístroje sa často v priebehu času podrobujú zmenám novými metódami, inováciami a funkciami. To je čiastočne spojené s motiváciou dostať zdravotnícke zariadenia a prístroje na trh čo najrýchlejšie a následne s vylepšenými úpravami. Kolaborácia jednotiek a inštitúcií zameraných na HTA v európskych krajinách funguje oproti SR na rozvinutejšej úrovni, kde najčastejšiu formu predstavujú HB-HTA na nemocničnej úrovni. Počet iniciatív HB-HTA sa v súčasnosti celosvetovo naďalej zvyšuje (Martelli et al., 2013). Vo väčšine analyzovaných európskych krajín dochádza k neformálnym interakciám činností HTA medzi agentúrami HTA a jednotkami HB-HTA. Niektoré z týchto krajín sa však vyznačujú tým, že majú niekoľko regiónov s vysokým stupňom autonómie (napr. Španielsko a Taliansko), a preto niektoré regióny môžu mať formálny systém interakcie (Nórsko, Fínsko, Taliansko, Španielsko), kým iné regióny v tej istej krajine môžu mať len neformálny systém (Taliansko, Španielsko) (Martelli et al., 2013). V nasledujúcej časti uvádzame stručnú charakteristiku a popis úrovne zavedenia HTA a HB-HTA vo vybraných európskych krajinách ako aj ich kolaborácie a skúsenosti s inými partnermi alebo krajinami (Sampietro-Colom et al., 2015).

### **Rakúsko**

- HB-HTA existuje iba v jednom z deviatich nemocničných okresov Rakúska. Rakúske ako štát vlastní väčšinu nemocníc.
- Od roku 2006 je funkcia HTA na národnej úrovni pokrytá hlavne neuniverzitným výskumným ústavom financovaným z verejných zdrojov Ludwig Boltzmann Institute for Health Technology Assessment (LBI-HTA).

- Rakúsko nemá národnú stratégiu HTA.
- Spolupráca medzi národnými jednotkami HTA a HB-HTA nie je formalizovaná a prebieha hlavne prostredníctvom ročného programu stanoveného deviatimi federálnymi štátmi, ktoré spoločne formujú ročný pracovný program LBI-HTA.
- Informácie o prebiehajúcich HTA a záverečných správach HTA sú prístupné verejnosti prostredníctvom webovej stránky LBI-HTA.
- Interakcia medzi HB-HTA a národnou agentúrou HTA je dobrovoľná prostredníctvom osobných sietí.
- V Rakúsku sa v súčasnosti neplánuje formalizovať spoluprácu medzi národnou agentúrou HTA a jednotkami HB-HTA.

### **Belgicko**

- Belgicko nemá formálny program pre HB-HTA. Nie je jasné, či iniciatívy HTA sú prijaté na úrovni nemocnice alebo nie, a ak sú, z čoho pozostávajú.
- Spolupráca medzi nemocnicami a belgickým centrom zdravotnej starostlivosti sa obmedzuje na účasť odborníkov z nemocníc v národnej agentúre HTA. Môžu byť zapojení buď ako zainteresované strany, alebo ako externí odborníci so skúsenosťami s určitou technológiou alebo ochorením.
- Podobne ako každý občan, organizácia alebo inštitúcia v Belgicku, môžu nemocnice predkladať štúdie na národnú agentúru HTA. Pomáha to identifikovať priority pre HTA, ale predloženie návrhu nezaručuje vykonanie štúdie, pretože počet návrhov je vždy vyšší ako počet HTA, ktoré možno vykonať v ktoromkoľvek roku.
- Nemocnice sa tiež podieľajú na národných HTA zdieľaním nemocničných údajov.

### **Dánsko**

- Spolupráca medzi univerzitnou nemocnicou v Odense a dánskou národnou jednotkou HTA sa začala v roku 2002. Na úrovni nemocnice bola iniciatíva zaviesť HTA ako nástroj plánovania a stanovenia priorít, pričom spolupráca vznikla na začiatku s cieľom získať poučenie z národnej úrovne.
- Situácia viedla k neformálnej spolupráci s nemocnicami a národnými agentúrami HTA, ktorá zahŕňala najmä výmenu poznatkov a informácií na národných schôdzach a konferenciách HTA.
- Účasť na HTA a jeho používanie vo všeobecnosti je v Dánsku na úrovni nemocníc dobrovoľná a veľká národná jednotka HTA je de facto uzavretá.
- Okrem jednotky HTA na univerzitnej nemocnici v Odense existuje regionálna jednotka HTA (HTA a výskum zdravotníckych služieb v Århusu) v jednom z piatich regiónov v Dánsku (región stredného Dánska). Prevažne vykonávajú vnútroštátne a regionálne HTA. Jednotka HTA v Århusu je tiež koordinátorom národnej práce HTA v mene dánskych regiónov.

### **Estónsko**

- V roku 2011 bola spolupráca HTA založená Estónskym fondom zdravotného poistenia (EHIF), Ministerstvom sociálnych vecí, Univerzitou v Tartu, Estónskou nemocničnou federáciou a zdravotníckym združením.
- Prvky HTA už boli použité v analýzach a rozhodnutiach o úhradách lekárskeho služieb ministerstvom a EHIF.
- Hlavnými cieľmi používania HTA v Estónsku je odôvodnenie investícií do nových ZT a tiež zhodnotiť niektoré zavedené technológie (napríklad mamografické vyšetrenie a oplodnenie in vitro).
- Výber témy vykonáva Rada HTA v spolupráci s estónskou nemocničnou federáciou a lekárske združeniami. Správy sa uverejňujú v otvorenej databáze (<http://rahvatervis.ut.ee/>).
- Analytické, štatistické údaje a nákladové údaje potrebné pre HTA poskytujú dobrovoľne EHIF a spolupracujúce nemocnice.

### **Fínsko**

- V roku 2006 sa začala spolupráca medzi 20 nemocnicami a fínskym úradom pre hodnotenie zdravotníckych technológií (FinOHTA) s cieľom pripraviť spoločné správy HTA o nových ZT.
- Cieľom bolo priniesť dôkazy priamo do rozhodovania a znížiť geografické rozdiely vo využívaní nových ZT.
- Pre každý spoločný projekt HTA je založený nový expertný tím založený na neformálnych kontaktoch. Úlohy sú rozdelené nasledovne: Spoločnosť FinOHTA je zodpovedná za koordinačné úsilie a poskytuje odborné znalosti o hľadaní príslušnej literatúry a metodiky hodnotenia; nemocničné okruhy sú zodpovedné za identifikáciu tém, formuláciu odporúčaní a ich implementáciu. Výber témy a hodnotenie sa vykonáva spoločne.
- Použitie správ HTA v nemocniciach je dobrovoľné, t.j. neexistuje povinné pravidlo na vykonávanie odporúčaní.

### **Francúzsko**

- Existuje silná tradícia spolupráce medzi regionálnou agentúrou HB-HTA, CEDIT (Comité d'Evaluation et de Diffusion des Innovations Technologiques) a národnou agentúrou HTA, ktorá už začala pred založením Haute Autorité de Santé (HAS) v roku 2004.
- HAS je národnou agentúrou HTA, ktorej úlohou je vykonávať hodnotenia najmä vo veci úhrady a tvorby cien technológií vo Francúzsku (lieky, zdravotnícke pomôcky a postupy).
- CEDIT je agentúra HB-HTA univerzitných nemocníc v parížskom regióne, pokrývajúca 37 nemocníc zriadených. Je zodpovedná za formulovanie odporúčaní na šírenie technologických inovácií v nemocniciach.

- Spolupráca medzi CEDIT a HAS zahŕňa neformálne kontakty, vzájomnú výmenu informácií a dokumentácie HTA.

### **Taliansko**

- Modely spolupráce v Taliansku môžu byť rôznorodé kvôli komplexnej decentralizácii krajiny. Existuje veľká regionálna rozmanitosť, pretože regióny sú nezávislé.
- Na základe príkladov z troch regiónov možno pozorovať neformálnu spoluprácu medzi nemocnicami v regióne Lazio a regionálnou agentúrou HTA (ASP Lazio) od roku 2009 a jej nástupcom, regionálnou jednotkou HTA od roku 2013.
- Jednotka HB-HTA Univerzitnej nemocnice “Gemelli” nadviazala formálnu a systematizovanú interakciu s národnou agentúrou HTA a má dlhodobú spoluprácu s Talianskou agentúrou pre lieky (AIFA).
- Spolupráca s jednotkami nemocnice HTA a regionálnym programom HTA v Lombardsku nie je systematizovaná. Skladá sa z poskytovania informácií o vznikajúcich technológiách alebo problémoch. Nemocnice produkujú mini-HTA alebo správy o predbežnom hodnotení, ktoré sa ďalej rozvíjajú na regionálnej úrovni.
- Spolupráca v Lombardsku je prevažne neformálna a dobrovoľná.
- V regióne Emilia Romagna regionálna agentúra HTA udržiava kontakty s manažérmi nemocníc s cieľom koordinovať činnosti HTA, ale správy HTA sa vykonávajú iba na regionálnej úrovni.

### **Nórsko**

- Zriadený nový systém zdravotníctva v Nórsku v období rokov 2012 - 2014 je založený na konsenze medzi štyrmi regionálnymi zdravotníckymi orgánmi, Nórskym riaditeľstvom pre zdravie, Nórskym centrom pre zdravotnícke služby (NOKC), Nórskym úradom pre lieky, a ministerstvom zdravotníctva.
- Nový systém dôrazne odporúča zavedenie ZT do nórskeho zdravotníctva prostredníctvom systematického hodnotenia, najmä pokiaľ ide o klinické účinky a bezpečnosť.
- Systém zahŕňa funkciu skenovania národných horizontov, hodnotenie jednotných technológií a úplné HTA na národnej úrovni, ako aj mini-HTA vykonávané na úrovni nemocnice (HB-HTA).
- Spolupráca medzi nemocnicami a činnosťami HTA na národnej úrovni je formálne regulovaná a povinná.
- Existujú jasné kritériá pre to, aby nemocnice mali po ukončení mini-HTA interakciu s regionálnou a národnou úrovňou.
- Národná agentúra HTA v Nórsku je zodpovedná za pomoc a poradenstvo pri činnostiach HTA na úrovni nemocníc.

## Španielsko

- Modely spolupráce v Španielsku sa môžu líšiť v dôsledku decentralizácie a vysokej úrovne autonómie španielskych regiónov:

### *Catalonia*

- Spolupráca medzi katalánskou regionálnou agentúrou HTA (AQUAS) a nemocnicami zapojenými do aktivít HTA sa začala na jednotlivých základoch a na rôznych miestach od roku 1990.
- Lekári z spolupracujúcich nemocníc sa odvtedy podieľali na viacerých hodnotiacich projektoch s regionálnou agentúrou HTA.
- Prvá formálna jednotka HB-HTA bola založená v roku 2008 v nemocnici Clínic de Barcelona. Medzi oboma inštitúciami bola podpísaná dohoda o spolupráci, ktorá vyjadřila ochotu spolupracovať a pomáhať si navzájom. Odvtedy bola spolupráca aj neformálna.
- Oddelenie epidemiológie inej katalánskej nemocnice, Nemocnica Santa Cruz i Sant Pau, spolupracuje aj s regionálnou agentúrou HTA pri identifikácii technológií na zlepšenie primeranosti zdravotnej starostlivosti.
- Vo veľmi malom počte prípadov sa vykonáva komplexná HB-HTA.
- V roku 2012 regionálna kancelária HTA položila základy pre vytvorenie katalánskej siete HAHT, Catalan Network for HB-HTA, ako odpoveď na vznikajúci záujem o posudzovanie technológií v nemocniciach a na podporu používania metodológie HTA. Implantácia siete sa však zastavila z dôvodu nedostatku zdrojov.

### *Basque Country*

- Spolupráca medzi dvoma nemocnicami Basque Health Service (Osakidetza) a Baskickým úradom pre posudzovanie zdravotníckych technológií (Osteba) bola založená v roku 2010 s cieľom vypracovať spoločné správy HTA o nových a zastaraných technológiách.
- Cieľom bolo poskytnúť dôkazy pre rozhodovanie na úrovni nemocníc a poskytovať poradenstvo v oblasti procesov verejného obstarávania na nemocničnej a regionálnej úrovni a zvyšovať interakciu medzi zdravotníckymi pracovníkmi a regionálnou agentúrou HTA.
- Úlohy sú rozdelené takto: regionálna agentúra HTA (Osteba) je zodpovedná za koordinačné úsilie a poskytuje odborné znalosti o hľadaní príslušnej literatúry a metodológie hodnotenia, vrátane etických, právnych, sociálnych a organizačných otázok, ako aj ekonomickej analýzy. Tieto nemocnice sú zodpovedné za identifikáciu témy, analýzu získaných informácií, organizačné otázky a pomoc pri formulovaní odporúčaní a ich implementácii na úrovni nemocnice. Výber témy a hodnotenie sa vykonáva spoločne. Používané správy sú mini-HTA vrátane klinických, ekonomických v závislosti od témy.
- Účasť a používanie informácií o HTA sú pre nemocnice dobrovoľné.

## Švajčiarsko

- Švajčiarsko nemá národnú agentúru HTA, ale Švajčiarska sieť pre posudzovanie technológií v oblasti zdravia (SNHTA) podporovaná spolkovým úradom verejného zdravia bola vytvorená v roku 1999 formou združenia.
- Jeho úlohou je podporovať používanie HTA vo Švajčiarsku a slúžiť ako platforma výmeny medzi švajčiarskymi vládnyimi agentúrami, univerzitnými inštitúciami a univerzitnými nemocnicami.
- Členovia SNHTA sa zvyčajne stretávajú dvakrát do roka, aby diskutovali o otázkach HTA a politike švajčiarskeho HTA.
- Švajčiarsko je konfederáciou 26 kantónov a každá z nich je zodpovedná za zriadenie systému zdravotnej starostlivosti, ktorý je schopný uspokojiť zdravotné potreby svojich obyvateľov.
- V dôsledku toho je HTA decentralizovaná aj rôznymi organizačnými vzormi.
- SNHTA nemá žiadnu funkčnú funkciu okrem toho, že umožňuje zdravotným orgánom zostať v kontakte s odborníkmi HTA.
- Účasť je dobrovoľná a členovia sú heterogénni z hľadiska organizácie a záujmu.

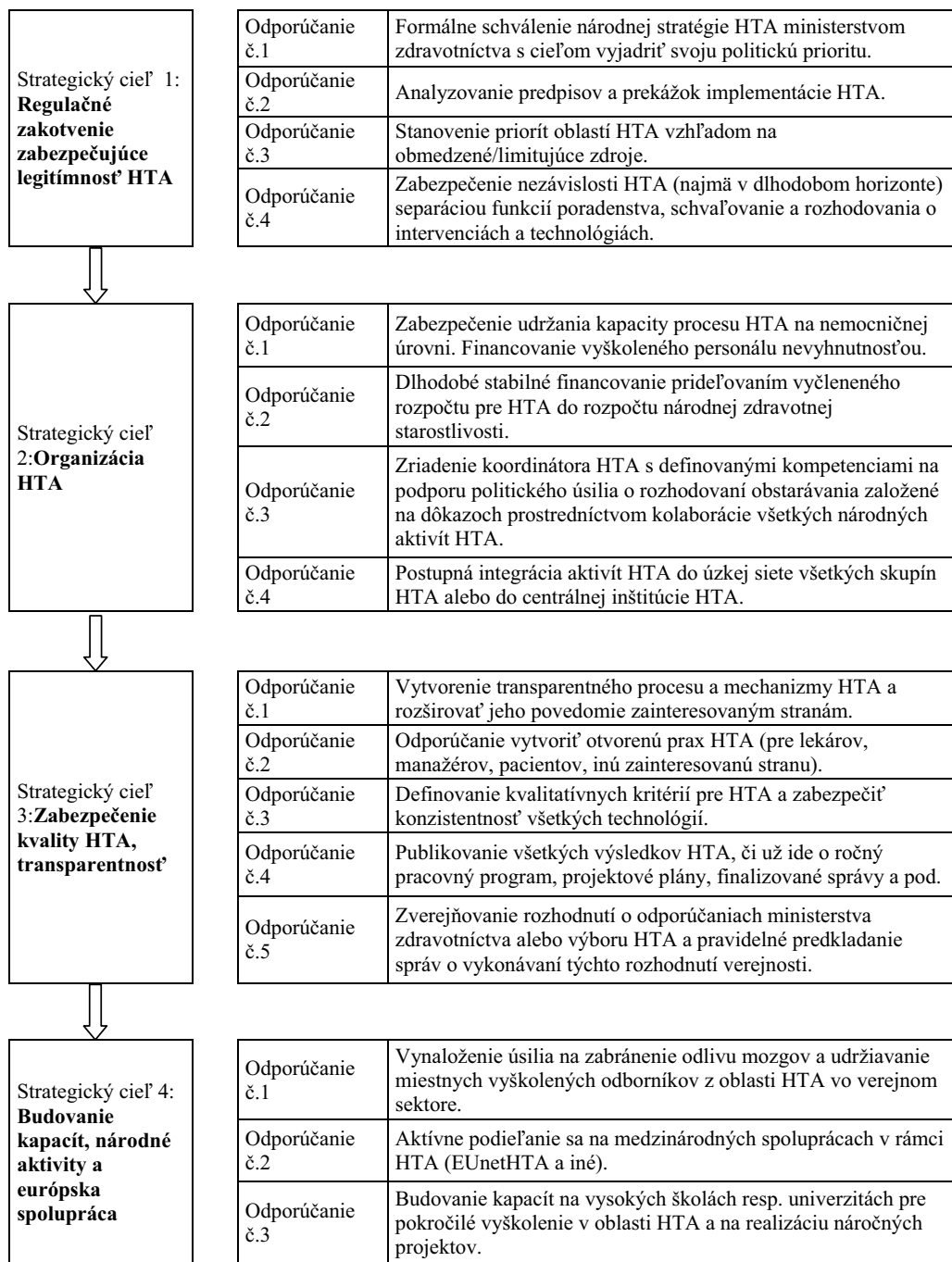
Vytváranie resp. zavádzanie sieťových národných agentúr HTA má osobitný zmysel v relatívne malých krajinách, medzi ktoré môžeme zaradiť aj SR (Kaló et al., 2016). Na SR bolo síce zverejnené určité metodické usmernenie so záväzkom prispieť k efektívnemu rozhodovaniu o pridelovaní zdrojov v oblasti zdravotníctva, avšak bez dostatočnej kapacity úloha a funkcia HTA v systéme zdravotnej starostlivosti nebola bližšie špecificky definovaná (Tesar, 2012). Hodnotenie a výber zdravotníckych technológií na úrovni nemocníc sa na SR zatiaľ realizuje prostredníctvom legislatívy verejného obstarávania.

Zavádzanie HTA do zdravotníckej praxe by sa podľa Kaló et al., (2016) mala stať verejnou prioritou s následným nepretržitým rozvojom budovania kapacít a vzdelávania v oblasti HTA vzhľadom na jeho odbornú náročnosť a komplexnosť. Pre fungujúci systém HTA a jeho implementáciu a koordináciu orgánov HTA na SR je potrebná väčšia kapacita z odborného, finančného i sociálneho hľadiska, ktorá sa momentálne javí ako nedostatočná z národnej aj regionálnej úrovni. Vo viacerých európskych krajinách inštitúcie HTA nedisponujú formálnou úlohou v rozhodnutiach zdravotných politik, či už ide o jednotlivé ceny alebo úhrady nových obstarávaných technológií (Kaló et al., 2016). Niektoré krajiny ako Rumunsko sa pri politických rozhodnutiach v oblasti zdravotníctva spoliehajú predovšetkým na medzinárodné usmernenie HTA bez toho, aby formálne posúdili prenosnosť medzinárodných dôkazov HTA či závery takýchto ekonomických hodnotení s vplyvom na rozpočty (Drummond et al., 2009; Welte et al., 2004). Krajiny Poľsko a Maďarsko požadujú dôkazy o HTA založené na miestnych vstupných údajoch alebo preklad medzinárodných dôkazov do miestnej praxe

ešte pred schválením cien a úhrad nových liekov alebo zdravotníckych pomôcok a zariadení (Kaló et al., 2013; Kolasa & Wasiak, 2012 ).

V nasledujúcej časti uvažujeme schému (Obr. 1) strategických cieľov na podporu a usmernenie implementácie HTA na SR, vytvorenú na základe strategických cieľov a postupov HTA v Litve. Podobne ako SR, ministerstvo zdravotníctva v Litve figuruje kľúčovým postavením v oblasti systému zdravotníctva v krajine. Litovský systém zdravotníctva je vysoko centralizovaný. Ministerstvo zdravotníctva tiež spravuje štrukturálne fondy EÚ, ktoré tvoria približne 60 % kapitálových investícií v zdravotníctve tejto krajiny. Fluktuácia ministrov zdravotníctva a zmeny vo vládných pozíciách sú pomerne časté, ale parlamentom schválená zdravotná politika stabilizuje riadenie a vytvára rámec na implementáciu HTA. Zavedenie HTA do rozhodovacích procesov bolo v Litve niekoľkokrát iniciované (už v roku 1993 a 1999), no doteraz neúspešne (Wild & Patera, 2015). Podľa týchto autorov ďalej nie je možné prevádzkovanie systému zdravotnej starostlivosti pod ekonomickým tlakom bez racionálnych rozhodnutí a HTA poskytuje dobré racionálne argumenty pre alebo proti investíciám do zdravotnej starostlivosti v krajine. Upozorňujú, že nie všetko, čo sa prináša na trh zdravotnej starostlivosti, je vhodné obstarávať a investovať z dôvodu nedostatku alebo iba okrajového prínosu pre pacientov. Dobrá hodnota za peniaze za prítomnosti obmedzených zdrojov je hlavnou zásadou HTA. HTA sa tak považuje za podporu takých racionálnych proaktívnych rozhodnutí v prospech spravodlivého prístupu pacientov k nákladovo efektívnym zdravotníckym technológiám, ktoré zlepšujú zdravotné výsledky (Wild & Patera, 2015).

V rámci prvého strategického cieľa prezentujeme na schéme (Obr. 1) dôležitosť regulačného prostredia pre rozhodovanie v oblasti zdravotnej starostlivosti v kontexte skutočnej úlohy HTA v praxi, pričom jej význam narastá s regulačnou väzbou s politickými rozhodnutiami. HTA dosahuje väčší vplyv, ak sa vykonáva pri konkrétnom politickom rozhodnutí. Inštitucionalizácia a financovanie či národná koordinácia HTA sa môže organizovať do jednej centralizovanej agentúry HTA, do decentralizovaných a regionálnych inštitúcií HTA alebo zvlášť do koordinovaných sietí HTA, čo tvorí podstatu druhého strategického cieľa v tejto schéme. V Európe zatiaľ neexistuje žiadny model jednej najlepšej praxe inštitucionalizácie HTA (Kaló, et al. 2016). V rámci tretieho cieľa zabezpečenia kvality je jasne definovaný proces HTA kľúčovým faktorom úspechu pre dôveru a prijatie medzi zainteresovanými stranami. Kvalita dokumentácií a správ HTA je druhým kľúčovým faktorom úspechu, nakoľko nedostatočné hodnotenie kvality môže u rozhodovacích činiteľov a odborníkmi význam HTA zdiskreditovať.



Obr. 1 Schéma strategických cieľov na podporu a usmernenie HTA na SR  
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Wild & Patera (2015)

V neposlednom rade pozornosť štvrtého strategického cieľa sa opiera o rozmanitosť tém HTA, ktoré si vyžadujú širokú škálu rôznych kompetencií. Nakoľko pokrytie celého rozsahu nie je vždy možné, je silná sieť pre vnútroštátnu aj medzinárodnú spoluprácu vrátane externých špecialistov náležitá (Wild & Patera, 2015). Objektívna, nezávislá a transparentná spolupráca medzi členskými štátmi EÚ by mala byť založená na jasných, zjednodušených a prijatých metodických usmerneniach.

Hoci sa niektoré európske krajiny s podobným kultúrnym a ekonomickým postavením môžu navzájom učiť zlepšovať a skvalitňovať svoje systémy zdravotnej starostlivosti, v súčasnosti neexistuje žiaden zovšeobecnený štandard ani overený univerzálny model pre implementáciu HTA do praxe každej ekonomiky. Je potrebné, aby sa krajiny zamerali na definovanie a formulovanie vlastných hodnôt a cieľov zdravotnej politiky s ohľadom na zdrojové obmedzenia, s cieľom rozvíjať vlastné prispôbené systémy HTA v danej krajine (Kaló et al., 2016). To môže viesť k lepším výsledkom v oblasti zdravia a k spravodlivejšiemu prístupu k zdravotníckym technológiám pri objektívnej udržateľnosti financovania zdravotnej starostlivosti nie len na SR ale aj v iných ekonomikách EÚ.

## **2 KRITIKA REALIZOVATEĽNOSTI PROCESU HTA PRE ZDRAVOTNÍCKE ZARIADENIA**

Technológia, či už ide o zdravotnícke zariadenie, prístroj alebo farmaceutický výrobok, sa považuje za hodnotu, ak jej očakávané prínosy pre zdravie prevýšia ušlý zdravotný stav z obmedzenia iných činností, aby sa prispôsobili dodatočným nákladom technológie, to znamená účinná, ak ponúka pozitívne čisté prínosy pre zdravie (Drummond et al., 2015). Hodnotenie zdravotníckych zariadení a prístrojov vyvoláva výzvy, ktoré vyžadujú, aby sme sa zamysleli nad tým, či sú súčasné metódy primerané. Rozhodnutia o prijatí lekárskeho zásahu sú informované odbornými dôkazmi o ich nákladoch a účinkoch. Z mnohých dôvodov môžu byť dôkazy týkajúce sa zdravotníckych zariadení obmedzené. Rozhodnutie o prijatí zariadenia alebo prístroja na začiatku jeho životného cyklu, keď dôkazová základňa je najmenej vyspelá, môže mať vplyv na vyhliadky získania ďalších dôkazov na zníženie neistôt. Rovnako odmietnutie zariadenia nebude mať za následok žiadnu praktickú aplikáciu, a teda žiadnu šancu dozvedieť sa o výkonnosti (Rothery, 2017). Posúdenie zdravotníckych technológií sa usiluje o syntetizovanie informácií o klinickej, ekonomickej, sociálnej a etickej hodnote zdravotníckych technológií vrátane farmaceutických výrobkov, zdravotníckych zariadení, klinických postupov a organizačných systémov používaných v zdravotníctve s cieľom formulovať bezpečné a účinné zdravotné politiky, najmä vo vzťahu k rozhodnutiam o úhrade

alebo pokrytí (Banta, 2009). Metódy HTA a ekonomické hodnotenia sa však vo veľkej miere rozvinuli s ohľadom na hodnotenie liekov alebo liečiv (Oortwijn et al., 2010). V dôsledku toho mnohí odborníci argumentovali, že všeobecné uplatňovanie medzinárodných usmernení pre metódy HTA na technológie, ktoré nepredstavujú lieky ani liečivá, ale najmä zdravotnícke zariadenia a prístroje, je nevhodné, a že tieto metódy prehliadajú dôležité rozdiely medzi liekmi a zariadeniami (Drummond et al.; 2009; Kirisits & Redekop, 2013; Sorenson & Drummond, 2014; Taylor & Iglesias, 2009). Tieto rozdiely spočívajú v odlišnej povahe (klinickej) dôkazovej bázy a povahe technológie prístroja, kde na rozdiel od liekov, zdravotnícke zariadenia často prechádzajú postupným vývojom. Aj tvorba cien zdravotníckych zariadení je dynamickejšia v porovnaní s liekmi a liečivami. Cena zariadenia alebo porovnávacích zariadení jasne zohráva kľúčovú úlohu pri určovaní, či sa má zdravotnícke zariadenie považovať za nákladovo efektívne. V prípade zdravotníckych zariadení a prístrojov sa ceny častejšie menia v porovnaní s farmaceutickými liečivami. To je do značnej miery spôsobené vstupom nových produktov na trh, opakovaným postupným vývojom v čase a pružnejším obstarávaním zariadení (Drummond et al., 2009; Sorenson et al., 2011). Európske povolenie uvedenia na trh pre farmaceutické produkty si vyžaduje dôkladné posúdenie kvality, bezpečnosti a účinnosti, zatiaľ čo povolenie uvedenia na trh pre zdravotnícke zariadenia vyžaduje len značku CE (Conformité Européenne) a hodnotenie klinických údajov u vysokorizikových zariadeniach (Greenberg et al., 2005). Stanovenie klinickej účinnosti a nákladovej efektívnosti zdravotníckych zariadení sa opiera o dôkazy, ktoré sú často menej rozsiahle a menej kvantitatívne ako dôkazy pre mnohé farmaceutické produkty. To je z veľkej časti dôsledkom toho, že požiadavky dôkazov zdravotníckych zariadení na dosiahnutie tohto označenia CE (Conformité Européenne) sú menej náročné. Na rozdiel od farmaceutických výrobkov, v prípade ktorých sa pred získaním povolenia uvedenia na trh právne požadujú dôkazy o účinnosti a bezpečnosti, zdravotnícke zariadenia zvyčajne potrebujú len preukázať výkonnosť a bezpečnosť (Rothery et al., 2017; Drummond et al., 2009).

Na základe dotazníkového prieskumu AdHopHTA vybraných krajín a regiónov (Arentz-Hansen et al. 2013; Pasternack et al. 2014) popisujeme najčastejšie obmedzenia a bariéry využívania a realizácie HB-HTA v nemocniciach:

- Ťažkosti pri získavaní prístupu k nemocničným údajom a používaní údajov o ochoreniach pre HTA.
- Národné alebo regionálne agentúry HTA zvyčajne posudzujú technológie v neskoršom štádiu vývoja dôkazov, ako by vyžadovali nemocnice.

- Vypracovanie správ HTA v národných alebo regionálnych agentúrach HTA je pre nemocnice príliš pomalá.
- Existujú nedostatky dôkazov v správach HTA, čo znižuje motiváciu pre projekty spolupráce v oblasti HTA.
- Príliš veľký rozsah metodológie v správach vypracovaných agentúrami HTA alebo v spolupráci s nimi je pre nemocnice nekompatibilné.
- Jazyk HTA je v nemocniciach vnímaný ako náročný.
- Nedostatok finančných prostriedkov v agentúrach HB-HTA a HTA.
- Prevládajú rozdielne záujmy a priority agentúr HB-HTA a HTA.
- Nedostatok metodologických skúseností u ľudí, ktorí sa podieľajú na spolupráci HTA.
- Konflikty medzi úlohami a nedôvera medzi partnermi z agentúr HB-HTA a HTA.
- HTA sa zatiaľ bežne nepoužíva pri rozhodovaní v nemocniciach.
- Uznanie a dôvera v HTA je medzi verejnosťou vo všeobecnosti nízka.

Empirické výhody HTA sú v súčasnosti nedostatočné a nejasné. Existuje pomerne málo informácií ako HTA priamo ovplyvňuje zdravie pacientov a ich prístup k zdravotnej starostlivosti, ako aj dopady HTA na štátne rozpočty krajín (Löblová, 2017). Pri skúmaní štúdií sa v procese rozhodovania o zavedení novej technológie vo väčšine prípadov činiteľa iba čiastočne spoliehajú na konečné rozhodovanie na základe HTA, čo vyvoláva zaujímavé otázky o užitočnosti a efektívnosti HTA a jej dôsledkov. Možno to odzrkadľuje neochotu rozhodovacích činiteľov pripustiť príliš veľkú právomoc HTA agentúram, keďže rozhodnutia o pokrytí môžu byť politicky nabité a iné aspekty s ojedinelými liekmi, zriedkavými ochoreniami alebo ide o kategóriu detí, ktorá predstavuje citlivú tému s veľkou mierou zodpovednosti (Stephens et al., 2012). Výrobcovia technológií a tvorcovia politikov preto kladú zvýšený tlak na komunity HTA a ekonomiky zdravotníctva, aby vyvinuli svoje súčasné metódy posudzovania a lepšie zohľadnili tieto vlastnosti zdravotníckych zariadení a prístrojov (Ciani et al., 2017; Ferrusi et al., 2009).

## ZÁVER

V súčasnosti systémy zdravotnej starostlivosti mnohých krajín čelia pod tlakom viacerým výzvam, ktoré podmieňujú ich súčasnú aj budúcu udržateľnosť. Jedným problémom je rozšírenie vedeckých poznatkov a technického vývoja, ktoré podnecujú inovatívne zdravotnícke technológie, ktoré by mohli potenciálne vyriešiť niektoré súčasné výzvy v systéme zdravotnej starostlivosti, ako aj poskytnúť odpovede na neuspokojené potreby v oblasti zdravia. HTA, vzhľadom na zakomponovanie klinických, sociálnych, organizačných aspektov ako aj otázky

bezpečnosti, preto v súčasnosti reprezentujú čoraz strategickjšiu rolu a tendenciu v hodnotení zdravotníckych zariadení a prístrojov s úsilím nájdania primeranej rovnováhy medzi prístupom pacientov k inováciám a obmedzením nákladov a rozpočtov. V niektorých európskych krajinách dochádza k neformálnym interakciám činností HTA medzi agentúrami HTA a jednotkami HB-HTA. Bez zohľadnenia farmaceutického priemyslu, na SR v súčasnosti neexistuje žiadna dlhodobá aktivita HTA pre zdravotnícke zariadenia a prístroje. Nie je zavedený koordinačný proces HTA pre SR, neexistujú explicitné kritériá na výber tém a kvalitu správ pre HTA. Rovnako zatiaľ nie je zabezpečený ani právny rámec pre fungovanie HTA v platnej legislatíve SR, ani nezávislosť potenciálnych osôb zodpovedných za reguláciu zdravotníckych zariadení od tvorcov politik. Proces implementácie HTA sa však vyznačuje aj značnými obmedzeniami a následnou finančnou, zdrojovou i odbornou náročnosťou pre mnohé krajiny a ich zdravotné systémy a zdravotnícke inštitúcie. Empirické výhody HTA sú v súčasnosti nedostatočné a nejasné.

Hodnotenie a obstaranie zdravotníckych prístrojov a zariadení vyvoláva výzvy, ktoré vyžadujú, aby sme sa zamysleli nad tým, či sú súčasné metódy primerané. Aj na základe týchto dôvodov je relevantné a prínosné priblížiť procesy a stratégie HTA ako aj možnú implementáciu HTA do slovenského zdravotníckeho systému. Výstupy koordinovaného procesu HTA tak môžu byť využiteľné pre organizácie využívajúce zdravotnícku techniku, tvorcov zdravotnej politiky, ako aj pre regulátorov v procese zvyšovania efektívnosti systému zdravotníctva a zlepšovania zdravia populácie.

## **POĎAKOVANIE**

„Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-17-0360: Multidimenzionálna analýza signifikantných determinantov efektívnosti verejného obstarávania s dôrazom na aplikáciu Health Technology Assessment v procese prípravy obstarávania“.

## **LITERATÚRA**

1. ARENTZ-HANSEN, H., BJØRNEBEK FRØNSDAL, K., FURE, B., PASTERNAK, I., HALMESMAKI, E., ROINE, R.. 2013. D3.1 Bridging Hospital HTA and National/Regional HTA Activities. Confidential Deliverable; The AdHopHTA Project (FP7/2007-13 grant agreement nr 305018).
2. BANTA, D. 2009. What is technology assessment? *International Journal of Technology Assessment in Health Care* 25: 7–9.

3. CIANI, O., WILCHER, B., VAN GIESSEN, A., and TAYLOR, R. S. 2017. Linking the Regulatory and Reimbursement Processes for Medical Devices: The Need for Integrated Assessments. *Health Econ.*, 26: 13–29. doi: 10.1002/hec.3479.
4. CICCHETTI, A., MARCHETTI, M., IACOPINO, V., CORETTI, S., FIORE, A., ADDESSO, D. et al. 2014. D1.1 Report on innovation uptake in hospital. Confidential Deliverable; The AdHopHTA Project (FP7/2007-13 grant agreement nr 305018).
5. DRUMMOND, M., GRIFFIN, A., TARRICONE, R. 2009. Economic evaluation for devices and drugs, same or different? *Value in Health*, 12(4), 402–402.
6. DRUMMOND, M.F., SCULPHER, M.J., CLAXTON, K., STODDART, G.L., TORRANCE, G.W. 2015. *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*, Oxford University Press: Oxford.
7. FERRUSI, I.L., AMES, D., LIM, M.E., GOERTEE, R. 2009. Health technology assessment from a Canadian device industry perspective. *Journal of the American College of Radiology* 6: 353–9.
8. FUCHS, S., OLBERG B., PANTELI, C., BUSSE, R. 2016. Health Technology Assessment of medical Devices in Europe: processes, practices and methods. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 32(4), 246–255.
9. GREENBERG D, PETERBURG Y, VEKSTEIN D, et al. 2005. Decisions to adopt new technologies at the hospital level: insights from Israeli medical centers. *International Journal of Technology Assessment in Health Care* 21: 219–227
10. HROBONĚ, P. 2012. Co je to hodnocení zdravotnických technologií (HTA) a jak může pomoci v českém zdravotnictví? *Advance, Healthcare management institute*. [www.ivd.cz/download/Pavel\\_Hrobon.pdf](http://www.ivd.cz/download/Pavel_Hrobon.pdf)
11. JUŘIČKOVÁ, I., ROGALEWICZ, V. 2014. Multiple-criteria decision making: application to medical devices. *Proceedings IWBBIO 2014: International Work-Conference on Bioinformatics and Biomedical Engineering*, Granada.
12. KALÓ, Z., GHEORGHE, A., HUIC, M., CSANÁDI, M., and KRISTENSEN, F. B. 2016. HTA Implementation Roadmap in Central and Eastern European Countries. *Health Econ.*, 25, pp 179–192. doi: 10.1002/hec.3298.
13. KIRISITS, A., REDEKOP, W.K. 2013. The economic evaluation of medical devices: challenges ahead. *Applied Health Economics and Health Policy* 11: 15–26.
14. KOLASA, K., WASIAK, R. 2012. Health technology assessment in Poland and Scotland: comparison of process and decisions. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 28, pp 70–76.
15. LOBLOVA, O. 2017. What has health technology assessment ever done for us? *Journal of Health Services Research & Policy*, pp. 1–3.

16. LUCE, B. R., DRUMMOND, M., JONSSON, B., NEUMANN, P. J., SCHWARTZ, J. S., SIEBERT, U., SULLIVAN, D. S. 2010. EBM, HTA, and CER: Clearing the Confusion. *The Milbank Quarterly*, vol. 88, iss. 2, pp. 256–276.
17. MARTELLI, N., LELONG, A.S., PROGNON, P., PINEU, J. 2013. Hospital-based health technology assessment for innovative medical devices in university hospitals and the role of hospital pharmacists: learning from international experience. *Int J Technol Assess Health Care*, 29:185–191.
18. MCGREGOR, M., 2006. What decision-makers want and what they have been getting. *Value in Health*, 9(3), pp.181–185.
19. OORTWIJN, W., MATHIJSEN, J., BANTA, D. 2010. The role of health technology assessment on pharmaceutical reimbursement in selected middle-income countries. *Health Policy*. 2010; 95: 174–84.
20. PASTERNAK, I., HALMESMAKI, E., ROINE, R., ARENTZ-HANSEN, H., BJØRNEBEK FRØNSDAL, K., FURE, B. et al. 2014. D3.2 Portfolio of patterns of collaboration between hospital-based HTA and national/ regional HTA agencies. Confidential Deliverable; The AdHopHTA Project (FP7/2007-13 grant agreement nr 305018).
21. ROGALEWICZ, V. 2015. Health technology assessment (HTA): zdroj podpůrných informací pro strategické rozhodování. *Ekonomie ve zdravotnictví & hodnocení zdravotnických technologií*, vol. 1, pp. 12 – 18.
22. ROTHERY, C., CLAXTON, K., PALMER, S., EPSTEIN, D., TARRICONE, R., and SCULPHER, M. 2017. Characterising Uncertainty in the Assessment of Medical Devices and Determining Future Research Needs. *Health Econ.*, 26: 109–123. doi: 10.1002/hec.3467.
23. SCHOFFSKI, O., SCHULENBURG, JM. 2012. *Gesundheitsökonomische Evaluationen*. 4th ed. Berlin: Springer; Heidelberg 2012.
24. SAMPIETRO-COLOM, L., LACH, K., CICCHETTI, A., KIDHOLM, K., PASTERNAK, I., FURE, B., ROSENMOLLER, M., WILD, C., KAHVECI, R., WASSERFALLEN, JB., KIIVET, RA., et al. 2015. The AdHopHTA handbook: a handbook of hospital-based Health Technology Assessment (HB-HTA); Public deliverable; The AdHopHTA Project (FP7/2007-13 grant agreement nr 305018); 2015. Dostupné na: <http://www.adhophta.eu/handbook>.
25. SORENSON, C., TARRICONE, R., SIEBERT, M., DRUMMOND, M. 2011. Applying health economics for policy decision making: do devices differ from drugs? *Europace* 13: ii54–ii58.
26. SORENSON, C., DRUMMOND, M. 2014. Improving medical device regulation: the United States and Europe in perspective. *Milbank Quarterly* 92(1): 114–50.
27. STEPHENS, J., HANKE, B., DOSHI, J. 2012. International survey of methods used in health technology assessment (HTA): does practice meet the principles

- proposed for good research? Comparative Effectiveness Research. Dove Press journal, vol. 2, pp. 29-44.
28. TAYLOR, RS., IGLESIAS, CP. 2009. Assessing the clinical and cost-effectiveness of medical devices and drugs: are they that different? *Value in Health* 12: 404–6.
  29. TESAR, T. 2012. Health technology assessment in reimbursement policy of the Slovak Republic. *Journal of Health Policy and Outcomes Research*, 1, pp 21–23.
  30. WELTE, .R, FEENSTRA, F., JAGER, H., LEIDL, RA. 2004. Decision chart for assessing and improving the transferability of economic evaluation results between countries. *PharmacoEconomics*, 22, pp 857–876.
  31. WILD, C., PATERA, N. 2015. HTA-Strategy for Lithuania. Ludwig Boltzmann Gesellschaft GmbH, Vienna, Austria.
  32. WOODFORD, G.E., COOK, A. 2014. European network for Health Technology Assessment Joint Action (EUnetHTA JA): a process evaluation performed by questionnaires and documentary analysis. Southampton (UK): NIHR Journals Library; *Health Technology Assessment*, 18(37).

**VYUŽÍVÁNIE ZMLÚV O ZAMEDZENÍ  
DVOJITÉHO ZDANENIA V MEDZINÁRODNOM  
DAŇOVOM PLÁNOVANÍ SLOVENSKÝMI  
SPOLOČNOSŤAMI**

***THE USE OF DOUBLE TAX TREATIES IN INTERNATIONAL  
TAX PLANNING BY SLOVAK COMPANIES***

**MICHAL IŠTOK**

Ing. Michal Ištok, PhD.,  
Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90, Banská Bystrica,  
e-mail: michal.istok@umb.sk

**MICHAELA VIDIEČANOVÁ**

Bc. Michaela Vidiečanová,  
Ekonomická fakulta UMB, Študijný odbor FBI, Tajovského 10, 975 90, Banská Bystrica,  
e-mail: michaela.vidiecanova@student.umb.sk

**Abstract**

*The main aim of this article is to analyse the possibilities to use the signed double tax treaties between the Slovak Republic and selected jurisdictions in the process of international tax planning of corporate income tax. As the profit-shifting techniques related to international tax planning are often linked with foreign direct ownership (equity linkage), we focus in our analysis mainly on the Slovak companies having direct ownership links to Cyprus, the Netherlands, the United Kingdom, Malta, Luxembourg and the USA. During the analysis of individual double tax treaties we focus mainly on passive incomes (dividends, interests and licence fees), while the partial attention is also paid to selected EU directives allowing the companies to shift profits abroad with zero withholding tax. We analyse the selected articles and possibilities on two levels – from the Slovak Republic to the first selected jurisdiction (the first ownership level) and from the first selected jurisdiction to jurisdiction with low or zero corporate income tax rate (often marked as offshore tax havens).*

**Key words:** double tax treaty, passive incomes, tax haven, withholding tax

**JEL Classification:** G30, H21, H26.

## ÚVOD A PREHĽAD VYBRANEJ LITERATÚRY

Využívanie zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia (ZZDZ) je v spojení s medzinárodným daňovým plánovaním a daňovými rajmi spájané vo vedeckých analýzach najčastejšie s dvoma základnými oblasťami. V minulosti boli ZZDZ spájané hlavne s výhodami a podporou priamych zahraničných investícií (PZI) (FDI – Foreign Direct Investments) a elimináciou ekonomického dvojitého zdanenia. Približne od začatia poslednej finančnej krízy sa pozornosť čoraz viac venuje aj medzinárodnej daňovej optimalizácii dane z príjmov právnických osôb (DPPO), a to v spojení hlavne s presunom ziskov do jurisdikcií s nízkym alebo žiadnym daňovým zaťažením DPPO. Metódy a techniky presunu zdaniteľného zisku (tzv. profit-shifting methods and techniques) majú rôzne členenie, ale využívané postupy a ich podstata je bez ohľadu na členenie rovnaká pri všetkých zdrojoch a autoroch. Európska komisia sa pri analýzach v tejto oblasti odkazuje na štúdie Ramboll a Corit (2015) a ZEW (2016), ktoré rozdeľujú agresívne daňové kanály do troch skupín: 1) nákladové úroky (využitie dlhu, napr. úrokov a pôžičiek), 2) licenčné poplatky, resp. využívanie duševného vlastníctva, a 3) transferové oceňovanie. Strategické transferové oceňovanie vo svojej podstate pokrýva všetky metódy a techniky presunu zdaniteľného zisku nakoľko sa vyžaduje dodržiavanie princípu trhového odstupu (tzv. arm's length principle). Vedecké štúdie sa teda najčastejšie venujú práve transferovému oceňovaniu, nasleduje využívanie dlhu a najmenej výstupov sa venuje duševnému vlastníctvu, ktoré sa aktuálne považuje za jednu z najväčších výziev spolu s digitálnou ekonomikou. Aplikácia vybranej metódy alebo techniky presunu zdaniteľného zisku (alebo ich kombinácia) závisí od viacerých predpokladov, medzi základné predpoklady ich využitia patrí nastavenie zahraničnej korporátnej štruktúry. Toto nastavenie môže byť na prvej vlastníckej úrovni buď v podobe priameho alebo nepriameho kapitálového prepojenia. Podľa dostupných dát spoločnosti Bisnode, s. r. o. v roku 2019 malo v daňových rajoch (jurisdikcie označené v tomto prehľade spoločnosťou Bisnode ako daňové raje) 4996 slovenských spoločností vlastníka z daňového raja (prvá vlastnícka úroveň podľa Obchodného registra SR – teda priame kapitálové prepojenie) (Bisnode, 2020). Priame kapitálové prepojenie, resp. splnenie podmienok vzťahujúcich sa na možnosť aplikácie príslušných ZZDZ je základným predpokladom na využívanie metód a techník presunu zdaniteľného zisku, a to hlavne pri pasívnych príjmoch. Pasívne príjmy, ktoré sa najčastejšie využívajú v procese medzinárodnej daňovej optimalizácie sú dividendy, úroky a licenčné poplatky.

ZZDZ sú historicky spájané s priamymi zahraničnými investíciami a spoločnosti často zakladajú spoločnosti v jurisdikciách alebo regiónoch, kde dokážu optimalizovať daňovú povinnosť. Príkladom pre investície v afrických štátoch môže byť Maurícius alebo pre európske investície často využívaná Veľká Británia.

Veľká Británia má najhustejšiu sieť ZZDZ a historicky je veľmi často analyzovaná v tejto súvislosti práve z dôvodu širokej siete ZZDZ (napr. Hearson, 2017). Schmidt (2018) analyzoval historický vývoj dánskych ZZDZ, Valderrama (2011) skúmala politiku medzinárodných daňových zmlúv v Kolumbii a Elliffe a Prebble (2009) analyzovali klauzuly podpísaných ZZDZ Novým Zélandom proti zneužívaniu (vyhýbaniu sa daňovej povinnosti). Xu (2018) sa venuje komparatívnej analýze ZZDZ z pohľadu empirického prístupu. Meyer-Nandi (2018) analyzuje rôzne mechanizmy proti zneužívaniu ZZDZ a pozornosť okrem iného upriamuje na mechanizmy obmedzujúce zneužívanie nízkych alebo žiadnych zrážkových daní pri vybraných príjmoch, ustanoveniam o skutočnom vlastníkovi a odporúčaniam projektu BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). Koroncziová a Kacaljak (2017) analyzujú pravidlá proti zneužívaniu (GAAR) vo vzťahu k pláným slovenským ZZDZ. V súvislosti so zneužívaním ZZDZ je potrebné skúmať aj konečného užívateľa výhod a oprávnenosť využívania týchto výhod. Elliffe (2009) analyzoval články 10, 11 a 12 Modelovej zmluvy OECD vo vzťahu k skutočnému vlastníctvu (beneficial ownership).

Okrem už spomínaných pasívnych príjmov sa používajú v medzinárodnom daňovom plánovaní DPPO aj aktívne príjmy, a to prostredníctvom stálej prevádzkarne (permanent establishment). Steenkamp (2014) sa venuje konceptu stálej prevádzkarne v ZZDZ medzi rozvinutými a rozvojovými štátmi (ako príklad vyberá Kanadu a Južnú Afriku).

Satrio a Lestari (2018) analyzovali vplyv ZZDZ na prílev PZI do Indonézie a ich výsledky ukazujú, že ZZDZ majú pozitívny vplyv na množstvo prichádzajúcich PZI. Çevik a Taşar (2015) analyzovali vplyv ZZDZ na odlev PZI z Turecka a ich výsledky rovnako potvrdzujú, že ZZDZ majú priamy vplyv na objem PZI. Petkova, Stasio a Zagler (2019) tiež analyzujú vplyv ZZDZ na PZI, ale zdôrazňujú dôležitosť existencie nielen samotných ZZDZ, ale hlavne ich sieť (double tax treaty network). Weizyg (2012) upozorňuje, že mnohé nadnárodné spoločnosti rozptyľujú svoje PZI cez tzv. potrubné štáty („conduit countries“) s hustými a daňovo priaznivými sieťami ZZDZ za účelom vyhnúť sa plateniu zrážkových daní v hostiteľských štátoch. Využívanie hustých sietí ZZDZ za účelom daňovej optimalizácie sa označuje pojmom „tax treaty shopping“. Holandsko sa považuje za štát, ktorý je za týmto účelom používaný najčastejšie a napr. v roku 2009 nadnárodné spoločnosti držali cez holandské potrubné spoločnosti PZI v hodnote 1 600 miliónov EUR. V prehľade vybranej literatúry autori venujú značný priestor PZI v nadväznosti na daňovú optimalizáciu DPPO zámerne. Vzhľadom na zásadné zmeny na národnej a medzinárodnej úrovni zdaňovania za posledné roky je potrebné zdôrazniť, že umelé agresívne plánovanie je už pomerne obmedzené, preto daňové subjekty potrebujú jednotlivé transakcie podporovať a interpretovať aj ekonomickými dôvodmi (tzv. substance over form).

Hong (2019) analyzuje stratégie a herné teoretické modely využívania sietí ZZDZ z pohľadu investora a štátu a pri analýze sa zameriava aj na rôzne kombinácie metód zamedzujúce dvojité zdanenie. Nakamoto, Chakraborty a Ikeda (2019) zdôrazňujú úlohu tzv. „intermediate companies“ (alebo tzv. pass-through entities) z Veľkej Británie a Holandska, a to hlavne z dôvodu možnosti využívania širokej siete ZZDZ.

Radu (2012) označuje daňové raje ako pretrvávajúci problém z dôvodu, že nepriaznivo ovplyvňujú daňové príjmy jurisdikcií s vyšším daňovým zaťažením. Sikka (2003) tvrdí, že offshorové finančné centrá (OFC) alebo offshore daňové raje pomáhajú pri mobilite financií, a to prostredníctvom nulových alebo žiadnych daní, žiadnej alebo nulovej regulácie, ťažkej dostupnosti informácií a anonymite skutočného vlastníka (UBO – ultimate beneficial owner). Aijaz (2013) tiež poskytuje ďalšie charakteristiky daňového raja, a to napr. politická stabilita alebo minimálne devízové kontrolné obmedzenia.

## 1 METODOLÓGIA

Hlavným cieľom tohto príspevku je analyzovať možnosti využitia podpísaných a platných ZZDZ medzi Slovenskou republikou a vybranými jurisdikciami v procese medzinárodného daňového plánovania dane z príjmov právnických osôb. Existujú dva základné prístupy k medzinárodnému daňovému plánovaniu pri využívaní daňových rajov, a to s priamym a nepriamym kapitálovým prepojením. Naša analýza sa zameriava na priame kapitálové prepojenie (označované aj ako „direct ownership link“ alebo „equity linkage“). Vzhľadom na zvolený cieľ sme sa zamerali na kvalitatívny výskum, ktorý pozostáva z niekoľkých krokov. Prvým krokom je identifikovanie článkov (oblastí) vybraných ZZDZ. Z dostupnej vedeckej a odbornej literatúry je zrejmé, že pri aplikácii metód a techník presunu zdaniteľného zisku sa najčastejšie využívajú pasívne príjmy (dividendy, úroky a licenčné poplatky). Z pohľadu aktívnych príjmov spoločnosti musia dávať pozor, aby im v predmetných štátoch nevznikala stála prevádzkareň. Výber analyzovaných ZZDZ prebiehal na základe kombinácie dostupných informácií od spoločnosti Bisnode, s. r. o. (prehľad slovenských spoločností s vlastníkom z vybranej jurisdikcie) a dostupnej vedeckej a odbornej literatúry (napr. Weizyg, 2012). Na základe toho sme na prvej vlastníckej úrovni slovenskej spoločnosti vybrali platné ZZDZ medzi Slovenskou republikou a Cyprom, Holandskom, Veľkou Britániou, Maltou, Luxemburskom a USA. Po preštudovaní príslušných ZZDZ a vypracovaní prehľadu výšky zrážkových daní pri jednotlivých príjmoch sme urobili prehľad aj na druhej vlastníckej úrovni. Tento postup znázorňuje nasledujúca schéma, ktorá zjednodušene zobrazuje prípad pri aplikácii dlhového kanála presunu zdaniteľného zisku (nákladové úroky). Potrebne je upozorniť aj na fakt, že spoločnosti si na jednotlivých vlastníckych úrovniach

vyberajú jurisdikcie ďalej vzhľadom aj na odvetvie podnikania, geografickú trhovú orientáciu, nákladovú náročnosť alebo na vybranú hlavnú činnosť materských (rozlišuje sa tzv. „matka“ a „supermatka“) a dcérskych spoločností v rámci medzinárodnej holdingovej štruktúry (napr. financujúca spoločnosť, spoločnosť držiaca licencie alebo obchodné podiely a pod.).

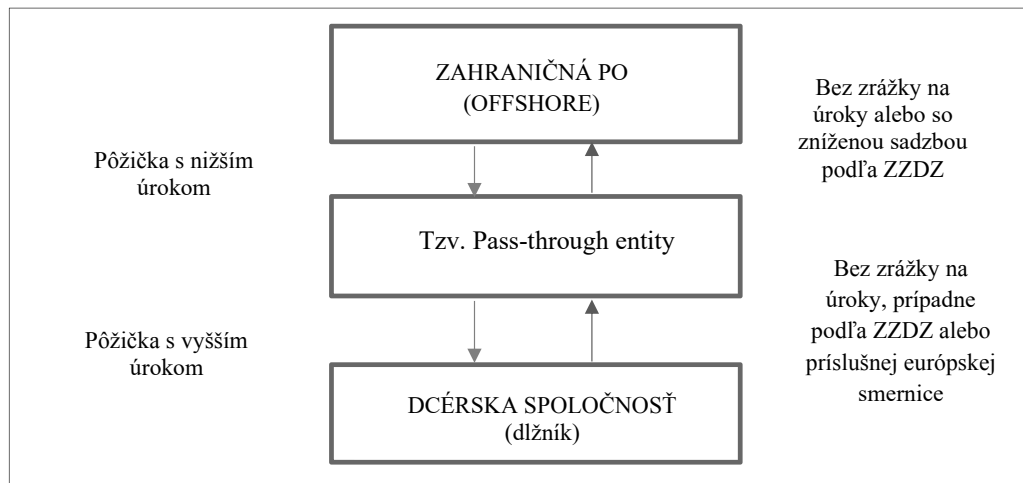


Schéma 1 Využitie medzinárodného holdingu pri daňovej optimalizácii  
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Vallaste (2017).

Základom medzinárodnej daňovej optimalizácie je zjednodušene zvýšiť náklady v slovenskej spoločnosti (znížiť daňový základ) a presunúť ich do daňovo zvýhodnenej jurisdikcie s nulovou alebo nízkou zrážkovou daňou. Na prvom stupni tak slovenská spoločnosť využije spomínanú „pass-through entitu“, s ktorou má buď podpísanú ZZDZ, je súčasťou EÚ alebo je podpísaná príslušná zmluva vo výmene daňových a bankových informácií, resp. spolupráca pri správe daní. Táto „pass-through“ entita (niekedy nazývaná aj ako „shell company“) je štandardne vlastnená inou spoločnosťou s nulovým zaťažením, napr. offshorová spoločnosť alebo trust, prípadne nadácia. Pri analýze príslušných článkov ZZDZ teda potrebujeme analyzovať minimálne dve vlastnícke úrovne. Z databázy Bisnode vidíme len prvú vlastnícku úroveň, preto potrebujem kvalitatívne analyzovať aj platné ZZDZ vybraných jurisdikcií na ďalšej vlastníckej úrovni. V prípade, že sa jedná o dividendy, úroky a licenčné poplatky, tak je možné takéto platby úplne oslobodiť od zrážkových daní, a to hlavne prostredníctvom smerníc EÚ: a) Smernica o fúziách (The Merge Directive); b) Smernica o zdaňovaní úrokov a licenčných poplatkov (The Interest and Royalties Directive); c) Smernica o zdanení príjmov z úspor vo forme platieb úrokového charakteru (The Savings Directive), ktorá bola od roku 2015 nahradená Smernicou Rady 2014/107/EÚ (DAC 2) a neskôr Smernicou

Rady 2016/881/EU - poskytovanie informácií o nové povinnosti - automatická výmena informácií v oblasti daní, a d) Smernica o spoločnom zdanení materských a dcérskych spoločností (The Parent Subsidiary Directive).

V prípade metodológie a výstupov treba zdôrazniť dva body. Prvým je ten, že aby sa príslušná ZZDZ alebo smernica EÚ mohla aplikovať, tak musí byť splnených niekoľko podmienok (napr. výška vlastníckeho podielu, dĺžka držby podielu, vznik daňovej rezidencie alebo preukázanie, že využitie príslušných ZZDZ alebo smerníc EÚ nebolo len za účelom zníženia daňovej povinnosti). V našej zjednodušenej analýze sa týmito podmienkami nebudeme bližšie zaoberať z dôvodu, že tieto podmienky je možné pomerne ľahko splniť (napr. spoločnosti môžu využiť daňové a právne konzultácie poradenských služieb). Druhým bodom je fakt, že cieľom autorov nie je nabádať na obchádzanie daňovej povinnosti, ale na poukázanie využívania vybraných metód a techník presunu zdaniteľného zisku zo Slovenskej republiky do daňových rajov. Oblasť optimalizácie DPPO prostredníctvom zahraničných hybridných schém je v Slovenskej republike v porovnaní s vyspelým svetom dlhodobo zanedbávaná. Cieľom analýzy je tak vytvoriť zjednodušený model pri rozhodovaní sa podnikateľských subjektov na základe získania potenciálnej daňovej úspory (eliminácia zrážkových daní) prostredníctvom vybraných článkov ZZDZ. Takýto zjednodušený model je možné dopracovať a používať napr. pri rizikových analýzach daňových subjektov s ohľadom na optimalizované aktívne alebo pasívne príjmy prostredníctvom ZZDZ. Zjednodušená rozhodovacia schéma slovenských spoločností za účelom optimalizácie DPPO prostredníctvom nákladových úrokov a licenčných poplatkov je zobrazená v Prílohe. Autori sa domnievajú, že prehľady tohto typu môžu byť nápomocné pri kategorizácii rizikových jurisdikcií v slovenských podmienkach vzhľadom na aktuálnu národnú daňovú legislatívu a pravidlá medzinárodného zdaňovania.

## **2 ANALÝZA VYBRANÝCH ZMLÚV O ZAMEDZENÍ DVOJITÉHO ZDANENIA**

Analýza, resp. prehľad vybraných zrážkových daní podľa jednotlivých platných ZZDZ bude rozdelená do dvoch častí podľa vlastníckej úrovne. Prvá časť analýzy sa venuje prvej vlastníckej úrovni, teda slovenská spoločnosť je vlastnená zahraničným vlastníkom („intermediate company“ alebo „pass-through entity“), kde predpokladáme, že sú splnené podmienky na aplikáciu vybraných zrážkových daní pri jednotlivých typoch príjmov.

## Prvá vlastnícka úroveň

Slovenská republika má aktuálne podpísaných 70 ZZDZ. Z pohľadu histórie uzatvárania ZZDZ je pre Slovenskú republiku, resp. Československo dôležitým míľnikom povojnový rok 1918. Prvé ZZDZ boli podpísané medzi Československou republikou a Nemeckom, Rakúskom, Talianskom, Maďarskom, Talianskom, Poľskom a bývalou Juhosláviou (Sojka a kol., 2017). Nasledovná tabuľka obsahuje prehľad platných ZZDZ medzi Slovenskou republikou a vybranými jurisdikciami. Slovenská republika nemá podpísanú žiadnu ZZDZ s offshorovou jurisdikciou.

Tabuľka 1 Prehľad ZZDZ s vybranými jurisdikciami

Zmluvný štát	Podpísané	Miesto	Dátum platnosti	Zb./Z. z.
Cyprus	15.04.1980	Praha	30.12.1980	30/1981
Holandsko	04.03.1974	Praha	05.11.1974	138/1974
Luxembursko	18.03.1991	Luxemburg	30.12.1992	227/1993
Malta	07.09.1999	Valletta	20.08.2000	318/2000
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	05.11.1990	Londýn	20.12.1991	89/1992
USA	08.10.1993	Bratislava	30.12.1993	74/1994

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Finančná správa SR (2020).

Z pohľadu národných zákonov o dani z príjmov právnických osôb treba zdôrazniť, že každá jurisdikcia má určité špecifiká, ktoré sa týkajú rôznych oblastí. Z pohľadu aplikácie ZZDZ je kľúčové, aby spoločnosti mali status daňovej rezidencie (testovanie tzv. place of effective management). V niektorých prípadoch je vznik daňovej rezidencie automatický, v niektorých prípadoch je potrebné splniť pomerne veľa dodatočných podmienok, napr. štatutárne osoby musia byť rezidentmi danej jurisdikcie, z čoho pri daňovej optimalizácii vyplýva nutnosť využitia tzv. štatutárnych služieb (nominee services). Základná sadzba dane z príjmov právnických osôb je na Cypre vo výške 12,5 % (dividendy a kapitálové výnosy sú oslobodené); v Holandsku sa aplikujú dve sadzby, a to 19 % (na prvých 200 000,- EUR zdaniteľných príjmov) a 25 % (všetky zisky nad 200 000,- EUR); Veľká Británia aplikuje sadzbu dane 19 % (od apríla 2020 sa znižuje na 17 %); Malta aplikuje sadzbu 35 % (po splnení podmienok existuje možnosť vrátenia 6/7 zaplatenej dane, teda efektívna daňová sadzba je len na úrovni 5 %); Luxembursko rovnako ako Holandsko aplikuje dve sadzby, 15 % (zdaniteľný príjem menší ako 175 000,- EUR) a 31 % (zo sumy prevyšujúcej 175 000,- EUR); a USA aplikuje základnú sadzbu 21 % (možnosť úplného oslobodenia príjmov pri splnení

podmienok napr. pre štát Delaware). Pomerne zaujímavé je sledovať rozdiely medzi jednotlivými jurisdikciami aj pri nastavení CFC (Controlled foreign corporation) pravidiel alebo pri zdaňovaní dividend a kapitálových výnosov. Tabuľka 2 obsahuje prehľad zrážkových daní, ktoré sa aplikujú pri jednotlivých typoch pasívnych príjmov podľa národných zákonov o dani z príjmov pre vybrané jurisdikcie.

Tabuľka 2 Prehľad zrážkových daní pri pasívnych príjmoch podľa jednotlivých národných zákonov o dani z príjmov

	Dividendy		Úroky		Licenčné poplatky	
	Rezident	Nerezident	Rezident	Nerezident	Rezident	Nerezident
Cyprus	0%	0%	30%	0%	0%	0%/5%/10%
Holandsko	15%	15%	0%	0%	0%	0%
Veľká Británia	0%	0%	0%	20%	0%	20%
Malta	-	-	0%	0%	0%	0%
Luxembursko	0%/15%	0%/15%	0%/20%	0%	0%	0%
USA	-	30%	-	30%	-	30%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Deloitte (2020).

Dôležitým aspektom podpísaných ZZDZ nie je len výška zrážkových daní, ale aj metódy eliminácie dvojitého zdanenia, ktoré sa uplatňujú. Nasledovná tabuľka obsahuje prehľad aplikovaných metód podľa jednotlivých ZZDZ a príjmov.

Tabuľka 3 Metódy eliminácie dvojitého zdanenia pre vybrané ZZDZ

Zmluvný štát	Zbierka zákonov	Metóda podľa zmluvy		Článok zmluvy
		zápočet dane	vyňatie príjmov	
Cyprus	30/1981	úroky, licenčné poplatky, tantiémy, umelci a športovci	všetky ostatné príjmy	23
Holandsko	138/1974	dividendy, licenčné poplatky, tantiémy, umelci a športovci, predaj majetku	všetky ostatné príjmy	25
Luxembursko	227/1993	dividendy, licenčné poplatky, tantiémy, umelci a športovci	všetky ostatné príjmy	23
Malta	318/2000	všetky príjmy		22
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	89/1992	dividendy, licenčné poplatky, tantiémy, umelci a športovci	všetky ostatné príjmy	22
USA	74/1994	všetky príjmy	-	24

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Finančná správa SR (2020).

Podľa Finančnej správy SR (2020) sa najčastejšie aplikuje metóda zápočtu dane. Napr. pri príjmoch zo závislej činnosti, ktoré plynú rezidentom Slovenskej republiky zo zdrojov v zahraničí sa až v 67 % prípadov ZZDZ aplikuje metóda zápočtu a len v tretine prípadov metóda vyňatia.

Hlavne v staršej vedeckej literatúre sa zdaňovanie dividend priamo spája s PZI. Zdaňovaniu dividend sa štandardne venuje Článok 10 príslušných ZZDZ (podľa Modelovej zmluvy OECD). Rozdiel medzi jednotlivými ZZDZ je často aj v samotnej definícii, resp. okruhu, čo sa považuje za dividendu. Napr. ZZDZ s Maltou a Veľkou Britániou pod pojmom dividendy rozumie príjem zo všetkých druhov akcií alebo iných práv s výnimkou pohľadávok a podielov na zisku, ZZDZ s USA hovorí o príjmoch z akcií s výnimkou pohľadávok, ale oproti ostatným zahŕňa príjmy zo záväzkov vrátane dlhopisov s právom podieľať sa na zisku. Nasledujúca tabuľka obsahuje prehľad jednotlivých sadzieb, ktoré sa aplikujú na príjem charakteru dividend v predmetných ZZDZ. Okrem Cypru a Malty sa aplikujú sadzby podľa výšky vlastníckeho podielu.

Tabuľka 4 Sadzby dane podľa vybranej platnej ZZDZ na príjem charakteru dividend

Zmluvný štát	Sadzby dane na príjem charakteru dividend
Cyprus	10%
Holandsko	0 % pri vlastníctve 25% majetku 10 % ostatné prípady
Luxembursko	5 % pri vlastníctve 25% majetku 15 % ostatné prípady
Malta	5%
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	5 % pri vlastníctve 25% podielu spojeného s hlasovacím právom 15 % ostatné prípady
USA	5 % pri vlastníctve 10% podielu spojeného s hlasovacím právom 15 % ostatné prípady

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa vybraných ZZDZ.

Úrokom sa venuje štandardne Článok 11 ZZDZ. Úroky zahŕňajú príjem z pohľadávok, príjmy z vládnych cenných papierov, z obligácií alebo dlhopisov poskytujúce aj neposkytujúce právo na podiel zo zisku. Holandsko si vyhradzuje pod príjmami z dlhopisov a obligácií iba tie, ktoré neposkytujú právo na podiel zo zisku. Malta na rozdiel od ostatných skúmaných jurisdikcií má špecifikované, že penále za oneskorenú platbu sa nepovažujú za úroky. ZZDZ s USA si vyhradzuje právo zdaňovať sumu úrokov prevyšujúcu nominálny úrok z Real Estate Mortgage Investment Conduit s súlade s vnútroštátnymi predpismi. Vo všeobecnosti sa

aplikuje maximálna výška 10 %, jednotlivé štáty sa môžu dohodnúť aj na nižšej sadzbe. Spomedzi analyzovaných ZZDZ je jedine ZZDZ s Cyprom, ktorá aplikuje nenulovú sadzbu. Tu je potrebné podotknúť, že je možné po splnení podmienok aplikovať 0 % (oslobodenie) na základe Smernice EÚ (The Interest and Royalties Directive). Nasledovná tabuľka obsahuje prehľad dohodnutých sadziieb dane na príjem charakteru úrokov pri vybraných ZZDZ.

Tabuľka 5 Sadzby dane podľa dohodnutej ZZDZ na príjem charakteru úrokov

Zmluvný štát	Sadzba dane na príjem charakteru úrokov
Cyprus	10% (vládny úvery oslobodený)
Holandsko	0%
Luxembursko	0%
Malta	0%
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	0%
USA	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa vybraných ZZDZ.

Licenčným poplatkom sa štandardne venuje Článok 12. Pri zdaňovaní licenčných poplatkov badať určité odlišnosti v porovnaní so zdaňovaním úrokov a dividend. Licenčné poplatky môže zdaňovať výlučne štát zdroja rezidencie, ktorému prislúcha exkluzívne právo. Z uvedeného vyplýva, že jednotlivé štáty majú výhrady, v ktorých si nárokuje zdaňovanie licenčných poplatkov v štáte zdroja (ďalšie výhrady sa často ešte viažu k využívaniu softvéru). Väčšine štátov zdroja prislúcha právo zdaňovať priemyselné licenčné poplatky (právo za použitie ochrannej známky, patentov, modelov a vzorcov, tajného vzorca alebo informácií z priemyselného, obchodného alebo vedeckého prostredia). Pod kultúrne licenčné poplatky sa zahŕňajú literárne a umelecké diela, kinematografické filmy, ale aj filmy a nahrávky pre rozhlasové a televízne vysielanie. Nasledovná tabuľka obsahuje prehľad sadziieb dane pre príjem charakteru licenčných poplatkov podľa vybraných ZZDZ.

Tabuľka 6 Sadzby dane podľa dohodnutej ZZDZ na príjem charakteru licenčných poplatkov

Zmluvný štát	Sadzby dane na príjem charakteru licenčných poplatkov
Cyprus	5 % priemyselné licenčné poplatky 0 % kultúrne licenčné poplatky
Holandsko	5%
Luxembursko	10 % priemyselné licenčné poplatky 0 % kultúrne licenčné poplatky
Malta	5%
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	10 % priemyselné licenčné poplatky 0 % kultúrne licenčné poplatky
USA	10 % priemyselné licenčné poplatky 0 % kultúrne licenčné poplatky

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa vybraných ZZDZ.

V ZZDZ s Maltou a Holandskom je dohodnuté, že ak daň nepresiahne 5 % z hrubej sumy licenčných poplatkov, môžu sa tieto príjmy zdaňovať v štáte zdroja. V ZZDZ s Cyptom je dohodnuté zdanenie priemyselných licenčných poplatkov v štáte zdroja ak daň nepresiahne rovnako 5 % ich hrubej sumy. V ostatných analyzovaných ZZDZ je podmienkou na zdanenie priemyselných licenčných poplatkov v štáte zdroja, že daň nemôže presiahnuť 10 % hrubej sumy týchto licenčných poplatkov.

### Druhá vlastnícka úroveň

Medzinárodné korporátne štruktúry majú štandardne viac vlastníckych úrovní, je teda potrebné analyzovať možnosti ako ďalej presunúť zisky/príjmy zo spomínaných „intermediate companies“ („pass-through entities“) ďalej do jurisdikcií s ešte nižším, prípadne nulovým zaťažením. Existuje niekoľko alternatív a hybridných schém, kde ďalšie vlastnícke úrovne sú tvorené z členských štátov EÚ (napr. kombinácia estónskych a maltských spoločností), najčastejšie sa však využíva presun do spomínaných offshore jurisdikcií. V súčasnosti nie je žiadna z klasických offshore jurisdikcií členským štátom EÚ, tzn. že sa štandardne nebudú môcť využívať smernice EÚ za účelom oslobodenia od zrážkových daní. Z tohto dôvodu je teda potrebné ďalej analyzovať a vyhodnotiť možnosti presunu zdaniteľného zisku využitím platných ZZDZ. Táto časť analýzy sa venuje primárne prehľadu platných ZZDZ a analýze vybraných článkov medzi jurisdikciami, kde sídla „intermediate“ spoločnosti (1. vlastnícka úroveň) a offshore jurisdikciami (2. vlastnícka úroveň).

**Cyprus** má v súčasnosti platných 65 ZZDZ, z toho 6 platných ZZDZ s vybranými offshore jurisdikciami (z toho Barbados a Spojené arabské emiráty sa nachádzajú na tzv. Black liste EÚ). Nasledovná tabuľka zachytáva zdanenie pasívnych príjmov podľa príslušných ZZDZ s vybranými jurisdikciami. V Spojených arabských emirátoch existuje možnosť založiť 3 základné typy spoločnosti (tzv. offshore, free zone a mainland). V prípade využívania offshore spoločností nemá predmetná spoločnosť právo využívať ustanovenia príslušnej ZZDZ, pretože takáto spoločnosť nemá daňovú rezidenciu.

Tabuľka 7 Sadzby dane dohodnutej v ZZDZ medzi Cyprom a offshore jurisdikciami pre pasívne príjmy

Offshore jurisdikcia	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Jersey	17.02.2017	0%	0%	0%
Maurícius	12.06.2000	0%	0%	0%
Seychely	27.10.2006	0%	0%	0%
Guernsey	04.03.2015	0%	0%	0%
Barbados	11.09.2017	0%	0%	0%
Spojené arabské emiráty	01.01.2014	0%	0%	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Ministry of Finance – Cyprus (2020).

**Holandsko** má aktuálne podpísaných a platných 95 ZZDZ, z toho 5 ZZDZ s offshore jurisdikciami (Barbados, Omán a Spojené arabské emiráty sú na Black liste EÚ). Tabuľka 8 zobrazuje zdanenie pasívnych príjmov podľa príslušných ZZDZ.

Tabuľka 8 Sadzby dane dohodnutej v ZZDZ medzi Holandskom a offshore jurisdikciami pre pasívne príjmy

Offshore jurisdikcia	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Bermuda	01.02.2010	0%	0%	0%
Panama	01.12.2011	0%	0%/5%	5%
Barbados	12.07.2007	0%	5%	0%/5%
Omán	28.12.2011	0%	0%	8%
Spojené arabské emiráty	02.06.2010	5%	0%	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Belastingdienst (2020).

**Luxembursko** má aktuálne platných a podpísaných 88 ZZDZ, z toho až 9 ZZDZ s offshore jurisdikciami (Barbados, Trinidad a Tobago a Spojené arabské emiráty

sú na Black liste EÚ). Tabuľka 9 zobrazuje zdanenie vybraných pasívnych príjmov podľa príslušných ZZDZ. Pri všetkých dividendách s vlastníctvom minimálne 10 % akcií s hlasovacím právom sa aplikuje zrážková daň 5%.

Tabuľka 9 Sadzby dane dohodnutej v ZZDZ medzi Luxemburskom a offshore jurisdikciami

Offshore jurisdikcia	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Guernsey	01.01.2015	15%	0%	0%
Ostrov Man	01.01.2015	15%	0%	0%
Jersey	01.01.2015	15%	0%	0%
Maurícius	01.01.1996	10%	0%	0%
Panama	01.01.2012	15%	0%	0%
Seychely	01.01.2014	10%	0%	0%
Barbados	01.01.2012	15%	0%	0%
Trinidad a Tobago	01.01.2004	10%	0%	0%
Spojené arabské emiráty	01.01.2010	10%	0%	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Wildgen (2019).

**Malta** má aktuálne podpísaných a platných 81 ZZDZ, z toho 6 ZZDZ s offshore jurisdikciami (Barbados a Spojené arabské emiráty sú na Black liste EÚ). Nasledovná tabuľka zachytáva zdanenie pasívnych príjmov podľa príslušných ZZDZ s vybranými jurisdikciami.

Tabuľka 10 Sadzby dane dohodnutej v ZZDZ medzi Maltou a offshore jurisdikciami pre pasívne príjmy

Offshore jurisdikcia	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Guernsey	01.06.2019	0%	0%	0%
Ostrov Man	01.04.2019	0%	0%	0%
Jersey	01.04.2019	0%	0%	0%
Maurícius	01.02.2020	0%	0%	0%
Barbados	30.04.2014	5%	5%	5%
Spojené arabské emiráty	01.09.2019	0%	0%	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Office of Commissioner for Revenue – Malta, 2020.

**Veľká Británia** má najhustejšiu sieť ZZZDZ, a to až 139 platných ZZZDZ. Z tohto počtu je až 15 ZZZDZ platných s offshore jurisdikciami (Barbados, Fidži, Omán, Trinidad a Tobago a Spojené arabské emiráty sú na Black liste EÚ). Nasledujúca tabuľka zobrazuje zdanenie vybraných pasívnych príjmov podľa príslušných ZZZDZ.

Tabuľka 11 Sadzby dane dohodnutej v ZZZDZ medzi Veľkou Britániou a offshore jurisdikciami

Offshore jurisdikcia	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Belize	01.08.2011	15%	20%	0%
Britské Panenské ostrovy	12.04.2010	0%	20%	20%
Kajmanie ostrovy	20.12.2010	-	-	-
Gibraltár	15.10.2019	0%	0%/20%	0%/20%
Guernsey	07.01.2019	0%	0%/20%	0%/20%
Ostrov Man	19.12.2018	0%	0%/20%	0%/20%
Jersey	19.12.2018	0%	0%/20%	0%/20%
Maurícius	13.07.2018	10%/15%	20%	15%
Panama	12.12.2013	0%/15%	0%/5%	5%
Svätý Krištof a Nevis	28.01.1948	0%	20%	0%
Barbados	01.01.2013	0%	0%	0%
Fidži	27.08.1976	0%	10%	0%/15%
Omán	09.11.1998	0%/15%	0%	8%
Trinidad a Tobago	22.12.1983	10%	5%	0%/10%
Spojené arabské emiráty	25.12.2016	0%/15%	0%/20%	0%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa HM Revenue & Customs (2020).

ZZDZ s Kajmaniami ostrovmi neobsahuje ustanovenia ohľadne analyzovaných pasívnych príjmov. Oslobodenie od zrážkovej dane pri licenčných poplatkoch je možné na základe ZZZDZ s Trinidadom a Tobagom v prípade filmov, televízie a rádia. Na základe ZZZDZ s Ománom sa sadzba 15 % uplatňuje na dividendy vyplácané zo ziskov získaných priamo alebo nepriamo z nehnuteľného majetku investičnou spoločnosťou.

USA má momentálne podpísaných 67 ZZZDZ, z toho 2 ZZZDZ s offshore jurisdikciami (Barbados a Trinidad a Tobago – obe sú na Black liste EÚ). Pri dividendách podľa ZZZDZ s Barbadosom s vlastníctvom akcií 10 % s hlasovacím právom je možnosť aplikovať zrážkovú daň vo výške 5 %. Nasledujúca tabuľka zobrazuje zdanenie pasívnych príjmov podľa príslušných ZZZDZ.

Tabuľka 12 Sadzby dane dohodnutej v ZZDZ medzi USA a offshore jurisdikciami pre pasívne príjmy

Jurisdikcia - Black list	Dátum platnosti	Zrážková daň		
		Dividendy	Úroky	Licenčné poplatky
Barbados	28.02.1986	15%	5%	5%
Trinidad a Tobago	30.12.1970	5%	0%/15%/20%	0%/15%

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa IRS (2020).

Dôležité je upozorniť na fakt, že jednotlivé ZZDZ obsahujú aj klauzuly proti zneužívaniu. V tomto smere sú pomerne zaujímavé ZZDZ, ktoré uzatvárajú USA. Americké ZZDZ obsahujú samostatný článok „Obmedzenie výhod“ (LOB - limitations on benefits) (v prípade ZZDZ podpísanej so SR je to Článok 17, ďalej napr. v prípade ZZDZ medzi VB a USA je to Článok 23). Zneužívaniu ZZDZ sa venuje aj Článok 6 programu BEPS (Prevention of tax treaty abuse).

## ZÁVER A DISKUSIA

Z výsledkov našej analýzy v kombinácii napr. s vývojom počtu slovenských spoločností s vlastníkom z vybraných jurisdikcií (tzv. daňových rajov) je zrejmé, že využívanie ZZDZ v medzinárodnom daňovom plánovaní má nezastupiteľnú úlohu. Kým spoločnosti v rámci EÚ môžu pri minimalizácii zrážkových daní používať vybrané smernice EÚ, tak pri štátoch mimo EÚ sú ZZDZ jedinou možnosťou. Naše čiastkové výstupy sú totožné so zisteniami Nakamota, Chakrabortya a Ikeda (2019) a Honga (2019), ktorí zdôrazňujú dôležitú úlohu spomínaných „intermediate“ spoločností (spoločnosti na prvej vlastníckej úrovni). Frekvencia využívania spoločností z Holandska a Veľkej Británie závisí hlavne od ich širokých sietí ZZDZ (tzv. double tax treaty shopping) vrátane podpísaných ZZDZ s offshore jurisdikciami, čo umožňuje využívanie pasívnych príjmov v procese medzinárodnej daňovej optimalizácie. I keď spoločnosť Bisnode nesleduje počet slovenských spoločností s vlastníkom z Veľkej Británie spolu s ostatnými jurisdikciami označovaných ako daňové raje, sleduje ich v samostatných prehľadoch. V roku 2019 malo 1532 slovenských spoločností zahraničného vlastníka z Veľkej Británie (Bisnode, 2019). Vzhľadom na možnosti v oblasti medzinárodnej daňovej optimalizácie sa domnievame, že minimálne pre slovenské potreby by táto jurisdikcia mala byť sledovaná spolu s ostatnými daňovými rajmi. Z pohľadu regulácií do budúcnosti sa dá predpokladať, že intenzita využívania tejto jurisdikcie bude narastať po odchode z EÚ. V našej analýze sme sa zaoberali len vybranými pasívnymi príjmami (dividendy, úroky a licenčné poplatky). Z pohľadu medzinárodného daňového plánovania sa využívajú aj ďalšie oblasti predmetných ZZDZ, napr. Článok 5

– Stála prevádzkareň (permanent establishment) alebo Článok 9 – Prepojené podniky (associated enterprises) hlavne v nadväznosti na transferové oceňovanie. Podľa názoru autorov nie je historicky v Slovenskej republike venovaná dostatočná pozornosť daňovej optimalizácii DPPO v spojení s daňovými rajmi a preto sa domnievajú, že predmetná oblasť by mala byť častejším predmetom vedeckého a analytického skúmania do budúcnosti.

Kým väčšinu príspevku sme venovali možnostiam presunu zdaniteľného zisku, resp. jeho možnostiam prostredníctvom vybraných ZZDZ, potrebné je upozorniť aj na aktuálne trendy v boji proti zneužívaniu ZZDZ. Oproti minulosti je samotné umelé presúvanie ziskov do daňových rajov do veľkej miery už limitované. Veľký vplyv na zneužívanie ZZDZ majú hlavne aplikácia jednotlivých akčných plánov projektu BEPS, schválenie smerníc ATAD (Anti-tax avoidance directive) I a II (napr. CFC pravidlá alebo hybridné nesúlady), zavádzanie zmien priamo do už existujúcich ZZDZ prostredníctvom MLI (Multilateral Instrument) alebo zavádzaniu pravidiel proti zneužívaniu (GAAR – General Anti-Abuse Rule). Domnievame sa, že sledovanie spomínaných zmien na praktickú aplikovateľnosť vybraných hybridných schém, resp. kanálov presunu zdaniteľného zisku by rovnako malo byť predmetom ďalšieho vedeckého záujmu v slovenských podmienkach napr. v nadväznosti aj na slovenských autorov Koroncziová a Kacaljak (2017).

## LITERATÚRA

1. AIJAZ, A. (2013). Tax Haven: A Global Scenario. *International Journal of Advances in Engineering Sciences*, 3(3), 125-127. e-ISSN: 2231-0347
2. BISNODE. 2019. Britom sa slovenský trh stále páči. Kapitál vo firmách je na historickom maxime. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<https://www.bisnode.sk/o-bisnode/o-nas/novinky/britom-sa-slovensky-trh-stale-paci2/>>
3. BISNODE. 2020. V daňových rajoch sídli najviac firiem za posledné roky. Číslo vytiahli Spojené štáty americké. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <<https://www.bisnode.sk/o-bisnode/o-nas/novinky/v-danovych-rajoch-sidli-najviac-firiem-za-posledne-roky/>>
4. BELASTINGDIENST. 2020. Verdragsstaten IB - Niet-ingezetenen. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <[https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verdragsstaten\\_ib\\_niet\\_ingezetenen\\_ib4011z02fd.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verdragsstaten_ib_niet_ingezetenen_ib4011z02fd.pdf)>
5. ÇEVİK, S. a TAŞAR, M.O. 2015. *The impact of double tax treaties on foreign direct investments: Evidence from Turkey's outward FDI's. In proceedings from*

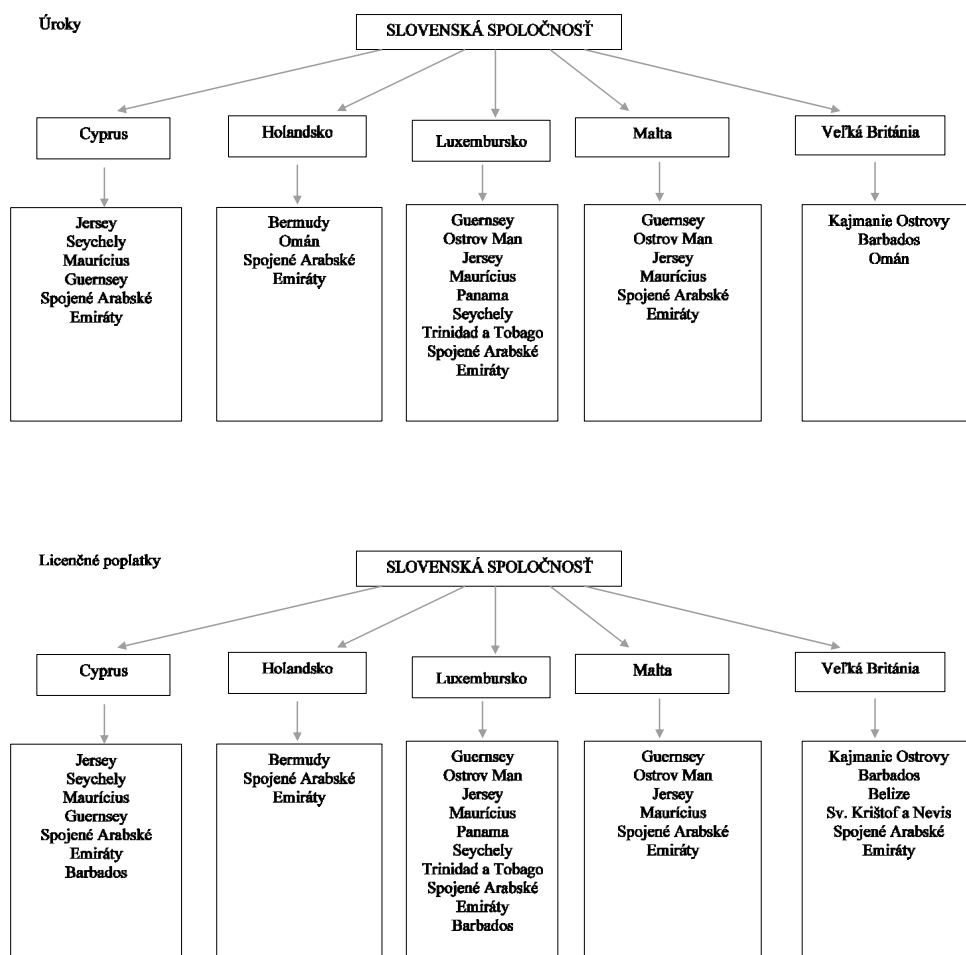
16th International Academic Conference, Amsterdam, IISES. 120-139. ISBN 978-80-87927-09-0

6. DELOITTE. 2020. Tax guides and highlights. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>>
7. ELLIFFE, C.M. a PREBBLE, QC.J. 2009. Tax Treaties and Tax Avoidance: Application of Anti-Avoidance Provisions. *A Cahiers de Droit Fiscal International*, 95A, 575-595
8. FINANČNÁ SPRÁVA SR. 2020. Prehľad k Zmluvám o zamedzení dvojitého zdanenia. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <<https://www.financnasprava.sk/sk/danovi-a-colni-specialisti/dane/prehlady-zmluv-zdz>>
9. HEARSON, M. 2017. The UK – Colombia tax treaty: 80 years in the making. *British Tax Review*, 2017(4). 375-384. ISSN 0007-1870
10. HM REVENUE & CUSTOMS. 2020. Collection – Tax treaties. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<https://www.gov.uk/government/collections/tax-treaties>>
11. HONG, S. 2019. Equilibrium audit strategies against tax treaty shopping. *Journal of Public Economic Theory*, 2019(21), 754-770. DOI: 10.1111/jpet.12371
12. IRS. 2020. United States Income Tax Treaties - A to Z. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<https://www.irs.gov/businesses/international-businesses/united-states-income-tax-treaties-a-to-z>>
13. KORONCZIOVÁ, A. a KAČALJAK, M. 2017. GAAR as tax treaty override – Slovak Perspective. *DANUBE: Law and Economics Review*, 8 (3), 139–155. DOI: 10.1515/danb-2017-0010
14. MEYER-NANDI, S. 2018. Preventing Tax Treaty Abuse – a Toolbox with Preventive Measures for Ghana, South Africa and Nigeria. 2nd High-Level Conference on High Net-Worth Individuals: The Challenge They Pose for Tax Administrations, FIUs and Law Enforcement Agencies. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <<https://ssrn.com/abstract=3161714>>
15. MINISTRY OF FINANCE – CYPRUS. 2020. Double Taxation Agreements. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<http://mof.gov.cy/en/taxation-investment-policy/double-taxation-agreements/double-taxation-treaties>>
16. NAKAMOTO, T., CHAKRABORTY, A. a IKEDA, Y. 2019. Identification of key companies for international profit shifting in the global ownership network. *Applied Network Science*, 4(58). <https://doi.org/10.1007/s41109-019-0158-8>
17. OFFICE OF COMMISSIONER FOR REVENUE – MALTA. 2020. Malta – double taxation agreements in force. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <<https://cfr.gov.mt/en/inlandrevenue/itu/Pages/Tax-Treaty-Withholding-Rates.aspx>>

18. PETKOVA, K., STASIO, A. a ZAGLER, M. 2019. On the relevance of double tax treaties. *International Tax and Public Finance*, 2019. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09570-9>
19. RADU, D.I. (2012). Tax Havens Impact on the World Economy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 62(2012), 398–402. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.064>
20. RAMBOL MANAGEMENT CONSULTING and CORIT ADVISORY (2015). Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators, Taxation Paper No. 61. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_61.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_61.pdf)>.
21. SATRIO, H.N. a LESTARI, N.I. 2018. The effect of tax treaty on foreign direct investment in Indonesia. *Jurnal Akuntansi Berkelanjutan Indonesia*, 1(3), 278-288. <http://dx.doi.org/10.32493/JABI.v1i3.y2018.p278-288>
22. SCHMID, P.K. 2018. The Emergence of Denmark's Tax Treaty Network - A Historical View. *Nordic Tax Journal*, 2018(1), 49-63. <https://doi.org/10.1515/ntaxj-2018-0002>
23. SIKKA, P. (2003) The role of Offshore Financial Centres in Globalization. *Accounting Forum*, 27(4), 365-399. DOI: 10.1046/j.1467-6303.2003.t01-2-00111.x
24. SOJKA, V. a kol. 2017. Mezinárodní zdanění příjmu: Smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zákon o daních z příjmu. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2008. 328 s. ISBN 978-80-7552-688-5
25. STEENKAMP, L.A. 2014. The permanent establishment concept in double tax agreements between developed and developing countries: Canada/South Africa as a case in point. *International Business & Economics Research Journal*, 13(3), 539-552. <https://doi.org/10.19030/iber.v13i3.8591>
26. XU, H. 2018. Reader-friendly navigator for global tax treaty cases – book review of a global analysis of tax treaty disputes. *Beijing Law Review*, 9, 132-136. <https://doi.org/10.4236/blr.2018.92009>
27. ZEW - Centre for European Economic Research. 2016. The Impact of Tax Planning on Forward-Looking Effective Tax Rates, Taxation Papers. No 64. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_paper\\_64.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_paper_64.pdf)>
28. VALDERRAMA, I.J.M. 2011. International Tax Treaty Policy in Colombia. [online]. [cit. 2020-03-15]. Dostupné na internete: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1546619](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1546619)>
29. VALLASTE, E. 2017. Advantages of Estonian Corporate Tax System. In Mezinárodní vědecká konference s názvem Mezinárodní daňové plánování a správa majetku v digitálním světě, Praha 10.10.2017

30. WEYZIG, F. 2012. Tax treaty shopping: structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 20, 910-937. <https://doi.org/10.1007/s10797-012-9250-z>
31. WILDGEN. 2019. Luxembourg double tax treaties network. [online]. [cit. 2020-03-20]. Dostupné na internete: <[https://www.wildgen.lu/sites/default/files/files/article/Updates\\_Luxembourg%20Double%20Tax%20Treaties%20Network\\_ok%20-%20Copy\\_0.pdf](https://www.wildgen.lu/sites/default/files/files/article/Updates_Luxembourg%20Double%20Tax%20Treaties%20Network_ok%20-%20Copy_0.pdf)>

Príloha 1 Schéma možností presunu úrokov a licenčných poplatkov zo slovenskej spoločnosti na prvých dvoch vlastníckych úrovniach použitím ZZDZ



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe porovnania vybraných ZZDZ.

# KONVERGENCIA KAPITÁLOVEJ ŠTRUKTÚRY NEFINANČNÝCH PODNIKOV V KRAJINÁCH V4

## *CONVERGENCE OF CAPITAL STRUCTURE OF NON- FINANCIAL ENTERPRISES IN V4 COUNTRIES*

**LEA ŠLAMPIAKOVÁ,**

Ing. Lea Šlamiaková,  
Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: lea.slampiakova@umb.sk

**JANA FENDEKOVÁ**

Ing. Jana Fendeková,  
Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: jana.fendekova@umb.sk

### **Abstract**

*The paper aims at examining the convergence of V4 countries financial systems based on the capital structure of non-financial enterprises. The work consists of analyses of the sigma convergence ratios between the most relevant liabilities and the total liabilities. The focus of analysis was aimed at the significant majority of all liabilities (equity, bank loans, debt securities and trade credit). The results show that the countries converge primarily in equity and investment funds, secondarily in bank loans. Analyses of debt securities and trade credits result in moderate convergence, with lowest convergences within trade credits. The influence of the economic crisis is most apparent in widening the convergence spread. Recent results show that economic growth narrows convergence.*

**Key words:** Sigma convergence, enterprise capital structure, equity and investment funds, bank loans and debt securities, trade credit.

**JEL klasifikácia:** G01, G03.

### **ÚVOD**

Finančná integrácia a aj intenzita konvergenzie v krajinách je ovplyvnená viacerými aspektami. Na jednej strane je to menová politika, pre ktorú je zvýšenie

miery finančnej integrácie dôležitým cieľom. Väčšia finančná integrácia by mala podľa očakávaní zefektívniť finančný sektor, zvýšiť makroekonomickú stabilitu a pomôcť účinnejšiemu vykonávaniu menovej politiky (Trichet, 2006). Finančná konvergencia je ďalším možným stupňom integrácie, pričom danou problematikou sa v súčasnosti zoberá viacero odborníkov. Tento fakt môže byť spôsobený aj v dôsledku dôležitých zmien za posledné tri desaťročia vo finančnej štruktúre inštitúcií, vďaka liberalizácii, inováciám a globalizácii. Kvôli týmto udalostiam je skúmanie rozdielov a podobností medzi národnými finančnými systémami dôležitejšie ako tomu bolo v minulosti. V príspevku sme sa zamerali na konvergenciu finančných pasív nefinančných podnikov krajinách V4.

Viacero štúdií potvrdzuje, že pôvodný európsky kontinentálny systém sa začína viac podobať na anglosaský a že klasické rozlišovanie medzi trhovými a bankovými systémami už nie je tak relevantné a značné ako bolo v minulosti (Allen, 2000; Rajan, 2003; Holzl, 2006). Finančné štruktúry podnikov konvergovali k modelu, ktorý kombinuje prvky anglosaského modelu, kde prevládajú trhové obchodné úvery nad bankovými, s charakteristikami kontinentálneho európskeho systému, kde sú dominantné bankové služby. Navyše, v období medzi 1980 – 2005 väčšina krajín sveta prijala politiku voľného trhu, ktorá sa preukázala ako dôležitá pre zabezpečenie hospodárskeho rastu a skutočnej konvergenzie (Balcerowicz, 2006; Shleifer, 2009). Otázne však ostáva, či finančná konvergencia nastane popri reálnej konvergencii. Jeden zo spôsobov, akým by mohla nastať finančná konvergencia je prostredníctvom prepojenia s finančnou integráciou (ECB, 2007). V kontexte EÚ je však finančná integrácia očakávaná od obdobia vzniku spoločného trhu v roku 1993 (Calcagnini, 2000). Mullineux et al (2010) veria, že smerovanie členských štátov EÚ k väčšej finančnej integrácii prostredníctvom harmonizácie inštitúcií zabezpečí aj poskytovanie rovnakých podmienok pre podniky z hľadiska ich možností externého financovania.

Stručne povedané, cieľom tohto príspevku je preskúmať konvergenciu finančných systémov prostredníctvom kapitálovej štruktúry nefinančných podnikov. Dôvodom analýzy kapitálovej štruktúry podnikov je skutočnosť, že výber dlhových nástrojov podnikov poskytuje informácie o všeobecnej charakteristike finančných systémov. Analýza je vykonaná medzi krajinami V4.

## **1 PREHĽAD LITERATÚRY**

Schmidt et al. (2002) skúmali vývoj finančnej štruktúry v Nemecku, Francúzsku a Anglicku za obdobie 1980-1988. Ich predpoklad konvergenzie finančných systémov sa za dané obdobie nepotvrdil. Nemecký finančný systém zostal bankovo orientovaný, zatiaľ čo anglický bol trhovo orientovaný. Francúzsky systém bolo

ťažšie klasifikovať nakoľko prešiel podstatnými zmenami v oblasti organizácie trhu. Hartman et al. (2003) porovnávali štruktúru finančného systému eurozóny, Spojených štátov a Japonska za obdobie 1995-2001. Systém Eurozóny bol bankovo orientovaný, aj keď menej výrazne ako v minulosti. Tradičná úloha bánk v sprostredkovaní finančných služieb sa znížila vzhľadom na inštitucionálnych investorov.

Murinde et al. (2004) skúmajú konvergenciu vo financovaní podnikov v EÚ v časovom rozpätí 1972-1996, pričom poskytujú dôkazy o konvergencii finančných systémov na základe anglosaského modelu, ktorý sa vo významnej miere spolieha na medzipodnikové financovanie ako aj na financovanie prostredníctvom trhov s cennými papiermi, pričom bankové úvery sú menej podstatné. Di Giacinto a Esposito (2008) skúmali konvergenciu širokého výberu finančných ukazovateľov, pričom použili viacrozmerné techniky analýzy údajov na odvodení malého súboru zložených ukazovateľov. Vo všetkých nimi definovaných ukazovateľoch okrem bankového sektora ich empirické zistenia ukazujú pokles rozptylu medzi krajinami v období po zavedení eura. Mylonidis a Kollias (2010) skúmali dynamický proces konverencie v štyroch najrozvinutejších Európskych krajinách na trhoch cenných papierov. Výsledkom ich analýzy je skutočnosť, že mierna konvergencia nastala, aj keď je to ešte prebiehajúci proces. Antzoulatos et al. (2011) testovali konvergenciu finančných systémov 38 krajín sveta počas obdobia 1990-2005. Výsledky ich analýzy nie len že nepreukázali konvergenciu, ale dokonca tvrdia, že rozdiely vo finančných systémoch sa v daných krajinách ešte prehlbujú.

Zo širšieho uhla pohľadu sa venoval konvergencii finančného rozvoja krajín EÚ aj výskum Kılınç et al. (2017). Ich cieľom bolo overiť, či prechod z Európskeho menového systému na jednotnú menu viedol k integrácii finančných trhov. Na základe ich výskumu tvrdia, že opatrenia bankového trhu aj trhu cenných papierov majú tendenciu konvergovať v celej EÚ. Bahadır a Valev (2017) skúmali konvergenciu úverov domácností a podnikov v rámci 30 krajín EÚ počas obdobia 1995-2013. Výsledky ich analýzy preukazujú konvergenciu bankových úverov v Európe, avšak konvergencia je podstatne silnejšia a rýchlejšia pri úveroch domácností ako pri úveroch podnikov. Proces konverencie je mimoriadne rýchly v bývalých socialistických krajinách, ktoré sa začínajú približovať Západnej Európe. Mimoriadne rozsiahli výskum konverencie úverovej štruktúry v rámci krajín sveta bol vykonaný Léonom (2017). Skúmal údaje 143 krajín za obdobie 1995-2014. Zistili, rovnako ako Bahadır a Valev, že konvergencia úverovej štruktúry domácností je rýchlejšia ako pri úveroch podnikov. Zároveň zistili, že konvergenčný proces je rýchlejší v krajinách kde sú nízke príjmy a v krajinách, kde bola pôvodná zadlženosť obyvateľov nízka. Tento proces sa však spomaľuje po kríze v roku 2008. Barucci a Colozza (2018) zistili, že v bilancii nefinančných spoločností je zrejma zmena v spôsobe financovania v čase krízy. V

predkrízovom období 1999-2007 sa podniky spoliehali viac na bankové pôžičky, pričom v pokrízovom období nastal rast emisie cenných papierov so súčasným miernym poklesom bankových úverov. Analýza ukazuje, že kríza zhoršila rast bankových úverov a podporila uprednostňovanie emisie cenných papierov ako alternatívneho spôsobu financovania.

Na základe vyššie spomínaných výskumov predpokladáme konvergenciu kapitálovej štruktúry podnikov v krajinách V4, najmä v období pred krízou – teda do roku 2008. Nakoľko kríza zasiahla rôzne ekonomiky v inom rozsahu, je pravdepodobný vyšší rozptyl vo finančných pasívach podnikov od roku 2009, pričom v súčasnosti by sa konvergenčný proces mal opäť zrýchľovať.

## 2 METODOLÓGIA A DÁTA

Náš všeobecný prístup k meraniu konvergenzie financovania podnikov je založený na údajoch z databázy Eurostat. Údaje v rámci národných účtov v databáze Eurostatu sa musia riadiť nariadením o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii (The European System of National and Regional Accounts ESA 2010, 2018). Nefinančné korporácie sú v danej databáze definované ako tie, ktorých hlavnou činnosťou je výroba tovarov alebo nefinančných služieb. Patria sem legálne ustanovené spoločnosti, pobočky nerezidentných podnikov, spoločnosti vlastniace pôdu a rezidentné neziskové inštitúcie, ktoré sú trhovými producentami výrobkov alebo nefinančných služieb.

Na základe databázy Eurostatu finančné pasíva pozostávajú z nasledujúcich účtov:

1 - menové zlato, 2 - mena a vklady na účtoch, 3 - dlhové cenné papiere, 4 - bankové pôžičky, 5 - vlastné imanie a akciové podiely, 6 - poistenie a penzijné fondy, 7 - finančné deriváty a zamestnanecké akcie, 8 - obchodné úvery a preddavky.

V príspevku sme venovali pozornosť finančným pasívam, ktoré tvoria významnú zložku z celkových pasív, teda vlastnému imaniu, dlhovým cenným papierom, bankovým pôžičkám a obchodným úverom. Účty menové zlato, mena a vklady na účtoch, poistenie a penzijné fondy ako aj účet finančných derivátov a zamestnaneckých akcií sme v našej analýze neskúmali, nakoľko v databáze je pri väčšine štátov uvedená hodnota 0. Skúmali sme konvergenciu kapitálovej štruktúry podnikov, konkrétne pomeru jednotlivých finančných nástrojov k celkovým pasívam. Dôležité je poznamenať, že nakoľko sme vyššie spomínané účty vynechali, celková hodnota pasív je v našej analýze pri väčšine krajín nižšia ako 100%, konkrétne v intervale 90% až 100%.

Účet vlastného imania a akcií investičných fondov tvorí vo všetkých krajinách významnú zložku kapitálovej štruktúry podnikov, aj keď rozptýl v ich hodnotách je pomerne vysoký. Je zrejmé, že financovanie prostredníctvom vydávania akcií je limitované pre kótované spoločnosti – zväčša veľké korporácie, ktoré predstavujú len zlomok celkového korporátneho sektora. Bankové úvery predstavujú taktiež mimoriadne významnú zložku pasív podnikov. Dlhové cenné papiere sú dlhovým nástrojom, ktorý je podnikmi využívaný v menšom rozsahu.

Obchodný úver je zdroj financovania, ktorý býva dôležitý pre podnik, ale nedosahuje významné hodnoty pre agregátny sektor ako taký. Účet ostatných finančných záväzkov síce predstavuje značnú časť z celkových pasív, najmä v niektorých krajinách, ale účet celkových finančných pohľadávok tvorí taktiež značnú časť z celkových aktív. Teda to, čo je pre jednu spoločnosť záväzkom je pre inú pohľadávkou, vďaka čomu sa ich hodnota stratí po agregácii na celý korporátny sektor na úrovni krajiny.

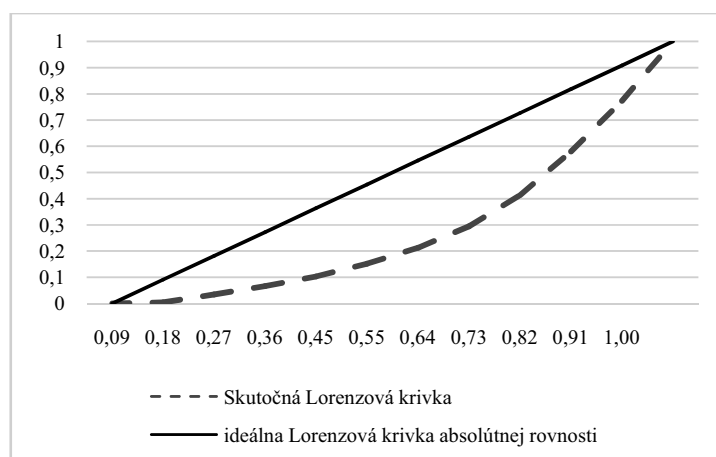
### 3 MERANIE KONVERGENCIE

Pri meraní miery konvergenzie sme použili matematicko-štatistickú metódu Giniho koeficient, čo je charakteristickým ukazovateľom sigma konvergenzie. Giniho koeficient je podľa Bellej a Liberatiho (2006) vyjadrený pomocou Lorenzovej krivky, čo nám prezentuje nasledujúci obrázok.

Giniho koeficient vypočítame na základe vzorca:

kde A predstavuje ideálnu krivku, teda dokonalé rozdelenie  
B predstavuje skutočné rozdelenie

Obrázok 1 Giniho koeficient vyjadrený Lorenzovou krivkou.



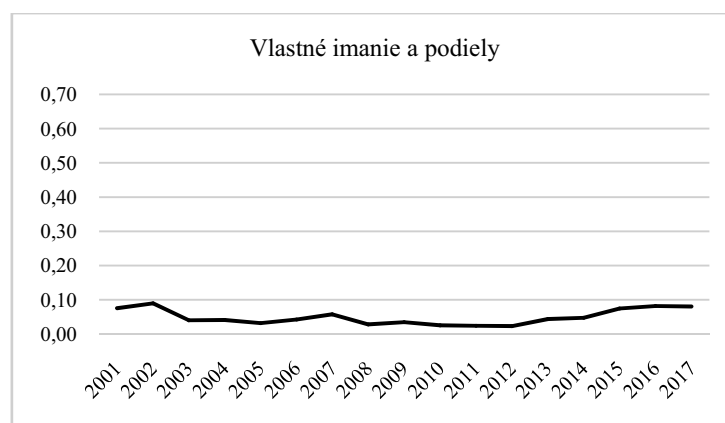
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Labudovej (2013).

Giniho index je považovaný za najvýznamnejšiu a najznámejšiu mieru založenú na Lorenzovej krivke predstavujúcu základné východiská na výpočet určitých mier nerovnosti. V odbornej literatúre je tento index uvádzaný aj pod názvami Giniho koeficient, Giniho koeficient nerovnosti alebo Giniho index koncentrácie. Giniho index kvantifikuje rozdiel medzi empirickým (skutočným) rozdelením skúmaných údajov a ideálnym rovnomerným rozdelením. Giniho index na rozdiel od Lorenzovej krivky je analytickou mierou koncentrácie a dosahuje hodnoty z intervalu [0,1]. Minimálna hodnota indexu 0 nasvedčuje ideálnemu rozdeleniu skúmaných údajov. V prípade, že index dosahuje hodnoty blízko hornej hranice tohto intervalu, ide o výraznú nerovnosť, ktorá sa vyznačuje veľkými disparitami v skúmaných údajoch.

#### 4 EMPIRICKÉ VÝSLEDKY

V príspevku poukazujeme na konvergenciu v kapitálovej štruktúre podnikov, konkrétne sa sústredíme na tie zložky, ktoré tvoria významnú časť. Ide o vlastné imanie a akciové podiely, bankové úvery, dlhové cenné papiere a obchodné úvery. Na výpočet konvergence sme použili giniho index ako metódu sigma konvergence. Ak dosahuje hodnoty v intervale  $<0; 0,3)$  hovoríme o silnej konvergencii, ak sú hodnoty od  $<0,3-0,7)$  je to stredne silná konvergencia a ak sú hodnoty od  $<0,7; 1>$  tak je to slabá konvergencia. Naše výsledky sú znázornené v nasledujúcich grafoch, pričom porovnávame vývoj Giniho koeficientu v troch územných oblastiach, v Európskej únii ako celku, potom v eurozóne, a medzi krajinami V4 v rámci jednotlivých zložiek kapitálovej štruktúry.

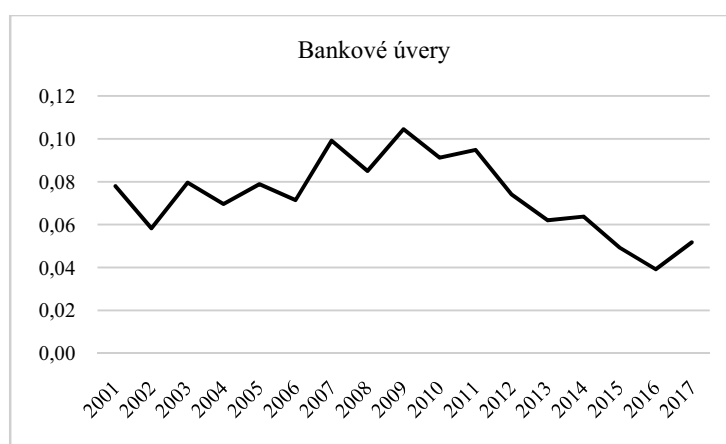
Graf 1 Vývoj sigma konvergence v zložke kapitálovej štruktúry podnikov – vlastné imanie a akciové podiely.



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov z Eurostatu (2018).

Graf 1 poukazuje na vývoj konvergence pomeru vlastného imania k celkovým pasívam, teda na vývoj konvergence vlastných zdrojov financovania podnikov. Sigma konvergencia dosahuje pri tejto zložke kapitálovej štruktúry podnikov najnižšie hodnoty, teda je najvýraznejšia vo všetkých troch skúmaných oblastiach. V krajinách V4 sa dokonca v období rokov 2009 až 2012 blíži k nule, čo hovorí o dokonale rovnomernom rozdelení. Avšak pri porovnaní roku 2001 a 2017, môžeme vidieť že sa miera konvergence v krajinách je rovnaká.

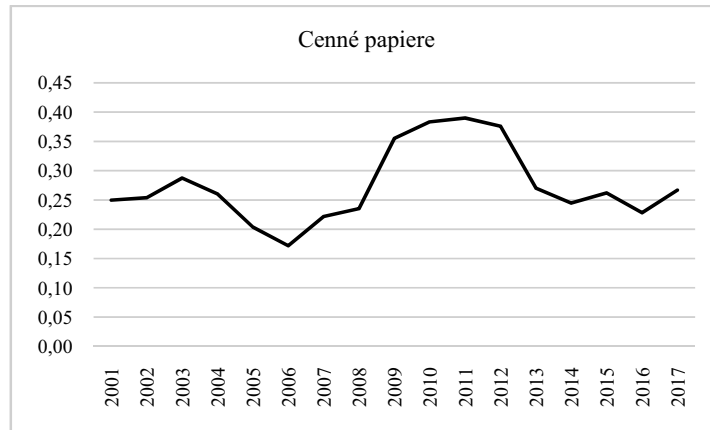
Graf 2 Vývoj sigma konvergence v zložke kapitálovej štruktúry podnikov – bankové úvery.



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov z databázy Eurostatu (2018).

Spolu s vlastnými zdrojmi podniku predstavujú na základe agregátovaných údajov z Eurostatu bankové úvery najvýznamnejšiu časť kapitálovej štruktúry podnikov. Rovnako, ako pri vlastnom imaní, aj pri cudzích zdrojoch podnikov tvorených bankovými úvermi môžeme vidieť silnú konvergenciu, nakoľko hodnoty Giniho koeficientu sú za celé sledované obdobie nižšie ako 0,3. Je však dôležité poznamenať, že konvergencia je slabšia ako tomu bolo pri vlastných zdrojoch podnikov. Konvergencia v tomto dlhovom finančnom nástroji sa správa presne podľa očakávaní. V období tesne pred krízou bola konvergencia intenzívnejšia ako v období krízy, kedy vznikli medzi krajinami určité rozdiely vo využívaní bankových úverov podnikmi.

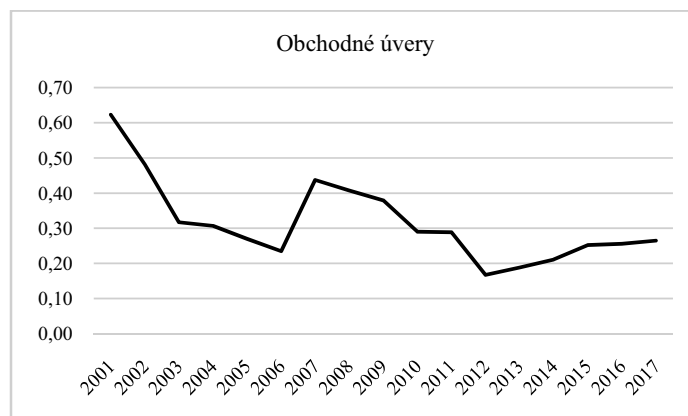
Graf 3: Vývoj sigma konvergenie v zložke kapitálovej štruktúry podnikov – dlhové cenné papiere.



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov z databázy Eurostatu.

Na základe grafu 3, ktorý predstavuje vývoj Giniho koeficient od roku 2001 do roku 2017 v hodnotách pasívneho účtu cenných papierov nefinančných podnikov vidíme, že Giniho koeficient dosahuje hodnoty od 0,25 do 0,39, teda hovoríme o stredne silnej až silnej konvergencii. Tieto krajiny dosahujú silnú konvergenciu počas celého obdobia okrem rokov 2009-2012, čo môže byť spôsobené viacerými faktormi. Zaujímavý je tiež vplyv krízy na mieru konvergenie. Najsilnejšie hodnoty Giniho koeficientu boli dosahované práve tesne pred krízou v období rokov 2006 (0,17) a 2007 (0,22). Nakoľko kríza zasiahla rôzne krajiny v rozdielnej intenzite, odzrkadlilo sa to aj na využívaní dlhových cenných papierov ako finančného nástroja medzi jednotlivými krajinami.

Graf 4 Vývoj sigma konvergenie v zložke kapitálovej štruktúry podnikov – obchodné úvery.



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov z databázy Eurostatu.

Ak sa pozrieme na grafu 4, ktorý predstavuje vývoj Giniho koeficient od roku 2001 do roku 2017 v hodnotách pasívneho obchodného úveru nefinančných podnikov vidíme, že Giniho koeficient dosahuje hodnoty od 0,17 do 0,62, teda hovoríme o stredne silnej až silnej konvergencii. Zároveň však, sú rozdiely medzi používaním tohto nástroja v jednotlivých krajinách najvýraznejšie. Na začiatku sledovaného obdobia v roku 2001 dosahovali len miernu konvergenciu, ktorá sa však pomerne rýchlym tempom zvyšovala až do obdobia krízy. Pri porovnaní rokov 2001, kedy bola hodnota Giniho koeficientu 0,17 a 2017, kedy Giniho koeficient dosahoval 0,62, tento rozdiel predstavuje 58 p. B.

#### 4 ZÁVER

V tomto príspevku sme skúmali konvergenciu finančnej štruktúry v nefinančných podnikoch v krajinách V4. Pričom finančná štruktúra, ktorú sme skúmali bola tvorená pasívnymi zložkami ako vlastné imanie, bankové úvery, dlhové cenné papiere a obchodné úvery v krajinách V4. Pri určovaní miery konvergencie sme použili metódu sigma konvergencie, pretože sme sa zaujímali o vývoj konvergencie počas celého sledovaného obdobia, najmä v období krízy. Sigma konvergencia, na rozdiel od Beta konvergencie, dokáže preukázať, či v danom období nie je nejaký monotónny proces, alebo či existuje posun v oboch tendenciách (konvergencia a divergencia).

Výsledky poskytujú silné dôkazy na podporu konvergencie v zložke vlastné imanie, ako aj pri bankových úveroch. Tieto zistenia podporujú domnienku dôležitosti bankového systému v krajinách kontinentálnej Európy, ale aj snahu Európskej únie o zjednotenie bankového systému v členských štátoch. Na jednej strane sa uskutočnili výskumy, ktoré tvrdia, že kontinentálna Európa sa presúva do anglosaských finančných systémov (Bahadır a Valev, 2017; Léon, 2017), ale tieto štúdie ukazujú oveľa vyššiu mieru konvergencie v úveroch domácností oproti úverom podnikov.

Zároveň, empirické dôkazy naznačujú slabšiu konvergenciu dlhových cenných papierov a obchodných úverov. Tieto výsledky môžu byť spôsobené mnohými dôvodmi, medzi ktoré patria nielen hospodárske, ale aj mimoekonomické faktory, ako napríklad kultúra, tradície alebo zvyky daných krajín. Taktiež by sme mohli na základe našej analýzy tvrdiť, že mimoekonomické aspekty vzhľadom na krajiny V4 majú vyššiu mieru vplyvu ako ekonomické aspekty na konvergenciu finančnej štruktúry v nefinančných podnikoch, keďže tieto krajiny nemajú spoločnú menu euro. Ďalšou dôležitou poznámkou je skutočnosť, že počas krízy existujú dôkazy o procese divergencie vo všetkých preskúmaných finančných záväzkoch s výnimkou vlastného imania a podielov akcií, čo môže byť zapríčinené neistotou nefinančných podnikov. Teda nefinančné podniky sa skôr spoliehajú na svoje vlastné prostriedky ako by použili cudzie finančné prostriedky.

Budúci výskum môže mať niekoľko rôznych smerov. Spočiatku by bolo záujem podporiť tieto výsledky rozšírením časových radov späť do minulosti. Po druhé by sme mali očakávať silnejšiu a rýchlejšiu konvergenciu úverovej štruktúry domácností, najmä zvýšenie investícií do dôchodkových fondov a poisťného produktu spolu so znížením dôležitosti bankových úverov. Po tretie by bolo vhodné rozšíriť konvergenčnú analýzu v rámci krajín EÚ alebo eurozóny. Porovnanie vplyvu jednotnej meny na konvergenciu finančného systému krajiny by sa mohlo takisto otestovať na úrovni EÚ. Existuje aj prebiehajúci proces tvorby medzinárodných pravidiel, konkrétne v oblasti bankového trhu. Nové normy by mali zvýšiť podobnosti medzi pravidlami, ktorými sa riadia finančné systémy, zostáva však otázkou, či tieto zmeny povedú k zblížovaniu finančnej štruktúry.

## LITERATÚRA

1. Abonyi, J., Fell, B. 2007. Cluster analysis for data minig and system identification. Springer Science & Business Media, ISBN 978-3-7643-7988-9
2. Allen F., Gale, D. 2000. Comparing Financial Systems, Cambridge, MA : The MIT Press, 2000, ISBN 978-0262511254
3. Antzoulatos A.A., Panopoulou, E., Tsoumas, C. 2011. Do financial systems converge? In *Review of International Economics*, vol. 19 iss.1, ISSN 1467-9396, pp. 122-136.
4. Baele L., Ferrando, A., Hordahl, P., Krylova, E., Monnet, C. 2004. Measuring financial integration in the euro area. ECB Occasional Paper Series 14.
5. Bahadir B., Valev, N. 2017. Catching up or drifting apart: Convergence of household and business credit in Europe, In *International Review of Economics and Finance*. Vol. 47, ISSN 1059-0560, pp. 101-114.
6. Balcerowicz l., Fischer, S. 2006. Living standards and wealth od nations. Successes and failures in real convergence. The MIT Press, Zv. Cambridge, MA. ISBN 9780262025959
7. ECB Report. 2007. Bank European Central Financial Integration in Europe, March 2007, Frankfurt.
8. Barucci E., Colozza, T. 2018. European Financial Systems in the New Millennium: Convergence or Bubble? 2018. [online], [cit. 2019-03-29]. Dostupné na internete: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3212861](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3212861)>
9. Bellú L.G., Liberati, P., Inequality Analysis: The Gini Index [Online]. - Urbino: FAO Publishing, 2006. – [01.10.2016] - Dostupné na internete: <[http://www.fao.org/docs/up/easypol/329/gini\\_index\\_040en.pdf](http://www.fao.org/docs/up/easypol/329/gini_index_040en.pdf)>.
10. Berglof E., Claessens, S., Enforcement and Corporate Governance, World Bank Policy Research, Working Paper Series 3409. - 2004.

11. Brealey R., Myers, S. C., Allen, F. 2008. *Principles of Corporate Finance*. Singapore : McGraw-Hill; 9th edition, 2008. ISBN-13: 978-0071266758.
12. Bruno G., De Bonis, R., Silvestrini, A. 2012. Do financial systems converge? New evidence from financial assets in OECD countries, *Journal od Comparative Economics*, 2012, Vol 40, No. 1, ISSN 0147-5967, s. 141-155.
13. Calcagnini G., Farabullini, F., Hester, D. 2002. Financial Convergence in the European Monetary Union? SSRI Working Paper Series, 2002. - Madison : University of Wisconsin, 2000.
14. Corbett J., Jenkinson, T. 1996. The Financing of Industry 1970-1989: An International Comparison. *Journal of the Japanese and International Economies*. 1996. Vol. 10, No. 1, ISSN 0889-1583, s. 71-96
15. Di Giacinto V., Esposito, L. 2008. Convergence of financial structures in Europe: An application of factorial matrix analysis. In *Financial Accounts: History. Methods, the Case od Italy and International Comparisons*. [online]. [cit. 2019-03-29]. Dostupné na internete: <[https://www.researchgate.net/publication/253237156\\_Convergence\\_of\\_Financial\\_Structures\\_in\\_Europe\\_An\\_Application\\_of\\_Factorial\\_Matrix\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/253237156_Convergence_of_Financial_Structures_in_Europe_An_Application_of_Factorial_Matrix_Analysis)>
16. Fama E. F., Miller, M. H. 1972. *The Theory of Finance*. Holt Rinehart & Winston Publishing. 1972. ISBN-13. 978-0030867323.
17. Hackethal A., Schmidt, R.H. 2004. Financing Patterns: Measurement Concepts and Empirical Results. Germany, *University of Frankfurt*, department of finance 2004, Working paper 125, ISSN 1434-3401, s. 1-49.
18. Hartman P., Maddaloni, A., Manganelli, S. 2003. The Euro-Area Financial System: Structure, Integration, and Policy Initiatives. *Oxford review od economic policy*. 2003, Vol. 19, No. 1. ISSN 0266-903X, s. 1-55.
19. Holzl W. 2006. Convergence of financial systems: towards an evolutionary perspective. In *Journal od Institutional Economics*. Vol. 2, ISSN 1744-1382, pp.67-90.
20. Jensen M.C., Meckling, W.H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. In *Journal of Financial Economics*. 1976, ISSN 0304-405X, s. 305-360.
21. Kraus A., Litzenberger, R.H. A State-preference Model of Optimal Financial Leverage. In *Journal of Finance*. 1973, ISSN 1540-6261, s. 911-922. s. 911-922.
22. La Porta R., Lakonishok, J., Shliefer, A. and Vishny, R. 1997. Good news for value stocks. In *Journal of Finance*, 1997, Vol. 47, ISSN 1540-6261, s. 75-109.
23. Labudová V. 2013. *Meranie príjmovej nerovnosti*. Bratislava: Ekonóm, ISBN 978-80-225-3778-0.
24. Léon F. 2017. Convergence of credit structure around the world. *Economic Modelling*, 2017, Vol. 68, ISSN 0264-9993, s. 306-317.

25. Miller M. H. 1977. Debt and taxes. In *Journal of Finance*, Vol. 32, ISSN 1540-6261, s. 261-274.
26. Mullineux A., Murinde, V., Sensarma, R. 2004. Patterns of corporate financing and financial system convergence in Europe. *Review of International Economics*, 2004, Vol. 12, ISSN 1467-9396, s. 693-705.
27. Murinde V., Agung, J., Mullineux, A., Patterns of corporate financing and financial system convergence in Europe [Periodikum] // *Review of International Economics*, 12. - 2004. - s. 693-705.
28. Myers S., Majluf, N. 1984. Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information Investorst Do Not Have. In *Journal of Financial Economics*. 1984, ISSN 0304-405X, s. 187-221.
29. Myers S.C. 1984. The Capital Structure Puzzle. In *Journal of Finance*. 1984, ISSN 1540-6261, s. 575-592.
30. Mylonidis N., Kollias, C. Dynamic European stock market convergence: evidence from rollinf cointegration analysis in the first euro - decade. *Journal of Banking Finance*. 2010, Vol. 34, ISSN 0378-4266, s. 2056-2064.
31. Rajan R., Zingales, L., Banks and Markets: The Changing Character of European Finance. *NBER, Working paper*. 2003, No 9595.
32. Shleifer A. 2009. The age of Milton Friedman. *Journal of Economic Literature*. 2009, Vol. 47, ISSN 0022-0515 , s. 123-135.
33. Schmidt R. H., Hackethal, A., Tyrell, M. 2002. The Convergence of Financial Systems in Europe, In *Schmalenbach Business Review*. 2002, Vol. 75, ISSN 2194-072X
34. Trezevant R. 1992. Debt Financing and Tax Status: Tests of Substitution Effect and the Tax Exhaustion Hypothesis Using Firms' Responses to the Economic Recovery Tax Act of 1981. 1992, ISSN 1540-6261, s. 1557-1568.
35. Trichet J. C. 2006. The process of Euripean financial integration: where do we stand? Speech delivered at WHU Beisheim School of Management, [online]. [cit. 2019-03-29]. Dostupné na internete: <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060113.en.html>>

# NÁVRH UKAZOVATEĽOV PRE MERANIE VÝKONNOSTI V OBLASTI STREDNÉHO ŠKOLSTVA

## *PROPOSAL OF INDICATORS FOR MEASURING PERFORMANCE IN THE FIELD OF SECONDARY EDUCATION*

**JANA ŠTRANGFELDOVÁ**

doc. Ing. Jana Štrangfeldová, PhD.,  
Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: jana.strangfeldova@umb.sk

**NIKOLA ŠTEFANIŠINOVÁ**

Ing. Nikola Štefanišinová,  
Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,  
e-mail: nikola.stefanisinova@umb.sk

### **Abstract**

*Increasing interest in the performance and quality of public services, not only by citizens but also by public authorities, puts pressure on public service organizations to increasingly focus their attention on finding ways to measure their performance in a comprehensive manner. However, a systematic approach to performance management of public service organizations requires the setting of performance indicators with the participation of those organizations affected by this performance measurement. The aim of the study is to present a proposal of possible indicators for measuring performance in education services based on the concept of Value For Money. The essence of research and methodology is based on performance management. The presented proposal of possible performance indicators with the incorporation of relevant feedback obtained through structured interviews with education professionals and school leaders may provide an initial sketch of appropriate performance indicators for the model of performance measurement and assessment of public grammar schools. The proposed performance indicators may also serve as an inspiration for other public sector organizations in setting relevant performance indicators with respect to their objectives.*

**Key words:** performance, value for money, organizations providing public services, education.

**JEL Classification:** H750, I210, I220.

## ÚVOD

Vo vyspelých krajinách sveta prebiehajú v posledných niekoľkých desaťročiach v oblasti verejného sektora rôzne podoby reformných procesov. Tieto reformné procesy sú v daných krajinách realizované so zámerom zvýšiť transparentnosť informácií, skvalitniť systém kontroly a zodpovednosti, pričom podstatou týchto reformných snáh je zvýšiť efektívnosť a výkonnosť verejného sektora. Pre dosiahnutie týchto zámerov je však nevyhnutné popri klasických administratívnych postupoch využívať v riadení verejného sektora a jeho organizácií aj manažérske nástroje a metódy pochádzajúce z oblasti súkromného sektora. V tejto súvislosti sa otvárajú dvere pre uplatňovanie manažmentu výkonnosti aj v organizáciách v oblasti verejného sektora.

## 1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

### *1.1 Manažment výkonnosti*

V dnešnom turbulentnom a rýchlo sa meniacom hospodárskom prostredí sa čoraz viac pozornosti a priestoru dostáva pojmu manažment výkonnosti. Efektívnosť a výkonnosť sú ústredným bodom riadenia na všetkých úrovniach korporácií (Varma, Budhwar-Pawan, Denisi, 2008). Manažment výkonnosti je proces, prostredníctvom ktorého organizácia riadi svoje výkony podľa definovaných organizačných a funkčných stratégií a cieľov. Cieľom je vytvoriť integrovaný systém riadenia, v ktorom sú tieto organizačné a funkčné stratégie zapojené do všetkých procesov v organizácii, jej činnostiach a úlohách. Konečným cieľom tohto procesu je zvýšiť výkonnosť organizácie. Spätná väzba sa získava prostredníctvom systému merania výkonnosti a slúži na poskytovanie informácií potrebných pre rozhodovanie manažmentu (Bititci, Carrie, McDevitt, 1997). Manažment výkonnosti tak predstavuje využitie synergického efektu čiastkových prvkov systému v organizácii, ktoré plnia svoje parciálne funkcie a ciele zosúladené do jedného spoločného cieľa organizácie (Kaplan, Norton, 2001). Na základe autorov ako Neely - Austin (2002); Armstrong - Baron (2004); Gillen (2007); West - Blackmann (2015) atď. môžeme povedať, že strategickosť, integrovanosť a systematickosť sú dôležitými prvkami manažmentu výkonnosti, pričom manažment výkonnosti nie je len filozofiou, ale má jasný cieľ a nástroje na jeho dosiahnutie. Z tohto dôvodu je preto nevyhnutné vnímať manažment výkonnosti z komplexnej perspektívy.

Výkonnosť a kvalita patria v posledných desaťročiach k často diskutovaným témam už aj v oblasti verejného sektora, pričom dôvodom nie sú len hrozby v podobe deficitných verejných rozpočtov organizácií verejného sektora, ale aj spoločenská objednávka vychádzajúca zo zvýšeného záujmu o kvalitu verejných služieb poskytovaných organizáciami verejného sektora z pohľadu občanov, resp. zákazníkov. Uplatňovaniu princípov manažmentu výkonnosti ako princípov súkromného sektora pre meranie výkonnosti verejných výdavkov na mikroúrovni sa venujú už nielen vedeckí pracovníci, ale aj samotné organizácie poskytujúce verejné služby (Hood, 1991; Coombes - Verheijen, 1997; Boyne, 2002; Radnor - McGuire, 2004; Cavalluzzo - Ittner, 2004; Emery et al., 2008, atď.). Neustály tlak verejnosti núti tieto organizácie sledovať a zlepšovať poskytovanie verejných služieb a neustále zvyšovať vlastnú výkonnosť s cieľom zabezpečiť si dlhodobú existenčnú istotu. Tieto skutočnosti si tak vyžadujú komplexné meranie ich výkonnosti. Navzdory tomu existuje množstvo organizácií v oblasti verejného sektora, ktoré na manažment výkonnosti reagujú značne mechanicky v podobe akumulácie a nahlasovania údajov. Táto skutočnosť je vyvolaná predovšetkým z dôvodu, že je to vyžadované takpovediac zhora.

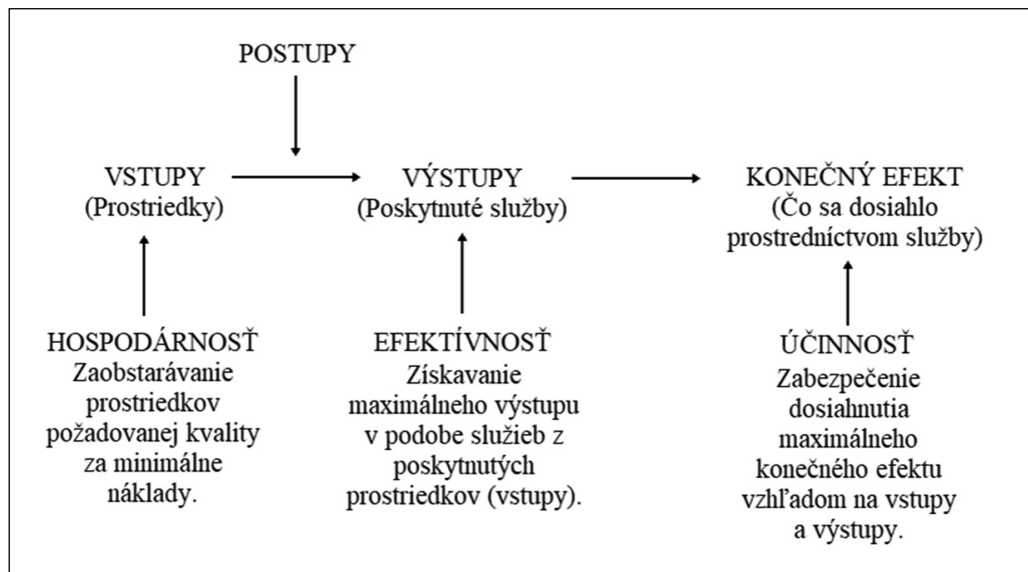
Systematický prístup k manažmentu výkonnosti organizácií v oblasti verejného sektora, resp. organizácií poskytujúcich verejné služby si však vyžaduje stanoviť ukazovatele pre meranie výkonnosti so zapojením príslušných organizácií, ktorých sa meranie ich výkonnosti týka. Jedným z možných nástrojov systematického prístupu k manažmentu výkonnosti organizácií poskytujúcich verejné služby tak môže predstavovať aj návrh možných ukazovateľov pre meranie výkonnosti v oblasti služieb vzdelávania prezentovaných v danej štúdii v rámci realizovaného prieskumu.

Návrh možných ukazovateľov pre meranie výkonnosti v oblasti služieb vzdelávania je inšpirovaný konceptom Value For Money, teda hodnoty za peniaze, ktorý predstavuje jeden z možných nástrojov pre meranie výkonnosti. V nasledujúcej podkapitole sa z tohto dôvodu bližšie zameriame na výkonnostné parametre verejných služieb a priblížime si koncept Value For Money.

### ***1.2 Všeobecná definícia a princípy konceptu Value For Money***

V odbornej literatúre predstavuje súkromný sektor často zdroj inovácií a inovačných myšlienok pre verejný sektor. Napríklad, uplatňovanie hodnotenia výkonu a podľa výkonu nastavené aj odmeňovanie predstavuje významný faktor z hľadiska motivácie a stimulácie, ktoré napomáhajú inovačnému mysleniu a kreativite. Avšak, v prípade verejného sektora je v situácii neúspešnej inovácie verejný sektor vystavený kritike médií oveľa výraznejším spôsobom (Staroňová, 2012).

Vo všeobecnosti meranie výkonu predstavuje implementáciu postupov, používajúcich sa na demonštrovanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti organizácie, a taktiež jej snahe o naplnenie vytýčených cieľov. Podľa Cardyho (1999) vzájomné prepojenie medzi hospodárnosťou, efektívnosťou a účinnosťou naznačuje, že je potrebné aby sa organizácia pri precíznom meraní výkonu zaoberala všetkými tromi parametrami výkonnosti.



Obrázok 1 Vzájomné prepojenie medzi hospodárnosťou, efektívnosťou a účinnosťou.  
Zdroj: Cardy, 1999.

Rozhodujúcim pri meraní výkonu je konečný efekt alebo kvalita poskytovaných služieb a spokojnosť zákazníkov. V prípade, že poskytnutá služba nespĺnila tento cieľ, je taká služba neefektívna, aj keď výška vynaložených prostriedkov mohla byť značná s relatívne vysokou kvalitou poskytnutej služby. V tomto kontexte sa do popredia dostáva koncept Value For Money.

K dramatickým zmenám v oblasti manažmentu verejného sektora došlo prostredníctvom snáh rôznych krajín uplatňovať princípy konceptu Value For Money (Smith, 2009). Barnett et al. (2010) uvádzajú, že používanie konceptu Value For Money predstavuje zabezpečenie väčšej transparentnosti a zodpovednosti pri vynakladaní verejných prostriedkov a pri získavaní maximálnych úžitkov z dostupných zdrojov.

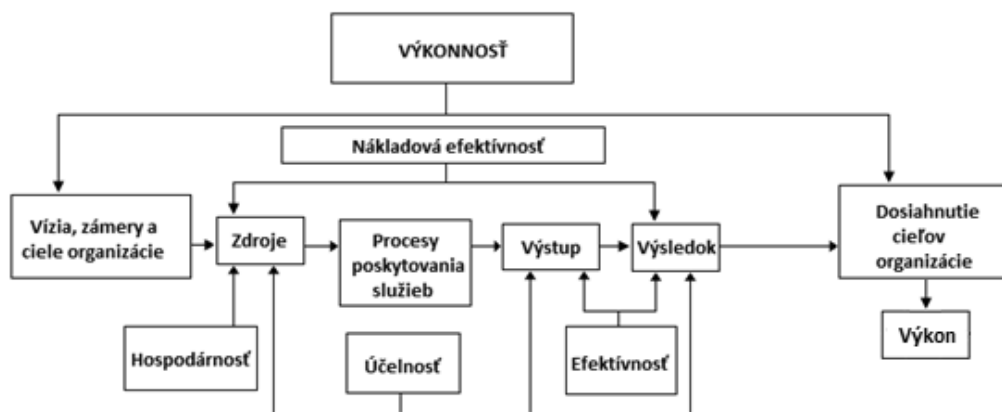
Pojem Value For Money sa všeobecne používa pre opis výslovného záväzku k zabezpečeniu najlepších možných výsledkov, ktoré sa získajú z vynaložených prostriedkov (DFID's Approach to Value for Money, 2011).

„Dosiahnutie hodnoty za peniaze - „Value for Money“ (VFM) - sa stalo synonymom optimálnej kombinácie nákladov organizácie a zaistenia kvality uspokojujúcej potreby klientov, pričom takáto ponuka nemusí byť automaticky aj tou najlacnejšou.“ (Šebo, Vaceková, 2011). Ide teda o optimálne využitie dostupných zdrojov organizácie pre dosiahnutie zamýšľaných výsledkov, pričom hodnota za peniaze sa netýka dosiahnutia najnižšej ceny, ale optimálnej kombinácie nákladov a kvality.

Podľa Antinoja et al. (2011) je metódu Value For Money komplikované presne definovať, pričom najrozšírenejšou definíciou podľa nich je definícia, že metóda Value For Money je metóda, ktorá „determinuje najväčší dopad použitých peňazí“.

Metóda Value For Money slúži na zistenie, či organizácia, ktorá pôsobí buď v súkromnom alebo vo verejnom sektore dosiahla maximálny úžitok z poskytnutých služieb v rámci zdrojov, ktorými disponuje. Súčasne nejde len o náklady na produkciu danej služby, avšak berie sa do úvahy aj kombinácia nákladov, využívaných zdrojov, kvality, ale aj adekvátnosti na daný účel a ich aktuálnosti. Metóda Value For Money tak sleduje dosahovanie stanovených cieľov organizácie pri zohľadnení ďalších kritérií. Niektoré prvky môžu byť stanovené subjektívne, môžu byť modifikované a nezriedka sú ťažko merateľné.

Ústredný prvok konceptu Value For Money v organizáciách verejného sektora predstavuje zásada čo najlepšieho využívania verejných prostriedkov, pričom organizácie verejného sektora by mali byť zodpovedné za hospodárne, efektívne a účelné riadenie zdrojov, ktoré im boli zverené. Manažéri vo verejnom sektore majú povinnosť preukázať čo najproduktívnejšie využívanie zdrojov, teda finančných prostriedkov, tovarov a ľudí pri dosahovaní zamýšľaných výsledkov, a to s náležitým ohľadom na hodnotu za peniaze (Kalubanga, Kakwezi, 2013). Názorne túto definíciu približuje obrázok 2.



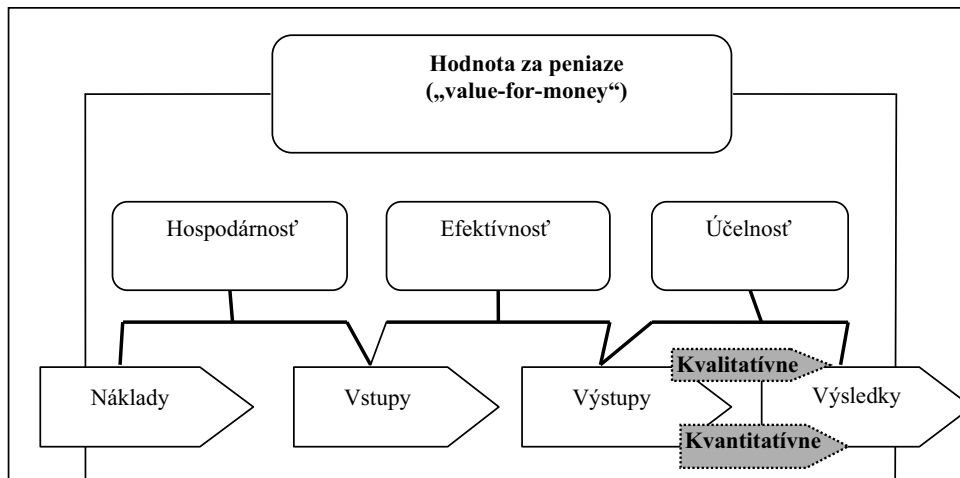
Obrázok 2 Vzájomný vzťah pojmov súvisiacich s výkonnosťou  
Zdroj: Vlastné spracovanie.

Podstata metódy Value For Money, ktorá vznikla v USA spočíva v tom, že je založená na analýze troch základných ukazovateľov efektívnosti, tzv. 3E, a to hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť (Nemec, Wright, 1997). V oblasti hospodárnosti sa organizácia snaží dosahovať vytýčené ciele pri čo najnižších, t. j. minimálnych nákladoch (výdavky, čas, úsilie). V oblasti efektívnosti organizácia sleduje pomer medzi vstupmi a výstupmi, t. j. úsilie organizácie dosahovať čo najlepšieho pomeru medzi vstupmi a výstupmi. Oblasť účelnosti pre organizáciu predstavuje sledovanie miery úspešnosti v dosahovaní vytýčených cieľov, resp. v akej miere vynaložené vstupy a vytvorené výstupy napĺňajú očakávané ciele organizácie (University of Cambridge, Value for Money Comittee Annual Report to Concil, 2010).

Hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť je potrebné skúmať a hodnotiť komplexne. Dôvodom je práve to, že ak je predmetom skúmania a hodnotenia hospodárnosť alebo efektívnosť, je potrebné súvisle posudzovať aj účelnosť, pretože účelnosť má v komplexnom hodnotení dôležitý význam. Rovnako aj pri hodnotení účelnosti je nevyhnutné posudzovať aj hospodárnosť a efektívnosť, pretože ak chceme vedieť mieru dosiahnutia stanovených cieľov musíme do úvahy zobrať aj stránku hospodárneho a efektívneho vynaloženia zdrojov. Tiež je potrebné uviesť, že hoci sú hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť skúmané a posudzované komplexným spôsobom, môžu byť medzi sebou v konflikte (Otrusinová, Kubíčková, 2011).

Avšak, rôzni autori vysvetľujú pojmy výkonnosť, hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť rôzne. Daný pojmológický nesúlad sa následne prenáša aj do využívaných metodík a metód hodnotenia. Autori, zaoberajúci sa problematikou výkonnostného manažmentu (Kaplan – Norton, 1996; Ittner - Larcker, 2003, Kuwaiti, 2004; Armstrong – Baron, 2004; Johnston – Pongatichat, 2008, Armstrong, 2015; atď.) sa orientujú na vytvorenie relevantných, integrujúcich, vyvážených, strategických systémov riadenia výkonnosti. Aj keď v súčasnosti existuje množstvo systémov na vyvážený rast organizácie, stále neexistuje jednotný postup, resp. návod kategoricky určujúci ako merať výkonnosť.

Viacero autorov však konštatuje, že je potrebné identifikovať ciele organizácie a zistiť, či sú dosahované, čím organizácie znižujú a odstraňujú nejednoznačnosť a zmätok vo svojich cieľoch, čo následne prispieva k súdržnosti a sústredeniu sa na svoju činnosť, resp. misiu (Verbeeten, 2008). Niektorí autori tiež dodávajú, že použitie rôznych stimulov môže tiež zvýšiť výkonnosť organizácie (Bonner - Sprinkle, 2002; Dixit, 2002; Burgess – Ratto, 2003; Hoque, 2005).



Obrázok 3 Koncept metodiky “Hodnota za peniaze”  
Zdroj: Šebo, Meričková, Štrangfeldová, 2011.

Obrázok 3 nám znázorňuje vzájomný vzťah hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Hospodárnosť súvisí s efektívnym obstarávaním, efektívnosť s efektívnym poskytovaním výstupov a účelnosť s dosahovaním zamýšľaných výsledkov. Táto definícia obsahuje tak kvantitatívny, ako aj kvalitatívny aspekt. Rovnako môžeme povedať, že zatiaľ čo daná činnosť, resp. projekt, program a pod. môže byť veľmi lacná a funguje efektívne, ak nedosahuje očakávané výsledky, nie je to hodnota za peniaze (Jackson, 2012). Kvalita výsledkov predstavuje teda základ pre pochopenie toho, či niečo prináša hodnotu.

Realizované štúdie využívajúce koncept Value For Money ukazujú, že tento prístup je možné využiť v rôznych oblastiach, či už ide o vzdelávanie (Amaratunga - Baldry, 2000; Mante – O’Brien, 2002; Garnett – Roos – Pike, 2008; Coates, 2009; Bradley – Durbin, 2013; Dolton et al., 2014), zdravotnú starostlivosť (Severens, 2003; McGrail – Zierler - Ip, 2009; Smith, 2009; Hollander – Kadlec – Hamdi - Tessaro, 2009; Mawani, 2011; Young – Chatwood – Marchildon, 2016; Ariste - Di Matteo, 2017), alebo tiež napríklad v prípade verejno-súkromných partnerstiev (Nisar, 2007; Cheung – Chan – Kajewski, 2009; Ismail, 2013; Atmo – Duffield, 2014; Zwalf et al., 2017; Opara, 2018) a mnohých ďalších oblastiach.

V podmienkach Slovenska sa konceptu Value For Money pri jeho uplatnení vo verejných službách venuje prioritne Útvár hodnoty za peniaze MF SR (od roku 2016), ktorý plní úlohy v spolupráci s Inštitútom finančnej politiky, sekciou rozpočtovej politiky MF SR a inými analytickými jednotkami. Problematike uplatnenia konceptu Value For Money vo verejných službách sa venujú autori ako Filko – Kišš – Ódor – Šiškovič (2010), Filko – Kišš – Ódor (2016a, 2016b), Jakub – Kubala – Šrámková – Šuchta (2018). V prípade školstva ide konkrétne o Inštitút

vzdelávacej politiky na MŠVVaŠ SR realizujúci rôzne štúdie v oblasti školstva (Kozák – Rehúš, 2015; Šiškovič – Toman – Zápražná, 2016; Varsik, 2017).

Tabuľka 1 Obmedzenia a špecifiká konceptu Value For Money pri uplatnení vo verejných službách

	<b>Obmedzenia</b>	<b>Špecifiká</b>
<b>Koncept Value For Money – hodnota za peniaze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- homogénne služby</li> <li>- potreba určenia kritérií hodnotenia na základe cieľov a požiadaviek zákazníka, financujúcej organizácie a pod.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kritériá hodnotenia musia byť stále a mali by vychádzať z požiadaviek SMART cieľov</li> <li>- potreba transformácie kritérií hodnotenia do manažmentu organizácie a strategických dokumentov</li> <li>- potreba implementácie metodiky hodnotenia v programových dokumentoch a rozpočtoch správcov programov</li> </ul>

Zdroj: Spracované na základe Šebo, Vaceková (2011).

Koncept Value For Money je teda široko koncipovaná metodika, ktorá je schopná vyjadriť dosahovanú hodnotu komplexným spôsobom, a to nielen organizácie, ale aj projektu, programu alebo najširšieho verejného výdavkového programu (Šebo, Vaceková, 2011).

Samozrejme, aj koncept Value For Money má svoje metodologické úskalia. Bližšie nám ich zobrazuje tabuľka 1.

Tu sa do popredia dostáva práve špecifickosť organizácií v oblasti verejného sektora. Aj keď implementácia nástrojov využívaných manažermi v oblasti súkromného sektora do oblasti verejného sektora má viaceré prínosy, najmä pokiaľ sa jedná o efektívnosť a kvalitu fungovania verejného sektora, zároveň tento proces uplatňovania prvkov riadenia zo súkromného sektora do verejného sektora prináša aj riziká. Nevyhnutnou podmienkou ich úspešnej implementácie a dosahovania vyššej efektívnosti a kvality poskytovaných verejných služieb teda vyžaduje adekvátne zohľadnenie špecifik verejného sektora a verejných služieb a následná modifikácia týchto metód a nástrojov pre potreby verejného sektora.

Úlohy a ciele organizácií v oblasti verejného sektora sú charakterizované značnou rozmanitosťou, čo vo veľkej miere vytvára problémy pri tvorbe štandardov výkonnosti tvoriacich základ pre fungujúci a efektívny systém merania a hodnotenia výkonnosti. Problém predstavuje aj zhromažďovanie kvalitných údajov a informácií týkajúcich sa výkonnosti.

## 2 CIEĽ A METODOLÓGIA

Cieľom štúdie je prezentácia návrhu možných ukazovateľov pre meranie výkonnosti v oblasti služieb vzdelávania na základe konceptu Value For Money.

Hlavný dôvod prečo sme si pre aplikáciu konceptu Value For Money spomedzi verejných služieb vybrali práve oblasť služieb vzdelávania je, že práve táto oblasť predstavuje v podobe regionálneho školstva a jeho výkonnosti v Slovenskej republike jeden z najvypuklejších problémov vôbec. S narastajúcim záujmom verejnosti a silnejúcou konkurenciou medzi školami sú jednotlivé školy nútené sa hlbšie zaoberať tým, ako zákazníci hodnotia výkonnosť a následne kvalitu danej školy. Daná skutočnosť podporená demografickým vývojom, kontraproduktívnym systémom financovania školstva a následnou predimenzovanou sústavou regionálneho školstva nám dáva priestor pre zavádzanie prvkov manažmentu výkonnosti v organizáciách regionálneho školstva, ktorý môže predstavovať krok k vytváraniu predpokladov, podmienok a mechanizmov pre systematické meranie a hodnotenie výkonnosti v oblasti regionálneho školstva. Zavedenie systematického a komplexného systému merania a hodnotenia výkonnosti v oblasti regionálneho školstva môže za pomoci vhodne zvolených ukazovateľov výkonnosti poskytovať relevantné informácie o stave výkonnosti jednotlivých škôl a regionálneho školstva ako celku, ktoré môžu byť perspektívne využívané aj v procese potrebnej racionalizácie siete škôl v oblasti regionálneho školstva.

Z rozsahu rôznych metód merania výkonnosti sme sa rozhodli inšpirovať konceptom Value For Money, keďže práve táto metóda funguje na báze komplexného vzťahu hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti, teda sledovania najproduktívnejšieho využívania zdrojov pri súčasnom dosahovaní stanovených cieľov, čo zahŕňa tak kvantitatívny, ako aj kvalitatívny aspekt. Keďže koncept Value For Money je možné použiť výhradne medzi homogénnymi službami, zvolili sme si teda len verejné gymnáziá, ktorých zriaďovateľom je vyšší územný celok (VÚC).

Uplatnenie konceptu VFM v oblasti školstva však predstavuje z hľadiska voľby ukazovateľov zložitý proces. To vyplýva z odlišností systému školstva rôznych krajín v podobe typov škôl, dĺžky štúdia, formy štúdia a pod., čo sa následne prenáša do rôznych typov údajov a ukazovateľov, ktoré rôzne krajiny majú k dispozícii a sledujú. V prípade voľby hodnotenia výkonnosti a hľadania hodnoty za peniaze z hľadiska vzdelávacích systémov (Dolton et al, 2014) je pochopiteľne nutné použiť ukazovatele, ktoré je možné sledovať na medzinárodnej úrovni (napríklad výdavky na vzdelávanie, výdavky na konkrétny stupeň vzdelávania, výsledky PISA a pod.). V prípade vysokoškolského vzdelávania (Garnett, Roos & Pike, 2008; Coates, 2009), stredoškolského vzdelávania (Mante, O'Brien,

2002) a samotných typov škôl (Davidson, Miskelly & Kelly, 2008), je zase nutné stanoviť špecifikovanejšie ukazovatele, ktoré súvisia s činnosťou, poslaním a výkonom týchto organizácií, pričom závisia od osobitostí systému školstva každej krajiny.

Z tohto dôvodu sme sa rozhodli realizovať vlastný prieskum vo forme riadených rozhovorov s vedúcimi, resp. riaditeľmi odborov školstva v rámci 8 VÚC a vedením verejných gymnázií v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC, ktoré sa týkali návrhu možných ukazovateľov výkonnosti pre konštrukciu modelu merania a hodnotenia výkonnosti v službách vzdelávania.

Cieľom realizovaného prieskumu bolo zistiť relevantnosť navrhovaných ukazovateľov výkonnosti z pohľadu odborov školstva jednotlivých VÚC a verejných gymnázií, zároveň identifikovať vzťah ponuky (zavedenie modelu merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií) a dopytu (odbory školstva jednotlivých VÚC a jednotlivé verejné gymnáziá) a poskytnúť možnosť participovať na procese tvorby ukazovateľov výkonnosti príslušným organizáciám, ktorých sa meranie výkonnosti týka, t. j. predísť vzniku situácie o nás, bez nás.

Prieskum vo forme riadeného rozhovoru bol realizovaný v dvoch častiach, a to ako pilotný riadený rozhovor s odborom školstva Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK) a ako riadený rozhovor s odborními školstva ostatných 7 VÚC. Nasledujúce podkapitoly predstavujú zhrnutie realizovaného prieskumu.

### ***2.1 Pilotný riadený rozhovor***

Pilotný riadený rozhovor sme sa rozhodli realizovať s odborom školstva BBSK, a to z dôvodu nadviazanej spolupráce v oblasti aplikácie metódy Value For Money pre meranie a hodnotenia výkonnosti gymnázií (od roku 2014). Pilotný riadený rozhovor bol tvorený z 2 častí, a to z formálnej a neformálnej časti. Formálna časť sa týkala získania informácií o ukazovateľoch sledovaných prostredníctvom EDUZBER-u, poskytnutia možnosti vyjadriť sa k relevantnosti navrhovaných ukazovateľov výkonnosti a navrhnúť iné vhodné ukazovatele. Cieľom pilotného riadeného rozhovoru bolo ujasnenie si základného návrhu možných ukazovateľov výkonnosti pre meranie a hodnotenie výkonnosti verejných gymnázií na základe skúseností z predchádzajúcej spolupráce s odborom školstva BBSK.

Prvotný návrh možných ukazovateľov výkonnosti, ku ktorému sa mal možnosť vyjadriť odbor školstva BBSK tvorilo pôvodne 18 ukazovateľov výkonnosti, rozdelených do 4 oblastí, ktoré nám približuje tabuľka 2.

Tabuľka 2 Prvotný návrh možných ukazovateľov výkonnosti

<b>Personálna oblasť</b>
• dĺžka učiteľskej praxe
• vekový priemer učiteľského zboru
• priemerný počet žiakov na učiteľa
<b>Materiálno-technická oblasť</b>
• vybavenosť učebnicami
• vybavenosť učebnými pomôckami a informačno-komunikačnými technológiami
• počet klasických učební
• počet odborných učební
• podiel prostriedkov z projektov na žiaka
• počet kapitálových investícií do hmotného a nehmotného majetku školy
<b>Ekonomická oblasť</b>
• celkové náklady na zamestnanca
• celkové náklady na žiaka
<b>Pedagogická oblasť</b>
• podiel vymeškaných hodín na žiaka
• pomer prijatých žiakov k prihláseným na strednú školu
• <b>úspešnosť prijímacích pohovorov na vysoké školy v %</b>
• priemerný výsledok testovania žiakov v maturitách
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia
• nezamestnanosť absolventov

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Po realizácii pilotného riadeného rozhovoru sme prvotný návrh ukazovateľov výkonnosti modifikovali podľa pripomienok odboru školstva BBSK. Následne sme oslovili MŠVVaŠ SR s návrhom na spoluprácu pri aplikácii metódy Value For Money pre meranie a hodnotenie výkonnosti verejných gymnázií v rámci SR. MŠVVaŠ SR nám odporučilo kontaktovať Inštitút vzdelávacej politiky (IVP). V rámci spolupráce s IVP sme požiadali o stanovisko k relevantnosti návrhu možných ukazovateľov výkonnosti s možnosťou participovať na tvorbe ukazovateľov výkonnosti. Avšak, ani po niekoľkých opätovných žiadostiach sa nám nepodarilo získať stanovisko IVP k návrhu možných ukazovateľov výkonnosti.

## **2.2 Riadené rozhovory s ostatnými 7 VÚC**

Riadené rozhovory realizované s ostatnými odborními školstva 7VÚC, boli rovnako tvorené z formálnej a neformálnej časti. Formálna časť sa týkala pripomienkovania

relevantnosti navrhovaných ukazovateľov výkonnosti a možnosti návrhu iných ukazovateľov výkonnosti s cieľom zapojiť do procesu navrhovania ukazovateľov aj samotných vedúcich, resp. riaditeľov odboru školstva príslušných VÚC. Otázka týkajúca sa EDUZBER-u sa po realizácii pilotného riadeného rozhovoru stala bezpredmetnou, keďže EDUZBER disponuje informáciami týkajúcich sa len počtu žiakov a počtu pedagogických a nepedagogických zamestnancov.

Tabuľka 3 Návrh možných ukazovateľov výkonnosti

<b>Personálna oblasť</b>
• priemerná dĺžka učiteľskej praxe
• vekový priemer učiteľského zboru
• počet učiteľov
• počet žiakov
<b>Materiálno-technická oblasť</b>
• priemerná vybavenosť učebnicami v %
• počet klasických učební na žiaka
• počet odborných učební na žiaka
• podiel finančných prostriedkov z projektov na žiaka
• podiel kapitálových investícií do hmotného a nehmotného majetku školy na žiaka
<b>Ekonomická oblasť</b>
• celkové bežné náklady na zamestnanca
• celkové bežné náklady na žiaka
<b>Pedagogická oblasť</b>
• počet vymeškaných hodín na žiaka
• pomer prijatých žiakov k prihláseným na strednú školu
• <b>úspešnosť prijímacích pohovorov na vysoké školy v %</b>
• priemerný výsledok testovania žiakov v písomných maturitách v %
• priemerný výsledok testovania žiakov v ústnych maturitách v %
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia
• počet predmetov humanitného zamerania
• počet prihlásených žiakov na predmety humanitného zamerania
• počet predmetov prírodovedného zamerania
• počet prihlásených žiakov na predmety prírodovedného zamerania
• nezamestnanosť absolventov

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Návrh možných ukazovateľov výkonnosti tvorilo 23 ukazovateľov, ktoré by následne po zvážení ich modifikácie vstúpili do konštrukcie ukazovateľov výkonnosti pre model merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií. K častiam (formálnej aj neformálnej) sa ústne aj písomne vyjadrilo 6 vedúcich, resp. riaditeľov odborov školstva v rámci jednotlivých VÚC, a to konkrétne Prešovský samosprávny kraj (PSK), Košický samosprávny kraj (KSK), Žilinský samosprávny kraj (ŽSK), Nitriansky samosprávny kraj (NSK), Trenčiansky samosprávny kraj (TSK) a Bratislavský samosprávny kraj (BSK). Odbor školstva Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) svoje písomné vyjadrenie nakoniec neposkytol, nakoľko došlo k zmene vedenia a štruktúry daného odboru.

### **2.3 Určenie relevantnosti navrhovaných ukazovateľov výkonnosti**

Aby sme mohli kvantifikovať relevantnosť navrhovaných ukazovateľov výkonnosti z odpovedí získaných od odborov školstva zapojených krajov a ich verejných gymnázií, rozhodli sme sa sledovať počet kladných odpovedí na otázku relevantnosti jednotlivých navrhovaných ukazovateľov výkonnosti. Relevantnosť ukazovateľa teda môžeme vyjadriť ako počet kladných odpovedí k počtu zapojených krajov, resp. k počtu verejných gymnázií, ktoré sa vyjadrili na otázku relevantnosti konkrétneho ukazovateľa. Hodnota relevantnosti ukazovateľa sa teda pohybuje v intervale od 0 po 1. Avšak, je nutné uviesť, že pojem relevantnosti zavádzame iba ako odporúčaciu hodnotu pre zaradenie ukazovateľa do modelu merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií.

Úroveň relevantnosti ukazovateľa je možné rozdeliť do 3 kategórií a tak zjednodušiť rozhodovanie. Prvá kategória predstavuje interval od  $<0; 0,5$ ) a zahŕňa ukazovatele s podpriemernou úrovňou relevantnosti. Druhá kategória predstavuje interval od  $<0,5; 0,75$ ), pričom zahŕňa ukazovatele s priemernou úrovňou relevantnosti. Interval od  $<0,75; 1>$  predstavuje tretiu kategóriu a zahŕňa ukazovatele s nadpriemernou úrovňou relevantnosti.

Aby sme uvažovali o zaradení ukazovateľa do konštrukcie modelu, musí vykazovať aspoň priemernú úroveň relevantnosti. V prípade, že táto podmienka nie je splnená je potrebné vziať v úvahu aj význam a spojitosť daného ukazovateľa k iným ukazovateľom a zároveň osobitosť daného ukazovateľa.

## **3 ZHRNUTIE VÝSLEDKOV RIADENÝCH ROZHOVOROV**

Riadených rozhovorov sa zúčastnilo celkovo 8 krajov, z toho 6 krajov (PSK, KSK, ŽSK, NSK, TSK, BSK) poskytlo stanovisko k návrhu možných ukazovateľov výkonnosti. Z dôvodu, že odbor školstva TTSK neposkytol písomné stanovisko

k návrhu možných ukazovateľov výkonnosti, nie je do výsledkov zahrnutý. Do uvedených výsledkov nezhrňame tiež pilotný riadený rozhovor s odborom školstva BBSK.

Podľa počtu kladných odpovedí odborov školstva jednotlivých krajov 12 z 23 navrhovaných ukazovateľov výkonnosti získalo nadpriemerné hodnotenie relevantnosti. Priemerné hodnotenie relevantnosti získalo podľa počtu kladných odpovedí 11 z 23 navrhovaných ukazovateľov. Žiaden z navrhovaných ukazovateľov výkonnosti nezískal od odborov školstva jednotlivých krajov podľa počtu kladných odpovedí podpriemerné hodnotenie.

Z výsledkov teda vyplýva, že všetky navrhované ukazovatele výkonnosti sú z pohľadu odborov školstva jednotlivých krajov relevantné, a teda je ich vhodné (s prípadnou modifikáciou) sledovať ako ukazovatele výkonnosti pre meranie a hodnotenie výkonnosti verejných gymnázií.

Riadených rozhovorov sa zúčastnilo celkovo 52 verejných gymnázií v rámci 7 krajov (BBSK, PSK, KSK, ŽSK, NSK, TTSK, TSK) a poskytlo stanovisko k návrhu možných ukazovateľov výkonnosti.

Podľa počtu kladných odpovedí verejných gymnázií 3 z 23 navrhovaných ukazovateľov výkonnosti získalo nadpriemerné hodnotenie relevantnosti. Priemerné hodnotenie relevantnosti získalo podľa počtu kladných odpovedí 12 z 23 navrhovaných ukazovateľov. Podľa počtu kladných odpovedí podpriemerné hodnotenie získalo od verejných gymnázií 8 z 23 navrhovaných ukazovateľov výkonnosti. Čo sa týka ukazovateľov s podpriemerným hodnotením, ich zaradenie alebo vyradenie musí brať v úvahu aj význam a spojitosť daného ukazovateľa k iným ukazovateľom a tiež osobitosť daného ukazovateľa.

Na základe výsledkov riadených rozhovorov, zvážení relevantnosti a vhodnosti pripomienok a odporúčaní a ich prípadnom zapracovaní môžeme niektoré ukazovatele výkonnosti následne modifikovať, ponechať v pôvodnej forme, zamietnuť alebo navrhnúť nové ukazovatele výkonnosti. Z uvedeného nám vyplývajú nasledujúce závery, ktoré bližšie prezentujú tabuľka 4, tabuľka 5, tabuľka 6 a tabuľka 7.

Tabuľka 4 Modifikácia navrhovaných ukazovateľov pre oblasť hospodárnosti

Ukazovateľ	Forma modifikácie	Výsledná podoba ukazovateľa	Oblasť
• celkové bežné náklady	Nový ukazovateľ	Celkové bežné náklady na zamestnanca	<b>HOSPODÁRNOSŤ</b>
• počet učiteľov	Bez úpravy		
• počet nepedagogických zamestnancov	Nový ukazovateľ		
• počet žiakov	Bez úpravy	Celkové bežné náklady na žiaka	
• suma finančných prostriedkov z projektov	Nový ukazovateľ	Podiel finančných prostriedkov z projektov na žiaka	
• podiel kapitálových investícií do hmotného a nehmotného majetku školy na žiaka	Na ďalšie posúdenie		

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Z pôvodného návrhu možných ukazovateľov výkonnosti sme vyradili ukazovatele vekový priemer učiteľského zboru a priemernú vybavenosť učebnicami v percentách. Pre oblasť hospodárnosti sme nateraz zvolili 4 ukazovatele, a to celkové bežné náklady na zamestnanca, celkové bežné náklady na žiaka, podiel finančných prostriedkov z projektov na žiaka, pričom ukazovateľ podiel kapitálových investícií do hmotného a nehmotného majetku školy na žiaka zostáva na ďalšie posúdenie.

Tabuľka 5 Modifikácia navrhovaných ukazovateľov pre oblasť efektívnosti

Ukazovateľ	Forma modifikácie	Výsledná podoba ukazovateľa	Oblasť
• priemerný počet žiakov na učiteľa	Nový ukazovateľ	Priemerný počet žiakov na učiteľa	<b>EFEKTÍVNOSŤ</b>
• počet klasických učební	Nový ukazovateľ	Počet žiakov na klasickú učebňu	
• počet odborných učební	Nový ukazovateľ	Počet žiakov na odbornú učebňu	
• priemerná dĺžka učiteľskej praxe	Bez úpravy	Priemerná dĺžka učiteľskej praxe	
• počet učiteľov s 1. atestačnou skúškou	Nový ukazovateľ	Podiel učiteľov s 1. atestačnou skúškou	
• počet učiteľov s 2. atestačnou skúškou	Nový ukazovateľ	Podiel učiteľov s 2. atestačnou skúškou	
• počet podaných projektov za 1 školský rok	Nový ukazovateľ	Počet podaných projektov za 1 školský rok	
• počet aktuálne prebiehajúcich projektov za 1 školský rok	Nový ukazovateľ	Počet aktuálne prebiehajúcich projektov za 1 školský rok	

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Pre oblasť efektívnosti sme nateraz zvolili 8 ukazovateľov, a to priemerný počet žiakov na učiteľa, počet žiakov na klasickú učebňu, počet žiakov na odbornú učebňu, priemerná dĺžka učiteľskej praxe, podiel učiteľov s 1. atestačnou skúškou, podiel učiteľov s 2. atestačnou skúškou, počet podaných projektov na 1 školský rok a počet aktuálne prebiehajúcich projektov na 1 školský rok.

Tabuľka 6 Modifikácia navrhovaných ukazovateľov pre oblasť účelnosti

Ukazovateľ	Forma modifikácie	Výsledná podoba ukazovateľa	Oblasť
• počet vymeškaných hodín na žiaka	Bez úpravy	Počet vymeškaných hodín na žiaka	ÚČELNOSŤ
• počet prijatých prihlášok na strednú školu	Nový ukazovateľ	Pomer prijatých žiakov k prihláseným na strednú školu	
• počet novoprijatých žiakov			
• počet maturantov v danom školskom roku	Nový ukazovateľ	Úspešnosť prijímacích pohovorov na vysoké školy v %	
• počet prijatých žiakov na vysokú školu			
• počet úspešných maturantov v 1. termíne			
• počet úspešných maturantov v 2. termíne		Na ďalšie posúdenie	
• priemerný výsledok testovania žiakov v písomných maturitách v %	Bez úpravy	Priemerný výsledok testovania žiakov v písomných maturitách v %	
• priemerný výsledok testovania žiakov v ústnych maturitách v %	Úprava formulácie	Priemerná známka klasifikácie žiakov v ústnych maturitách	
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia	Úprava formulácie	Priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia	
• priemerná známka z ročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia		Priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia	
• počet predmetov humanitného zamerania	Bez úpravy	Počet predmetov humanitného zamerania	
• počet prihlásených žiakov na predmety humanitného zamerania		Počet prihlásených žiakov na predmety humanitného zamerania	
• počet predmetov prírodovedného zamerania		Počet predmetov prírodovedného zamerania	
• počet prihlásených žiakov na predmety prírodovedného zamerania		Počet prihlásených žiakov na predmety prírodovedného zamerania	
• nezamestnanosť absolventov	Úprava formulácie	Nezamestnanosť absolventov k 31.12. daného školského roka	

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Pre oblasť účelnosti sme sa rozhodli nateraz zvoliť 12 ukazovateľov, a to počet vymeškaných hodín na žiaka, pomer prijatých žiakov k prihláseným na strednú školu, úspešnosť prijímacích pohovorov na vysoké školy v percentách, priemerný výsledok testovania žiakov v písomných maturitách v percentách, priemerná známka klasifikácie žiakov v ústnych maturitách, priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia, priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia, počet predmetov humanitného zamerania, počet prihlásených žiakov na predmety humanitného zamerania, počet predmetov prírodovedného zamerania, počet prihlásených žiakov na predmety prírodovedného zamerania a nezamestnanosť absolventov k 31.12. daného školského roka.

Na ďalšie posúdenie v oblasti účelnosti zostávajú ukazovatele týkajúce sa počtu úspešných maturantov v 1. a 2. termíne. Súhrnný výber ukazovateľov výkonnosti pre jednotlivé oblasti prezentuje tabuľka 7.

**Tabuľka 7** Výber ukazovateľov výkonnosti pre jednotlivé oblasti

<b>Hospodárnosť</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>celkové bežné náklady na zamestnanca</li> <li>celkové bežné náklady na žiaka</li> <li>podiel finančných prostriedkov z projektov na žiaka</li> <li>podiel kapitálových investícií do hmotného a nehmotného majetku školy na žiaka (na ďalšie posúdenie)</li> </ul>
<b>Efektívnosť</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>priemerný počet žiakov na učiteľa</li> <li>počet žiakov na klasickú učebňu</li> <li>počet žiakov na odbornú učebňu</li> <li>priemerná dĺžka učiteľskej praxe</li> <li>podiel učiteľov s 1. atestačnou skúškou</li> <li>podiel učiteľov s 2. atestačnou skúškou</li> <li>počet podaných projektov na 1 školský rok</li> <li>počet aktuálne prebiehajúcich projektov na 1 školský rok</li> </ul>
<b>Účelnosť</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>počet vymeškaných hodín na žiaka</li> <li>pomer prijatých žiakov k prihláseným na strednú školu</li> <li><b>úspešnosť prijímacích pohovorov na vysoké školy v percentách</b></li> <li>priemerný výsledok testovania žiakov v písomných maturitách v percentách</li> <li>priemerná známka klasifikácie žiakov v ústnych maturitách</li> <li>priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 1. ročníku štúdia</li> <li>priemerná známka z koncoročného vysvedčenia v 3. ročníku štúdia</li> <li>počet predmetov humanitného zamerania</li> <li>počet prihlásených žiakov na predmety humanitného zamerania</li> <li>počet predmetov prírodovedného zamerania</li> <li>počet prihlásených žiakov na predmety prírodovedného zamerania</li> <li>nezamestnanosť absolventov k 31.12.</li> <li>počet úspešných maturantov v 1. termíne (na ďalšie posúdenie)</li> <li>počet úspešných maturantov v 2. termíne (na ďalšie posúdenie)</li> </ul>

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Druhú časť pilotného riadeného rozhovoru a riadeného rozhovoru s ostatnými 7 VÚC predstavovala neformálna časť, ktorá bola venovaná zisťovaniu dopytu jednotlivých odborov školstva v rámci všetkých 8 VÚC v otázke možnosti spracovania modelu merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií do softvéru. 7 vedúci, resp. riaditelia odborov školstva jednotlivých VÚC (PSK, KSK, ŽSK, BBSK, NSK, TSK a TTSK) sa vyjadrili súhlasne k možnosti disponovať takýmto softvérom pre meranie a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií, ktorých sú zriaďovateľom. Odbor školstva BSK k spolupráci v rámci aplikácie metódy Value For Money pre meranie a hodnotenie výkonnosti verejných gymnázií ani po opätovnom vyzvaní neposkytol stanovisko.

Odbory školstva, ktoré sa vyjadrili súhlasne (PSK, KSK, ŽSK, BBSK, NSK, TSK a TTSK) zároveň zdôraznili, že by ocenili možnosť zavedenia softvérovej formy merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií, keďže sami hľadajú možnosti, ktoré by im v tomto procese pomohli a usmernili by ich kroky. Oceňujú tak poskytnutú príležitosť participácie v oblasti návrhu možných ukazovateľov výkonnosti, ktorú sme im prostredníctvom riadeného rozhovoru ponúkli. Všetky odbory školstva, ktoré potvrdili pozitívne stanovisko k disponovaniu takýmto softvérom zdôrazňujú vhodnosť zavedenia daného softvéru vo všetkých krajoch, ktorý by uľahčil spoluprácu v tejto oblasti a umožňoval by porovnanie jednotlivých verejných gymnázií aj na báze benchmarkingu a výmenu skúseností.

## **ZÁVER**

Zvyšujúci sa záujem nielen občanov ale aj samotných verejných autorít o výkonnosť a kvalitu verejných služieb vytvára tlak na organizácie v oblasti verejného sektora, aby svoju pozornosť čoraz viac zameriavali na hľadanie spôsobov komplexného merania ich výkonnosti. Meranie výkonnosti organizácie však nie je samoúčelné. Cieľ nepredstavuje merať, ale kreovať podmienky umožňujúce zlepšovanie výkonnosti, pričom je potrebné aby meranie výkonnosti tvorilo súčasť systematického procesu analyzovania, hodnotenia a zvyšovania výkonnosti danej organizácie. Kľúčový bod v procese implementácie merania výkonnosti predstavuje výber relevantných ukazovateľov adekvátnych k cieľu danej organizácie, pričom značná rozmanitosť príznačná pre úlohy a ciele organizácií v oblasti verejného sektora tento výber výrazne sťažuje. Stanovenie relevantných ukazovateľov je však nevyhnutné realizovať so zapojením príslušných organizácií, ktorých sa meranie ich výkonnosti týka.

Cieľom štúdie je prezentácia návrhu možných ukazovateľov pre meranie výkonnosti v oblasti služieb vzdelávania na základe konceptu Value For Money.

Pre aplikáciu konceptu Value For Money pre meranie a hodnotenie výkonnosti sme si spomedzi verejných služieb vybrali práve oblasť služieb vzdelávania, pretože oblasť služieb vzdelávania predstavuje v podobe regionálneho školstva a jeho výkonnosti v SR jeden z najvypuklejších problémov vôbec. Implementácia systematického a komplexného systému merania a hodnotenia výkonnosti v oblasti regionálneho školstva môže pomocou adekvátne stanovených ukazovateľov výkonnosti priniesť relevantné informácie týkajúce sa stavu výkonnosti jednotlivých škôl a regionálneho školstva ako celku.

V nadväznosti na to, sme realizovali vlastný prieskum vo forme riadených rozhovorov s odborními školstva v rámci 8 VÚC a verejnými gymnáziami v ich zriaďovateľskej pôsobnosti, ktoré sa týkali návrhu možných ukazovateľov výkonnosti pre konštrukciu modelu merania a hodnotenia výkonnosti v službách vzdelávania. Cieľom realizovaného prieskumu bolo zistiť relevantnosť navrhovaných ukazovateľov výkonnosti z pohľadu odborov školstva jednotlivých VÚC a verejných gymnázií, zároveň identifikovať vzťah ponuky (zavedenie modelu merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií) a dopytu (odbory školstva jednotlivých VÚC a jednotlivé verejné gymnáziá) a poskytnúť možnosť participovať na procese tvorby ukazovateľov výkonnosti príslušným organizáciám, ktorých sa meranie výkonnosti týka, t. j. predísť vzniku situácie o nás, bez nás.

Po realizácii riadených rozhovorov s odborními školstva VÚC a verejnými gymnáziami môžeme konštatovať, že zostavený návrh možných ukazovateľov výkonnosti po zvážení vhodnosti a zapracovaní relevantných pripomienok získaných prostredníctvom riadených rozhovorov môže predstavovať prvotný náčrt vhodných ukazovateľov výkonnosti pre model merania a hodnotenia výkonnosti verejných gymnázií. Tento návrh ukazovateľov výkonnosti ale aj samotná metodika realizácie zostavenia ukazovateľov, môže taktiež slúžiť ako inšpirácia pre príslušné organizácie verejného sektora pri stanovovaní relevantných ukazovateľov výkonnosti vzhľadom k ich cieľom.

Samozrejme, uvedomujeme si, že návrh možných ukazovateľov, nedisponuje možnosťou obsiahnuť úplne všetky oblasti, s ktorými sa odbory školstva a gymnáziá potykajú. Avšak, daný návrh má predstavovať prvotný krok, aby sa začali sledovať jednotlivé ukazovatele, vytvárať databanky s údajmi, hľadať nové ukazovatele a sledovať situáciu jednotlivých gymnázií v rámci oblasti hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti. Prezentovaný návrh má predstavovať akýsi metodologický základ pre ďalšie nevyhnutné riešenie danej problematiky.

Realizácia riadených rozhovorov s odborními školstva a verejnými gymnáziami prispela k získaniu rôznych názorov a pohľadov na riešenie problematiku a na relevantnosť návrhu možných ukazovateľov výkonnosti, pričom poskytla aj možnosť odborom školstva a daným gymnáziám podieľať sa na tvorbe ďalších

ukazovateľov výkonnosti. Prostredníctvom riadených rozhovorov sme nadviazali spoluprácu, ktorá má potenciál priniesť množstvo nových kritických myšlienok a inšpiratívnych riešení a predstavuje akýsi prvotný krok k rozvoju problematiky merania a hodnotenia výkonnosti regionálneho školstva. Táto spolupráca zároveň vytvára priestor pre implementáciu návrhov tak zo strany škôl, ako aj zo strany odborov školstva jednotlivých VÚC.

V oblasti služieb vzdelávania je proces výberu, konštrukcie a používania ukazovateľov výkonnosti spojený s množstvom koncepčných a praktických problémov. Výsledky realizovaných štúdií zameraných na hľadanie hodnoty za peniaze v oblasti vzdelávania a školstva sú však medzi rôznymi krajinami len s ťažkou porovnateľné. Práve odlišnosti systémov školstva a vzdelávania rôznych krajín z hľadiska typov škôl, dĺžky štúdia, formy štúdia a pod. predstavujú najvýznamnejší problém. To sa následne prenáša do zberu rôznych typov údajov a tvorby ukazovateľov, ktoré rôzne krajiny majú k dispozícii a pravidelne sledujú. Výnimku môže tvoriť hľadanie a porovnávanie hodnoty za peniaze napríklad vo vzdelávacích systémoch rôznych krajín (Dolton et al, 2014), kde je pre potrebu možnosti porovnávania krajín pochopiteľne nutné zvoliť také ukazovatele, ktoré je možné a vhodné medzinárodne sledovať a porovnávať (napríklad výdavky na vzdelávanie, výdavky na konkrétny stupeň vzdelávania, výsledky PISA a pod.). Avšak, v prípade hľadania hodnoty za peniaze v oblasti vysokoškolského vzdelávania (Garnett, Roos & Pike, 2008; Coates, 2009), stredoškolského vzdelávania (Mante, O'Brien, 2002) alebo samotných typov škôl (Davidson, Miskelly & Kelly, 2008), je zase nutné stanoviť špecifikovanejšie ukazovatele, ktoré súvisia s činnosťou, poslaním a výkonom týchto organizácií, pričom odrážajú osobitosti systému školstva a vzdelávania rôznych krajín. Pri výbere ukazovateľov sa teda každá krajina riadi svojim systémom školstva a vzdelávania, pričom odlišnosti sa pochopiteľne nájdu aj v spôsobe zberu ukazovateľov a informácií, ktoré má krajina v záujme sledovať.

Pre overenie vhodnosti typu, počtu a zloženia navrhovaných ukazovateľov výkonnosti v oblasti školstva je potrebné navrhované ukazovatele výkonnosti následne aplikovať do praxe a získať potrebné údaje od verejných gymnázií. Proces aplikácie navrhovaných ukazovateľov výkonnosti a zberu údajov od verejných gymnázií je v súčasnosti realizovaný v spolupráci s 5 VÚC (PSK, KSK, ŽSK, BBSK, TSK). Následné výstupy sú súčasťou parciálnych výsledkov projektu VEGA č. 1/0334/19 Hodnotenie výkonnosti regionálneho školstva metódou hodnoty za peniaze na príklade gymnázií.

Prezentovaný návrh možných ukazovateľov výkonnosti obsahuje ukazovatele, ktoré jednotlivé verejné gymnáziá sledujú (navrhovaný ukazovateľ nezamestnanosť absolventov k 31.12. podľa zistených skutočností z riadených rozhovorov niektoré verejné gymnáziá začínajú sledovať). Dôvodom obsiahlosti prezentovaného návrhu

možných ukazovateľov výkonnosti je vhodnosť následnej realizácie analýzy vnútorných závislostí medzi jednotlivými ukazovateľmi, čo si vyžaduje robustnú údajovú základňu.

Ďalšie smerovanie prezentovaného návrhu by mohlo viesť k spracovaniu softvéru a využívaniu neurónových sietí v prípade dopĺňania iných vhodných ukazovateľov. Potenciálne využitie neurónových sietí v budúcnosti môže poskytnúť ďalšie relevantné informácie o budúcom vývoji verejných gymnázií. V rámci verejných politík by prezentovaný návrh a jeho spracovanie do softvéru mohlo byť nápomocné v procese racionalizácie siete škôl na regionálnej úrovni.

## POĎAKOVANIE

Táto práca bola podporená agentúrou VEGA, projekt č. 1/0334/19 - „Hodnotenie výkonnosti regionálneho školstva metódou hodnoty za peniaze na príklade gymnázií“.

## LITERATÚRA

1. AMARATUNGA, D., BALDRY, D. 2000. Assessment of facilities management performance in higher education properties. In: *Facilities*, 18(7/8), pp. 293-301.
2. ANTINOJA, E., ESKIOCAK, O., KJENNERUD, M., ROZENKOPF, I., SCHATZ, F. 2011. *Value for Money: Current Approaches and Evolving Debates*. London School of Economics and Political Sciences. London: 2011. Dostupné na internete: <<http://bigpushforward.net/wp-content/uploads/2011/09/vfm-current-approaches-and-evolving-debates.pdf>>.
3. ARISTE, R., DI MATTEO, L. 2017. Value for money: an evaluation of health spending in Canada. In: *International Journal of Health Economics and Management*, 17, pp. 289-310.
4. ARMSTRONG, M., BARON, A. 2004. *Managing Performance: Performance Management in Action*. 2. Vydanie. Londýn : CHARTERED INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT, 2004.
5. ARMSTRONG, M. 2015. *Armstrong's Handbook of Performance Measurement – An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. 5. Vydanie. Londýn : KOGAN PAGE, 2015.
6. ATMO, G., DUFFIELD, C. 2014. Improving investment sustainability for PPP power projects in emerging economies: Value for money framework. In: *Built Environment Project and Asset Management*, 4(4), pp. 335-351.
7. BARNETT, C. et al. 2010. *Measuring the Impact and Value for Money of Governance Programmes*. ITAD. Dostupné na: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b1eed915d3cfd000b44/60797\\_ITAD-VFM-Report-Dec10.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b1eed915d3cfd000b44/60797_ITAD-VFM-Report-Dec10.pdf)>.

8. BITITCI, U. S., CARRIE, A. S., MCDEVITT, L. 1997. Integrated performance measurement systems: A development guide. 1997. In: *International Journal of Operations & Production Management*, 17(5), pp. 522–534.
9. BONNER, S. E., SPRINKLE, G. B. 2002. The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research. In: *Accounting, Organizations and Society*, 27, pp. 303-345.
10. BOYNE, G. A. 2002. Public and private management: what's the difference? In: *Journal of Management Studies*, 39(1), pp. 97-122.
11. BRADLEY, S., DURBIN, B. 2013. Value for money in education. In: *Educational Research*, 55(2), pp. 117-120.
12. BURGESS, S., RATTO, M. 2003. The role of incentives in the public sector: issues and evidence. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), pp. 285-299.
13. CARDY, CH. 1999. Rozvoj služieb pre verejnosť. In: *Všeobecná časť výstupu riešenia úlohy projektu EÚ/Phare – Technická pomoc reforme verejnej správy v SR 9409/01/02*, 1999.
14. CAVALLUZZO, K. S., ITTNER, C. D. 2004. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. In: *Accounting, Organizations and Society*, 29, pp. 243-267.
15. CHEUNG, E., CHAN, A. P. C., KAJEWSKI, S. 2009. Enhancing value for money in public private partnership projects: Findings from a survey conducted in Hong Kong and Australia compared to findings from previous research in the UK. In: *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 14 (1), pp. 7-20.
16. COATES, H. 2009. What's the difference? A model for measuring the value added by higher education in Australia. In: *Higher Education Management and Policy*, 21(1), pp. 69-88.
17. COOMBES, D., VERHEIJEN, T. 1997. *Public Management Reform: Comparative Experiences from East and West*. Brusel : EUROPEAN COMMISSION, 1997.
18. DAVIDSON, A., MISKELLY, J., KELLY, A. 2008. *Value for money in schools*. Belfast & London: FGS McClure Watters. Dostupné na internete: <[https://eprints.soton.ac.uk/52002/1/Audit\\_Commission\\_-\\_Value\\_for\\_Money\\_in\\_Schools\\_-\\_final\\_report.pdf](https://eprints.soton.ac.uk/52002/1/Audit_Commission_-_Value_for_Money_in_Schools_-_final_report.pdf)>.
19. DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. 2011. *DFID's Approach to Value for Money (VfM)*. DFID, (July 2011). Dostupné na: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf)>.
20. DIXIT, A. 2002. Incentives and organizations in the public sector: an interpretive review. In: *The Journal of Human Resources*, 37(4), pp. 696-718.
21. DOLTON, P., MARCENARO GUTIÉRREZ, O., STILL, A. 2014. *The efficiency index: which education systems deliver the best value for money?. Project Report*. London: GEMS Education Solutions, 2014.

22. EMERY, Y., WYSER, C., MARTIN, N., SANCHEZ, J. 2008. Swiss public servants' perceptions of performance in a fast-changing environment. In: *International Review of Administrative Sciences*, 74(2), pp. 307-323.
23. FILKO, M., KIŠS, Š., ÓDOR, L. ŠIŠKOVIČ, M. 2010. Ako sa najesť z grafov. 10 receptov pre slovenskú ekonomiku. Diskusná štúdia. Národná banka Slovenska (Apríl, 2010). Dostupné na: <[https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/PUBLIK/DP\\_1-2010\\_Ako%20sa%20najest%20z%20grafov.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/DP_1-2010_Ako%20sa%20najest%20z%20grafov.pdf)>.
24. FILKO, M., KIŠS, Š., ÓDOR, L. 2016a. Najlepší z možných svetov. Hodnota za peniaze v Slovenskej republike. Ministerstvo financií Slovenskej republiky (Marec, 2016). Dostupné na: <<https://sites.google.com/site/najlepsizmoznýchsvetov/>>.
25. FILKO, M., KIŠS, Š., ÓDOR, L. 2016b. Lepšia hodnota za verejné peniaze. Ako dosiahnuť viac za menej. Inštitút finančnej politiky (Marec, 2016). Dostupné na: <[https://slovak econ.sk/files/vfm\\_SES%20final.pdf](https://slovak econ.sk/files/vfm_SES%20final.pdf)>.
26. GARNETT, H. M., ROOS, G., PIKE, S. 2008. Repeatability assessment for determining value and enhancing efficiency and effectiveness in higher education. Paris: OECD.
27. GILLEN, T. 2007. Performance Management and Appraisal. 2. Vydanie. Londýn : CHARTERED INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT, 2007.
28. HOLLANDER, M. J., KADLEC, H., HAMDI, R., TESSARO, A. 2009. Increasing value for money in the Canadian healthcare system: New findings on the contribution of primary care services. In: *Healthcare Quarterly*, 12(4), pp. 32-44.
29. HOOD, CH. 1991. A Public Management for All Seasons?. In: *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
30. HOQUE, Z. 2005. Securing institutional legitimacy or organizational effectiveness? A case examining the impact of public sector reform initiatives in an Australian local authority. In: *International Journal of Public Sector Management*, 18(4/5), pp. 367-382.
31. ISMAIL, S. 2013. Drivers of value for money public private partnership projects in Malaysia. In: *Asian Review of Accounting*, 21(3), pp. 241-256.
32. ITTNER, C. D., LARCKER, D. F. 2003. Coming up short on nonfinancial performance measurement. In: *Harvard Business Review*, November 2003, pp. 88-95.
33. JACKSON, P. 2012. Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion. OECD: Development Co-operation Directorate, 2012.
34. JAKUB, P., KUBALA, J., ŠRÁMKOVÁ, L., ŠUCHTA, J. 2018. Skrutkovač na hodnotu za peniaze. Návrh na implementáciu výdavkových stropov v rozpočte verejnej správy. Inštitút finančnej politiky (Október, 2018). Dostupné na: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/diskusne-studie/3-skrutkovac-hodnotu-za-peniaze-oktober-2018.html>>.

35. JOHNSTON, R., PONGATICHAT, P. 2008. Managing the tension between performance measurement and strategy: coping strategies. In: *International Journal of Operations & Production Management*, 28(10), pp. 941-67.
36. KALUBANGA, M., KAKWEZI, P. 2013. Value for Money Auditing and Audit Evidence from a Procurement Perspective - A Conceptual Paper. In: *International Journal of Advances in Management and Economics*, 2(5), pp. 115-124.
37. KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. 1996. *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston : MASS, HARVARD BUSINESS SCHOOL PRESS, 1996.
38. KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. 2001. *The Strategy Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston : HARVARD BUSINESS SCHOOL PRESS, 2001.
39. KOZÁK, M., REHÚŠ, M. 2015. Využitie merania pridanej hodnoty vo vzdelávaní. Inštitút vzdelávacej politiky (Júl, 2015). Dostupné na: <<https://www.minedu.sk/data/att/8595.pdf>>.
40. KUWAITI, M. E. 2004. Performance measurement process: definition and ownership. In: *International Journal of Operations & Production Management*, 24(1), pp. 55-78.
41. MANTE, B., O'BRIEN, G. 2002. Efficiency measurement of Australian public sector organisations: The case of state secondary schools in Victoria. In: *Journal of Educational Administration*, 40(3), pp. 274-298.
42. MAWANI, A. 2011. *Can we get better for less: Value for money in Canadian Health Care*. Ottawa: ON: Certified General Accountants Association of Canada, 2011.
43. MCGRAIL, K., ZIERLER, A., IP, I. 2009. Getting what we pay for: The value for money challenge. In: *Healthcare Quarterly*, 9(4), pp. 8-22.
44. NEELY, A., AUSTIN, R. 2002. Measuring performance: the operations perspective. In: Neely, A. (Eds): *Business Performance Measurement*. Cambridge : CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2002.
45. NEMEC, J., WRIGHT, G. 1997. *Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy*. Bratislava : NISPACee, 1997. 182 s. ISBN 80-967847-1-4.
46. NISAR, T. M. 2007. Value for money drivers in public private partnership schemes. In: *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), pp. 147-156.
47. OPARA, M. 2018. Value for Money and Risk Relationships in Public-Private Partnerships: Evaluating Program-based Evidence. In: *Australian Accounting Review*, 28(3), pp. 391-404.
48. OTRUSINOVÁ, M., KUBÍČKOVÁ, D. 2011. *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*. Praha : C.H. BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-342-4.

49. RADNOR, Z., MCGUIRE, M. 2004. Performance management in the public sector: fact or fiction? In: *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(3), pp. 245-60.
50. SEVERENS, J. 2003. Value for money of changing healthcare services? Economic evaluation of quality improvement. In: *Quality and Safety in Healthcare*, 12(5), pp. 366-371.
51. SMITH, P. C. 2009. Measuring value for money in healthcare: concepts and tools. Centre for Health Economics, University of York. Dostupné na: < <https://www.lampdevelopment.org/wp-content/uploads/2017/01/MeasuringValueForMoneyInHealthcareConceptsAndTools.pdf>>.
52. STAROŇOVÁ, K. a kol. 2012. *Inovácie vo verejnom sektore Slovenska*. Bratislava : UNIVERZITA KOMENSKÉHO, 2012. 172 s. ISBN 978-80-223-2997-5.
53. ŠEBO, J., VACEKOVÁ, G. 2011. *Dynamika výkonnosti neziskových organizácií poskytujúcich všeobecne prospešné služby na Slovensku*. Banská Bystrica : UMB, EF, 2011.
54. ŠIŠKOVIČ, M., TOMAN, J., ZÁPRAŽNÁ, D. 2016. Možnosti racionalizácie siete základných škôl. Inštitút vzdelávacej politiky (August, 2016). Dostupné na: <<https://www.minedu.sk/data/att/10293.pdf>>.
55. University of Cambridge, Value for Money Committee Annual Report to Concil, 2010. Dostupné na internete: <[http://www.admin.cam.ac.uk/offices/planning/vfm/VFMC\\_Annual\\_Report\\_2010.pdf](http://www.admin.cam.ac.uk/offices/planning/vfm/VFMC_Annual_Report_2010.pdf)>.
56. VARMA, A., BUDHWAR-PAWAN S., DENISI A. 2008. *Performance Management Systems, A Global Perspective*. Oxon : ROUTLEDGE, 2008.
57. VARSÍK, S. 2017. PISA 2015: Porovnanie vybraných charakteristík vzdelávacích systémov. Inštitút vzdelávacej politiky (Máj, 2017). Dostupné na: <<https://www.minedu.sk/data/att/11679.pdf>>.
58. VERBEETEN, F. H. 2008. Performance management practices in public sector organizations: impact on performance. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21, pp. 427-454.
59. WEST, D., BLACKMANN, D. 2015. Performance management in the public service: Where has it got to?. In: *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), pp. 73–81.
60. YOUNG, T. K., CHATWOOD, S., MARCHILDON, G. P. 2016. Healthcare in Canada's North: Are We Getting Value for Money? In: *Health Policy*, 12(1), pp. 59-70.
61. ZWALF, S., HODGE, G., ALAM, Q. 2017. Choose Your Own Adventure: Finding a Suitable Discount Rate for Evaluating Value for Money in Public–Private Partnership Proposals. In: *Infrastructure Public-Private Partnership*, 76(3), pp. 301-315.

# DAŇ Z NEHNUTEĽNOSTÍ AKO VÝZNAMNÝ ZDROJ FINANCOVANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

## *PROPERTY TAX AS AN IMPORTANT SOURCE OF LOCAL GOVERNMENT FUNDING*

**DAŠA BELKOVICSOVÁ**

Ing. Daša Belkovicsová, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave,  
Národohospodárska fakulta, Dolnozemska cesta 1, Bratislava 852 35,  
e-mail: [dasa.belkovicsova@euba.sk](mailto:dasa.belkovicsova@euba.sk)

### **Abstract**

*The paper deals with the definition of local taxes in terms of their importance to local government in Slovakia with regard to property taxes. The most significant tax is property tax, which is not only an important fiscal instrument, but also an expression of the tax autonomy of local governments and the determinants of the development of local economies. The share of property taxes in the total tax revenues of municipalities ranged between 13 and 18 % between 2011 and 2018. Within EU countries, the ratio of property tax revenues to GDP is in Slovakia at below average level, which creates room for further increases in tax rates. Almost 38 % of the property tax revenue is allocated in eight regional capital cities, which earn a per capita income of between € 68 in Prešov and € 155 in Bratislava. In 2020, all regional capital cities made significant changes in tax rates on property tax upwards. These measures led to fulfillment of the legal limit of the maximum difference between rates in individual categories in all regional capital cities except Košice.*

**Key words:** Local Government, Property Tax, Regional Capital City, Tax on Buildings, Tax Rate.

**JEL Classification:** H 71.

### **ÚVOD**

Od roku 1990 sa na Slovensku uplatňuje duálny model fungovania verejnej správy, na základe ktorého dochádza k oddelenému výkonu štátnej správy

a územnej samosprávy. Územná samospráva tvorí neoddeliteľnú súčasť moderného demokratického štátu, prostredníctvom ktorej môžu občania participovať na správe vecí verejných. Na základe zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR sa za samosprávne územné celky považujú obce a vyššie územné celky. Článok 64 Ústavy SR ich vymedzuje ako samostatné územné samosprávne a správne celky združujúce osoby s trvalým pobytom na ich území. Ústava obciam a VÚC vymedzuje právo na samostatné hospodárenie s vlastným majetkom a s finančnými prostriedkami. Svoje potreby financujú predovšetkým z vlastných príjmov a prostredníctvom štátnych dotácií, pričom rozhodujúci zdroj financovania samospráv predstavujú daňové príjmy. Cieľom príspevku je vymedziť postavenie a význam daňových príjmov v rozpočtoch samospráv so zreteľom na majetkové dane a ich aplikácia na príklade krajských miest v SR.

## **1 DAŇOVÉ PRÍJMY NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY**

Druhá polovica minulého storočia priniesla nové politicko – ekonomické smerovanie, ktoré sa nieslo v znamení decentralizačných tendencií. Vychádzajúc z decentralizačnej teórie (Oates, 1972), decentralizácia smerujúca k finančnej samostatnosti a nezávislosti miestnych vlád umožňuje poskytovať služby a zabezpečovať statky efektívnejšie. Informačné výhody samospráv im umožňujú poskytovať statky a služby, ktoré lepšie zodpovedajú miestnym preferenciám, pričom sú schopné ich zabezpečiť nákladovo efektívnejším spôsobom. Zvýšenie účasti občanov na správe vecí verejných prispieva k tlaku na efektívne vynakladanie verejných zdrojov (Bodman a Ford, 2006).

Vyjadrením finančnej nezávislosti samospráv je existencia vlastného rozpočtového hospodárenia, ktorého najdôležitejším zdrojom príjmov sú výnosy z daní. K tradičným miestnym daniam vo vyspelých ekonomikách patria predovšetkým majetkové dane, ktoré sú historicky najdlhšie vyberanými daňami. Ich výnos je v dlhodobom horizonte stabilný a plánovateľný a nie je závislý na stave a vývoji ekonomiky. Na strane druhej sú spájané s problémom dvojitého zdanenia, nakoľko majetok je spravidla finančne zabezpečovaný prostredníctvom disponibilných dôchodkov, ktoré už raz boli zdanené. OECD (OECD, 2020, dostupné z: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>) definuje majetkovú daň ako opakujúcu sa alebo jednorazovú daň z použitia, vlastníctva alebo prevodu majetku. Do skupiny majetkových daní sú zahrnuté dane z nehnuteľností alebo z čistého majetku, dane zo zmeny vlastníctva majetku v dôsledku dedičstva alebo darovania a dane z finančných a kapitálových transakcií. Daň z nehnuteľností, najmä ak sa vyberá od domácností, sa považuje za najvhodnejší zdroj financovania samospráv, ktorý najmenej škodí ekonomickému rastu, môže fungovať ako automatický stabilizátor a môže byť koncipovaný tak, aby mal žiaduce redistribučné vlastnosti (Blöchliger, 2015).

Význam daňových príjmov územnej samosprávy vidíme v troch rovinách, fiškálnej, rozvojovej a roviny daňovej autonómie. Daňové príjmy predstavujú najvýznamnejší zdroj financovania potrieb územnej samosprávy, čím naplňajú atribút fiškálneho významu. Ten sa týka všetkých daní, ktorých výnos plynie do rozpočtov samospráv. V prípade, že sa dane môžu stať determinantom rozvoja miestnych ekonomík, je naplnená ich rozvojová funkcia. Tá sa viaže ku všetkým miestnym daniam, ktoré ovplyvňujú postavenie a činnosť fyzických a právnických osôb pôsobiacich na danom území. Najväčší potenciál v ovplyvňovaní miestnej ekonomiky má predovšetkým daň z nehnuteľností, pričom jej využitie je na Slovensku značne obmedzené legislatívne určenými oslobodeniami a zníženiami dane (zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady). Tretia úroveň, rovina daňovej autonómie je v plnej miere uplatňovaná v rámci existujúcich miestnych daní. Správu miestnych daní vykonáva najnižšia úroveň územnej samosprávy, ktorú tvorí 2890 obcí. Ich daňové kompetencie spočívajú predovšetkým v možnosti určovať daňové sadzby a podmienky oslobodenia, resp. zníženia daňovej povinnosti daňovníkov (ako sme uviedli vyššie, v prípade majetkových daní dochádza k ich značnému okliešteniu). Vyššie územné celky stratili daňové kompetencie rokom 2015, kedy sa daň z motorových vozidiel stala výlučne centrálnou daňou, ktorej výnosy sa stali súčasťou príjmov štátneho rozpočtu. V rámci daňovej histórie to bola jediná „regionálna“ daň, ktorá bola nielen zdrojom fiškálnych príjmov vyšších územných celkov, ale predovšetkým daňovým nástrojom v rukách krajskej samosprávy.

Podiel daňových príjmov obcí na celkových príjmoch predstavoval v roku 2018 60,59 %, nedaňové príjmy sa podieľali viac ako 12-timi percentami a zvyšných 27 % tvorili granty a transfery (vlastné výpočty podľa Vyhodnotenia výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za roky 2012 až 2018). Najväčší objem daňových príjmov tvorí výnos z podielovej dane (v roku 2018 to bolo 77,87 %), ktorá je od roku 2016 v plnej miere poukazovaná územnej samospráve v pomere 70:30 v prospech obcí. Druhú najvýznamnejšiu časť daňových príjmov tvorí výnos z dane z nehnuteľností, ktorej zastúpenie kolísalo v rokoch 2011-2018 v rozpätí 13 až 18 %, čo bolo dôsledkom spolupodieľania sa samospráv na konsolidácii verejných financií v čase finančnej a hospodárskej krízy (samospráva sa musela vzdať časti podielovej dane v prospech štátneho rozpočtu). Najmenej významnú položku z hľadiska objemu získaných zdrojov tvorí výnos z daní za špecifické služby. Na základe ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie ustanovenej opatrením Ministerstva financií SR sa medzi dane za špecifické služby zaraďujú všetky ostatné miestne dane vrátane výnosu z miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a miestneho poplatku za rozvoj.

Tabuľka 1: Daňové výnosy obcí v rokoch 2011-2018

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %	v mil. eur	v %
Daň z príjmov FO	1 179,01	72,82	1 196,86	71,49	1 226,44	71,24	1 300,39	72,34	1 467,65	74,35	1 668,98	76,15	1 796,98	76,73	2 001,77	77,98
Daň z nehnuteľností	274,56	16,96	304,48	18,19	316,79	18,40	320,45	17,83	324,05	16,42	336,36	15,35	347,90	14,85	354,94	13,83
Dane za špecifické služby	164,71	10,17	172,16	10,28	177,71	10,32	176,17	9,80	181,46	9,19	185,75	8,47	196,18	8,38	209,54	8,16
<b>Daňové príjmy</b>	<b>1 618,98</b>		<b>1 674,25</b>		<b>1 721,50</b>		<b>1 797,69</b>		<b>1 973,88</b>		<b>2 191,84</b>		<b>2 341,99</b>		<b>2 567,01</b>	

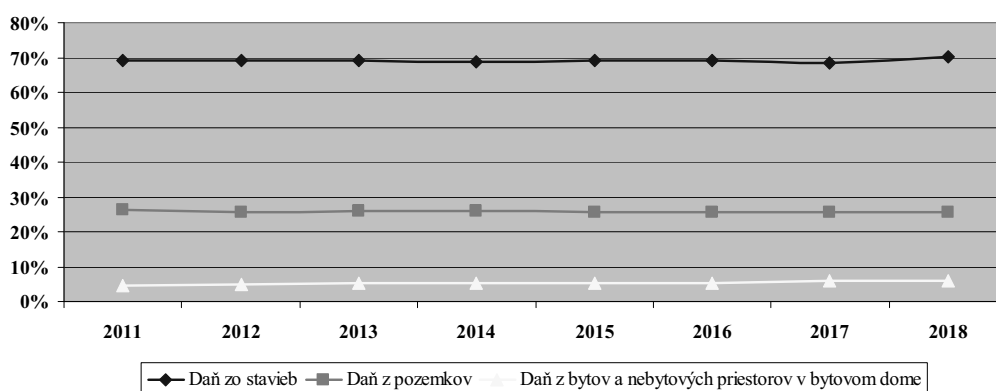
Zdroj: vlastné spracovanie podľa materiálu „Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za roky 2012 až 2018“.

Spoločným znakom miestnych daní je ich fakultatívnosť, čo umožňuje samospráve sa slobodne rozhodnúť, ktorú z daní je relevantné a výnosné na svojom území zaviesť. K zavedeniu miestnych daní dochádza prostredníctvom prijatia všeobecne záväzných nariadení, prostredníctvom ktorých dôjde k zmene fakultatívnosti daní na ich obligatórnosť. Všeobecne záväzné nariadenia (ďalej VZN) predstavujú základný právny predpis vyjadrujúci komunálne právo územnej samosprávy. Ich vydávanie musí byť v súlade so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, na základe ktorého obec rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu v rámci svojej originálnej pôsobnosti (uvedená skutočnosť ju oprávňuje k vydávaniu VZN bez nutnosti splnomocnenia zákonom). Nariadenie nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila SR súhlas. Návrh VZN, ktoré sa má na zasadnutí obecného zastupiteľstva prerokovať, je nutné zverejniť na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní. Návrh nariadenia sa zverejňuje aj na webovom sídle obce. Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej je možné uplatňovať pripomienky. Pripomienku môže podať akákoľvek fyzická alebo právnická osoba v písomnej, elektronickej alebo ústnej forme do zápisnice na obecnom úrade. Po vyhodnotení všetkých pripomienok spĺňajúcich kritériá dané zákonom, sa tieto predložia v písomnej podobe poslancom obecného zastupiteľstva najneskôr tri dni pred jeho rokovaním. O schválení všeobecne záväzného nariadenia rozhodujú poslanci 3/5 väčšinou všetkých prítomných poslancov, pričom podmienkou platnosti VZN je jeho vyhlásenie. To sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní, pričom účinnosť nadobúda 15-tym dňom od jeho vyvesenia, resp. neskôr v prípade, že je vo VZN ustanovený neskorší začiatok účinnosti (zákon ustanovil výnimku v prípade naliehavého verejného záujmu, kedy je možný skorší začiatok účinnosti, najskôr však dňom vyvesenia VZN).

Z fiškálneho hľadiska má pre územnú samosprávu v rámci miestnych daní najväčší význam daň z nehnuteľností, pričom legislatívne sú regulované maximálne stropy daňových sadzieb, ako aj maximálne rozdiely medzi najnižšími a najvyššími sadzbami. Z hľadiska jednotlivých zložiek dane z nehnuteľností, najväčší objem zdrojov tvorí daň zo stavieb, ktorej podiel v roku 2018 predstavoval viac ako 70 %

(Graf 1). Za najmenej výnosnú daň možno považovať daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome, ktorá sa v roku 2018 podieľala na tvorbe výnosov dane z nehnuteľností iba necelými 6 %. Na strane druhej, výnos z tejto dane zaznamenal medzi rokmi 2011 a 2018 najrýchlejšie tempo rastu, ktoré dosiahlo takmer 68 %. Išlo o dôsledok zvyšujúcich sa daňových sadzieb a rastúcej bytovej výstavby najmä vo veľkých mestách (celkový výnos dane z nehnuteľností sa v sledovanom období zvýšil o takmer 30 %). V prepočte na jedného obyvateľa (podľa údajov Štatistického úradu SR bol na konci roku 2018 stav trvale bývajúceho obyvateľstva v SR na úrovni 5 450 421) predstavoval daňový výnos z dane z nehnuteľností v roku 2018 65,12 eur na obyvateľa (v roku 2011 to bolo 50,80 eur). V rámci ukazovateľa vyjadrujúceho pomer výnosov dane z nehnuteľností k hrubému domácomu produktu sa Slovensko s podielom 0,4 % HDP umiestnilo pod priemerom krajín EÚ 28, ktorý dosiahol za rok 2017 štvornásobne vyššie hodnoty (Taxation trends in the European Union, 2019). Uvedená skutočnosť vytvára priestor pre ďalšie zvyšovanie sadzieb dane z nehnuteľností v slovenských mestách a obciach. Najväčší výnos dane z nehnuteľností v pomere k HDP bol zaznamenaný vo Francúzsku (3,2 %), Spojenom kráľovstve (3,1 %) a v Grécku (2,7 %).

Graf 1: Podiel majetkových daní na výnose dane z nehnuteľností v rokoch 2011-2018 v %



Zdroj: vlastné spracovanie podľa materiálu „Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za roky 2012 až 2018“.

## 2 DAŇ Z NEHNUTEĽNOSTÍ Z POHĽADU KRAJSKÝCH MIEST SR

Takmer 38 % výnosu dane z nehnuteľností je alokovaná v ôsmich krajských mestách, pričom polovica týchto zdrojov sa vytvára v hlavnom meste (Tabuľka 2). Krajské mestá sú sídlom množstva podnikateľských subjektov, trvalý pobyt v nich našla pätina obyvateľov Slovenska a mnohí ďalší prichádzajú za prácou.

Tieto skutočnosti kladú zvýšené nároky na budovanie infraštruktúry, čo finančne zaťažuje rozpočty samospráv. Najväčší výnos dane z nehnuteľností získava hlavné mesto, pričom viac ako 70 % týchto zdrojov pochádza z dane zo stavieb, na výnose ktorej sa podieľajú predovšetkým podnikateľské subjekty sídliace na území hlavného mesta. Bratislava je na účel výkonu samosprávy rozčlenená na 17 mestských častí, v dôsledku čoho dochádza k vzniku špecifických vzťahov pri správe miestnych daní a poplatkov. Pôsobnosti a právomoci jednotlivých mestských častí vychádzajú z ustanovení štatútu, ktorý predstavuje základný dokument upravujúci výkon samosprávy na príslušnom území. Mestské časti v Bratislave vykonávajú správu dane za psa, za užívanie verejného priestranstva, za predajné automaty, za nevýherné hracie prístroje a správu poplatku za rozvoj, pričom mestská časť Staré Mesto vykonáva navyše správu dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Správu dane z nehnuteľností si hlavné mesto ponechalo vo svojej kompetencii. Delenie daňových výnosov medzi mesto a mestské časti sa uskutočňuje podľa dohodnutej schémy v štatúte, na základe ktorej 50 % výnosu zostáva v rozpočte mesta a 50 % plyní do rozpočtov mestských častí (Štatút hlavného mesta Slovenskej republiky v znení neskorších dodatkov). Jednotlivé mestské časti boli do roku 2019 na účely dane z nehnuteľností zatriedené do troch daňových pásiem, v rámci ktorých dochádzalo k diferenciacii daňových sadzieb. Sedem mestských častí s najnižším počtom obyvateľov bolo súčasťou prvého pásma (Čunovo, Devín, Jarovce, Lamač, Rusovce, Vajnory a Záhorská Bystrica). Tieto mestské časti si medzi sebou navyše každoročne rozdeľovali sumu 1 950 000 eur ako formu finančnej solidarity. Od roku 2018 je financovaná prostredníctvom rozpočtu mesta, pričom do roku 2017 boli touto kompenzáciou finančne zaťažené rozpočty štyroch mestských častí s najväčším počtom obyvateľov (Petržalka, Ružinov, Staré Mesto a Nové Mesto). Od roku 2020 došlo v hlavnom meste k zmene systému zaraďovania do daňových pásiem. Pre účely dane z nehnuteľností sa v Bratislave vychádza z 20 katastrálnych území, ktoré sú zatriedené do štyroch daňových pásiem. Mesto Košice, ktoré je rozdelené na 22 mestských častí, si správu miestnych daní a poplatkov ponechalo vo svojej pôsobnosti, pričom mestské časti sa finančne spolupodieľajú iba na výnose dane za psa (maximálne do výšky 50 % skutočného výnosu dane v jednotlivých mestských častiach). Daňové výnosy krajských miest v SR, vrátane ich percentuálneho zastúpenia uvádzame v Tabuľke 2.

Tabuľka 2: Daňové výnosy krajských miest v SR za rok 2018

Krajské mesto	Výnos v eur			Podiel v %		
	Daň z príjmov FO	Daň z nehnuteľ.	Ostatné miestne dane	Daň z príjmov FO	Daň z nehnuteľ.	Ostatné miestne dane
Banská Bystrica	31 083 483	6 746 221	655 487	80,77	17,53	1,70
Bratislava	221 647 766	67 378 445	12 320 967	73,55	22,36	4,09
Košice	99 131 920	22 482 730	1 458 896	80,55	18,27	1,19
Nitra	30 509 779	9 137 468	342 601	76,29	22,85	0,86
Prešov	37 246 943	6 043 230	185 808	85,67	13,90	0,43
Trenčín	21 267 840	5 631 434	216 618	78,43	20,77	0,80
Trnava	24 035 871	7 489 000	288 163	75,55	23,54	0,91
Žilina	33 807 908	8 382 423	553 029	79,10	19,61	1,29

Poznámky: daňové výnosy v mestách Bratislava a Košice sú vyčíslené za mestá ako celok, vrátane daňových výnosov ich mestských častí. Kategória ostatné miestne dane zahŕňa daňové výnosy za všetky zavedené miestne dane, okrem dane z nehnuteľností. Zdroj: vlastné výpočty podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Najnižšie výnosy dane z nehnuteľností v absolútnom vyjadrení sa dosiahli z krajských miest v Trenčíne a Prešove (Tabuľka 3). V meste Prešov to vyplýva predovšetkým zo skutočnosti, že ide o ekonomicky a hospodársky menej atraktívne prostredie pre výkon podnikateľskej činnosti, čo v kombinácii s nízkymi daňovými sadzbami dane z nehnuteľností prináša nedostatočný objem finančných zdrojov do rozpočtu. Vzhľadom na vysoký počet obyvateľov a nízky výnos dane v absolútnom vyjadrení dosiahlo mesto Prešov najnižší pomer v prepočte na jedného obyvateľa (nadpriemerné hodnoty dosahujú predovšetkým mestá Bratislava, Nitra a Trnava). Trenčín oproti ostatným krajským mestám dosahuje nízke hodnoty výnosu dane z nehnuteľností v absolútnom vyjadrení, no v prepočte na obyvateľa patrí k mestám s vysokým výnosom presahujúcim hodnotu 100 eur na obyvateľa. Výnos dane z nehnuteľností dosiahol v krajských mestách v roku 2018 v prepočte na jedného obyvateľa priemernú hodnotu 105,46 eur.

Tabuľka 3: Výnos dane z nehnuteľností v krajských mestách SR za rok 2018

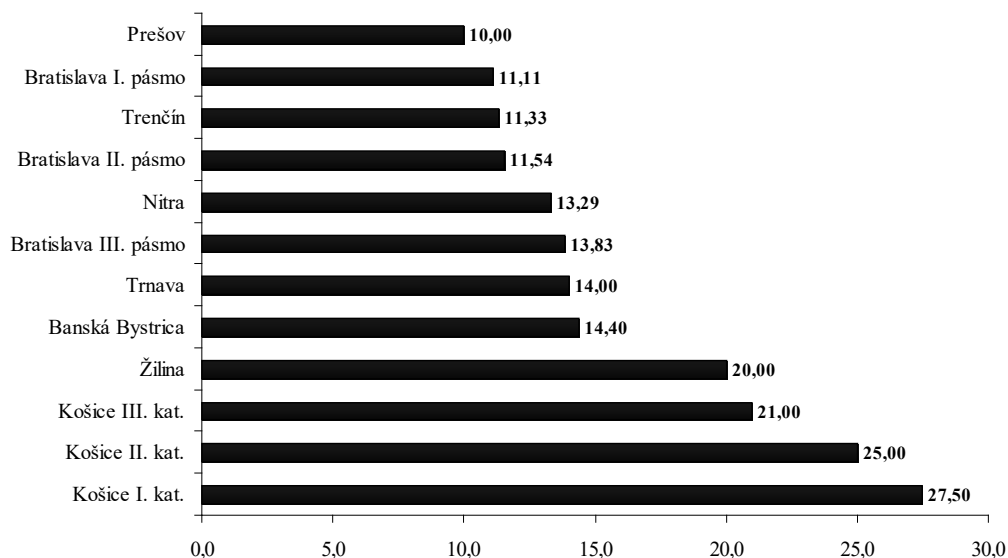
Krajské mesto	Výnos v eur	Podiel v %			Počet obyvateľov	Výnos na obyvateľa v eur
		Pozemky	Stavby	Byty		
Bratislava	67 378 445	14,38	73,01	12,62	432 864	155,66
Košice	22 482 730	10,94	81,24	7,82	238 757	94,17
Nitra	9 137 468	8,24	84,80	6,96	76 655	119,20
Žilina	8 382 423	7,73	85,60	6,67	80 810	103,73
Trnava	7 489 000	8,16	85,75	6,09	65 207	114,85
Banská Bystrica	6 746 221	8,50	78,95	12,55	78 327	86,13
Prešov	6 043 230	7,43	82,22	10,35	88 680	68,15
Trenčín	5 631 434	10,38	82,23	7,39	55 333	101,77
<b>SPOLU</b>	<b>133 290 952</b>				<b>1 116 633</b>	

Zdroj: vlastné výpočty podľa zdrojov uvedených v literatúre.

V rámci jednotlivých čiastkových daní má najväčšie zastúpenie daň zo stavieb, ktorej podiel na výnose dane z nehnuteľností v krajských mestách dosahuje v priemere 81,72 %. Predmetom dane zo stavieb sú stavby na území SR, ktoré majú jedno alebo viac nadzemných alebo podzemných podlaží a sú spojené so zemou pevným základom alebo ukotvené pilótami. Od roku 2015, kedy došlo k rozšíreniu predmetu dane o stavby hromadných garáží umiestnených pod zemou (určovaním rozdielnych daňových sadziieb môžu samosprávy motivovať k výstavbe želaného typu garáží, pričom túto možnosť v súčasnosti využíva iba mesto Košice), sú predmetom dane stavby členené do deviatich skupín podľa účelu ich využitia. Zákon vymedzuje základnú ročnú sadzbu dane (0,033 eura za každý začatý m<sup>2</sup> zastavanej plochy), ktorú je možné diverzifikovať nielen v rámci príslušných skupín stavieb, ale aj v rámci jednotlivých častí obcí, resp. ich katastrálnych území. Príslušná obec, ako správca dane mala do decembra 2012 povinnosť stanoviť daňové sadzby v jednotlivých skupinách stavieb tak, aby bola dodržaná podmienka maximálneho 40 násobného rozdielu medzi najvyššou a najnižšou sadzbou dane. Zmena nastala od 1. decembra 2012, kedy došlo k zníženiu maximálneho násobku z dovtedajších 40 na 10 a správcovi dane bola stanovená povinnosť pri každej ďalšej zmene sadziieb postupne svoj násobok znižovať (v prípade nedodržania tejto podmienky by sa uplatnila základná sadzba dane stanovená v zákone). Nemalo ísť o jednorazovú záležitosť, ale časovo nevymedzenú úpravu násobku sadziieb smerom nadol pre nasledujúce zdaňovacie obdobia. Zásadnú zmenu priniesla novela z roku 2013, ktorá stanovila povinnosť dosiahnuť požadovaný maximálny 10-násobný rozdiel najneskôr v rámci zdaňovacieho obdobia roku 2024, pričom pri úpravách sadziieb nesmie dochádzať k medziročnému nárastu násobkov.

Na grafe 2 vidíme, že v rámci zdaňovacieho obdobia roku 2019 spĺňalo podmienku maximálneho rozdielu sadziieb dane zo stavieb iba krajské mesto Prešov, pričom ostatní správcovia dane mali ďalších päť rozpočtových rokov na to, aby upravili svoje sadzby v súlade s platnou legislatívou. Vzhľadom na tieto skutočnosti bolo možné v najbližšom období vo väčšine krajských miest očakávať zvýšenie daňových sadziieb, ktoré by sa týkalo predovšetkým stavieb v prvých dvoch skupinách, kam patria stavby určené na bývanie a drobné stavby, ktoré majú doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu a stavby na pôdohospodársku produkciu, skleníky, stavby pre vodné hospodárstvo a stavby využívané na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu.

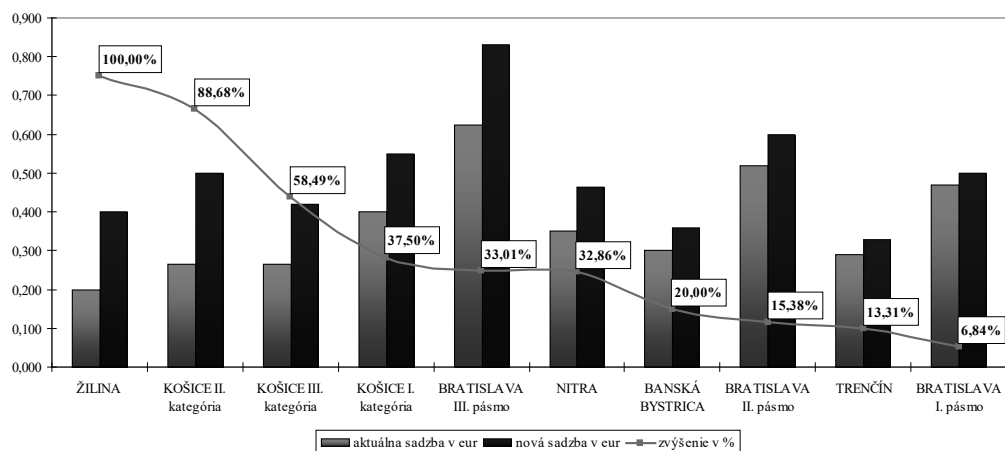
Graf 2: Násobok najnižšej sadzby dane zo stavieb v krajských mestách SR v roku 2019



Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

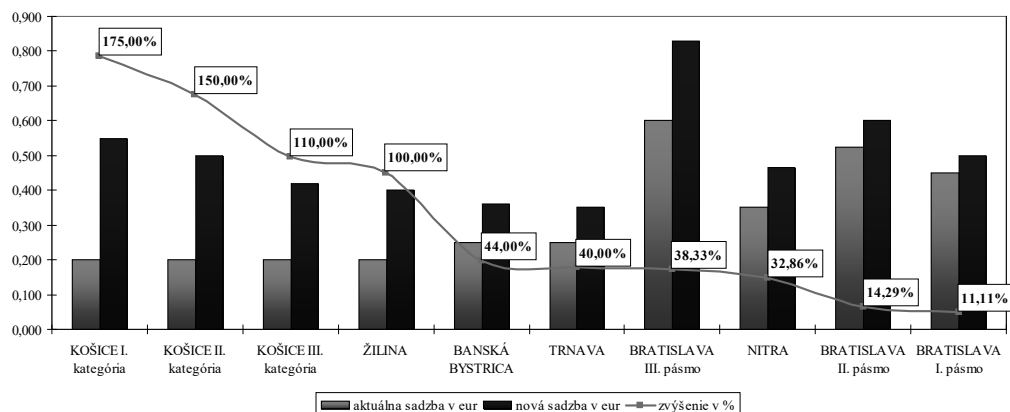
Na nasledujúcich dvoch grafoch sme uviedli jeden z možných scenárov na riešenie problému presiahnutých násobkov minimálnych sadzieb daní zo stavieb v krajských mestách. Vychádzali sme zo skutočnosti, že samosprávy nebudú ochotné znižovať sadzby daní v skupine stavieb s najvyššími sadzbami, nakoľko ide o stavby určené na podnikanie, ktoré mestám zabezpečujú značné daňové výnosy. Z uvedeného dôvodu sme najvyššie sadzby nechali zachované bez zmeny a navýšili sme nízke daňové sadzby v jednotlivých skupinách stavieb tak, aby bola splnená zákonná podmienka maximálneho rozdielu medzi najnižšou a najvyššou sadzbou. Potenciálnemu zvýšeniu sadzieb by tak podliehali daňové sadzby v dvoch skupinách. Prvú skupinu by predstavovali stavby určené na bývanie a drobné stavby, ktoré majú doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu. K najvyššiemu nárastu daňových sadzieb by muselo dôjsť v meste Žilina (až o 100 %) a v meste Košice, pričom by sa to týkalo všetkých troch jeho daňových kategórií (zvýšenie by sa pohybovalo od 37,5 % v prvej kategórii až po takmer 90 % v druhej kategórii). V Trnave a Prešove by za daných podmienok nedošlo k žiadnemu zvýšeniu sadzieb, nakoľko už v súčasnosti sú ich sadzby dane zo stavieb v pásme zákonom povoleného násobku. K najmenej citel'nému zvýšeniu by došlo v hlavnom meste v prvom daňovom pásme, kde by išlo o nárast o necelých 7 %.

Graf 3: Potenciálne zvýšenie daňových sadzieb v skupine stavieb určených na bývanie



Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Graf 4: Potenciálne zvýšenie daňových sadzieb v skupine stavieb určených na pôdohosp. produkciu



Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

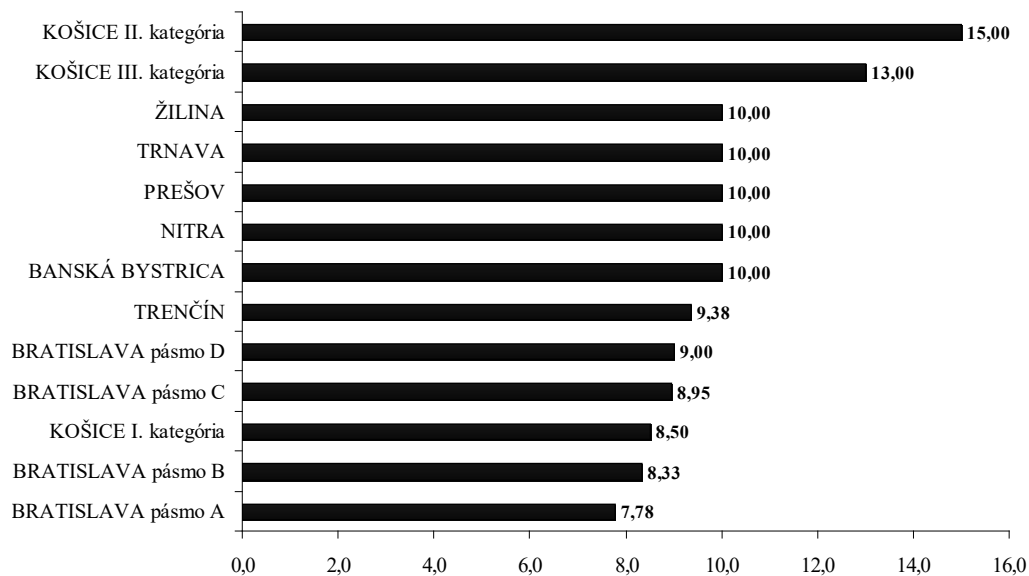
V prípade daňových sadzieb v skupine stavieb určených na pôdohospodársku produkciu, skleníkov, stavieb pre vodné hospodárstvo a stavieb využívaných na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu by potenciálne zvýšenie daňových sadzieb bolo vo väčšine krajských miest ešte výraznejšie ako v prípade stavieb na bývanie. Najväčšie zmeny by sa opäť dotkli mesta Košice v rámci všetkých jeho daňových kategórií, pričom by tu potenciálne malo dôjsť k viac ako dvojnásobnému rastu daňových sadzieb. Najmenší nárast sadzieb by sa týkal hlavného mesta vo všetkých troch daňových pásmach a nezmenené daňové sadzby by zostali v mestách Prešov

a Trenčín. V Nitre a Žiline by bolo potenciálne zvýšenie sadzieb v oboch skupinách stavieb na rovnakej úrovni.

Očakávané predpoklady zvyšovania daňových sadzieb dane z nehnuteľností v krajských mestách budú naplnené už v zdaňovacom období 2020. Všetky krajské mestá pristúpili v roku 2019 k prijímaniu dodatkov, resp. vydávaniu nových všeobecne záväzných nariadení upravujúcich sadzby dane z nehnuteľností na rok 2020. Hlavné mesto uskutočnilo najväčšie zmeny v oblasti majetkových daní, nakoľko prijalo novú koncepciu zaraďovania do daňových pásiem. Do roku 2019 bolo 17 mestských častí Bratislavy začlenených do troch daňových pásiem, počnúc zdaňovacím obdobím 2020 sa v Bratislave vychádza pre účely dane z nehnuteľností z 20 katastrálnych území, ktoré sú zatriedené do štyroch daňových pásiem (pásma A zahŕňa katastrálne územie Vajnory, Podunajské Biskupice, Vrakuňa a Devínska Nová Ves, pásma B zahŕňa katastrálne územie Čunovo, Devín, Dúbravka, Jarovce, Karlova Ves, Lamač, Rača, Rusovce a Záhorská Bystrica, pásma C zahŕňa katastrálne územie Nové Mesto, Vinohrady, Ružinov, Trnávka a Petržalka a pásma D zahŕňa katastrálne územie Staré Mesto a Nivy).

Po zohľadnení zvýšených daňových sadzieb v roku 2020 je situácia v násobkoch najnižšej daňovej sadzby pri dani zo stavieb významne rozdielna. Maximálny zákonný násobok už presahuje iba mesto Košice v II. a III. daňovej kategórii, čo je dôsledok prijatých úprav daňových sadzieb smerom nahor vo všetkých krajských mestách v SR. Presiahnutie povoleného limitu v II. a III. daňovej kategórii v Košiciach je spôsobené podporou stavby hromadných garáží umiestnených pod zemou, pri ktorých došlo v roku 2020 k zmene sadzby smerom nadol (išlo o jedinú daňovú sadzbu v rámci všetkých krajských miest, ktorá sa upravovala v smere znižovania). Za účelom splnenia zákonného rozdielu medzi maximálnou a minimálnou daňovou sadzbou pri dani zo stavieb bude musieť dôjsť v Košiciach do roku 2024 k zvýšeniu sadzby dane za stavby hromadných garáží umiestnených pod zemou o 50 % v druhej daňovej kategórii a o 30 % v tretej daňovej kategórii (za predpokladu neochoty k znižovaniu sadzieb v najvyššej kategórii).

Graf 5: Násobok najnižšej sadzby dane zo stavieb v krajských mestách SR v roku 2020



Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Vychádzajúc z našich predpokladov rastu daňových sadzieb dane zo stavieb v skupine stavieb určených na bývanie, v nadväznosti na splnenie zákonného kritéria maximálneho násobku minimálnej sadzby dane, bola skutočnosť zhodná s predpokladom iba v prípade mesta Nitra (Tabuľka 4). Vo všetkých ostatných mestách (okrem Bratislavy, od údajov ktorej sme museli abstrahovať z dôvodu zmeny daňových pásiem) došlo k viacnásobnému rastu sadzieb stavieb určených na bývanie, pričom najvýraznejší rast bol uskutočnený v Košiciach (nárast daňovej sadzby za stavby určené na bývanie o 150 % v I. daňovej kategórii, o takmer 260 % v II. daňovej kategórii a o 240 % v III. daňovej kategórii).

V rámci skupiny stavieb určených na pôdohospodársku produkciu nastala podobná situácia (Tabuľka 5). Predpoklad sa zhodoval so skutočnosťou iba v prípade mesta Nitra, pričom k najvýraznejším rastom daňových sadzieb došlo opäť v Košiciach (o 400 % v I. daňovej kategórii, o 375 % v II. daňovej kategórii a o 350 % v III. daňovej kategórii). Okrem mesta Nitra, vo všetkých sledovaných krajských mestách sme zaznamenali 100 a viac percentný nárast sadzieb v skupine stavieb určených na pôdohospodársku produkciu. Samosprávy zdôvodňujú tieto zmeny potrebou finančného zareagovania na rastúce verejné výdavky v dôsledku uskutočnených legislatívnych zmien, prijatých sociálnych balíčkov a nárastu rozsahu kompetencií.

Tabuľka 4: Zmeny v daňových sadzbách v skupine stavieb určených na bývanie

Krajské mesto	Daňové sadzby v eur			Zmena daňovej sadzby v %	
	2019	Predpoklad	Skutočnosť 2020	Predpoklad	Skutočnosť 2020
BANSKÁ BYSTRICA	0,300	0,360	0,500	20,00	66,67
KOŠICE I. kategória	0,400	0,550	1,000	37,50	150,00
KOŠICE II. kategória	0,265	0,500	0,950	88,68	258,49
KOŠICE III. kategória	0,265	0,420	0,900	58,49	239,62
NITRA	0,350	0,465	0,465	32,86	32,86
TRENČÍN	0,290	0,3286	0,500	13,31	72,41
ŽILINA	0,200	0,400	0,500	100,00	150,00

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Tabuľka 5: Zmeny v daňových sadzbách v skupine stavieb určených na pôdohosp. produkciu

Krajské mesto	Daňové sadzby v eur			Zmena daňovej sadzby v %	
	2019	Predpoklad	Skutočnosť 2020	Predpoklad	Skutočnosť 2020
BANSKÁ BYSTRICA	0,250	0,360	0,500	44,00	100,00
KOŠICE I. kategória	0,200	0,550	1,000	175,00	400,00
KOŠICE II. kategória	0,200	0,500	0,950	150,00	375,00
KOŠICE III. kategória	0,200	0,420	0,900	110,00	350,00
NITRA	0,350	0,465	0,465	32,86	32,86
TRNAVA	0,250	0,350	0,500	40,00	100,00
ŽILINA	0,200	0,400	0,500	100,00	150,00

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Rok 2020 priniesol významné zmeny v rámci dane z stavieb vo všetkých krajských mestách na Slovensku, ktoré zareagovali na potrebu získania dodatočných finančných zdrojov zvyšovaním daňových sadzieb dane z nehnuteľností (Tabuľka 6). V najvyšších hodnotách sa pohybujú predovšetkým sadzby v hlavnom meste, ktoré ponúka optimálne podmienky na realizáciu podnikateľskej činnosti a nehnuteľnosti tu dosahujú najvyššiu trhovú hodnotu (najvyššie sadzby sú v daňovom pásme D, kde patrí katastrálne územie Staré Mesto a Nivy).

Tabuľka 6: Sadzby dane zo stavieb v krajských mestách SR v roku 2020

KRAJSKÉ mesto	Stavby na bývanie	Stavby na pôdohosp. produkciu	Chaty	Garáže	Priemysel. stavby	Stavby na ostatné podnik.	Ostatné stavby	Príplatok za podlažie
BANSKÁ BYSTRICA	0,500	0,500	0,850	1,300	5,000	5,000	5,000	0,150
BRATISLAVA pás mo A	0,900	0,900	2,250	1,500	5,750	7,000	6,000	0,330
BRATISLAVA pás mo B	0,900	0,900	2,500	1,500	6,000	7,500	7,000	0,330
BRATISLAVA pás mo C	0,950	0,950	3,000	1,600	6,500	8,500	7,500	0,330
BRATISLAVA pás mo D	1,000	1,000	3,500	2,000	7,000	9,000	8,000	0,330
KOŠICE I. kategória	1,000	1,000	3,000	2,500 (1,000)	6,000	8,500	4,500	0,160
KOŠICE II. kategória	0,950	0,950	2,500	2,000 (0,500)	5,000	7,500	3,500	0,160
KOŠICE III. kategória	0,900	0,900	2,000	2,000 (0,500)	4,500	6,500	2,500	0,160
NITRA	0,465	0,465	0,600	0,900	4,650	4,650	4,650	0,33 (0,100 stavby na bývanie)
PREŠOV	0,425	0,425	1,000	1,240	4,250	4,250	2,500	0,120
TRENČÍN	0,500	0,480	0,840	1,430	4,500	4,500	4,500	0,150
TRNAVA	1,000	0,500	0,800	1,300	5,000	5,000	5,000	0,100
ŽILINA	0,500	0,500	2,000	1,200	5,000	5,000	5,000	0,000

Poznámky:

Pásmo A zahŕňa katastrálne územie Vajnory, Podunajské Biskupice, Vrakuňa, Devínska Nová Ves.

Pásmo B zahŕňa katastrálne územie Čunovo, Devín, Dúbravka, Jarovce, Karlova Ves, Lamač, Rača, Rusovce, Záhorská Bystrica.

Pásmo C zahŕňa katastrálne územie Nové Mesto, Vinohrady, Ružinov, Trnávka, Petržalka.

Pásmo D zahŕňa katastrálne územie Staré Mesto, Nivy.

Košice I. kategória zahŕňa katastrálne územie Stredné Mesto.

Košice II. kategória zahŕňa katastrálne územie Huštáky, Letná, Skladná, Čermel', Severné Mesto, Brody, Nové Ťahanovce, Terasa, Grunt, Železiarne, Furča, Južné Mesto, okrem ulíc Hraničná, Barčianska, Gavlovičova, Vozárova, Jazero.

Košice III. kategória zahŕňa katastrálne územie Ťahanovce, Kavečany, Luník, Myslava, Lorinčík, Pereš, Poľov, Šaca, Košická Nová Ves, Vyšné Opátske, Nižná Úvrat', Krásna, Barca, vrátane ulíc Hraničná, Barčianska, Gavlovičova a Vozárova, Šebastovce, Kamenné. Mesto Košice ako jediné stanovuje rozdielnu sadzbu dane pre stavby hromadných garáží umiestnených pod zemou (uvádzame v zátvorke).

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

Mestá Banská Bystrica a Žilina čiastočne kompenzovali zvyšovanie daňových sadzieb v jednotlivých skupinách dane zo stavieb znížením príplatku za každé ďalšie podzemné a nadzemné podlažie okrem prvého nadzemného podlažia. V Žiline došlo

k jeho úplnému vypusteniu a v Banskej Bystrici došlo k jeho zníženiu o 50 %. Zároveň sa však príplatok zjednotil pre všetky skupiny stavieb, čo znevýhodnilo stavby slúžiace na bývanie a chaty. Na ne sa do roku 2019 vzťahoval znížený príplatok, ktorý bol o 50 % nižší v porovnaní so súčasnou zjednotenou sadzbou.

V druhom daňovom pásme v Košiciach došlo k zníženiu dane za stavby hromadných garáží umiestnených pod zemou o takmer 50 %, čo má motivovať investorov k výstavbe podzemného typu garážového státia, ktoré prináša efektívne riešenie problému s nedostatkom parkovacích miest (pre ostatné garáže sa sadzba zdvojnásobila). V Košiciach tiež zvýšili úľavy na dani pre fyzické osoby staršie ako 70 rokov a osoby v hmotnej núdzi z pôvodných 30 na 50 %.

Rozdiely v daňových sadzbách v jednotlivých mestách a obciach majú vo všeobecnosti priamy súvis s danými regionálnymi rozdielmi, pričom výnosy dane z nehnuteľností sú závislé predovšetkým od podnikateľských aktivít uskutočňovaných na danom území, nakoľko rozhodujúca časť výnosov majetkových daní pochádza z podnikateľského prostredia.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že príslušná právna úprava maximálnych násobkov daňových sadzieb sa vzťahuje aj na daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Podmienka maximálneho desaťnásobku najnižšej daňovej sadzby sa vymedzuje osobitne pre skupinu bytov a pre skupinu nebytových priestorov v bytovom dome. Ako možno vidieť v tabuľke nižšie, všetky krajské mestá v súčasnosti naplňajú zákonom povolený limit.

Rast daňových sadzieb dane z nehnuteľností v roku 2020 sa dotkol aj sadzieb za byty a nebytové priestory, pričom k najväčším nárastom došlo najmä v Košiciach v II. daňovej kategórii, kde stúpila sadzba za byt o 186,14 % a v Trnave, kde došlo k jej nárastu o 185, 71 %. Najmenší nárast sa dotkne obyvateľov miest Prešov (25 %) a Nitra (32,86 %).

Tabuľka 7: Daňové sadzby za byt a nebytový priestor v krajských mestách SR v roku 2020

KRAJSKÉ mesto	Sadzba za byt	Sadzba za nebytový priestor určený na garážovanie	Sadzba za nebytový priestor určený na podnikanie	Sadzba za nebytový priestor určený na iný účel	Násobok v skupine sadzieb za nebytový priestor
BANSKÁ BYSTRICA	0,500	1,300	5,000	5,000	10,00
BRATISLAVA pásmo A	0,900	1,800	3,500	1,800	3,89
BRATISLAVA pásmo B	0,900	1,800	4,000	1,800	4,44
BRATISLAVA pásmo C	0,950	1,900	5,000	1,900	5,26
BRATISLAVA pásmo D	1,000	2,000	6,000	2,000	6,00
KOŠICE I. kategória	1,000	2,500	5,000 (5,500)	4,000	5,50
KOŠICE II. kategória	0,950	2,000	4,000 (4,000)	3,000	4,21
KOŠICE III. kategória	0,900	2,000	3,000 (2,000)	2,000	3,33
NITRA	0,465	0,900	4,650	0,900	10,00
PREŠOV	0,425	1,240	4,250	2,500	10,00
TREŇČÍN	0,450	1,430	4,500	4,500	10,00
TRNAVA	1,000	1,000	5,000	5,000	5,00
ŽILINA	0,500	1,200	5,000	5,000	10,00

Poznámky: údaj v zátvorke v meste Košice sa týka nebytových priestorov v bytovom dome slúžiacich zdravotníckym zariadeniam.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zdrojov uvedených v literatúre.

## ZÁVER

Daňové príjmy predstavujú rozhodujúci zdroj financovania rozpočtov samospráv, prostredníctvom ktorých dochádza k napĺňaniu ich úloh. Z hľadiska daňovej autonómie majú rozhodujúci význam miestne dane, ktoré slúžia na finančné krytie originálnych kompetencií samospráv. Mestá a obce samostatne rozhodujú o zavedení miestnych daní na svojom území a v medziach zákona vykonávajú ich správu. Rozpočtovo najvýznamnejšiu daň predstavuje daň z nehnuteľností, ktorá je nielen nástrojom fiškálnym, ale môže byť využitá ako determinant rozvoja miestnych ekonomík. V krajských mestách SR predstavoval podiel dane z nehnuteľností v roku 2018 priemerné zastúpenie na celkových daňových výnosoch na úrovni 19,85 % a pohyboval sa v rozmedzí 13,90 % v Prešove až po 23,54 % v Trnave.

Najvyššiu daňovú autonómiu nadobúdajú samosprávy v rámci skupiny ostatných miestnych daní. Tieto dane však dosahujú najnižšiu výnosnosť a nezabezpečujú samosprávam dostatočný objem finančných zdrojov. Podiel ostatných miestnych daní na celkovom daňovom výnose krajských miest predstavoval v roku 2018 priemernú hodnotu 1,41 %, pričom najvyšší podiel bol dosiahnutý v hlavnom meste (4,09 %), ktoré získava vysoké daňové výnosy najmä z dane za užívanie verejného priestranstva.

Vo všetkých krajských mestách v SR došlo v roku 2020 k výraznému rastu daňových sadzieb dane z nehnuteľností s cieľom získania dodatočných finančných zdrojov na pokrytie rastúcich verejných výdavkov. Tieto opatrenia zároveň viedli k zosúladieniu daňových sadzieb so zákonným limitom maximálneho desaťnásobku minimálnej sadzby dane zo stavieb vo všetkých krajských mestách s výnimkou II. a III. daňového pásma v Košiciach. Mesto Košice tak musí podľa zákona uskutočniť najneskôr do zdaňovacieho obdobia roku 2024.

## POĎAKOVANIE

Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0215/18 Finančná pozícia domácností vo väzbe k rodovo citlivému rozpočtovaniu a sociálnej nerovnosti.

## LITERATÚRA

1. BIRD, R. M. – SLACK, E. 2002. Land and property taxation: A Review. Dostupné z: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf>.
2. BLÖCHLIGER H. 2015. Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved Economics Department. Working Papers No. 1205. OECD Publishing, Paris.

3. BODMAN, P. - FORD, K. 2006. Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD. Macroeconomics Research Group, Discussion Papers 7, University of Queensland, Brisbane St. Lucia.
4. EUROPEAN COMMISSION. 2019. Taxation trends in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. ISBN 978-92-76-00658-9. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2019.pdf).
5. Hodnotiaca správa k plneniu Programového rozpočtu Mesta Trenčín k 31.12.2018, dostupné z: <https://trencin.sk/samosprava/transparentny-trencin/rozpocet-mesta/rozpocet-mesta-rok-2018/>.
6. Nariadenie č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.
7. Návrh záverečného účtu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy za rok 2018, dostupné z: <https://bratislava.sk/sk/zaverecny-ucet>.
8. NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2014. Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-137-0.
9. OATES, W. E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
10. Opatrenie MF SR z 8. decembra 2004 č. MF-010175-2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie. Dostupné z: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/rozpocetova-klasifikacia/uplne-znenie-opatrenia-ministerstva-financii-slovenskej-republiky-z-8-decembra-2004-c-mf/010175/2004-42-ktorym-us/>.
11. Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2018, dostupné z: <https://www.presov.sk/rozpocet.html>.
12. Štatút hlavného mesta Slovenskej republiky v znení neskorších dodatkov. Dostupné z: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/data/att/14713.pdf>.
13. Štatút mesta Košice. Dostupné z: <https://www.kosice.sk/obcan/statut-mesta-kosice>.
14. Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za roky 2012 až 2018. Dostupné z: <https://finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>.
15. VZN č. 408, ktorým primátor mesta Trnava vyhlasuje úplné znenie VZN č. 390 o dani z nehnuteľností, dostupné z: <http://www.trnava.sk/sk/vseobecne-zavazne-nariadenia>.
16. VZN mesta Trnava č. 529 z roku 2019 o dani z nehnuteľností, o dani za psa, o dani za nevýherné hracie prístroje, o dani za jadrové zariadenie, dostupné z: <http://www.trnava.sk/sk/vseobecne-zavazne-nariadenia>.

17. VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 12/2014 o dani z nehnuteľností v znení VZN č. 7/2016, dostupné z: <https://www.bratislava.sk/sk/legislativa-mesta>.
18. VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 13/2019 o dani z nehnuteľností, dostupné z: <https://www.bratislava.sk/sk/legislativa-mesta>.
19. VZN mesta Banská Bystrica č. 11/2015 o miestnych daniach a poplatku, dostupné z: <https://www.banskabystrica.sk/vzn/>.
20. VZN mesta Banská Bystrica č. 16/2019 o miestnych daniach a poplatku, dostupné z: <https://www.banskabystrica.sk/vzn/>.
21. VZN mesta Nitry č. 10/2014 o miestnych daniach, dostupné z: <https://www.nitra.sk/register/zoznam/vzn>.
22. VZN mesta Nitry č. 10/2014 o miestnych daniach (v znení dodatku č. 2 zo dňa 21.11.2019, ktorý nadobúda účinnosť dňa 1.1.2020), dostupné z: <https://www.nitra.sk/register/zoznam/vzn>.
23. VZN mesta Košice č. 132 o miestnych daniach v znení uznesenia č. 5 z roku 2014, dostupné z: <https://www.kosice.sk/vzn>.
24. VZN mesta Košice č. 132 o miestnych daniach v znení uznesenia č. 325 z roku 2019, dostupné z: <https://www.kosice.sk/vzn>.
25. VZN mesta Prešov č. 12/2015 o miestnych daniach, dostupné z: <https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0>.
26. VZN mesta Prešov č. 17/2019, ktorým sa mení VZN 12/2015 o miestnych daniach, dostupné z: <https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0>.
27. VZN mesta Trenčín č. 14/2013 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, úplné znenie, dostupné z: <https://trencin.sk/samosprava/transparentny-trencin/vseobecne-zavazne-nariadenia/>.
28. VZN mesta Trenčín č. 37/2019, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č. 14/2013 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, dostupné z: <https://trencin.sk/samosprava/transparentny-trencin/vseobecne-zavazne-nariadenia/>.
29. VZN mesta Žilina č. 17/2014 o dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje, dostupné z: <http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-vseobecne-zavazne-nariadenia-vzn-podla-datumu>.
30. VZN mesta Žilina č. 20/2019 o dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje, dostupné z: <http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-vseobecne-zavazne-nariadenia-vzn-podla-datumu>.
31. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
32. Zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.
33. Zákon č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov.
34. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

35. Zákon č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov.
36. Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.
37. Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.
38. Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov.
39. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
40. Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.
41. Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel v znení neskorších predpisov.
42. Záverečný účet mesta Banská Bystrica za rok 2018, dostupné z: <https://www.banskabystrica.sk/dokumenty-mesta/zaverecne-ucty-mesta-banska-bystrica>.
43. Záverečný účet mesta Košice za rok 2018, dostupné z: <https://www.kosice.sk/obcan/programovy-rozpocet-mesta-kosice-zaverecny-ucet-a-vyrocnna-sprava-archiv>.
44. Záverečný účet mesta Nitry za rok 2018, dostupné z: <https://www.nitra.sk/zobraz/sekcii/zaverecny-ucet>.
45. Záverečný účet mesta Trnavy za rok 2018, dostupné z: <http://www.trnava.sk/sk/clanok/zaverecny-ucet-mesta>.
46. Záverečný účet mesta Žilina za rok 2018, dostupné z: <http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta>.