

UNIVERSITAS
MATTHIAE BELII

umb
UNIVERZITA
MATEJA BELA
V BANSKEJ BYSTRICI

ACTA AERARII PUBLICI

Ročník 17 - číslo 2 - 2020



Vedecký časopis Ekonomickej fakulty
Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

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

ACTA AERARII PUBLICI Ročník 17 - číslo 2 - 2020

ACTA AERARII PUBLICI

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Vedecký časopis Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici **Acta Aerarii 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 Aerarii 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 Sedláčik, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica

Členovia/Membership

prof. Ing. Bojka Hamerníková, CSc., Vysoká škola regionálneho rozvoje a Bankovní institut – 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

doc. Ing. Leoš Vítek, PhD., Fakulta financií a účtovníctví, 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: december 2020

ISSN 1336-8818

Za jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú ich autori.

© Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Tajovského 10

Printed in Slovakia

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 Aerarii 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 refereee 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 prispôbiť 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 vytlačených 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 2 - 2020

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



Recenzenti :

Reviewers:

prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc.

prof. Ing. Marta Orviská, PhD.

doc. Ing. Peter Pisár, PhD.

doc. Ing. Markéta Šumpíková, Ph.D.

doc. Ing. Leoš Vítek, Ph.D.

OBSAH

Vedecké state

Ina Ďurčeková, Ján Huňady, Alexandra Mertinková

Daňová podpora podnikových inovácií a jej využívanie na Slovensku a v zahraničí
Tax support for innovation and its use in Slovakia and abroad 4

Beáta Mikušová Meričková, Nikoleta Jakuš Muthová

Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore a jeho riadenie - skúsenosti z Českej republiky
Contracting out services in the public sector and its management - experience from the Czech Republic 17

Ivana Kuráková, Jana Marasová, Anna Vallušová

Application of flexicurity approach in companies in relation to the current challenges on labour market
Uplatňovanie prístupu flexiistoty v podnikoch vo vzťahu k aktuálnym výzvam trhu práce 38

Michal Lendvorský, Mária Murray Svidroňová

Alternatívne možnosti riešenia problému korupcie prostredníctvom činnosti mimovládnych organizácií – prípadová štúdia
Alternative options for solving the problem of corruption through the activities of non-governmental organisations – a case study..... 56

Správa o riešení výskumného projektu

Marta Orviská, Juraj Nemeč, Ján Huňady

Podpora konkurencieschopnosti, ekonomického rastu a prežitia firiem: inovačná politika, štandardizácia a fungovanie verejného sektora
(Výstup z projektu APVV-15-0322 Konkurencieschopnosť, ekonomický rast a prežitie firiem)..... 77

DAŇOVÁ PODPORA PODNIKOVÝCH INOVÁCIÍ A JEJ VYUŽÍVANIE NA SLOVENSKU A V ZAHRANIČÍ

TAX SUPPORT FOR INNOVATION AND ITS USE IN SLOVAKIA AND ABROAD

INA ĎURČEKOVÁ

Ing. Ina Ďurčeková, PhD., Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta,
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská
Bystrica, e-mail: ina.durcekova@umb.sk

JÁN HUŇADY

Ing. Ján Huňady, PhD., Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta,
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská
Bystrica, e-mail: jan.hunady@umb.sk

ALEXANDRA MERTINKOVÁ

Ing. Alexandra Mertinková, Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická
fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10,
975 90 Banská Bystrica, e-mail: alexandra.mertinkova@umb.sk

Abstract

Innovation and its promotion has been gaining attention in the past decades. Public authorities on regional, national and supranational levels put emphasis on development of innovation. Since it has been proven that businesses act as the main innovation actor, many tools of public support of innovation are aimed at improving business innovation. Majority of academic research is currently focused on direct tools of public support, such as grants and subsidies. However, indirect public support, such as tax incentives, is becoming more prominent in the EU countries. The aim of the paper is to analyze the use of tax support for business innovation in Slovakia and in the selected EU countries. The paper compares the use of R&D tax incentives in the selected EU countries and illustrates the use of R&D expense tax deduction in Slovakia since its introduction in 2015.

Key words: Tax support, Indirect public support, Business innovation, Tax incentives, Business research and development.

JEL Classification: H25, O38, O31.

ÚVOD

Rozvoj a podpora podnikových inovácií je významnou súčasťou politik krajín EÚ. Inovácie prispievajú k ekonomickému rastu krajiny a mnohými spôsobmi sa podieľajú na zlepšovaní životov obyvateľstva. Z toho dôvodu národné aj nadnárodné vlády svoju pozornosť v čoraz väčšom rozsahu upriamujú na formovanie inovačnej politiky a využívanie verejnej podpory na rozvoj podnikových inovácií. Ciele inovačnej politiky môžu byť ekonomické (rast, zamestnanosť, konkurencieschopnosť, atď.), environmentálne, sociálne a pod. Na naplnenie týchto cieľov využívajú vlády rôznych úrovní rozličné nástroje zvolené v závislosti od možností a aspektov daného regiónu. Tieto nástroje neovplyvňujú konečné ciele (napr. ekonomický rast, životné prostredie alebo zdravotný systém) priamo, ale v dôsledku ich vplyvu na inovačný proces (Edquist, Borrás, 2013)

Krajiny v súčasnosti pri podpore podnikových inovácií využívajú široké spektrum ako finančných tak aj nefinančných nástrojov. Vláda aj teoretici sa však stále vo väčšej miere zameriavajú na finančné nástroje vo forme dotácií, daňových úľav či poskytovania zvýhodnených úverov.

Finančné nástroje verejnej podpory podnikových inovácií môžeme členiť na priame (finančné) a nepriame (fiškálne) (Frank et al., 2007). Tieto typy nástrojov sú často využívané súčasne a navzájom sa kombinujú z dôvodu dosiahnutia vhodného inovačného politického mixu, ktorý má za účel zabezpečiť vhodné inovačné prostredie v danom regióne. Názory autorov týkajúce sa vzájomnej kombinácie priamych a nepriamych nástrojov a ich interakcií sa v literatúre rozchádzajú. Niektorí autori (Guellec, van Pottelsberghe, 2003; Montmartin a Herrera, 2015) dospeli k záveru, že priama a nepriama verejná podpora inovácií vo vzťahu ich vplyvu na podnikový výskum a vývoj vystupujú ako substitúty, čo znamená, že zvýšená intenzita jedného typu nástroja (napr. dotácií) znižuje vplyv druhého nástroja (napr. daňových úľav). Z toho dôvodu sa krajiny podľa nich často prikláňajú k intenzívnejšiemu využívaniu jedného typu nástroja. Corchuelo a Martínez-Ros (2010) však naopak tvrdia, že pri podnikoch, ktoré majú vyššie inovačné kapacity a prijali dotácie na výskum a vývoj (hlavne MSP), je vyššia pravdepodobnosť, že využijú daňové úľavy.

Aj napriek tomu, že oba typy nástrojov predstavujú pre poskytovateľov ako aj prijímateľov verejnej podpory určité výhody aj nevýhody, vo všeobecnosti sú stále viac využívané priame nástroje vo forme grantov a dotácií (OECD, 2015;

Petrin, 2018; Šipikal, Pisár, 2017; Vokoun, 2017). Mnohí autori (Jaumotte a Pain, 2005; Frank et al. 2007) však tvrdia, že význam daňových nástrojov v súčasnosti narastá a krajiny sa postupne preorientávajú na využívanie týchto druhov nástrojov. Johansson, et al. (2007) taktiež tvrdia, že priama verejná podpora v podobe dotácií často vedie len k nízkemu dodatočnému nárastu súkromných investícií do výskumu a vývoja. Verejné dotácie investícií do výskumu a vývoja sú taktiež rizikové z toho dôvodu, že môžu prispieť k financovaniu výskumno-vývojových projektov, ktoré by boli zavedené aj bez získania dotácie, čo môže viesť k vytlačaniu nedotovaných investícií do výskumu a vývoja. Nepriame nástroje z dôvodu ich neadresného charakteru nemajú tieto nedostatky. Preto veríme tomu, že je týmto nástrojom potrebné venovať patričnú pozornosť.

1.VÝZNAM DAŇOVÝCH NÁSTROJOV PODPORY PODNIKOVÝCH INOVÁCIÍ

Daňové nástroje verejnej podpory zaradujeme medzi nepriame nástroje, keďže finančná podpora nie je poskytnutá subjektom podpory priamo ani vopred. Nepriame nástroje využívané v oblasti výskumu a vývoja prenechávajú súkromnému sektoru voľnosť v tom ako a v akých oblastiach budú realizovať svoje výskumno-vývojové aktivity. Hlavnými charakteristikami daňových úľav je ich neadresný a nediskriminačný charakter, čo znamená, že tento nástroj môže využiť každý podnik vykonávajúci výskumno-vývojovú aktivitu bez toho, aby o tom rozhodla vláda. Hauptman et al. (2009) tvrdia, že vláda využíva daňové úľavy z dôvodu nahradenia dvoch typov trhových zlyhaní: asymetrických informácií medzi dlžníkmi a veriteľmi a externalít výskumu a vývoja. Daňové úľavy podľa nich taktiež vedú k odstráneniu ďalších typov zlyhaní, akými sú napr. nedostatok ľudského kapitálu alebo potenciálna daňová konkurencia. Ďalšou kľúčovou charakteristikou tohto nástroja je podľa Venturiniho a Sterlacchiniho (2018) to, že podnik najskôr uskutoční projekt a až potom si uplatní daňovú úľavu. Daňové nástroje podpory preto pomáhajú podporovať ex-post projekty, ktoré sa preukázali ako ziskové. Medzi tieto projekty môžeme zaradiť aj výskumné a vývojové projekty, ktoré viedli k úspešnej realizácii inovácie.

Aj napriek tomu, že má daňový systém určitý vplyv na výskumne a vývojové aktivity podnikov, daňové úľavy majú podľa Johanssona, et al. (2007) určité nedostatky v porovnaní s priamou verejnou podporou. Tvrdia, že úľavy sa javia byť neefektívne pri zvyšovaní súkromných výdavkov na výskum a vývoj, keďže elasticita odozvy je veľmi nízka, čo znamená, že by bolo potrebné daňové úľavy zvýšiť vo veľmi veľkej miere na to, aby bola dosiahnutá požadovaná úroveň súkromných výdavkov na výskum a vývoj. Taktiež môžu byť tieto nástroje pre

vládu nákladné a sú využiteľné podnikmi len v prípade, ak podnik dosahuje zisk a má dostatok finančných prostriedkov potrebných na zapojenie sa do výskumno-vývojových aktivít (Hauptman et al., 2009). Ďalším nedostatkom daňových úľav v tejto oblasti je podľa Halla a Reenena (2000) skutočnosť, že sa daňové systémy často menia, čo spôsobuje pre podniky neistotu. Corchuelo a Martínez-Ros (2010) taktiež upozorňujú, že hlavne malé a stredné podniky narážajú na prekážky, keď sa snažia tieto daňové úľavy využiť. Tieto podniky daňové úľavy často nevyužívajú preto, lebo si neuvedomujú, aké výhody môžu z využitia tohto nástroja získať.

Je však nepopierateľné, že fiškálne nástroje poskytujú pre tvorcov inovačných politík ako aj pre prijímateľov verejnej podpory mnohé výhody. Vláda tieto nástroje využíva z dôvodu dosiahnutia širokej škály podnikov vykonávajúcich výskumno-vývojové a inovačné aktivity, nakoľko sú tieto nástroje neadresné, viažu sa s nimi pomerne nízke administratívne náklady v porovnaní s priamou finančnou podporou a znižujú náklady na inovácie (Hauptman et al., 2009). Corchuelo a Martínez-Ros (2010) však upozorňujú, že úspech daňovej politiky v oblasti výskumu a vývoja závisí od schopnosti vlády správne túto politiku nastaviť a na predpokladanom zisku podnikov. Preto je podľa nich kľúčové rozumieť daňovému systému a charakteristických črtám podnikov, ktoré ho využívajú.

Aj napriek tomu, že sa väčšina publikácií v súčasnosti zameriava na priamu podporu inovácií a výskumu a vývoja, v oblasti daňovej podpory bolo realizovaných niekoľko empirických štúdií. Guellec, van Pottelsberghe (2003) a Montmartin, Herrera (2005) na základe panelových regresných analýz skúmajúcich makroekonomické dáta preukázali, že daňové úľavy majú pozitívny vplyv na súkromné investície do výskumu a vývoja. Podľa Eichfeldera a Schneidera (2014) daňové stimuly v podobe možnosti dodatočného, alebo zrýchleného odpisovania významne ovplyvňujú objem podnikových investícií vo všeobecnosti. Medzi tieto investície patria aj podnikové investície do výskumu a vývoja. Tento efekt je najvýznamnejší najmä v prípade veľkých firiem a investícií do dlhodobého majetku. Pozitívny vplyv rôznych typov daňových stimulov na objem podnikových investícií do výskumu a vývoja potvrdzujú aj ďalšie štúdie (Lee, 2012; Lacová a Huňady, 2015). Czarnitzki et al. (2004) dospeli k záveru, že daňové úľavy pozitívne ovplyvnili rozhodnutie podniku vykonávať výskum a vývoj a taktiež mali pozitívny vplyv na počet vyprodukovaných inovácií a predaj inovovaných produktov. Ravšelj a Aristovnik (2018) taktiež preukázali, že daňové úľavy (v spojení so súkromnými investíciami do výskumu a vývoja) sú kľúčovým determinantom udržateľného rastu podnikov v prípade high-tech aj low-techn podnikov. Corchuelo a Martínez-Ros (2010) tvrdia, že daňové úľavy majú pozitívny vplyv na technologické úsilie, avšak tento vplyv sa javil byť významný iba pri veľkých podnikoch a pri podnikoch, ktoré patria do vysoko technologicky intenzívnych sektorov. Lacová a Huňady

(2015) skúmali v rámci krajín EÚ potenciálny efekt pravidiel na výpočet daňových základov ako aj samotných daňových sadzieb na podnikové investície do výskumu a vývoja. Kým vplyv daňového zaťaženia právnických osôb na podnikové inovácie bol nevýznamný, vplyv daňových stimulov bol zhodnotený ako pozitívny, Zistený efekt bol podobný v prípade stimulov, ktoré ovplyvňujú kalkuláciu daňového základu, ako aj v prípade stimulov zameraných na zníženie daňovej sadzby.

2. METODOLÓGIA A DÁTA

Príspevok sa zaoberá analýzou využívania daňových nástrojov verejnej podpory výskumu a vývoja v zahraničí a na Slovensku. Analýza príspevku možno rozdeliť na dve sekcie – prvá časť sa zameriava na komparáciu využívania daňových úľav vo vybraných krajinách EÚ; druhá sekcia skúma vývoj superodpočtu na výskum a vývoj na Slovensku.

Údajom o daňových úľavách na výskum a vývoj nie je venovaný priestor v mnohých databázach a kľúčových zdrojoch údajov v tejto oblasti je databáza OECD. Preto sú pri medzinárodnej komparácii využívané sekundárne dáta z databázy OECD týkajúcej sa daňových úľav na výskum a vývoj využívaných v krajinách OECD. OECD tieto údaje zverejňuje vo forme vládnych daňových úľav výdavkov na výskum a vývoj (GTARD – government tax relief for R&D expenditures). V príspevku sú tieto údaje využívané v podobe ich podielu na HDP krajiny z dôvodu odstránenia veľkostných rozdielov medzi krajinami. Príspevok sa zameriava na komparáciu 28 krajín EÚ, vrátane Veľkej Británie, vzhľadom na to, že najnovšie dostupné údaje pochádzajú z roku 2017, kedy Veľká Británia spadala pod EÚ. V databáze však pri niektorých krajinách v rôznych rokoch neboli údaje dostupné, čo vedie k tomu, že v analýze od určitých dát musíme abstrahovať.

Analýza týkajúca sa využívania odpočtu výdavkov na výskum a vývoj na Slovensku vychádza z dát Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky a zachytáva údaje od roku 2015, kedy bol odpočet zavedený, po rok 2018. Treba však podotknúť, že dáta za rok 2018 sú spracované podľa údajov Finančnej správy k 17.12.2019, čo znamená, že nemusia zahŕňať všetky údaje za rok 2018.

Na analýzu sekundárnych dát týkajúcich sa medzinárodnej komparácie ako aj využívania odpočtu výdavkov na výskum a vývoj na Slovensku je využitá deskriptívna štatistika a komparácia.

3. ANALÝZA VYUŽÍVANIA DAŇOVÝCH NÁSTROJOV PODPORY VÝSKUMU A VÝVOJA V ZAHRANIČÍ A NA SLOVENSKU

Aj napriek tomu, že krajiny EÚ vo veľkej miere preberajú mnoho prvkov svojej inovačnej politiky od EÚ, v oblasti daňovej podpory môžeme pozorovať výrazné rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Európska komisia (2017) uvádza, že aj napriek tomu, že je využívanie daňových nástrojov pomerne bežné, typy a nastavenie týchto nástrojov sa v krajinách EÚ líši. Najčastejšie využívaným daňovým nástrojom podpory výskumu a vývoja sú daňové úľavy, nasledované zvýšeným objemom a rýchlosťou odpisovania. Taktiež uvádza, že prevažná väčšina daňových úľav v tejto oblasti je založená na dani z príjmu právnických osôb, avšak niektoré krajiny využívajú aj dodatočné úľavy založené na príspevkoch sociálneho zabezpečenia alebo dani z príjmov fyzických osôb. Európska komisia (2017) na základe údajov z roku 2016 poskytuje prehľad nepriamych nástrojov verejnej podpory výskumu a vývoja využívaných v krajinách EÚ. Vzhľadom na rozsah príspevku v tabuľke 1 ilustrujeme počet krajín EÚ, ktoré dané typy nástrojov využívajú a skutočnosť, či je tento typ nástroja využívaný na Slovensku.

Tabuľka 1 Využívanie nepriamych nástrojov verejnej podpory výskumu a vývoja v krajinách EÚ a na Slovensku v roku 2016

Typ nástroja	Počet krajín EÚ využívajúcich nástroj	Nástroj využívaný na Slovensku
Typ stimulu:		
- daňová úľava	15	x
- zvýšené odpisy	15	✓
- zrýchlené odpisovanie	10	x
- odpočet výdavkov	24	✓
- patentový rámec	13	x
Typ dane:		
- daň z príjmov PO	24	✓
- daň z príjmov FO	6	x
- príspevky sociálneho zabezpečenia	7	x

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Európskej komisie, 2017, s. 8.

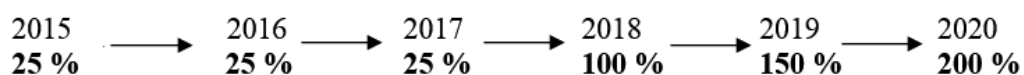
Pozn.: Tabuľka uvádza počet krajín využívajúcich dané nástroje z celkového počtu 28 krajín EÚ. ✓ - nástroj využívaný na Slovensku, x – nástroj nie je využívaný na Slovensku.

Podľa údajov Európskej komisie je najčastejšie využívaným fiškálnym nástrojom v krajinách EÚ odpočet výdavkov na výskum a vývoj, pričom viac ako polovica krajín taktiež využívala daňové úľavy a zvýšené odpisy v tejto

oblasti. Iba dve krajiny (Belgicko a Veľká Británia) využívali všetkých päť typov nástrojov. Čo sa týka typu dane, ku ktorej sa stimul vzťahuje, takmer všetky krajiny aplikujú nepriame nástroj na daň z príjmov právnických osôb, pričom stimuly týkajúce sa ostatných typov daní sú využívané striedmejšie.

Vzhľadom na to, že EÚ nemá priamu úlohu v stanovovaní daňových sadzieb členských krajín, nakoľko daň z príjmov právnických osôb na úrovni EÚ nie je harmonizovaná, si krajiny samé volia, aké nepriame nástroje budú využívať, akým spôsobom a v akej miere. Hlavne v dôsledku finančnej a ekonomickej krízy minulej dekády však krajiny EÚ vo všeobecnosti daňové úľavy na výskum a vývoj využívajú čoraz viac z dôvodu stimulácie podnikových investícií do výskumu a vývoja a následne aj podpory produktivity a ekonomického rastu. Odhady založené na údajoch OECD naznačujú, že na každé euro investované do podnikového výskumu a vývoja v EÚ, vynaloží členský štát daňovú úľavu v priemere 12 centov. V roku 2017 spomedzi členských krajín EÚ nevyužívali daňové úľavy na stimuláciu podnikového výskumu a vývoja iba tri krajiny a to Nemecko, Estónsko a Fínsko (Európska komisia, 2017).

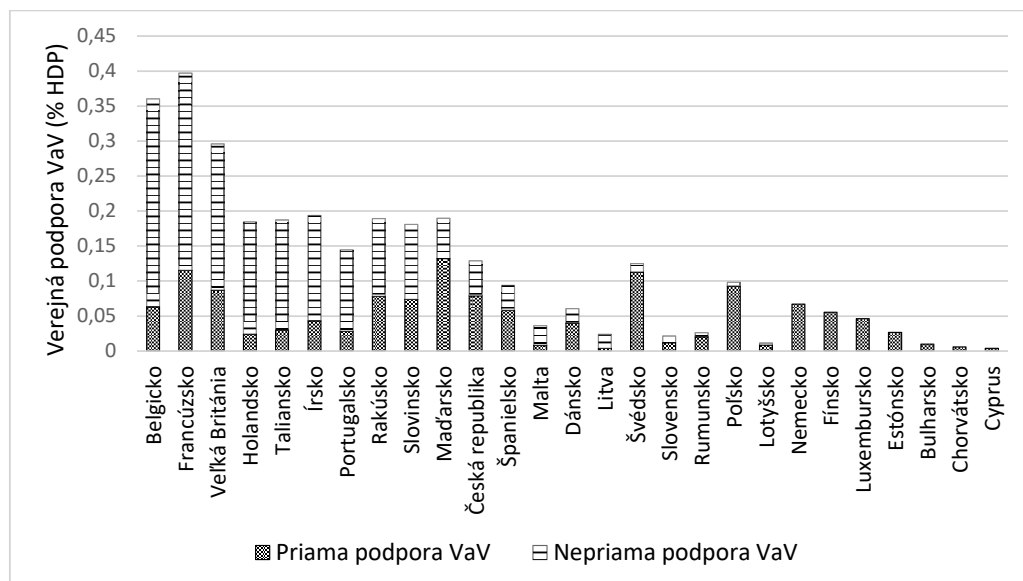
Kľúčový nepriamy nástroj verejnej podpory na Slovensku sa nazýva superodpočet na výskum a vývoj a bol zavedený novelou zákona o dani z príjmov 1. januára 2015. V roku 2015, kedy bol superodpočet zavedený, si mohli daňovníci, ktorí vynakladali náklady na výskum a vývoj, tieto náklady opätovne odpočítať od základu dane zníženého o odpočet daňovej straty vo výške 25 % výdavkov na výskum a vývoj za uplynulé zdaňovacie obdobie (Finančné riaditeľstvo SR, 2015). Tento podiel sa postupne zvyšoval (obrázok 1) a od 1. januára 2020 je superodpočet nákladov na výskum a vývoj až vo výške 200 % výdavkov na výskum a vývoj (Finančné riaditeľstvo SR, 2018).



Obrázok 1 Vývoj hodnôt superodpočtu na výskum a vývoj na Slovensku

Zdroj: vlastné spracovanie.

Graf 1 znázorňuje komparáciu využívania priamej a nepriamej verejnej podpory výskumu a vývoja v krajinách EÚ v roku 2017. Na prvý pohľad je možné pozorovať značné rozdiely v poskytovaní verejnej podpory v sledovaných krajinách. Kým niektoré krajiny (Francúzsko, Belgicko) dosahujú vysokú úroveň verejnej podpory v danej oblasti (objem celkovej podpory vyšší ako 0,35 % HDP), v mnohých krajinách nedosahuje podpora ani 0,05 % HDP.



Graf 1 Porovnanie priamej a nepriamej verejnej podpory inovácií, výskumu a vývoja (VaV) v krajinách EÚ za rok 2017

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD.

Z toho vyplýva, že výrazné rozdiely možno sledovať už v samotnom objeme verejnej podpory výskumu a vývoja v členských krajinách EÚ. Disparity sú však zjavné aj vo využívaných nástrojoch. Vo väčšine krajín môžeme vidieť prevahu využívania priamych nástrojov vo forme grantov a dotácií. Za zaujímavú však považujeme skutočnosť, že v krajinách s najvyššou úrovňou celkového objemu verejnej podpory dominujú daňové úľavy nad priamou podporou. To nás vedie k domnienke, že využívanie daňových úľav môže potenciálne viesť k podpore veľkého množstva podnikov a nepriameho poskytnutia vysokého objemu podpory.

Tabuľka 2 Vývoj daňových úľav na výskum a vývoj v krajinách EÚ za vybrané roky

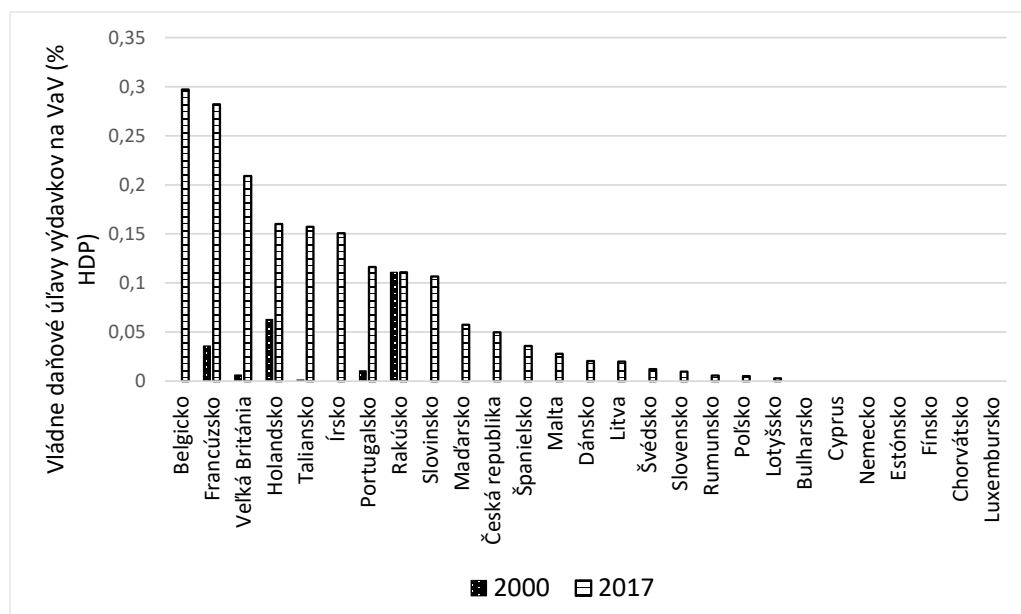
Ukazovateľ/rok	2000	2005	2010	2015	2017
Počet krajín s dostupnými údajmi	23	23	27	28	27
Počet krajín, ktoré využilo daňové úľavy	6	10	16	20	20
Priemerná hodnota daňových úľav/HDP*	0,0379	0,0494	0,0827	0,0984	0,0919

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD.

Pozn.: * priemerné hodnoty sú vypočítané z hodnôt krajín, ktoré v sledovanom období využili daňové úľavy (t. j. mali nenulové hodnoty)

Je zřejmé, že sa za posledné dve desaťročia situácia vo využívaní daňových úľav v oblasti inovácií, výskumu a vývoja, značne zmenila. Kým v roku 2000 využívalo daňové úľavy na výskum a vývoj iba 6 krajín EÚ, v roku 2017 tento počet vzrástol až

na 20 krajín. Za podstatné taktiež považujeme to, že sa v sledovaných rokoch zvýšil počet krajín, ktoré vykazujú údaje v danej oblasti a v rokoch 2015 a 2017 už boli údaje dostupné o takmer všetkých krajinách EÚ. To svedčí o tom, že je tejto oblasti venovaná čoraz väčšia pozornosť aj v oblasti hodnotenia a monitoringu. Rovnako môžeme pozorovať, že v krajinách, ktoré daňové úľavy využili, sa priemerná hodnota daňových úľav (ako % HDP) postupne zvýšili od roku 2000 z menej ako 0,04 % až na takmer 0,09 % v roku 2017. Z dôvodu bližšieho znázornenia situácie v jednotlivých krajinách v grafe 1 taktiež ilustrujeme stav daňových úľav na výskum a vývoj v roku 2000 a v roku 2017.



Graf 2 Výška daňových úľav (% HDP) v krajinách EÚ v rokoch 2000 a 2017

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD.

Pozn.: Graf nezachytáva údaje pre z dôvodu nedostupnosti dát v oboch sledovaných obdobiach. V roku 2000 boli dáta nedostupné pre Dánsko, Španielsko, Maďarsko a Maltu. Ostatné krajiny znázornené v grafe bez dát dosahovali nulovú hodnotu daňových úľav v sledovaných obdobiach.

Môžeme pozorovať, že krajiny, ktoré daňové úľavy využívali v oboch sledovaných obdobiach (Rakúsko, Francúzsko, Veľká Británia, Taliansko, Holandsko a Portugalsko) s výnimkou Rakúska (v ktorom bola hodnota využívaných daňových úľav v oboch obdobiach porovnateľná) zaznamenali výrazný nárast objemu využívaných daňových úľav. V prípade Talianska vzrástol objem daňových úľav v roku 2017 oproti roku 2000 až 200-násobne.

V prípade Slovenska bola hodnota využívaných daňových úľav až do roku 2014 nulová, pričom postupne začala rásť od roku 2015 z 0,003 % HDP na 0,01 % HDP v roku 2017. Tento vývoj korešponduje so skutočnosťou, že na Slovensku

neboli daňové úľavy v oblasti inovácií, výskumu a vývoja až do roku 2015, kedy bol zavedený tzv. superodpočet výdavkov na výskum a vývoj. Tabuľka 3 ilustruje vývoj využívania superodpočtu od jeho zavedenia v roku 2015.

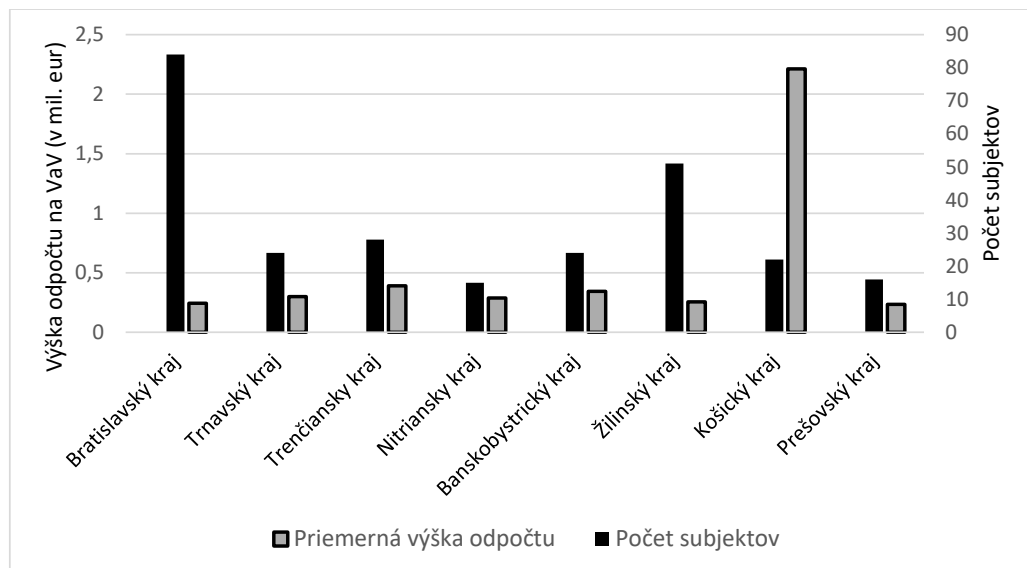
Tabuľka 3 Vývoj využívania odpočtu výdavkov na výskum a vývoj na Slovensku (v rokoch 2015 – 2018)

	2015	2016	2017	2018
Počet subjektov	83	112	163	264
Celkový objem (€)	9 217 010,78	16 484 764,10	40 118 666,20	121 005 769,31
Priemer. výška (€)	111 048,32	147 185,39	246 126,79	450 655,78

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Finančnej správy SR.

Pozn.: Dáta za rok 2018 sú spracované podľa údajov aktualizovaných Finančnou správou SR k 17.12.2019

Je zrejmé, že odpočet výdavkov na výskum a vývoj využíva od roku 2015 čoraz viac podnikov a každým rokom rastie objem uplatnených odpočtov, čo je v súlade s výsledkami OECD týkajúcimi sa využívania daňových úľav (graf 2). Počet subjektov, ktoré využili superodpočet sa medzi rokmi 2015 a 2018 viac ako strojnásobil a celkový objem využitého odpočtu vzrástol viac ako 13-násobne. Priemerná výška odpočítateľnej položky taktiež každým rokom narastá. Môžeme konštatovať, že odpočet výdavkov na výskum a vývoj využíva čoraz viac subjektov v čoraz vyššej hodnote. Za rok 2018 ilustrujeme aj bližší prehľad využívania superodpočtu v jednotlivých krajoch SR (graf 3).



Graf 3 Využívanie odpočtu výdavkov na výskum a vývoj v krajoch SR v roku 2018

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Finančnej správy SR.

Pozn.: Dáta sú spracované podľa údajov aktualizovaných Finančnou správou SR k 17.12.2019

Najvyšší počet subjektov, ktoré odpočet výdavkov na výskum a vývoj využili, bol v Bratislavskom kraji. Túto skutočnosť nepovažujeme za prekvapujúcu, keďže v tomto kraji sídli veľké množstvo korporácií a nadnárodných firiem, ktoré zavádzajú veľa inovácií a tým pádom investujú veľký objem peňažných prostriedkov do výskumu a vývoja. Najvyššia priemerná výška uplatneného odpočtu však bola zaznamenaná v Košickom kraji, kde bola priemerná hodnota vo výške viac ako 2 mil. eur. To bolo spôsobené hlavne využitím odpočtu na výskum a vývoj podnikom U.S. Steel Košice, s. r. o., ktorá si v roku 2018 uplatnila superodpočet vo výške takmer 45 mil. eur.

ZÁVER

V príspevku sme preskúmali využívanie nástrojov daňovej podpory podnikových inovácií vo vybraných krajinách. Môžeme povedať, že realizácia podnikových inovácií je vo výraznej miere ovplyvnená rozsahom výskumných a vývojových aktivít v podniku. Nepriama podpora inovácií, ktorú predstavujú najmä daňové nástroje je zameraná práve na podporu týchto činností. Viaceré štúdie potvrdzujú pozitívny vplyv tohto typu podpory na objem podnikových výdavkov do výskumu a vývoja (Lee, 2012; Eichfelder a Schneider, 2014; Lacová a Huňady, 2018) ako následne aj na intenzitu výskumnej a vývojovej aktivity a realizáciu podnikových inovácií (Czarnitzki et al., 2004).

Na základe našich výsledkov môžeme konštatovať, že rozsah priamej aj nepriamej podpory výskumu a vývoja v podnikoch je na Slovensku v rámci porovnávaných krajín relatívne nízky. Celkový objem podpory v pomere k HDP bol v skúmaných krajinách najvyšší vo Francúzsku, Belgicku a Veľkej Británii. Vo všetkých troch krajinách dominuje typ nepriamej verejnej podpory. V týchto krajinách je zároveň aj najvyššia miera daňových úľav na podnikové výdavky do výskumu a vývoja. Naopak priama podpora má výrazne vyššie zastúpenie vo všetkých štyroch krajinách Vyšehradskej štvorky (Slovensko, Česká republika, Maďarsko a Poľsko). Výška daňových úľav pre podnikové výdavky na výskum a vývoj je na Slovensku tiež relatívne nízka. Napriek tomu, je však objem daňových úľav pre výskum a vývoj oproti Slovensku nižší až v desiatich z 27 krajín zaradených do porovnania.

V dôsledku obmedzenej dostupnosti údajov sme v prípade medzinárodnej komparácie zvolili za kľúčové sledované obdobie rok 2017. Porovnávané údaje teda v prípade Slovenska nereflektujú aktuálne zmeny v oblasti tzv. superodpočtu dane z príjmov, ktorý je pre zdaňovacie obdobie v roku 2020 stanovený až vo výške 200%, kým v zohľadnenom roku 2017 to bolo len 25%. Môžeme očakávať, že tieto zmeny sa následne už prejavili alebo v budúcnosti sa prejavia v náraste objemu čerpania daňovej podpory na Slovensku.

Pozitívnym trendom na Slovensku je výrazné zvýšenie počtu podnikov využívajúcich uvedený nástroj superodpočtu výdavkov na výskum a vývoj. V období

medzi rokmi 2015 až 2018 výrazne vzrástol celkový objem tejto podpory a zvýšila aj jej priemerná výška na jeden podporený podnik. Kým počet podnikov využívajúcich daňovú podporu bol najvyšší v Bratislavskom kraji, priemerná výška uvedenej daňovej podpory bola najvyššia v Košickom kraji. Nitriansky a Prešovský v daných ukazovateľoch výraznejšie zaostávajú. Práve týchto krajoch by teda bolo vhodné podobnejšie preskúmať príčiny daného stavu a identifikovať prípadné prekážky čerpania daňovej podpory.

POĎAKOVANIE

Príspevok je publikovaný v rámci riešenia grantového projektu VEGA 1/0385/19 „Determinanty inovačnej výkonnosti podnikov na báze koncepcie Quaduple helix modelu.“

LITERATÚRA

1. CORCHUELO, M. B., MARTÍNEZ-ROS, E. 2010. Who benefits from R&D tax policy? In Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa, roč. 13, 2010, č. 45, s. 145-170.
2. CZARNITZKI, D., HANEL, P., ROSA, J. 2011. Evaluating the impact of R&D tax credits on innovation: A microeconomic study on Canadian firms. In Research Policy, roč. 20, 2011, č. 2, s. 217-229.
3. EDQUIST, CH., BORRÁS, S. 2013. The Choice of Innovation Policy Instruments. In Technological Forecasting and Social Change, 2013, č. 4, s. 1-33.
4. EICHFELDER, S., SCHNEIDER, K. 2014. Tax incentives and business investment: evidence from German bonus depreciation. [Online] CESifo Working Paper Series No. 4805. <cit.24.7.12020> Dostupné na internete: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2457846>.
5. EURÓPSKA KOMISIA. 2017. R&D tax incentives. How to make them most effective? Európska komisia, 2017. 17 s. ISBN 978-92-79-70812-1.
6. FINANČNÉ RIADITEĽSTVO SR. 2015. Superodpočet – novinka v zákone o dani z príjmov. [online]. Tlačová správa Finančného riaditeľstva SR, 2015. [cit. 2020-05-13]. Dostupné na internete: <https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Pre_media/Tlacove_spravy/Rok_2015/2015.01.08_TS_Superodpocet.pdf>
7. FINANČNÉ RIADITEĽSTVO SR. 2018. Odpočet výdavkov na výskum a vývoj. [online]. Finančné riaditeľstvo SR, 2018. [cit. 2020-05-13]. Dostupné na internete: <<https://podpora.financnasprava.sk/765890-Odpo/C4%8Det-v%C3%BDdavkov-na-v%C3%BDskum-a-v%C3%BDvoj>>
8. FRANK, K., KOZOVSKÝ, D., PRČOVÁ, S. 2007. Podpora vedy, výskumu a inovácií vybranými nástrojmi hospodárskej politiky v malej otvorenej ekonomike.

- In Teoretické a praktické aspekty verejných financií. Praha : XII. Medzinárodná vedecká konferencia Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1188-7.
9. GUELLEC, C., VAN POTTELSBERGHE, B. 2000. The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D. OECD Science, Technology and Industry Working papers, roč. 4, 2000.
 10. HALL, B., VAN REENEN, J. 2000. How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. Research policy, roč. 29, č. 4-5, s. 449-469.
 11. HAUPTMAN, L. et al. 2009. Fiscal Measures for Research, Development and Innovation: Cases of Slovenia, Slovakia and Belarus. In Ekonomický časopis, roč. 57, 2009, č. 3, s. 263-277.
 12. JAUMOTTE, F., PAIN, N. 2005. An Overview of Public Policies to Support Innovation. In OECD Economics Department Working papers, 2005, č. 456.
 13. JOHANSSON, B., KARLSSON, CH., BACKMAN, M. 2007. Innovation Policy Instruments. CESIS Electronic Working Paper Series, Paper No. 105. 32 p.
 14. LACOVÁ, Ž., HUŇADY, J. 2018. The Consequences of Tax Base Rules on Enterprise Innovation in the European Union. In Dias, A., Salmelin, B., Pereira, D., Dias, M.S. (eds.) Modeling Innovation Sustainability and Technologies, s. 19-31. Cham: Springer International Publishing. ISBN 978-3-319-67100-0.
 15. LEE, S. 2012. Financial determinants of corporate R&D investment in Korea. In Asian Economic Journal, roč. 26, č. 2, ISSN 1467-8381, s. 119-135.
 16. MONTMARTIN, B., HERRERA, M. 2015. Internal and external effects of R&D subsidies and fiscal incentives: Empirical evidence using spatial dynamic panel models. In Research Policy, roč. 44, 2015, s. 1065-1079.
 17. PETRIN, T. 2018. A literature review on the impact and effectiveness of government support for R&D and innovation. [online]. 2018. Faculty of Economics, University of Ljubljana Working Paper. [cit. 2019-08-03]. Dostupné na internete : <http://www.isigrowth.eu/wp-content/uploads/2018/02/working_paper_2018_05.pdf>
 18. RAVŠELJ, D., ARISTOVNIK, A. 2018. The Impact of Private Research and Development Expenditures and Tax Incentives on Sustainable Corporate Growth in Selected OECD Countries. In Sustainability, roč. 10, 2018, č. 7.
 19. ŠIPIKAL, M., PISÁR, P. 2017. Regionálna a sektorová dimenzia podpory inovácií zo zdrojov Európskej únie. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM. Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta, 2017. 118 s. ISBN 978-80-225-4460-3.
 20. VENTURINI, F., STERLACCHINI, A. 2018. R&D tax incentives in EU countries: Does the impact vary with firm size? In Small Business Economics, roč. 53, 2018, č. 3, s. 687-708.
 21. VOKOUN, J. 2017. Financovanie výskumu a vývoja v medzinárodnom porovnaní. Zborník 11. medzinárodnej vedeckej konferencie „Hospodárska a menová politika v kontexte súčasného vývoja európskych integračných procesov“, 2017. ISBN 978-80-557-1355-7.

KONTRAHOVANIE SLUŽIEB VO VEREJNOM SEKTORE A JEHO RIADENIE - SKÚSENOSTI Z ČESKEJ REPUBLIKY

CONTRACTING OUT SERVICES IN THE PUBLIC SECTOR AND ITS MANAGEMENT - EXPERIENCE FROM THE CZECH REPUBLIC

BEÁTA MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ

prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD.,
Ekonomicko-správní fakulta MU, Lipová 41/A,
602 00 Brno-Pisárky, Česká republika
e-mail: Beata.Mikusova.Merickova@econ.muni.cz

NIKOLETA JAKUŠ MUTHOVÁ

Ing. Nikoleta Jakuš Muthová, PhD., Ekonomická fakulta UMB,
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovenská republika,
e-mail: nikoleta.jakusmuthova@umb.sk

Abstract

From the theoretical point of view, contracting out services in the public sector should convey efficiency gains. However, the practice results do not confirm the aforementioned assumption. Finding the reasons for this failure is problematic since most local and foreign studies focus on the problem of comparing the cost-effectiveness of internalization and contracting out services, perceived simply from the perspective of the principal-agent theory. The indicated perception of the problem is limited to solving the issue of “make or buy” - i.e. whether to provide the service with its own capacities or to contract it. The up-to-date world economic theory and practice should no longer address the question whether to contract public sector services, but how to manage the contracting process with the gradual change of competitive relationship between principal and agent (contracting authority and supplier) to a partnership. The aim of this study is to develop contracting theory by analysis of several years experience with contracting out and its management in Czech public sector.

Key words: Contracting out, Public sector, Contract management, Czech republic.

JEL Classification: H44, H72

ÚVOD

Štúdia svojim zameraním reaguje na problematiku externalizácie produkcie služieb vo verejnom sektore. Keďže externalizácia produkcie služieb vo verejnom sektore sa realizuje na základe zmluvného vzťahu – kontraktu medzi verejnou inštitúciou a externým subjektom, v literatúre sa spája s pojmom kontrahovanie služieb vo verejnom sektore (Cooper, 2003; Macneil, 1978). V súčasnosti, pokiaľ ide o kontrahovanie služieb vo verejnom sektore, už svetová ekonomická teória nerieši otázku, či kontrahovať, ale ako proces kontrahovania riadiť. Najst' odpoveď na túto otázku, aj napriek množstvu vedeckých štúdií tejto problematiky, je ťažké. Dôvodom je skutočnosť, že väčšina zahraničných štúdií sa sústreďuje na problém porovnania nákladovej efektívnosti internalizácie a kontrahovania služieb zjednodušene vnímaný z perspektívy teórie principal - agent (Brudney, et al., 2005; Greene, 2002; Hodge, 2000). Rovnako je to so skúmaním danej problematiky v podmienkach Slovenskej republiky (Beblavý et al., 2006; 2007; Meričková et al., 2010; Meričková et al., 2007; Nemeč et al., 2020; Nemeč et al., 2005), či v podmienkach susednej Českej republiky (Ochrana et al., 2008; Páleniková, 2012; Pavel, 2006; Rousek et al., 2009; Soukopová et al. 2017).

Toto zjednodušené vnímanie problému kontrahovania služieb vo verejnom sektore je obmedzené na riešenie otázky „make or buy“ nedáva odpoveď na otázku: Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore neprináša zvýšenie efektívnosti? Vyriešiť otázku kontroverzných dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania je možné posunom predmetu skúmania problému z roviny skúmania nákladovej efektívnosti kontrahovania do roviny efektívnosti riadenia procesu kontrahovania.

Cieľom štúdie je posun poznania problému kontrahovania služieb vo verejnom sektore prostredníctvom analýzy niekoľkoročných skúseností s kontrahovaním vo verejnom sektore a jeho riadením v podmienkach ČR.

Spracovanie teoretických východísk metódu obsahovej a kauzálnej analýzy poznatkov získaných sekundárnym zberom informácií a historickej chronológie vývoja v skúmanej problematike, metódou abstrakcie, aproximácie v teoretickej analýze poznatkov odpovedá na otázku kedy a prečo by malo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore priniesť zvýšenie efektívnosti.

Aplikačná časť štúdie postavená na metóde analýzy údajov získaným primárnym zberom dát odpovedá na viacero výskumných otázok. Prvou je rast rozsahu kontrahovania, druhou jeho prínos k efektívnosti zabezpečovania služieb v podmienkach ČR. Štandardne uplatňovaných postupom hodnotenia efektívnosti kontrahovania medzinárodnými štúdiami je porovnanie nákladovosti kontrahovania a internalizácie služieb. Tento postup považujeme za obmedzený vzhľadom na to,

náklady zabezpečovania služieb z objektívnych príčin nie je možné kalkulovať (evidencia komplexných nákladov činností vo verejnom sektore je síce formálne daná, ale reálne neexistuje) a teda je možné pracovať len s ukazovateľom výdavkov na zabezpečovanie služieb. Táto skutočnosť je motívom pre zdokonalenie metodiky hodnotenia efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore a to zohľadnením ďalšieho ukazovateľa nákladovej efektívnosti - výdavkov na výkonový ukazovateľ a zohľadnením kvality služieb hodnotenej mierou spokojnosti spotrebiteľov služieb. Toto komplexnejšie hodnotenie dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore možno považovať v domácom kontexte poznania problematiky za jedinečné. Sledovanie inputových ukazovateľov (výdavkov na kontrahovanie služieb) a outputových ukazovateľov (kvality kontrahovaných služieb) umožňuje ďalšie zdokonalenie metodiky hodnotenia efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore prostredníctvom využitia multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti metódou najlepších hodnôt kritérií (inputových a outputových ukazovateľov), ktorej aplikácia v danej oblasti je inovatívnou v medzinárodnom kontexte. Ďalšou otázkou, ktorá bude predmetom aplikačnej časti výskumu, je otázka kvality procesu kontrahovania služieb vo verejnom sektore, ktorú hodnotíme podľa vlastnej, nami vytvorenej metodiky.

V záverečnej časti výskumu je aplikovaná metóda čiastočnej indukcie pre overenie platnosti stanovených výskumných predpokladov a metóda syntézy a dedukcie pri identifikácii hlavných problémov procesu riadenia kontrahovania.

1. TEORETICKÝ RÁMEC KONTRAHOVANIA SLUŽIEB VO VEREJNOM SEKTORE

V celosvetovom rozmere je problém kontrahovania služieb vo verejnom sektore predmetom záujmu odbornej i laickej verejnosti už tri desaťročia (Kettl, 1993) aj preto, že každoročne vláda každej krajiny vynaloží nemalú časť verejných prostriedkov na financovanie kontrahovaných služieb a význam kontrahovania neustále rastie (Kettl, 1993; Brudney, et al., 2005).

Konvenčné vnímanie problému kontrahovania, outsourcovania činností spojených s výkonom funkcií štátu v ekonomike, ovplyvnené teóriou principal - agent, teóriou konkurenčného trhu a režimom štandardných postupov obstarávania, vidí kontrakt ako určitú dohodu medzi dvoma subjektmi s rozdielnymi záujmami – principálom a agentom.

Principál (v našom ponímaní zložka verejnej správy, ktorá má legislatívne vymedzenú povinnosť danú službu zabezpečiť - nazvime ho tiež poskytovateľ služby, ktorý nesie politickú zodpovednosť za rozhodnutie – z akých zdrojov

bude služba financovaná¹ a aká forma produkcie služby bude zvolená² a agent (konkrétny producent služby³) sledujú svoje vlastné ciele, ktoré nemusia (a väčšinou ani nie sú) v súlade (DeHoog, 1990; Macneil, 1974, 1978). Nesúlad cieľov principála (poskytovateľa/obstarávateľa služby) a agenta (producenta/dodávateľa služby) je príčinou dvoch základných problémov spojených s kontrahovaním - 1) morálneho hazardu alebo problému skrytej činnosti a 2) nesprávneho výberu alebo problému skrytých informácií (Kettl, 1993; Pratt, Zeckhauser, 1986)

Morálny hazard vzniká, ak činnosť dodávateľa nie je dostatočne monitorovaná a kontrolovaná, čo sa prejavuje v rozsahu a kvalite zabezpečovanej služby alebo iným správaním externého dodávateľa, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Tento problém by malo vyriešiť dodržiavanie definovaných princípov verejného obstarávania a priebežná kontrola produkcie služby (zmluvného dodávateľa) zo strany verejnej inštitúcie (obstarávateľa).

Problém nesprávneho výberu alebo skrytých informácií by sme mohli označiť aj ako informačná asymetria. Špecializovaný dodávateľ služby disponuje informáciami (väčšinou odborného charakteru), ktoré nemá verejná inštitúcia k dispozícii a ich využitím ju môže ovplyvniť v jej rozhodovaní o výbere dodávateľa. Napríklad verejná inštitúcia má záujem vybrať z potenciálnych dodávateľov toho, ktorý najviac vyhovuje požiadavkám kladeným na efektívnosť a kvalitu produkcie služby, nemá ale potrebné informácie, aby uchádzača dokázala hodnotiť ex ante. Tento problém uvádza Bailey (1999, s. 290 – 292) ako jedno z rizík spojených so zmluvným zabezpečením verejných služieb: externí producenti služby, ktorí sa uchádzajú o verejnú zákazku v podobe poskytovania služby, môžu zámerne podhodnotiť pri kalkulácii ceny za službu reálne náklady jej produkcie, čo v prípade získania zákazky vedie k problémom so zabezpečením služby v potrebnom rozsahu a kvalite.

Prínos kontrahovania je viacerými autormi vymedzený ako rozdiel medzi nákladmi internalizácie a kontrahovania služby, ako rozdiel medzi kvalitou internalizovanej a kontrahovanej služby (Engelbeck, 2004; Shetterly, 1998).

¹ verejné vs. súkromné zdroje

² interná vs. externá

³ Môže ísť o súkromnú, neziskovú, alebo verejnú organizáciu, na ktorej riadenie nemá principal priamy vplyv. Zámerne hovoríme o vplyve na riadenie, pretože často krát obchodným spoločnostiam s majoritným podielom principála na ich vlastníctve bolo automaticky zverené poskytovanie určitej verejnej služby mimo režimu verejného obstarávania s tým, že ide o internalizáciu, už spomínaný „in-house“ spôsob zabezpečovania služby. Z nášho pohľadu ide v takýchto prípadoch o porušenie minimálne morálky. Vzhľadom na to, že skutočné nákladové účtovníctvo podľa nákladových stredísk verejné organizácie v SR neuplatňujú, najmä v prípade, že sa služba zabezpečuje interne, vykazované výdavky na službu sú podstatne nižšie ako reálne náklady a obsahujú len vybrané priame nákladové položky, nemožno teda hovoriť o porovnaní nákladov internalizácie a outsourcingu služby.

Z nášho pohľadu je to zjednodušené vnímanie a preto budeme za prínos kontrahovania považovať rozdiel medzi efektívnosťou kontrahovania a internalizácie služby vo verejnom sektore.

Pri hodnotení efektívnosti služieb vo verejnom sektore je potrebné zvážiť množstvo kritérií, ktoré sú vyjadrené prostredníctvom rôznych merných jednotiek (ide napr. o hodnotové, naturálne, fyzikálne, kapacitné, relatívne, abstrakčné, štatistické ukazovatele). Neodporúča sa parciálne hodnotenie založené na dominantných kritériách, ani zlučovanie príbuzných kritérií pre uľahčenie hodnotenia, dôvodom je zníženie objektívnosti, transparentnosti a komplexnosti hodnotenia. Je potrebné komplexné multikriteriálne hodnotenie vychádzajúce z analýzy rôznorodých kritérií, ktoré umožňuje výstižnejšie vyjadrenie miery naplnenia verejnoprospešných cieľov a nevyžaduje redukciu neekonomických ukazovateľov na ukazovatele ekonomické. (Vlček, 2004, s 73).

Podľa viacerých autorov (Fiala, Jablonský, Mañas, 1994; Lysá, 2002; Murtag, Heck, 1987; Vlček, 2004) praktické prístupy v prípade multikriteriálneho hodnotenia zväčša vychádzajú z vyhodnocovania preferenčných relácií medzi jednotlivými dvojicami alternatív, poskytujú len čiastkové hodnotenie a sú charakteristické značnou mierou ovplyvniteľnosti výsledkov hodnotiacim subjektom. Z toho dôvodu je potrebné hľadať možnosti, ako procesy hodnotenia exaktnejšie formalizovať. Túto požiadavku spĺňajú dva prístupy hodnotového inžinierstva, ide o metódu najlepších hodnôt kritérií a diskriminačnú analýzu.

My pri hodnotení kontrahovania vybraných služieb vo verejnom sektore v sledovaných organizáciách uplatníme metódu najlepších hodnôt kritérií, za ktoré budeme vychádzať z prác spomínaných autorov (Engelbeck, 2004; Shetterly, 1998) považovať výdavky⁴ na zabezpečovanie služby a kvalitu služby hodnotené prostredníctvom spokojnosti spotrebiteľov.

Výsledok, či prínos kontrahovania závisí od toho, do akej miery sa podarí vznik eliminovať rizík spojených s kontrahovaním spomínaných v rámci teórie agent principal. V tomto zmysle uvádzajú viacerí autori faktory, či determinanty prínosu kontrahovania spojené s kvalitou riadenia procesu kontrahovania: miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky⁵ (Kettl, 1993; Greene, 2002; Hodge, 2000), ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku (Marlin, 1984; Romzek, Johnston, 2002), jasne definovaný predmet obstarávania (Marlin, 1984), rozsah a intenzita monitorovania externej produkcie (Marlin, 1984; Lavery, 1999; Brown a Potoski, 2003; Hefetz a Warner, 2004), sankcie pri nedodržaní zmluvných

⁴ Vzhľadom na to, že skutočné nákladové účtovníctvo podľa nákladových stredísk verejné organizácie v SR neuplatňujú, najmä v prípade, že sa služba zabezpečuje interne, vykazované výdavky na službu sú podstatne nižšie ako reálne náklady a obsahujú len vybrané priame nákladové položky, nemožno teda hovoriť o porovnaní nákladov internalizácie a outsourcovania služby.

⁵ Zjednodušene ju môžeme hodnotiť podľa využitého postupu verejného obstarania.

podmienok (DeHoog, 1990; Macneil, 1974, 1978), znalosti a skúsenosti obstarávateľa v oblasti zmluvného manažmentu (DeHoog, 1990; Romzek a Johnston, 2002), odborné znalosti obstarávateľa o technických parametroch obstarávanej služby (Kettl, 1993).

Okrem konvenčného vnímania kontrahovania z pohľadu teórie principal - agent, kde vzťah medzi poskytovateľom, obstarávateľom služby a producentom, dodávateľom služby je chápaný ako riadiaci, či kontrolný (vzhľadom na rozdielnosť cieľov zúčastnených strán a ich snahu ich presadiť) v odbornej literatúre (DeHoog, 1990; Smith, 1996) nájdeme aj novší pohľad, ktorý vníma tento vzťah ako partnerský založený na flexibilnej spolupráci. V tomto ponímaní ako determinanty prínosu kontrahovania vystupujú iné faktory: frekvencia komunikácie medzi poskytovateľom a producentom služby (DeHoog, 1990), spoločné riešenie problémov (Cooper, 2003), vzájomné dôvera, zdieľané hodnoty, odklon od sankcií k vyjednávaniu (Macneil, 1978, 1974).

2. ANALÝZA ROZSAHU, EFEKTÍVNOSTI KONTRAHOVANIA SLUŽIEB VO VEREJNOM SEKTORE A JEJ DETERMINANTOV

Kontrahovanie verejných služieb je jednou z najčastejšie uplatňovaných alternatívnych prístupov k poskytovaniu služieb vo verejnom sektore, ktorá by teoreticky mala prispieť k zvýšeniu efektívnosti vo verejnom sektore. Vývoj kontrahovania verejných služieb v Českej republike popisujú výsledky viacerých vlastných a prevzatých výskumov. Údaje získané primárnym aj sekundárnym zberom dát v rozmedzí rokov 2001 až 2019 sa vzťahujú k zabezpečeniu miestnych verejných služieb (zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu (TKO), údržba miestnych komunikácií, údržba verejnej zelene, údržba verejného osvetlenia, cintorínske služby) a pomocných služieb vo verejných organizáciách (upratovanie, správa a údržba budov, stravovanie a doprava zamestnancov, správa IT, bezpečnostné služby).

Tabuľka 1 popisuje výskumné vzorky municipalít a verejných organizácií poskytujúcich verejnú službu, kde výskum prebiehal.

Tabuľka 1 Výskum kontrahovania služieb vo verejnom sektore v podmienkach ČR

Obdobie realizácie vlastného primárneho výskumu	Výskumná vzorka	
	Kontrahovanie miestnych verejných služieb	Kontrahovanie pomocných služieb v organizáciách verejných služieb
2000	53 obcí rôznych veľkostných skupín	
2001		19 organizácií poskytujúcich verejné služby
2005 /TIS	100 obcí rôznych veľkostných skupín	
2007	900 obcí rôznych veľkostných skupín	
2009		162 mestských a obecných úradov
2010	673 obcí rôznych veľkostných skupín	
2011		98 organizácií poskytujúcich verejné služby
2012		42 organizácií poskytujúcich verejné služby
2014a	102 obcí rôznych veľkostných skupín	102 mestských a obecných úradov
2014b	1300 obcí rôznych veľkostných skupín	
2015a	675 obcí rôznych veľkostných skupín	
2015b	1962 obcí rôznych veľkostných skupín	
2018	90 obcí rôznych veľkostných skupín	
2019	90 obcí rôznych veľkostných skupín	

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, J., 2006; Páleníková, M., 2012, Soukopová a kol., 2017, Soukopová a Klimovský, 2016.

2.1 Miera kontrahovania miestnych verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách

Prvou otázkou, na ktorú sa výskum zameriava je porovnanie rozsahu kontrahovania s ostatnými internými formami zabezpečovania služieb, resp. miera kontrahovania miestnych verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách a dynamika jej vývoja. Výsledky uvádza tabuľka 2 a 3.

Tabuľka 2 Miera kontrahovania miestnych verejných služieb a dynamika jej vývoja (v %)

Služba	2000	2005	2007	2010	2014a	2014b	2015a	2015b	2018	2019
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	71	80	65	83	91	65	79	96	95	95
Cintorínske služby	42	26	60	x	47	x	x	x	x	x
Údržba verejnej zelene	45	24	49	x	22	x	x	x	x	x
Údržba miestnych komunikácií	31	38	55	x	52	x	x	x	x	x
Údržba verejného osvetlenia	23	60	56	x	49	x	x	x	x	x

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006; Soukopová a kol., 2017, Soukopová a Klimovský, 2016.

Tabuľka 3 Miera kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách, mestských a obecných úradoch a dynamika jej vývoja (v %)

Služba	2001	2009	2011	2012	2014a
Upratovanie	33	7	37	24	23
Stravovanie	52	31	42	35	84
Oprava a údržba budov	40	11	9	20	35
Správa informačných technológií.	49	38	63	44	58
Bezpečnostné služby	31	26	68	36	75
Doprava	x	18	20	46	86

Zdroj: Vlastný primárny výskum, Páleníková, 2012.

Uvedené údaje dokumentujú nárast kontrahovania väčšiny sledovaných miestnych verejných služieb a takmer u všetkých pomocných služieb vo verejných organizáciách poskytujúcich verejné služby, mestských a obecných úradoch. Táto alternatívna forma zabezpečovania služieb vo verejnom sektore sa stala u služby zberu a odvozu TKO v posledných rokoch dominantnou. Pomerne často sa kontrahujú aj služby údržby miestnych komunikácií a verejného osvetlenia a cintorínske služby (v porovnaní so SR, kde sú cintorínske služby kontrahované najmenšou mierou, v ČR rozsah kontrahovania u týchto služieb rastie). Nesporným dôvodom sú obmedzené personálne a kapitálové kapacity samospráv, ktoré neumožňujú samosprávam pružne reagovať na narastajúce požiadavky občanov na rozsah a kvalitu týchto verejných služieb. Riešením problému je využitie kapacít súkromného sektora a prechod z interného spôsobu zabezpečovania služby na externý – kontrahovanie verejných služieb. U pomocných služieb vo verejných organizáciách poskytujúcich verejné služby sú najčastejšie kontrahované služby stravovania a dopravy zamestnancov, bezpečnostné služby a služby správa IT. Opäť platí, že ide o služby, ktorých interné poskytovanie by predstavovalo zvýšené nároky na kapitálové, alebo personálne kapacity verejných organizácií.

Naopak u niektorých služieb dominuje stále interný spôsob zabezpečovania (údržba verejnej zelene z pomedzi miestnych verejných služieb, upratovanie, údržba a správa budov z pomedzi pomocných služieb vo verejných organizáciách). Na otázku zo strany samospráv, či verejných organizácií „make or buy“, teda produkovať, alebo kúpiť službu, nie je jednoznačná odpoveď. Vystávajú ďalšie otázky spojené s kontrahovaním služieb vo verejnom sektore – či kontrahovanie prináša zvýšenie efektívnosti, ak áno, za akých podmienok.

Na tieto otázky sa sústredila ďalšia časť výskumu.

2.2. Vplyv kontrahovania na efektívnosť kontrahovania služieb vo verejnom sektore

V analýze sa zameriame (s ohľadom na dostupné údaje) na dopad kontrahovania na efektívnosť zabezpečovania služieb. Dopady kontrahovania služieb vo verejnom sektore na efektívnosť ich zabezpečovania sú štandardne hodnotené jednoduchým porovnaním nákladov internalizácie s nákladmi kontrahovania služieb. Problémom je komplexnosť zachytenia ukazovateľa nákladov zabezpečovania služieb, tú nemožno vzhľadom k dostupným údajom zaručiť ani pri sledovaní nákladov internalizácie (neexistencia nákladových stredísk v prvých rokoch výskumu, ich formálne fungovanie v ďalších rokoch výskumu) ani pri sledovaní nákladov kontrahovania (obce a verejné organizácie nesledujú transakčné náklady spojené s verejným obstarávaním, či následným monitorovaním externej produkcie). Reálne sme teda porovnávali výdavky z rozpočtov obcí, verejných organizácií na internalizáciu služieb s výdavkami na kontrahovanie služieb pripadajúce na jedného občana, zamestnanca. Výsledky uvádza tabuľka 3. Hodnoty predstavujú percentuálne vyjadrenie sledovaného ukazovateľa pri kontrahovaní služieb, pričom hodnota ukazovateľa pri internalizácii služieb predstavuje 100 %.

Tabuľka 4 Nákladová efektívnosť kontrahovania miestnych verejných služieb v podmienkach ČR v % (výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného občana)

Služba	2000	2005	2007	2009	2010	2014a	2014b	2015a	2018	2019
Zber a odvoz tuhého komunálneho odpadu	76	137	136	113	115	116	125	158	144	116
Cintorínske služby	x	95	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba verejnej zelene	x	86	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba miestnych komunikácií	x	142	x	x	x	x	x	x	x	x
Údržba verejného osvetlenia	x	118	x	x	x	x	x	x	x	x

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006; Soukopová a kol., 2017, Soukopová a Klimovský, 2016

Tabuľka 5 Nákladová efektívnosť kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách, mestských a obecných úradoch v ČR v % (výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca)

Služba	2010	2011	2012
Upratovanie	104	80	107
Stravovanie	94	114	107
Oprava a údržba budov	97	90	117
Správa informačných technológií.	117	99	236
Bezpečnostné služby	105	51	44
Doprava	128	142	226

Zdroj: Vlastný primárny výskum

Výsledky vyznievajú kontroverzne, v niektorých prípadoch je kontrahovanie lacnejšou formou zabezpečovania služieb, niekde naopak výdavky naň výrazne prekračujú výdavky na internalizáciu služieb. Kontrahovanie je v priemere drahšie ako internalizácia o 15 až 30%. Čiastočne to môže byť spôsobené aj tým, že pri internalizácii nie sú vyčíslené reálne náklady na zabezpečovanie služby, len výdavky z rozpočtu z dôvodu nefunkčnosti nákladových stredísk.

Táto skutočnosť bola motívom pre zdokonalenie metodiky hodnotenia dopadov kontrahovania služieb vo verejnom sektore na ich efektívnosť a to zohľadnením ďalšieho ukazovateľa nákladovej efektívnosti - výdavkov na výkonový ukazovateľ. Sledovanie výkonových ukazovateľov a výdavkov pripadajúcich na tieto ukazovatele predstavuje v hodnotení nákladovej efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore inovatívny prvok v metodike výskumu. V podmienkach ČR sme takto orientovaný výskum realizovali v r. 2011 u 42 mestských a obecných úradoch, kde sme sledovali zabezpečovanie pomocných služieb. Zvolené výkonové ukazovatele pomocných služieb popisuje tabuľka 6.

Tabuľka 6 Výkonové ukazovatele miestnych verejných a pomocných služieb

Pomocné služby	Výkonový ukazovateľ
upratovanie	m ²
stravovanie zamestnancov	počet stravníkov – zamestnancov
údržba a správa budov	priemerný počet servisných zásahov ročne
správa informačných technológií	priemerný počet servisných zásahov v rámci správy IT ročne
doprava	priemerný počet najazdených km ročne
bezpečnostné služby	m ² stráženej plochy

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Sledovanie inputových ukazovateľov (výdavkov kontrahovania) a outputových ukazovateľov (kvality) nám postupne umožnilo znovu inovovať metodiku výskumu a odlíšiť ju od pomerne zjednodušenej metodiky zahraničných štúdií.

Na hodnotenie efektívnosti kontrahovania služieb vo verejnom sektore sme využili metódu multikritériálneho hodnotenia - metódu najlepších hodnôt kritérií.

Metóda najlepších hodnôt kritérií je jednoducho aplikovateľná na podmienky hodnotenia služieb verejného sektora a je typickým algoritmom vážených súčtov. Prostredníctvom vyhodnotenia stanovených kritérií môžeme určiť najefektívnejšiu alternatívu zabezpečovania konkrétnej formy služby spomedzi všetkých sledovaných a taktiež zistíme poradie jednotlivých alternatív podľa miery efektívnosti. Vypovedacia schopnosť hodnotiaceho procesu závisí predovšetkým od vhodnosti a rozsahu súboru zvolených kritérií hodnotenia a spôsobu ich kvantifikácie prostredníctvom jednotlivých ukazovateľov. V rámci nášho výskumu sme si zvolili tri kritériá. Prvým kritériom sú výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca (ukazovateľ A), druhým kritériom sú výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ (ukazovateľ B) a tretím kritériom je kvalita služieb hodnotená na základe spokojnosti zamestnancov ako spotrebiteľov služby (ukazovateľ C). Výsledky uvádza tabuľka 7.

Tabuľka 7 Základná hodnotiacia matica multikritériálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania pomocných služieb vo vybraných verejných organizáciách ČR, 2011

Organizácie verejného sektora			Kultúra		Sociálne služby		Vzdelávanie	
Služba	Kritériá	Varianty	I	K	I	K	I	K
Upratovanie		A	8428,59	8250,47	17481,07	12445,77	11169,96	520,66
		B	202,18	242,79	430,28	342,54	135,54	643,12
		C	65,17	77	78,6	79,93	66,41	65,5
Stravovanie zamestnancov		A	5097,55	3798,21	1167,65	2800	3560,77	4600,85
		B	5097,55	3798,21	1167,65	2800	3560,77	4600,85
		C	78	67,26	79,08	54	72,53	61,65
Správa a údržba budov		A	7946,13	(-)	10305,3	(-)	10116,83	8473,03
		B	3557,4	(-)	2130,51	(-)	1827,06	2853,51
		C	70,5	(-)	74,83	(-)	58,99	63,88
Správa informačných technológií		A	2038,46	3520,09	2382,87	1144,85	2197,38	1864,87
		B	2894,74	913,14	900	819,27	1495,68	417,86
		C	82,5	81,88	78	72,45	59,29	60,33
Doprava		A	3772,15	1484,85	1429,13	(-)	3408,73	1428,57
		B	6,89	4,49	14,39	(-)	11,44	10,92
		C	84,33	86,75	74,4	(-)	48,7	57,9
Bezpečnostné služby		A	8000	18562,1	3867,21	1311,86	2348,86	333,16
		B	12,69	49,43	26,95	17,66	26,68	13,29
		C	67	59,33	82	56,65	60,15	59,28

Zdroj: Vlastný výskum

Poznámky:

I Internalizácia

K Kontrahovanie

A Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca

B Výdavky pripadajúce na výkonový ukazovateľ

C Kvalita služieb hodnotená na základe spokojnosti zamestnancov ako spotrebiteľov služby

Hodnotíme dve alternatívy zabezpečovania služieb – internalizáciu a kontrahovanie na základe týchto troch uvedených kritérií, ukazovateľov. Dosahované hodnoty musíme normalizovať vzhľadom na rozdielne jednotky vyjadrenia ukazovateľov. Normalizované hodnoty pre násobíme váhami stanovenými pre jednotlivé kritériá podľa Saatyho metódy (tabuľka 8).

Tabuľka 8 Saatyho matica a výpočet váh kritérií multikriteriálneho hodnotenia

Kritérium	K1	K2	K3	s_i	R_i	v_i (váha i -teho kritéria)	váha i -teho kritéria v %
Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca K1	1	1	1/3	1/3	0,693361	0,3	30
Výdavky na zabezpečovanie služby pripadajúce na jedného zamestnanca na výkonový ukazovateľ K2	1	1	1/3	1/3	0,693361	0,3	30
Miera spokojnosti zamestnancov s kvalitou služby K3	3	1/3	1	1	1,000000	0,4	40
Σ					2,386723	1	100

Zdroj: Vlastný výskum.

Efektívnejšou alternatívou zabezpečovania služby je alternatíva, ktorá dosahuje v rámci hodnotenia vyššiu hodnotu (Tabuľka 9).

Tabuľka 9 Výsledky multikriteriálneho hodnotenia efektívnosti zabezpečovania vybraných pomocných služieb v sledovaných verejných organizáciách ČR 2011

Organizácie verejného sektora		Kultúra		Sociálne služby		Vzdelávanie	
Služba	Varianty	I	K	I	K	I	K
Upratovanie		98,42	100	84,5	100	94,2	100
Stravovanie zamestnancov		90,04	100	100	52,4	100	80,2
Správa a údržba budov		(-)		(-)		100	96,96
Správa informačných technológií		91,49	100	84,05	100	73,1	100
Doprava		70	100	(-)		74,7	100
Bezpečnostné služby		100	56,3	79,91	100	59,44	100
Priemer		89,99	91,26	87,12	88,1	83,57	96,19

Zdroj: Vlastný výskum.

Na základe týchto výsledkov však nie je možné jednoznačne potvrdiť, alebo zamietnuť predpoklad o pozitívnom dopade kontrahovania na efektívnosť zabezpečovaných služieb. U väčšiny služieb je kontrahovanie hodnotené ako efektívnejšia alternatíva, ale napríklad u bezpečnostných služieb vo organizáciách kultúry, či služieb stravovania zamestnancov v organizáciách sociálnych služieb je výrazne menej efektívne ako internalizácia.

Tento záver otvoril otázku: Prečo kontrahovanie služieb vo verejnom sektore v podmienkach Českej republiky neprináša zvýšenie efektívnosti? Viaceré vedecké najmä zahraničné štúdie popisujú parciálne determinanty, faktory výsledného efektu kontrahovania, či dopadu na efektívnosť zabezpečovania služieb odvíjajúcich sa od kvality riadenia kontraktov, kde dominuje otázka správneho a transparentného výberu dodávateľa služby. V podmienkach ČR je práve táto oblasť kontrakt manažmentu problémová, dokumentujú to výsledky nášho výskumu monitorujúce postupy verejného obstarávania (tabuľka 10). Výsledky výskumu dokumentujú isté zlepšenie v prospech využívania postupu verejného obstarania verejnou súťažou. Otázkou ostáva aj voľba kritérií hodnotenia predložených ponúk pri verejnej súťaži. Dominantnou ostáva kritérium najnižšej ceny, ktoré neúmerne zvyšuje riziko poklesu kvality služby vzhľadom na problém informačnej asymetrie spojenej s kontrahovaním.

Tabuľka 10 Postupy verejného obstarávania vybraných miestnych verejných služieb v ČR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2000	2005	2007	2010
Verejná súťaž	12	12	24	43
Užšia súťaž	4	40	15	6
Rokovacie konanie	3	-	9	4
Cenová ponuka	10	-	-	23
Priame zadanie	49	48	32	17
Obec neuviedla postup verejného obstarania	22	-	20	7

Zdroj: Vlastný primárny výskum + výskum Pavel, 2006.

Tabuľka 11 Postupy verejného obstarávania vybraných pomocných služieb v ČR v %

Využitý postup verejného obstarania služieb	2009	2012
Verejná súťaž	0	17
Užšia súťaž	0	4
Rokovacie konanie	-	5
Cenová ponuka	7	44
Priame zadanie	45	27
Organizácia neuviedla postup verejného obstarania	48	3

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Uvedené údaje dokumentujú existenciu ďalšieho rizika spojeného s kontrahovaním služieb vo verejnom sektore. Okrem rizika informačnej asymetrie a morálneho hazardu popísaných teóriou je to riziko netransparentnosti. Vytvorili sme vlastnú metodiku hodnotenia kvality kontrakt manažmentu vplývajúcu na uvedené riziká a tým aj na samotný výsledok kontrahovania.

Vzťah rizík kontrahovania a sledovaných faktorov odvíjajúcich sa od kvality riadenia procesu kontrahovania uvádza tabuľka 12.

Tabuľka 12 Faktory výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania

FAKTOR odvíjajúci sa od kvality riadenia kontraktu	RIZIKO KONTRAHOVANIA		
	Netransparentnosti	Skrytých informácií	Skrytej činnosti
	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	frekvencia monitorovania produkcie služby
jasný predmet obstarávania	odborné znalosti zamestnancov verejnej organizácie o technických parametroch služby	postup pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	
		dĺžka zmluvy	
		typ platby externému dodávateľovi za službu	

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Tabuľka 13 uvádza kvantifikáciu faktorov výsledného efektu kontrahovania miestnych verejných služieb vo vzťahu k rizikám kontrahovania.

Tabuľka 13 Kvantifikácia faktorov výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania

Riziko	Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
Netransparentnosti	miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	verejná súťaž	100
		užšia súťaž	70
		rokovacie konanie	50
		cenová ponuka	30
		priame zadanie	0
	je v zmluve stanovený jasný predmet obstarávania	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		Zásadne nesúhlasím	0

Riziko	Faktor	Kvalitatívny znak	Kvantifikácia
Skrytých informácií	ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	ekonomicky najvýhodnejšia ponuka	100
		najnižšia cena	50
	majú zamestnanci obce, ktorí zabezpečujú proces kontrahovania, dostatočné odborné znalosti o technických parametroch obstarávanej služby	zásadne súhlasím	100
		súhlasím	50
		nesúhlasím	0
		zásadne nesúhlasím	0
Riziko skrytej činnosti, morálneho hazardu	frekvencia monitorovania produkcie zmluvne zabezpečovanej služby (ako často službu kontroluje obec)	pravidelne	100
		priebežne podľa potreby	50
		bez monitoringu	0
	postup obce pri nedodržaní záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy	zrušenie zmluvy - vypovedanie	100
		finančné sankcie	70
		požadovanie nápravy	30
		iné postupy	0
	doba platnosti zmluvy - dĺžka zmluvy	do 1 roka (vrátane)	100
		do 2 rokov (vrátane)	70
		do 5 rokov (vrátane)	30
		neurčito	0
		platba za výkon	100
	spôsob platby externému dodávateľovi za službu	fixná platba + výkon , t. j. kombinácia	50
		fixná platba	0

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Čím vyššie bodové hodnotenie posudzovaný kontrakt dosiahne, tým efektívnejšiu realizáciu manažmentu kontrahovania s pozitívnym vplyvom na elimináciu rizík kontrahovania a tým aj na efektívnosť kontrahovania možno predpokladať.

Podľa nami vytvorenej metodiky bol realizovaný v podmienkach ČR výskum kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách v r. 2011 (Páleníková, 2012) a miestnych verejných služieb a pomocných služieb v mestských a obecných úradoch r. 2014.

Tabuľka 14 a 15 uvádza dosiahnuté skóre kontraktov verejných služieb a pomocných služieb vo verejných organizáciách ČR vzťahujúce sa k hodnoteným faktorom výsledného efektu kontrahovania služieb vo verejnom sektore vo vzťahu k rizikám kontrahovania.

Tabuľka 14 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb vo verejných organizáciách ČR, 2011 v %

Pomocné služby		Upra- tovanie	Stravovanie zamestnancov	Správa a údržba budov	Správa IT	Doprava	Bezpečnostné služby	Priemer
Riziko netranspa- rentnosti	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	46,25	27,43	34,3	41,53	38,87	44,03	38,73
	Stanovený jasný predmet obstarávania	50,63	52,35	55,8	58,03	44,13	58,18	53,18
Riziko skrytých informácií	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	66,27	81,5	49,3	69,17	60,15	58,33	64,12
	Odborné znalosti	60,43	56,53	60,7	49,3	51,03	49,98	54,66
Riziko morálneho hazardu	Frekvencia monitorovania produkcie služby	59,08	66,23	60,83	59,08	34,13	65,65	57,5
	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	42,2	45,18	52,5	45,08	50,9	53,6	48,24
	Dĺžka zmluvy	25,88	34,68	4,3	25,65	36,13	19,2	24,31

Zdroj: Spracované podľa Páleníková, 2012.

Tabuľka 15 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu pomocných služieb mestských a obecných úradoch ČR, 2014 v %

Pomocné služby	Riziko netransparentnosti	Riziko skrytých informácií	Riziko morálneho hazardu		
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Upratovanie	55,00	25,00	55,00	29,00	25,00
Stravovanie zamestnancov	45,00	5,00	45,00	26,00	45,00
Správa a údržba budov	57,50	12,50	35,00	20,50	52,50
Správa IT	47,30	12,16	37,84	24,05	36,49
Doprava	28,95	10,53	23,68	6,32	26,32
Bezpečnostné služby	50,00	13,33	36,67	19,33	26,67
Priemer	47,29	13,09	38,86	20,87	35,33

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Tabuľka 16 Hodnotenie kvality kontrakt manažmentu miestnych verejných služieb ČR, 2014 v %

Miestne verejné služby	Riziko netransparentnosti	Riziko skrytých informácií	Riziko morálneho hazardu		
	Miera konkurencie pri získaní verejnej zákazky	Ex-ante hodnotenie uchádzača o verejnú zákazku	Frekvencia monitorovania produkcie služby	Postup pri nedodržaní záväzkov zmluvy	Typ platby externému dodávateľovi za službu
Údržba verejnej zelene	37,50	34,38	34,38	21,88	37,50
Verejné osvetlenie	50,00	20,27	37,84	18,11	44,59
Údržba miestnych komunikácií	52,70	21,62	37,84	19,19	56,76
Zber a odvoz TKO	58,20	21,31	60,66	24,43	50,82
Cintorínske služby	41,67	25,00	29,17	10,00	33,33
Priemer	48,01	24,52	39,97	18,72	44,60

Zdroj: Vlastný primárny výskum.

Výsledky naznačujú vážne problémy v kvalite riadenia kontrahovania služieb vo verejnom sektore, ktoré zvyšujú riziká spojené s kontrahovaním.

Riziko netransparentnosti procesov verejného obstarávania, na ktoré poukazujú nevhodne zvolené postupy a nejasne definovaný predmet verejného obstarávania môže spôsobiť, že obstarávateľ/principál nevyberie najvhodnejšieho dodávateľa/agenta pre externú produkciu služieb. V tomto prípade sa tak deje zo subjektívnych dôvodov na strane principála – obstarávateľ si „nechce“ vybrať najvhodnejšiu ponuku. Naša analýza poukázala na tento problém najmä v oblasti kontrahovania pomocných služieb vo verejných organizáciách. Nesprávny výber dodávateľa ale môže nastať aj z objektívnych dôvodov v prípade vysokého rizika skrytých informácií, pokiaľ neprebehne ex-ante hodnotenie uchádzačov o verejnú zákazku - obstarávateľ si „nevie“ vybrať najvhodnejšiu ponuku. Toto riziko je výrazné v prípade sledovaných miestnych verejných služieb. Obe riziká sa môžu prejavíť v prvej fáze procesu kontrahovania, pri výbere dodávateľ služby a vážne ohroziť výsledný efekt kontrahovania, jeho dopad na efektívnosť zabezpečovania služby. Proces kontrahovania však nekončí výberom dodávateľa, na čo mnohé verejné inštitúcie kontrahujúce služby zabúdajú. Nevhodne definované zmluvné podmienky (najmä dĺžka zmluvy, sankcie, typ platby) spolu s nedostatočným monitoringom externej produkcie zvyšujú riziko skrytej činnosti, morálneho hazardu. Toto riziko zvyšuje najmä neexaktne vopred definovaný postup pri nedodržaní zmluvy. Morálny hazard vytvára priestor pre externého dodávateľa služby presadzovať vlastné záujmy na úkor záujmu obstarávateľa, ktorým by malo byť, hospodárne, efektívne, účinné vynakladania verejných prostriedkov na zabezpečenie služby.

ZÁVER

Kľúčovým je systémový proces zabezpečenia služby, ktorého cieľom je zabezpečiť službu hospodárne a kvalitne. Keďže ide o službu financovanú z verejných zdrojov mala by byť splnená požiadavka hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaloženia verejných prostriedkov, čo predpokladá ex-ante hodnotenie možných alternatív zabezpečovania služieb z pohľadu naplnenia cieľa. Výber možných alternatív by mal vychádzať z podmienok zabezpečovania služby, ktoré sú dané legislatívnymi, ekonomickými predpokladmi a predpokladmi samotnej verejnej inštitúcie pre zabezpečovanie služby.

Pokiaľ je kontrahovanie jednou z možností zabezpečovania služby, ďalším krokom je hodnotenie alternatív zabezpečovania služby, t. j. porovnávanie internalizácie a kontrahovania vo vzťahu k dosahovaniu stanoveného cieľa - hospodárneho zabezpečenia kvalitnej služby. Tento proces možno označiť ako testovanie služieb. Do procesu testovania, porovnávania internalizácie a kontrahovania vstupujú informácie získané právnou analýzou legislatívnych podmienok zabezpečovania služby, prieskumom trhu, realokáciou nepriamych nákladov (prostredníctvom vytvorenia nákladových stredísk), odhadom transakčných nákladov pri prípadnom kontrahovaní služby doplnené o zhodnotenie materiálno-technických a personálnych kapacít verejnej inštitúcie k zabezpečeniu služby potrebných pri internalizácii služby.

Výsledkom testovania by mal byť výber optimálnej alternatívy, formy zabezpečovania služby a následná produkcia služby spĺňajúca podmienky hospodárneho, efektívneho a účelného vynaloženia verejných prostriedkov. V prípade, že optimálnou formou zabezpečovania sa javí kontrahovanie, proces rozhodovania o kontrahovaní (make or buy – výsledky analýzy dokumentujú, že kontrahovanie služieb vo verejnom sektore je v podmienkach ČR často volenou alternatívou) je ukončený a začína proces riadenia kontrahovania (manage).

Prvým krokom je vymedzenie predmetu verejnej zákazky, definovanie predmetu obstarania, ktoré by opäť malo vychádzať z legislatívnych podmienok zabezpečovania služby vymedzených na základe právnej analýzy. Nasleduje odhad hodnoty, ceny verejnej zákazky opierajúci sa o výsledky prieskumu trhu a vyčíslenie celkových nákladov internej produkcie služby po realokácii nepriamych nákladov. Po zohľadnení predmetu, ceny verejnej zákazky a ďalších okolností a požiadaviek definovaných legislatívou možno zvoliť postup verejného obstarávania. Tu naša analýza že kontrahovania služieb vo verejnom sektore je v podmienkach ČR odhalila nedostatky v správnosti voleného postupu VO. Ďalším krokom je spracovanie súťažných podkladov a oznámenie o začatí výberového konania, v tomto kroku je dôležitou voľba a zadanie kritérií hodnotenia súťažných

návrhov. Analýza opäť poukázala na problém aj v tejto oblasti, kde je často rozhodujúcim, či jediným kritériom rozhodovania cena. Hodnotenie súťažných návrhov podľa stanovených kritérií sa realizuje v nasledujúcom kroku.

Systemová realizácia spomínaných krokov procesu riadenia kontrahovania môže do značnej miery eliminovať riziká informačnej asymetrie a netransparentnosti verejného obstarávania vznikajúce pri kontrahovaní služieb vo verejnom sektore. Žiaľ analýza preukázala vážne nedostatky v kvalite kontrakt manažmentu, ktoré naopak tieto riziká zvyšujú. Kontrakt manažment však nemá nedostatky len vo fáze verejného obstarávania služba, ale aj následnej kontroly jej externej produkcie. Akoby verejné organizácie zabúdali, že uzatvorením zmluvy proces riadenia kontrahovania nekončí, pokračuje ďalej v podobe monitoringu externej produkcie a budovania vzťahov s externým dodávateľom, čo spolu so správne zadanými zmluvnými podmienkami eliminuje ďalšie z rizík spojených s kontrahovaním služieb vo verejnom sektore – riziko morálneho hazardu. Uvedené riziká potom ovplyvňujú výsledný efekt kontrahovania a výsledky ohľadne jeho predpokladanej vyššej efektívnosti potom vyznievajú kontroverzne. To preukázala aj naša analýza.

GRANTOVÁ PODPORA

Štúdia je podporovaná grantovým projektom GA19-06020S Alternatívni spôsoby poskytování služieb.

LITERATÚRA

1. BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., 2007. Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb vo veľkých slovenských mestách. In *Politická ekonomie*, roč. 55, č. 2, s. 245-261. ISSN 0032-3233.
2. BROWN, T. L., POTOSKI, M. 2003. Contract–Management Capacity in Municipal and County Governments. In *Public Administration Review*, roč. 63, s. 153-164. ISSN 0033-3352.
3. BRUDNEY, J. L. - FERNANDEZ, S. - RYU, J.E. - WRIGHT, D. S. 2005. Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns Among the American States. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, roč. 15, č. 3, s. 393-419. ISSN 1053-1858.
4. COOPER, P. J. 2003. *Governing by Contract*. Washington D. C.: CQ Press, 2003. 172 s. ISBN 1-56802-620-X.
5. DeHOOG, R. H. 1990. Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting. In *Administration and Society*, roč. 22, č. 3, s. 317-40. ISSN 1552-3039.

6. ENGELBECK, R. M. 2004. *Using Metrics to Manage Contractor Performance*. [b. m.] : Graduate School of Business & Public Policy at the Naval Postgraduate School. Dostupné na internete: <http://www.acquisitionresearch.org/>
7. FIALA, P., JABLONSKÝ, J., MAŇAS, M. 1994. *Vícekritériální rozhodování*. Praha: VŠE, 1994. 316 s. ISBN 80-7079-748-7.
8. GREENE, J. D. 2002. *Cities and Privatization: Prospects for the New Century*. New Jersey: Prentice Hall, 2002. 192 s. ISBN 013029442X.
9. HEFETZ, A., WARNER, M. 2004. Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. roč. 14, s. 171-190, ISSN 1053-1858.
10. HODGE, G. A. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. New York: Routledge, 2000. 320 s. ISBN 9780429498022.
11. KETTL, D. F. 1993. *Sharing Power – Public Governance and Private Markets*. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1993. 234 s. ISBN 0-8157-4906-6.
12. LAVERY, K. 1999. *Smart contracting for local government services: processes and experience*. Westport, CT: Praeger, 1999. 232 s. ISBN 978-0387505992.
13. LYSÁ Ľ. 2002. *Rozhodovanie I (využitie multikritériálnych metód v rozhodovacom procese riadiaceho subjektu)*. Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia v Liptovskom Mikuláši, 2002. ISBN 80-8040-184-5.
14. MACNEIL, I. R. 1974. The many futures of contracts. In *Southern California law review*, roč. 47, s. 696-816. ISSN 0038-3910.
15. MACNEIL, I. R. 1978. Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law. In *Northwestern University Law Review*, roč. 72, č. 6, s. 855-905. ISSN 0029-3571.
16. MARLIN, J. T. 1984. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*. New York: Wiley, ISBN-10: 0471878545.
17. MERIČKOVÁ, B. – NEMEC, J. – SIČÁKOVÁ BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. 2010. *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore*. Bratislava: Transparency Internation Slovensko, 2010. 164 s. ISBN 978-80-89244-65-2.
18. MERIČKOVÁ, B., NEMEC, J. 2007. *Contracting-out Local Public Services – Situation and Trends in Slovakia and the Czech Republic*. In *Lessons and Recommendations for Improvement. Central and Eastern European Public Administration and Public Policy. NISPAcee Yearbook*. Bratislava : NISPAcee, s. 191 – 204. ISBN 978-80-89013-31-9.
19. NEMEC, J. – SOUKUPOVÁ, J. – MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. 2020. Local public service delivery arrangements in the Czech republic and Slovakia. In KHOSROW-POUR, M. (eds) *Open Government: Concepts, Methodologies*,

- Tools, and Applications*, Pennsylvania: Information science reference, s. 1392-1410. ISBN 1599049473.
20. NEMEC, J. - VÍTEK, L. - MERIČKOVÁ, B. 2005. Contracting-out at Local Government level: Theory and Selected Evidence from Czech and Slovak Republics. In *Public Management Review*, roč. 7, č. 4, s. 638-647. ISSN 1471-9037.
 21. OCHRANA, F. - MERIČKOVÁ, B. - NEMEC, J., 2008. Introducing benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, problems and lessons. In *Public Management Review*, roč. 10, č. 5, s. 673-684. ISSN 1471-9037.
 22. PÁLENÍKOVÁ, M., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. 2012. Outsourcing ve veřejném sektoru – Česká republika. In Beáta Mikušová Meričková, Petr Franta a kol. *Optimalizace outsourcingu ve veřejném sektoru / ; rec. František Ochrana, Leoš Vítek. - 1. vyd. - Praha : Wolters Kluwer, 2012. - 144 s., ISBN 978-80-7357-990-6*
 23. PAVEL, J. 2006. *Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností*. Transparency International Czech Republic. Dostupné na internete: <http://www.transparency.cz/pdf/vz_obecni_firmy_pavel.pdf>. [cit. dňa 01. 06. 2020].
 24. PRATT, J. W., ZECKHAUSER, R. J. 1986. Principals and Agents: The Structure of Business. In *Journal of Economic Literature*, roč. 24, č. 4, s. 1788-1789. ISSN 36-766-817.
 25. ROMZEK, B. S., JOHNSTON, J. M. 2002. Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, roč. 12, s. 423-453, ISSN 1477-9803.
 26. ROUSEK, P., FANTOVÁ ŠUMPÍKOVÁ, M. 2009. *Přístupy ke kvalitě služeb v ČR*. In Bílé místa a černé díry reforem veřejného sektoru. Zborník příspěvků z mezinárodního vědeckého seminára. Brno: Ekonomickosprávní fakulta MU, s. 210-221. ISBN 978-80-7399-657-4.
 27. SHETTERLY, D. R. 1998. The influence of contract designs on contractor performance. In *Public Performance & Management Review*, roč. 24, 1998, č. 1, s. 53-68. ISSN 1471-9037.
 28. SMITH, S. R. 1996. Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US. In *Public Administration*, roč. 74, s. 113-27, ISSN 0033-3298.
 29. SOUKOPOVÁ, J., KLIMOVSKÝ, D., OCHRANA, F. 2017. Key Factors for Public Utility Efficiency and Effectiveness: Waste Management Services in the Czech Republic. In *Ekonomický časopis*, roč. 65, č. 2, s. 143-157. ISSN 0013-3035.
 30. VLČEK, P. 2004. K problematice hodnotenia efektívnosti zabezpečovania verejných služieb na báze syntetického ukazovateľa. In *Ekonomika a spoločnosť*, roč. 5, 2004, č. 1, s. 74 – 81. ISSN 1335-7069.

APPLICATION OF FLEXICURITY APPROACH IN COMPANIES IN RELATION TO THE CURRENT CHALLENGES ON LABOUR MARKET

UPLATŇOVANIE PRÍSTUPU FLEXIISTOTY V PODNIKOKH VO VZŤAHU K AKTUÁLNYM VÝZVAM TRHU PRÁCE

IVANA KURÁKOVÁ

Ing. Ivana Kuráková, PhD., Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici,
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: ivana.kurakova@umb.sk

JANA MARASOVÁ

doc. Ing. Jana Marasová, PhD., Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici,
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: jana.marasova@umb.sk

ANNA VALLUŠOVÁ

Ing. Anna Vallušová, PhD., Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici,
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: anna.vallusova@umb.sk

Abstract

This paper is based on the research on flexicurity approach, which is aimed at increasing flexibility and security of employees and employers operating in the labour market at the same time. The aim of the paper is to analyse the application of the flexicurity approach in companies with an emphasis on current changes and challenges in the labour market, both from the perspective of employees and employers. The method of questioning and its two main tools were used to meet the aim - a structured interview with human resources managers and a questionnaire. We distributed the questionnaire and conducted interviews in selected large companies. As this research was carried out in 2012, we verify the validity of its conclusions based on current literature and we point out the changes that the labour market and human resources management are currently undergoing. The findings of the research confirmed the persistent need to train employees in order to increase their employability and strengthen job security as part of the concept of flexicurity.

Key words: Flexicurity, Employees' education, Labour market, Change.

JEL Classification: M12

INTRODUCTION

The crisis associated with the pandemics of coronavirus COVID-19, which affected the whole world, including Slovakia, has brought and will certainly bring several changes to the labour market. According to an online survey conducted by the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in 2020 (www.eurofound.europa.eu), 5% of respondents in the whole EU workforce declared that they had lost their jobs permanently due to the pandemic and 23% had lost their jobs temporarily. At the same time, several respondents said that they have experienced a decrease in working hours due to pandemic and that it was difficult for them to combine work from home with caring for their families.

In this situation, actual concepts aimed at addressing labour market problems are likely to be reconsidered. Several trends that prevailed on labour market until the end of 2019 are likely to weaken and some previous tendencies will be re-established, such as frequent use of work from home and the associated expansion of employees' digital skills, their greater flexibility of employees in rapidly changing conditions and also strengthening the security of employees with an emphasis on increasing their employability.

Although many of the consequences of the current crisis are likely to be felt in their entirety after its end, they need to be anticipated, both on the part of the European institutions and on the part of national governments, and to prepare alternative solutions for the subsequent recovery of the European labour market and employment. We believe that the concept of flexicurity, which was relevant at the beginning of the second millennium, could be one of them. That is why we have returned to the results of our Flexicurity Survey from 2012 to assess them in the context of current changes and labour market challenges. We were also led to this by the fact that this was the most extensive research ever conducted in the field of Slovak companies, and that its results have not yet been published. As flexicurity is a comprehensive approach that, in addition to the Scandinavian countries, is slowly gaining ground in other European countries and encounters many barriers, the results of our survey may still be of some significance today. All the more so that scientific research activities related to the flexicurity approach have lost their dynamics in academic circles in recent years, which is clearly reflected in the lack of more current resources. We believe that our contribution in this regard can become a relevant and inspiring source for further research activities in this area. It seems that the countries of Central and Western Europe will have to create their own model of flexicurity, more adapted to the traditional aspects of employment policy and the mentality of their people, than it is for them Scandinavian, respectively Danish model.

1. THEORETICAL BACKGROUND OF THE CONCEPT OF FLEXICURITY AND LIFELONG LEARNING

1.1 Flexicurity approach

Flexicurity represent an approach to employment policy that aims to simultaneously increase the flexibility and security of employees and employers operating in the labour market. The concept of flexicurity as part of a strategy for employment policy was introduced for the first time in the 1990s in Denmark by the government of Prime Minister Paul Nyrup Rasmussen. The implementation of this strategy has yielded positive results for Denmark and has inspired many, especially the Nordic countries, to implement modified strategies. Since 2006, flexicurity has received increased attention in almost all countries of the European Union in the design of economic employment policies, as the European Commission has described it as an integrated approach to achieving the goals of the renewed Lisbon Strategy. The importance of this approach was also pointed out in the Europe 2020 Strategy issued by the European Commission in 2010. The global economic crisis in 2007-2010, and the post-crisis development, limited the use of the concept of flexicurity. The focus shifted to its component, i.e. flexibility. According to Kollár and Mazúrová (2019), labour mobility is a direct part of the labour market and is directly linked to its supply. However, as stated by Bekker (2018), the recommendations of the European Union for individual member states, even after the economic crisis, includes still both parts of the concept of flexicurity and pursue the fulfilment of its objectives. Flexicurity thus remains a relevant approach to addressing labour market problems even today.

Flexicurity offers a new relationship between flexibility and security, which is not based on their mutual competition, but rather on their complementarity. The approach itself consists of four components, which were determined by the members of the European Commission on the basis of the recommendations of the expert group focused on this approach, and are published in the document *Towards Common Principles of Flexicurity (2007)*. According to this document, the flexicurity approach can be developed and applied using the following four components:

- flexible and reliable terms and conditions of employment contracts (from the point of view of the employer and employee, “insiders” and “outsiders”) arising from the application of modern labour law, collective agreements and work organization,
- comprehensive lifelong learning strategies to ensure the adaptability and employability of employees, especially the most vulnerable,

- effective active labour market policies to help individuals cope with rapid change, reduce periods of unemployment and facilitate the transition to a new job,
- modern social security systems providing adequate income support, employment promotion and facilitating labour market mobility

From the point of view of the company, the first two of the mentioned components are crucial, as they are under direct control of business entities.

The concept of employability plays an important role in the flexicurity approach. This concept corresponds to a specific type of security, namely job security. Nowadays, it is unlikely that an employee will remain in one job for the rest of his or her active life. This situation motivates employees to increase their level of job security by increasing their employability. Job security is a term which, according to Borghouts and van de Pas (2012), refers to the possibility of an unemployed or inactive person to change unemployment to employment status, as well as the possibility for an employee to remain in a suitable job, but not necessarily with the same employer. On the other hand, Pruijt and Dérogé (2010, p. 438) define employability as “the ability to be employed”. Based on this definition, we can conclude that if employability is an ability, it can be created and developed through additional investment in human capital. Strengthening this type of security has the greatest prospects for the employee in terms of his future. Therefore, the flexicurity approach in corporate application focuses on increasing the level of job security, i.e. levels of employability.

1.2 Lifelong learning from the perspective of flexicurity

We assume that the future will bring the strengthening of the already frequently used remote work and the associated need to develop digital skills of employees. At the same time, the acquired and improved digital skills of employees increase their overall employability, as almost all jobs currently require a certain degree of digital skills. For this reason, when analysing application of the flexicurity approach, we will focus mainly on the second of the four components of flexicurity, i.e. lifelong learning strategies.

Currently, the knowledge and skills we learn as children and later as young are not enough for a lifetime. Individual motivation to learn is important. According to Keller, and Seifert (2002), the flexicurity approach motivates employees to expand their education, which in this way increases their overall employability in the case of the loss of their current job and, in addition to new knowledge, they acquire skills applicable in wider context. This conclusion is also confirmed by a study by Belot et al. (2007), which focuses on the analysis of the level of employment protection in European countries. The results of the study show

that more educated employees usually have a job that is characterized by higher employment protection. Employees themselves express high positive preferences for the statement that regular training increases their job opportunities.

As lifelong learning is a very broad concept, in our article we will focus primarily on vocational training, by which we mean such educational activities that take place in the company. From the point of view of flexicurity, vocational training can lead to adaptation of the labour supply to the demand in relatively short period of time. In this way, the company will offer employees the necessary qualifications more quickly, as if it was provided by the relevant high school or university. At the same time, during the vocational, the employer has the opportunity to adjust training, change its content and monitor the results achieved by the training process.

Generally, the training of employees in the company brings a significant competitive advantage in several areas. On the one hand, thanks to qualified staff, the company gain competitive advantage over other companies by using the latest knowledge in the field. On the other hand, a company that educates its employees builds a good reputation in the eyes of the public, which also affects its position as an attractive employer in the eyes of its potential employees.

We believe that more emphasis will be placed on vocational training and further training outside the employee's working hours, as most of the workforce in the coming decades will be people who are now adults, i.e. they have already completed school education. For this reason, they will rather need flexible training to adapt their skills to the demand of companies in the labour market, so that they can take advantage of new career opportunities.

2. APPLICATION OF FLEXICURITY APPROACH IN A COMPANY

2.1 Methodology and data

The aim of the paper is to analyse the application of the flexicurity approach in companies with an emphasis on current changes and challenges in the labour market, both from the perspective of employees and employers. To meet the aim, we used the method of questioning and as a tool a structured interview and a questionnaire. The questionnaire was intended for employees working in companies in the Slovak Republic. It was designed to describe how the flexicurity approach could be used in the practice of companies with an emphasis on the second component of flexicurity - lifelong learning. The questionnaire consisted of closed and open questions and we also use a modified form of the CETSCALE tool to verify the correctness of the statements made by individual respondents. This

tool has a relatively wide range of uses in practice, especially as a basis for market segmentation and regularly recurring business studies. The collection of data from employees using a questionnaire was preceded by a preliminary survey, which we used to verify the comprehensibility of the questions. In addition to questionnaire research, we conducted a structured interview with human resources managers in companies to examine the state of applying the flexicurity approach in practice. The structured interview was also preceded by a pre-research, in which we used a questionnaire. As this is the first large-scale research in the field of flexicurity at the microeconomic level in the Slovak Republic, it is not possible to draw data from other research, or to build on them.

The research was intended to describe population of large companies operating in the territory of the Slovak Republic. According to the Statistical Office the number of such a companies was 613 in September 2012 when the research was carried out. We addressed all the companies with the offer to participate on the research. Twelve of them express the willingness to cooperate, namely: Petit Press, a.s., FMC – dialyzačné služby, s.r.o., NAS, s.r.o., Seong Ji Slovakia, s.r.o., Ľubovnianska nemocnica, n.o., Chirana T. Injecta, a.s., Hyza, a.s., Kinex Bearings, a.s., Continental Matador Truck Tires, s.r.o., Manpower Slovensko, s.r.o., Stredoslovenská vodárenská prevádzková spoločnosť, a.s. and Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.

In these companies, we have conducted the questionnaire survey, which was followed up with interviews with human resources managers. The research was carried out from September to November 2012. The interviews with managers have provided us with possibility to reflect the answers of employees to the questions in the questionnaire. In the 12 companies we cooperated with, we physically distributed 2,050 questionnaires. 1,267 completed questionnaires were returned, representing a return rate of 61.8%. In two companies, in addition to the paper form, we also distributed the questionnaire electronically, and 232 employees completed it in this way. We received 1,499 completed questionnaires from employees.

The 1,499 questionnaires collected represented 15.09% of the employees of the surveyed companies. It is not possible to determine the representativeness of the research with respect to the employees of the companies with which we have cooperated, because the method of registration of employees according to age and education is different in each company. However, for the purposes of data processing using the SPSS statistical software, it is possible to consider the obtained data as representative, which allows a large number of collected questionnaires.

The focus of the questionnaire was wider than the scope of the paper. It consisted of three parts. There were 26 statements in the first part, and we asked employees to indicate their agreement or disagreement with the said statement by ticking the box on a scale from 1 to 5. Number 1 represents absolute agreement

with the statement and number 5 absolute opposition. To meet the aim of the paper, we will focus on the issue of job security. There were 7 statements in the questionnaire, which represents relatively largest the part of the questionnaire compared to other areas. The focus on job security is result of a theoretical analysis of the flexicurity approach, concluding that the area of job security represents an important perspective for employees in terms of their professional future, and therefore it is important to strengthen its perceived level. This area also includes a component of flexicurity: lifelong learning, which significantly affects the perceived level of job security.

The first part of the questionnaire was followed by two questions in which employees had to choose from the options offered, expressing their position on the statement. Using the first question, we identified the most important attributes according to which the respondent chooses a job and in the second question the most important reasons why the respondent works in the current job. The third part of the questionnaire consisted of 8 questions focused on the identification data of the respondent. In addition to commonly used identification data such as age, gender, education, we also included data aimed at determining the number of dependent children of employees and the circumstances of their work in the current workplace.

2.2 Results

The first statement in the field of job security was: “In case of the loss of my current job, I will quickly find a new job”. Only 17.8% of respondents agreed with this statement and as many as 51.4% of respondents did not agree with it. Using Spearman’s correlation coefficient, we found that typical respondent who agree with this statement is younger, higher-skilled male employee who work for the current employer for a shorter period of time and have already changed several jobs during their working lives. The experience that these employees have acquired in previous jobs, which is also related to their ability to find a new job, most likely influenced their positive attitude towards the statement. When looking for a job, the age of the employee is a factor that significantly affects the subjective feeling of job security, but also employability. On the other hand, this is a factor that the employee cannot influence in any way. On the contrary, the factor that an employee can influence through his activity is the level of education. Each employee is responsible for his or her own professional growth. In today’s world, when employees change jobs more often than in the past, and when the lifespan of acquired knowledge is significantly shortened, it is necessary for everyone to constantly work to increase their level of education and constantly deepen their knowledge at least in the field in which they intend to act.

The second statement from the area of job security was used to find out whether employees are interested in training and improving their qualifications. Literally, the statement was: “I am interested in further education and raising my qualifications”. Based on the answers of the respondents, we found that up to 79.4% of employees are interested in education and thus increase their qualifications. When confronting the respondents’ answers to this question with the identification characteristics, we found that higher qualified employees are more interested in learning. From this, we conclude that if an employee has a positive attitude towards learning, he perceives the benefits of expanding his education in order to improve his position on the labour market and increase the value he can provide to a potential employer. In connection with this, we also included the following statement in the questionnaire, which was intended to find out whether employees see the possibility of improving their employability by further education. The statement was: “Through education, I increase my ability to be employed”. 74.5% of respondents agreed with it. At the same time, we used the Spearman correlation coefficient to test the dependence between the respondents’ answers to the two statements. We found a medium-strong direct dependence, which means that those employees who are interested in training and improving their qualifications see in education an opportunity to improve their ability to be employed.

Based on the respondents’ attitude to the following statement, we wanted to find out whether the employer provides them with the sufficient opportunities to learn. The statement was formulated as follows: “The employer sufficiently provides me with the opportunity to broaden my education (training, courses ...)”. In this case, the respondents’ answers did not correspond to the answers to the previous two statements. Only 38.4% of respondents think that the employer provides them with a sufficient opportunity for further education. In addition, 31.9% of respondents are not satisfied with the opportunities for further education provided by their employer. In this context, it should be noted that the interest of employees in training in a particular area might not correspond to the area of training, which is important from the employer’s point of view. For example, if an employee is interested in deepening his language skills, the employer may not be able to comply with his request if he is working on a forklift, and he is not exposed to foreign languages. It is more or less logical that the training that the employer is willing to provide him mainly concerns the operation of a forklift.

We used the Spearman correlation coefficient to confront the answers to this statement with the answers to statement 25 in the questionnaire, which is: “Overall, I am satisfied with my job”. We found a direct moderate dependence, which means that if employees are satisfied with the opportunity for further education provided by their employer, they are also generally satisfied with their job. The opportunity to learn is therefore one of the factors contributing to an

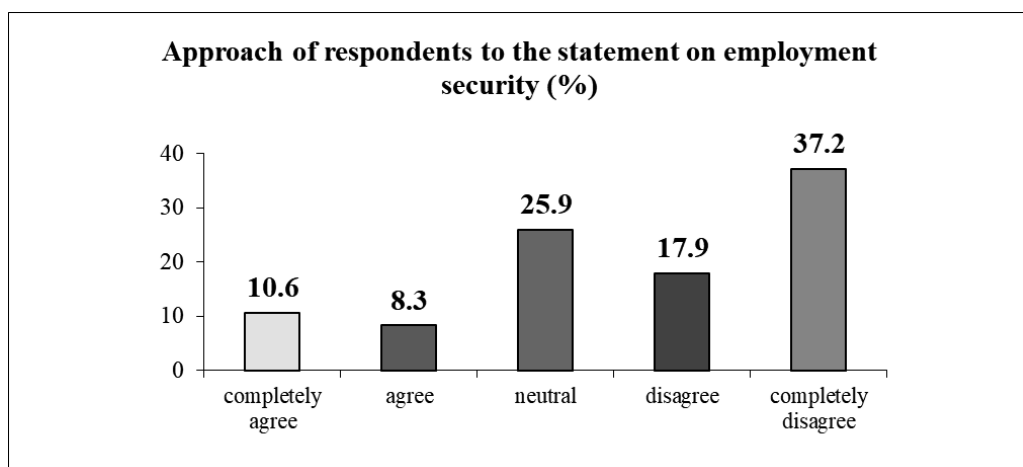
employee's overall job satisfaction. From the point of view of flexicurity, it was important to examine the respondents' attitudes to this statement with regard to the employment contract based on which he works for the current employer. We assumed that employees who have a fixed-term employment relationship with the current employer would take a more negative attitude to the statement than those who work for an indefinite period. This assumption has not been confirmed. At the same time, interviews with employers showed that the vast majority of them provide the necessary training to every employee who needs the training to perform their activities, regardless of the type of employment contract.

Training also includes the possibility of requalification. This is offered to employees most often in the case of dismissal, or in the case of company restructuring, when the employer does not want to lay off employees and has the opportunity to offer them another job. For this reason, we included in the questionnaire the statement: "I would use the retraining option that would be provided to me by my employer in case I was threatened with dismissal". 78.2% of respondents would use this option. When confronting the answers of the respondents and the identification characteristics, we found that the possibility of retraining would be used mainly by older female employees with lower education. From our point of view, these are employees whose position on the labour market is not easy when looking for a new job, and therefore the possibility of retraining is welcomed benefit for them in the context of imminent job loss. Using Spearman's correlation coefficient, we also found that employees who have a positive attitude toward education also have a positive attitude toward retraining. For further education, a positive attitude to increase one's qualifications and deepen the necessary knowledge in order to improve work performance is crucial. Through further education, the employee increases his value, and his contribution becomes more important for the employer. In the case of dismissal of employees, a trained and qualified employee is more than necessary for the operation of the company itself, and therefore his position in it is more stable. From the employee's point of view, further education as well as retraining is a means that increases perceived job security as well as employability.

Employment security is also linked to the career prospects that the employer provides to its employees. It should be noted here that the possibility of career growth is significantly related to the nature of the company's activities, the way of production organization and the level of fluctuation in the company. In the questionnaire, we asked employees to express their attitude to the statement: "In my current job, I am satisfied with the possibility of career growth". 37.1% of respondents agreed with this statement. Taking into account the identification characteristics, we can say that neither age nor gender is significantly associated with the respondents' answers. Of the other identifiers, only education is correlated,

as higher-skilled employees were more satisfied with career growth opportunities than lower-skilled employees were. Employees with higher education want to apply it in a relevant position and after increasing their education, they would welcome the possibility of career growth. Such employees are looking for jobs that provide them with adequate opportunities in this regard. Significant moderate direct dependence was shown between satisfaction with the possibility of career growth and overall satisfaction with employment. From this, we conclude that the possibility of career growth is, in addition to salary and education, a factor that is associated with the overall satisfaction of the employee with his job.

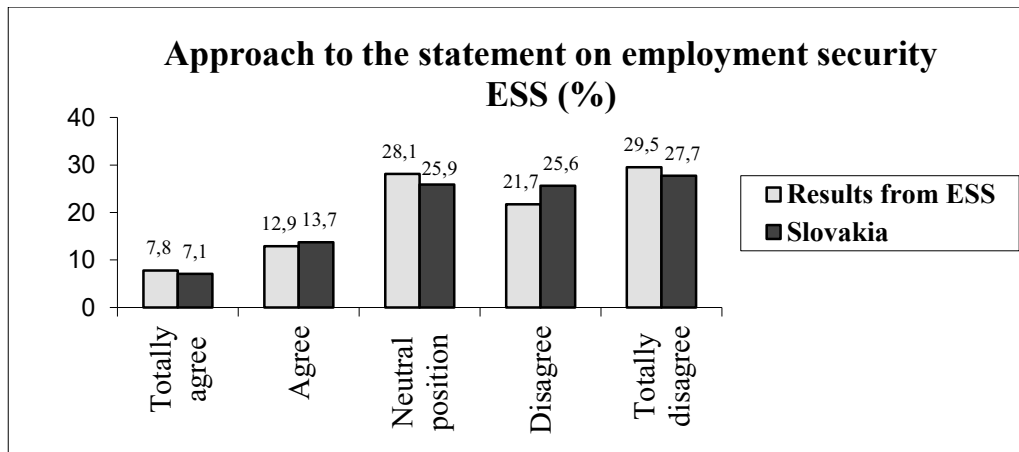
The last statement we included in the area of job security was adapted from the European Social Survey (ESS) conducted in 2008/2009 (Round 4), which corresponded to the examination of the flexicurity approach. This survey has been conducted regularly under the auspices of the European Commission since 2002. In 2008, the questionnaire also included 3 questions reflecting the three types of security and was answered by respondents from 29 European countries. For Slovakia, 1,810 respondents participated in the survey. The wording of the last statement in our questionnaire was as follows: “Over the next 12 months, I will be unemployed and at the same time I will be looking for a job for at least 4 weeks”. The level of agreement with the given statement is depicted in Graph 1.



Graph 1 Approach of respondents to the statement on employment security (%)
Source: Own calculation.

Only 18.9% of respondents agreed with this statement and up to 55.1% of respondents did not agree with it. Based on these answers, we can conclude that the respondents feel a relatively high level of job security for one year. Again, however, it should be noted that these are mainly employees with a higher

average age who have been working for the current employer for a longer period. For comparison, we present the attitude of respondents in the European Social Survey, which provides an opportunity to see the overall answers of respondents from 29 countries, but also the answers of respondents for Slovakia.



Graph 2 Approach to the statement on employment security ESS (%)

Source: Own calculation.

20.7% of respondents for all countries and 20.8% of respondents only for Slovakia express their agreement with the statement. We can state that the respondents' attitude to the statement from the European Social Survey is associated not only by the situation on the labour market in that time but also by the respondents' intention to change jobs in case of dissatisfaction with the current job. From the point of view of job security, it is important to point out in particular the time of 4 weeks, which expresses the assumption that respondents who lose their job will not be able to find a new job within one month. This fact is significantly influenced by the situation on the labour market and, in particular, the number and structure of job vacancies.

Based on the analysis of the area of job security, we can say that the respondents do not perceive its level as high or sufficient, as only a small percentage of them think that they will quickly find a new job after losing their current job. As we stated in the previous sections, their attitude is associated with several factors. Some of them are not under control of employees. A factor that employees can influence is the level of education, which in turn has a significant effect on the perceived level of job security. Although respondents have a positive attitude towards further education, they are not satisfied with the opportunities provided by their employer. We believe that for raising the level of education, one's own responsibility for professional growth is important, and therefore reliance on

the employer may not be the right response to the need to increase job security. Self-initiative and an active approach to education are the best way to improve employability.

As we mentioned in the introduction to this article, the current crisis associated with the COVID-19 pandemic brings new challenges to the labour market and raises new questions. Although relevant data about the effects of the pandemic on the labour market will be available with some time lag, we perceive that job loss, whether temporary or permanent, will affect a significant part of the workforce. In the current situation, the fear that they will not be able to find a new job after losing their job would most likely be expressed by many more employees than in our research (less than 28%) eight years ago. It can also be assumed that when almost 75% of respondents already considered education and training as a means of greater employment opportunities, in today's pandemic, it would be at least as much, if not more.

In relation to the current problems of the labour market, we also consider relevant the results of our research, which relate to the retraining of employees and their career growth. According to these results, in 2012, more than 78% of employees would have welcomed the opportunity to retrain if the employer had given them this opportunity and if this had strengthened their employability. On the contrary, only 37% of the employees of our sample were satisfied with the opportunities for their career growth, which they had in their jobs at that time. These are clear challenges for business employment policies, even more pressing today than when we did the research. The ways, content and duration of corporate training will have to be re-evaluated in the given policies, because as Meda (2011) states, so far this training has been more a tool for adapting employees to their jobs than a real tool for professional development and thus employability.

The above-mentioned issues confirm the topicality of the flexicurity approach, which could become an effective tool for increasing employability as well as employment in the European labour market, and has a positive impact, especially in situations such as today, with severe consequences of a pandemic. Despite the existing assumptions, the further development of this concept will depend on several factors. First, it will be necessary to rid the concept of flexicurity of the lasting ambivalence, which Keune, Pochet (2009) talk about, to define it more clearly, and to give it clearer contours so that it can be used more concretely for economic policy-making. The development and future of flexicurity will also lie in the ability and courage of national governments in cooperation with the European institutions to find the compromises and, in particular with view of the consequences of the current pandemic in the coming period, to remove quickly and effectively the current barriers of labour market rigidities. These rigidities

consist in persisting on traditional models from the prosperous period of the 1960s, when trade unions sought social benefits and security for employees that are unsustainable in today's uncertain economic environment. Undoubtedly, a more open trade union stance, greater diversification of employment contracts in companies or simplification of the redundancy of employees, who would then be able to find employment faster, would help to remove barriers to flexicurity, especially thanks to companies' new view of lifelong learning, which is a key component of flexicurity.

3. FLEXICURITY AND CURRENT LABOUR MARKET CHALLENGES

According to the 2020 Country Report issued by the European Commission (EC), an increasing number of manufacturing companies are undergoing a digital transformation. Their goal is to increase efficiency and streamline internal processes. The development of digital and other skills of employees will be crucial in adapting to this technological change, and thus to changes in production, service provision and consumption. According to the EC, there is a mismatch between the supply of labour and the needs of the labour market as to the qualification structure. Likewise, access to lifelong learning is insufficient, leading to a lack of the necessary skilled workforce. This situation raises the question whether Europe and the Slovak Republic are ready for digital transformation. Improving practice-oriented education and training, including more intensive development of the dual education system, could help to reduce both regional disparities and the disproportion between the supply and demand for digital skills.

In 2014, the consulting firm EY, in cooperation with the LinkedIn social network, published the results of its extensive study focusing on the complexity of the context in which companies find themselves in relation to job mutations as such, as well as in relation to revolutionary development concerning existing professions. According to nearly 50% of respondents of the research, the most significant changes should be realised mainly in professions and skills in the field of IT within a horizon of 5 years, which basically corresponds to the current period.

Modifications in the status, manner and content of work result from the globalization of the world economy with the ever-increasing use of technologies that accelerate economic life and fundamentally condition the activities of enterprises. Digital technologies, combined with increasing mobility, enable consumers to buy products and services anytime, anywhere, day or night, requiring businesses to operate almost continuously in production, supply and sales. The way work is organized and carried out is changing. F. Morel (2020), CEO of Dynamic-Workplace, notes that current employees are becoming more

and more “nomadic” and that the concept of office is beginning to be drastically separated from the concept of job. In many cases, the workplace is no longer perceived as fixed in terms of its connection to a specific building or location. It is undeniable that the ongoing fight against the COVID-19 pandemic, during which it is recommended to separate work from the workplace, wherever possible has contributed and continues to contribute to strengthening the trend.

It is also natural that this situation increases the requirements of employees for digital skills in the public and private sector, not only within the specific workload of individuals, but also, especially in terms of teamwork. The above facts are also confirmed by the results of the above-cited study on the most probable modalities of work, which will largely develop according to the respondents. Firstly the process will include work from home as an expression of “dematerialized enterprise” (41% of respondents) and secondly cooperation with customers and suppliers. (37%). Regarding the revolutionary changes in professions and skills, more than a third of respondents identified as most important for the future those related to digital and new technologies (35%), as well as those related to customer relations (33%). and also related to innovation (32%). Approximately the same number of respondents consider behavioural skills (33%), stress management (30%) and adaptability to change (28%) to be the most important in terms of behavioural skills. The authors of the study evaluated an ideal employee and collaborator as a chameleon who would carry such skills and, in addition, is fluent in a foreign language, is able to communicate well, and is an expert in his field. However, it is questionable whether these skills are compatible with each other, whether they can be found in the same person, and whether a chameleon that adapts to a certain situation, will have the necessary commitment and energy to keep it viable, but also to further develop it successfully.

If we try to incorporate the presented results of our own research and the results of the cited study into the concept of flexicurity in terms of its further probable evolution, it leads us to state that from the employees’ point of view, their security in terms of employability in the labour market will increasingly depend mainly on their ability to integrate change into their profession and the skills associated with it. Today, change is a ubiquitous and essential feature of the functioning of a post-industrial enterprise. The constant process of change that characterizes the business environment, especially in recent years, requires employees to have a strong ability to be flexible and adaptable, although these changes often destabilize their work and the profession that is part of their identity (Galambaud, 2014).

As to the employers, the further development of flexicurity will depend on their ability, willingness and success to invest in human capital through lifelong learning and professional and personal development of their employees, even though they

lack the prospect of a stable future for the company in the context of constant change and temporality. However, they will prove to employees that, despite the uncertainty of the environment in which they work, they will increase their chances of employability by enriching their own knowledge, qualifications and skills. Thus, paradoxically, in this world of ever-changing environment, a flexicurity approach can help eliminate age-old antagonism between companies's economic and social goals in the development of its employees not only to increase its competitiveness and profit, but also to build their own working career and employment.

Despite the undeniable benefits of the flexicurity approach, expert discussions about it have long revealed several related weaknesses, such as the ambiguity of the concept itself, which has made it difficult for European political actors to find consensus in using effective tools to support it. According to Keune and Pochet (2009), the EC's approach to this issue is rather ideological. It emphasizes the need for a more flexible labour market, which seeks to achieve more or less through social policy. Little has been analysed why some countries, such as Denmark and the Netherlands are doing very well in terms of flexicurity, while their labour markets are not the most flexible. However, in these countries, other factors for their success in terms of labour productivity and employment also need to be examined. One of the most important is the fact that they have many so-called learning enterprises, where employees are given a large space for independent action and decision-making, which creates a system of lifelong learning directly in the workplace. Relationships between key players such as management and trade unions are built on trust in these companies. The cited authors are convinced that in these countries, with the help of learning companies, institutional constellations have been built, which share the existing risks on the labour market in a mutually positive way. They invests more in trust, cooperation between actors, teamwork, autonomy and lifelong learning than to a flexible labour market. Employers develop learning enterprises in which employees have sufficiently attractive jobs and can build interesting careers by developing skills and acquiring knowledge, but also taking risks in case of temporary exit from the labour market, when they decide for education or other job orientation, without much worry as the institutional framework and economic policy in the country allows them to do so. It follows that the existing constellations are based on the coordinated functioning of three groups of entities, namely employees, enterprises and the state.

CONCLUSION

As we stated in the introduction of this article, the labour market and since 2020 the whole economy of Slovakia have been facing, together with other countries of the world, the consequences of the COVID-19 pandemic. The disease affects

all citizens and puts great pressure on various areas of the country's economic life. Among other things, it naturally endangers people's jobs and incomes, entrepreneurship itself and various business initiatives. Many theories and concepts are being reconsidered, and concepts from the past can regain great importance. From this point of view, in this article we returned to the analysis of the flexicurity approach, which was developed at the end of the 20th century, and we pointed out its validity even today. As the concept of flexicurity is relatively broad, we have focused on the microeconomic aspect with an emphasis on changes in human resource management, which are closely related to the selected measures within the individual components of this approach. The aim of our paper was to analyse the application of the flexicurity approach in companies with an emphasis on current changes and challenges in the labour market. To fulfil the goal, we used a questionnaire and interviews with human resource managers as tools within the method of social questioning. As we conducted the research in 2012, the validity of its results was confronted with recent scientific and professional literature

In conclusion, despite the global crisis associated with COVID-19 and the changes brought by the crisis and the responses of economic operators, the constant need for training and thus expansion of employees' qualifications and skills remains an essential part of working lives. In this fact, we see space for further development of the application of the flexicurity approach in the company, because the expansion of practice-oriented training will strengthen workers' employability and make it easier for employers to recruit employees with the necessary education and skills. At the same time, we stress a proactive approach, in which the employee himself takes the initiative associated with increasing his education and also the ability to constantly adapt to changes in the labour market. It turns out that the European institutions, especially the EC, will also need a deeper and more comprehensive analysis of the current application of the flexicurity concept and a subsequent focus on creating effective tools to support it instead of focusing only on labour market flexibility.

ACKNOWLEDGEMENTS

Financial support from the Research Agency of the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic grant no. VEGA 1/0668/20 "Digital inequality and digital exclusion as a challenge for human resources management" is gratefully acknowledged.

LITERATURE

1. BEKKER, S. 2018. Flexicurity in the European Semester: still a relevant policy concept? In *Journal of European Public Policy*, roč. 25, 2018, č. 2. ISSN 1350-1763, s. 175-192.
2. BELOT, M., BOONE, J., VAN OURS, J. 2007. *Welfare improving employment protection*. In *Economica*, roč. 74, 2007, č. 295. ISSN 0013-0427, s. 381-396.
3. BORGHOUTS – VAN DE PAS, I. W. C. M. 2012. *Securing job-to-job transition in the labour market: A comparative study of employment security systems in European countries*. Tilburg : WLP, 2012. 372 s. ISBN 978-90-5850-820-1.
4. EY – LINKED. 2014. *La révolution des métiers: Nouveaux métiers, nouvelles compétences : quels enjeux pour l'entreprise ?* [cit. 2020-09-19], 52 s. Dostupné na internete: <https://www.formation-continue-unil-epfl.ch/wp-content/uploads/2018/12/EY-revolution-des-metiers.pdf>.
5. GALAMBAUD, B. 2014. *Réinventer le management des ressources humaines*. Ruel-Malmaison: Editions Liaisons. Wolters Kluwer France.
6. *K spoločným zásadám flexiistoty* [online]. 2007. Brusel : Komisia európskych spoločenstiev, 2007. [cit. 2010-10-22], 23 s. Dostupné na internete: http://www.kozsr.sk/page_sk/archiv/am5.pdf
7. KELLER, B., SEIFERT, H. 2002. Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren? In *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, roč. 35, 2002, č. 1. ISSN 0340-3254, s. 90-106.
8. KEUNE, M., POCHET P. 2009. Flexicurité en Europe : une approche critique. In: *La Revue de l'Ires*, 2009/4, č. 63, s. 105-126.
9. KOLLÁR, J., MAZÚROVÁ, B. 2019. Selected issues of commuting in Slovakia. In *Economic and social policy: proceedings of the international scientific conference*. Čeladná, September 3-5, 2019. - 1. vyd. - Ostrava : Vysoká škola PRIGO, 2019. - ISBN 978-80-87291-25-2, s. 305-313.
10. *Living, working and COVID-19. First findings – April 2020* [online]. 2020. Írsko : Eurofound, 2020. [cit. 2020-09-23], 11 s. Dostupné na internete: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058en.pdf.
11. MEDA, D. 2011. Post-face: la flexicurité peut-elle encore constituer une ambition pour l'Europe ? In: *La flexicurité à l'aune de l'approche par les capacités*. OpenEdition Journals. s. 97-109. Dostupné na internete: <https://journals.openedition.org/formationemploi/3288>.
12. MOREL, P. 2020. *Faciliter le nomadisme à l'intérieur de son lieu de travail*. [cit. 2020-09-16]. Dostupné na internete: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-nouveaux-modes-de-travail-les-tendances-a-suivre-en-2020-1165885>

13. PRUIJT, H., DÉROGÉE, P. 2010. Employability and job security, friends or foes? The paradoxical reception of employacurity in the Netherlands. In *Socio-Economic Review*, roč. 8, 2010, č. 3. ISSN 1475-1461, s. 437-460.
14. *Správa o krajine za rok 2020* [online]. 2020. Brusel : Európska komisia, 2020. [cit. 2020-07-23], 93 s. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-slovakia_sk.pdf.

ALTERNATÍVNE MOŽNOSTI RIEŠENIA PROBLÉMU KORUPCIE PROSTREDNÍCTVOM ČINNOSTI MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ – PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA

ALTERNATIVE OPTIONS FOR SOLVING THE PROBLEM OF CORRUPTION THROUGH THE ACTIVITIES OF NON- GOVERNMENTAL ORGANISATIONS – A CASE STUDY

MICHAL LENDVORSKÝ

Ing. Michal Lendvorský, Ekonomická fakulta UMB, Tajovského 10,
975 90 Banská Bystrica, e-mail: michal.lendvorsky@gmail.com

MÁRIA MURRAY SVIDROŇOVÁ

doc. Ing. Mária Murray Svidroňová, PhD., Ekonomicko-správná fakulta MU,
Lipová 41a, 602 00 Brno-Pisárky, Česká republika.
e-mail: Maria.Murray.Svidronova@econ.muni.cz

Abstract

The degree of enforcement of political accountability at all levels of government affects the level of corruption. Active civil society shaping public opinion puts pressure on politicians to act responsibly and thus reduces the risk of corrupt practices. Increasing political responsibility is possible through the operation of non-governmental organizations (NGOs) as different subjects / actors. The aim of the study is to point out the possibilities of solving the problem of corruption through the activities of anti-anticorruption NGOs as subjects of public policy. The research issue is anticorruption NGOs activities focusing to mitigate corruption level. The research subject are NGOs Against Corruption. The key methods of scientific research are the methods of classification analysis, comparison and abstraction in the theoretical and methodological framework development; methods of analysis in the application part of the study and methods of synthesis and partial induction in drawing conclusions. Secondary data collection will take place through a constructive method and their processing and evaluation through the case study method. The methods applied to the NGO Against Corruption will be effective in mapping their complex activities which support reducing the incidence of corruption.

Key words: Corruption, NGOs, Case study.

JEL Classification: H70

ÚVOD

Výskyt korupcie vo verejnom sektore je problematika, ktorá negatívne ovplyvňuje spoločnosť nachádzajúcu sa v postihnutej krajine. Každá krajina má výskyt korupcie na inej úrovni, pričom viac zasiahnuté krajiny korupčným konaním musia vyprodukovať aj viac energie na jej postupné zmierňovanie. Veľká korupcia má dosahy v politických systémoch krajín a preto sú dôležité organizácie, ktoré figurujú ako nezávislé respektíve mimovládne organizácie, občianske združenia, či nadácie (Rotberg, 2017). Mimovládne organizácie (MVO), ktoré boli vnímané ako „priekopníkmi“ pochádzajú z Hongkongu a Singapuru a to z polovice dvadsiateho storočia. Počas deväťdesiatych rokov a začiatkom dvadsiateho prvého storočia sa mimovládne organizácie zakorenili v desiatkach rôznych krajín. Jedným z významných opatrení bol Dohovor OSN proti korupcii z roku 2005, ktorý pomohol zakotviť protikorupčné agentúry ako primárny nástroj v globálnom boji proti korupcii. Predmetom skúmania je činnosť protikorupčných mimovládnych organizácií ako aktérov verejnej politiky v riešení problému korupcie. Rozšírené korupčné siete v krajinách komplikujú situáciu mimovládnych organizáciám, pretože tie chcú zasahovať do ich nekalých procesov. Skorumpovaní aktéri sa tak snažia oslabiť protikorupčné organizácie prostredníctvom oslabenia ich dôveryhodnosti, využitia rôznych zákonov, dezinformácií a v niektorých prípadoch pomocou násilia a vydierania (Broschi, 2017; Huntington, 1968; Merton, 1968; Offe, 2004; Becker a Stigler, 1974; Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener, Soreide, et al. 2000). Pre takéto organizácie, preto vzniká dilema, či nápor vydržia a budú svoje činnosti vykonávať naďalej efektívne alebo znížia svoje úsilie, prípadne preorientujú ho na menej konfliktné problematiky, čo môže pôsobiť dojmom nesmelosti a neobjektivity. Výsledkom je zníženie podpory a dôveryhodnosti od opozičných politických strán, pôvodných sponzorov a verejnosti v krajine. Medzi významné mimovládne organizácie v Slovenskej republike patrí nadácia Zastavme korupciu. Objektom skúmania je nadácia Zastavme korupciu. Cieľom príspevku je poukázať na možnosti riešenia problému korupcie prostredníctvom činnosti protikorupčných mimovládnych organizácií ako aktérov verejnej politiky. Pomocou implementovania metódy case study (prípadovej štúdie) zanalyzujeme ich činnosti vybraných protikorupčných MVO na Slovensku.

1. MVO AKO AKTÉR PROTIKORUPČNEJ POLITIKY

Protikorupčné agentúry sú organizácie v demokracii podporované aj štátnymi orgánmi, ktoré sa orientujú na odhaľovanie korupcie ako je zneužitie moci

verejných činiteľov pre súkromný prospech. Problémy korupčného konania sa týkajú aj úplatkov, či etických porušení - konflikty záujmov, systémová korupcia – regulačné snímania, či procesy obstarávania náchylné na zneužitie, uviedla OECD v roku 2013. Bez ohľadu o akú jurisdikciu ide, protikorupčné agentúry figurujú ako „odhaľovači“ neprimeraného vplyvu nad štátom za účelom osobných záujmov. Počas obdobia rozširovania protikorupčných agentúr deväťdesiate roky a úvodné roky nového milénia boli už aj predtým priekopnícke inštitúcie, ktoré boli založené oveľa skôr, napríklad New York City Department of investigation založená v roku 1873, Singapur Corruption practices investigation bureau založená v 1952, či Hong Kong ICAC fungujúca od roku 1974. V priebehu 21. storočia väčšina krajín založila alebo poverila agentúry na monitoring korupcie aj na základe medzinárodných nátlakov. Zástancovia podporili protikorupčné agentúry prostredníctvom dohôd a zmlúv. Tak urobili napríklad v roku 2005 United nations convention against corruption, ďalej mnohostranné inštitúcie ako OECD, alebo Transparency international (De Sousa, 2010). Očakávania z výstupov práce protikorupčných agentúr bolo nie jednoduché automaticky naplniť. Medzi problémy, ktoré majú tieto organizácie patrí napríklad: nedostatok finančných zdrojov, interné „škandály“, slabý manažment, politické kooperácie a nedôvera verejnosti (Heilbrunn, 2004; Meagher, 2004; De Sousa, 2010; Andvig, Moene, 1990; Balaam, Dillam, 2018). Niektoré protikorupčné agentúry však dosiahli „hmatateľné výsledky“ prostredníctvom širšej podpory verejnosti a ich investigatívna činnosť a postupy v zmysle zákonov zastavili rôzne korupčné procesy, čím ušetrili určité objemy vo verejných zdrojoch, uviedol Quah (2010). Vzniká tak paradox, respektíve existujú organizácie, ktoré zneistejú verejnosť v ich neefektívnej práci. Iné organizácie sú veľmi efektívne a to na celoštátnej, regionálnej a municipálnej úrovni. Takáto práca postupne spôsobuje určitý rozpad korupčných sietí v krajine, tvrdí Kuris (2014). Okrem toho tieto organizácie poskytujú kvalitnú prácu s dátami, poskytujú odborné reformy a návrhy rôznych riešení, ktoré bývajú začlenené aj do zákonov a procesných zmien v krajine, tvrdia (Johnstone, 2014; Katuninec, 2008; Rothstein, Varraich, 2017; Chayes, 2016; Hellman, 2000; Mauro, 1998). Výhodou akceptácie protikorupčných agentúr v krajine je, že dobre poznajú lokálne problémy a vedia tak nájsť efektívne riešenia. V súčasnosti sa to rozvinulo o činnosti ako návrhy formálnych zmien, strategická adaptácia podľa lokality na potenciálne výhody a rozvoj ako aj reštrikcie, ktoré majú zabrániť korupciám a neefektívnostiam, uviedol Kuris (2014). Protikorupčné agentúry byť musia obozretné voči korupciám rovnako ako všetky ostatné štátne inštitúcie, uviedol Amundsen (1999). Zamestnanci majú prístupy ku citlivým informáciám a práve o ich ďalšej distribúcií v prípade nekalej trestnej činnosti, (Loughman, Sibery, 2011). Interné zneužívanie úradu, ako je manipulácia s dôkazmi, či únik informácií pre vyšetrované osoby, môže zhoršiť dôveryhodnosť a schopnosti protikorupčných agentúr. Skorumpovaní

oportunisti tak môžu využiť chaos a medzery v dôveryhodnosti, ktoré agentúry prežívajú po odhalených škandáloch, s primárnym cieľom obmedziť vymáhanie protikorupčných opatrení. Príkladom je Lotyšský úrad pre prevenciu a boj proti korupcii, tzv. KNAB (Broschi, 2017). Tento úrad prijal v horizonte jedného roka zhruba 130 zamestnancov, pričom výberové konania a postupy v nich neboli v požadovanej kvalite, okrem toho absentoval etický kódex pre zamestnancov úradu. Tento úrad v úvodných rokoch existencie zaznamenával úspechy a podporu u širšej verejnosti. Po zverejnení informácií, že dvaja zamestnanci ukradli majetok v hodnote 300 000 USD KNAB prešiel „verejným škandálom“. Príčinou bolo zanedbanie vnútorných kontrol v úrade. To viedlo ku prospachu antagonistov a znamenalo to výrazný pokles v spoločensko-morálnom vnímaní úradu. Lotyšský KNAB sa však po tomto incidente postupne revitalizoval a poučil sa zo svojich nesprávnych predchádzajúcich postupov. Úrad investoval do interných kontrol, pri vstupe interných kandidátov dbal na ich integritu a morálnosť, zabezpečil citlivé informácie novými procesmi, čo je dôležitá úloha pri výkone protikorupčných úradov.

Na základe rozdelenia protikorupčných agentúr podľa – OECD, sú rozdelené do troch kategórií. Viacúčelové protikorupčné agentúry, inštitúcie s presadzovaním práv, agentúry na predchádzanie korupcie. Viacúčelové protikorupčné agentúry sú modelované ako Hong Kong ICAC, t.j. zameriavanie sa na investigatívnu činnosť, prevenciu pred korupčným konaním a edukáciu spoločnosti. Inštitúcie z presadzovaním práv môžu byť špecializované policajné oddelenia, prokuratúra, t.j. inštitúcie s určitou právnou mocou a zdrojmi, ktoré bojujú s vnútornými výzvami, ako je organizovaný zločin, terorizmus, špionáž. Agentúry na predchádzanie korupcie sa týkajú práce monitorovaním a problémov s etickým kódexom v spoločnosti a navrhujú reformy, ale bez silnejšej investigatívnej činnosti. Okrem týchto troch kategórií, môže dochádzať aj ku ich rôznemu zlučovaniu a kombináciám ich činností a moci. Napríklad Chorvátska inštitúcia USKOK ako viacúčelová protikorupčná agentúra bola pozmenená na špeciálnu prokuratúru, čím bola okrem prevencie, či edukácie spoločnosti doplnená o zodpovednosti týkajúce sa štátnych inštitúcií, uviedol Kuris (2014). Rozdelenie typológie podľa OECD môže byť kombinované, čo podporuje vymáhateľnosť práva v porovnaní len s agentúrami na predchádzanie korupcie. Z toho dôvodu sú niektoré agentúry vnímané ako neefektívne t.j. bez širšej investigatívy a následných právnych úkonov. Také situácie nastali napríklad v Južnej Kórei, či Slovensku (Kuris, 2014; Quah, 2010). Kritici uvádzajú, že agentúry orientované len na predchádzanie korupcie, resp. jej upozorňovanie bez následných opatrení nemôžu byť účinné aj keby chceli. Dôvodom je, že len samotné upozorňovanie na nekalé konanie bez následných krokov v zmysle vynútenosť práva vysiela do spoločnosti pocit strachu konať a s tým spojených obáv. Preto inštitúcie s presadzovaním práv majú viac právomocí a tým väčšiu šancu uspieť a byť efektívnejšie (Meagher, 2004).

Vnímanie prevahy vychádza aj zo štúdie, ktorá vychádza z typológie viacúčelových protikorupčných agentúr, respektíve z Hong Kong modelu v zmysle vývoja vo svete pod nátlakmi zo „západu“, tvrdí Holmes (2015). Napriek tomu v krajinách, kde je rozšírená respektíve „zakorenená“ korupcia je vymáhateľnosť práva komplikovaná, čo znižuje efektívnosť protikorupčných agentúr. V krajinách ako Keňa agentúry proti korupcií sľubovali rýchle výstupy zo svojich činností, ktoré sa neuskutočnili kvôli politickým nátlakom z vnútra (Jaggers a Gurr, 1995). Niektoré krajiny „sofistikovane“ vytvorili „akože“ protikorupčné agentúry, ktoré ale nemali žiadne zdroje za účelom falošného dojmu na základe zahraničných nátlakov iných krajín, uviedol Hough (2013). Inštitúcie, ktoré bojujú s korupciou môžu byť neefektívne aj na základe „nespolahlivých partnerov“ akými sú polícia, justícia, či vláda, avizoval Kuris (2014). Protikorupčné agentúry sa často stretávajú s rôznymi prekážkami, pričom druhá strana je silná a sleduje vlastné záujmy a preto mať agentúry musia okrem zdrojov aj vytrvalosť a ochotu sa nevzdať pod nátlakmi rôznych skupín, povedal De Sousa (2010). Pre kontrast Slovinská inštitúcia CPC vydala správu, kde sa oficiálne uvádza stav zakorenenej korupcie medzi ekonomickou a politickou elitou. Takéto zistenia „nekalých príjmov“ spôsobili celoštátne protesty na základe ktorých rezignovala vláda a urýchlilo to procesy v protikorupčných opatreniach. Podobnú situáciu zaznamenala aj Slovenská republika, ktorá zlepšila svoje procesy po čiastočnej výmene politikov minulej vlády. Inštitúcie Commision on Goverment Integrity v New Yorku v osemdesiatych rokoch a Ward Commision in Massachusetts v sedemdesiatych rokoch odhalili rozsiahlu sieť korupcie, čo spôsobilo spoločenské znepokojenie a viedlo to ku reformám zákonov a zmenám v protikorupčných opatreniach. Napríklad v procesoch verejného obstarávania (Fisman a Golden, 2017). Ako efektívny nástroj tak môže byť spojenie protikorupčných agentúr s právomocami, alebo tvorba silnej koordinácie s inštitúciami, ktoré disponujú určitou mocou. Protikorupčné agentúry sú účinné v investigatívnej a preventívnej činnosti v rámci svojich občianskych právomocí a zákonov. Pri rýchlych a spravodlivých právnych procesoch tak zodpovedné inštitúcie môžu v koordinácii vykonávať opatrenia ako je zatýkanie podozrivých subjektov, „zmrazovanie“ aktív a širšie predkladanie dôkazov. Existujú aj protikorupčné agentúry, ktoré majú viac práv ako je priame stíhanie, telekomunikačné vstupy pre určité subjekty, či určitý rozsah právomocí v niektorých operáciách týkajúcich sa korupčných činností.

Tabuľka 1 Činnosti a právomoci Inštitúcií a Protikorupčných agentúr

Typy agentúr	Investigatíva a prokuratúra	Prevenčia a vzdelanie
Protikorupčné agentúry s menšími právomocami a donucovacími mechanizmami	<ul style="list-style-type: none"> • Uskutočnené verejné vypočutia • Výdaj verejných správ • Predvolanie na určité dokumenty a údaje • Predvolanie pod prísahou • Audit finančných údajov 	<ul style="list-style-type: none"> • Vykonávať školenia a verejné vzdelávanie spoločnosti • Audit vládnych procesov • Vydávanie verejných správ a odporúčaní • Koordinovať národné protikorupčné stratégie
Inštitúcie s určitými právomocami a donucovacími mechanizmami	<ul style="list-style-type: none"> • Vyhľadanie a zaistenie dôkazov • Zmrazenie alebo zaistenie aktív • Zatknutie alebo zadržanie podozrivých subjektov • Nosenie a používanie strelných zbraní 	<ul style="list-style-type: none"> • Preskúmanie legislatívnych návrhov • Žiadosť o vykonanie administratívnych zmien • Povinné zverejňovanie finančných informácií • Regulyovanie financovania kampaní a regulácia konfliktu záujmov
Protikorupčné agentúry a inštitúcie si silnejšie donucovanejšími nástrojmi	<ul style="list-style-type: none"> • Ponuka právnej imunity • Vydávanie trestných oznámení • Priame stíhanie prípadov • Používanie odposluchov, tajných agentov a operácií • Práca s dátami od telekomunikácií/sledovanie 	<ul style="list-style-type: none"> • Umiestnenie agentov do iných štátnych agentúr na monitorovanie reforiem • Vydávanie pokút a administratívnych sankcií • Trestanie úradníkov, ktorí nerealizujú odporúčania • Zníženie politickej účasti, zákaz určitých strán alebo kandidátov

Zdroj: vlastné spracovania na základe údajov Kuris/Policy and Society 2015.

Slovenská republika a jej vývoj v oblasti tretieho sektora v priebehu deväťdesiatych rokov prebiehal počiatocnými procesmi, ktoré v úvode trpeli kvalitatívnym nedostatkom odborníkov (Augustín, 2008). Neskôr však bolo možné zaznamenať progres v oblasti vedy a výskumu. Progres sa týkal napríklad vzniku politicky orientovaných mimovládnych organizácií, ktoré sa orientovali na určité témy (Vlach a Nemeč, 2001). Problémy, ktoré sa týkali spoločnosti boli zadané ako lokálne, regionálne, či národné. Vývoj bol zaznamenaný aj v globalizácii a networkingu, t.j. spolupráca s domácimi a zahraničnými mimovládnyimi organizáciami. Pri politicky orientovaných mimovládnych organizáciách ide o zmenu od nezávislých organizácií na „stranícky/politicky“ organizované činnosti. Takéto inštitúcie sa zameriavajú na tvorbu návrhov v oblasti verejnej politiky, pričom spracúvajú rôzne analytické a pragmatické podklady, uviedol Demeš (2000). Inštitúcie orientované na verejnú politiku sa venujú témam ako životné prostredie, boju proti korupcií, zníženiu daní, ochrane ľudských práv, či podpore transparentnosti v krajine, tvrdí Fukuyama (1995). Pozitívne zmeny týkajú aj aktivít, kde rastie schopnosť mimovládnych organizácií vo formovaní a presadzovaní rôznych systémových zmien, buď samostatne, alebo v kooperácii s vládou (Volejníková, 2007). V období 1998 až 2006 boli zaznamenané

pozitívne zmeny napríklad v tzv. partnershipe vlády a mimovládnych organizácií - Slovenská republika. Rozvoj sa týkal ako formálnych, tak neformálnych foriem. Vláda SR vytvorila Radu vlády Slovenskej republiky pre mimovládne organizácie. V tom čase členmi rady bolo 15 predstaviteľov – orgánov štátnej správy Slovenskej republiky a 20 zástupcov z mimovládnych inštitúcií. Tento inštitút je oficiálne ako rokovací prostriedok vlády s tretím sektorom. Spolupráca sa týka tém spojených s internou činnosťou tretieho sektora, ako aj jeho ovplyvnenie, čo vytvára možnosti pre formálne zapojenie/uplatnenie odborníkov mimovládnych inštitúcií do poradenstva orientovaného na verejnú politiku. Zástupcovia rôznych tzv. think-tankov sú tak členmi rôznych inštitúcií verejnej správy. Výstupy z ich práce sú rôzne. Niektorí členovia sa od svojho menovania stretli len niekoľko krát tzv. formálna participácia, iní naopak pravidelne. Forma spolupráce môže pozostávať aj z vytvorenia materiálov a podkladov pre činnosti vlády – v danej problematike. Pre príklad Transparency International Slovensko pripravila návrh Národného programu v boji proti korupcií. INEKO tzn. Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy na základe žiadosti vlády vypracoval Audit ústrednej štátnej správy. Okrem samotného Auditu spracoval aj koncepčný materiál a na expertnej úrovni sa zapojil do opatrení, ktoré vyplynuli zo samotného Auditu. Mimovládne inštitúcie sú aktívne aj v otváraaní „verejného diskurzu“ formou občianskej advokácie a presadzujú rôzne návrhy vo forme platných zákonov SR bez pomoci vlády. Príkladom môže byť presadenie zákona, ktorý sa týkal prístupu ku informáciám. „Nátlakové aktivity“ uskutočňovali mimovládne organizácie napríklad aj v oblasti životného prostredia. Ako významnú považujeme spoluprácu slovenských inštitúcií zo zahraničím. Zástupcovia slovenských inštitúcií sú aktívny v participácií na rôznych zahraničných konferenciách, diskutujú a spolupracujú s medzinárodnými inštitúciami, čo napomáha dotvárať obraz o Slovenskej republike za našimi hranicami. Slovenské think-tanky spolupracujú s OECD, či Svetovou bankou v určitých cykloch. SFPA a Inštitút pre verejné otázky počas roku 2000 boli iniciátormi tzv. Višegradskeho fóra pre think-tanky.

Pri realizácii protikorupčného programu na celoplošnej úrovni je potrebné zhromaždiť všetky relevantné informácie o prevládajúcich podmienkach v inštitúciách, ktoré sa nachádzajú v krajine (Heywood, 2013; Neild, 2002). To sa týka municipálnej úrovne okresných úradov, krajskej úrovne - krajských úradov a skúsenosti verejnosti s úplatkami v nich a na celoplošnej úrovni, t.j. stav justície, verejné orgány činné v trestnom konaní a ich konexie so skupinami podozrivými s trestnej činnosti, politickí zástupcovia, ktorí môžu konať podozrivo, amorálne, pričom je zaznamenaná vysoká miera nárastu ich majetku ku pomeru evidovaných všetkých príjmov. Pri sledovaní vzájomnej koordinácie aktérov sa môžu odhaliť napríklad výhodné štátne zákazky alebo verejný majetok predaný za podpriemerné ceny. Napríklad podnikateľským subjektom, ktorých získaný objem aktív za určité obdobie prostredníctvom štátnych tendrov, či nárast ich súkromných aktív alebo a im blízkym osobám, (Ngozi, 2018).

Jednou z výhod mimovládnych organizácií je ponuka členstva pre širšie obyvateľstvo v štáte. Monitorovanie manipulácie s verejným rozpočtom, transparentnosť vo verejných tendroch, víťazné konzorciá verejných tendrov a miera kvality poskytnutých produktov zhotoviteľmi sú činnosti, ktoré sú vo verejnom záujme a ich sledovanie má preto spoločenský význam. Čím viac je spoločnosť informovaná o korupcii v rôznych kauzách, tým väčší vzniká dopyt po spravodlivosti a treste pre nekorektne konajúcich aktérov vo vyspelom demokratickom systéme. Intenzita odporu voči korupčnému konaniu je silnejšia pokiaľ je medializovaná, čo znepokojuje širšiu verejnosť. Okrem ďalších činností a aktivít neziskových organizácií, predkladajú metodologické opatrenia resp. aktivity a návrhy vzhľadom aj na aktuálnu situáciu v krajine a to na rôznych úrovniach. Cieľom takýchto analýz je nie len zisťovanie problémov, ktoré sa týkajú korupcie, ale aj konkrétne aktivity na jej zmiernenie. Mimovládne organizácie sa zaoberajú činnosťami ako zvyšovanie povedomia o potrebe zmeny medzi širšou verejnosťou. To môže byť jednoduchšie tam, kde korupcia priamo ovplyvňuje jednotlivé životy ľudí a práca sa dotýka komunit, ktoré sú korupciou zneužívané, alebo sú medializované pre celú populáciu v krajine, a to aj pre lokality, ktoré obdobné problémy doposiaľ nezaznamenali (Unger, 2018). Spoločným systémom zdieľaných skúseností a obáv je možné ľahšie vytvoriť občianske koalície/združenia pre verejné akcie proti korupcii. Ak sa protikorupčná iniciatíva stretne s úspechom, výsledky môžu byť pre spoločenstvá viditeľnejšie, čo sa prejavuje na lepšej transparentnosti pri hospodárení s verejnými zdrojmi, integrite a lepším poskytovaním miestnych služieb, (Ackerman, 2016; Brinkerhoff, 2001).

Protikorupčné činnosti a s tým súvisiace aktivity sa môžu navzájom dopĺňať, podporovať a dokonca nahrádzať národné iniciatívy (Schweizer, 2019). Napríklad v Libérii sa miestne monitorovanie a intervencie v oblasti korupcie používajú na pomoc pri formovaní rozhodnutí, ktoré prijíma Rada guvernérov pri formulovaní decentralizačnej politiky v krajine.

2. CIEĽ A METODIKA ŠTÚDIE

Cieľom štúdie je poukázať na možnosti riešenia problému korupcie prostredníctvom činnosti protikorupčných mimovládnych organizácií ako aktérov verejnej politiky. Predmetom skúmania je činnosť protikorupčných mimovládnych organizácií ako aktérov verejnej politiky v riešení problému korupcie. Objektom skúmania je nadácia Zastavme korupciu a občianske združenie Proti korupcii. Kľúčovými metódami vo vedeckom skúmaní budú metódy: klasifikačnej analýzy, komparácie a abstrakcie pri tvorbe teoreticko-metodologického rámca riešenia problematiky; metódy kauzálnej analýzy v aplikačnej časti štúdie a metódy syntézy a čiastočnej indukcie pri vyvodzovaní záverov. Sekundárny zber dát prebehne prostredníctvom konštruktívnej metódy a ich spracovanie a vyhodnotenie prostredníctvom metódy case study.

Metóda case study - prípadovej štúdie je výskumnou metódou vedeckého výskumu kvalitatívneho charakteru. Prípadová štúdia je „idiografickým skúmaním jedného jedinca, rodiny, skupiny, organizácie, obce, spoločnosti, či procesu a jej hlavným účelom je popis, prijateľné sú aj pokusy o vysvetlenia“ (Rubin a Babbie, 2001, s. 390 – 391). Ako výskumná metóda je zameraná na štúdium jedného prípadu (single case study) alebo viacerých prípadov (multiplecase study), ktoré môže predstavovať tak jednotlivca, rodina, komunita, organizácia ako i konkrétna zmena v systéme sociálneho zabezpečenia, nové sociálno-patologické javy, akým je aj korupcia. V odbornej literatúre sa problematikou kazuistik a prípadových štúdií zaoberá (Levická 2004, s. 14), ktorá prípadovú štúdiu definuje ako „súhrnne spracovanú správu o konkrétnom prípade“.

Podľa Hendla (2005, s. 104) „ide o zachytenie zložitosti prípadov, o popis vzťahov v ich celistvosti“. Na rozdiel od kvantitatívnej výskumnej stratégie, kedy je najčastejšie cieľom štandardizovať určitý problém, v rámci kvalitatívnej výskumnej stratégie nás budú zaujímať špecifiká skúmaného prípadu korupčného konania, pochopenie prebiehajúcich zmien a interakcií. Podobné chápanie prípadovej štúdie nájdeme aj u iných autorov, napr. Strieženca (1996), Gaburu a Mydlíkovej et al. (2004), ktorí upozorňujú na to, že pri dodržaní určitej úrovne odbornosti môže táto metóda slúžiť ako výskumná, ktorá vedecky analyzuje konkrétny prípad.

Existujú dané postupy ako pracovať touto metódou v záujme udržania určitej úrovni odbornosti (Tellis, 1997). Kvalitne vypracovaná prípadová štúdia má podľa Yina (2009) päť základných charakteristík, a to významnosť prípadu, kompletnosť spracovania, branie do úvahy alternatívnych perspektív, dostatočné množstvo dát, kreativnosť a „pútavosť“ v spracovaní. Tieto charakteristiky sme dodržali pri spracovaní jednotlivých prípadových štúdií korupčných káz v aplikačnej časti štúdie. Na úrovni miestnej štátnej správy sme identifikovali niekoľko problémov a návrhov riešení, ktorými je možné znížiť mieru korupcie (Tabuľka 2.).

Tabuľka 2 Dôvody vzniku korupcie a návrhy ich riešení

Problémy korupcie, ktoré vníma verejnosť	Návrhy riešení
Nízka miera transparentnosti	Zverejňovanie materiálov rokovania zastupiteľstva s časovým predstihom Zverejňovanie materiálov, pozvánok a zápisníc z verejných stretnutí Vytvorenie sekcie s materiálmi a archívom materiálov zo zasadnutí zastupiteľstva Vytvorenie jednej adresy pre žiadosti a sprístupnenie informácií Odpovedanie na žiadosti o sprístupnenie informácií v zákonne stanovenej lehote Nízka transparentnosť politických subjektov a slabá kontrolovateľnosť
Nízka miera participácie obyvateľov	Využívanie participatívneho rozpočtu
Nízka miera akceptovania názorov nezávislých odborníkov	Pri nakladaní s verejnými financiami rokovať s odborníkmi
Previazanosť politických subjektov na podnikateľské skupiny	Zabezpečiť výber nezávislého dodávateľa
Stagnácia kvality verejných služieb (zdravotníctvo, vzdelávanie, bezpečnosť a pod.)	Realizovať predchádzajúce návrhy riešení
Nízka miera spolupráce medzi verejnou správou a médiami	Poskytovanie spätnej väzby, identifikovaný vlastník médií, zverejňovanie správ
Priestor na korupciu vzniká vtedy pokiaľ formálne pravidlá:	Neexistujú
	Sú v nich medzery alebo nedostatky
	Sú nejasné a nepredvídateľné (možnosť určitej voľnosti)
	Ich dodržiavanie sa nevynucuje
	Ak dopyt prevláda nad ponukou (možné úplatky)
	Riadiace a rozhodovacie procesy nie sú jednoznačne definované
	Účinné návrhy na možné konflikty záujmov na všetkých úrovniach
	Ak platná legislatíva a vymáhateľnosť práva sú rizikové pri odhalení a znášaní dôsledkov v porovnaní s možných prospechom
	Ak je v ekonomike vysoká angažovanosť verejnej správy, t.j. výrazná regulácia zasahovanie do trhov a procesov štátnymi mechanizmami vzniká priestor na korupciu
	Ak je nedokonalý regulačný, kontrolný a legislatívny systém, ktorý umožňuje manipulovať politickými subjektmi s cieľom súkromného obohatenia sa

Zdroj: Spracované podľa Transparency international.

Budeme sledovať, či sa jednotlivé problémy objavili aj pri riešení korupčných káuz Občianskym združením Proti korupcii a aký postup bol pri ich riešení uplatnený.

3. PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA ČINNOSTÍ PROTIKORUPČNÝCH MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ NA SLOVENSKU

3.1 Prípadová štúdia činnosti občianskeho združenia Proti Korupcii

Občianske združenie Proti korupcii pôsobí ako dozorný kontrolór a zároveň podáva návrhy na zmiernenie korupčného správania. Nezisková organizácia Proti korupcii bola na začiatku založená občanmi Slovenskej republiky, ktorí vykonávajú pracované činnosti ako investigatívny novinári, právnici, regionálni politici, ktorí odmietali korupčné správanie, alebo takí občania, ktorí poukazovali na korupčné správanie v ich okolí. Absencia systémových opatrení a výskyt korupcie na rôznych úrovniach v štáte bol jedným z hlavných motívov na vznik tejto organizácie. Založenie občianskeho združenia zvyšuje efektívnosť v monitorovaní verejných systémov, nahlasuje korupciu, sleduje procesy a závery v jednotlivých korupčných prípadoch. Organizácia tiež vytvára tlak na lepšiu transparentnosť, vymožitelnosť práva a spravodlivosť prostredníctvom koordinácie s médiami.

Jednou z príčin výskytu korupcie na miestnej úrovni sú nie presne definované rozhodovacie a riadiace procesy vo verejnej správe, ako aj nízka vymožitelnosť zodpovednosti voči verejným funkcionárom. Riziko trestu, ktoré skorumpovaným aktérom hrozí je menšie v porovnaní s výhodami, ktoré im nekalé činnosti ponúkajú. Regióny, ktoré sú označované ako dlhodobo „chudobné“ v štáte, sú obliehané korupciou, ktorú často toleruje aj miestna verejnosť. Etické kódexy a morálne správanie sa tak stávajú vágnymi pojmami. V ekonomicky menej výkonných regiónoch sú aj kvôli o niečo nižšej edukácii v porovnaní s výkonnejšími regiónmi, občania náchylnejší voliť populistickejšie politické strany. To sa prejavuje na voľbe niektorých primátorov miest a obcí, či vyšších preferenciách populistických politických strán v okresoch a regiónoch.

Občianske združenie proti korupcii v tejto problematike vykonáva podpornú činnosť napríklad vo forme organizovaných prednášok a workshopov s relevantnými odborníkmi, organizuje literárne súťaže pre študentov stredných škôl na tému „život bez korupcie“. Podporným mechanizmom sú aj festivaly, akým je Protikorupčný festival, pričom tento rok bol uskutočnený koncom Februára 4. ročník takéhoto podujatia s významnými slovenskými osobnosťami. Verejnosť si tak môže rozširovať obzory a získať rôzne dôležité poznatky o korupčnom konaní. Môže si vypočúť názory na dôvody stagnácie úrovne korupcie v Slovenskej spoločnosti, ako aj predkladané empirické návrhy a opatrenia na zmiernenie

korupcie vo verejnej správe. Tieto prvky pomáhajú aktivizovať verejnosť v boji proti korupciám. Zároveň sa tým znižuje miera tolerancie proti nekalému konaniu vo verejnom sektore. Proti korupcii sa orientuje na konkrétne prípady korupcie a zneužívaniu verejných zdrojov. Nahlasovateľmi je širšia verejnosť, ktorej združenie pomáha aj vo forme metodických a odborných odporúčaných postupov.

3.2 Prípadová štúdia činnosti nadácie Zastavme korupciu

Nadácia Zastavme korupciu vznikla v roku 2014. Podnetom na vznik nadácie bolo „obmedziť korupciu a jej ničivé dopady na kvalitu života na Slovensku“. Členovia tímu sú investigatívni novinári, právnička a ďalší rôzni koordinátori, okrem toho nadácia spolupracuje aj s ďalšími advokátskymi kancelármi a právnikmi, ktorí pomáhajú na základe občianskych podnetov v právnych činnostiach ako je podávanie podnetov na Úrad pre verejné obstarávanie, alebo Najvyšší kontrolný úrad SR. Nadácia Zastavme korupciu zverejňuje transparentne svoje príjmy a výdavky, čo zamedzuje pochybnostiam podávania subjektívnych podnetov a jednostrannej investigatívnej práce. Činnosti mimovládnej organizácie môžeme rozdeliť do šiestich aktivít.

Tabuľka 3 Aktivity Nadácie Zastavme korupciu.

Návrhy na zmenu zákonov/ Legislatívny lobing	Predkladanie systémových opatrení a návrhov zákonov na efektívnejší boj proti korupciám.
Ochrana whistleblowerov	Ochrana nahlasovateľov korupcie prostredníctvom právnej pomoci a odvetných konaní od poškodených strán smerom ku nahlasovateľom korupcie.
Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi	Dohľad nad dodržiavaním procesov, etickým konaním a zákonmi. Podávanie podnetov na Úrad pre verejné obstarávanie, či Najvyšší kontrolný úrad.
Investigatívna činnosť	Kvalitná novinárska práca v odhaľovaní korupčného diania a korupčnej činnosti + investigatívna relácia Cez čiaru, ktorá sleduje prípady, kde sa porušuje zákon.
Lokálny protikorupčný dozor	Každoročný prísun nových členov v rôznych lokalitách Slovenska, ktorí upozorňujú na municipálnu korupciu.
Vzdelávanie spoločnosti	Spolupráca so Strednými školami, s cieľom zvýšenia citlivosti na neetické a korupčné konanie v spoločnosti.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zastavmekorupciu.sk

Návrhy na zmenu zákonov/Legislatívny lobing

Nadácia Zastavme korupciu sa detailne venovala a spracovala správu o stave prokuratúry a polície na SR. Okrem toho Nadácia vytvorila súbor návrhov, ktoré by zlepšili systém majetkových priznaní, taký systém je efektívny napríklad vo Francúzku. Legislatívne návrhy týkajúce sa prokuratúry, polície a majetkových priznaní boli prijaté aj štyrmi politickými stranami. Po parlamentných voľbách 2020, sa do programového vyhlásenia vlády zahrnulo 22 opatrení z 25-tich. Tieto opatrenia sú orientované na zmiernenie korupcie v Slovenskej republike. V tabuľke uvedenej nižšie sú označené opatrenia, ktoré prešli a *kurzívou*, ktoré neprešli do programového vyhlásenia Vlády SR.

Tabuľka 4 Návrhy na zmiernenie korupcie od Nadácie Zastavme korupciu.

Reforma disciplinárnych konaní sudcov/vznik Najvyššieho správneho súdu, orientovaný na danú problematiku	Úprava výberových konaní a kariérneho postupu sudcov	Bezpečnostné preverky sudcov	Etický kódex sudcov a iných právnických profesií	Nezávislá policajná inšpekcia
Zmena hodnotiaceho systému policajtov	<i>Odpolitizovaná voľba prezidenta policajného zboru</i>	Sfunkčnenie úradu na ochranu oznamovateľov korupcie	<i>Rozšírenie právomoci úradu na ochranu oznamovateľov korupcie</i>	Zlepšenie výpovednej hodnoty majetkových priznaní
Transparentné a prehľadné zverejňovanie majetkových priznaní	Nezávislá kontrola majetkových priznaní	Prepojenie kontroly majetkových priznaní na registre majetku	Funkčný zákon o preukazovaní pôvodu majetku	Rozšírenie návrhových právomocí pro vôle Generálneho a Špeciálneho prokurátora
Verejné vypočutie kandidátov na Generálneho a Špeciálneho prokurátora	Verejná voľba Generálneho a Špeciálneho prokurátora	Kvalitnejšie výberové konania na vedúce funkcie v prokuratúre	Posilnenie a otvorenie rady prokurátorov	Opatrenia na zníženie miery korupcie vo verejnom obstarávaní
Úprava trestného poriadku v prospech stíhania korupcie - §363, tresty za nepriamu korupciu, iné	<i>Kontrola rozhodnutí GP, obmedzenie právomocí GP a posilnenie nezávislosti rádových prokurátorov</i>	Náhodné resp. transparentné pridelovanie spisov prokurátorom a podrobné štatistiky o rozhodovaní	Zákon o hmotnej zodpovednosti	Zákon o lobingu

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zastavmekorupciu.sk

Ochrana whistleblowerov

Po upozornení horára na „stratu“ tisícov sadeníc v revíri Telgártu z ktorých mala pôvodne vyrásť hora, ich našiel príslušný aktér zahrabané a ukryté v jamách. Po upozornení nadradených na nekalé praktiky začal následne chodiť na policajné výsluchy a obával sa straty svojho zamestnania - pracovného miesta. Firma podozrivá s korupčného konania medzičasom plánovala ďalšie verejné obstarávanie zo štátom. Nadácia Zastavme korupciu horárovi zabezpečila právnu pomoc, pričom všetky trestné oznámenia boli vyriešené v prospech nahlasovateľa nekalých praktík (Nadácia Zastavme korupciu, 2020).

Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi

Nadácia Zastavme korupciu pri monitoringu zistila, že Správa štátnych hmotných rezerv, ktorá bola namodelovaná pre konkrétnu bezpečnostnú firmu mala v tom čase väzby na konkrétnu politickú stranu v koalícii. Tender pripravený na mieru bol vďaka Nadácii Zastavme korupciu medializovaný a zároveň podali podnet na Úrad pre verejné obstarávanie. Úrad pre verejné obstarávanie podnet spracoval a rozhodol v zmysle zastavenia obchodnej transakcie (Nadácia Zastavme korupciu, 2020).

Tzv. Zindex je hodnotenie verejného obstarávania, ktoré „sfunkčnila“ na Slovenskej republike Nadácia Zastavme korupciu v spolupráci s Českým think-thankom tzv. Ekonlab. Na základe toho zanalyzovali 25-tisíc rôznych štátnych nákupov v objeme osem miliárd Eur. Vznikol aj „rebríček“ najlepších „verejných obstarávateľov“. Zo spracovanej analýzy však výstupy ukazujú, že verejné obstarávanie v Slovenskej republike je veľmi dlho trvajúce a inštitúcie v priemere každý štvrtý tender zrušia. Cieľom tohto projektu je motivovať poctivých verejných obstarávateľov, aby nákupy prebiehali v zmysle zákonov SR.

Investigatívna činnosť

Investigatívna práca novinárov je časovo a finančne náročná. Nadácia Zastavme korupciu spracovala prehľadne dôležité kauzy, ktoré sa udiali na Slovenskej republike v roku 2019. Jedným z problémov „voľnosti“ internetu je vznik konšpiračných webov, ktoré zverejňujú v niektorých prípadoch nepodložené, alebo modifikované informácie. Relácia - Cez čiaru pracuje s overenými zdrojmi, informáciami a poskytuje prehľadné informácie. Niektoré investigatívne články „kvalifikovanej“ tlače sú príliš dlhé, čo odrádza čitateľov, alebo sú spoplatnené, čo spôsobuje obmedzenie dostupnosti informácií pre širšiu verejnosť.

Tabuľka 5 Témy zverejnené reláciou Cez čiaru.

Nadácia Zastavme korupciu – relácia Cez čiaru v roku 2019	Kto spravil z Mariána Kočnera celebritu?
	Boris Kollár a bratislavské podsvetie, aká je pravda?
	Potrebuje Robert Fico ochranu platenú štátom?
	Čo vlastne dýchajú ľudia z obcí okolo Slovnaftu?
	Vedel, že Kočner sleduje novinárov, napriek tomu je stále prokurátorom
	Pomohol Dobroslav Trnka k neohroziteľnosti Kočnera?
Ako sa vysporiadať s nedotknuteľnosťou sudcov?	

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zastavmekorupciu.sk

Lokálny protikorupčný dozor

Boj proti korupciám nemožno monitorovať len z jednej lokality. Príkladom toho je členka, ktorá upozornila v Rožňave na nelegálny billboard. Ten patrí mestu, ktoré billboard odstránilo, pričom dnes sú tam reklamy v súlade so zákonom.

Tabuľka 6 Protikorupčné aktivity Nadácie zastavme korupciu na municipálnej úrovni.

Nadácia Zastavme korupciu – aktivity podporujúce lokálny rozvoj proti korupciám v roku 2019	Nadácia dosiahla úroveň 60 členov z rôznych miest/lepší lokálny monitoring
	4 tréningy nových koordinátorov
	4 nové lokality/skupiny - Bratislava, Púchov, Praha, Nové mesto nad Váhom
	Zisk grantu vo výške 67-tisíc eur od OSIF Berlín

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zastavmekorupciu.sk

Vzdelávanie spoločnosti

Na vzdelávanie spoločnosti je ideálne prostredie napríklad na stredných školách, kde vnímanie toho, čo je etické a morálne vedia študenti ešte uchopiť a dotvára sa im tak slušnejšie vnímanie správania sa v spoločnosti. Nadácia Zastavme korupciu v rámci projektu „na férovku“ štyrom vybraným stredným školám zabezpečila podporu v celoročnom vzdelávaní študentov. Nadácia Zastavme korupciu vyškolila svojich členov a členky na tzv. antikorpčný model vzdelávania. Zároveň sú mladí členovia nadácie, ktorí tak môžu pozitívne ovplyvňovať svojich rovesníkov. Práca projektu „na férovku“ bola v intenzívnej spolupráci na školách prostredníctvom workshopov a mentoringu. Z toho sa spravili merateľné výsledky, ktoré zaznamenali výrazne pozitívnu zmenu v nasledujúcich oblastiach:

- Menej konfliktov v škole
- Menej prípadov šikany v škole
- Menej prípadov odpisovania
- Lepšia dochádzka v škole

Nadácia Zastavme korupciu organizovala protikorupčný festival Pucung tzv. multižánrový festival. Ten v priateľskej atmosfére poukazuje verejnosti na dôležité témy v oblasti korupcie. Konkrétne prostredníctvom hudby, filmov, workshopov, humoru a rôznych inšpiratívnych diskusií.

Aktivity a činnosti nadácie Zastavme korupciu a občianskeho združenia Proti korupcii, ktoré prispievajú ku zmierneniu korupcie si porovnáme z pôvodnou tabuľkou 2. Zároveň ku tabuľke pridáme činnosti MVO, ktoré popísané problémy eliminujú v tabuľke 7.

Tabuľka 7 Dôvody vzniku korupcie, návrhy ich riešení a činnosti MVO

Problémy korupcie, ktoré vníma verejnosť	Návrhy riešení	Činnosti mimovládnych organizácií
Nízka miera transparentnosti	Zverejňovanie materiálov rokovania zastupiteľstva s časovým predstihom	Návrhy na zmenu zákonov/ Legislatívny lobing
	Zverejňovanie materiálov, pozvánok a zápisníc z verejných stretnutí	
	Vytvorenie sekcie s materiálmi a archívom materiálov zo zasadnutí zastupiteľstva	Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi
	Vytvorenie jednej adresy pre žiadosti a sprístupnenie informácií	Lokálny protikorupčný dozor
	Odpovedanie na žiadosti o sprístupnenie informácií v zákonne stanovenej lehote	Investigatívna činnosť
	Nízka transparentnosť politických subjektov a slabá kontrolovateľnosť	
Nízka miera participácie obyvateľov	Využívanie participatívneho rozpočtu	Vzdelávanie spoločnosti
Nízka miera akceptovania názorov nezávislých odborníkov	Pri nakladaní s verejnými financiami rokovať s odborníkmi	Investigatívna činnosť Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi
Previazanosť politických subjektov na podnikateľské skupiny	Zabezpečiť výber nezávislého dodávateľa	Investigatívna činnosť Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi Návrhy na zmenu zákonov/ Legislatívny lobing Lokálny protikorupčný dozor
Stagnácia kvality verejných služieb (zdravotníctvo, vzdelávanie, bezpečnosť a pod.)	Realizovať predchádzajúce návrhy riešení	Návrhy na zmenu zákonov/ Legislatívny lobing Vzdelávanie spoločnosti

Nízka miera spolupráce medzi verejnou správou a médiami	Poskytovanie spätnej väzby, identifikovaný vlastník médií, zverejňovanie správ	Investigatívna činnosť Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi Vzdelávanie spoločnosti
Priestor na korupciu vzniká vtedy pokiaľ formálne pravidlá:	Neexistujú	Návrhy na zmenu zákonov/ Legislatívny lobing Kontrola manipulácie s verejnými zdrojmi Lokálny protikorupčný dozor Investigatívna činnosť Ochrana whistleblowerov
	Sú v nich medzery alebo nedostatky	
	Sú nejasné a nepredvídateľné (možnosť určitej voľnosti)	
	Ich dodržiavanie sa nevynucuje	
	Ak dopyt prevláda nad ponukou (možné úplatky)	
	Riadiace a rozhodovacie procesy nie sú jednoznačne definované	
	Účinné návrhy na možné konflikty záujmov na všetkých úrovniach	
	Ak platná legislatíva a vymáhateľnosť práva sú rizikové pri odhalení a znášaní dôsledkov v porovnaní s možným prospechom	
	Ak je v ekonomike vysoká angažovanosť verejnej správy, t.j. výrazná regulácia zasahovanie do trhov a procesov štátnymi mechanizmami vzniká priestor na korupciu	
Ak je nedokonalý regulačný, kontrolný a legislatívny systém, ktorý umožňuje manipulovať politickými subjektmi s cieľom súkromného obohatenia sa		

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Transparency international.

ZÁVER

Cieľom štúdie je poukázať na možnosti riešenia problému korupcie prostredníctvom činnosti protikorupčných mimovládnych organizácií ako aktérov verejnej politiky. Vznik korupčného konania nastáva z dôsledku nedostatočných regulácií, legislatívy a zákonov, nízkej kontrolovateľnosti a transparentnosti, či v politických režimoch absentujúcej demokracii. Proti korupcii bojujú okrem iných subjektov, aj mimovládne organizácie. Ich cieľom je poukazovať na korupciu, či predkladať návrhy na zmeny zákonov, uplatňovať vynútitelnosť zodpovednosti v spolupráci s médiami, či edukovať verejnosť. Vo vyspelých demokratických krajinách aktéri disponujúci mocou verejne akceptujú činnosti mimovládnych organizácií, prípadne sa MVO spájajú s verejnými inštitúciami na lepšie vymáhanie práv a uplatňovanie trestov. Dôvodom pre vznik mimovládnych organizácií – Nadácia Zastavme korupciu a občianskeho združenia Proti korupcii je celoplošné

zmiernenie korupcie v Slovenskej republike s čím súvisia funkčné systémové návrhy, zvyšovanie povedomia etického konania v spoločnosti u „mladej“ generácie“, ako aj ochrana oznamovateľov korupcie. Súčasnú úroveň spoločnosti plne nerešpektuje práva občana, korupcia sa v posledných rokoch prehĺbila na všetkých úrovniach verejnej správy. Problémy minimálne neetického konania majú svoj pôvod na úrovni: A) formálnych pravidiel: nie sú exaktne definované riadiace a rozhodovacie procesy vo verejnej správe t.j. v niekoľkých prípadoch neexistujú štandardy postupov. Existujúca legislatíva a vymáhateľnosť práva smerujú k tomu, že riziko znášania dôsledkov korupčného správania sa je menšie resp. zanedbateľné v porovnaní s prospechom plynúcim z takého konania t.j. ovplyvnené efektívnosťou kontrolných mechanizmov; B) neformálnych pravidiel: absencia tzv. etického kódexu pre všetkých zamestnancov vo verejných organizáciách - existujú len osobitné ustanovenia pre zamestnancov štátnej služby a zároveň vysoká tolerancia občanov voči zneužívaniu moci a netransparentnosti, nízka edukácia v spoločnosti ohľadne morálneho a amorálneho konania. Mimovládne organizácie vyvíjajú niekoľko činností s cieľom zmiernenia korupcie v Slovenskej republike: 1. legislatívny lobing – systémové opatrenia; 2. zabezpečuje ochranu oznamovateľom vo forme právnej pomoci; 3. kontroluje manipuláciu s verejnými zdrojmi SR – či sa postupuje zákonne a eticky; 4. podieľa sa na aktívnej investigatívnej činnosti, ktorá je časovo aj finančne náročná, ako aj distribúcia získaných informácií smerom ku verejnosti; 5. lokálny protikorupčný dozor – medziročný nárast nových členov, ktorí upozorňujú na rôzne problémy po celom Slovensku; 6. vzdelávanie spoločnosti vo forme edukácie študentov, ktoré zvyšuje citlivosť na nekalé konanie, či rôzne spoločenské podujatia slúžiace na osvetu. Na druhej strane mimovládne organizácie nedisponujú výkonnou mocou – nemôžu meniť zákony, upravovať regulácie, ako nezávislé organizácie dávať sankcie, či vykonávať inšpekčnú činnosť. Mimovládne organizácie tak nemôžu na základe ich činností eliminovať korupciu, ale len prispievať k jej zmierneniu, zároveň existujú situácie, kedy boli MVO odhalené ako skorumpované, či pod nátlakom mocných vykonávali činnosti, ktoré nespádali do ich „aktivít“. Preto je dôležité posudzovať činnosti MVO na základe miery ich objektivity, respektíve miery jednostrannosti. V závere príspevku chceme upriamiť pozornosť na charakteristiky tzv. exemplárnej prípadovej štúdie, ktorá bola použitá ako výskumná metóda. Pokiaľ je kvalitne vypracovaná prípadová štúdia, tak obsahuje na základe Yina (2009) päť elementárnych charakteristík: kompletnosť spracovania, významnosť prípadu, dostatočné množstvo dát, branie do úvahy alternatívne perspektívy, kreativnosť v spracovaní. Na druhú stranu je tu obmedzenie, a síce, že výsledky prípadovej štúdie nemožno zovšeobecniť. Prípadová štúdia však má svoj význam v zmysle pochopenia dôležitosti činností a aktivít mimovládnych organizácií v slovenskej spoločnosti. Mimovládne organizácie upozorňujú na nekorektné konanie a korupciu, čoho výsledkom je efektívnejšia manipulácia z verejnými zdrojmi, nižší klientelizmus,

či korektnejšie konanie mocných aktérov. Politickí predstavitelia si však paradoxne automaticky neuvedomujú dôležitú úlohu neziskových mimovládnych organizácií v riešení problému korupcie a doposiaľ ich neúplne rešpektujú ako rovnocenných partnerov v tvorbe a realizácii verejnej politiky. Preto je dôležité, aby spoločnosť podporovala a vyžadovala činnosti mimovládnych organizácií, čím sú prirodzene nútení politickí aktéri konať korektnejšie.

GRANTOVÁ PODPORA

Štúdia je podporovaná grantovým projektom GA19-06020S Alternatívni spôsoby poskytování služeb.

LITERATÚRA

1. ACKERMAN, S. 2016. Corruption and Government 2ed : Causes, Consequences, And Reform. Cambridge : Cambridge University Press, 2016. s. 121-124. ISBN 9781107441095.
2. AMUNDSEN, I. 1999. Political corruption: An introduction to the issues. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 1999. s. 15-20. ISBN 9788290584400.
3. ANDVIG, J., MOENE, K. 1990. How Corruption May Corrupt. Journal of Economic Behavior and Organization. Amsterdam : Journal of Economic Behavior & Organization, 1990. ISBN 1589061160.
4. AUGUSTÍN, P. 2008. Korupcia. Bratislava: Akadémia policajného zboru v Bratislave, 2008. 179 s. ISBN 9788080544539.
5. BALAAM, D., DILLAM, B. 2018. Introduction to international political economy. Londýn : Routledge, 2018. s. 178-206. ISBN 9781138206991.
6. BECKER, S., STIGLER, G. J. 1974. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. Chicago : The Journal of Legal Studies, 1974. s. 76-78. ISSN 0047-2530.
7. BRINKERHOFF, D. 2001. Managing Policy Reform. Boulder : Kumarian Press, 2001. s. 51- 84. ISBN 9781565491427.
8. BROSCHI, C. 2017. Corruption: A Short History. Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2017. 82 s. ISBN 9780815727910.
9. CHAYES, S. 2016. Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security. New York : W. W. Norton & Company, 2016. 116 s. ISBN 9780393352283.
10. DEMEŠ, P. 2000. Občianska advokácia alebo ako dosiahnuť spoločenskú zmenu. Bratislava : Čítanka pre pokročilé neziskové organizácie, SAIA, 2000. ISBN 9788088928409.
11. DE SOUSA, L. 2010. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. Coimbra: Coimbra University, 2010. s. 5-22. Bez ISBN.

12. FISMÁN, R., GOLDEN, M. 2017. Corruption: What Everyone Needs to Know. Oxford : Oxford University Press, 2017. s. 134-165. ISBN 019046397.
13. FUKUYAMA, F. 1995. Trust. Michigan : Free press, 1995. ISBN 9781439107478.
14. GABURA, J., MYDLÍKOVÁ, E., et al. 2004. Vedenie sociálneho prípadu. Bratislava : ASSP. ISBN 80-968713-2-3.
15. HEILBRUNN, J. 2004. Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption? Washington, D.C : The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, 2004. s. 3-13. Bez ISBN.
16. HELLMAN, J. 2000. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. Washington : Policy Research Working Paper, 2000. s. 2-15. ISBN 181394502444
17. HENDL, J. 2005. Kvalitativní výzkum: Základní metody a aplikace. Praha : Portál. ISBN 8073670402.
18. HEYWOOD, A. 2013. Politics. Londýn : Palgrave Macmillan, 2013. s. 218-242. ISBN 9780230363380.
19. HOLMES, L. 2015. Corruption: A Very Short Introduction. Oxford : Oxford University Press, 2015. s. 7-28. ISBN 9780199689699.
20. HOUGH, D. 2013. Corruption, Anti-Corruption and Governance. Londín : Palgrave Macmillan, 2013. s. 12-47. ISBN 9781137268709.
21. HUNTINGTON, S. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven : Yale University, 1968. s. 93-139. ISBN: 0-300-00584-9.
22. JAGGERS, K., GURR, T. 1995. Tracking Democracy's Third Wave with the Polity. Colorado : University of Colorado, 1995. s. 469-482. Dostupné na internete: https://www.jstor.org/stable/425616?seq=1#page_scan_tab_contents
23. JOHNSTON, M. 2014. Corruption, contention, and reform. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. S. 29 – 55. ISBN 9781139540957.
24. KATUNINEC, M. 2008. Hodnotná demokracia a občianska zodpovednosť. Trnava : Vydavateľstvo dobrá kniha, 2008. ISBN 8071415820.
25. KURIS, G. 2014. From underdogs to watchdogs. New Jersey : Princeton University, 2014. ISBN 978-0691122922.
26. LEVICKÁ, J. 2004. Kazuistický seminár zo sociálnej práce. Trnava: SAP, spol. s. r. o. ISBN 8089074936.
27. LOUGHMAN, B., SIBERY, R.. 2011. 1. vyd. Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks. New York : Wiley corporate. 2011. s. 225-292. ISBN 9781118011362.
28. MAURO, P. 1998. Corruption: Causes, consequences, and agenda for further research. Washington D.C : Elsevier science s.a, 1998. s. 265-267. Dostupné na internete: [http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_\(JPubE_98\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf)

29. MEAGHER, P. 2004. Anti-corruption agencies: Rhetoric vs. reality. NYC: Journal of Economic Policy Reform, Taylor & Francis Journals, 2004. s. 69-103. ISBN 17487870.
30. MERTON, R. 1968. Social Theory and Social Structure. New York : Free Press, 1968. 557 s. ISBN 9780029211304.
31. NEILD, R. 2002. Public corruption: The dark side of social evolution. London : Anthem press, 2002. s. 5-12. ISBN 1843310651.
32. NGOZI, I. 2018. Fighting corruption is dangerous. Cambridge : The MIT Press, 2018. s. 70 -102. ISBN 9780262038010.
33. OFFE, C. 2004. Political corruption: Conceptual and Practical issues. Basingstoke : Kornai, 2004. s. 81-83. ISBN 9781403964496.
34. QUAH, J. 2010. Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries. Singapur : Yechin institute, 2010. s. 23-54. ISBN 1849509247.
35. ROTBERG, R. 2017. The corruption cure. New Jersey : Princenton University Press, 2017. s. 50-77. ISBN 9780691191555.
36. ROTHSTEIN, B., VARRAICH, A. 2017. Making sense of corruption. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. s. 22 – 78. ISBN 9781316615270.
37. RUBIN, A., BABBIE, E. 2001. Research methods for social work. 4th edition. Belmont: Wadsworth / ThomsonLearning. ISBN 0534369944.
38. SCHWEIZER, P. 2019. Secret empires: How the American political class hides corruption and Enriches family and friends. New York : Harper paperbacks, 2019. s. 110-172. ISBN 978-0062569370.
39. STRIEŽENEC, Š. 1996. Slovník sociálneho pracovníka. Trnava : AD. ISBN 80-967589-0-X.
40. TELLIS, W. 1997. Application of a Case Study Methodology. The Qualitative Report, vol. 3, no. 3, pp. 1 -19. ISSN 10520147.
41. UNGER, C. 2018. House of Trump, House of Putin. Brisbane : Dutton, 2018. 32 s. ISBN 9781524743505.
42. VLACH, J., NEMEC, J. 2001. Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť. Bratislava : CPHR – TIS. 2001. Dostupné na internete: http://www.transparency.sk/studie/030807_verej.PDF
43. VOLEJNÍKOVÁ, J. 2007. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Praha : Profess Consulting, 2007. 392 s. ISBN 9788072590551.
44. TELLIS, W. 1997. Application of a Case Study Methodology. The Qualitative Report, vol. 3, no. 3, pp. 1 -19. ISSN 10520147.
45. YIN, K. 2009. Case study research. Design and Methods. 4th edition. London: SAGE Publications, Inc. ISBN 9781412960991.

PODPORA KONKURENCIESCHOPNOSTI, EKONOMICKÉHO RASTU A PREŽITIA FIRIEM: INOVAČNÁ POLITIKA, ŠTANDARDIZÁCIA A FUNGOVANIE VEREJNÉHO SEKTORA

*(VÝSTUP Z PROJEKTU APVV-15-0322
KONKURENCIESCHOPNOSŤ, EKONOMICKÝ RAST
A PREŽITIE FIRIEM)*

MARTA ORVISKÁ

Prof. Ing. Marta Orviská, PhD., Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: marta.orviska@umb.sk

JURAJ NEMEC

Prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc., Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: juraj.nemec@umb.sk

JÁN HUŇADY

Ing. Ján Huňady, PhD., Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, e-mail: jan.hunady@umb.sk

ÚVOD

V rámci projektu APVV-15-0322 Konkurencieschopnosť, ekonomický rast a prežitie firiem kolektív riešiteľov z EF UMB zodpovedal za riešenie pracovného balíčka 4 „Kvalita verejných inštitúcií a ich vplyv na konkurencieschopnosť“. V rámci stanovených okruhov sa riešiteľský kolektív sústredil na splnenie určených výskumných úloh v logickom poradí nasledujúcich hlavných cieľov projektu:

1. V prostredí globalizácie vysvetliť ekonomický rast krajín ako výsledok kvality fungovania verejných inštitúcií, miery inovatívnosti a štandardizácie.
2. Tvorba odporúčaní pre tvorcov hospodárskej politiky SR, zameraných na podporu rastu konkurencieschopnosti národnej ekonomiky a jej podnikateľského sektora z pohľadu poznatkov získaných výskumom.

Nasledujúci text sumarizuje hlavné zistenia a výstupy projektu.

1. OBLASŤ INOVAČNEJ POLITIKY A PODPORY INOVÁCIÍ

Inovácie sú považované za jeden z kľúčových determinantov konkurencieschopnosti a dlhodobého ekonomického rastu. V rámci modelov popisujúcich inovačné systémy (napr. Quadruple Helix) je zdôraznený najmä zásadný význam kooperácie medzi podnikmi, verejným sektorom, vysokoškolskými a výskumnými inštitúciami a neziskovým sektorom. Inovácie realizované v krajine závisia od intenzity pro-inovačných aktivít na úrovni uvedených subjektov ako aj od ich vzájomných interakcií a spolupráce. Podpora inovačných aktivít zo strany verejného sektora zohráva v tomto procese významnú úlohu.

Podobne ako je tomu v prípade všeobecného hodnotia konkurencieschopnosti krajiny aj aktuálny stav inovačných aktivít je do určitej miery možné vyjadriť prostredníctvom hodnôt komplexných indexov inovačnej výkonnosti. Jedným z nich je Globálny inovačný index. Index je zameraný predovšetkým na hodnotenie multi-dimenzionálnych aspektov inovácií a predstavuje nástroj, ktorý môže dopomôcť prispôsobiť inovačné politiky s cieľom podpory dlhodobej ekonomickej produkcie, zvýšenia produktivity práce a rastu nových pracovných miest.

Globálny inovačný index je vyhodnocovaný každoročne v júni s údajmi za predchádzajúci rok. V roku 2017 to bol už jeho desiaty ročník od zavedenia, pričom bol publikovaný spoločne Cornellskou univerzitou, „INSEAD – The Business school for the world“ a Svetovou organizáciou duševného vlastníctva (WIPO).

Slovensko je aktuálne (správa z roku 2019) podľa GII na 37. mieste zo 129. hodnotených krajín a dosahuje hodnotou komplexného indexu na úrovni 42.05. Pre porovnanie Česká republika sa nachádza na 26. mieste s hodnotou indexu 49.43, Maďarsko je na 33. mieste a Poľsko je na 39. mieste. Dôležitým faktom je skutočnosť, že Slovensko sa nachádza relatívne vyššie v hodnotení inovačných výstupov (33. miesto) ako pri hodnotení inovačných vstupov (42. miesto).

Konkrétne silné a slabé stránky Slovenska na základe jednotlivých ukazovateľov zahrnutých v indexe sú zhrnuté v Tabuľke 1.

Tabuľka 1 Silné a slabé stránky inovačnej výkonnosti na Slovensku z pohľadu Globálneho inovačného indexu

<i>Silné stránky</i>	<i>Slabé stránky</i>
Politická stabilita, absencia násilia a terorizmu	Relatívne nízke celkové verejné výdavky na vzdelávanie
Dobrá ekologická udržateľnosť	Relatívne nízka kvalita najlepších troch univerzít
Intenzita implementácie ekologických certifikátov ISO 14001 Vysoký počet certifikátov kvality ISO 9001	Nedostatočná elektronizácia verejnej správy a jej použiteľnosť
Relatívne vysoký podiel hrubých výdavkov na vedu a výskum financovaných zo zahraničia	Relatívne slabá ochrana minoritných investorov
Relatívne vysoký podiel „high-tech“ importov aj „high-tech“ exportov	Relatívne nízka trhová kapitalizácia
Relatívne vysoký počet žiadostí o zaregistrovanie úžitkového vzoru	Pomerne málo rozšírené financovanie rizikovým kapitálom
Relatívne vysoký podiel „high-tech“ a „medium-tech“ výrobkov	Relatívne nízky podiel „joint venture“ a strategických podnikových aliancií
Relatívne vysoký podiel exportu kreatívnych produktov	Relatívne nízky čistý prílev priamych zahraničných investícií
Vysoký počet internetových domén najvyššej úrovne s kódom krajiny	Relatívne nízky podiel príjmov z poplatkov za využívanie duševného vlastníctva

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Global Innovation Scoreboard.

Súhrnný inovačný index (SII) porovnáva predovšetkým členské krajiny EÚ 28, ako aj niekoľko ďalších nečlenských krajín. Tento index bol vytvorený za účelom merať a porovnávať inovačnú výkonnosť krajín EÚ a je súčasťou každoročne zostavovaného Európskeho inovačného rebríčka (European Innovation Scoreboard). Rebríček je bázou ukazovateľov v oblasti inovácií v členských štátoch EÚ, a niektorých iných európskych krajín.

Na základe tohto indexu sa Slovensko v aktuálnom vydaní European Innovation Scoreboard (rok 2019) nachádza na 22. mieste z 28 členských štátov. Slovensko dosahuje relatívne dobré výsledky v hodnotení zamestnanosti v inovatívnych podnikoch ako aj v predajoch inovatívnych produktoch ktoré sú nové na trhu a nové pre konkrétny podnik. Na druhej strane finančná podpora pre inovácie, ochrana duševného vlastníctva a neatraktívny výskumný systém sú dimenzie inovačného systému v ktorých Slovensko výrazne zaostáva. Kľúčové nedostatky sú predovšetkým nízka dostupnosť rizikového kapitálu, nízke počty patentových prihlášok a slabý podiel celoživotného vzdelávania.

V prípade skúmania inovačného potenciálu na úrovni krajín alebo regiónov NUTS 2 existuje relatívne veľký počet ukazovateľov, ktoré sa dajú použiť na jeho

komplexné zhodnotenie. Na druhej strane akákoľvek analýza údajov na týchto úrovniach zahŕňa určitý nevyhnutný stupeň agregácie. Krajiny predstavujúce sledované štatistické jednotky však nie sú vo vnútri homogénne. Regionálne rozdiely v inovačnom potenciáli alebo inovačnej výkonnosti vo vnútri krajín sú často väčšie ako rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Ako sme ukázali, inovačný potenciál Bratislavského kraja alebo regiónu Praha je podobný hodnotám najlepšie hodnotených regiónov v EÚ. Oproti tomu, ostatné tri NUTS 2 regióny výrazne zaostávajú za priemerom EÚ. Skúmanie údajov na úrovni NUTS 2 teda prináša detailnejší pohľad, ktorý čiastočne odzrkadľuje niektoré regionálne rozdiely. Napriek tomu sú však rozdiely vo vnútri týchto relatívne veľkých regiónov stále značné. Najmä regióny stredného a východného Slovenska môžeme len ťažko zhodnotiť ako ekonomicky homogénne. Výrazné rozdiely z hľadiska ekonomickej úrovne okresov sa pochopiteľne odzrkadľujú aj v rozdieloch v inovačnom potenciáli týchto regiónov.

Jedným z hlavných predpokladov pre zvýšenie inovačnej výkonnosti je rozvoj ľudského kapitálu a podpora vedy a výskumu. Rast výdavkov na výskum a vývoj môže významne prispieť k zvýšeniu úrovne konkurencieschopnosti krajiny. Všetky vykonané analýzy potvrdili, že je dôležité zamerať sa na zvyšovanie výdavkov na výskum a vývoj, najmä v sektore vysokoškolského vzdelávania, so stimulovaním grantového financovania v spolupráci s vládny a podnikateľským sektorom. Objem podnikových výdavkov na vedu a výskum v SR stále výrazne zaostáva za priemerom EÚ. Významným nástrojom ich podpory môžu byť aj daňové stimuly v podobe odpočítateľných položiek, daňových úľav resp. daňový bonusov.

Jedným z realizovaných daňových opatrení je tzv. super-odpočet výdavkov na výskum a vývoj zo základu dane až do výšky 200%. Ďalším dôležitým prvkom je tzv. Patent Box t.j. špeciálny daňový režim v ktorom sú príjmy plynúce z odplát za užívanie patentov, úžitkových vzorov a softvéru ktoré sú výsledkom vlastnej vývojovej činnosti daňovníka na Slovensku oslobodené do výšky 50% týchto príjmov. Zároveň by mohlo byť vhodné zaviesť resp. rozšíriť aj daňové stimuly na podporu vzdelávania, ktoré by mohli fungovať v synergii s uvedenými dvomi nástrojmi.

Ako problém je možné vnímať aj výrazné rozdiely v inovačnej výkonnosti jednotlivých regiónov. Špecifický prístup k inováciám na báze regiónov je nevyhnutným predpokladom ďalšieho rozvoja ich inovačného potenciálu ako aj zníženia regionálnych rozdielov v tejto oblasti. Riešeniu uvedeného problému pravdepodobne nenapomáha aj fakt, že Slovensko je z hľadiska podpory inovácií jednou z najviac centralizovaných krajín v Európe. Na druhej strane v niektorých krajinách je možné preukázať, že samotná decentralizácia inovačnej politiky nie je dostatočným nástrojom na zabezpečenie zvýšenia úrovne inovačného

potenciálu a výkonnosti regiónov. Považujeme tiež za dôležité poukázať na prerušené horizontálne prepojenia medzi aktérmi jednotlivých Regionálnych inovačných systémov. Zároveň sú často nefunkčné aj vertikálne prepojenia medzi vnútroštátnymi a regionálnymi inovačnými systémami, ktoré sú nevyhnutné pre iniciatívu „zdola nahor“ reflektujúce špecifické podmienky v regiónoch. Aspoň časť podpory inovácií by mala byť realizovaná na báze regionálnych inovačných systémov.

2. ŠTANDARDIZÁCIA A JEJ VPLYV NA KONKURENCIESCHOPNOSŤ, EKONOMICKÝ RAST A PREŽITIE FIRIEM

V rámci tejto subtémy sa riešiteľský kolektív v prvej fáze venoval problematike zmapovania národných a nadnárodných inštitucionálnych rámcov štandardizácie, analýze existujúcich názorov na štandardizáciu a jej vplyvu na rast a prežitie firiem, ako aj na otázky regulačných politík. Ekonomická literatúra o štandardoch a štandardizácii je pomerne rozsiahla a týka sa najmä významu štandardov, práce štandardizačných inštitúcií a komisií, vplyvu štandardov na premenné ako ekonomický rast a ziskovosť tak na makroekonomickej úrovni ako aj na úrovni firiem a charakteristiky firiem a organizácii, ktoré implementujú štandardy.

Následne sa vo svojom výskume riešitelia priamo zamerali aj na špecifické aspekty noriem a problémy spojené s medzinárodným obchodom, predovšetkým v oblasti elektronického obchodovania v rámci EÚ, ktorý predstavuje významný zdroj rastu v modernom digitálnom hospodárstve - napr. štúdia “The barriers to online international trade within the EU: Could standardisation help?” (Berlín, 2017). Skúmanie významu štandardizácie v štúdií „The role of standards in maximizing the impact and minimizing the dangers of robots“ (Dublin, 2018) vymedzilo nespochybniteľný dosah noriem v oblasti robotizácie s jej ekonomickými i sociálnymi efektami. Výsledky výskumu v oblasti environmentálnych aspektov štandardizácie – ako neoddeliteľnej súčasti jedného z troch pilierov trvale udržateľného rastu v zmysle Agendy 2030 - sociálneho, ekonomického a environmentálneho - prezentované na konferencii European Academy for Standardization v štúdií „Attitudes towards environmental issues: the potential role of standards“ (Rím, 2019) naznačili možnú cestu politiky znižovania emisií CO₂ cez implementáciu environmentálnych štandardov na úrovni firiem.

V rámci výskumu v oblasti štandardizácie a jej vplyvu na konkurencieschopnosť, ekonomický rast a prežitie firiem riešitelia tiež prezentovali výsledky výskumu a odporúčania na stretnutiach s predstaviteľmi akademických i vládnych inštitúcií a odborníkmi z praxe v rámci ich účasti na špeciálnych workshopoch a zasadnutiach za účasti špičkových domácich a medzinárodných expertov s pozitívnym efektom na prípravu príslušnej výskumnej bázy. Diseminácia výsledkov výskumu v rámci

projektu bola realizovaná aj na zasadnutiach pracovnej skupiny UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) - Hospodárskej komisie OSN pre Európu v Štokholme a v Ženeve.

Z pohľadu cieľa 2 (tvorba odporúčaní) sú vo výstupoch členov riešiteľského kolektívu identifikované významné dosahy (riziká i benefity) spojené so standardizáciou na národnej a predovšetkým medzinárodnej úrovni. Rast kvality infraštruktúry štandardizácie a význam multidisciplinárneho vzdelávania v tejto oblasti nielen na národnej, ale aj medzinárodnej úrovni pre dosiahnutie trvale udržateľných cieľov Agendy 2030, spojených s rozvojom partnerstiev predstaviteľov podnikateľskej sféry, akadémie a vládnych inštitúcií (triple helix model inovácií) je nevyhnutným predpokladom a veľkou výzvou pre vytváranie podmienok ekonomického rastu spojeného s rastom konkurencieschopnosti v súčasnej etape vývoja svetovej ekonomiky a spoločnosti.

3. REFORMA VEREJNÉHO SEKTORA

Efektívnosť fungovania verejného sektora v jej najširšom slova zmysle je jedným z kľúčových determinantov rastu konkurencieschopnosti, ekonomického rastu a prežitia firiem. Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti, ktorú v roku 2010 vypracovala Slovenská akadémia vied na objednávku vlády Slovenskej republiky upozornila, že kľúčovým cieľom budúceho rozvoja musí byť efektívny štát vo všetkých jeho hlavných rozmeroch – najmä ako efektívny regulátor, efektívny ochranca vonkajších ekonomických a politických záujmov, efektívny tvorca verejnej politiky, efektívny garant sociálnych istôt a efektívny poskytovateľ verejných služieb. Bez kvalitne fungujúceho štátu nemôže existovať a efektívne fungovať súkromný sektor, rásť výkonnosť a konkurencieschopnosť ekonomiky.

Kľúčové ciele moderného vládnutia sú definované v dokumente OSN (ktorý podpísala aj Slovenská republika) „Sustainable Development Goals – SDGs“. Táto Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj je doposiaľ najkomplexnejším súborom globálnych priorít pre dosiahnutie udržateľného rozvoja. Jej kľúčovými princípmi sú transformácia, integrácia a univerzálnosť. Transformačnú silu Agendy 2030 predstavuje 17 cieľov udržateľného rozvoja rozpracovaných do 169 súvisiacich čiastkových cieľov, ktoré majú za ambíciu usmerňovať štrukturálnu politickú, ekonomickú a sociálnu premenu jednotlivých krajín sveta v reakcii na hrozby, ktorým ľudstvo dnes čelí. Integrovaný prvok sa v Agende prejavuje ako prepojenie všetkých troch dimenzií udržateľného rozvoja: ekonomickej, sociálnej a environmentálnej. Agenda 2030 vyjadruje zámer krajín viesť ich rozvoj smerom k udržateľnosti a nastaviť ich národné politiky, stratégie a plánovanie tak, aby prispievali k dosiahnutiu globálnych cieľov.

Kľúčové hodnoty moderného vládnutia sú definované napr. v dokumente „White Paper on European Governance z roku 2001. Pravidlá, spôsoby a procesy vládnutia i správanie verejných zamestnancov by sa mali odvíjať od piatich kľúčových princípov, ktorými sú otvorenosť verejnej správy, participácia, zodpovednosť, efektívnosť a koherentnosť. Týchto päť princípov zároveň garantuje subsidiaritu a proporcionalitu.

Otvorenosť znamená, že všetky inštitúcie verejnej správy by mali fungovať ako otvorené systémy, komunikovať so všetkými partnermi (občania, firmy, neziskový sektor a ďalší) o tom, čo má verejná správa zabezpečovať a ako má svoje funkcie plniť.

Participácia determinuje kvalitu, relevantnosť a efektívnosť všetkých verejných politík a musí byť garantovaná od momentu začiatku tvorby politík až po ich finálnu implementáciu a vyhodnocovanie. Široká participácia umožňuje ľahšie realizovať zložité úlohy rozvoja ekonomiky a spoločnosti, aj prostredníctvom „súťaže“ možných variantných riešení, a navyše zásadným spôsobom zvyšuje dôveru verejnosti v to, že ciele verejných politík budú relevantné a splnené.

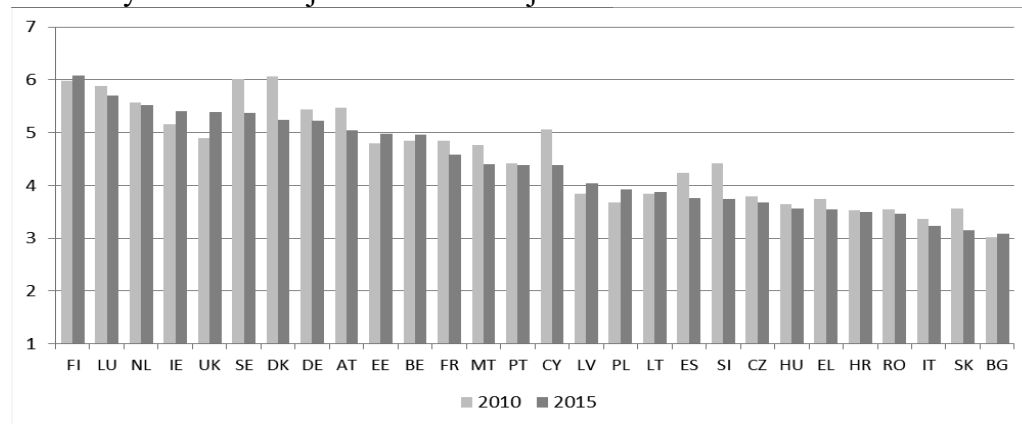
Zodpovednosť – každá organizácia verejnej správy musí byť schopná vysvetliť verejnosti, aké sú jej úlohy a ciele, a musí prebrať plnú zodpovednosť za ich dosahovanie. V prípade zlyhania musia byť definovaná príčina, zodpovednosť a spôsoby odstránenia.

Efektívnosť – ide o mimoriadne široký pojem s viacerými vnútornými dimenziami. Verejné politiky musia riešiť skutočné problémy v správnom čase a „produkovať“ potrebné a žiadané a včasné výsledky (účelnosť, účinnosť). Cieľom majú byť dlhodobé pozitívne výsledky a dopady (rast vzdelanosti, produktivity práce a rýchlejší ekonomický rozvoj, pokles nezamestnanosti).

Koherentnosť – verejné politiky musia byť koherentné a zrozumiteľné. Potreba koherentnosti neustále nadobúda na význame, z titulu klimatických, demografických a globalizačných faktorov, ktoré zásadným spôsobom menia dnešný svet. Prekážkou koherentnosti je rezortizmus, politikárčenie politických strán a chýbajúca informácia.

Hodnotenia medzinárodných organizácií dokladujú, že priestor na zlepšovanie kvality fungovania štátu na Slovensku je obrovský. Projekt Európskej Únie – EUPACK – podrobne zmapoval a porovnal status, dynamiku a výsledky reforiem verejného sektora v členských štátoch EÚ. Jeho výsledky sú pre Slovensko hlavne poučením a ukázaním kľúčových smerov, ktorými by sa postupné skvalitňovanie fungovania štátu malo dosiahnuť (pritom je potrebné podotknúť, že závery Stratégie a zistenia a námety EUPACK-u sú si veľmi podobné). Hodnotenie výkonnosti slovenského verejného sektora podľa Svetového ekonomického fóra je kritické – graf 1.

Graf 1 Výkonnosť verejného sektora krajín EÚ



Zdroj: World Economic Forum (Global Competitiveness Index)

Slovensko zásadne zaostáva v oblasti tvorby a koordinácie verejných politík. Tvorba verejnej politiky je len v minimálnom počte prípadov založená na dôkazoch, dopady politík sa hodnotia formálne a hodnotenia sú podriadené prijatým rozhodnutiam. Európsky semester 2019 definuje kľúčové problémy v tejto oblasti nasledovne:

‘Weaknesses persist in the functioning of public institutions and the business environment: the political cycle has a high impact on staff turnover, a clear framework regulating lobbying activities is missing and sufficiently developed capacities for evidence-based policy making are not in place’.

‘Poor analytical capacities impair effective policy-making. The use of evidence-based instruments is not wide-spread in the public administration’.

‘Overall, implementation of strategic solutions seems to be hampered by fragmented policy design’.

‘The fragmented nature and rigid departmentalism of the public administration complicates strategic planning and coordination. Ministries lead on their policy areas, supported by a wide range of advisory boards. The current set-up limits collaboration between ministries on complex reforms, preventing synergies across policy areas. In addition, interaction between the Government Office and three core ministries — the Ministry of Finance, the Ministry of Foreign and European Affairs and the Ministry of the Interior — appears to be limited. Coordination between central and local government is complicated by the very high number of municipalities. Policy objectives are not established, monitored and evaluated systematically. Quantifiable policy targets are rarely established at the stage when a policy is being adopted by the government. Use of performance indicators varies across ministries, but could help in identifying successful’.

policies, by pointing to necessary changes to the allocation of resources or policy design. Where measurements are used, they tend to focus on inputs rather than outputs. Evaluation and in-depth ex post assessment of policies seem to take place sporadically. The use of evidence-based analysis in policy-making is limited, though recently a number of initiatives have been taken to improve practices. Cost-benefit analyses seldom underpin policy decisions in Slovakia’.

Prijatie nového zákona o štátnej službe je významným, ale len prvým, krokom ku skvalitneniu fungovania systému štátnej služby. Slovensko patrí k štátom EÚ s najvyšším rozsahom personálnych zmien v oblasti štátnej správy po voľbách, čo priamo súvisí s nadmernou politizáciou systému štátnej služby a vplyvom politických strán na obsadzovanie vedúcich miest v systéme, ktoré sa nerealizuje na základe kvality a výkonnosti, ale „patronáže“. Väčšine štátnych úradníkov v takomto systéme chýba potrebná istota a kariérna perspektíva. Zatiaľ v SR nevznikol „esprit de corp“, ako najúčinnější prostriedok proti zneužívaniu postavenia a obdobným nešvárom.

Najväčším ohrozením politickej kultúry je korupcia a klientelizmus. Je nutné čeliť jej nekompromisnou protikorupčnou politikou, ktorá musí smerovať predovšetkým do radov vedenia štátu a do politických strán. V súvislosti s korupciou je nutné prijať účinnú politiku nulovej tolerancie, vymedziť a dodržiavať pevné pravidlá brániace stretu záujmov u predstaviteľov štátu na všetkých úrovniach, viac ako doteraz sledovať transparentnosť verejného obstarávania zákaziek a hľadať nové formy verejnej kontroly ich zadávania i priebehu. Tak ako to súčasné udalosti dokazujú, osobitná pozornosť sa musí venovať korupcii pracovníkov orgánov činných v trestnom konaní – policajtov, prokurátorov, sudcov a ich spolupracovníkov.

Situácia právneho štátu na Slovensku je problematická. Tvorba a výkon práva „kríva na obidve nohy“. Zákony sa často prijímajú ako reakcia na aktuálne problémy a nie výsledok dlhodobej strategickej politiky. Výsledkom sú nesystémové zmeny právneho systému, ktoré často majú až protichodný charakter. Vymožitelnosť práva je nízka – správa „Doing Business“ hodnotí vymožitelnosť obchodnej zmluvy len na 66 zo 100 bodov a uvádza, že priemerná doba trvania obchodného sporu je 775 dní. Podľa našich slovenských údajov situácia nie je dobrá ani v občianskych sporoch, kde sa priemerná dĺžka konania predĺžila z 15.1 mesiaca v roku 2007 na 17.9 mesiaca v roku 2016. A čo je asi najvýznamnejší problém, rozhodnutia slovenských súdov nie sú „predictable“ (očakávateľné), princíp precedensu neplatí a každý súd rozhoduje „po svojom“.

Podnikateľské prostredie je preregulované – podľa World Economic Forum’s 2018 Global Competitiveness Report je Slovensko až na 129 z hodnotených krajín z pohľadu miery „zaťaženia“ podnikateľov štátnymi reguláciami. Správa Doing

Business report 2019, ktorú spracovala Svetová Banka hodnotila 190 krajín, pričom Slovensko zaradila z pohľadu zložitosti začatia podnikania až na 127 miesto a z pohľadu zložitosti stavebného konania na 143 miesto. Pre túto oblasť je ale potrebné oceniť súčasné kroky vlády, realizované hlavne prostredníctvom úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu. Postupné uplatňovanie princípu „once only“ zjednodušuje život občanom, podnikateľom ale aj ostatným inštitúciám a reálne šetrí milióny.

Dostupnosť vládnych informácií je na Slovensku vysoká – v tomto ukazovateli sa blížíme k najlepšie hodnoteným krajinám. Dopady tejto pozitívnej skutočnosti sú však obmedzené, hlavne pre nedostatočnú mieru „accountability“ a „responsibility“ politikov a štátnych orgánov (skutočnosť, že vhodne preložiť a rozlíšiť tieto dva pojmy je v slovenskom jazyku skoro nemožné, už sama o sebe niečo naznačuje).

Stabilizácia verejných financií, naštartovaná po kríze 2008-2010 začína pokrívkať. Hlavnými dlhodobými rizikami sú sociálne a zdravotnícke výdavky. K tomuto faktoru sa pridáva politický tlak na realizáciu málo efektívnych verejných výdavkov s cieľom získania popularity u voličov, hlavne v predvolebnom období. Spojenie krátkodobých a dlhodobých kritických faktorov spôsobilo, že cieľ vyrovnanosti štátneho rozpočtu sa odkladá na neurčito, pričom hlavným problémom je, že dôvodom je (neracionálna) spotreba a nie investície. Návrhy a analýzy Útvary hodnoty za peniaze na Ministerstve financií SR naznačujú možnosti, ale ich realizácia je minimálna. Verejné financie by nemali byť podriadené krátkodobým politickým cieľom vládnucej koalície (či už dnešnej alebo budúcej), ale dlhodobému systematickému tlaku na efektívnosť ich vytvárania a používania.

Problémom, ktorý nie je dlhodobo efektívne akcentovaným, je nadmerná fragmentácia územnej štruktúry Slovenska so skoro 3000 obcami, v ktorej dominujú malé obce s nedostatočnou kapacitou na výkon vlastných a prenesených kompetencií – v situácii, kedy medziobecná spolupráca je stále skôr na počiatku a nie plne funkčný systém generujúci výsledky.