



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

1/20
18

ročníkXIX.

ISSN 1335-7182

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ



Verejná správa a spoločnosť

Verejná správa a spoločnosť je vedecký časopis fakulty, ktorý uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej správy a príbuzných disciplín súvisiacich so študijným profilom a vedeckým zameraním fakulty. Časopis vychádza v printovej aj elektronickej verzii (www.vsas.fvs.upjs.sk)

Public Administration and Society

Public Administration and Society articles, contributions to discussion theory and practice of Public Administration and related disciplines significant results of the scientific research of our Faculty. The electronic version. (www.vsas.fvs.upjs.sk)



nal publishing scientific academic /ing the content orientation on the mission of the Journal is to publish thes regarding the area of public nected with the study profile and is issued in print and an electronic

Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

Výkonný redaktor:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Redakčná rada:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.
prof. Ivan Halász, Ph.D.
doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.
doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.
prof. PhDr. Ján Lidák, CSc.
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
dr. hab. Adam Sosnowski, prof. TWP
prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

Adresa redakcie:

Verejná správa a spoločnosť
Fakulta verejnej správy UPJŠ
Popradská 66, P.O.BOX C-2
041 32 Košice
Tel.: 055 / 788 36 17
Fax: 055 / 788 36 65

Registračné číslo:

EV 4754/13
ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)
ISSN 2453-9236 (online)

VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

**1/2018
ročník XIX.**

Obsah

Vedecké práce

<i>Ethical Public Administration in Democratic State</i> <i>Drahomíra Ondrová</i>	5
<i>Konflikty a stratégie riešenia konfliktov</i> <i>Denisa Rovenská, Eliška Župová</i>	23
<i>The model of the Integration of the Swiss Confederation with the European Union</i> <i>Inga Kawka</i>	37
<i>The legal Position of the Greek President</i> <i>Polexeni Papadaki</i>	49
<i>Význam ľudského kapitálu a vzdelania pre ekonomický rast</i> <i>Viktória Bobáková</i>	60
<i>Účtovná závierka ako súčasť výročnej správy obce</i> <i>Eva Mihalíková</i>	76
<i>Vplyv horizontálneho vyrovnávania na príjmy samosprávnych krajov v podmienkach SR</i> <i>Anna Biceková</i>	86
<i>Tendencie vývoja výdavkov na kultúru vo verejnej správe</i> <i>Jana Džuňová</i>	97

Diskusia

<i>Vývoj modelov daňovej konkurencie</i> <i>Martin Zoričák</i>	110
--------------------------------------------------------------------------	-----

Rezenzie

<i>Verejne finance. Vybrane problémy od Bojka Hamerníková</i> <i>Eva Výrostová</i>	124
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Register autorov

VEDECKÉ PRÁCE

Ethical public administration in democratic state

Drahomíra Ondrová

Abstract

The presented article tries to put into readers' attention and consideration the basic characteristic features of the traditional Weberian Public Administration in comparison with the New Public Management Administration from the ethical point of view. In both model-structures the lack of implementation of the appropriate ethical dimension and the real public administration ethos are evident. In accordance with the opinions of other academic professionals, the author comes to the conclusion that the application of the so-called Third Model-Structure of Public Administration based on the democratic morality and ethics, not excluding positives of the previously mentioned models, might create the most appropriate and reliable base for the further development of the most open, the most ethical and the most democratic public administration.

Key words: ethics, democracy, public administration, models, third- way

Introduction

When we have in mind the concept "the open public administration", which has predominantly a connotation with the constantly on-going processes, reforms and changes which are sometimes rather complicated, and occasionally more successful or less successful. Their main intention is more or less connected with striving for the healthier quality of public administration organization and better servicing citizenry, but many times resulting in a never-ending course of actions which are marked by numerous wrong deeds often carrying the burden of unfair and unethical decisions. Therefore, it is frequently declared and presented by many experts from the academic sphere and public administration practitioners as well that the new technological and theoretical requirements addressing and reshaping the public administration governance on all its levels want the most effective, but at the same time an ethical and in its essence the real and tangible serving to public which is not only officially declared, but it has a factual authentic concept combined by the practical implementation in public administration everyday run-through activities avoiding the self-serving political and personal interests.

In spite of many failures which have been done in public administration, there is still a huge number of honest administrators, representatives of public administration and citizens

themselves who support democratic forces trying to unknit the Gordian knot marked by the searching to find out the most appropriate solutions for the democratization of public administration processes in order to establish a kind of the core public administration ethical values, norms and priorities, and thus to make up new qualitative steps in the public administration developmental advancement in order to become more open and transparent. It is without any doubt that in the first place these processes require a new human capital to be able to cope up with the bundle of new pretentious roles and duties which have to be met by nowadays public administration.

When speaking about a new generation of public servants, many authors put emphasis on the public administration professionals, those who must possess a new way of thinking being based on the better responsiveness and accountability to citizens, those who are open to mutually shared cooperation, and at the same time accepting an active citizens 'participation taking place at all levels of governance. What is more, the cooperation of other social players, such as private sector, third sector, academia circle and media have to be included as well. That means the public administration should divert from the stereotyped generalist "know-it-all model" as it is called by Vigoda (2002) towards the current open and content-dependent approach aimed at, not only on the closer cooperation with citizens, but taking into consideration the contextual factors of society within which the public administration is embedded (Haque, M.S., (2014, Jesenková 2016). That is the reason why the new transformation processes need to employ the highly trained professional-specialized public officials who would possess the high ethical qualities and competencies which are in nowadays reality often overshadowed by the economic profit motivations provided in the name of economic prosperity and growth and implemented under the dictum of the contemporary neoliberal global tendencies believing in individualism, secularism, uncompromising competition and profitability ignoring the traditional public ethos values and norms like community and family ties, seniority, hospitality, reciprocity, solidarity and social responsibility, personal integrity and accountability (Haque, 2014).

The transformation towards the open, co-operative and content-dependent public administration is inseparably connected by new qualities discharged and by the fulfilling newly created attitudes towards the administrative roles. Above and beyond, the call to service in public administration does not mean to have an everlasting secure position or to be a formalized compliant technocrat-stereotype who is "...a risk-averse *official whose commitment to the public interest and citizen participation is tenuous at best*" (Garofalo, Ch., 2014, p. 19). Monopoly of the traditional impersonal public service procedures rigorously bound to rules and strictly following the administrative rituals are the typical features of traditional hierarchical public administration firmly reflecting the environment of the Weberian hierarchical ordered

system, even if, on the other hand, some Weberian administrative aspects can still found their applicability and modification in nowadays public administration.

Traditional Weberian Public Administration vs. Open Public Administration

In spite of the fact that Weber is in many aspects criticized regarding his impersonal approach which is predominantly aimed at the official administrative-servient rules and regulations where the official action ordinarily occurs within the framework of pre-existing rules of the organization omitting completely citizenry as an active actor of public administration, nevertheless, it possesses some sundry positive aspects anchored in his rational attitudes concerning bureaucracy-servicing in order to avoid corruption in organizations and misleading decisions. Besides that, his interpretation of bureaucracy as a neutral actor helps to keep a reasonable and quite often a delicate balance between economy and politics.

Let us summaries the most characteristic features of bureaucracy as an ideal type according to Max Weber which are the following ones:

- General and non-personal rules have to be observed in decision-making.
- It is necessary to assign the fix competences for individual administrators.
- Hierarchical structure of decision-making has to be observed.
- Professionally trained personnel follows strictly determined impersonal relationship in organization and in contacts with citizens.
- Negotiations and dealings must be filed in a written form.

In comparison to the areas which have been mentioned before, let us summarize those ones which are mostly touched by criticism:

- Non-personal approach to citizens which on the other hand under the democratic conditions must be open and co-operative.
- Administrative behaviour and acting is quite often labelled as “the trained inability or “trained incapacity” (Merton, R., 1957, Veblen and Burke, 2005)), or “occupational psychosis” (Dewey, 1954), or Warnotte’s “professional deformation (Merton, 1957) marked by a routine, monotonous and dull acting without taking into consideration a certain specific situation or case to be solved, and thus leading towards the discrepancy between organization aims and its mission. “ *Such devotion to the rules leads to their transformation into absolutes; they are no longer conceived as relative to a set of purposes* (Merton, 1957, p. 199).

Trained incapacity or inability, which can still be found in our public administration might hamper the further progress towards the wanted open public administration as it is warned by Merton, when he refers to that state of affairs in which personal abilities function as

"inadequacies or blind spots", further on he emphasized that under the changed conditions deeds and activities based upon training and skills which have been successfully applied in the past might end in unsuitable responses. In changing environment an inadequate flexibility in the application of skills might result in more or less serious confusions (Merton., R., 1957)

- Displacement of goals whereby an instrumental value becomes a terminal value.

Devices which have to lead to obtain organization goals, finally, they have become aims in themselves. Tools are becoming aims instead of means, the bureaucratic practices which are becoming in them aims of all activities ignoring the probable negative impacts on individual and community. The uncritical adherence to rules, originally conceived as means, becomes transformed into an end-in-itself, the reality which was long since critically observed by the ancient philosopher and one of the first renowned ethicist Aristotle, and later on by Immanuel Kant declaring that those are the human beings who have to be in the centre of our aims, of our actions and of our doing. Their principle of humanism is in its nature many dimensional standard highlighting qualities of human beings, which ought to be placed at the top of the value pyramid, expressed by Kant's words: *"Act so as to treat humanity in oneself and others only as an end in itself, and never merely as means; ...the freedom of the agent... can be consistent with the freedom of every other person according to a universal law.."* (Kant, I., 1983, p. XIX p. 39), or following the well-known classical Biblical ruling *"to regard a neighbour's interests as we do our own."*

- Further on administrators' activities have been gradually becoming a kind of the formalized bureaucratic-ritual provided only by the impenetrable occult ones. Maximization and significance of the formal bureaucratic procedures, commands and restrictions called as the red-tape bureaucracy is even labelled by Adams and Balfour as *"an administrative evil, marked by the stress on depersonalization of relationship within the organization and towards citizens as well"* (Adams, Balfour, 2005, p.118).
- Creation of such social type of an administrator who is a kind of the new bureaucratic intellectual characterized by his total identification with organization which he is paid by, he quite often gives the impression of being helpless and ineffective, being bored and totally uninterested in people's problems, and last but not least, such behaviour moves towards the immodest misbehaviour and acting which every so often is marked by the abuse of power.

This type of administrator solves only assigned tasks without taking into consideration their aims and impacts on individual, citizens, community and the nation. He/she does not feel any accountability for his/her doings becoming merely a kind power groups tool within institutions or organizations whose wage earner he/she is. The Weberian type of bureaucrat

refuses to take into account peculiarities of the individual cases, instead he/she puts forward the stereotype behaviour accompanied by the uncompromising treatment, and thus ignoring citizen's individual personalized desire, using Frederickson term, we can call this type of administration „a social illness“(Frederickson, 2002, p. 614). Following the Confucian tradition, Frederickson puts to the front another type of public servant, “*who is a virtuous gentleman, knowledgeable, incorruptive, respectful, honest, forgiving, compassionate, and trustworthy*“(Frederickson, 2002, p.616).

New Public Management and Public Administration

In contrast to the traditional public administration, as it is put into attention by Charles Garofalo, the New Public Management demonstrates an ambition to overturn the Weberian bureaucracy by breaking its monopoly in public administration by means of the behavioural conversion “ *applying performance targets, and empowering employees and consumers of public service. Among the major means for attaining these goals are contracting or outsourcing public services, transparency and accountability* (Garofalo R., 2014, p. 19). To put to the front the transparent dealing in public administration connected with one`s personal accountability is, without any doubt, a positive feature brought by the New Public Management, (further on used the abbreviation NPM), together with the emphasize on the economic efficiency and administrative responsiveness to citizens dealing with them merely as the satisfied clients, totally omitting their active participation in public affairs. Besides that when taking about NPM, it is rather doubtful to transform directly all businesses values, principle and norms and their ethics into the public sector and public administration governing. Moreover, as it is reminded by many academicians and professionals, the business-like character of NPM ethics and morality is in its essence of the Anglo-Saxon origin putting into the front contracting character of ethics, which has its origin in Thomas Hobbes`s “*contract ethics*” and his followers, where the ethical and moral values are just the result of an agreed contract between state and citizenry entirely neglecting the universal human values and virtues affirmed and verified by the centuries of human history. And as well, the NPM businesses ethics takes no notice on the specific cultural peculiarities of individual countries and regions.

According to some authors (Haque, 2014, Tholen, B., 2014), the popularization of the NPM model is a kind of the newly emerging continuation “*utilitarian drive*” originated on the utilitarian choice theory infusing the market principles in public decisions and strategically aimed at the new economic policies, such as privatization, deregulation and liberalization. “*In general the NPM model of public administration management is theoretically and ideologically based on the extreme pro-market and anti-state neoliberal beliefs*”(Haque, 2014, p. 180). NPM efficiency and neo-liberal ethics prioritizing the market principles in public ethos has finally produced the so called “*homo oeconomicus*” (Tholen, B., 2014, p. 36, Argyriades, D., 2014,

p. 50) who is in his essence far distant from the “*homo virtute*” identity inspired by the “*civitas humana*” idea and oriented on the ethical public values and social embeddedness of individuals. As it has been mentioned before, the business-style management values in public administration are strategically oriented towards the new economic policies and undermining the essential foundations of public administration ethos. Moreover they are accompanied by the deficit of ethical standards in public administration which might finally threaten the core essence of the democratic governance. In this connection Argyriades’s question is relevant when asking “*May the failure of these values cause us to step back, revisit our assumptions, and ask ourselves the question of where we are really heading?*”(Argyriades, D., 2014, p. 53). Conversion of the public values to private-sector-value-system prioritizing the individual wealth and success over the community’s welfare and citizens ‘wellbeing is considered to be a real danger for the future existence of our society. Based on the real indications, it is evident that a closer partnership and cooperation of public sector with the private one often leads to the destruction of the former’s neutrality and the administrator’s integrity as it might create a greater avenue for all sorts of corruption when making business-deals with private businesses. As it is emphasizes by Haque, it might actually lead to the destruction of the public service philosophy and public sector’s unique identity (Haque, 2014).

The scope of the presence of this phenomenon, the lack of transparency and accountability, is evident in Slovakia as well. It covers all spheres of public life, we can meet with it, e. g. in the healthcare, judicial system, dealing with the EU funds, etc. The fundamental ethical human values and standards which must become a part of public service, such as justice, equality, human dignity, pursuing community public interest are rather given up in favour of the individualist self-interests, consumer society standards, unfair competition and profits.

Critics of the New Public Management, e.g. Adams, Balfour, Cooper, Denhardt and Frederickson, stress that the direct principles and norms of the private sector functioning have to be carefully evaluated before transferring them directly into the public sector. Besides the economic factors, which prevail in the entrepreneurial spheres, the dominant public administration roles must be implemented in accordance with the good governance rules emphasizing the public interest prominence and the appreciation of public administrative ethical values and principles based on the respect of mutual cooperation with citizens and supported by the effort to foster the collaboration among the individual public administrative sectors.

In comparison with the pro-market NPM model which underpins the market-centred standards grounded on the market-driven entrepreneurial values, such as competition, cost-effectiveness, economy and profitability, which, of course, have to be taken into consideration in public administrative management, but on the other hand, it is more than doubtful to

marginalize the traditional ethical values and standards, such as trustworthiness, reliability, personal integrity, ethical responsibility, one's personal accountability, and fairness. Furthermore, Haque, Adams and Balfour call for the re-examination of the rising dominance of consequential ethics in public administration and point to the necessity to revive some aspects of deontological ethics together with the renewal of the basic core of public administration virtue ethics (Adams and Balfour, 2008, Haque, 2014). All of them are of the opinion that it is needful to prescribe the relatively ethical fixed normative standards in order to be able to judge the rightness or wrongness of actions done and decisions made in public administration.

Critics of NPM try to revitalize and develop public values and virtues in public administration by suggesting various alternatives labelled, e.g. like *New Public Service* (Denhart, 2007), *Social Constructionist Public Administration* (Jun, 2006), *Public Value Management* (Stoker, 2006), *Reflexive Approach* (2005), *Postmodern Public Administration* (Fox and Miller, 1995). According to Tholen, in spite of differences among them, all of them call for a new public virtuousness, known also as neo-Aristotelian, character or virtue ethics. All of them go beyond the rigid rule application and the pragmatic utilitarian bias. All model-structures of value and virtue public ethics are commonly labelled as the "*Public Virtue Approach*" (Tholen, B., 2014). Long since the virtue ethics focused on an individual actor's character, his/her morality, came out largely from the Greek thinkers, mainly Plato and Aristotle who encourage to develop virtuous men and from the Eastern traditions like Confucianism emphasizing the nurturing of human virtues which are needed for public office and interactive behaviour (Adam and Balfour, 2008, Haque, 2014). Later on the deontological ethics was developed brought to its perfection by Immanuel Kant. His theoretical conception put its greater emphasis on duties which have to comply with rules that define what is right to do and what is wrong. The dominance of deontological aspects stay alive on citizens' trust, justice, mutual cooperation and public good which is in sharp contrast to economic individualism, instrumental pragmatism and neo-institutionalism headed by the slogan "government run like business". In this way the instrumental neo-liberalist rationality and its strictly concern with the individual development and self-interest diminishes the publicness, public administration values expressed by the eroding public-private distinction, narrowing composition of service recipients, and finally leading to the weakening of the role of public sector marked by the problems of public accountability and public trust in public service (Haque, 2014, In Tholen, B., 2014). "*The individualistic norm „value-for- money” which highlights the choice and satisfaction of individual clients or customers is not favourable to the realization of collective public interest*" (Haque, 2014, p. 181).

Promoting public interest by public administrative bodies is considerably different when compared with the private companies and their management. Private companies' best serve their general interests closely following their own economic benefits. Their tasks are to be

highly efficient and they must uncompromisingly follow the diehard competition in the marketplace, profits are understood to be not only their main goal, but they are viewed as the most positive social and economic good without taking into consideration any negative consequences which might occur, e.g. environmental, damage to the physical or mental health of their employees, exploitation of the workforce, corruption practices, etc. Therefore, it is not only necessary to imply certain regulations by the government, but at the same time to implement and spread the ethical public sector values, principles and norms which have to be reinforced in the public administration combined by the moderating and in many cases abandoning the New Public Management philosophy as an ideal one for the public sector and the public administration. The concern in public sector has to be shifted to responsiveness, and to the organization and personal responsibility and accountability to citizenry.

In connection with what was said before, it is suggested to use in public administration the more suitable term "*citizens*" instead of commonly used "*clients*" suggesting passivity and conformity. Citizenry must be accepted as active participants sharing the power in the public administration governance. In addition it is also needed to make a radical shift towards the new thinking of understanding public sector governance as a place of the citizens' actual and active involvement in public affairs where collaboration takes its dominant place instead of a rough and selfish competition. Even if public interest is not properly defined, generally it is understood as the opposite of following one's personal, or strictly bureaucratic organization interests where an unethical behaviour is quite often awarded thanks to the circumstances of the increased competition, and directives made by superiors (Jurkiewicz, C., 2005), instead of the public citizens' concern and the entire communities.

Creation of the Third way "Aristotelian méson" in Public Administration

The third way in public administration, as it is proposed by some authors, is marked by trying to find out a kind of Aristotelian compromise resting in an effort to get rid of any kind of extremes which can be found not only in the mentioned model-structures of public administration but in any other types as well. The contemporary heterogeneous society marked by the dynamic processes, dynamic needs and demands requires the new functional and systematic approaches based on making compromises resting on the drawing together tendencies and evaluation of all positives which might be found in all models of public administration. Further on, having in mind the on-going Cultural Revolution in the field of nowadays bureaucracy aiming to reach the higher qualitative stage in order to become more open, more cooperative and more participatory, it is inevitable to enrich the administrative public ethos by virtuous values so finally to make public administration more ethical as well (Vigoda 2002, Thompson 2000, Frederickson 2005).

If we want to come to an active theoretical and practical coexistence issuing in a high-performing type of public administration, it is necessary to come to certain steps which have to be done:

Firstly, it is needed to transform "*citizens' pattern of dependency*" into an active citizenry participation model. In NPM citizens, as it was mentioned before, and likewise pointed out by Vigoda, are covertly encouraged to remain passive clients in public administration who's "*role of 'client' or 'customer' denotes a passive orientation toward another party which is more active in trying to satisfy the customer/client's needs*" (Vigoda, E., p. 528). This "pattern of dependency" as it is called by Vigoda, besides other things, it creates a serious obstacle to reform and reshape public administration to become more open one and more human. Therefore the priority of nowadays public administration is to convert dependency-pattern into the equal and "*active-participation-pattern*" where a citizen is not dealt as a passive client but treated as an active self-conceited participant. It means that citizenry is an active partner not only in discussions, but they are accepted as an active player of the public administration activities, and thus gradually becoming an active partner of the good public governance, the partner on all levels of public administration.

Citizens should not be just people impacted by the public administration bodies and their activities in comparison to clients in the area of businesses, clients who stand for a passive element in the business sphere. In this way when citizens are treated as an active actor, then they provide a support of legitimacy for the central government and governments on all local and municipal levels. At the same time it means that citizenry as an active participant may operate within an authority structure and in this way to contribute to the advancement of the new public administration mission being more open, more human, more reflexive and more co-operative, and thus reaching the higher stage of the development of ethicality and morality in public administration and good governance minimizing the negative impacts in a state-citizen-relationship as it is put into attention by Džatková "*an active public participation is closely interrelated with the surplus ethical value based on the presumption of highlighting the range of transparency and ethicality of public administration. Moreover it safeguards the reliability of control mechanisms, answerability, validity and legitimacy of the decision-making processes. Last but not least, within the existence of the civil participation phenomena the further beneficial asset is evident resting in the fulfilling of vacuum regarding the relationship between state and citizens which is an inseparable part of the representative democracy. At the same time it finally means the strengthening of trustworthiness towards the public institutions*" (Džatková, V., 2015, p. 159). In accordance with what have been said David Rosenbloom expressed that allowing public participation gives an opportunity for public administrators and representatives to be in a closer contact with citizenry, and accordingly they might better recognize their views and needs (Rosenbloom, D., 1986). Adams and Balfour add

that "active citizenship means participation in governance and the exercise of decisive judgment in the public interest, an experience that develops the political and moral capacities of individuals and solidifies the communal ties among them" (Adams, G. B., Balfour, D. L., 2005, p. 133).

Participation of citizens and the role of public opinion in public administration is a long-term coproduction process based on the public local control, activities provided by the interests groups, and besides that it is needful to add citizenry participation by means of member-representation in governing boards, committees and community action programs. The active public participation helps to build the needed community identity and a sense of the open communication with the municipal, local and state authorities, and in this way to help fostering not only a dialogue with citizenship but helping to generate a different model of administrative service delivery having a joint venture characteristics where a citizen is an active participant, active actor, not merely a consumer or simply the subject of public administration. Consequently, citizens are conjointly responsible for providing services and the quality of their community life showing resident's loyalty to place where they live and to their neighbours as well. The loyalty and devotion to locality result from "face-to-face contact and an investment of energy in the improvement of localities and communities" (Rosenbloom, D. H., 1986, p. 412), or as it is proclaimed by the European Ombudsman's *mission statement* "building trust through dialogue between citizens". The right to good administration which is guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union in paragraph 41 refers to the right to good administration. It says: "Every person has the right to have his/her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union." Besides that, the right to participate actively in public matters governance is guaranteed by the majority of the European countries constitutions, e.g. the right of the Slovak citizens to take part in public matters is stated in Article 30 of the Slovak Constitution analysed in detail by Palúš and co-authors (Palúš, 2016, p. 160, Palúš, 2017, p.36). In comparison to moral and ethical norms the difference between the legally stated norms consists in reality that they are stated by the norm-creating authority, and accordingly they encompass in themselves a kind of the binding enforcement including sanctions and punishment. Anyway between morals and law, there are dual interrelated complementary relations who in many aspects complement and adjust each other (Geffert, R., p. 210). Besides that, it is necessary to mention that the public administrators' strong obligations to self, democracy, general welfare, and humanity must be closely interrelated with a strong obligation to Constitution, laws, organization-bureaucratic norms, professionalism and ethical public ethos in order to create an appropriate balance among them.

Regarding the public administration power authority, the traditional, view which was based on the power control and the acknowledged status accompanied by the prevailing

formality needs, must be transformed into the distribution of authority and power respecting the decentralization processes developed and going on jointly with the growing rise of the public opinion. People have the right to ask questions regarding public administrators and their representatives concerning their moral and ethical qualities, Public administration dignitaries and servants must accept the position that people have the right to criticize them, or ask their accountability why something has been done or happened, especially asking for an explanation if something wrong has happened for which the public servants are responsible. Besides that, public servants should welcome citizens' complaints as an opportunity to improve their service and to deal with complaints in such a way so that faults and their failures can be remedied quickly for the sake of citizens' good.

Secondly, the open-public-administration wants a total reorientation which is not only matter of changing instruments, but it requires a totally New Thinking on Public Administration expressed by the moral turn of mind, using the words of Kant "...*human perfection lies not only in the cultivation of one's understanding but also in that of one's will, moral turn of mind, in order that the demands of duty in general be satisfied. First, it is one's duty to raise himself out of the cruelty of his nature, out of his animality more and more to humanity...*"(Kant, I., 1983, pp. 44-45). The expectation from public administration rests not only on the technological advancement but on the advanced ethical thinking and at the same time comprising inherently the new mature public modern mind-set (Itai Apter, 2016) and public values management (Garofalo, Ch., 2014) in order to achieve better community benefits along with the greater individual freedom, equality of treatment by the society, the rapid rise in standards of living and providing an increase in individual opportunities. It goes without saying that the new open-public-modern-mind-set cannot be reached without ethics which has to become a foundation guide for the attitudes and behaviour of public administrators and public servants generally. Ethics must be not only integrated into the way of administrative thinking, but it must be incorporated into their behaviour, their everyday practical activities and the ethical-value-management.

Thirdly, it is desirable to fulfil the visions of society's democratic pluralistic character and its fundamental principles. Its pluralistic character, its participatory structures and processes which are combined by a greater diversity of perspectives and interests characterizes by David Rosenbloom as "*a society whose representative public service is likely to be more diversified, in terms of values and political perspectives than a homogeneous one*" (Rosenbloom, D. H., 1986, p.476). For that reason the public administrative institutional and organizational missions have to be more of a compound character rather than being unified, and therefore on the governmental level the voices and representation of constituencies must be heard. Pluralism marked by a less top-down-approach has to be in a close interconnection with the on-going decentralization processes and the establishment of the local and regional

administrative centres whose main mission is to be as close as it is possible to citizens and in many aspects to be more capable to satisfy better their needs and the quality of their lives. The fulfilment of the mentioned goals could not be fulfilled without the proper coordination of the administrative processes and the better control of administrative units. This might help to fulfil the vacuum space regarding the relationship “*state and citizenry*”, which finally might lead to strengthening the trustworthiness towards public institutions and organizations. Respond proactively to “*new governance*” and to the achievement of democratic society’s vision. Less and less the “*governance*” is exclusively determined within the governmental processes going on merely within one level of government and excluding the effective cooperation among all levels. By following a less top-down approach means to be in compliance with the EU’s policy requirements in the area of the democratic public administration lay-out. The contribution of public administration is not necessarily diminished by these changes since the public administrators can play an initiating and integrative role in the mixed-participant and cross-jurisdictional networks. It is evident that nowadays the public administration organizations are increasingly sharing tasks with other organizations or monitoring the work of contractors rather than delivering services directly. It appears that public administrators do not have a monopoly of expertise or information, as interest and advocacy groups become more active and promote their own views of how to serve the public.

The fourth aspect rests in supporting Healthy Political Environment reducing political dominance in public administration avoiding its direct management by politicians. The preference of political neutrality of administrators might create a more future-oriented and beneficial governance in public administration which is more closely interrelated with democratic principles and democratic morality. What’s more, political domination in public administration is substantially influenced by the frequently changing political conditions caused by the repeated reshuffles of governments in Slovakia often leading to replacing professionally competent and ethically mature public administrative bureaucrats. Such practices are in a stark contradiction to developed democracy. It goes without saying that one of the preconditions of the effective and the highly-performing public administration is to safeguard such state-of-affairs where the top professional level of its executives and administrators fulfil not only their main mission to provide services to state and general public, but to offer partnership and collaboration with citizens. As regards the quality of services, which has constantly to be improved, it is likewise necessary to cultivate constantly the culture of administrators’ professionalism, and at the same time to improve their relationship with citizenry as one of the premises of the so called “*Cultural Revolution*” which is going on nowadays in public administration as it is mapped and declared by many scholars and experts, e.g. Thompson, Frederickson, Garofalo. In this connection Charles Garofalo highlights that “...*we are needed strong ethical cultures and well-implemented ethics and compliance programs. Ethics must be*

elevated on the public service agenda, existing ethics programs must be evaluated, and leadership must create a catalyst to inspire change (Garofalo, Ch., 2014, p. 25). The moral-ethical culture called by Cynthia Lynch and Thomas Lynch as “*democratic morality*” (Lynch, C., Lynch, T., 2014, p. 253) must prevail in public sector and governance putting forward the democratic values as “*without some measure of democratic morality, society breaks down into endless cycles of political gamesmanship for personal gain without regard for the public’s interest, which ultimately results in the loss of democracy itself*” (Lynch, C., Lynch, T., 2014, p. 254). If a society is reluctant, or is not allowed to express publicly their moral protest, then it can cause the generation of political office-bearers with a low sense of ethical responsibility and integrity. Consequently, the possibility of corruption and maladministration might increase.

The sound moral democratic political environment creates one of the suitable preconditions for providing public service practice determining positively the range and goals of public services. Furthermore, it can considerably influence the way and methods of administrator’s implementation of their work. Under the democratic conditions the important role and influence of the Constitution of a definite country cannot be omitted as one of the most important creators and guarantee of democracy as its values play the role of the foundation base for the well-designed serviceable operation of the public administration. The respecting of constitutional rules, instructions and values helps to fulfil the stated public administration aims and its specific target objectives. In addition, our Constitution as it is expressed by Jesenko, enables our citizen “*to participate in public governance directly or by free choosing their representatives*” (Jesenko, 2017, p. 16).

In conclusion we can say that constitutions as well as the democratic elections make available the existence of the legitimate democratic public administration which follows the conscientious implementation of such ethical principles as responsibility, accountability and integration combined with an application of the efficient control and the effective ethical management. On the other hand, the good public servant should avoid extremes, the rule-bound behaviour or undermining the rule of law with the individual judgments and interests.

Last but not least, as it is mentioned by many experts and practitioners, the reforms of public administration are deeply influenced by the healthy political environment. Reforms go faster and they are more consistent and constant when there exists a certain kind of the mutual understanding and agreement between the political leaders and the public administration servants. Getting and keeping such a concord is almost as important as selecting the most appropriate reform.

Fifth aspect is connected with the transparent decision-making, responsibility and accountability in public administration. Decisions taken by public servants and dignitaries as well as responsibility and accountability of public servants affect considerably the fulfilment of the individual and collective needs. And that’s the reason why the decision-making must be

solely done following the public interest and in accordance with the general public wellbeing accompanied by an applicable efficient control mechanism. Decisions have to be done reasonably avoiding quick and impulsive emotions, and what's more it is inevitably to consider attentively their impacts on the community. As it was already put forward by Socrates decisions should be made by the wisest citizens based on the knowledge acquired by the extensive investigation of all aspects of the case in question, and in this way avoiding the corruptive practices. Nowadays, besides the corruption practices, we can meet with nepotism and clientélisme which favour certain individual groups, and it is even worst when the pressure is done by the dominant financial groups. The mentioned negative factors and practices deeply influence the decision-making processes in public administration in a very harmful way. For that reason the high ethical quality and values are needed resting in a serious public administrators' identification with their ethical responsibility and accountability for doings and decisions which they have made. In spite of many differences among the various ethical theoretical conceptions, all of them are interconnected by the generally accepted universal human values, principles and norms which are more or less respected and observed by everybody and everywhere, it means there are valid for the public administration as well. This common foundation has its source in valuing the basic principle of humanism, principle of justice and fairness, the principle of honesty and meticulousness which cover in them a deep awe and respect not only to all human beings, but to freedom and other democratic qualities and rights.

Responsibility covers an area of one's duty or obligation assigned to an individual by the nature of his/her hierarchical position, function and work in a certain public administration institution or organization. So they are expected to carry out the basic requirements of their jobs. Responsibility could thus be viewed as a set of determined professional obligations associated with job, position and tasks. At the same time it means, not only to give orders, but to be willing to listen and serve to community needs, and thus assure the citizens that they have responsible and accountable officials and representatives who are ready to serve them and ready to improve the quality of their lives.

Being accountable suggests being not only responsible for something, but also ultimately answerable for one's actions, misjudgements, defaults in decision-making, and to be ready to undertake themselves to be controlled and judged by those to whom they have their obligation to serve. The term implies the idea of taking into account all consequences of one's actions for the wellbeing of others as well as to take into consideration the social context of relationship. As it is articulated by Jesenková, the accountability model *"depends on various diverse types of social relationship and situations which are created and developed on the different levels of social reality by different actors"* (Jesenková, 2016, p. 66).

Having in mind the professional accountability, we can add that it serves mainly as a kind of the ethical professional compass, as a frame of reference for his/her decision-making, as a kind of the professional daimonion, as an inner check on public servants' ethical behaviour and their doings. To be professional means to be ethical.

Conclusion

Finally, as it is suggested by some authors (Garofalo, Alford and Hughes, 2008) the application of the so called '*contingency theory*' and design rules might be opposed to the "*one best way approach as regards the complexities of public administrative management*" (Garofalo, 2014, p.29). Contingency approach based on the implementation of the "*public value pragmatism*" put to the fore a consideration of the certain specific circumstances, context and the nature of task to be fulfilled, not ignoring values connected with this process, as "*values and their interpretations and importance have not developed in a vacuum but, rather, in a specific circumstances, thus, again exemplifying the need to contextualize as well as identify, describe, and explain*" (Garofalo, 2014, p. 31).

The one-best-way orientation presented by the traditional model of bureaucracy and the new public management represent "*one-size-fits-all*" model, termed used by Alford and Hughes (2008, p.131), presenting the only possible answer for solving all problems in public sector and public administration. In recent years the public policy tendencies emphasize the more collaborative, more networked and more joined-up arrangements regarding all levels of governance in public sector and public administration. They have emerged stimulated by the determination to construct the new forms of ethical management and governance in order to increase the better citizens' benefits respecting the prominence of public administration values and ethics. According to some authors all the mentioned potential ambitions can find their fulfilment in the so called "*co-existence model*", called metaphorically by Vigoda as "*one lady with two hats*" (Vigoda, 2002, p. 528) which would absorb everything what is positive in both models, and thus creating a reliable unified continuum base for the further development of the public administration discipline and public administration praxis. Above and beyond it is crucial for public administration to work out and imply to this model-construction "*a comprehensive set of appropriate, consistent, and context-based ethical standards in order to overcome ethical confusion, stop professional erosion, avoid motivational degradation and prevent loss of public confidence and legitimacy*" (Haque, M., S., p. 185). As it is pronounced by Adams and Balfour, the revitalization of public values and ethics seems to be essential if we want to avoid the further deterioration of democracy and the continuing loss of legitimacy of government in society (Adams and Balfour, 2008), further on, as it is added by Cynthia Lynch and Lynch Thomas "*without a democratic morality, market forces, impersonal bureaucracy, and cold*

technology drain the life blood of a certain humanity from society” (Lynch, C., Lynch, T., 2014, p.254).

Finally we can conclude that an ideal public administration model-basis-construction has been still in a process of its development, but nonetheless, it should provide an appropriate context for the functional ethical management system in public administration, and besides the entrepreneurial effectiveness and market-friendly policies, it should secure the confident traditional public service values enriched by the ethical-value-concern which must be incorporated in it. The new context-base-open-public-administration means for managers and public administrators to be more ethical and sensitive to their duties, to be highly committed to serving people leaving the elitist nomenclature ethos, and in this way supporting the higher quality of public administration and the improvement of understanding among all public administrative actors as well. By fulfilling these requirements, we are more closely to meet the most fundamental democratic values resting in mutual cooperation and active citizen's participation.

Bibliography

ADAMS, G. B., D. L. BALFOUR, 2005. Public – service Ethics and Administrative Evil: Prospects and problems. In *Ethics in Public Management* by H. George Frederickson and Richard K. Ghere, New York: M.E. Sharpe, Inc., pp.114-139. ISBN 0-7656-1460-X

ALFORD, J., O. HUGHES, 2008. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. In *The American Review of Public Administration* Volume, Sage Publications, 38 Number 2 June 2008 130-148 <http://arp.sagepub.com>

APTER, I., 2016. Yes, Global Minister: Towards Modernization of EU-Public Administration. In *Rocznik Administracji Publicznej*, No.2, Krakow: Wydawnictwo Naukowe UP. ISSN 2449-7797

ARGYRIADES, D., 2014. Ethics and Globalization in Historical Perspective: The Relevance of Socrates in Our Days. In *Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective*, edited by De Vries, M., S., Pan Suk Kim. The United Kingdom: Palgrave MacMillan, pp. 17-33. ISBN 978-1-137-38798-1

DIAMANDOUROS, P. N., 2012. European Ombudsman speech on Open dialogue between institutions and citizens- the way forward, 14.03.2012.

DŽATKOVÁ, V., 2015. E-participation in the public administration modernization processes. In *Actual Challenges and Problems of Public Administration II*. Košice: Faculty of Public Administration UPJŠ in Košice. ISBN 977-80-8152-344-1

Frederickson, H. G., 2002. Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy. In: *Administration & Society*, 33, 4, pp.610-628.

GAROFALO, CH., 2014. Governance and Values in Contemporary Public Service. In *Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective*, edited by De Vries, M., S., Pan Suk Kim. The United Kingdom: Palgrave MacMillan, pp. 17-33. ISBN 978-1-137-38798-1

GEFFERT, R., 2010. Ethics, Morals and Law. In *Public Administration Ethics*. Prešov: Faculty of Arts, Prešov University, p. 203 – 220. ISBN 978-80-555-0109-3

HAQUE, M.S., 2014. Contemporary Trends and Dilemmas of Administrative Ethics in the Developing World In *Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective*, M.S. De Vries, P. Kim (eds.), United Kingdom: Palgrave Mac-Millan. ISBN 978-1-137-38798-1

JENSEN L. S., S. KENNEDY, 2005. Public Ethics, Legal Accountability, and the New Governance. In *Ethics in Public Management*, H.G Frederickson, R.K. Ghere (eds.), New York: M.E. Sharp, Inc. ISBN 0-7656-1460-X

JESENKO, M., 2017. Municipality Right to Self-Governance and Municipal Rule-Making. Kosice: Faculty of Public Administration UPJŠ in Kosice. ISBN 978-80-8152-539-1

JESEKOVÁ, A., 2016. Etika Starostlivosti. Filozofická fakulta UPJŠ, Košice. ISBN 978-80-8152-472-1

JURKIEWICZ CAROLE L., 2005. Power and Ethics: The Communal language of Effective Leadership. In *Ethics in Public Management. Collection of papers*. New York: M. E. Sharpe, Inc., pp. 95- 113. ISBN 0-7656-1460-X.

KANT, I., 1983. Translation by James W. Ellington, introduction by Warner A. Wick: *Ethical Philosophy, Grounding for the Metaphysics of Morals*. Cambridge: Hackett Publishing Company, Indianapolis. ISBN 0-915145-43-X

LYNCH, C., T. LYNCH, 2014. Public Sector Value and Virtue and the OECD. In *Value and Virtue in public Administration, a Comparative Perspective*, M.S. De Vries, P. Kim (eds.), United Kingdom: Palgrave Mac-Millan. ISBN 978-1-137-38798-1

MERTON, ROBERT K., 1957. Bureaucratic Structure and Personality. In *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press, pp. 195-206. Online ISSN 1534-7605

PALÚŠ, I., and co-authors. 2016. The Slovak Republic Constitution Law. Kosice: Faculty of Public Administration UPJŠ in Kosice, ISBN 978-80-8152-442-4

PALÚŠ, I., 2017. Constitution and the Legal Regime of the Municipal Mayor Calling from the Post. In Public Administration and Society, Vol. XVIII, No.1. ISSN1335-7182

ROSENBLOOM, D. H., 1986. Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York: Random House, p.485. ISBN 0-394-33121-4

THOMPSON, W. N., J. E. Leidlein, 2009. Ethics in City Hall. London: Jones and Bartlett Publishers, LLC, p.169. ISBN-13: 978-0-7637-553

VEBLEN, T., K. BURKE, 2005. Trained Incapacity. Issued by The Journal of the Kenneth Burke Society, Volume 2, and Issue 1. ISSN 1930-0026

VIGODA, E., 2002. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of public Administration, In Public Administration Review, September/October, Vol. 62, No. 5.

Contact Address

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.

Head of the Department of Public Policy and Theory of Public Administration

Faculty of Public Administration

Pavol Jozef Šafárik University in Košice

Popradská 66

041 32 Košice, Slovakia

E-mail: drahomira.ondrova@upjs.sk

Konflikty a stratégie riešenia konfliktov

Conflicts and conflict strategies

Denisa Rovenská, Eliška Župová

Abstract

Interpersonal conflict refers to conflict between two or more interacting individuals, as manifestation of incompatibility, disagreement or differences between the parties involved in a conflict (Rahim, 2011). Interpersonal conflicts can be handled with various styles of behaviour. The aim of the contribution was to identify (1) types of conflict situations, (2) types of secondary parties of conflict, and (3) analyze conflict styles. 114 respondents (64 women and 50 men) with the average age of 20.15 years ($SD = 1.11$) answered the questions focusing on main aspects of conflict (type of situation, secondary parties, conflict styles). The results showed that respondents most often dealt with relationship issues. Respondents were most frequently in conflict with friend. Significant gender differences existed in case of conflict style "avoidance" ($t = 3.042$; $p = 0.003$).

Keywords: conflict, conflict situations, secondary parties, conflict strategies

1.1 Teoretické východiská

Konflikt

Všetky interpersonálne konflikty, či už sa vyskytujú medzi zamestnancami a ich nadriadenými, členmi rodiny alebo partnermi, majú určité spoločné prvky. Jedna z populárnych definícií konfliktu, ktorú ponúkol Coser v 60. rokoch 20. storočia (in Wilmot & Hocker, 2004), tvrdí, že konflikt je boj o hodnoty a požadovanie nedostatkového statusu, moci a zdrojov, v ktorom je cieľom oponentov zneutralizovať, zraniť alebo zničiť rivalov.

Konflikt je všeobecne definovaný ako nesúlad záujmov alebo myšlienok, postojov. Ide o situáciu, kedy jedna strana vníma, že jej záujmy sú v protiklade k záujmom inej osoby (Wall & Callister, 1995).

Rahim (1992) chápe konflikt ako interaktívny proces manifestovaný inkompatibilitou, nezhodou alebo nesúlalom v rámci alebo medzi sociálnymi entitami. Interakcia s inými podporuje existenciu odlišných hodnôt, čo môže v niektorých prípadoch vyvolávať napätie a trenie medzi zúčastnenými stranami.

Súčasnú definíciu konfliktu sa zameriavajú z veľkej miery na vzájomnú závislosť než na nezmeniteľnú opozíciu. Konfliktné strany sa prezentujú ako v podstate vzájomne závislé. Navyše môže byť nevyhnutné, aby prinajmenšom jedna osoba zmenila svoje vnímanie situácie. Konflikt je častokrát sprevádzaný silnými emóciami (predovšetkým hnevom) a vyžaduje, aby „sa niečo spravilo“. Syntézou daných poznatkov môžeme konflikt chápať ako vyjadrenie nezhody medzi najmenej dvomi vzájomne závislými stranami, ktoré vnímajú (1) nekompatibilné ciele, (2) nedostatok zdrojov a (3) zasahovanie druhých pri dosahovaní svojich cieľov (Wilmot & Hocker, 2004):

1. vnímaná nekompatibilita cieľov - konfliktné strany môžu chcieť tú istú vec, a preto bojujú a súťažajú o pozíciu, aby dosiahli želaný cieľ. Alebo naopak, ich ciele sú navzájom odlišné, čím prebieha vzťahový boj o to, kto rozhodne.
2. vnímaný nedostatok zdrojov - dva zdroje, ktoré sú v interpersonálnych nezhodách často vnímané ako obmedzené, sú moc a sebaúcta. Ľudia v konflikte zvyčajne vnímajú, že majú príliš málo moci a sebaúcty, a že druhá strana jej má naopak priveľa.
3. zasahovanie - konflikt je spojený so zablokovaním a blokujúca osoba je vnímaná ako problém. Jedinci v konflikte sa často domnievajú, že druhí sa im naschvál miešajú do ich potrieb.

Konflikty sú súčasťou nášho každodenného života - rodinného, pracovného aj spoločenského. Sú prirodzeným prejavom nezhôd, výmeny názorov, nesúlady medzi požiadavkami jednotlivcov a skupín. Konflikty narúšajú rovnováhu života, vyvolávajú stres a úzkosť. Konflikty však majú aj pozitívny dopad - dávajú príležitosť novým a tvorivým prístupom riešenia problémov. Pozitívna funkcia konfliktu spočíva napr. v uvoľňovaní negatívneho napätia, vyhodnocuje vzťahy medzi ľuďmi alebo zvyšuje záujem o riešenie problémov. Základný problém však nie je v existencii konfliktu, možno ani v ich predchádzaní, ale predovšetkým v spôsobe ich riešenia (Župová, 2015).

To, ako sa konflikt bude vyvíjať, a či sa nakoniec vyrieši závisí od toho, do akej miery má zúčastnená strana záujem získať dosiahnutie svojho riešenia a do akej má záujem pomôcť druhej strane dosiahnuť ciele.

Stratégie riešenia konfliktov

Vo všeobecnosti je možné stratégie riešenia konfliktov rozčleniť do dvoch pólov podľa (a) miery záujmu o seba alebo (b) miery záujmu o druhých (Blake & Mouton, 1970; Rahim, 1983; Cann, Norman, Welbourne, & Calhoun, 2008). Dimenzia záujmu o seba reprezentuje významnosť daného riešenia konfliktu, ktoré uspokojí najmä vlastné priority. Dimenzia záujmu o druhých

naopak reprezentuje potrebu uistiť sa v tom, že druhá osoba vyriešila konflikt podľa svojich predstáv.

Na základe spomenutej dimenzionality vypracovali viacerí autori (Pruitt & Rubin, 1986; Rahim, 1973; Thomas & Kilman, 1974; Wilmot & Hocker, 2004) teórie konfliktných štýlov, resp. stratégií. Syntézou základných myšlienok teórií spomenutých autorov je možné hovoriť o typológii 5 konfliktných stratégií, konkrétne:

1. **vyhnutie sa** - je neasertívna a nekooperatívna stratégia riešenia konfliktov. Jednotlivec nemá záujem vyriešiť konflikt a nemá ani záujem aby boli splnené požiadavky druhej strany. Takto sa jednotlivec konfliktom nezaobera a pasívne problém ignoruje. Tento režim sa môže vyskytnúť v podobe diplomatického vyhýbania sa problému, odkladaniu riešenia problému na vhodnejší čas alebo jednoducho ide o stiahnutie sa z ohrozujúcej situácie. Je to úniková stratégia, kde obe strany strácajú. Je však nutné upozorniť, že táto stratégia riešenia konfliktu je len dočasným riešením. Túto stratégiu je vhodné uplatniť v prípade, že ide o nevýznamnú vec, nie je čas na riešenie konfliktu alebo v prípade, že nie je možné docieľiť uspokojivé riešenie.
2. **súťaženie** - je asertívna a nekooperatívna stratégia riešenia konfliktu. Jednotlivec sleduje svoje vlastné záujmy na úkor inej osoby. Jednotlivec má silný záujem presadiť svoje riešenie a nezaujíma sa o ciele druhej strany - vysoko sa koncentruje na seba. Toto je tzv. silovo-orientovaná stratégia riešenia konfliktu, na základe ktorej sa používa toľko moci, koľko je potrebné na získanie vlastnej dominantnej pozície. Vyjednáva sa s použitím taktík a z pozície záujmu a moci. V tomto prípade ide o schopnosť využiť argumentáciu, vlastné postavenie alebo výhodnú ekonomickú situáciu. V tejto stratégii sa narúšajú vzťahy, pretože druhá strana sa bude snažiť opätovať postoj prvej strany.
3. **prispôsobenie** - je neasertívna a kooperatívna stratégia riešenia konfliktu. Je úplným protikladom súťaživosti a uplatňuje sa, ak je vzťah moci medzi stranami nevyvážený. Jedna strana diktuje podmienky a druhá strana z akéhokoľvek dôvodu na ne pristúpi. V prípade tejto stratégie jednotlivec neprihliada na svoje vlastné záujmy, konflikt rieši s cieľom uspokojenia záujmov inej osoby - vystupuje tu teda prvok sebaobetovania. Uplatnenie danej stratégie zdôrazňuje zachovanie vzťahu s inou osobou na úkor pozitívneho výsledku. Vždy víťazí len jedna strana, druhá prehráva. Prispôsobenie môže mať podobu nesebeckej štedrosti alebo charity alebo podobu podriadeniu sa inej osobe alebo tiež pripustenie pohľadu inej osoby.
4. **spolupráca** - je aj asertívna aj kooperatívna stratégia riešenia konfliktu. Je úplným protikladom vyhýbania sa. Spolupráca zahŕňa snahu pracovať s inými s cieľom nájsť riešenie, ktoré plne uspokojí ich záujmy. Strany usilujú o dosiahnutie svojho záujmu, pričom sa zaujímajú aj o postavenie druhej strany. Ide o analyzovanie problému

s cieľom určiť/zdôrazniť podstatné potreby dvoch jednotlivcov. Pri uplatnení tejto stratégie je chápanie konfliktu funkčné, obe strany vzájomne kooperujú, existuje tu ochota k otvorenej výmene informácií. Spolupráca medzi dvoma ľuďmi môže mať podobu skúmania nesúhlasu, učenia sa jeden od druhého alebo podobu snahy nájsť kreatívne riešenie pre medzilidské problémy. Výsledkom je, že obe strany víťazia, sú spokojné a riešenie akceptujú. Výhodou je dlhodobá účinnosť, pretože rieši jadro problému (nie symptómy). Nevýhodou je časová náročnosť, preto nie je vhodná v krízových situáciách.

- 5. kompromis** - je mierne asertívna a mierne kooperatívna stratégia riešenia konfliktu. Cieľom je nájsť vhodné, vzájomne prijateľné riešenie, ktoré čiastočne uspokojí obe strany a to tým, že sa vzdajú časti svojich požiadaviek. Je to „medzikatégoria“ medzi súťažiením a prispôbením. Pri kompromise sa človek vzdá viac ako pri súťažení, no menej ako pri prispôbení. Taktiež, pri kompromise jednotlivec rieši problém viac priamo ako pri vyhýbaní sa, no neskúma problém do takej hĺbky ako pri spolupráci. Výsledkom tejto stratégie je nájdenie kompromisu, teda spoločného riešenia. No obe strany prehrávajú, pretože obetovali veľa a sú sklamané.

Problematika efektívneho riešenia konfliktov bola predmetom štúdie mnohých zahraničných autorov (pozri napríklad Cai et al., 2001; Derlega et al., 2002; Sillars, 1997), je však aktuálna aj v podmienkach slovenskej a českej odbornej a vedeckej literatúry (Křivohlavý, 2002; Medlíková, 2007; Plamínek, 2009; Kačáni & Bucková, 2001).

Skúmané boli viaceré faktory, ktoré ovplyvňovali výber štýlu riešenia konfliktu. Najčastejšie sa analyzoval faktor rodu v kontexte konfliktných stratégií. Ukázalo sa napríklad, že ženy preferujú menej dominantný prístup, nepotrpia si na hierarchickom postavení. Sú oveľa kooperatívnejšie. Sú orientované interpersonálne, používajú demokratické jednanie. Konfliktné situácie riešia vyjednávaním a spoluprácou. Vyhýbajú sa priamej negatívnej konfrontácii, komunikačnej izolácii a komunikačným bariéram. Muži prejavujú agresívnejší štýl vedenia, konajú asertívne. Sú orientovaní na dosahovanie stanovených cieľov na úkor pozitívnych vzťahov. Typickou črtou je dominantný prístup a vystupovanie. Preferujú dominujúci a integrujúci štýl riešenia konfliktov (Kilmann & Thomas, 1977; Sogra, 2014).

Pruitt a Rubin (1986) vo svojom výskume prezentovali výsledky preferovaných stratégií riešenia konfliktov. Porovnanou vzorkou boli muži a ženy zastupujúci manažérske pozície v organizácii. Až 69,2 % mužov využívalo spoluprácu, 23,1 % kompromis a 7,7 % preferovalo súperenie. U žien boli stratégie riešenia konfliktov odlišné - až 88,9% preferovalo kompromis, iba 5,6 % spoluprácu, tiež 5,6 % prispôbenie.

Skúmané boli aj rozdiely v stratégiách riešenia konfliktov medzi individualistami a kolektivistami. Výskum priniesol zásadné rozdiely v rámci využívania štýlov riešenia

konfliktov na pracovisku. Individualisti preferujú vyhýbanie a integráciu, naproti tomu kolektivistu využívajú kompromis (Cai et al., 2001).

Interkultúrne rozdiely boli predmetom štúdie Ting-Toomeyovej a kolektívu (2000). Autori skúmali rozdiely v riešení konfliktov medzi americkými a čínskymi manažérmi. Dospeli k záveru, že americkí manažéri sú agresívni, asertívni, konflikty riešia súperením a dominanciou. Nekooperujú a nespolupracujú pri riešení konfliktov s podriadenými. Čínski respondenti vzájomne spolupracujú so zamestnancami. Medzi podriadenými a nadriadenými prevláda úcta, dôvera a disciplína. Konflikt riešia spoluprácou, prispôbením a vzájomným kompromisom.

Copleyová (2008) vo svojom výskume prezentovala výsledky preferovaných stratégií riešenia konfliktov na manažérskych pozíciách vzhľadom na veľkosť organizácie. Podľa jeho zistení, manažéri malých organizácií preferujú spoluprácu a kompromis a manažéri veľkých organizácií preferujú súťaženie.

Realizovaný bol aj výskum preferovaných stratégií riešenia konfliktov u starostov obcí na Slovensku (Župová, nepublikovaný zdroj). Podľa výsledkov bola u 93,6 % starostov preferovanou stratégiou riešenia konfliktu práve spolupráca a najmenej využívanou stratégiou bolo súťaženie (27,3 %). Vzhľadom na vekové a rodové rozdiely výskum preukázal využívanie spolupráce u staršej generácie starostov nad 55 rokov a tiež u žien - starostiek. Mužská časť reprezentantov obcí využívala dominantný štýl riešenia konfliktu, t.j. súťaženie. Z hľadiska vzdelania prevládala spolupráca u vysokoškolsky vzdelaných starostov (až 95,1%). Rozdielnosti v štýle riešenia konfliktov sa preukázali aj v prípade funkčného obdobia. Starostovia na začiatku kariéry využívajú vyhnutie ako preferovanú stratégiu riešenia konfliktu, služobne starší starostovia zasa spoluprácu. Starostovia v malých obciach preferovali prispôbenie ako efektívnu stratégiu riešenia konfliktu.

Stratégií, ktoré jedinci využívajú pri zvládaní konfliktných situácií, je samozrejme mnoho, závisia od špecifickosti situácie, štruktúry a dynamiky vzájomného vzťahu a v neposlednom rade od dispozičných charakteristík zúčastnených aktérov konfliktu. Z hľadiska charakteru príspevku je zámerom výskumnej časti zmapovať problematiku konfliktov a konfliktných stratégií v kontexte vybraných premenných.

1.2 Metodológia

Cieľ výskumu

Cieľom výskumu bolo zmapovať problematiku konfliktov - (1) identifikovať, s akými konfliktnými situáciami sa respondenti stretávajú, (2) s kým do konfliktných situácií vstupujú a (3) ktoré stratégie najčastejšie využívajú pri riešení týchto situácií.

Výskumný súbor

Výskumný súbor tvorilo 114 študentov Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach (ďalej len respondenti), z toho 64 žien (56,1 %) a 50 mužov (43,9 %). Vek zúčastnených respondentov sa pohyboval v rozmedzí 19 až 24 rokov (priemerne 20,15 rokov, SD = 1,11). Priemerný vek žien bol 19,95 rokov (SD = 1,23), priemerný vek mužov bol 20,40 rokov (SD = 0,90). Všetci respondenti boli študentmi bakalárskeho stupňa štúdia, z toho 51,8 % respondentov navštevovalo prvý ročník, 18,4 % navštevovalo druhý ročník a 29,8 % navštevovalo tretí ročník. Výskumný súbor bol získaný pomocou príležitostného výberu založeného na dostupnosti osôb a ich ochote podieľať sa na výskume. Účasť na zbere dát bola anonymná.

Použité metódy a metodiky

Výskum bol realizovaný pomocou súboru metodík, ktorý obsahoval nasledujúce časti:

1. základné demografické otázky (rod, vek, ročník štúdia na vysokej škole)
2. otázky s otvoreným koncom týkajúce sa konfliktu (t.j. popis konkrétnej konfliktnej situácie „Čoho sa daný konflikt týka?“, s akou osobou bol respondent v konflikte „S akou osobou ste prišli do konfliktu?“);
3. Rahim Organizational Conflict Inventory II (ROCI II) - je 25-položková sebaopisová metodika, ktorá meria frekvenciu využívania jednotlivých konfliktných stratégií. Konkrétne meria 5 rôznych stratégií (v zátvorke sú uvedené hodnoty vnútornej konzistencie): (1) vyhýbanie ($\alpha = 0,546$), (2) prispôbenie ($\alpha = 0,732$), (3) súťaženie ($\alpha = 0,616$), (4) spolupráca ($\alpha = 0,720$), (5) kompromis ($\alpha = 0,680$). Jednotlivé výroky sa hodnotia na škále 1 - 5, pričom 1-nikdy a 5-vždy. Výhodou dotazníka je jeho kontextuálna neviazanosť - inštrukciu je možné meniť z hľadiska rôznych situácií (riešenie konfliktu s rodinou, partnerom, nadriadeným a pod.) (Rahim & Magner, 1994, 1995).

Interpretácia výsledkov a diskusia

Cieľom výskumu bolo zmapovať v prvom rade problematiku konfliktov. Na základe spomínaného cieľa bolo prioritou vytvoriť 2 klasifikačné systémy, ktoré by zahŕňali:

1. konfliktné situácie;
2. typy osôb, s ktorými prišli respondenti do konfliktu.

Celkovo bolo zozbieraných 114 odpovedí. Jednotlivé výpovede (t. j. odpovede týkajúce sa konfliktných situácií a typov osôb, s ktorými prišli respondenti do konfliktu) boli najprv nezávisle klasifikované dvoma hodnotiteľmi, následne prebehla spoločná diskusia hodnotiteľov o jednotlivých prípadoch s cieľom vytvoriť spoločnú klasifikáciu konfliktných situácií a spoločný klasifikačný systém typov osôb, s ktorými prišli respondenti do konfliktu.

Prvý klasifikačný systém dokázal pokryť majoritnú časť odpovedí týkajúcich sa konfliktných situácií. Celkovo bolo skompletizovaných 8 typov konfliktných situácií, ktoré popísali 83,34% z celkového počtu 114 prípadov konfliktných situácií. 9,65% (11 prípadov) tvorilo podoblasť špecifických situácií a v 7,02% (8 prípadov) respondenti neuviedli konkrétnu konfliktnú situáciu. Jednotlivé kategórie konfliktných situácií sú uvedené v Tab. 1.

Tab. 1 Kategórie konfliktných situácií, ktoré respondenti zažili

Kategoríe	Frekvencia	
	Počet	%
vzťahové záležitosti	36	31,58
rozdielne názory	20	17,54
starostlivosť o domácnosť	14	12,28
špecifické konflikty	11	9,65
financie	8	7,02
bez udania odpovede	8	7,02
automobil	5	4,39
dodržiavanie pravidiel	4	3,51
nečestný prístup	4	3,51
zamestnanie	4	3,51
Spolu	114	100

Ako uvádza Tab. 1, najčastejšie sa vyskytovali konfliktné situácie z oblasti vzťahových záležitostí. Konkrétne, respondenti uvádzali príklady ako rozdielne názory na slobodu vo vzťahu, žiarlivosť, nedôvera či bezohľadnosť partnera/partnerky voči potrebám druhej strany. Druhou, najčastejšie skloňovanou konfliktnou situáciou boli podľa respondentov rozdielne názory - tie sa týkali tém ako napríklad priority v živote, životný partner, ale tiež zahrňovali nesúhlas rodiča s názorom respondenta, presadzovanie vlastného názoru alebo nedorozumenia v rámci komunikácie. Starostlivosť o domácnosť bola treťou najčastejšie sa vyskytujúcou konfliktnou situáciou. Témy ako upratovanie, neporiadok v izbe, pomoc pri domácich prácach a celková deľba domácich prác boli súčasťou tejto kategórie.

Druhý klasifikačný systém zameriavajúci sa na typy osôb, s ktorými prichádzajú respondenti do konfliktu, dokázal pokryť majoritnú časť odpovedí. Celkovo bolo skompletizovaných 7 typov konfliktných strán, s ktorými vstupujú respondenti do konfliktov, a ktoré popísali 87,71% z celkového počtu 114 rôznorodých osôb. 6,14% (7 prípadov) tvorilo podoblasť iných osôb a v 6,14% (7 prípadov) respondenti neuviedli konkrétnu osobu. Jednotlivé kategórie osôb,

s ktorými respondenti prichádzajú do konfliktu, sú uvedené v Tab. 2.

Tab. 2 Kategórie konfliktných strán (osôb), s ktorými prišli respondenti do konfliktu

Katórie	Frekvencia	
	Počet	%
kamarát/kamarátka	33	28,95
rodič	29	25,44
partner/partnerka	20	17,54
súrodenc	11	9,65
iné (zákazník, spolubývajúci a i.)	7	6,14
neuviedli odpoveď	7	6,14
kolega/kolegyňa z práce	3	2,63
starý rodič	2	1,75
sused	2	1,75
Spolu	114	100

Ako je možné vidieť v Tab. 2, respondenti najčastejšie vstupovali do konfliktu s kamarátom/kamarátkou, následne s rodičom a partnerom/partnerkou. Všetky tri kategórie môžeme chápať ako blízke vzťahy. Nie je prekvapením, že tieto tri kategórie osôb, s ktorými respondenti prichádzajú do konfliktu najčastejšie, môžu determinovať aj povahu konfliktných situácií. Tento fakt sa ukázal aj v našom výskume, nakoľko najčastejšie naši respondenti riešili konflikty vzťahové, názorové a konflikty spojené so starostlivosťou o domácnosť. Je prirodzené, že v období mladšej dospelosti má kamarát/kamarátka významné postavenie v živote jednotlivca, a práve s ním/ňou sú riešené vzťahové záležitosti ako voľba partnera, nedôvera a pod. Je možné predpokladať, že väčšina našich respondentov ešte býva s rodičmi, čo by bol dôvod, prečo tak často vznikajú konflikty práve s touto skupinou osobou a prečo sú tak časté konflikty ohľadom starostlivosti o domácnosť (upratovanie, neporiadok v izbe a i.). Pre obdobie mladšej dospelosti je prirodzené najmä vytváranie a udržiavanie si romantických vzťahov. Tieto romantické vzťahy sú však naplnené hlavne vzájomnou vášňou, spoznávaním sa a vytváraním si vlastných pravidiel. Práve táto dynamika vzťahu môže zapríčiňovať konflikty spojené s otázkami ako žiarlivosť, sloboda vo vzťahu či bezohľadnosť partnera/partnerky. Charakter týchto vzťahov sa odráža, resp. môže determinovať aj spôsoby, akými sa snažia respondenti konflikty riešiť. V tomto prípade je potrebné si uvedomiť, že dôležitosť tu hrá najmä interakčný faktor - teda, ako človek vyrieši konkrétnu konfliktnú situáciu s konkrétnou osobou, s ktorou bude participovať aj v budúcnosti.

Na otázku, akým spôsobom riešia respondenti vzniknuté konflikty, sme sa snažili hľadať odpovede prostredníctvom metodiky ROCI II. V Tab. 3 uvádzame informácie o priemernom škálovom skóre a štandardných odchýlkach subškál ROCI II. Stratégia kompromisu ($M = 3,58$; $SD = 0,54$) sa ukázala ako najčastejšie využívaná pri riešení konfliktnej situácie (respondenti odpovedali na škále 1-nikdy až 5-vždy). Z uvedeného plynie, že opýtaní respondenti najčastejšie pristupujú ku konfliktu spôsobom, ktorý má za následok isté zisky ale aj straty pre každú stranu. Kompromis si vyžaduje určité ústupky a výmeny. Respondenti tak môžu využívať taktiky ako výzva k férovosti, návrh obchodu, maximalizácia ziskov a minimalizácia strát. Najmenej využívaná sa ukázala stratégia súťaženia ($M = 2,87$; $SD = 0,77$), inými slovami respondenti skoro nikdy nevyužívajú asertívne až agresívne a nespolupracujúce správanie, presadzovanie vlastných záujmov na úkor druhých. Respondenti v nízkej miere využívajú taktiky ako kritika, odmietnutie, hostilita, predpokladajúce poznámky alebo popretie zodpovednosti.

Tab. 3 Údaje o jednotlivých subškálach ROCI II (zoradené zostupne)

	M	SD
Kompromis	3,58	0,54
Spolupráca	3,49	0,61
Vyhýbanie	3,13	0,67
Prispôsobenie	3,11	0,63
Súťaženie	2,87	0,77

M - priemerné škálové skóre; SD - štandardná odchýlka; dotazník využíval škálu 1 - 5 (1-nikdy, 5-vždy)

Uvedený výsledok bol v súlade s očakávaniami. Kompromis síce rieši problém priamo, ale neskúma ho do hĺbky a z dlhodobého hľadiska prináša narušenie vzťahov medzi stranami, tiež zníženie vzájomnej dôvery. Je zrejmé, že študenti si pri riešení konfliktných situácií vyberajú práve uvedenú stratégiu aj vzhľadom napr. na ich vek, emočnú a kognitívnu vyspelosť. Najvhodnejším štýlom riešenia konfliktu, ako už bolo spomenuté vyššie, je spolupráca. Pri uvažovaní o determinantoch výberu štýlu riešenia konfliktu je potrebné vnímať skutočnosť, že zvládaniu konfliktných situácií je možné sa naučiť a konštruktívnosť riešenia konfliktu prichádza tiež s nadobudnutím životných a pracovných skúseností.

Ďalej sme sa zamerali na hľadanie možných rodových rozdielov pri využívaní jednotlivých stratégií. Konkrétne údaje o jednotlivých stratégiách a rozdieloch v kontexte rodu uvádza Tab. 4.

Tab. 4 Údaje o jednotlivých stratégiách a rozdieloch v kontexte rodu

		M	SD	t	P
Kompromis	muž	3,53	0,52	0,739	0,462
	žena	3,60	0,55		
Spolupráca	muž	3,42	0,50	0,876	0,383
	žena	3,51	0,64		
Vyhýbanie	muž	2,88	0,52	3,042	0,003
	žena	3,23	0,69		
Prispôsobenie	muž	3,11	0,66	-0,048	0,962
	žena	3,11	0,62		
Súťaženie	muž	2,90	0,75	-0,345	0,731
	žena	2,85	0,80		

M - priemerné škálové skóre; SD - štandardná odchýlka; P - hladina významnosti; dotazník využíval škálu 1 - 5 (1- nikdy, 5-vždy)

Analýza konfliktných stratégií v kontexte rodu ukázala, že významné rodové rozdiely existovali výlučne v prípade stratégie „vyhýbanie“ ($t = 3,042$; $p = 0,003$) (viď Tab. 4). Z výsledkov vyplýva, že ženy sa častejšie vyhýbajú riešeniu konfliktov v porovnaní s mužmi. Ako už bolo spomenuté vyššie, vyhýbanie je neasertívna a nekooperatívna stratégia riešenia konfliktov. Jedinec nemá záujem vyriešiť konflikt a nemá ani záujem aby boli splnené požiadavky druhej strany. Tento režim sa môže vyskytnúť v podobe diplomatického vyhýbania sa problému, odkladaniu riešenia problému na vhodnejší čas alebo o stiahnutie sa z ohrozujúcej situácie (Wilmot & Hocker, 2004).

Zistený výsledok čiastočne podporujú aj predchádzajúce zistenia, ktoré poukazujú na to, že ženy preferujú menej dominantný prístup, nepotrpia si na hierarchickom postavení. Vyhýbajú sa priamej negatívnej konfrontácii, komunikačnej izolácii a komunikačným bariéram. (Kilmann & Thomas, 1977). Ženy častejšie využívajú tento štýl a to s ohľadom na udržanie interpersonálnych vzťahov a radšej sa vyhýbajú priamej negatívnej konfrontácii. Muži využívajú dominantnejší štýl na vyriešenie konfliktu. O mužoch je známe, že sú vo väčšej miere sociálne dominantnejší, majú tendenciu dávať najavo svoju silu a prevahu názorov (Sugiura et al., 2017). Podľa Mikulášika (2008) sa muži cítia nepohodlne pri spolupráci so ženami. Thomas a Kilmann (1988) uvádzajú vo svojom výskume rovnaké výsledky. Muži preferujú dominantný prístup, sú orientovaní na dosahovanie stanovených cieľov na úkor pozitívnych interpersonálnych vzťahov.

Iné významné rodové rozdiely v rámci konfliktných stratégií zistené neboli. Je možné domnievať sa, že v rámci využívania rôznych stratégií pri riešení konfliktov nemusí byť určujúci rod, ale iné, skôr interakčné premenné ako napríklad charakter vzťahu s konfliktnou stranou, status jedinca v konfliktnej interakcii či vzájomná závislosť konfliktných strán.

Záver

Príspevok sa zameriaval na problematiku konfliktov. Snahou bolo objasniť, s akými typmi konfliktov sa respondenti najčastejšie stretávajú, a s kým do daných konfliktov vstupujú. Ako sa ukázalo, riešené boli najčastejšie konflikty pokrývajúce oblasť vzťahových záležitostí. Respondenti zväčša vstupovali do konfliktov s kamarátom/kamarátkou. Povaha konfliktnej situácie a typ osoby, s ktorou prichádzal respondent do konfliktu, mohli byť určujúce pre výber stratégie. Ako efektívnu stratégiu riešenia konfliktov respondenti zvolili najmä kompromis. Ide o konštruktívny spôsob riešenia konfliktu, v rámci ktorého sa partneri snažia dosiahnuť zhodu, s ktorou budú obaja spokojní.

Konflikt môže významným spôsobom narušiť vzťahy (Cahn, 1992), ale v niektorých prípadoch môže konfliktné strany, naopak, zbližiť (Pietromonaco, Greenwood, & Barrett, 2004). Argyle a Furnham (1983) sa prikláňajú k názoru, že vo vzťahoch sú občasné hádky a konflikty nevyhnutné. To, ako si s nimi ľudia vedú poradiť, výrazne ovplyvňuje ich vlastný vývin a pocit spokojnosti (Canary, Cupach, & Messman, 1995).

Považujeme za dôležité zaoberať sa problematikou štýlu riešenia konfliktov zvlášť u študentov. Každý konflikt je situačný a obsahovo špecifický. Študent by mal disponovať takými zručnosťami a schopnosťami, ktoré mu v konfliktných situáciách pomôžu identifikovať problém, vyhodnotiť situáciu a uplatniť adekvátny štýl riešenia konfliktu, nielen v osobnom, ale aj pracovnom živote.

Literatúra

ARGYLE, M., & FURNHAM, A. 1983. Sources of satisfaction and conflict in long-term relationships. *Journal of Marriage and Family*, 45, 481-493

BLAKE, R. R. & MOUTON, J. S. 1970. The fifth achievement. *Journal of Applied Behavioral Science*, 6, 413-426.

CAHN, D. D. 1992. *Conflict in intimate relationship*. New York: The Guilford Press.

CAI, D., WILSON, S., & DRAKE, L., 2001. Culture in the context of intercultural negotiation: Individualism collectivism and paths to integrative agreements. *Human Communication Research*, 69(1), 67-87.

CANARY, D., CUPACH, W., & MESSMAN, S. 1995. *Relationship conflict*. Thousand Oaks: Sage Publications.

CANN, A., NORMAN, A., WELBOURNE, J., & CALHOUN, L. 2008. Attachment styles, conflict styles and humour styles: Interrelationships and associations with relationship satisfaction. *European Journal of Personality*, 22, 131-146.

COPLEY, R. 2008. Conflict management styles: a predictor of likability and perceived effectiveness among subordinates. Master Thesis. Indiana University.

DERLEGA, V. J., CUKUR, C. S., KUANG, J. C., & FORSYTH, D. R. 2002. Interdependent construal of self and the endorsement of conflict resolution strategies in interpersonal, intergroup and international disputes. *Journal of Cross Cultural Psychology*, 33, 610-625.

KACĀNI, V., & BUCKOVA, M. 2001. *Ako zvládať konflikty*. Bratislava: Iris.

KŘIVOHLAVÝ, J. 2002. *Konflikty medzi lidmi*. Praha: Portál.

KILMANN, H., & THOMAS, W. 1977. Developing a forced-choice measure of conflict-handling behavior: The "MODE" instrument. *Educational and Psychological Measurement*, 37(2).

MEDLÍKOVÁ, O., 2007. *Jak řešit konflikty s podřízenými*. Praha: Grada.

PIETROMONACO, P. R., GREENWOOD, D., & BARRETT, L. F. 2004. Conflict in adult close relationships: An attachment perspective. In W. S. Rholes & J. A. Simpson (Eds.), *Adult attachment: New directions and emerging issues* (pp. 267-299). New York: Guilford Press.

PLAMÍNEK, J., 2009. *Konflikty a vyjednávání*. Praha: Grada.

PRUITT, D., & RUBIN, J., 1986. *Social conflict*. New York: McGraw-Hill.

RAHIM, M. A. 1983. A measure of styles of handling interpersonal conflict. *Academy of Management Journal*, 26(2), 368-376.

RAHIM, M. A. 1992. *Managing conflict in organizations*. New York: Praeger

RAHIM, M. A. 2011. *Managing conflict in organizations*. Transaction Publishers.

RAHIM, M. A., & MAGNER, N. R. 1994. Convergent and discriminant validity of the Rahim Organizational Conflict Inventory-II, *Psychological Reports*, 74, 35-38.

RAHIM, M. A., & MAGNER, N. R. 1995. Confirmatory factor analysis of the styles of handling interpersonal conflict: First-order factor model and its invariance across groups. *Journal of Applied Psychology*, 80, 122-132.

SOGRA, K. J. 2014. *The impact of gender differences on the conflict management styles of managers in bangladesh: An analysis*. UK: Cambridge Scholars Publishing.

SUGIURA, H., MIFUNE, N., TSUBOI, S., & YOKOTA, K. 2017. Gender differences in intergroup conflict: The effect of outgroup threat priming on social dominance orientation. *Personality and Individual Differences*, 104, 262-265.

THOMAS, K. L., & KILMAN, R. H. 1974. *The Thomas - Kilman Conflict Mode Instrument*. Tuxedo, NY: Xicom.

TING-TOOMEY, S., YEE-JUNG, K. K., SHAPIRO, R. B., GARCIA, W., WRIGHT, T. J., & OETZEL, J. G. 2000. Ethnic/cultural identity salience and conflict styles in four US ethnic groups. *International Journal of Intercultural Relations*, 24(1), 47-81.

WALL, J. A., & CALLISTER, R. R. 1995. Conflict and its management. *Journal of Management*, 21(3), 515-558.

WILMOT, W. W., & HOCKER, J. L. 2004. *Interpersonální konflikt*. Bratislava: IKAR.

ŽUPOVÁ, E. 2015. Konflikty na pracovisku a stratégie ich riešenia. In Gabriela Kravčáková a kol. (Eds.), *Organizačné správanie vysokoškolská učebnica druhé prepracované a doplnené vydanie* (s.345-359). Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Adresa autoriek

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66
041 32 Košice
E-mail: denisa.rovenska@upjs.sk

PhDr. Eliška Župová, PhD.
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66
041 32 Košice
E-mail: eliska.zupova@upjs.sk

The Model of the Integration of the Swiss Confederation with the European Union¹

Inga Kawka

Abstract

Switzerland has assumed an autonomous position towards the EU yet perceives the Union and its Member States as permanent and important partners. The basis for EU-Switzerland relations is a multitude of long-negotiated, sector-based bilateral agreements which vary in terms of both the level of precision on the integration-related objectives and formal principles aimed at ensuring integration dynamics. The article highlights the current model of cooperation between the Union and Switzerland and the problems with its enforcement.

Keywords: Switzerland, European Union, bilateral agreements

Introduction

In terms of geography, Switzerland lies in the middle of Europe and is almost entirely surrounded by the European Union's Member States Germany, Italy and France, the only exception being Lichtenstein. The EU and its 28 Member States (in particular those neighbouring ones) are decidedly key international partners of Switzerland given the EU's economic and political weight as well as geographical and cultural proximity. Likewise, Switzerland is a key country for the Union. In 2016, 53.7% of Swiss exports were destined for the EU and 78.1% of the goods imported by Switzerland originated in the Union. Almost 60 % of the Swiss abroad (59.9%) live in EU Member States (464,409 persons) and most foreigners in Switzerland are EU citizens (68.5%, i.e. 1,395,523 persons). The Union is also Switzerland's key partner in terms of direct investment. In 2015, Swiss investment in the EU accounted for CHF 544.94 billion, 48.6% of all foreign investment made by Switzerland, while 78% (CHF 649.77 billion) of the foreign capital in the country in 2015 came from the EU².

Additionally, the proximity between Switzerland and its EU neighbours is justified by Swiss political traditions, cultural life as well as scientific cooperation. Switzerland boasts a rich

¹ This research was funded by the Polish National Science Centre on the basis of decision number DEC-2013/09/B/HS5/04116.

² Direction des affaires européennes DAE, Faits et chiffres, <https://www.fdfa.admin.ch/dea/fr/home/europapolitik/eckwerte.html> (17 September 2017).

and long parliamentary tradition, its political parties cover similar agendas like those in EU Member States, while Swiss intellectual and scientific debates and movements cannot be separated from those in the Union³. Paradoxically, however, the Swiss refuse to join the EU despite close economic ties with the Union and its immediate neighbourhood. At the same time, they do not wish to be marginalised in Europe. The Swiss *2016-2019 Foreign Policy Strategy* is straightforward in stating that the development of stable cooperation with the EU is the Confederation's key objective. In sum, Switzerland has assumed an autonomous position towards the EU yet perceives the Union and its Member States as permanent and important partners, primarily as regards enhancing the competitiveness of the Swiss economy at international level (research, trade, innovation), ensuring Switzerland internal and external security (fight against terrorism and crime), improving the quality of life for its residents (mobility, employment, cultural diversity, environmental protection, health), as well as international cooperation and humanitarian aid⁴. Such goals are to be attained thanks to the development of stable bilateral relations.

1. Switzerland's impossible EU membership

Despite the economic, demographic, cultural and scientific interdependencies between Switzerland and the EU, the obstacles making it impossible for the country to join the EU have proved insurmountable. In 1988, the Swiss Secretary of State Franz A. Blankart listed eight of them, the first two ones as of primary importance: 1) inability to retain neutrality, 2) threat to direct democracy, 3) limitation of federalism, 4) risks related to the freedom of movement of persons, 5) need to introduce major changes in the agricultural policy, 6) reduction of the Parliament's legislative competences, 7) reduction of the prerogatives of the Federal Court of Justice, 8) reduced authority as regards entering into international agreements⁵.

Similar reasons hampering Switzerland's accession to the EU had been given by the Federal Council in 1960. It issued a warning that the nation whose existence depended more on political will than a single language, culture or origin might not agree to a gradual weakening of its political independence. According to the Federal Council, Switzerland's joining the Communities would also mark the start of undermining the neutrality of the Confederation⁶. Such a position resulted from the assumption that the objective of the Communities was the

³ R. Schwok, *Suisse – Union européenne. L'adhésion impossible ?*, Lausanne 2010, pp. 10-11.

⁴ *Stratégie de politique étrangère 2016-2019. Rapport du Conseil fédéral sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature*, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Bern 2016, p. 15ff.

⁵ F. A. Blankart, *Considérations sur la politique européenne de la Suisse*, « Cadmos » 1988, no 38, pp. 22-38.

⁶ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'association européenne de libre-échange (Du 5 février 1960), Feuille Fédérale no 10, Berne, 10 mars 1960, vol. I, p. 889.

creation of an association or union that was not just economic but also political and in the long term a super-state⁷.

2. EU-Switzerland bilateral agreements currently in force

Switzerland's cooperation with the EU is based on a unique model. Unlike in the case of other international agreements providing a comprehensive framework for the EU's relations with its neighbours such as the Agreement on the European Economic Area⁸, stabilisation and association agreements (with the Western Balkan states) or association agreements with some countries covered by the Eastern Partnership⁹, the basis for EU-Switzerland relations is a multitude of long-negotiated sector-based bilateral agreements which in principle do not foresee the establishment of coordinating institutions ensuring their application. That kind of relations, referred to as pragmatic bilateralism, assumes cooperation in areas of common interest of the Union and the Confederation while retaining complete political independence of the latter¹⁰. It highlights an evident contradiction between the will to pursue integration and the absence of institutional solutions to make it happen. Most of the sector-based agreements have been drafted, straightforwardly or by default, in order to integrate the Swiss legal order in a given area with the EU's equivalent legal domain. As the EU's policies and law are constantly developing, many of the bilateral accords foresee the implementation of mechanisms that allow further integration. Still, those agreements vary in terms of both the level of precision on the integration-related objectives and formal principles aimed at ensuring integration dynamics. As a result, a number of bilateral accords remain incomplete in that regard¹¹.

Just as is the case with the other EFTA countries, Switzerland's economic relations with the Community began by signing a free trade agreement with the EEC that related to industrial products¹². The pact reflected the general policy of the Community, comprising nine Member States back then, towards the EFTA states. Similar agreements were signed with Austria, Iceland, Portugal and Sweden in 1972 as well as Finland and Norway in 1973. As a result of the establishment of the EEA and the accession of Portugal, Austria, Finland and Sweden to the European Union, Switzerland remains the only EFTA state still bound with the

⁷ Ibidem, p. 888.

⁸ Agreement on the European Economic Area, Polish Special Edition OJ EU, 1/Volume 52, pp. 3-366.

⁹ Association Agreement between the European Union and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part, OJ EU, L 161, 29 May 2014, pp. 3-2137.

¹⁰ S. Lavenex, R. Schwok, *The Swiss Way. The nature of Switzerland's relationship with the EU*, in: *The European Union's Non-Members: Independence Under Hegemony?*, Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum (eds.), Routledge 2015, p. 36ff.

¹¹ S. Jenni, *Switzerland's Differentiated European Integration. The Last Gallic Village?*, Springer, 2016, pp. 105-107.

¹² Industrial products (1 January 1973) – Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation of 22 July 1972, RS 0.632.401, OJ L 300 of 31 December 1972, p. 189, Polish Special Edition, Chapter 11, Volume 11, p. 105.

EU by a free trade agreement¹³. The next major bilateral EU-Switzerland agreement was that of 10 October 1989 ensuring mutual freedom of enterprise in the insurance sector¹⁴.

As the Swiss and the cantons refused to join the EEA Agreement on 6 December 1992, the Federal Council launched talks with a view to signing successive bilateral agreements. The sector-based accords (Bilaterals I) signed as a result of those negotiations in Luxembourg on 21 June 1999 cover seven areas: the free movement of persons, removing technical barriers in trade, air transport, road transport, government procurement, agriculture as well as scientific and technological cooperation. The agreements in question entered into force on 1 June 2002. They can be divided into three types¹⁵: integrational ones (the agreement concerning air transport¹⁶), cooperation agreements (the one on scientific and technological cooperation¹⁷), and liberalisation ones based on the principle of legislative equivalence (the agreement on the free movement of persons¹⁸, agreement on road transport¹⁹, agreement on removal of technical barriers in trade²⁰, agreement on trade in agricultural goods²¹, and the agreement on government procurement²²).

¹³ Ch. Kaddous, *Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'union européenne*, w : *Accords bilatéraux Suisse – EU*, D. Felder, Ch. Kaddous (eds.), Bâle, Genève, Munich, Bruxelles 2001, p. 78.

¹⁴ The Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation concerning direct insurance other than the life insurance was signed in Luxembourg on 10 October 1989, (Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie), RS 0.961.1.

¹⁵ Ch. Kaddous, *Les accords sectoriels...* p. 79.

¹⁶ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport, RS 0.748.127.192.68, OJ L 114 of 30 April 2002, p. 73. 2004 Special Edition, Chapter 11, Volume 41, p. 94.

¹⁷ Accord de coopération scientifique et technologique entre les Communautés européennes et la Confédération suisse - OJ L 114 of 30 April 2002, p. 468 (not published in Polish). This Agreement is not in force anymore. Currently binding is the **Agreement for scientific and technological cooperation between the European Union and European Atomic Energy Community and the Swiss Confederation associating the Swiss Confederation to Horizon 2020 — the Framework Programme for Research and Innovation and the Research and Training Programme of the European Atomic Energy Community complementing Horizon 2020, and regulating the Swiss Confederation's participation in the ITER activities carried out by Fusion for Energy**, OJ L 370 of 30 December 2014, p. 3.

¹⁸ **Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons**, RS 0.142.112.681, OJ L 353 of 31 December 2009, p. 71.

¹⁹ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the Carriage of Goods and Passengers by Rail and Road, RS OJ L 114 of 30 April 2002, p. 91, 2004 Special Edition, Chapter 11, Volume 41, p. 114.

²⁰ **Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on mutual recognition in relation to conformity assessment**, OJ L 114 of 30 April 2002, p. 369, 2004 Special Edition, Chapter 11, Volume 41, p. 407.

²¹ **Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on trade in agricultural products** (OJ L 114 of 30 April 2002, p. 132), 2004 Special Edition, Chapter 11, Volume 41, p. 159.

²² **Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on certain aspects of government procurement**, OJ L 114 of 30 April 2002, p. 430, 2004 Special Edition, Chapter 11, Volume 41, p. 471.

Another batch of bilateral agreements (Bilaterals II) was adopted by the Union and Switzerland on 26 October 2004. They pertain to nine areas. Each of them entered into force on a different date. From the legal point of view, they are not linked, i.e. unlike Bilaterals I, they do not share the “guillotine” clause²³.

Six of the agreements in question pertain to secondary issues and it was not difficult to conclude them. These are ones concerning: processed agricultural goods²⁴, environmental protection²⁵, statistics²⁶, the audio-visual sector²⁷, old-age pensions of officials of the European institutions and agencies²⁸, and processed agricultural goods²⁹. Three, however were subject to intensive negotiations and cover counteracting financial fraud³⁰, the Schengen/Dublin *acquis*³¹ and taxation of savings income in the form of interest payments³². The agreements related to Switzerland’s adoption of the Schengen/Dublin *acquis* were approved by 54.6 % of the Swiss in a referendum held in June 2005³³ while its extension to include matters related to

²³ R. Schwok, *Suisse – Union européenne...* p. 47.

²⁴ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation amending the Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation of 22 July 1972 as regards the provisions applicable to processed agricultural products, OJ L 23 of 26 January 2005, p. 19.

²⁵ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the participation of Switzerland in the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, OJ L 90 of 28 March 2006, p. 37.

²⁶ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on cooperation in the field of statistics, L 90 of 28 March 2006, p. 2.

²⁷ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation in the audiovisual field, establishing the terms and conditions for the participation of the Swiss Confederation in **the MEDIA Plus and MEDIA Training Community programmes**, OJ L 90 of 28 March 2006, p. 23.

²⁸ Agreement between the Swiss Federal Council and the Commission of the European Communities with a view to avoiding the double taxation of retired officials of the institutions and agencies of the European Communities resident in Switzerland, https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/en/documents/abkommen/pensionen_en.pdf (10 December 2017).

²⁹ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation amending the Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation of July 22, 1972 as regards the provisions applicable to processed agricultural products, OJ L 23 of 2005, p. 19.

³⁰ Cooperation agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other part, to combat fraud and any other illegal activity to the detriment of their financial interests, OJ L 46 of 17 February 2007, p. 8.

³¹ Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation’s association with the implementation, application and development of the Schengen *acquis*, OJ L 53 of 27 February 2008, p. 52; Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, OJ L 53 of 27 February 2008, p. 5.

³² Agreement between the European Community and the Swiss Confederation providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments, L 385 of 29 December 2004, p. 30; **Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Swiss Confederation on the date of application of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments**, L 385 of 29 December 2004, p. 51.

³³ <https://www.admin.ch/ch/fi/pore/va//20050605/index.html> (10 November 2017).

biometric passports was subject to a vote on 17 May 2009, where 50.1 % of the voters approved the extension of the Schengen *acquis*. In addition to the two Bilaterals I and Bilaterals II “packages”, some other agreements have also been adopted, such as on: cooperation in the context of Europol (2004) and Eurojust (2008), customs facilitations and customs security (1990 and 2009); education, vocational training, youth (2010); cooperation with the European Defence Agency (2012); cooperation with competition protection authorities (2013), and satellite navigation (Galileo and EGNOS - 2013). The adaptation is planned of an agreement allowing Switzerland to participate of the European electricity market. Currently, there exist around twenty key agreements between the EU and Switzerland and circa a hundred others. The relevant list has been published on the website of the Federal Foreign Affairs Department (*Département fédéral des affaires étrangères DFAE*)³⁴.

3. Institutional framework of the bilateral agreements

As regards the bilateral agreements between the Union and Switzerland, there are no uniform institutional rules. Conversely, they change depending on the level of integration they envisage. It is a rule, however, that efficient functioning of the bilateral agreement is ensured by the Joint Committee, a platform of information exchange, discussion and mutual consultations between the parties. As the parties' rights are equal, decisions of Joint Committees are taken consensually. Such bodies may take decisions exclusively as provided for by the agreement, thus it is the classic international cooperation format³⁵. In the case of some agreements which do not relate to access to the EU and Swiss markets, e.g. those concerning taxation of savings income in the form of interest payments or cooperation between competition protection bodies, Joint Committees have not been instituted at all.

3.1. Adjusting bilateral agreements to the changing EU legislation

The bilateral agreements between the EU and Switzerland are of static nature. Most contain an annexed list of legal acts to be implemented by Switzerland (pre-signature *acquis*/fixed *acquis*)³⁶. Switzerland, in turn, may act at its discretion when it comes to the transposition of the provisions of the EU's *acquis* adopted already after the bilateral agreement

³⁴ List of the bilateral agreements between the European Union and Switzerland https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/fr/documents/publikationen_dea/accords-liste_fr.pdf (10 November 2017); the thematic list available at: <https://www.admin.ch/opc/fr/european-union/international-agreements/index.html> (10 November 2017).

³⁵ *Rapport du Conseil fédéral Rapport du Conseil fédéral en réponse au Postulat Keller-Sutter...* p. 58.

³⁶ A. D. Casteleiro, *Relations Between European Union and Switzerland: a Laboratory for EU external Relations?*, in: Francesco, M., Petrov R., Mouliarova E. (2009), *European integration without EU membership models, experiences, perspectives*, MWP Working Papers. No 10, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11294/MWP_2009_10.pdf?sequence=1, p. 107.

was signed³⁷. This is how things stand although the bilateral agreements are based on the principle of equivalence between EU law, on the one hand, and Swiss law on the other. That principle should be effected by means of Joint Committees composed of representatives of the Union and Switzerland. To that end, Joint Committees make diplomatic efforts yet in many cases are unable to achieve consensus³⁸. This is exacerbated by the fact that the Committees meet only rarely (once or twice a year), negotiations concerning updates of EU-Swiss bilateral agreements lack transparency and exchange of information between EU administration and the Committees as well as the latter themselves is not sufficiently intensive. Consequently, Switzerland enjoys far-reaching autonomy as regards the implementation and application of acts of EU secondary legislation adopted after bilateral agreements were signed³⁹. Switzerland may then choose which areas of the EU *acquis* to adopt and does not automatically adjust its legislation to changes in EU secondary legislation⁴⁰. This results in bilateral agreements not being updated as EU law develops, for instance the Agreement concerning the free movement of persons⁴¹.

Likewise, Switzerland does not automatically adjust its legislation to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU) as regards the single market freedoms, if the case law appears after a given bilateral agreement was signed. It is the Joint Committees that should define specific consequences which may result from CJEU case law with regard to the functioning of the treaties concluded between the EU and Switzerland. The shortcomings of the bilateral agreements between the EU and Switzerland at the stage of their implementation suggest that changes are necessary. In 2010, the European Council stated in its conclusions that “while the present system of bilateral agreements has worked well in the

³⁷ D. Buchan, *Outsiders on the inside Swiss and Norwegian lessons for the UK*, Centre for European reform, September 2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/buchan_swiss_norway_110ct12-6427.pdf; A. Łazowski, *Switzerland*, in: S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), *The European union and Its Neighbours*, The Hague 2006, p. 157.

³⁸ European Parliament, (Directorate General For Internal Policies, Policy Department A : Economic And Scientific Policy, Internal Market And Consumer Protection), Brussels 2010, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100315ATT70636/20100315ATT70636EN.pdf> PE 429.993.

³⁹ D. Buchan, *Outsiders on the inside Swiss and Norwegian lessons for the UK*, Centre for European Reform, September 2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/buchan_swiss_norway_110ct12-6427.pdf (20 May 2014).

⁴⁰ Adam Łazowski, ‘Switzerland’ in Steven Blockmans, Adam Łazowski (eds.), *The European Union and Its Neighbours* (T.M.C Asser Press 2006) 157.

⁴¹ European Parliament, (Directorate General For Internal Policies, Policy Department A: Economic And Scientific Policy, Internal Market And Consumer Protection), Brussels 2010, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201003/20100315ATT70636/20100315ATT70636EN.pdf> PE 429.993.

past, the challenge of the coming years will be to go beyond this complex system, which is creating legal uncertainty and has become unwieldy to manage and has clearly reached its limits” as well as called for “the dynamic adaptation of the agreements to the evolving *acquis*.”⁴²

3. 2. Correct application of bilateral agreements and the dispute settlement mechanism

Once ratified, international agreements concluded by Switzerland are binding for it in external relations. After they have been published in the Official Journal⁴³, they are also binding for individuals, if the standards stemming from them are self-executing⁴⁴. Otherwise, a domestic legal act must be issued. The obligation to execute agreements concluded by the Union rests with its institutions and Member States. Such agreements constitute an integral part of the EU’s legal order. Pursuant to CJEU jurisprudence, the provisions of international agreements concluded by the Union are also directly effective⁴⁵. Things are different in the case of mixed agreements, i.e. ones concluded with a third country by the Union and its Member States subject to ratification in all of them. They are concluded when their object goes beyond competences of the Union only and overlaps with those of the Member States. In EU-Switzerland relations, such an agreement is the one on the free movement of persons as well as one of 30 June 1967 concerning products of the clock and watch industry. In the areas where the Member States are competent, it will be national laws that resolve the issue of their direct effectiveness. Consequently, it is Swiss courts and those of the Member States that are responsible for the application of Switzerland-EU agreements, the latter enjoying the right to refer to the CJEU for a preliminary ruling as regards the implementation of such agreements. Nevertheless, the Court’s rulings are not binding for Swiss courts, which have no competence to refer to the CJEU for preliminary rulings. Likewise, there is no single body to resolve disputes resulting from the implementation of the bilateral agreements. Joint Committees, whose task is to ensure the correct functioning of the bilateral agreements, facilitate information exchange and consultations between the parties and, if requested by them, try to resolve disputes between them. In principle, however, the bilateral agreements between the Union and Switzerland do not envisage legal consequences when the delegations fail to reach an agreement in the Joint Committee format. As a result, certain solutions adopted by Switzerland - according to EU institutions - may be inconsistent with the bilateral agreements, as

⁴²Council conclusions on EU relations with EFTA countries, 3060th General Affairs Council meeting, Brussels, 14 December 2010, para 6 et 48.

⁴³ Article 3 Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl) du 18 juin 2004 (Etat le 1er janvier 2010) 170.512.

⁴⁴ M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, p. 164.

⁴⁵ Judgment of the CJEU of 5 February 1976, *Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze*, in Case 87/75, ECR 1976, p. 129.

exemplified by the migrant quotas introduced by Switzerland for EU citizens⁴⁶. Also missing is an institutional mechanism providing for a uniform interpretation of the bilateral agreements.

3.3. Uniform interpretation of the bilateral agreements by the parties

A uniform interpretation of the bilateral agreements between the Union and third countries is difficult to attain, the EEA Agreement being an exception. The effectiveness of the dialogue between the CJEU and the EFTA Court consisting in mutually taking into consideration and citing their respective rulings as well as adopting a uniform interpretation of the EEA Agreement results from their assuming the reciprocal nature of the provisions of that international pact. Such reciprocity, however is non-existent in the case of other international agreements concluded by the EU with third countries. In its 1982 ruling in *Polydor*, the CJEU interpreted the provisions of the free trade agreement with reference to an EFTA state (Portugal) in a manner different from the Treaty provisions of the same wording, justifying it by quoting different objectives of the two legal acts in question. Likewise, the CJEU refused to acknowledge the direct effectiveness of the provisions of the WTO Agreement, arguing that the parties to it did not guarantee reciprocity in that regard. It appears then that the reciprocity condition is difficult to meet in the case of other international agreements concluded by the EU with third countries. As regards Switzerland, the CJEU has spoken with regard to the Agreement on the free movement of persons. In its ruling in *Grimme*⁴⁷, the Court stated that:

the interpretation given to the provisions of Community law concerning the internal market cannot be automatically applied by analogy to the interpretation of the Agreement, unless there are express provisions to that effect laid down by the Agreement itself (see, to that effect, the ruling of 9 February 1982 in Case 270/80 *Polydor and RSO Records*, ECR 329, paragraphs 15 to 19).

Useful to ensure the coherence of the case law of the CJEU and courts of third countries may be then other forms of broadly-understood judicial cooperation, such as submission of observations and intervening. This is very well understood by the European Commission, active as an *amicus curie* in proceedings before international courts and those of third countries⁴⁸.

⁴⁶Council conclusions on EU relations with EFTA countries 3213th Transport, Telecommunications and Energy Council meeting, Brussels, 20 December 2012, para 35 , (...)the Council notes with regret that Switzerland has taken a number of measures, which are not compatible with the provisions and the spirit of the Agreement on the Free Movement of Persons and undermine its implementation. In particular, the Council deeply regrets that Switzerland has unilaterally re-introduced quotas for certain categories of residence permits for citizens of 8 EU Member States. The Council considers this step to be discriminatory and clearly in breach of the Agreement, and strongly urges Switzerland to reverse its decision and to respect the agreed provisions".

⁴⁷ Judgement of the CJEU of 12 November 2009 in C-351/08, *Grimme*, paragraph 29.

⁴⁸ C. Nisser, G. Blanke, *Reflections on the Role of the European Commission as Amicus Curiae in International Arbitration Proceedings*, "European Competition Law Review" 2006, pp. 174-183; E.

Ongoing since 2014, the current EU-Swiss negotiations aim to provide an institutional framework for the functioning of the bilateral agreements between the EU and Switzerland. The negotiating mandate granted to the European Commission by the Council provides for the setting up of a tool to allow for supervision and monitoring of the application of the agreements by Switzerland. This would ensure the uniform application and interpretation of the Community's *acquis*. Pursuant to the EU's negotiating directives, the European Commission would be in charge of supervising the performance of the bilateral agreements while all disputes between the parties to the agreement would be resolved by the CJEU, whose decisions would be binding law. Further, the institutional framework would require from the parties prompt harmonisation of the agreements with *acquis communautaire*. Infringing on the Confederation's autonomy, such proposals seem hard to stomach for the Swiss. However, the EU's stance in these negotiations shows that the time has come to change the current model of EU-Switzerland relations⁴⁹ perceived by the EU institutions (e.g. the European Parliament) increasingly as cherry-picking rather than acting with due respect for the principle of reciprocity and the related compromise⁵⁰.

Closing remarks

The role of the EU as a global actor is growing, as exemplified by the Union's initiatives and programmes in the context of the stabilisation and association process in the Balkans, the Union for the Mediterranean, the European neighbourhood policy and the Eastern Partnership⁵¹. The nature of the EU's governance in that regard is referred to as *civilian power promoting universal norms in its neighbourhood and beyond*⁵². The way the Union's *acquis* is exported to Switzerland is unique. EU-Switzerland relations are based on a number of long-negotiated sector-based bilateral agreements that do not envisage either the establishment of a single coordinating institution that would ensure their application or dispute settlement mechanisms guaranteeing a uniform application of the agreements concluded. The Union and

Levine, *Amicus Curiae in International Investment Arbitration: The Implications of an Increase in Third-Party Participation*, "Berkeley Journal of International Law" 2011, p. 201; <https://www.unige.ch/gsi/files/6914/2770/0564/Kaspiarovich.pdf>; <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01230073/document>.

⁴⁹ A. Łazwoski, *The end of chocolate box-style integration? EU-Swiss relations after the referendum*, CEPS Commentary, 28 February 2014, p. 4.

⁵⁰ *EU cannot accept cherry-picking by Switzerland*, European Parliament News, Press Releases, Plenary session, 25-02-2014 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140221IPR36669/eu-cannot-accept-cherry-picking-by-switzerland>

⁵¹ R. Petrov, P. Kalinichenko, "The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU *Acquis*: The Cases of Russia And Ukraine", *International and Comparative Law Quarterly* 2011, pp. 325-353, p. 326; D. Miąsik, A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, in: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds.), *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*. Vol. 3, Warsaw 2014, p. 10-11;

⁵² J. Zielonka, *The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?*, "European Foreign Affairs Review" 2011, pp. 281, 289.

Switzerland cooperate in areas of their common interest while retaining the latter's complete autonomy. As a result, reciprocity in Swiss-EU relations is scarce. One of the consequences is the partial and selective nature of the integration between Switzerland and the EU as well as the absence of a uniform EU-Swiss legal space in the areas covered by the bilateral agreements. The creation of just such space would provide legal certainty to individuals, which is a necessary precondition for ongoing business operation and its effective development.

Bibliography

ALEKSANDROWICZ, M. 2009. System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność, Białystok 2009.

BLANKART, F. A., Considérations sur la politique européenne de la Suisse, « Cadmos » 1988, no 38, pp. 22-38.

BUCHAN, D. 2012. Outsiders on the inside Swiss and Norwegian lessons for the UK, Centre for European reform, September 2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/buchan_swiss_norway_11oct12-6427.pdf ;

CASTELEIRO, A. D. 2009. Relations Between European Union and Switzerland: a Laboratory for EU external Relations?, in: Francesco, M., Petrov R., Mouliarova E. (2009), European integration without EU membership models, experiences, perspectives, MWP Working Papers. No 10, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11294/MWP_2009_10.pdf?sequence=1.

JENNI, S. 2016. Switzerland's Differentiated European Integration. The Last Gallic Village?, Springer, 2016.

KADDOUS, Ch. 2001. Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l'union européenne. In : Accords bilatéraux Suisse – EU. D. Felder, Ch. Kaddous (eds.), Bâle, Genève, Munich, Bruxelles 2001.

LAVENEX S., SCHWOK R. 2015. The Swiss Way. The nature of Switzerland's relationship with the EU, in: The European Union's Non-Members: Independence Under Hegemony?, Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum (eds.), Routledge 2015.

ŁAZOWSKI, A. 2006. Switzerland. In : S. Blockmans, A. Łazowski (eds.), The European union and Its Neighbours, The Hague 2006.

ŁAZWOSKI, A. 2014. The end of chocolate box-style integration? EU-Swiss relations after the referendum, CEPS Commentary, 28 February 2014.

LEVINE, E. 2011. Amicus Curiae in International Investment Arbitration: The Implications of an Increase in Third-Party Participation, "Berkeley Journal of International Law" 2011, p. 201; <https://www.unige.ch/gsi/files/6914/2770/0564/Kaspiarovich.pdf>; <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01230073/document>

MIĄSIK D., WRÓBEL A. 2014. Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty. In: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds.), System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego. Vol. 3, Warsaw 2014.

NISSER, C. BLANKE, G. 2006. Reflections on the Role of the European Commission as Amicus Curiae in International Arbitration Proceedings, "European Competition Law Review" 206, pp. 174-183.

PETROV, R. KALINICHENKO P. 2011. "The Europeanization of Third Country Judiciaries Through the Application of the EU Acquis: The Cases of Russia And Ukraine", International and Comparative Law Quarterly 2011, pp. 325-353.

SCHWOK, R. 2010 Suisse – Union européenne. L'adhésion impossible ?, Lausanne 2010.

ZIELONKA J. 2011. The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?, "European Foreign Affairs Review" 2011, pp. 281 -289.

Contact Address

Dr hab. Inga Kawka, prof. PU

Chair of Public Law

Institute of Law, Administration and Economy

Pedagogical University of Cracow

ul. Podchorążych 2

30-084, Kraków

E-mail: inga.kawka@up.krakow.pl

The legal position of the greek president

The function of the institution of the President in the Greek political system during the 3th Period of Democracy (1974 - ...)

Polyxeni Papadaki

Abstract

This study is about the institution of the President of the Democracy according to the Greek Constitution. The role of the President of the Democracy in Greece today is rather a politically neutral than a politically active one. He is elected by the Parliament and, in accordance to the parliamentary system of governance which is the political system of Greece till 1975, he is the guarantor of the Constitution. Consequently, the competencies of the President are limited in the frames of a regulatory role and, together with the Government, he is the leading organ of the executive power. These competencies are divided into regulatory, legislative, administrative and judicial. It comes in the discussion whether the President should have a more active role in the Greek political system or it is better to be not a part of it, so he can be the impartial and unbiased leader of the State.

Keywords: greek constitution, greek president, head of the state, election, competencies

Introduction

After the Independence Revolution against the Ottoman Empire and a short period of republican governance (1st Greek Republic, 1827-1832), finally in 1832, under the Convention of London, Greece was recognized as an independent State. The new State was an absolute monarchy, later it was reformed to a constitutional monarchy, which gradually turned into a parliamentary democracy but still under the leadership of the King. The Kingdom of Greece, as it was the constitutional provision of the Greek regime, lasted until 1974, with the exception of short republican governance, the so called 2nd Greek Republic (1924-1935)¹.

The current 3rd Hellenic Republic was declared in 1974, after the collapse of the 7-year long military dictatorship. The new Greek Constitution established (art. 1§1) the Parliamentary Presidential Democratic regime (Republic) founded on the Rule of Law (art. 25§1)². The institution of the President in the Greek Democracy was the necessary and last step towards the complete establishment of Democracy³.

¹ D. Kaltsonis, *Constitutional History of Greece*, p 107 et seq., (esp. p. 109 et seq.), analyzing the political situation and the difficulties of the establishment of an immature and unstable 2nd Greek Republic; F. Spyropoulos, *Constitutional Law in Hellas*, p.19 et seq.

² *The Constitution of Greece 1975/ 1986 /2001/2008* in w.w.w.hellenicparliament.gr; see also Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. I, p. 427 et seq.

³ E. Nicolopoulos, *Les notions de légitimité et de légalité en Grèce de 1967 à 1974*, p. 322 et seq.

The legal status, the election, the responsibilities and the competencies of the Greek President are defined by the Constitution in the articles 31-50. The President of the Greek Republic is the head of the State and he regulates the function of the institutions of the Republic. In that sense he is both the guard and the guarantor of the democratic form of the regime of Greece⁴.

1. The election of the President

According to the articles 30, 31 and 32 of the Constitution, the President should be a Greek citizen of a Greek descent, having attained the age of forty and the legal capacity to vote, and he is elected for a full five-year term.

The election of the President takes place in a special session in the Parliament. In the ballot, in order a person to be elected a majority of 200 deputies is required, that means the 2/3 of the whole number (300) of the members of the Body. In case that not any candidate gets this majority of votes, then a second ballot follows also requiring the same percentage. If again nobody among the candidates could get 200 votes, at the third ballot following, a majority of 180 votes is needed. In case of no election after the third ballot, then the Parliament is dissolved *ipso jure* and within 10 days the electorate are called to a snap-election. The new Parliament at its first session is called to elect the President. For the election the procedure that follows consists also of three phases, starting from the majority of 180 votes, then the majority of 151, and, finally, the relative majority between the two leading candidates.

This procedure aims to secure the broad acceptance of the President by the Parliament, the representative of the Greek People. The procedure also should guarantee the position of the President as the Head and the leading impartial institutional democratic organ of the State. Many discussions concerning the way of the presidential election have been held and they are still going on, mostly related to the exercise of the role of the President in the frames of the Parliamentary system⁵. We should observe that in the Parliamentary system, the role of the President has a rather symbolic meaning, as he is the person who unites the people and stands beyond the political parties and the parliamentary disagreements. According to the Constitution of 1975, before its first amendment (in 1986), the President had broad competencies, which were leading him to a more active political role, in a quasi semi-parliamentary system⁶. Still, even under that system, the President was also elected by the Parliament and not by the electorate through a direct election. This was the differentiation from other similar systems, like for instance the semi-presidential (or semi- parliamentary) system of governance in France,

⁴ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. II, p. 42 et seq. ; F. Spyropoulos, *Constitutional Law in Hellas*, p. 66 et seq.

⁵ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law* Vol. II, p. 69 et seq.; G. Kasimatis, *Democracy, Studies I, 1975-1995* p. 324 et seq.

⁶ Ap. Papatolias, *Constitutional revision and governance system balance*

Austria, Poland, the Russian Federation and other states, where the President is elected directly by the electorate. But looking through the competencies of the President in an authentic semi-presidential system, we come to the conclusion that in these constitutional and political systems the direct election of the President is accompanied by more powers (similar to those that the President of the pure presidential -mainly the American- system has). Nevertheless, the direct election of the President is not a characteristic only of the presidential and the semi-presidential system. In many modern parliamentary democracies (Slovenia, Slovakia, Czech Republic) the President is elected directly by the People, pointing out the significance and the role of the President as a political institution⁷. Recently many discussions are going on in the Greek scientific fora⁸, concerning this issue, trying to contribute to the scientific preparation of the dialogue about a possible constitutional revision in the near future. According these discussions, the election of the President could be either direct or indirect held by the Parliament or by a body of electors or, in case of a failure of achieving the votes needed for the election, both systems can be combined in order to avoid the snap-election following. Another option concerning the election of the President and can be put under discussion, is the indirect election by the parliament or a special electoral body and this election can be ratified by the People through a referendum. To my point of view the direct or indirect election of the head of the state isn't of such a great significance. More important is the legal position and the role, which he is called to play in the political system. In a way on another in democracy the competencies of the President are grounded on the sovereignty of the constituent power⁹, in other words on the legitimacy of the constitution, mainly of the electorate, considering him as their "representative".

2. The competencies of the President

Being the Head of the State in a Parliamentary Democracy, the actual power of the President is rather limited in comparison to that of the Prime Minister. Besides, as in all the parliamentary democracies, the Greek parliamentary system has also its roots in the English political system¹⁰. In England this system aimed to the limitation of the competencies of the head of the executive power of the state, the King or the Queen (as he/she comes to the power

⁷ For remarks and some comparative conclusions about the semi-parliamentary and parliamentary systems and the role of the President in them see also J. Al. Dmitriev, *Problemi teorij gosudarstva i prava* and V. Tsetsojev/ Al. Shvanterova, *Teorija gosudarstva i prava* concerning the President of the Russian Federation and An. Gamper, *Staat und Verfassung*, p. 186 et seq, concerning the President of Austria

⁸ See for example the relative articles in *constitutionalism.gr*

⁹ See also the position, that the limitation of the competencies of the President is compatible to the democratic principle, considering that the presidential system itself is a "declination" of this principle, in G. Kasimatis, *Democracy, Studies I, 1975-1995*, p. 325 et seq. (esp. p. 327)

¹⁰ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law* Vol. I, p. 193; F. Spyropoulos, *Constitutional Law in Hellas*, p. 67 et seq.

according the succession line) in favour of the head of the government and namely the Prime Minister.

The competencies of the President of the Republic may be categorized into regulatory, legislative, administrative and judicial and they are restricted only to those set out in the constitution. More specifically, according to the article 50 of the Greek Constitution, the President of the Republic shall have only those powers which are explicitly conferred upon him by the constitution and by such laws as they lay in accordance with it. So the power of the President is strictly described and defined by the constitution, having as consequence that the jurisdiction presumption belongs to the People, in the meaning that all other competencies, which are not clearly granted to any state organ, it is presumed to belong to the People.

The President issues normative decrees, normative and administrative acts, promulgates and publishes the laws, grants pardon to prisoners and reprieves punishments, represents the state internationally, declares war and concludes treaties of peace, alliance and economic cooperation, proclaims referenda under certain circumstances, convokes Parliament in sessions and other regulatory competencies, which will be analyzed below (part 3)¹¹.

A very important provision of the Constitution is considered to be the definition of the limits of the authority and the legal responsibility of the President. According to the article 35 §1, no act of the President of the Republic is valid or may be executed unless it has been countersigned by the Prime Minister or the competent Minister(s). In the case of proclaiming a referendum, according to the article 44§2, the decree should be issued after a relative decision, accepted by the absolute majority of the deputies in the parliament¹². This follows a proposal made by the Cabinet (for referendum concerning matters of crucial national interest). The decree proclaiming referendum concerning bills about serious social problems (articles 35§1 and 44§2) should be countersigned by the President of the Parliament. In other words, the role of the President is rather restricted, as the responsibility for all his competencies is assumed to belong either to the Prime Minister or to the Ministers who shall countersign all the decrees and acts issued by him.

The President has the power to exercise the veto¹³. This is a legislative competence of the President and it belongs to his exclusive jurisdiction in the meaning that no countersign by

¹¹ The presidential competencies referred here are similar to the competencies of the head of any parliamentary state. In the pure parliamentary monarchical regimes (i.e. in Un.Kingdom, Belgium, Denmark, Spain et c.,) the king or the queen has exactly the same competencies

¹² Proposals to transfer this competence to the people in the coming constitutional revision are widely discussed in the scientific community and in the political dialogue for the revision; This will enforce the role of the People and limit the role of the Government; See also El. Nicolopoulos, *The people's initiative in legislative and constitutional procedure*, p.56 et seq.

¹³ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. II, p. 50 et seq., 53. The writer considers the veto as a power coming from the right of the king in the monarchy to ratify the laws, adopted by the parliament. To my opinion, the origin of the veto should have led the democratic states not to establish it as a right of the president. I must observe that the veto is a competence of almost all the head of the states in the

a Minister is needed. The President, in opposition to his former (till 1986) “absolute” right to ratify the draft laws, he has now only the power of exercising veto to a draft law, adopted by the Parliament, strictly on the reason of unconstitutionality. The Parliament though can override the presidential veto with 151 votes (the absolute majority of its members). The veto of the President is under the criticism, that in a democracy the Parliament is the main representative of the People and the President should accept and no object to its resolutions and decisions. The conditions, though, under which the President can exercise his veto against a draft law adopted by the Parliament, are strictly defined by the constitution (article 42§§1 and 2). The article causes no doubt concerning the reasons (only claiming an opposition to the constitution) and the procedure (absolute majority needed to override it). Additionally, the legislative function of the state, according to the article 26§1, belongs to both the Parliament and the President. Consequently, the legal base of the legislative competence of the President is not and cannot be under doubt. Still the issues, which can be under discussion, are: a) Should the President object to draft laws, which in general are proposed by the Government, having in mind that the Government enjoy the confidence of the Parliament? And b) can we consider this act of the President as an expression of his (political) opinion about the proposed draft law?

In fact, the veto is one of the few (five) constitutional exceptions of the countersign rule and it is rather a reminder of the role of the Head of the State and not his power, as it used to be under the previous monarchical regime. Till now, in a 40-years period of the function of this institution, not any Greek President has exercised a veto, although during this time, there were Presidents, who came from an opposite political party or were of different political ideas against the governing party.

3. The President as the Head of the State and regulator of the regime

The President of Democracy, as mentioned above, regulates the function of the democratic regime and the institutions of the Greek Republic. In that sense he is both the guard and the guarantor of the popular power and sovereignty in Greece¹⁴. His regulatory competencies concern the formation of the government after the elections or in case that the government lose the confidence of the Parliament and aims to secure the elimination of any possibility of a governmental crisis.

world. See also Ant. Pantelis, *Handbook of Constitutional Law*, p. 382; F. Spyropoulos, *Constitutional Law in Hellas*, p. 68

¹⁴ See previous footnote (13)

According to the article 37 and 38 of the Constitution, the President appoints the Prime Minister after the parliamentary elections. Prime Minister is nominated the leader of the political party that gain the absolute majority of the (300) seats of the Parliament. In case that no political party gain the majority of the seats, then the President gives an exploratory mandate to the leader of the party which has the relative majority, in order to ensure the possibility of forming a government enjoying the confidence of the Parliament. The mandate is valid for three days. If this possibility cannot be ascertained, the President gives this mandate, also for three days-time, to the leader of the second party in order to form a government. If again the possibility of formation of the government cannot be achieved, he gives the third and last mandate to the leader of the third party in Parliament. In case that, despite the three attempts made by the leaders of the major parties, a government enjoying the confidence of the parliament cannot be formed, the President summons all party leaders, in an attempt to discuss about the possibility of the formation of an all party government. The role of the President is to persuade all the leaders to come to an agreement and form a government through a political compromise. The political parties can instead agree to form a government, only in order to proceed to elections. If this last attempt of the President is unsuccessful, then he appoints as Prime Minister the President of one of the three supreme courts of Greece, but only in order to dissolve the Parliament and carry elections. This system aims to exhaust all possibilities of forming a government, which will be of the trust of the Parliament, in order to avoid the repetitive elections, especially when it is obvious that the Electorate intends to remain stable to its political opinion¹⁵.

Another competence of the President, which plays a significant role in the function of the parliamentary system in Greece, is that of the dissolution of the Parliament. Before the amendment of the constitution in 1986¹⁶, the President could dissolve the Parliament without the agreement of the Prime Minister, if Parliament was in obvious discord with the public opinion, or if its composition could not ensure governmental stability. These conditions are no more valid. The dissolution of the Parliament is obligatory after a governmental proposal. That means that, if the Prime Minister asks the President to proceed to the dissolution of the Parliament, the President is obliged to do so, issuing a presidential decree, signed by the Prime Minister. Other cases of dissolution of the Parliament are: a) the dissolution of the Parliament after the expiration of the 4-years parliamentary term. This is a case of obligatory dissolution; b) in the case that the Parliament fail to elect President. This is also an obligatory dissolution. In the case of the substitution of the President for the reasons mentioned at the article 34§1, the dissolution is declared by the organ, which substitutes him. c) In the case that two Cabinets

¹⁵ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. II , p. 31 et seq. ; Ant. Pantelis, *Handbook of Constitutional Law* p. 371 et seq.

¹⁶ Ap. Papatolias, *Constitutional revision and governance system balance* , in constitutionalism.gr

have already resigned or they have been voted down by the Parliament and its composition cannot guarantee the governmental stability (presidential dissolution). It belongs to the judgement of the President whether this condition of dissolution is fulfilled (article 41 §1). The President is called in this case to be objective, to exercise his “power” only if necessary.

4. Some thoughts about the function or the malfunction of the presidential parliamentary system

The institution of the President in the democratic regime of Greece has historical and political roots. Indeed, in many periods of time in the political history of Greece, the Head of the State played an important and significant role. As mentioned above, the Greek People, after the Independence Revolution of 1821, had at first place decided that the Head of the State should be elected by them, as a further strength of the Democracy and consequently of their role¹⁷. The most powerful European states of those times, England, France and Russia (the so-called Great Powers), contributed a lot to the creation of the new state after the revolution. They allowed the formation of the Greek State only under the condition that the regime will be monarchical. As we can see through the Greek constitutional history, the role of the kings, who ruled Greece for almost 140 years, was not always in accordance to the Greek national interests¹⁸. During many difficult and critical periods for the Greek history, the interventions of the king and the members of the royal family, attempting to press the Prime Minister and the Government to a favourite to them situation, led to a dissatisfaction of the people and a mistrust towards the institution of the king. In the 190 years of the existence of the Greek independent state, the Greek People rebelled several times against the tyrannical rule of the monarchs. In the last century Greece suffered three times under a dictatorship. After the re-establishment of the democracy in 1974, following the fall of the last dictatorship, the Greek people were called to decide whether Greece would be a kingdom or a republic. At the referendum, which took place in the same year, Greeks voted pro republic and against any kind of monarchical governance¹⁹. The new constitution of 1975 at the article 1§1 defines the form of Government as a “Parliamentary Democracy with a President as Head of State” and at the second paragraph of the same article the sovereignty of the People is named as the source and the base of the democratic regime.

¹⁷ D. Kaltsonis, *Constitutional History of Greece* p. 30 et seq. The period of the governance of Count I. Kapodistrias, the first governor of Greece, was named “democratic caesarism” by many writers, to criticize the autarchic way of his governing, see Ant. Pantelis, *Handbook of Constitutional Law*, p. 196 et seq.

¹⁸ D. Kaltsonis, *Constitutional History of Greece*, in many citations

¹⁹ D. Kaltsonis, *Constitutional History of Greece*, p.216 et seq., especially 221 et seq.

The articles which define the form of the government cannot be amended by any revisionary parliament²⁰. That means that the main principles of the presidential parliamentary democracy cannot be changed. The constitution doesn't put any prohibition to the widening of the competencies of the President or to limit them in favour of the electorate, either directly (via a referendum) or indirectly by establishing for instance a second representative body, as it functions in many democratic states in the world and in Europe more specifically (bicameral system). The competencies of the President in the constitution before the amendment of 1986 were more wide and similar to the competencies of the king under the previous constitution of 1952. We can observe that the historical circumstances, which led to the adoption of the constitution of 1952²¹, were completely different from those existing under the adoption of the constitution of 1975: The first one was adopted after the II World War and the Greek civil war, which followed. Greece came out of the war conflicts divided into two parts and suffering economically. The King as the head of the State ought to play the role of the mediator and the peacemaker²². In 1974, after the end of the military dictatorship, Greece also needed a transmission to a modern European state²³. The aim of the new constitution was to secure the democratic form of government, the rule of law and the human rights. The multi- party political system and the parliamentary system combined with the institution of the (elected by the People) President as the Head of the State could function as the guarantee of a modern democracy.

The President in Greece is a direct organ of both the legislative and the executive power. Compared to the other similar parliamentary systems, although his competencies are not so extended, still his role is of a great significance. Firstly, the institution of the presidency is based on the popular sovereignty²⁴ and not on the succession of the throne as in monarchic regimes. No matter whether he is directly or indirectly elected, he comes to the power by election, usually for a short period of time (the terms vary extending for instance from the 4-year term valid in the U.S.A. and Iceland, a 5 year-term in Greece, Slovakia and Poland, a 6-year term in the Russian Federation and Austria, to the 7- year term in Ireland)²⁵ and without the right of a third election. To my opinion there is no "ideal" term for a presidential tenure, there is only

²⁰ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol.I, p. 428, 437 et seq.; Ant. Pantelis, *Handbook of Constitutional Law* p. 427 et seq.

²¹ D. Kaltsonis, *Constitutional History of Greece*, p. 209 et seq.

²² The role of the king was rather the opposite, causing many problems and leading the country to political crisis in 1965 see and

²³ El. Nicolopoulos, *Les notions de légitimité et de légalité en Grèce de 1967 à 1974*, p. 323 et seq.

²⁴ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. I, p. 430 et seq, Vol. II, p.42 ; J. Habermas, *Three normative models of democracy*, in *Constellations*,12; G. Kasimatis, *Democracy, Studies I, 1975-1995*, p. 326 et seq.

²⁵ See the articles of the relative constitutions in *World Constitutions*

an indication that the more often election, the more democratic participation of the people to the procedure is. In the parliamentary system, as we mentioned above, in almost all the countries, in which is this system applicable, the president has a rather ceremonial role. Normally he doesn't and he shouldn't face any sharp problems concerning the executive power and the administration. One problem, in which he is called to participate and give a solution in the frames of his competencies, is when the country is under the threat of non-governance. The role of the President in such circumstances is to act like a leader, trying to give solutions. As the guarantor of the constitution, he is awarded the "permission" to intervene.

Examining in detail the political behaviour of the Greek Presidents we come to the conclusion that, in generally, they accept their non-political role²⁶. During the first six years (1975-1981) of the function of the new constitution, the President came from the same political party, which was in the power, so the possibility of a conflict or a dispute between the two leaders of the executive power (President and Prime Minister) was eliminated. But even after the period of the revision of the constitution, the conflict which led the President Karamanlis to resign, showing his objections against the governmental actions and the limitation of the presidential competencies was practically the last one. The following Presidents in general didn't came in a confrontation with any Prime Minister or other Ministers although there have been circumstances for a conflict on constitutional issues. Recently, under the economic crisis, in which Greece has fallen, the President is acting in the frames of the objectivity and on the base of the equal distance from all political parties and theses. Here one can observe that the constitution, although it doesn't allow a political expression of the head of the state, still it gives him, together with the people, the role of the guard of the regime. The role of the Greek President in other words is, to my opinion, not only to be neutral, but, in critical situations, to undertake responsibility to help the state overcoming the difficult position. Without forgetting that the constitutional provision of his non political role prevents him acting this way, he could though dare to be a leader in favour of the Greek people and stand more critically to the social and economic conditions, which led to the Greek crisis. I think that people would like to see the head of the state to try to contribute to the solution of the problems and secure the constitutional principles of the social state and the rule of law. For example, that could be the denial at first place of signing the extraordinary decree, with which the executive power was free to exercise legislative power under the status of emergency. That constitutes an excess of his formal responsibilities, but it can be under his discretion to deny or not to undersign such acts. In other words, the economical crisis affecting all the Greek citizens could be the beginning of a presidential political behaviour, worthy to his role as a symbol of the popular

²⁶ Ath. Raikos, *General Theory of the State and Constitutional Law*, Vol. II, p. 43 et seq.

sovereignty, next to the Greek People. This can be put in the discussion on the constitutional revision, combined with the proposal of the direct election of the president. A direct election could enforce the democratic justification of the presidential institution, in the meaning that could also be accompanied by the institution of the recall of the people's representatives. This way the constitution can give wider competencies to both the People and the President and secure the democratic regime.

References

- The Constitution of Greece 1975/ 1986 /2001/2008*, in www.hellenicparliament.gr.
- The Constitution-Government and Politics*, in [www.mfa.gr/.../en/about-greece/.../the-constitution.html](http://www.mfa.gr/en/about-greece/.../the-constitution.html)
- World Constitutions*, in www.2.lib.uchicago.edu/~llou/conlaw.html
- P. DAGTOGLOU, *Constitutional and Administrative Law, Introduction to the Greek Law*, ed. by K. Kerameus and P. Kozyzis, Deventer, Kluwer/Sakkoulas, 1993
- J. AL. DMITRIEV, *Problemi teorii gosudarstva i prava, Utsebnik*
- AN. GAMPER, *Staat und Verfassung*, Facultas, Wien 2010
- J. HABERMAS, *Three normative models of democracy*, in *Constellations* 12. 1994
- D. KALTSONIS, *Constitutional History of Greece (in Greek)*, Athens 2017
- G. KASIMATIS, *Democracy, Studies I, 1975-1995*, Athens-Komotini 1996
- A. MANESIS, *Constitutional Theory and Praxis, 1954-1979, (in Greek)*, Vol. I, Athens 1980
- EL. NICOLOPOULOS, *Les notions de légitimité et de légalité en Grèce de 1967 à 1974*, PhD Thèses, Paris 1980
- EL. NICOLOPOULOS, *The people's initiative in legislative and constitutional procedure (in Greek)*, Athens 1997
- ANT. PANTELIS, *Handbook of Constitutional Law (in Greek)*, Athens 2016
- AP. PAPATOLIAS, *Constitutional revision and governance system balance in constitutionalism*, www.constitutionalism.gr/wpcontent/uploads/2017/10/2017.10
- ATH. RAIKOS, *General Theory of the State and Constitutional Law (in Greek)*, Vol. I & Vol. II, Athens 2011
- F. SPYROPOULOS, *Constitutional Law in Hellas*, 1995, Kluwer Law International-The Hague/London/Boston Sakkoulas-Athens
- F. SPYROPOULOS/TH. FORTSAKIS, *Constitutional Law in Greece*, Athens - Austin, 2009
- V. TSETSOJEV/ AL. SHVANTEROVA , *Teorija gosudarstva i prava*, Litres 2017

Contact address

Dr. Polyxeni Papadaki

Associate Professor

Panteion University of Social and Political Sciences

Public Administration Department

136, Syggrou ave.

176 71 Athens, Greece

Význam ľudského kapitálu a vzdelania pre ekonomický rast

Importance of human capital and education for economic growth

Viktória Bobáková

Abstract

The goal of the functioning of the national economy is to achieve a high standard of living for the population, increasingly satisfying its needs. The assumption of achieving a high standard of living is to achieve stable, balanced economic growth. In the theory of economic growth, it is possible to encounter a wide range of views on the causes, possibilities of economic growth. The contribution focuses only on one of them, namely human capital and its attribute of education, the importance of which is emphasized by the current endogenous theories of economic growth. In the second part of the paper, we are evaluating the level of education achieved in the selected countries from the perspective of further stable economic growth.

Keywords: economic growth, factors of economic growth, human capital, education, education expenditures

Úvod

Záujem o skúmanie podstaty, činiteľov a bariér ekonomického rastu sa zosilňuje spravidla v období stagnácie či hospodárskeho poklesu. Vtedy sa snažíme hľadať odpovede na otázky čo spôsobilo pokles hospodárstva, aké sú možné nástroje na jeho zastavenie, aké sú reálne cesty vedúce k naštartovaniu nového obdobia prosperity. Náš záujem o túto problematiku je motivovaný presvedčením, že zabezpečenie dlhodobého vyváženého ekonomického rastu je možné iba dlhodobým a cieľavedomým úsilím o skvalitňovanie ľudského kapitálu, čoho dôkazom sú aj názory predstaviteľov endogénnych teórií ekonomického rastu. Teória ekonomického rastu v priebehu svojho vývoja priniesla širokú paletu názorov na hlavné determinujúce činitele v závislosti od toho, v ktorom období vznikla a rozvíjala sa. Napriek tomu, že teória ekonomického rastu disponuje za doterajšie obdobie množstvom činiteľov ekonomického rastu, doteraz sa jej nepodarilo úspešne vysvetliť

obrovské rozdiely v ekonomickom raste a v životnej úrovni obyvateľstva jednotlivých krajín. Aj keď vieme o ekonomickom raste veľmi veľa, predsa nepoznáme presný vplyv a spôsob, akým jednotlivé faktory pôsobia na ekonomický rast (Harmáček, 2016).

Až v teóriách endogénneho rastu nachádzame uznanie ľudského kapitálu a zvyšovanie produktivity práce ako činiteľov dlhodobého ekonomického rastu. Ľudským kapitálom rozumieme súhrn vrozených a získaných vedomostí, schopností, zručností a kvalifikácie, ktorými ľudia disponujú (Lisý et al., 2005, s.379). Zvyšovanie ľudského kapitálu, zvyšovanie produktivity práce prostredníctvom vyššieho tempa rastu súhrnnej produktivity faktorov má dlhodobý charakter. Vyžaduje investície nielen do vzdelávania, ale aj do výskumu a vývoja. Ranis (2004) zdôrazňuje, že prostredníctvom úrovne ľudského kapitálu ovplyvňuje vzdelanie nepriamo aj kvalitu a kvantitu investícií i celkové investičné a podnikateľské prostredie v krajine, čo sú tiež dôležité faktory ekonomického rastu. Vyššie vzdelanie a kvalifikácia sa prejavujú vo vyšších výnosoch z ľudského kapitálu, čo sa prejaví v raste jeho príjmových možností. Mnohé štúdie dokazujú, že vzdelanie je dôležitým determinantom ako výšky príjmov, tak aj príjmovej nerovnosti, kedy s vyšším vzdelaním klesá nerovnosť (Appiah a McMahon, 2002). Nižšia príjmová nerovnosť má podľa ďalších štúdií viesť k vyššiemu ekonomickému rastu (Klasen, 2004). Harmáček (2016) konštatuje, že úspory v ekonomike vznikajú akumuláciou fyzického kapitálu, alebo investovaním do vzdelania (resp. zdravia), teda akumuláciou či zvyšovaním kvality ľudského kapitálu. Ľudský kapitál je spolu s fyzickým kapitálom a prácou tretím výrobným faktorom. Na rozdiel od práce je akumulovaný úmyselne (nie je teda len exogénnym dôsledkom populačného rastu).

Hlavne v súčasnom období, keď sú tradičné výrobné faktory limitujúcim činiteľom ekonomického rastu, zohráva ľudský kapitál dôležitú úlohu v ďalšom ekonomickom raste. Krajiny ktorým záleží na stabilných tempách ekonomického rastu musia neustále skvalitňovať vzdelávaciu politiku.

V EÚ patrí vzdelávacía politika do kompetencie jednotlivých krajín. Vlády jednotlivých krajín sa snažia formulovať takú vzdelávaciu politiku, prostredníctvom ktorej by sa vzdelávanie stalo efektívnejším zdôrazňujúc, že vzdelávacía politika silne formuje vlastnosti a schopnosti budúcich generácií ktoré zase formujú budúcnosť štátu. Vzdelávanie je rovnako dôležité z hľadiska úspešného fungovania trhu práce aj v zmysle stratégie Európa 2020, ktorá ma za cieľ zvýšiť mieru zamestnanosti obyvateľov vo veku 20 až 64 rokov na 75 %, úroveň celkových investícií do výskumu a inovácií na 3 % HDP a v neposlednom rade znížiť podiel osôb, ktoré predčasne ukončia školskú dochádzku, a naopak dosiahnuť minimálne 40 % podiel obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie.

Aj Národný program reforiem Slovenskej republiky 2017 obsahuje štrukturálne opatrenia, ktoré vláda SR realizuje v najbližších dvoch rokoch. Nový komplexný prístup stanovovania priorít, berúc do úvahy okrem HDP aj ďalšie aspekty kvality života, identifikoval

ako zostávajúce najväčšie výzvy slovenského hospodárstva trh práce, zdravotníctvo a základné školstvo.

1. Ľudský kapitál v moderných teóriách ekonomického rastu

Ekonomický rast predstavuje zvyšovanie reálnej produkcie danej ekonomiky v čase. Možno ho definovať ako proces zvyšujúci produkčnú kapacitu ekonomiky. Pri tomto procese dochádza ako k rastu aktuálneho objemu produkcie, tak aj k rastu schopnosti a kapacity hospodárstva produkovať tovary a služby v dlhšom časovom období. Ekonomický rast obvykle meriame ročnou mierou rastu reálneho HDP. Ak je miera ekonomického rastu vyššia ako miera rastu obyvateľstva, spoločnosť sa v priemere stáva bohatšou, pretože miera rastu agregátneho ukazovateľa v prepočte na jedného obyvateľa sa zvyšuje. Z hodnoty tohto ukazovateľa však nemožnou usudzovať aký je vývoj nerovnosti alebo chudoby.

Teórie ekonomického rastu sa sústreďujú na objasnenie objektívne dokumentovaného pohybu reálneho HDP, ktorý sa v priebehu času presadzuje bez ohľadu na prechodné výkyvy agregátneho výstupu ekonomiky. V ekonomickej teórii sa môžeme stretnúť s celým radom názorov na podstatu a činitele ekonomického rastu.

Klasickí ekonómovia zdôrazňovali význam základných výrobných faktorov, práce, pôdy a kapitálu. Adam Smith (2001) videl zdroj bohatstva krajiny v práci. Rast ekonomiky zdôvodňoval procesom prehľbujúcej sa deľby práce, ktorú pokladal za možnosť prehľbovania špecializácie a vyššej produktivity.

Nové teoretické prístupy k ekonomickému rastu sa začali v modernej makroekonómii formulovať už v štyridsiatych rokoch dvadsiateho storočia kedy na základe Keynesovho učenia vznikli keynesovské teórie rastu. Keynesovská teória považovala ekonomický rast do 80. rokov minulého storočia za závislý výlučne od akumulácie fyzického kapitálu. Ich základom je rozhodujúca úloha investícií, aktívna úloha štátu a existencia dopytového obmedzenia na makroekonomickej úrovni. Keynesovské koncepcie sa snažili argumentovať, že hlavným faktorom hospodárskeho rastu sú investície. Pomocou modelov vysvetľovali ako investície zvyšujú dopyt po finálnych statkoch aj po nových investíciách a iniciujú ďalší ekonomický rast. V neokyesnesovskej makroekonómii je predpokladom ekonomického rastu aktívne ovplyvňovanie súkromných investícií hospodárskou politikou vlády. Skúmajú sa predovšetkým podmienky rovnomerného, vyváženého rastu. t. j. dynamickú rovnováhu. Stredobodom analýzy sú faktory rastu. Na základe spojenia princípu multiplikátora a princípu akcelerátora sa pokúšajú určiť tempo rastu výroby, ktoré môže zabezpečovať dynamickú rovnováhu. Za základné faktory ekonomickej dynamiky považujú pohyb pracovných síl, výrobu na jedného obyvateľa a rozsah existujúceho kapitálu.

Neoklasické teórie sa zaoberajú najmä problematikou množstva a kvality práce a kapitálu a ich optimálnych pomerov vo výrobných procesoch, čo formulujú v podobe

produkčných funkcií, v ktorých akceptujú aj vplyv vedecko-technického pokroku. Neoklasické teórie predpokladajú možnosť plynulého vzájomného nahradzovania práce, kapitálu, technického pokroku. Rozdiel medzi teóriami spočíva v predpokladoch, z ktorých vychádzajú pri formulovaní ďalších podmienok a záverov. Solowov model (1956) je považovaný za dôležitý neoklasický model. Vychádza z produkčnej funkcie jedného outputu (výstupu) a dvoch faktorov (vstupov) – práca a kapitál, pričom v modeli sa ľudský kapitál nevyskytuje explicitne, ale nepriamo ako práca, resp. efektívna práca, alebo rast populácie (Harmáček, 2016). Neokeynsovské teórie rastu predpokladajú existenciu neúplne využitých zásob faktorov, práce alebo kapitálu. Neoklasické teórie rastu vychádzajú z predpokladu, že na dobrovoľnej báze sú všetky faktory zapojené do produkcie. Začiatkom sedemdesiatych rokov minulého storočia bol neokeynsovský aj neoklasický smer teórií ekonomického rastu kritizovaný, pričom za najvýznamnejší nedostatok boli považované negatívne sociálne a ekologické dôsledky ekonomického rastu. Na základe tejto kritiky vznikli teórie nulového rastu, ktoré negatívne hodnotili vysoké tempo ekonomického rastu a rýchle zmeny technického pokroku.

Počas 60. a 70. rokov 20. storočia došlo k zvýšeniu záujmu o problematiku rastu. Rastové teórie sa rozšírili o nové poznatky a metódy identifikácie a merania zdrojov rastu založené na empirickom prístupe. Vznikli endogénne teórie rastu, ktoré uvažovali s externalitami zo zapojenia výrobných faktorov. Endogénna teória bola tiež podnetom širokospektrálnych empirických prác, v snahe vysvetliť kľúčové determinanty ekonomického rastu s dôrazom na úlohu ľudského kapitálu. Na rozdiel od neoklasickej ekonomickej teórie sa endogénna teória stala aj podnetom pre prepracovanejšie ekonometrické modely zamerané na hľadanie odpovede zdrojov a podmienok dlhodobého ekonomického rastu a už len v menšej miere faktorov hospodárskeho cyklu, ktorý bol dovtedy dominantnou témou (Bujňáková, 2010).

Endogénny ekonomický rast nemožno dosiahnuť v akejkoľvek ekonomike iba jednorazovým poskytnutím moderného kapitálového vybavenia a zaškolením pracovníkov, ale je výsledkom dlhodobého ekonomického vývoja. Teórie endogénneho rastu predpokladajú, že príčinou pretrvávajúceho rastu ekonomík sú nové poznatky. Vedomosti predstavujú poznatky získané vzdelaním. OECD definuje znalostnú ekonomiku ako „priamo založenú na produkcii, distribúcii a využívaní poznatkov a informácií“. Prvé teórie, ktoré priznávali poznatkom významnú úlohu vo zvyšovaní výstupu aj tempa jeho rastu, ich považovali za neúmyselný vedľajší produkt výroby alebo investícií. Ľudský faktor potrebuje čas, aby sa naučil nové zručnosti, aby sa prispôbil novému rozdeleniu práce. Arrov (1962) chápal osvojovanie si poznatkov ako základ technickej zmeny, pod ktorou rozumel dlhodobý proces učenia sa o prostrední v ktorom fungujeme. Zmeny v úrovni poznatkov označoval ako príčiny posunu produkčnej funkcie v čase, keďže učenie sa vyúsťuje do skúseností, ktoré zvyšujú produktivitu práce. Prvý Romerov model (1986) endogénnej teórie predstavuje model, v ktorom pri tvorbe

všetkých poznatkov vznikajú externality. Paul Romer zdôrazňuje, že investície do fyzického a ľudského kapitálu vytvárajú pozitívne externality. Pozitívne externality zvyšujú produktívnu kapacitu nielen investujúcich firiem a pracovníkov, ale aj ostatných. Touto pozitívnou externalitou sú rastúce výnosy z rozsahu z investícií do ľudského kapitálu. Dôsledkom toho je, že bohatšie krajiny bohatnú v produkte na 1 obyvateľa rýchlejšie ako krajiny chudobnejšie, ktoré majú spravidla aj nižšiu úroveň vzdelania. Romer zdôraznil veľký význam akumulácie ľudského kapitálu pre dlhodobý rast ekonomiky, pričom ľudský kapitál je chápaný v širšom zmysle slova a zahŕňa vedomosti, zručnosti a skúsenosti. Poznatky sú prostriedkom zvyšovania produktivity ľudského kapitálu. Jeho tvorba závisí od účelovej akumulácie.

Teórie, ktoré sa zamerali na mechanizmus, ktorým sa poznatky vytvárajú, vyzdvihli úlohu ľudského kapitálu. Ľudský kapitál definovali vlastnou produkčnou technológiou a prepojili jeho význam s existujúcim a zväčšujúcou sa úrovňou poznatkov. Zdrojom vyššieho rastu sú podľa Lucasa (1988) investície do ľudského kapitálu. Jeho model uvažoval o dvoch sektoroch. Jeden vyrába statky určené na finálnu spotrebu a druhý vzdelanie. Ľudský kapitál považoval za nepozorovateľnú premennú, ktorá zahŕňa spôsob alokácie času a vývoj celoživotných zárobkov jednotlivcov. O poznatkoch uvažoval ako o nestelesnenom verejnom statku. Zdôrazňoval, že zvyšovanie ľudského kapitálu prostredníctvom vzdelávania je časovo náročný proces. Kľúčovým prvkom jeho teórie je, že úroveň dosiahnutého ľudského kapitálu vplyva nielen na jednotlivca, ale má aj externý efekt. Externé efekty sa týkajú vplyvu, ktorý majú ľudia na produktivitu ostatných, na interakcie skupín ľudí. Zvyšovanie úrovne ľudského kapitálu stotožňuje Lucas nielen so vzdelávaním mimo výrobného procesu, ale aj s tréningom v práci. Miera rastu ľudského kapitálu je tým vyššia, čím väčší je výnos z investície. Ľudia s akoukoľvek úrovňou znalostí sú produktívnejší v prostrediach s vyššou úrovňou ľudského kapitálu. Ak je pracovná sila mobilná a pôsobí externý efekt z ľudského kapitálu, miera rastu mzdy sa zvýši súčasne s rastom ekonomiky, v ktorej je zamestnaná (Bujňáková, 2010). Z toho vyplýva, že ekonomika s nízkou východiskovou úrovňou ľudského kapitálu bude neustále zaostávať za ekonomikou, ktorá má lepšie dispozície.

Mankiv, Romer, Weil (1992) nadviazali na Lucasovo tvrdenie, že výnosy z celkového kapitálu sú napriek klesajúcim výnosom z fyzického kapitálu konštantné, ak je podiel ľudského kapitálu na celkovom kapitáli konštantný. Tvrdia, že prítomnosť akumulácie ľudského kapitálu zvyšuje vplyv akumulácie fyzického kapitálu na dôchodok. Tento vplyv označili ako miera rastu výstupu na efektívneho pracovníka. Empirickým testovaním reálnosti uvedeného vzťahu dospeli k zisteniu, že bežný tretinový podiel kapitálu na produkcii by umožňoval príliš vysoké miery rastu ekonomiky.

Nelson a Phelps (1966) prepojili význam technického pokroku a efektívnej pracovnej sily. Tvrdili, že vysoké tempo technického pokroku je závislé od vzdelania, pretože urýchľuje technologickú difúziu. Vzdelaný efektívny pracovník vie inovácie vytvoriť, prípadne adaptovať

technológie vytvárané v zahraničí. Na druhej strane ľudský kapitál nielenže zvyšuje produktivitu samotného pracovníka, ale aj produktivitu jeho spolupracovníkov.

Podľa značnej časti empirických štúdií je ľudský kapitál (vzdelanie a školenie) kľúčovým determinantom dlhodobého ekonomického rastu. Barro (1991) konštatuje, že miera rastu reálneho HDP na obyvateľa je pozitívne korelovaná s počiatočným ľudským kapitálom a negatívne s počiatočným reálnym HDP na obyvateľa. Nepriamym prínosom vzdelaných ľudí je aj to, že neprispievajú k nadmernému rastu populácie, ktorý je bežný v rozvojových krajinách (Worlie Tiruneh-Štefánik 2014).

Je potrebné si uvedomiť, že ekonomický rast nemusí znamenať rast blahobytu. Prudký rast ekonomiky môže byť aj samoučelný a väzba medzi kvalitou života jednotlivcov a ekonomickým rastom môže byť pochybnejšia. Skutočnosť, že HDP v krajine rastie ešte neznamená, že tento rast sa odzrkadlí v raste disponibilných dôchodkov väčšiny obyvateľstva. Neznamená ani, že vzrastie zamestnanosť. V skutočnosti môže ísť o rast príjmov úzkej skupiny obyvateľstva a rast strádania zvyšku spoločnosti. Toto sú dôsledky javu, ktoré dánsky sociálny teoretik G. Esping-Andersen nazýva „ekonomický rast bez pracovných príležitostí“. Ako dokázal P. Samuelson, ekonomický rast môže paradoxne viesť k strádaniu mnohých jednotlivcov. Politika, ktorá sa zameriava iba na ekonomický rast je teda zlou politikou. Ekonomika nie je cieľom sama o sebe, ale iba prostriedkom k cieľu. Tým sú životné štandardy všetkých občanov a teda sociálna spravodlivosť a kvalita života.

Len v podmienkach, keď je tempo rastu reálneho HDP vyššie, ako je tempo rastu obyvateľov, možno hovoriť o raste životnej úrovne. Každá národná ekonomika má svoje prirodzené tempá rastu, ktoré zodpovedajú vývoju jej rastových faktorov. Môžeme povedať, že každá ekonomika má svoju hranicu produkčných možností a svoj potenciálny produkt. Tempá rastu sa často používajú ako indikátor životaschopnosti a dynamiky krajiny. Je potrebné si uvedomiť, že každá ekonomika má aj svoje bariéry rastu. Tempo rastu ešte nevytvára o ekonomickej kondícii krajiny. Ide tiež aj o kvalitu rastu, o jeho naplnenie. Dôležitá je náročnosť rastu, vzťah medzi vstupmi do ekonomiky výstupmi, teda efektívnosť rastu.

Tabuľka 1: Ročná miera rastu HDP v %

Krajiny	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Svet	4,07	2,85	2,25	2,28	2,54	2,62	2,24
Rozvojové krajiny	7,75	5,94	4,91	4,71	4,23	3,95	3,67
Rozvinuté krajiny	2,26	1,52	1,02	1,20	1,82	2,19	1,62
Transformujúce krajiny	4,73	4,60	3,31	2,04	0,93	-2,78	0,10
Afrika	5,18	1,14	5,67	2,37	3,77	3,13	1,70
Amerika	3,14	2,21	2,34	1,92	1,94	2,02	1,18

Ázia	7,24	4,84	4,22	4,58	4,03	4,02	3,92
Oceánia	2,29	3,47	2,46	2,41	2,42	2,56	2,49

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov UNCTAD 2016

Problémom väčšiny rozvojových krajín bolo v minulosti nízke tempo rastu oproti ostatným regiónom. Rozvojové krajiny boli často zasiahnuté občianskymi vojnami, prírodnými katastrofami, ktoré pri nízkom rozvoji znamenali veľké prekážky rozvoja v budúcnosti. V posledných rokoch sa situácia mení a z tabuľky je zrejmé, že rozvojové krajiny rastú rýchlejším tempom ako rozvinuté krajiny. Od obdobia hospodárskej recesie z roku 2008 sa svetové hospodárstvo postupne oživuje, aj keď v dôsledku spomalenia vo vyspelých ekonomikách mierne pomalším tempom. „Pretrvávajúce dobré podmienky financovania a zlepšujúca sa situácia na trhoch práce priali hospodárskej aktivite. Mimoriadny vplyv mali dva faktory: pokračujúce postupné spomalenie čínskej ekonomiky a pozvoľné uvoľnenie z hlbokéj recesie v ekonomikách veľkých vývozcov komodít. Z toho vyplýva, že pre geopolitické napätie, nadmerné dlhové financovanie, náchylnosť na zmeny kapitálových tokov a v prípade vývozcov komodít pre pomalé prispôsobovanie sa nižším výnosom zostal rast obmedzený“. (Výročná správa ECB 2016, s. 8)

Špeciálnym ukazovateľom porovnávania životnej úrovne v rôznych krajinách, zohľadňujúc cenové rozdiely medzi nimi, je parita kúpnej sily (PPP „purchasing power parity“). Je to špecifický prevodový cenový index, ktorý dáva do súvisu cenové rozdiely tovarov a služieb v určitom okamihu v rôznych krajinách pri eliminovaní rozdielov v cenovej úrovni medzi krajinami.

Tabuľka 2: HDP na obyvateľa v PPS

Krajina	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Slovensko	19 000	19 500	20 100	20 500	21 300	22 300	22 400
Česko	21 100	21 700	22 000	22 400	23 800	25 300	25 600
Poľsko	15 900	17 000	17 800	17 900	18 600	19 800	19 900
Maďarsko	16 500	17 200	17 500	18 000	18 800	19 800	19 700
Nórsko	44 400	46 900	49 400	49 200	48 700	46 600	43 300
Fínsko	29 600	30 700	30 700	30 300	30 500	31 600	31 700
Švédsko	31 800	33 000	33 800	33 500	34 3000	36 200	36 000
Nemecko	30 500	32 200	32 900	33 200	34 700	36 100	36 000
Švajčiarsko	40 400	42 400	43 700	44 100	45 400	47 300	46 600
EÚ-28	25 500	26 200	26 600	26 800	27 600	29 000	29 200

Zdroj: Eurostat

Slovenská republika, aj ostatné krajiny V4 výrazne zaostávajú za priemernými hodnotami krajín EÚ-28 aj keď v priebehu sledovaného obdobia hodnota ukazovateľa rástla. V roku 2016 dosiahlo najvyššiu hodnotu HDP na obyvateľa Švajčiarsko. Z údajov krajín Európskej únie vyplýva, že krajiny s vyššou úrovňou terciárneho vzdelania v priemere zaznamenávajú vyššiu úroveň HDP na obyvateľa a naopak..

Ekonomický rast krajín ovplyvňuje produktivita práce. Rast produktivity práce tiež rozhodujúcim spôsobom ovplyvňuje zvyšovanie životnej úrovne obyvateľstva, pretože dôchodok na obyvateľa sa mení v priamej závislosti od zmeny produktivity práce. Vplyv vzdelania pracovnej sily na produktivitu práce je významný. Rast produktivity práce je kľúčovým činiteľom rastu HDP na obyvateľa. Na makroekonomickej úrovni sa produktivita práce zisťuje ako pomer medzi hrubým domácim produktom v stálych cenách a počtom zamestnaných osôb.

Tabuľka 3: Produktivita práce (v tis. eur na zamestnanú osobu)

Krajina	2006	2011	2016
Slovensko	24,5	28,5	30,6
Česko	26,8	28,7	29,7
Poľsko	18,4	21,6	23,6
Maďarsko	20,9	21,9	21,4
Nórsko	116,6	110,3	113,8
Fínsko	66,4	66,3	51,9
Švédsko	71,1	72,7	75,9
Nemecko	57,0	57,8	58,5
Švajčiarsko	91,8	92,5	92,0
EÚ-28	50,5	51,8	53,2

Zdroj: Eurostat

Produktivita práce na zamestnanú osobu sa v reálnom vyjadrení zvýšila za obdobie rokov 2006 a ž 2016 takmer vo všetkých členských krajinách EÚ. Pokles zaznamenalo Grécko, Chorvátsko, Luxembursko a Fínsko. Rovnako je možné konštatovať, že pokiaľ ide o úroveň produktivity práce meranej výškou HDP na obyvateľa podľa počtu odpracovaných hodín, dominujú práve krajiny s najvyššou úrovňou terciárneho vzdelávania (Workie Tiruneh a Štefánik 2014).

2. Dosiahnutá úroveň vzdelania v SR

Štúdia OECD (Human capital investment: An international comparison, 1998) definuje ľudský kapitál ako vedomosti, zručnosti, schopnosti a ďalšie charakteristiky jedinca, ktoré sú relevantné pre ekonomickú aktivitu. Dobeš, (2003) definuje ľudský kapitál spoločnosti ako

súhrn všetkých znalostí, zručností, kvalifikácií, vzorcov správania, hodnôt a motivácií, ktoré sa v spoločnosti nachádzajú.

Vzdelanie možno preto považovať za jeden z kľúčových faktorov ovplyvňujúcich výšku majetku ale aj ľudského kapitálu. Ľudia vysoko kvalifikovaní a vzdelaní sú adaptabilnejší na zmeny na trhu práce a tiež individuálna návratnosť ich práce a teda aj vzdelania je v podobe mzdy vysoká.

Údaje o dosiahnutom vzdelaní sa často používajú ako náhradný ukazovateľ ľudského kapitálu a úrovni schopností jednotlivca. Vyjadrujú úroveň zručností spojených s daným stupňom vzdelania, ktoré sú k dispozícii v populácii ako aj na trhu práce.

Tabuľka: 4 Obyvateľstvo podľa najvyššieho dosiahnutého vzdelania v %

Územie	Najvyššie dosiahnuté vzdelanie					
	Základné	Učňovské bez maturity	SO bez maturity	ÚSO bez maturity	ÚSO s maturitou	ÚS všeob.
SR	15,0	13,4	9,7	3,5	20,2	4,4
Kraj						
Bratislavský	9,6	9,2	7,9	3,3	20,7	5,8
Trnavský	16,5	16,2	10,2	3,7	19,4	4,2
Trenčiansky	12,9	15,0	12,0	3,9	22,0	3,8
Nitriansky	17,0	15,7	10,1	3,3	19,8	4,4
Žilinský	13,9	13,7	11,0	3,7	20,4	3,9
Banskobystrický	16,4	13,3	9,2	3,5	21,0	4,2
Prešovský	17,0	12,8	8,9	3,6	18,8	4,0
Košický	15,5	11,7	8,5	3,8	19,8	4,6
	Vyššie odborné	VŠ Bc.	VŠ Mgr.	VŠ PhD.	Bez vzdelania	Nezistené
SR	1,5	2,3	10,8	0,7	15,7	2,8
Kraj						
Bratislavský	2,2	2,8	21,0	2,4	13,7	1,5
Trnavský	1,5	2,1	8,9	0,5	14,3	2,4
Trenčiansky	1,4	2,3	9,8	0,4	13,7	2,8
Nitriansky	1,4	2,1	9,3	0,6	13,9	2,5
Žilinský	1,4	2,4	10,0	0,6	16,5	2,4
Banskobystrický	1,5	2,0	9,8	0,6	14,9	3,6
Prešovský	1,2	2,3	8,9	0,4	19,0	3,0
Košický	1,5	2,2	10,1	0,7	17,7	4,1

Zdroj: ŠÚ SR, Obyvateľstvo podľa a najvyššieho dosiahnutého vzdelania, základné údaje zo sčítania obyvateľov, domov a bytov.

Na Slovensku miera predčasného ukončenia školskej dochádzky zostáva v porovnaní s EÚ naďalej nízka. Od roku 2010, kedy dosahovala úroveň 4,7 % sa však neustále zvyšuje. V roku 2015 dosiahla 6,9 %, pričom podiel EÚ bol 11,0 %.

Podľa údajov OECD (Education et a Glance 2016) Slovensko dosahuje dlhodobé dobré výsledky v dostupnosti úplného stredného vzdelania. Až 70 % populácie vo veku 25–64 rokov dosiahlo minimálne vyššie sekundárne vzdelanie, čo je druhý najvyšší podiel v krajinách OECD. Podiel mladých ľudí, ktorí v súčasnosti ukončia strednú školu s maturitou je však vyšší – dosahuje až 83 % z príslušného ročníka.

Slovensko dosahuje vysoký podiel odborného vzdelávania. To je však málo prepojené s praxou. Podiel zapísaných študentov vo veku 15–19 rokov dosahuje vo všeobecnovzdelávacích programoch 21 % a v odborných programoch 44 %. V krajinách OECD je to v priemere 35 % vo všeobecnovzdelávacích programoch a 25 % v odborných vzdelávacích programoch. V 20 krajinách OECD, ktoré poskytujú kombinované programy (realizované na školách a na pracovisku), v priemere 30 % žiakov v odborných programoch na úrovni vyššieho sekundárneho vzdelávania študuje v takýchto kombinovaných programoch. Na Slovensku je to iba 6 %.

Podiel populácie s terciárnym vzdelaním je na Slovensku stále nízky, aj keď v súčasnosti študuje na terciárnom stupni takmer rovnaký podiel študentov ako je priemer krajín OECD. Dostupnosť terciárneho vzdelania dokumentuje schopnosť krajiny poskytnúť budúcim pracovníkom pokročilé a špecifické znalosti a zručnosti. V súčasnosti má terciárne vzdelanie 21 % populácie vo veku 25–64 rokov, kým v krajinách OECD je to 35 % populácie. Treba však dodať, že tento podiel len v malej miere odzrkadľuje súčasnú produkciu vysokých škôl a vypovedá najmä o vysokoškolskom vzdelávaní za ostatných 40 rokov, napriek tomu sa však často používa ako stav súčasného vysokoškolského vzdelávania.

Na Slovensku ukončí terciárne vzdelávanie až 41 % ľudí z príslušného populačného ročníka, zatiaľ čo v krajinách OECD je to 45 % mladých ľudí. Takmer každý siedmy slovenský vysokoškolák študuje v zahraničí. Toto štúdium vo všeobecnosti umožňuje študentom získať novú kultúrnu a osobnostnú skúsenosť, ako aj zlepšiť uplatniteľnosť na trhu práce. V prípade Slovenska je výzvou tzv. únik mozgov. Jedným z riešení tohto problému je zatriaktívnenie štúdiá na Slovensku vytvorením európskemu priemeru podobnými podmienkami pre štúdium a prácu. Najpresnejší obraz o súčasnej situácii však ponúka veková skupina 25 – 34 rokov, resp. údaje za najaktuálnejší ročník. Vo vekovej skupine 25 až 34 rokov dosiahlo 6 % ľudí v SR bakalársky titul, 24 % magisterský alebo ekvivalentný a 1 % doktorandský. Z týchto údajov zároveň vyplýva, že počet absolventov s vysokoškolským titulom rastie. Kým z populácie vo veku 25 až 64 rokov má vysokoškolský titul 21 % ľudí, pri vekovej skupine 25 až 34 rokov je to 31 %. Tieto hodnoty sú stále pod priemerom OECD na úrovni 42 %.

Problémom je však kvalifikačný nesúlad (vyplývajúci z údajov z medzinárodného prieskumu schopností a zručností PIAAC15.) Kvalifikačný nesúlad sa týka na Slovensku až takmer 23 % zamestnancov so stredoškolským a vysokoškolským vzdelaním. Pre porovnanie, v ČR tvorí podiel zamestnancov s kvalifikačným nesúladom až 29 %. Najvyšší kvalifikačný nesúlad (vyššie 40 %) je vo Veľkej Británii (OECD, 2013). Väčšinu z kvalifikačného nesúladu (19 %) tvorí prekvalifikovanosť. To znamená, že takmer pätina zamestnancov pracuje na pozíciách, kde by stačil aj nižší stupeň vzdelania, než aký v skutočnosti dosiahli (Ineko, 2017). Pravdepodobne to súvisí s výrazným nárastom počtu vysokoškolsky vzdelaných v populácii SR za posledných 20 rokov, ktorý rástol rýchlejšie ako počet kvalifikačne náročných pracovných príležitostí. Zamestnanci len s bakalárskym vzdelaním často pracujú na miestach, kde nie je vysokoškolské vzdelanie potrebné. Podiel zamestnaných osôb v SR pracujúcich mimo vyštudovaného odboru je 38,5 %. Najnižší odborový nesúlad majú krajiny s fungujúcim duálnym systémom vzdelávania.

Z celkového počtu nezamestnaných mladých ľudí na Slovensku je až 54,4 % dlhodobou nezamestnaných. Najvýznamnejším krokom pre šancu zamestnať sa na Slovensku je ukončenie vyššieho sekundárneho vzdelávania. Ukončenie základnej školy má len minimálny vplyv. Na konci roka 2016 bolo najmenej nezamestnaných absolventov druhého stupňa vysokých škôl v zdravotníckych a technických odborov, najviac medzi absolventami bezpečnostných a poľnohospodárskych odborov. Vyššie vzdelanie vedie k nižšej nezamestnanosti a k vyšším mzdám.

Tabuľka 5 : Hrubá mesačná mzda na Slovensku podľa vybraných stupňov vzdelania v eurách

Stupeň vzdelania	1998	2016
Základné	231	670
Úplné stredné všeobecné	329	951
Úplné stredné odborné	341	986
Vyššie odborné	394	1 045
Vysokoškolské 2. stupeň	536	1 054
Vysokoškolské 3. stupeň	565	1 540

Zdroj: Štatistický úrad SR

Slovensko patrí medzi krajiny s najväčšími rozdielmi medzi príjmami osôb s vysokoškolským vzdelaním a vyšším sekundárnym vzdelaním (rozdiel až 70 %, u magistrov až 77 %). Rozdiel medzi príjmami osôb s vyšším sekundárnym vzdelaním oproti nižšie vzdelaným osobám je tiež nadpriemerný (vyšší o 35 %, priemer OECD o 23 %). Dokončenie

vysokoškolského vzdelania má veľký vplyv nielen na šancu nájsť si prácu, ale aj na výšku mzdy.

Tabuľka 6: Miera nezamestnanosti podľa dosiahnutého vzdelania (populácia 25-64rokov v %)

Krajina	Primárne	Sekundárne nižšie	Sekundárne vyššie	VŠ 1. stupeň	VŠ 2. stupeň
SR	37,4	34,4	10,0	7,0	2,5
V3	20,7	20,8	5,8	3,6	2,3
OECD	14,8	12,5	7,2	5,3	4,4

Zdroj: Education at a Glance 2016

Nezamestnanosť absolventov jednotlivých vysokých škôl na Slovensku sa tiež líšila, od nízkych 2 – 4 % pre absolventov umeleckých či technických VŠ po viac ako 10 % u absolventov niektorých súkromných VŠ. Hoci to môže byť spôsobené lokálnymi vplyvmi, špecifickým odborom štúdia, alebo osobnými preferenciami študentov, takáto vysoká miera nezamestnanosti môže naznačovať tiež problém s kvalitou daných škôl.

Z ekonomického hľadiska školy a vzdelávanie posudzujeme ako jedno z dôležitých odvetví verejného sektora, ktoré produkuje prevažne také verejné statky, ktoré rozhodujúcim spôsobom prispievajú ku kultivácii ľudského potenciálu (Peková, 2012). Prevažná časť školstva je financovaná z niektorého druhu verejného rozpočtu, pretože vzdelávanie sa pokladá prevažne za verejný statok. Štát má záujem nielen na produkcii príslušných statkov v oblasti vzdelávania, ale aj na ich spotrebe. Kvalita vzdelávacieho procesu v rôznych vzdelávacích zariadeniach okrem iného závisí aj od dostatku finančných a iných prostriedkov, ktoré má prevádzkovateľ vzdelávacieho zariadenia k dispozícii.

Zvyšujúce nároky na kvalitu vzdelávania nie je možné zabezpečiť bez primeraného zvýšenia výdavkov na vzdelanie. Slovensko v tejto oblasti nielenže výrazne zaostáva za vyspelými európskymi krajinami, ale jeho výdavky na vzdelávanie sú nízke aj v porovnaní s krajinami V4. Súčasťou programového vyhlásenia súčasnej vlády je záväzok do roku 2020 navýšiť rozpočet v oblasti vzdelávania o 2 miliardy eur, pričom polovica z tejto sumy bude pochádzať zo zdrojov EÚ.

Tabuľka 7: Podiel výdavkov na vzdelávanie

Krajina	Podiel výdavkov na vzdelávanie na HDP			Podiel celkových VV na HDP
	Primárne a sekundárne	Terciárne	Spolu	
Česko	2,5	0,9	3,4	42,6

Slovensko	2,6	1,0	3,6	41,0
Maďarsko	2,4	0,9	3,3	49,4
Poľsko	3,1	1,2	4,3	42,4
Nemecko	2,9	1,3	4,2	44,5
Nórsko	4,8	2,4	7,2	55,9
Rakúsko	3,2	1,8	5,0	50,9
Švédsko	3,9	2,0	5,9	52,4
Švajčiarsko	3,5	1,3	4,8	32,3
OECD priemer	3,4	1,3	4,7	43,9
EU22 priemer	3,4	1,3	4,7	48,1

Zdroj: Education et a Glance 2016

Názory na vzťah medzi výdavkami na vzdelávanie a výsledkami žiakov a študentov nie je medzi ekonómami jednoznačný. Analýzy, skúmajúce vzťah medzi napr. počtom študentov pripadajúcich na jedného učiteľa, výdavkami na jedného študenta a výsledkami, ktoré študenti dosahujú, naznačujú iba zanedbateľný vplyv (Hanushek, 2005). Na druhej strane, vyššie výdavky môžu vplývať napr. na skupiny študentov, ktoré z dodatočných zdrojov prosperovali najviac. Konsenzom však zostáva, že spôsob prerozdelenia dodatočných výdavkov je nad istú minimálnu úroveň celkových zdrojov aspoň taký dôležitý, ako samotný celkový objem financií v školstve.

Záver

Každá spoločnosť musí v záujme svojho ďalšieho rozvoja, nielen ekonomického, venovať veľkú pozornosť výchove vzdelanej pracovnej sily. Iba výchova vysoko kompetentných, profesionálnych ľudských zdrojov s medzinárodnými skúsenosťami môže v budúcnosti vytvoriť predpoklady pre ďalší ekonomický rast i rast kvality života obyvateľstva.

Ekonomická teória už od 18. storočia hľadá príčiny rozdielnej životnej úrovne obyvateľstva jednotlivých krajín sústreďujúc sa na činitele ovplyvňujúce ekonomický rast. Obdobia, ktoré by sme mohli dnes označiť ako obdobia ekonomického rastu sa v histórii vyskytovali v rozličnom čase a trvali rôzne dlho, či krátko. Až s nástupom priemyselnej revolúcie možno hovoriť o ekonomickom raste. Ekonómovia sa už dlhodobo zaoberajú otázkou relatívneho významu jednotlivých faktorov determinujúcich ekonomický rast. Modely endogénneho rastu z prelomu 80. a 90. rokov 20. storočia rozšírili poznatky o akumulácii kapitálu ako zdroji ekonomického rastu o ľudský kapitál a súčasne sa orientovali na problematiku zvyšovania produktivity.

Vzdelanie determinuje nielen možnosti rozvoja osobnosti človeka, ale zohráva nezastupiteľnú úlohu v ekonomickom rozvoji spoločnosti. Jeho význam narastá najmä

v súčasnom období, charakterizovanom ako nová ekonomika, ktorá sa vyznačuje využívaním inovácií rôzneho druhu a stupňa. Výchova novej generácie, generácie kriticky mysliacej, tvorivej, samostatnej, pozostávajúcej z emočne vyzretých jedincov s vlastným názorom, uplatniteľnej v novej ekonomike je determinovaná ako úrovňou a kvalitou vzdelávania v danej spoločnosti, tak aj výdavkami, smerujúcimi do tejto oblasti. Krajiny, ktoré v minulosti venovali pozornosť vzdelávaniu, podpore vedy a výskumu dosahujú v súčasnosti vysokú inovačnú výkonnosť a nízku mieru nezamestnanosti. Tak ako ovplyvňuje úroveň vzdelania ekonomický rast, ovplyvňuje ekonomický rast udržanie existujúcich pracovných miest i vytváranie nových pracovných miest. Slovensko napriek vysokému ekonomickému rastu zaznamenáva dlhodobú mieru nezamestnanosti, ktorá ostáva naďalej jednou z najzávažnejších výziev pre hospodársku politiku štátu. Aj v najbližšom období bude na Slovensku pretrvávajúť trend spomaľovania prírastku obyvateľstva. S tým súvisiacou tendenciou je zastavenie, resp. pokles prírastku obyvateľstva v produktívnom veku. Podľa predpokladov Európskej komisie bude rozhodujúcim faktorom ekonomického rastu v SR v dlhodobom horizonte rast produktivity práce sprostredkovaný zavádzaním nových technológií. Predpokladá sa, že príspevok veľkosti populácie a zdrojov pracovných síl k ekonomickému rastu bude čoraz menší.

Literatúra

APPIAH, E.N. a W. McMAHON. 2002. The social outcomes of education and feedbacks on growth in Africa. In *Journal of Development Studies*, 38.4, pp. 27-68.

ARROV, K.J. 1962. The Economic implications of learning by doing. In *The Review of Economic Studies*, 1962, vol. 29, no.3.pp 155-173.

BARRO, J. R. 1991. Economic Growth in a Cross Section of Countries. In *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2. pp. 407 – 443.

BUJŇÁKOVÁ, T. 2010. Ľudský kapitál a technický pokrok ako kľúčové faktory ekonomického rastu: teoretický pohľad, empirické dôkazy. Dostupné na <http://ekonom.sav.sk/uploads/prace/BujnD.pdf>

DOBEŠ, M. 2003. Ľudský kapitál a výkonnosť ekonomiky. Dostupné na http://www.saske.sk/stredisko/ludsky_kapital.pdf

Education at a Glance 2017. OECD Indicators. OECD Publishing Paris. Dostupné na <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

HARMÁČEK, J. 2016. Teorie, realita a rozvojové souvislosti ekonomického růstu v nejméne rozvinutých zemích (LDCs). 1. elektronické vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-5095-7 (online : PDF).

HANUSHEK, E.A. a WOESSMANN, L. 2005. Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries., *The Economic Journal*, Vol. 116/510, pp. 63-76. [cit. 2017-11-11]. Dostupné na: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01076.x>

INEKO. Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy. 2017. Porovnanie terciárnych vzdelávacích systémov v SR a v krajinách OECD. Dostupné na www.ineko.sk/file_download/1164

KLASEN, S. a T. NESTMANN. 2004. Population, Population Density, and Technological Change In CESifo Working Paper Series No. 1209. Dostupné na <https://ssrn.com/abstract=558105>

LISÝ J. a kol. 2005. Výkonnosť ekonomiky a ekonomický rast. 2.prepr.a doplnené. Vydanie. Bratislava, IURA EDITION, 2005. 132 s. Ekológia, ISBN 80-8078-035-8.

LUCAS, R. E., Jr. 1988. On the Mechanics of Economic Development, In *Journal of Monetary Economics*, vol. 22 , no1, 1988 p. 3-42.

MANKIW, N. G., ROMER, D. a WEIL, D. N.1992. A contribution to the Empirics of Economic Growth. In *The Quarterly Journal of Economics*, 107, č.2 s. 407-437.

MONITOR VZDELÁVANIA A ODBORNEJ PEÍPRAVY 2017. Slovensko. Dostupné na ec.europa.eu/education/monitor

NELSON, R. R. a PHELPS, E. S.1966. Investment in Humans, Technological Diffusion, and ROMER, P. R. (1989): Human capital and growth: Theory and evidence. In *The American Economic Review*, Vol. 56, No. 1/2. pp. 69 – 7.

PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. a JETMAR, M. 2012. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN978-80-7357-4.

RANIS, G. 2004. Human Development and Economic Growth . Yale University Economic Growth Center Discussion Paper No. 887. Dostupné na <https://ssrn.com/abstract=551662>

ROMER, P. M. 1986. Increasing Returns and Long-Run Growth. In The Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 5. pp. 1002 – 1037

ROMER, P. M. 1990. Endogenous Technological Change. In The Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems, pp. S71 – S102.

ROMER, P. M. 1994. The Origins of Endogenous Growth. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1. pp. 3 – 22.

SMITH, A. 2001. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Nové přepr. vydání. Praha: Liberální institut, 2001, 986 s. ISBN 80-86389-15-4.

SOLOW, R. M. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics (The MIT Press), vol. 70, no. 1, 1956, pp. 65 – 94.

STRATÉGIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRE MLÁDEŽ NA ROKY 2014 – 2020. dostupné na https://www.minedu.sk/data/files/3889_strategia_pre_mladez.pdf

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. Obyvateľstvo podľa a najvyššieho dosiahnutého vzdelania, základné údaje zo sčítania obyvateľov, domov a bytov.

WORKIE TIRUNEH, M., ŠTEFÁNIK, M. a kolektív. 2014. Trh práce na Slovensku: Analýzy a prognózy. Ekonomický ústav SAV, Bratislava, 2014. ISBN 978-80-7144-233-2 (online verzia)

Poznámka

Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 1/0757/17 „Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike“

Adresa autorky

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Popradská 66
040 11 Košice
E-mail: viktorina.bobakova@upjs.sk

Účtovná zvierka ako súčasť výročnej správy obce

Financial statements as part of the annual report of the municipality

Eva Mihaliková

Abstract

Information on the financial statements and the annual report presents basic element of any organization and there is necessary not only the way of their processing and evaluation, but also the content, way and used tool for their presentation to individual users. Contribution is orientated to information from annual report, which must be mandatory published by administration. The goal of the contribution is to analyze ways of the information publishing with information and communication technologies using and the content of annual reports with a focus on financial indicators.

Keywords: financial statements, annual report, disclosure, self-government

Úvod

Účtovníctvo je relatívne uzavretý, vnútorne usporiadaný systém informácií, ktorý poskytuje informácie v peňažnom vyjadrení o hospodárskej činnosti organizácie a jej výsledku (Soukupová, Šlosárová a Baštincová 2004). Plní dôležitú úlohu v informačnom ale aj riadiacom systéme organizácie a svoje opodstatnenie má aj v procese plánovania a kontroly dosiahnutých výsledkov. Jeho praktický význam spočíva v dvoch základných úlohách:

1. v schopnosti systémovo kvantifikovať priebeh ekonomickej činnosti konkrétneho subjektu,
2. v schopnosti byť zdrojom informácií o ekonomickej stránke účtovnej jednotky.

Predkladaný článok sa zameriava na výročné správy v obciach, ktorých základnou súčasťou je aj účtovná zvierka. Analyzuje ich obsahové zameranie s dôrazom na prezentáciu výsledkov finančných ukazovateľov a povinnosti i spôsoby používané pri zverejňovaní výročných správ.

Účtovná závierka

Výsledným produktom procesu spracovania informácií vo finančnom účtovníctve je účtovná závierka. V zmysle § 7 Zákona o účtovníctve musí účtovná závierka poskytovať verný a pravdivý obraz o skutočnostiach, ktoré sú predmetom účtovníctva a to tak, aby poskytované informácie boli pre používateľov užitočné pri ich ekonomickom rozhodovaní.

Účtovná závierka je účtovný záznam, prostredníctvom ktorého sa dokumentuje stav majetku, záväzkov, vlastného imania, nákladov, výnosov, výsledku hospodárenia, iných aktív, pasív a ďalších skutočností k dátumu, ku ktorému sa účtovná závierka zostavuje. Účtovnú závierku možno tiež charakterizovať ako „zhrnutie údajov bežných účtovných zápisov k súvahovému dňu a ich usporiadanie do ročných účtovných výkazov, ktorých forma a obsah sú záväzne upravené Ministerstvom financií Slovenskej republiky“. Zákon o účtovníctve vymedzuje všeobecné náležitosti účtovnej závierky:

- názov a sídlo účtovnej jednotky,
- identifikačné číslo,
- obdobie, za ktoré sa zostavuje (1.1. – 31.12.),
- deň, ku ktorému sa účtovná závierka zostavuje (zväčša, ak ide o riadnu účtovnú závierku je to 31.12. daného účtovného obdobia),
- deň zostavenia účtovnej závierky, ide o deň, v ktorom bol pripojený k všeobecným náležitostiam účtovnej závierky a k jej súčasťam podpisový záznam a dátumy (najčastejšie je to 1.2. nasledujúceho roka),
- dátumy a podpisové záznamy týkajúce sa:
 - a) štatutárneho orgánu alebo člena orgánu účtovnej jednotky,
 - b) osoby zodpovednej za zostavenie účtovnej závierky,
 - c) osoby zodpovednej za vedenie účtovníctva.

a jej základné súčasti v podvojnóm účtovníctve:

- súvaha, ktorá je prehľadnou a usporiadanou formou peňažného porovnania majetku a jeho zdrojov v účtovnej forme k určitému dňu,
- výkaz ziskov a strát, ktorý vysvetľuje tvorbu výsledku hospodárenia, t. j. z akých nákladov a výnosov vznikol výsledok hospodárenia za účtovné obdobie,
- a poznámky, ktoré majú význam pre používateľov účtovnej závierky a to z hľadiska ďalších dôležitých informácií, ktoré dotvárajú pohľad na účtovnú jednotku.

Účtovná závierka sa považuje za zostavenú po pripojení podpisových záznamov k požadovaným všeobecným náležitostiam účtovnej závierky a k jej jednotlivým súčasťam. Týmto sa zároveň potvrdzuje skutočnosť, že účtovná jednotka sa nezbavuje zodpovednosti za:

- vedenie účtovníctva,

- zostavenie účtovnej závierky,
- preukázateľnosť účtovníctva na území SR.

Údaje z účtovných závierok organizácii sa poskytujú elektronicky Ministerstvu financií SR a to do 1. februára nasledujúceho účtovného obdobia. Každá účtovná závierka sa vkladá do registra účtovných závierok. Register je zriadený zákonom č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov. Register účtovných závierok je informačným systémom verejnej správy a jeho prevádzkovateľom je DataCentrum z poverenia Ministerstva financií SR. (Register účtovných závierok). Platí, že správca registra zaradí, zverejní a sprístupní každý doručený dokument, tak ako ho účtovná jednotka uložila, najneskôr do piatich pracovných dní odo dňa doručenia do registra, vo verejnej alebo neverejnej časti registra. Zverejnené dokumenty, ktoré sa ukladajú v registri a sú súčasne obsahom zbierky listín obchodného registra, zasiela správca registra priebežne v lehote 30 kalendárnych dní odo dňa zverejnenia v registri, spolu s údajom o dátume ich uloženia v registri, do zbierky listín obchodného registra. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky v súlade s § 9 ods. 7 Zákona č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri zabezpečí bez zbytočného odkladu uloženie listín podľa Zákona o účtovníctve do zbierky listín. (Zverejňovanie účtovných závierok, výročných správ a správ audítora po 1. 1. 2014).

Výročná správa

Účtovné jednotky, ktoré majú povinnosť mať overenú účtovnú závierku audítorom, musia vyhotovovať aj výročnú správu (Šlosárová a kol., 2006, s.45-46).

Problematiku výročných správ v podmienkach Slovenskej republiky upravuje Zákon č. 431/2002 o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

Výročná správa by mala byť verným obrazom vývoja a situácie v organizácii, nemala by obsahovať iba finančné informácie, ale mali by v nej byť uvedené aj informácie z environmentálneho a sociálneho hľadiska pre lepšie pochopenie vývoja a výkonnosti organizácie. Výročná správa je informačným zdrojom o účtovnej jednotke, čiže tzv. prezentačným a propagačným materiálom. Výročnú správu svojim podpisom potvrdzuje štatutárny orgán a jej správnosť, úplnosť a pravdivosť overuje audítor.

Obsahom výročnej správy je účtovná závierka, ktorá je vyhotovená za to isté obdobie ako výročná správa. Ďalším veľmi dôležitým dokumentom výročnej správy je správa audítora o overení tejto účtovnej závierky. Vo výročnej správe sa okrem týchto dvoch dokumentov uvádzajú aj informácie o skutočnostiach, ktoré majú súvis s účtovnou závierkou a to sú likvidita, rentabilita, solventnosť, vývojové ukazovatele, trendy a pod. Pri prezentovaní informácií vo výročnej správe musí platiť zásada verného a pravdivého obrazu o skutočnosti.

(Soukupová, Šlosárová a Baštincová 2004). Okrem uvedených informácií výročná správa obsahuje aj ďalšie informácie a to (Soukupová, Šlosárová a Baštincová 2004, s. 169):

- o vývoji účtovnej jednotky, o stave, v ktorom sa nachádza a o významných rizikách a neistotách, ktorým je účtovná jednotka vystavená: informácia sa poskytuje vo forme vyváženej a obsahovej analýzy stavu a prognózy vývoja a obsahuje dôležité finančné a nefinančné ukazovatele, vrátane informácie o vplyve činnosti účtovnej jednotky na životné prostredie a na zamestnanosť, s poukázaním na príslušné údaje uvedené v účtovnej závierke,
- o udalostiach osobitného významu, ktoré nastali po skončení účtovného obdobia, za ktoré sa vyhotovuje výročná správa,
- o predpokladoch budúcom vývoji činnosti účtovnej jednotky,
- o nákladoch na činnosť v oblasti výskumu a vývoja,
- o nadobúdaní vlastných akcií, dočasných listov, obchodných podielov a akcií, dočasných listov a obchodných podielov materskej účtovnej jednotky, o návrhu na rozdelenie zisku alebo vyrovanie straty,
- o údajoch požadovaných podľa osobitných predpisov,
- o tom, či účtovná jednotka má organizačnú zložku v zahraničí.

Tak ako účtovná závierka, aj správa audítora a výročná správa musí byť uložená do registra účtovných závierok. V prípade ak účtovná jednotka zmení obsah výročnej správy, ktorá je už uložená v registri účtovných závierok, musí do tohto registra uložiť novú individuálnu výročnú správu a to bez zbytočného odkladu. Do registra účtovných závierok sa ukladá aj správa audítora o súlade výročnej správy s účtovnou závierkou. Dodatok správy audítora o súlade výročnej správy s účtovnou závierkou sa musí uložiť do tohto registra v prípade, ak sa vo výročnej správe nastali zmeny a bola uložená do tohto registra nová výročná správa. Dodatok správy audítora a správa audítora je jeden celok. To isté platí aj pre konsolidovanú účtovnú závierku. (Farkaš, 2014)

Osobitosti výročných správ v obciach

Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom, s vlastnými príjmami a je povinná viesť účtovníctvo. Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení jej účtovnú závierku overuje audítor. Znamená to, že aj obec je povinná zhotoviť výročnú správu.

Obsah výročnej správy miest alebo obcí možno na základe zverejneného metodického usmernenia Ministerstvom financií SR vyjadriť s nasledujúcou odporúčanou štruktúrou:

- úvodné slovo štatutára
- identifikačné údaje mesta alebo obce
- organizačnú štruktúru a identifikáciu vedúcich predstaviteľov
- poslanie, víziu a ciele mesta alebo obce
- charakteristiku mesta alebo obce, ak ide o konsolidovanú výročnú správu, tak charakteristiku organizácií konsolidovaného celku
- geografické a demografické údaje mesta alebo obce, stručnú históriu, symboly a pamiatky, ktoré sa nachádzajú na území mesta alebo obce
- plnenie originálnych a prenesených funkcií mesta alebo obce v oblastiach kultúry, vzdelávania a výchovy, zdravotníctva, hospodárstva a iných oblastí.
- informácie o meste alebo obci, o rizikách a neistotách, ktorým je mesto alebo obec vystavené, významné finančné a nefinančné ukazovatele a to z účtovného (aktíva, pasíva, náklady a výnosy) a rozpočtového (príjmy, výdavky, finančné operácie) pohľadu
- ostatné informácie dôležité pre mesto alebo obec, ako príklad môžeme uviesť informácie o predpokladanom budúcom vývoji alebo informácie o významných investičných akciách. (Kašiarová, Majorová a Urbanová 2015)

V podmienkach samosprávy musí byť auditorom overená – individuálna aj konsolidovaná účtovná závierka obce, VÚC a výročná správa môže byť spojená za individuálnu aj konsolidovanú účtovnú závierku. Zhrnutie základných povinností samosprávy spojených s výročnými správami možno sprehľadniť tabuľkou.

Tabuľka 1: Povinnosti samosprávy spojené s výročnou správou

Povinnosť zostaviť výročnú správu	Obce a vyššie územné celky
Výročná správa a účtovná závierka	Možnosť spojiť individuálnu a konsolidovanú výročnú správu do jedného dokumentu
Auditor a výročná správa	Súlad výročnej správy s účtovnou závierkou musí byť overený auditorom
Termín na zostavenie výročnej správy	Súlad výročnej správy s účtovnou závierkou musí byť overený auditorom do jedného roka od skončenia účtovného obdobia a to v prípade, že účtovná jednotka spojí svoju konsolidovanú výročnú správu s individuálnou

Zdroj: Majorová, Urbanová, 2012

Zákon o účtovníctve, ako už bolo vyššie spomenuté, špecifikuje informácie, ktoré účtovné jednotky musia uviesť vo výročnej správe. Každá účtovná jednotka si ale môže zväziť, čo by ešte v jej výročnej správe mohlo byť vzhľadom na jej činnosť ako aj jej užívateľov. Ak vychádzame z toho, že základom modernej a transparentnej územnej samosprávy je zabezpečenie dostatočnej informovanosti a spokojnosti občanov, treba si uvedomiť, že výročná správa patrí k dôležitým informačným zdrojom určeným aj pre verejnosť. Nie všetci občania sú ale rovnako ekonomicko-zdatní. Preto by informácie vo výročnej správe mali byť zrozumiteľné, ekonomicky vyhodnotené a jednoduchou formou prezentované. Z finančných informácií môžu byť pre občanov zaujímavé údaje o plnení rozpočtu, o majetku obce, zadlženosti, ako aj dosiahnutom výsledku hospodárenia a rentabilite. Z nefinančných informácií by mali obce prezentovať svoje aktivity, plnenie úloh v rámci originálnych i prenesených kompetencií, získané projekty, plánované investície a podobne. V prípade organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí je potrebné doplniť základné údaje aj o nich, je možné uviesť množstvo finančných prostriedkov pre nich určených, počet zamestnancov, žiakov (napríklad v prípade škôl), pacientov (v prípade zdravotníckych zariadení) a podobne.

Zverejňovanie účtovných závierok, výročných správ a správ audítora v obciach

Podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám patrí obec k povinným osobám, ktoré majú zákonnú povinnosť zverejňovať niektoré informácie. Vyplýva to aj z ďalších právnych noriem a to zo zákona o obecnom zriadení, zo zákona o majetku obcí, zo správneho poriadku a niektorých ďalších zákonov. Požiadavky týchto zákonov sú premietnuté do pravidiel, kde sa uvádza, ktoré informácie v obciach patria k povinne zverejňovaným, ide o (Pravidlá zverejňovania informácií prostredníctvom internetovej stránky obce, 2013):

- Informácie o samospráve obce,
- Informácie o hospodárení a majetku obce,
- Informácie zverejňované a sprístupňované podľa osobitných predpisov,
- Informácie o právnických osobách zriadených a založených obcou a o obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou obce.

Okrem identifikácie povinne zverejňovaných informácií uvádzané zákony stanovujú aj rôzne spôsoby zverejňovania informácií. Vo všeobecnosti platí, že samospráva je povinná zverejniť povinné informácie spôsobom v mieste obvyklým, pričom za spôsob v obci obvyklý v prípade účtovnej závierky a výročnej správy možno považovať vyvesenie na úradnej tabuli alebo zverejnenie na internetovej stránke obce. (Ako má samospráva zverejňovať informácie) Na základe pravidiel zverejňovania informácií prostredníctvom internetovej stránky obce (2013) sa účtovné závierky a výročné správy musia zverejniť na internetovej stránke v prípade, ak sa vzťahujú k právnickým osobám zriadeným a založeným obcou a k obchodným

spoločnostiam s majetkovou účasťou obce. Z hľadiska zabezpečenia väčšej transparentnosti sa ale odporúča uvedené dokumenty, hoci v skrátenej forme, zverejňovať na internetovej stránke obce a to aj v prípade ak obec nemá v zriaďovateľskej pôsobnosti žiadnu organizáciu. Spôsob zverejňovania a obsah výročnej správy s orientáciou na finančné ukazovatele sme sa snažili zistiť aj prieskumom, ktorý bol realizovaný dotazníkovou formou v 64 náhodne vybraných obciach Východného Slovenska s počtom obyvateľov do 5 000. Dotazníky vyplňali zamestnanci obecných úradov, ktorí s uvedenými informáciami prichádzajú do kontaktu. Boli prevažne stredoškolského vzdelania 56 %, s vysokoškolským vzdelaním bolo evidovaných 44 % zamestnancov, pričom prevažovalo vzdelanie ekonomického charakteru. Zistené údaje o spôsobe prezentovania výročnej správy sú uvedené v tabuľke.

Tabuľka 2: Zverejňovanie informácií vybranými obcami

Zverejňuje:	Na internete v príslušnom registri		Na vlastnej internetovej stránke		v prípade vyžiadania		Nezverejňuje	
	počet	%	počet	%	počet	%	počet	%
Výročná správa (VS)	40	62	25	40	3	2	3	2

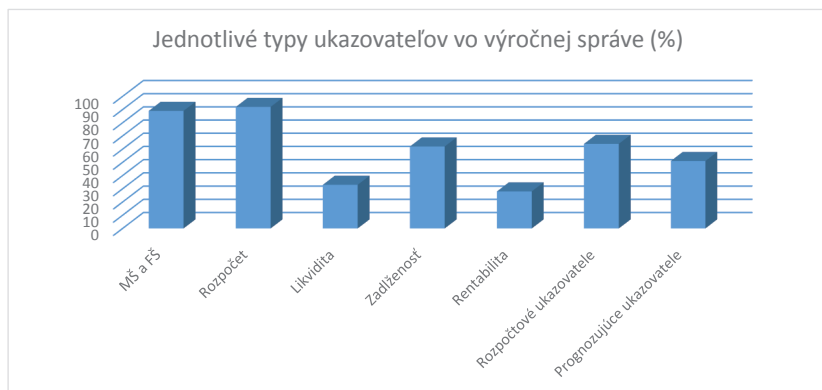
Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa dotazníkového šetrenia je vidieť, že najčastejšie obce informácie zverejňujú na internete v príslušných registroch a na svojich internetových stránkach. Súčasne na internetovej stránke aj v registri zverejňuje výročnú správu jedna šestina obcí. Z analyzovaných obcí 94 % obcí uviedlo, že má svoju vlastnú internetovú stránku, ale pomerne málo z nich, len 40 %, zverejňuje na stránke výročnú správu. Podľa analyzovaných výročných správ sa vybrané obce pridržiavajú nasledujúcej obsahovej štruktúry:

- úvodné slovo štatutára
- základná charakteristika obce
- rozpočet a jeho plnenie
- bilancia aktív a pasív
- vývoj pohľadávok a záväzkov
- výsledok hospodárenia, náklady, výnosy
- ostatné dôležité informácie, ktoré majú zväčša investičný a projektový charakter.

Väčšina obcí prezentuje vo svojej výročnej správe údaje z účtovnej závierky a rozpočtu len v absolútnych číslach, ktoré zobrazujú predovšetkým aktuálnu hodnotu – stav ku koncu účtovného obdobia. Výpočet finančných ukazovateľov a ich trendová analýza nie je až taká

rozšírená. Nasledujúce grafické zobrazenie poukazuje na výskyt finančných ukazovateľov z elementárnej technickej analýzy vo výročných správach obcí.



Obrázok 1: Zastúpenie finančných ukazovateľov vo výročných správach obcí

Zdroj: vlastné spracovanie

Najčastejšie sa vo výročných správach objavujú informácie o majetkovej, finančnej štruktúre a rozpočte obce. Väčšinou ale absentujú percentuálne vyjadrenia a vývojové trendy. Z vypočítavaných pomerových ukazovateľov sa vyskytujú ukazovatele prostredníctvom ktorých je možné posúdiť zadlženosť a stav plnenia rozpočtových príjmov, resp. výdavkov.

Záver

Výročná správa tvorí v obciach základný dokument, ktorý musí byť vyhotovený a zverejnený a jeho úlohou je prezentovať činnosť a ekonomickú situáciu obce. V príspevku sme prezentovali výsledky vykonanej analýzy vo vybraných obciach Východného Slovenska. Poukázali sme na obsahovú stránku výročných správ analyzovaných obcí a spôsoby ich zverejňovania. Realizovanou analýzou sme zistili, že výročné správy sa zverejňujú predovšetkým na príslušných elektronických registroch a na vlastných internetových stránkach obcí. Aj napriek povinnosti zverejňovania týchto informácií vyplývajúcej zo zákona, je zistené percento prezentácie týchto informácií pomerne nízke. Domnievame sa, že to môže byť spôsobené neznalosťou zákona, nerespektovaním tejto povinnosti alebo aj nedostatočnou pozornosťou pri vyplňovaní dotazníka. Z obsahového hľadiska je potrebné podotknúť, že prezentované informácie majú skôr popisný charakter a údaje sú prezentované ako absolútne hodnoty vyjadrujúce stav k určitému dátumu. Absentujú detailnejšie analýzy a vývojové trendy. Na základe uvedených výsledkov odporúčame obciam venovať viac pozornosti tvorbe

výročných správ a ich zverejňovaní na internetových stránkach. Prispeje to k lepšej informovanosti občanov a následne aj ich zvýšenému záujmu o veci verejné.

Literatúra

Ako má samospráva zverejňovať informácie. Dostupné online: <http://samosprava.institute.sk/ako-ma-samosprava-zverejnovat-informacie>

FARKAŠ, R., 2014. *Lehoty na zostavenie, predloženie, overenie, preskúmanie, schválenie, uloženie a zverejnenie účtovnej závierky a výročnej správy* Dostupné online: <http://www.cfo.sk/articles/lehoty-na-zostavenie-predlozenie-overenie-preskumanie-schvalenie-ulozenie-a-zverejnenie-uctovnej-zavierky-a-vyrocnjej-spravy#.WiaM41XibIV>

KAŠIAROVÁ, L., M. MAJOROVÁ a T. URBANOVÁ, 2015. *Ako sa pripraviť na audit v mestách a obciach*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-211-7

MAJOROVÁ, M., URBANOVÁ, T., 2012. *Výročná správa obcí a vyšších územných celkov*. Dostupné online: <http://www.vssr.sk/odborny-clanok/Vyrocnna-sprava-obci-a-vyssich-uzemnych-celkov-6.htm>

Pravidlá zverejňovanie informácií prostredníctvom internetovej stránky obce. 2013. Dostupné online: <https://www.slideshare.net/INSTITUTEsk/pravidla-zverejovania-informci-prostrednctvom-internetovej-strnky-obce>

Register účtovných závierok. Dostupné online: <http://www.registeruz.sk/cruz-public/home/faq>

SOUKUPOVÁ, B., A. ŠLOSÁROVÁ a A. BAŠTINCOVÁ, 2004. *Účtovníctvo*. 2. prepracované vydanie. Bratislava: Iura edition. ISBN 80-8078-020-X.

ŠLOSÁROVÁ, A. et al. 2006. *Analýza účtovnej závierky*. Bratislava: EKONÓMIA, 2006. ISBN 80-8078-070-6

Zverejňovanie účtovných závierok, výročných správ a správ audítora po 1. 1. 2014. Dostupné online: <https://www.justice.gov.sk/ObchodnyVestnik/Stranky/Zverejnovanie-uctovnych-zavierok.aspx>

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Ing. Eva Mihaliková, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66

040 11 Košice

E-mail: eva.mihalikova1@upjs.sk

Vplyv horizontálneho vyrovnávania na príjmy samosprávnych krajov v podmienkach SR

The effect of horizontal balance on revenues in self-governing regions of the Slovak Republic

Anna Biceková

Abstract

In connection with regional self-government, the significantly unbalanced development of economic performance emerges in regions due to historical matters, geographic conditions, current economic policy, and the way of redistribution of funds between individual self-governing regions. For this reason, the so-called horizontal balance coefficients set by the government should help to eliminate or mitigate the differences between individual units of regional self-government. The above-mentioned coefficients have been set within a certain period of time, and subsequently failed to perform its function. Within the redistribution of tax revenues between self-government regions, several legislative changes have been set, which led to the need for revisions and modifications of coefficients that respect the newly created situation. The submitted contribution focuses on the analysis of the development of tax revenues of self-governing regions in the context of horizontal balance coefficients.

Keywords: horizontal balance coefficient, redistribution of funds, finance redistribution.

Úvod

Procesom fiškálnej decentralizácie sa umožnil presun jednotlivých kompetencií zo štátnej správy na nižšie vládne úrovne. Následkom toho získali územné samosprávy právo nakladať so svojim majetkom a upevniť si tým do istej miery svoju finančnú samostatnosť. Avšak na základe viacerých uskutočnených analýz daňových príjmov, ukazovateľa daňovej sily, miery fiškálneho krytia alebo miery samofinancovania samosprávnych krajov môžeme tvrdiť, že regionálna samospráva je aj naďalej závislá na transferoch plynúcich z ústrednej vlády. Z dôvodu pretrvávajúcich regionálnych nerovností, a z toho vyplývajúcej rozdielnej finančnej a daňovej sily regiónov, je neustále potrebné využívať pri financovaní územnej samosprávy finančné vyrovnávanie. Finančným vyrovnávaním máme na mysli všetky opatrenia, ktoré zabezpečia na jednotlivých úrovniach verejnej správy, vytvorenie predpokladov pre udržanie rovnováhy medzi rozsahom pridelených úloh a možnosťou získať primerané príjmy na ich

plnenie. Miera finančného vyrovnávania je výsledkom zmien hospodárskych podmienok v krajine, ale taktiež je ovplyvňovaná rôznymi politickými zmenami. Na základe týchto zmien je potrebné tento systém neustále analyzovať a prispôbiť tak novovzniknutej situácii. Dôležitú úlohu zohráva aj stanovenie si optimálnej miery vyrovnávania peňažných prostriedkov. Podstatou finančného vyrovnávania je zabezpečiť samosprávam dostatočné financie na plnenie ich samosprávnych funkcií s prihliadnutím na rôznorodosť v rámci ich finančnej sily. Práve vývoj ukazovateľa daňovej a finančnej sily nám napomáha pri stanovení hladiny horizontálneho vyrovnávania (HV). Miera vyrovnávania by mala byť racionálne zvolená, tzn. nepokrývať 100% rozdielov samospráv, z dôvodu čoho by sa samosprávy viac spoliehali na vyrovnávacie mechanizmy, ako na rozvíjanie vlastného potenciálu. Prílišné využívanie finančných prostriedkov z iných vládnych úrovní znamená z pohľadu samosprávy určitú stratu svojej finančnej autonómie. Platí vzťah, kedy vyššia miera vyrovnávania spôsobuje nižšiu mieru finančnej nezávislosti.

1. Formovanie príjmov územných samospráv

V teórii a praxi je dôležité nájsť optimálnu mieru decentralizácie, najmä daňových príjmov. Kľúčovou oblasťou je zdefinovať daňovú právomoc resp. daňové určenie a následne prideliť dane do rozpočtov jednotlivých územných samospráv. (PROVAZNÍKOVÁ, 2015) Vhodná decentralizácia sa vyznačuje stabilitou príjmov rozpočtov územných samospráv. Adekvátne priradenie príjmov a výdavkov rozpočtom jednotlivých vládnych úrovní, ovplyvňuje mieru ich finančnej samostatnosti, tzn. podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch. Súčasne ovplyvňuje, do akej miery môžu prostredníctvom svojich vlastných príjmov, resp. aj daňovým určením vymedzených daňových príjmov, financovať svoje výdavky súvisiace s plnením svojich úloh, tzn. mieru samofinancovania. (BALÁŽOVÁ, 2011)

Základným nástrojom finančného hospodárenia územných samospráv je rozpočet, pomocou ktorého sa spravuje financovanie úloh a funkcií príslušnej vládnej úrovne. Náležitou každého rozpočtu je vymedziť vlastnú príjmovú základňu, aj keď môžeme tvrdiť, že rozpočty nižších vládnych úrovní sa považujú za nie úplne samostatné. Z tohto dôvodu dochádza v rámci rozpočtovej sústavy k prerozdeleniu finančných prostriedkov prostredníctvom horizontálnych a vertikálnych väzieb jednotlivých rozpočtov. (NIŽŇANSKÝ V.- CIBÁKOVÁ V.- HAMALOVÁ M., 2014) V rámci prerozdelenia príjmov a výdavkov potrebných na zabezpečenie statkov a služieb sa kladie dôraz na rešpektovanie princípu solidarity. Delegáciou právomocí, kompetencií a zodpovedností medzi vládnyimi úrovňami sa zaoberá teória fiškálneho federalizmu, ktorá definuje tri modely. Najčastejšie využívaným modelom v mnohých krajinách je kombinovaný model fiškálneho federalizmu, ktorý obsahuje prvky vertikálneho, ako aj horizontálneho modelu. Podstatou kombinovaného modelu je, že každá

vládna úroveň má svoje vlastné príjmy (vo forme daňových a nedaňových príjmov), a tie sú doplnené o dotácie z rozpočtu vyššej vládnej úrovne. (PROVAZNÍKOVÁ, 2015) Štát dokáže pomocou prerozdelenia finančných prostriedkov zmierniť rozdielny vývoj daňových výnosov v jednotlivých obciach resp. regiónoch. Z uvedeného vyplýva, že model obsahuje kombináciu centralizačných a decentralizačných prvkov.

1.1. Proces prerozdelenia finančných prostriedkov

K prerozdeleniu príjmov dochádza najčastejšie v rámci rovnakej vládnej úrovne, tzn. využívanie horizontálnych finančných vzťahov, kedy bohatšie územné jednotky prispievajú finančne slabším. Dôsledkom toho je, že územné samosprávy nedostanú reálny objem daňových príjmov vybraných na ich území. V ekonómii je tento spôsob prerozdelenia príjmov označovaný aj ako „Robin Hood efekt“, v rámci ktorého sa dôraz kladie na znižovanie ekonomickej nerovnosti. Spomínaný efekt sa prejavuje v prípade, keď vláda vyberá vyššie dane od osôb dosahujúcich vyššiu úroveň príjmov a nižšie dane od osôb s nižšími príjmami. Následne na to, využíva vláda tieto daňové príjmy na poskytovanie služieb sociálne slabším. Ďalším možným spôsobom prerozdelenia finančných prostriedkov je aj zavádzanie podielových daní. V okamihu, kedy je určený objem prostriedkov začína proces alokácie medzi jednotlivé územné samosprávy, ktorý sa zaisťuje kombináciou 4 spôsobov:

- derivačný prístup, ktorého podstatou je vrátenie podielu späť do územia, kde dane vznikli,
- využitím vzorca,
- pomocou ad hoc rozhodnutí,
- pomocou vzniknutých nákladov.

V podmienkach Slovenskej republiky využívame prerozdelenie podielovej dane DPFO (daň z príjmov fyzických osôb) pomocou vzorca (viď **Príloha2**), na základe ktorého dochádza k alokácii príjmov medzi jednotlivé úrovne verejnej správy. Finančné prostriedky z výnosu tejto dane sú rozdeľované jednotlivým subjektom územnej samosprávy na základe premenlivých veličín a s využitím štatistických údajov (viď **Príloha1**), čo vylučuje subjektívnosť pri rozhodovaní a súčasne eliminuje prípadné politické vplyvy. Tento spôsob prerozdelenia zabezpečuje územným samosprávam istú čiastku z celoštátnych príjmov. (PROVAZNÍKOVÁ, 2015)

2. Spôsoby finančného vyrovnávania príjmov územných samospráv

V posledných desaťročiach sa téma finančného vyrovnávania a prerozdelenia daňových príjmov stala súčasťou väčšiny rozpočtových pravidiel krajín Európy. Medzi hlavné dôvody môžeme zaradiť najmä potrebu zmiernenia nárastu chudoby, ako aj prevádzkových nákladov, ktoré zapríčiňujú stále väčšiu závislosť samospráv na štáte resp. súkromných sektoroch. Zmeny systému financovania verejných služieb by mali byť sprevádzané určitou mierou solidarity, ktorá by však v žiadnom prípade nemala pôsobiť proti princípom subsidiarity a motivácie.

Proces finančného vyrovnávania predstavuje nevyhnutný predpoklad decentralizácie a demokratizácie verejnej správy. Tento proces plní štyri základné funkcie samospráv:

- fiškálnu- zvýšenie objemu finančných prostriedkov samospráv, v prípade keď ich daňové príjmy nepostačujú na krytie spoločensky únosných minimálnych výdavkov na verejnú spotrebu,
- redistribučnú- úprava rozdielnej daňovej sily samospráv,
- priestorovo-politickú- vytváranie podmienok na redukciu rozdielov sociálne - ekonomickej úrovne samospráv,
- hospodársku- využitie samosprávnych rozpočtov pri zabezpečovaní stability krajiny.

Procesom finančného vyrovnávania sa z určitej miery upravujú rozdiely medzi očakávanými príjmami a výdavkami územnej samosprávy, ktoré sú povinné hradiť zo svojho bežného rozpočtu. V súvislosti s ochranou finančne slabších obcí resp. vyšších územných celkov (VÚC) a na zabezpečenie dostatočnej úrovne verejných služieb poskytovaných obyvateľom žijúcich na území danej jednotky územnej samosprávy, sa pri výkone svojich samosprávnych funkcií uplatňujú nasledujúce systémy finančného vyrovnávania:

- horizontálne vyrovnávanie- prostredníctvom neho sa zabezpečuje vyrovnávanie rozdielov v tvorbe vlastných príjmov obcí a vyšších územných celkov,
- vertikálne vyrovnávanie- umožňuje vyrovnávanie úrovne výdavkových potrieb obcí a vyšších územných celkov. (Z.z. č. 303/1995)

V mnohých európskych krajinách bol vznik reformy financovania verejných služieb a zavedenie tzv. **horizontálneho finančného vyrovnávania**, vyvolaný najmä snahou zmierniť rozdiely v poskytovanej úrovni a kvalite verejných služieb medzi silnými a slabými regiónmi, resp. mestami a obcami. Do obdobia zavedenia reforiem museli miestne a regionálne vlády v mnohých krajinách racionálne hospodáriť s disponibilnými financiami. Na začiatku formovania

územnej samosprávy nepredstavovalo zadĺženie obcí, miest a regiónov závažný problém, pretože platilo všeobecne známe: "samosprávy s nižšími daňovými príjmami, by mali vykazovať aj primerane nižšie výdavky". Odlišná úroveň ekonomickej sily a s ňou aj kvalita poskytovaných služieb sa považovala za prirodzenú, nakoľko vyplývala z mnohých iných faktorov, ako napr. výrobných, personálnych či prírodných. Vo všeobecnosti však platilo, že finančné vyrovnávanie nie stále prinieslo očakávané posilnenie ekonomickej sily v regiónoch, ktoré boli prijímateľom podpory, práve naopak. V regiónoch, ktoré prostredníctvom uskutočnenej reformy získali podstatne väčší podiel na daniach, nastala situácia, kedy zadĺženosť príslušného regiónu dokonca prudšie rástla ako v regiónoch, ktoré na finančné vyrovnávanie prispievali. Následkom toho, výdaje na obyvateľa v oblasti verejnej správy vzrástli. Príčinou rýchlejšieho tempa rastu zadĺženosti v chudobnejších regiónoch bola snaha o zabezpečenie rovnako kvalitnej úrovne verejných služieb, ako vo finančne silnejších regiónoch. Finančne silnejšie regióny môžu byť v otázke solidarity viacmennej skeptické, nakoľko pri tomto procese prerozdelenia prostriedkov nevidia spravodlivosť. Pravdou je, že tieto regióny vlastne doplácajú na to, že svojou iniciatívnou politikou zvyšujú svoju daňovú silu a zároveň aj mieru prerozdelenia financií. (MIKLOŠ, I.- NIŽŇANSKÝ, V.-ŽÁRSKA, E. 1998)

Územné samosprávy, ktoré ani po horizontálnom finančnom vyrovnávaní nedosiahnu primeranú úroveň daňovej sily, majú možnosť požiadať o podporu v rámci **vertikálneho finančného vyrovnávania**. V tomto prípade samosprávny kraj zabezpečí zvýšenie vlastných príjmov prostredníctvom finančnej podpory zo strany štátu, ale súčasne tým znižuje finančnú samostatnosť svojej samosprávy. Podstatou vertikálneho finančného vyrovnávania je zvýšiť schopnosť obcí a regiónov plniť svoje samosprávne funkcie, ak ani po horizontálnom finančnom vyrovnávaní neboli schopné zaistiť dostatok finančných prostriedkov na plnenie svojich samosprávnych kompetencií. Vertikálny spôsob finančného vyrovnávania nastáva až po horizontálnom finančnom vyrovnaní. Kľúčovým nástrojom systému vertikálneho vyrovnávania je najmä decentralizačná dotácia smerujúca zo štátneho rozpočtu. Decentralizačná dotácia predstavuje finančný vzťah (transfer) určený na financovanie pôsobností obcí a vyšších územných celkov, ktoré prešli v rámci prvej fázy decentralizácie na obce a vyššie územné celky (VÚC) z orgánov štátu v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi. Poskytovanie decentralizačnej dotácie je zabezpečované na základe vecných a finančných noratívov upravených osobitnými predpismi. (Z.z. č. 303/1995)

3. Financovanie regionálnych samospráv v kontexte koeficientov horizontálneho vyrovnávania

Vo všeobecnosti sa v rámci horizontálneho vyrovnávania vylučujú všetky dane, ktoré by mohla samospráva priamym spôsobom meniť, a tým by sa vyhlo populistickým tendenciám

znižovania výšky daní s vedomím, že prezentované zníženie bude kompenzované na úkor finančne silnejších samospráv. V podmienkach Slovenskej republiky je súčasťou systému horizontálneho vyrovnávania iba podielová daň DPFO (daň z príjmu fyzických osôb), v rámci ktorej sa pridelený výnos samosprávneho kraja prepočíta stanovenými koeficientmi solidarity. Tie boli stanovené na obdobie od roku 2005-2008⁺ a mali slúžiť k zmierneniu disparít medzi jednotlivými regiónmi. V období rokov 2005 až 2007 sa vypočítané hodnoty rozdielu medzi starým a novým systémom každoročne upravovali rovnomerne o 25 % s tým, že od roku 2008 platil koeficient vo výške 90 %. Koeficient solidarity stanovený pre rok 2008⁺ sa používal na všetky nasledujúce obdobia a môžeme konštatovať, že od tohto roku bol vplyv koeficientov na vyrovnávanie regionálnych rozdielov taký nízky, že pre zaostalejšie regióny neprinášal potrebné zdroje. Z uvedeného je zrejmé, že realizácia fiškálnej decentralizácie nedokázala zmierniť rozdiely v raste daňových príjmov jednotlivých krajov. Rok 2015 sa vyznačoval zmenami zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dani z príjmov územnej samosprávy, kedy bolo potrebné novelizovať aj vykonávací predpis k uvedenému zákonu, a to nariadením vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu DPFO v znení neskorších predpisov. Podstatou novelizácie bolo upraviť koeficienty pre výpočet podielu samosprávnych krajov na výnose tejto dane. Vláda definovala nové koeficienty solidarity na obdobie 2015-2018⁺.

3.1. Prerozdeľovanie DPFO s využitím systému horizontálneho vyrovnávania

V súlade s uvedenými skutočnosťami sme sa zamerali na analýzu prerozdeľovania daňových príjmov (DPFO) samosprávnych krajov s využitím koeficientov horizontálneho vyrovnávania platných za roky 2008⁺, 2012, 2015 a 2016. V rámci analýzy sme porovnávali vývoj samotného prerozdeľovania daňových príjmov medzi jednotlivé samosprávne kraje s využitím starých a novostanovených koeficientov solidarity.

Z pohľadu skúmania ekonomickej výkonnosti a hospodársko-sociálnych podmienok samosprávnych krajov môžeme tvrdiť, že Banskobystrický samosprávny kraj (BBSK), ako kraj zastupujúci najväčšie regionálne samosprávy, má oproti Nitrianskemu samosprávnemu kraju (NSK) a Trnavskému samosprávnemu kraju (TTSK), kde je sústredený priemysel a dobre vybudovaná infraštruktúra, horší vývoj ukazovateľov ekonomickej výkonnosti (nízky regionálny HDP, vysokú nezamestnanosť). Systém ekonomických vzťahov formovaný fiškálnou decentralizáciou mal prispievať k vyrovnávaniu regionálnych rozdielov. Postupom času však systém horizontálneho vyrovnávania dostatočne nespĺňal svoj účel a spôsoboval nerovnomerné rozloženie príjmov týkajúce sa poskytovaného objemu služieb, veľkosti územia a počtu obyvateľov. Stanovené koeficienty definujú jednotlivé samosprávne kraje do pozície

prispievateľa alebo prijímateľa. Samosprávne kraje používajúce koeficienty nad 1 sú definované ako prijímatelia. Naopak kraje s koeficientmi nižšími ako 1 zastávajú rolu prispievateľov. Na začiatku zavedenia fiškálnej decentralizácie, v roku 2005, bol BBSK priradený koeficient vo výške 1,1273, a kraj získaval z prerozdelenanej časti dane 12,7 % avšak od roku 2008 získava už len 1,7 %. Prešovský samosprávny kraj (PSK) získaval na začiatku fiškálnej decentralizácie prostredníctvom stanoveného koeficientu podiel vo výške 11,3 %, no od roku 2008 prijímal už len 1,5 %. V roku 2005 prispieval Bratislavský samosprávny kraj (BSK) v rámci prerozdelenia dani 36,1 % a od roku 2008 prispieval v rámci solidarity len 4,8 %, pričom zásada solidarity je jedným z hlavných princípov európskej politiky. Uvedené tvrdenia verifikujeme prepočtami v nasledujúcej **Tabuľke 1**.

Tabuľka 1: Porovnanie daňových príjmov VÚC za rok 2012 podľa koeficientov HV (2005,2008*)

Kraj	Podiel DPFO očistený o koeficient HV za rok 2012	Koeficient HV platný na rok 2008*	Podiel DPFO s koeficientom HV (2008*) za rok 2012	Koeficient Hv platný na rok 2005	Podiel DPFO s koeficientom HV (2005) za rok 2012
BSK	34 059	0,9518	32 416	0,6388	21 756
TTSK	41 728	0,9803	40 904	0,8522	35 559
TSK	44 148	1,0013	44 204	1,0095	44 566
NSK	54 213	0,9952	53 951	0,9637	52 243
ZSK	50 102	1,0119	50 696	1,0892	54 569
BBSK	58 834	1,017	59 832	1,1273	66 321
PSK	62 758	1,0151	63 703	1,1129	69 840
KSK	55 260	1,0025	55 396	1,0186	56 286

Zdroj: vlastné spracovanie údajov na základe Záverečných účtov jednotlivých VÚC

Na základe uvedenej kvantifikácie môžeme konštatovať, že v podmienkach regionálnych samospráv sa od roku 2008 strácala účinnosť systému horizontálneho vyrovnávania. Chýbajúca účinnosť vyrovnávania sa najviditeľnejšie prejavovala pri sledovaní vývoja daňových príjmov jednotlivých samosprávnych krajov (BICEKOVÁ- MIHÓKOVÁ, 2014). Legislatívna úprava zapríčinila, že príjem z DPFO v BSK za rok 2012 vzrástol o 101,35 % oproti roku 2005, pričom napríklad v BBSK vzrástol príjem za to isté obdobie len o 20,4 %. Čo sa týka výnosu z dane z motorových vozidiel, v BSK vzrástol príjem o 69,04 % a v BBSK len o 28,93 %. Takýto stav prehlboval nerovnosti medzi BSK a ostatnými kraji.

V roku 2015 smerovali do rozpočtov samosprávnych krajov celkové daňové príjmy v objeme 640 180 tis. Eur, z toho výnos dane z príjmov fyzických osôb predstavoval 626 394 tis. Eur. a daň z motorových vozidiel (DzMV) iba vo výške 13 786 tis. Eur. Dôvodom bola legislatívna zmena týkajúca sa odobratia tejto miestnej dane regionálnej samospráve a priradenia ju do správy štátu. V rámci dane z motorových vozidiel ešte daňové úrady poukázali podiel

jednotlivým VÚC z tejto dane posledný krát v januári 2015, ako vyrovnanie za minulý rok. V rámci podielovej dane plynulo v roku 2015 do rozpočtov samosprávnych krajov 29,2% z celkového výnosu dane z príjmov FO. Nasledujúca **Tabuľka 2** zobrazuje daňové príjmy jednotlivých samosprávnych krajov za rok 2015 očistených o koeficient HV, a zároveň stav príjmov s aplikovaním koeficientov HV platných za rok 2008* a za rok 2015.

Tabuľka 2: Porovnanie daňových príjmov VÚC za rok 2015 podľa koeficientov HV (2008*, 2015)

Kraj	Podiel DPFO očistený o koeficient HV za rok 2015	Koeficient HV platný na rok 2015	Podiel DPFO s koeficientom HV za rok 2015	Koeficient HV platný na rok 2008*	Podiel DPFO s koeficientom HV (2008*) za rok 2015
BSK	52 686	1,39838	73 676	0,9518	61 521
TTSK	64 861	1,01229	65 659	0,9803	63 583
TSK	68 033	0,97369	66 244	1,0013	68 121
NSK	83 762	0,99921	83 695	0,9952	83 360
ZSK	77 885	0,9998	77 869	1,0119	78 812
BBSK	92 647	0,93111	86 264	1,017	94 222
PSK	98 711	0,93001	91 801	1,0151	100 202
KSK	88 061	0,92437	81 404	1,0025	88 281

Zdroj: vlastné spracovanie údajov na základe Záverečných účtov jednotlivých VÚC

Z uvedenej tabuľky je zjavné, že pri využití novostanovených koeficientov platných pre rok 2015 došlo u 6 krajov k zníženiu ich daňových príjmov v súlade s princípmi solidarity. Naopak, v prípade využitia koeficientov HV platných na rok 2008* drvivá väčšina krajov by si polepšila. Výnimkou bol BSK, v ktorom na základe uskutočnených legislatívnych zmien týkajúcich sa úpravy daňových príjmov (odobratím dani z motorových vozidiel) došlo po aplikácii oboch koeficientov HV k zvýšeniu dani z príjmov FO. Pri porovnaní koeficientov stanovených na rok 2008* a 2015 môžeme konštatovať, že BSK a TTSK sa preklasifikovali z pozície prispievateľov do pozície príjmateľov.

Od roku 2016 došlo k zvýšeniu podielu územných samospráv na podielovej dani, kde obciam plynul 70% podiel z výnosu a pre VÚC bol stanovený 30% podiel na výnose. Prostredníctvom tejto úpravy podielov sa štátny rozpočet prestal podieľať na výnose tejto dane, a tá sa stala výlučne samosprávnou záležitosťou. Prostredníctvom zvýšenia podielu na podielovej dani chcel štát kompenzovať odobratie jedinej miestnej dane (DzMV), ktorá prináležala samosprávnym krajom. Z pohľadu koeficientov horizontálneho vyrovnávania došlo v roku 2016 k nasledovným úpravám DPFO plynúcej samosprávnym krajom. Spomínané zmeny uvádza **Tabuľka 3**:

Tabuľka 3: Porovnanie daňových príjmov VÚC za rok 2016 podľa koeficientov HV (2008*, 2016)

Kraj	Podiel DPFO očistený o koeficientu HV za rok 2016	Koeficient HV platný na rok 2016	Podiel DPFO s koeficientom HV za rok 2016	Koeficient HV platný na rok 2008*	Podiel DPFO s koeficientom HV (2008*) za rok 2016
BSK	60 455	1,3498	81 602	0,9518	57 541
TTSK	74 161	1,0168	75 407	0,9803	72 700
TSK	77 692	0,9782	75 998	1,0013	77 793
NSK	95 654	1,0037	96 008	0,9952	95 195
ZSK	88 897	1,0043	89 279	1,0119	89 955
BBSK	105 538	0,9355	98 731	1,017	107 332
PSK	112 865	0,9345	105 472	1,0151	114 568
KSK	101 064	0,9288	93 868	1,0025	101 317

Zdroj: vlastné spracovanie údajov na základe Záverečných účtov jednotlivých VÚC

Túto zmenu môžeme definovať aj ako stratu finančnej nezávislosti regiónov, nakoľko prišli o jediný zdroj príjmu, ktorý dokázali ako kraj ovplyvňovať. Z pohľadu vlády sa týmto zvýšením podielov na výnose dane z príjmov fyzických osôb majú od roku 2016 posilniť vlastné daňové príjmy obcí a vyšších územných celkov s pozitívnym dopadom na plnenie ich úloh nielen v oblasti základnej prevádzky, ale aj v oblasti budovania potrebnej infraštruktúry s prioritou skvalitňovania služieb občanom.

Prostredníctvom jednotlivých prepočtov sme demonštrovali ako jednotlivé koeficienty HV platné pre stanovené obdobie ovplyvňovali výšku daňových príjmov (dani z príjmov fyzických osôb) príslušných krajov.

Záver

Kľúčové pre správne fungovanie všetkých vládnych úrovní je, aby vláda dokázala flexibilne reagovať na aktuálnu politickú a hospodársku situáciu a zohľadňovať novovzniknutý stav. Úlohou koeficientov horizontálneho vyrovnávania platných pre rok 2004, bolo zabezpečiť vyrovnanie rozdielov medzi samosprávnymi krajinami na úroveň príjmov dosahovaných pred fiškálnou decentralizáciou. Od roku 2008 ostali koeficienty horizontálneho vyrovnávania nezmenené a platili na ďalšie nasledujúce obdobia. Tlak na ich úpravu nastal až po zmene štruktúry daňových príjmov regionálnej samosprávy. Novostanovené koeficienty mali zabezpečiť zvýšenie príjmov tých krajov, v ktorých sa najmä od roku 2008 prejavoval nedostatok zdrojov na financovanie samosprávnych funkcií a následne aj nedostatok zdrojov na rozvojové projekty. V súvislosti s uvedeným môžeme tvrdiť, že mnohé kraje sa z pozície prijímateľov preklasifikovali na pozíciu prispievateľov a naopak.

Táto publikácia vznikla vďaka podpore Agentúry na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0213 a Vedeckej grantovej agentúry MŠVVaŠ SR a SAV, projekt č. 1/0493/16.

Literatúra

BALÁŽOVÁ, E. 2011. Komparácia finančnej autonómie samosprávnych jednotiek v SR. In: Scientific papers of the University of Pardubice, Series D- Faculty of Economics and Administration. Vol. 16, 2011, no. 2, p. 5-15

BICEKOVÁ, A.- MIHÓKOVÁ, L. 2014: Analýza vývoja príjmov rozpočtu samosprávy VÚC v kontexte hodnotenia finančnej autonómie. In: Ekonomické spektrum. Roč. 9, 2014, č. 1, s. 11-23.

MIKLOŠ, I.- NIŽŇANSKÝ, V.-ŽÁRSKA, E. 1998: Nový systém financovania samosprávy, In: M.E.S.A. 10. 1998, s. 33.

NIŽŇANSKÝ V., CIBÁKOVÁ V., HAMALOVÁ M. 2014. Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku. Bratislava: VŠEMVS. 2014. s. 150.

PROVAZNÍKOVÁ R. 2015: Financování měst, obcí a regionů- teorie a praxe. Praha: GRADA Publishing. 2015, s. 37-40.

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Štatistické údaje	%
Počet obyvateľov s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.	15
Počet obyvateľov vo veku 15 až 18 rokov s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.	15
Počet obyvateľov VÚC, ktorí dovŕšili vek 62 rokov s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka	32
Obrátená hustota obyvateľstva VÚC s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.	9
Dĺžka ciest 2. a 3. triedy vo vlastníctve VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.	20
Rozloha VÚC	9

Príloha 1: Štatistické údaje a váhy potrebné pre výpočet podielov vyšších územných celkov na výnose z DPFO

Zdroj: Zákon č. 668/2004

$$\begin{aligned}
 PD_j = & 0,15 \times VD \times \frac{OB_j}{OB} + 0,15 \times VD \times \frac{OB_{j15-18}}{OB_{15-18}} + \\
 & + 0,32 \times VD \times \frac{OB_{jpp}}{OB_{pp}} + 0,09 \times VD \times \frac{Hust_j^{-1}}{\sum_{j=1}^8 Hust_j^{-1}} + \\
 & + 0,20 \times VD \times DC_j / \sum_{j=1}^8 DC_j + 0,09 \times VD \times R_j / R
 \end{aligned}$$

Príloha 2: Vzorec platný pre samosprávne kraje na výpočet podielu na DPFO

Zdroj: Zákon č. 668/2004

Adresa autora

Ing. Anna Biceková, PhD.

Technická univerzita v Košiciach

Fakulta elektrotechniky a informatiky

Katedra kybernetiky a umelej informatiky

Oddelenie hospodárskej informatiky

Vysokoškolská 4

040 00 Košice

E-mail: anna.bicekova@tuke.sk

Tendencie vývoja výdavkov na kultúru vo verejnej správe*

Trends in the development of expenditure on a culture in the public administration

Jana Džuňová

Abstract

The paper deals with the issue of culture in public administration. The position and development of this area are influenced by policy measures and decisions that are part of cultural policy. It has an irreplaceable role in the allocation and redistribution of resources to providing cultural goods. This paper contains characteristic of a culture and cultural policy in the international context, including levels of public administration. The aim of the paper is through the analysis expenditures, which are spent on cultural area to evaluate the position of culture on national level and higher self – government units, too.

Keywords: culture, cultural policy, cultural goods, expenditures, public administration

Úvod

Jedným z hlavných predpokladov rozvoja spoločnosti je nepochybne aj kultúra. Prostredníctvom spotrebovania a využívania kultúrnych statkov dochádza k rozvoju, vzdelávaniu a výchove jednotlivca, čo má v konečnom dôsledku pozitívny vplyv na celú spoločnosť. Medzi významný znak dôležitosti a opodstatnenosti kultúry možno zaradiť aj jej financovanie z verejných zdrojov. Decentralizačným procesom sa nevyhla ani táto sféra národného hospodárstva a v súčasnosti sa na poskytovaní kultúrnych statkov okrem orgánov štátnej správy spolupodieľajú aj inštitúcie vznikajúce v rámci územnej samosprávy.

Východiskový rámec kultúry tvoria okrem právnych predpisov týkajúcich sa presunu kompetencií, či konkrétnych kompetencií jednotlivých zložiek verejnej správy v kultúrnej oblasti aj dokumenty venujúce sa kultúrnej politike. Príspevok sa zaoberá charakteristikou kultúrnej

* Článok bol spracovaný ako súčasť projektu VEGA: 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike.

politiky vo verejnej správe, spolu s prehľadom a analýzou objemu finančných prostriedkov, ktoré sú na danú oblasť vynakladané.

1. Postavenie kultúry a kultúrnej politiky

Kultúru je možné charakterizovať z rôznych uhlov pohľadu, ktoré sa vzájomne odlišujú šírkou záberu a taktiež aj vyjadrením hodnotových aspektov spoločnosti. Novotný (2011) vymedzuje kultúru ako „súhrn výsledkov tvorivej činnosti ľudí vo vývine ľudskej spoločnosti, súhrn materiálnych, duchovných hodnôt ľudstva v istej epoche“. Okrem uvedeného autor prezentuje aj ďalší pohľad na kultúru, keď ju hodnotí ako komplikovaný celok integrujúci vieru, právo, morálku, poznanie, taktiež aj schopnosti a zvyky, ktoré si jednotlivci počas vývoja spoločnosti postupne osvojovali.

Pascual i Ruiz (2007) v súvislosti s kultúrou uvádza, že je nevyhnutné identifikovať tzv. vnútorné ukazovatele (ako príklad uvádza pamäť, kritické myslenie, hodnoty, rituály a tradície, či rozmanitosť jednotlivých aspektov kultúry) každého národa. Spoznanie a rozvíjanie uvedených atribútov patrí spolu s dôležitosťou ekonomických procesov, ochranou životného prostredia a problematiky sociálnej inklúzie medzi štyri základné piliere, ktoré sú nevyhnutné pre rozvoj celej spoločnosti.

Podľa Poeplesa a Baileyho (05.11.2017) predstavuje kultúra určité odovzdané poznanie, ktoré je charakteristické pre konkrétne sociálne skupiny; autori zdôrazňujú komplexnosť daného pojmu, ktorý združuje nielen hodnotové orientácie, či konkrétne kultúrne produkty, no vzťahuje sa na celú spoločnosť a ovplyvňuje ju. Domnievame sa, že kultúra je akýmsi reflektujúcim prvkom kultúrneho dedičstva konkrétneho národa; čoraz častejšie sa do popredia dostáva problematika ochrany kultúrneho dedičstva, odborníci, ale aj laická verejnosť sa zhodujú v tom, že kultúru treba chrániť a zveľaďovať, no praktická aplikácia zmienených názorov je často nepostačujúca. S uvedeným súvisí aj podstata ekonomickej definície kultúry spočívajúca v tom, že kultúra predstavuje zmiešaný kolektívny statok, keďže časť nákladov je financovaná spotrebiteľmi statku (napr. platenie vstupného). (Beňová 2012) Tento zmiešaný statok má v dôsledku šírenia pozitívnych externalít aj celospoločenský vplyv a teda možno konštatovať, že oblasť kultúry je realizovaná vo verejnom záujme, čomu by mala zodpovedať jej miera podpory. Základné poslanie kultúry spočíva podľa Rektóřika (2007) najmä v tvorbe, produkovani, sprostredkovaní a ochrane kultúrnych statkov.

Kultúrna politika predstavuje určitý súhrn nástrojov, opatrení, metód a v neposlednom rade aj subjektov, ktoré slúžia na dosahovanie cieľov v kultúrnej oblasti, svojim zameraním sa

sústredí na podporu čo najširšieho zapojenia organizácií, občianskych iniciatív, ale aj jednotlivcov, pričom dôraz kladie na sprístupnenie, resp. uľahčenie a zjednodušenie prístupu ku kultúrnym aktivitám. (Halásek, Zezulová 2004).

Kultúrna politika môže byť realizovaná na národnej úrovni, teda štátnej, miestnej a regionálnej, pričom na každej z týchto stupňov by hlavným cieľom malo byť efektívne poskytovanie kultúrnych statkov a služieb pre spotrebiteľov.

Kultúrna politika v národnom kontexte

Dôležitosť kultúrnej politiky je reflektovaná aj na národnej úrovni; ako uvádza Chomová (2015, s. 11) štátna kultúrna politika reprezentuje „prostredie, v ktorom sa uskutočňujú procesy tvorby, uchovávanía, šírenia a sprístupňovania kultúrnych hodnôt“.

V podmienkach Slovenskej republiky je kultúrna politika obsiahnutá v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na roky 2016-2020 (ďalej len Programové vyhlásenie vlády). V Programovom vyhlásení vlády (05.11.2017) vláda prehlasuje, že kultúra je v rámci kultúrnej politiky spolu so štátom a ekonomickým systémom strategickou zložkou rozvoja spoločnosti do takej miery, že jej nedostatočný rozvoj limituje napredovanie štátu a ekonomiky. Vláda zároveň považuje kultúrnu oblasť za základ spoločnosti, ktorý spoločnosť hodnotovo určuje a spoluvytvára identitu národa pričom zdôrazňuje, že pri zdokonaľovaní kultúrnej politiky je nevyhnutná prítomnosť celospoločenskej ochoty zmeniť ponímanie kultúry ako akejsi nadstavby, ktorá spotrebováva finančné prostriedky a brať do úvahy skutočnosť, že prínosy z rozvoja kultúrnej oblasti obsahujú najmä nárast nemateriálneho kapitálu, prinášajúci nárast vzdelanosti, vyššiu kvalitu spoločenských vzťahov a tým aj vyššiu kvalitu života všetkých obyvateľov krajiny. Okrem uvedeného, ťažko kvantifikovateľného nehmotného prínosu kultúry je dôležitý aj jej potenciál, ktorým môže významne prispievať k sociálnemu, ale aj ekonomickému rozvoju spoločnosti. Z tohto ekonomického hľadiska definuje kultúrnu politiku Nekolný (2000), podľa ktorého sa táto aktivita zameriava na alokáciu finančných prostriedkov a v tomto procese je nevyhnutné stanovenie priorít a taktiež aj zvolenie vhodného systému alokácie.

Ďalším z dokumentov, ktorý sa konkrétnejšie zaoberá kultúrnou politikou je Konceptia rozvoja miestnej a regionálnej kultúry. Príslušný dokument (05.11.2017) pojednáva o kompetenčných, inštitucionálnych a finančných väzbách v regionálnej a miestnej kultúre a súčasťou je aj príloha obsahujúca základné kompetencie jednotlivých úrovní verejnej správy v danej oblasti.

V rámci *regionálnej územnej samosprávy* sú právomoci v kultúrnej oblasti upravené právnymi predpismi, konkrétne Zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkoch v znení neskorších predpisov, tiež aj Zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov a ostatné zákony vzťahujúce sa na problematiku kultúry. Samosprávne celky na základe týchto ustanovení podobne, ako obce, zriaďujú regionálne knižnice, hvezdárne, galérie, či divadlá a vytvárajú podmienky pre rozvoj, tvorbu, resp. prezentáciu už existujúcich kultúrnych aktivít a hodnôt na území celého kraja.

Kompetencie *štátnej správy a ústredných orgánov štátnej správy* v oblasti kultúry upravuje právny predpis zaoberajúci sa organizáciou a činnosťou vlády, konkrétne Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov. Štátna správa sa orientuje na kompetencie v oblasti štátneho jazyka, podpory slovenských občanov, ktorí žijú v zahraničí, ochrany kultúrneho dedičstva na národnej úrovni a i. Tieto kompetencie sú zároveň zhodné so statkami a službami, ktoré spadajú pod kultúrne statky.

Iný pohľad na predmetnú problematiku ponúka Throsby (2010), ktorý kultúrnu politiku chápe ako podporu, ale aj ako zákaz kultúrnych tradícií, zvykov a hodnôt nielen zo strany vlády, ale aj ostatných, neštátnych inštitúcií a jednotlivcov. Podľa uvedeného autora je kultúrna politika vyjadrená na jednej strane explicitne, teda ciele sú jasne definované ako kultúrne, alebo implicitne, kedy kultúrne ciele nie sú priamo definované, ale vyplývajú z ostatných aspektov života spoločnosti.

Uvedené teoretické východiská súvisiace s tvorbou a vyjadrením kultúrnej politiky nachádzajú svoje uplatnenie aj v praktickom prevedení; v Programovom vyhlásení vlády (05.11.2017) sa nachádzajú vyhlásenia vlády, ktoré vypovedajú o smerovaní kultúrnej politiky v konkrétnych rokoch, napr. hľadanie nových zdrojov financovania, aktivity smerujúce k podpore ochrany kultúrneho dedičstva, dokončenia realizácie rôznych kultúrnych stavieb a i. Tieto tvrdenia sú následne rozpracované v osobitnom dokumente, ktorý sa špecifikuje na oblasť kultúry. Konkrétne ide o Rozpracovanie Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016 – 2020 na podmienky rezortu kultúry a v rámci tohto dokumentu si vláda stanovila spolu 28 záväzkov, pričom každý z nich je rozpracovaný a obsahuje vecnú analýzu problému, konkrétne pomenovanie opatrenia, resp. úlohy, ktorá má byť splnená, taktiež aj nástroje k jej dosiahnutiu a termín splnenia.

Kultúrnu politiku nemožno oddeliť a separovať od ostatných politík a najvýraznejšie prepojenie možno identifikovať s hospodárskou politikou. Nováková (2013) uvádza výsledky štúdií zaoberajúcich sa touto problematikou s poukázaním na nasledovné argumenty:

- kultúrne odvetvie je podporované a kultúrne aktivity sú realizované zväčša prostredníctvom organizácií, ktoré možno zaradiť do inštitúcií verejnej správy (aj napriek snahe o zvýšenie participácie jednotlivcov);
- pri realizácii kultúrnych aktivít a poskytovaní kultúrnych statkov aj na nižších úrovniach verejnej správy sa ich pozitívne, či negatívne dopady prejavia celospoločensky a neostanú izolované len v konkrétnom meste, resp. regióne;
- kultúrne odvetvie je v neposlednom rade aj zdrojom rozmanitých inovácií a štrukturálnych zmien, ktoré majú dopad na celú ekonomiku;
- právne a ekonomické otázky týkajúce sa duševného vlastníctva, ktoré je spojené s kultúrnymi službami, sú regulované na centrálnej úrovni.

Kultúrna politika v miestnom kontexte

Okrem národnej úrovne môže byť spotreba kultúry zabezpečovaná a realizovaná aj na miestnej úrovni. Podľa Chomovej (2015) sa kultúrna politika v týchto sférach rozvíja predovšetkým v súvislosti s podpornými aktivitami v oblasti osvetovej činnosti, tiež v oblasti rozvoja tradičnej kultúry a na zvyšovanie kultúrneho povedomia.

Jej podstatu tvorí kultúrna osobitosť konkrétneho mesta, resp. obce a prostredníctvom vyjadrenia a sebareprezentácie miestneho obyvateľstva má nezanedbateľný prínos nielen pre dané územie, ale aj pre regionálnu kultúru, ktorá podľa vyššie uvedenej autorky presahuje lokálny charakter a spája obce majúce vďaka svojej pôsobnosti v rovnakom regióne aj rovnaké, resp. obdobné kultúrne tradície, zvyklosti a pod.

Zastávame názor, že to, akým spôsobom a akými nástrojmi sa realizuje kultúrna politika na miestnej a regionálnej úrovni reflektuje, akú podobu bude mať odvetvie kultúry aj na národnej, štátnej úrovni a poňatie kultúrnej politiky na ústrednej úrovni zároveň vytvára podmienky pre nižšie úrovne. Tento vzťah je teda obojstranný a vyžaduje vzájomnú kooperáciu a koordináciu. Taktiež sa domnievame, že je čoraz dôležitejšie zvyšovať povedomie jednotlivcov v oblasti kultúrnej politiky s poukázaním na skutočnosť, že aktívnym prístupom sa môžu spolupodieľať na tvorbe kultúrnych hodnôt, čo bude mať podľa nášho názoru nezanedbateľný pozitívny vplyv nielen na lokálne územie, na ktorom jednotlivci žijú, ale v konečnom dôsledku aj na celú spoločnosť.

Alokácia a redistribúcia kultúrnych statkov súvisí s politickými rozhodnutiami, ktoré sú odzrkadľované nielen v tvorbe a prijímaní právnych predpisov, ale taktiež aj pri jednotlivých špecifických politikách, tvoriacich jeden celok národného hospodárstva a aj štátneho rozpočtu. Nasledujúca časť príspevku je venovaná prehľadu a analýze objemu finančných prostriedkov vynakladaných na túto oblasť.

2. Finančné prostriedky vynaložené na oblasť kultúry

Oblasť kultúry je širším odvetvím, ktoré nezahŕňa iba kultúrne služby (napr. knižnice, divadlá a i.), ale integruje v sebe aj ďalšie pododvetvia; podľa klasifikácie používanej na komparáciu v rámci Európskej únie, ale aj v rámci Slovenskej republiky do kultúrnej sféry patrí aj rekreácia a náboženstvo. Z podrobnejšej analýzy rozpočtov a záverečných správ inštitúcií spadajúcich pod jednotlivé subsystémy verejnej správy však možno konštatovať, že väčšina finančných prostriedkov určených pre kultúrnu oblasť smeruje konkrétne pre kultúrne služby, na úkor finančnej podpory aktivít v oblasti rekreácie a náboženstva.

Nasledujúca tabuľka demonštruje prehľad výdavkov, ktoré vykázalo od roku 2013 do roku 2017 Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (ďalej len MK SR). Pre ucelenejší pohľad na danú problematiku sú obsahom tabuľky aj výdavky ministerstva vynaložené na všetky oblasti spadajúce do jeho dikcie.

Tabuľka 1 Výdavky na kultúru (mil. €)

	2013	2014	2015	2016	2017
Celkové výdavky MK SR	187,25	182,47	191,92	202,9	243,69
Výdavky MK SR na rekreáciu, kultúru a náboženstvo	184,34	179,56	189,11	199,92	240,19
Výdavky MK SR na kultúrne služby	106,09	101,81	97,57	117,52	150,43

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Ministerstva financií SR, 05.01.2018

Tabuľka 1 obsahuje výdavky MK SR v rokoch 2013 až 2017, ktoré mali stúpajúcu tendenciu (okrem roku 2014, kedy oproti predchádzajúcemu roku poklesli o približne 4,8 mil. Eur). V roku 2017 v porovnaní s rokom 2013 výdavky kapitoly narástli o viac ako 56 mil. Eur.

Rovnakú, stúpajúcu tendenciu mali aj výdavky na rekreáciu, kultúru a náboženstvo (ďalej len R, K, N), tiež aj na kultúrne služby. Pre úplnosť uvádzame, že do programovej štruktúry výdavkov MK SR patria okrem analyzovanej oblasti rekreácie, kultúry a náboženstva aj napríklad výdavky na tvorbu, šírenie, ochranu a prezentáciu kultúrnych hodnôt, tiež aj výdavky na tvorbu a implementáciu rôznych politik a dokumentov. V každom roku mali

výdavky na kultúrne služby viac ako 50% podiel na výdavkoch na R, K, N, ktorý mal však nestály, kolísavý vývoj, v roku 2013 to bolo konkrétne 57 %, do roku 2016 sa tento podiel znižoval, ale od roku 2016 znova narastal po hranicu 62% podielu výdavkov na kultúrne služby na celkových výdavkoch na R, K, N (zvýšok financií plynul do vysielania a na vydavateľské služby, náboženské služby a i.)

Z ďalšej analýzy celkových výdavkov, ktoré boli rozpočtované v rámci štátneho rozpočtu na rovnaké obdobie možno dospieť k údajom, ktoré sú obsahom nasledovnej tabuľky.

Tabuľka 2 Podiel výdavkov MK SR na celkových výdavkoch štátneho rozpočtu (%)

Rok	2013	2014	2015	2016	2017
% podiel	1,10	1,05	1,10	1,25	1,40

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Zákona o štátnom rozpočte (2013 – 2017) a údajov Ministerstva financií SR, 05.01.2018

Podiel výdavkov, ktoré boli v Slovenskej republike rozpočtované pre kapitolu MK SR financujúcu kultúru a kultúrne služby, nepresiahol hranicu 1,5 % na celkových výdavkoch schválených pre konkrétne rozpočtové roky. Faktom síce ostáva, že reflektujeme mnoho výraznejších a markantnejších oblastí, ktorým treba venovať zvýšenú, aj finančnú pozornosť, no vzhľadom k prezentácii Slovenskej republiky ako krajiny s vysokým rastom HDP, klesajúcou nezamestnanosťou a pod. by mohli byť navýšené investície aj do tejto oblasti, nakoľko, ako je uvedené v teoretickej časti príspevku, kultúra vplyva na celú spoločnosť a to z dlhodobého hľadiska.

Pri uvažovaní nad kultúrnymi statkami nemožno opomenúť decentralizačné procesy, ktorých podstatou bol prechod kompetencií zo štátnej správy, na územnú samosprávu, teda na obce a na vyššie územné celky. V praxi to znamená, že väčšinu kultúrnych statkov poskytujú samosprávne celky; obce taktiež, no je obzvlášť komplikované pre malé obce zabezpečiť kultúrne vyžitie pre svojich obyvateľov, ak nie sú schopné garantovať uspokojenie základných potrieb. Preto sme sa v príspevku zamerali na výdavky samosprávnych krajov, ktoré používajú na zabezpečenie a fungovanie kultúrneho odvetvia vo svojom regióne. Rovnako, ako pri analýze výdavkov MK SR, aj pri samosprávach uvádzame aj výšku celkových výdavkov kraja.

Tabuľka 3 Výdavky samosprávnych krajov na kultúru (mil. €)

		2013	2014	2015	2016	2017
BBSK	Celkové výdavky kraja	149,18	145,49	150,22	154,92	105,56
	Výdavky na kultúru	5,44	5,71	6,08	6,10	4,56
BSK	Celkové výdavky kraja	123,91	115,65	137,32	135,41	100,89
	Výdavky na kultúru	3,65	3,81	5,67	6,89	6,19
KSK	Celkové výdavky kraja	164,09	179,46	205,54	189,31	133,08
	Výdavky na kultúru	22,63	10,82	17,06	13,42	7,21
NSK	Celkové výdavky kraja	144,25	147,78	166,85	163,03	118,19
	Výdavky na kultúru	8,87	8,88	10,73	10,48	7,93
PSK	Celkové výdavky kraja	173,51	184,36	190,49	182,22	120,17
	Výdavky na kultúru	9,39	9,38	15,92	15,89	8,87
TSK	Celkové výdavky kraja	125,67	117,64	131,55	127,29	99,82
	Výdavky na kultúru	3,63	3,72	9,15	6,26	4,69
TTSK	Celkové výdavky kraja	110,01	111,19	119,76	123,59	86,32
	Výdavky na kultúru	4,41	4,55	3,99	3,83	3,01
ZSK	Celkové výdavky kraja	160,08	199,94	168,36	166,98	119,57
	Výdavky na kultúru	6,36	7,11	9,77	8,49	6,31

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Záverečných účtov samospráv, rozpočtov samospráv a údajov z Ministerstva financií SR, 05.01.2018

Vo vzťahu k vyšším územným celkom možno konštatovať, že mnohé z nich nemali vo svojich záverečných účtoch, prípadne v rozpočtoch rozdelené výdavky podľa funkčnej klasifikácie a prevláda delenie na bežné a kapitálové výdavky (ekonomická klasifikácia). Z toho dôvodu sú predmetom analýzy výdavky kraja spolu s výdavkami na R, K, N ako celok.

V poslednom analyzovanom roku mal najvyššie výdavky na kultúru Prešovský samosprávny kraj (približne 8,8 mil. €), nasledoval Nitriansky samosprávny kraj (7,93 mil. €) a Košický samosprávny kraj s výškou výdavkov v hodnote približne 7,2 mil. €. Na druhej strane, najmenej výdavkov pre danú oblasť vynaložila v roku 2017 trnavská samospráva (zhruba 3 mil. €) a banskobystrická samospráva (približne 4,5 mil. €).

Zatriedenie krajov podľa ich výdavkov na kultúru zväčša korešponduje s reálnym stavom, t. j. s počtom kultúrnych organizácií, ktoré sa v kraji nachádzajú a ktorých zriaďovateľom (a teda aj prispievateľom) je samosprávny kraj, no nie je to pravidlom. Pre komplexnejší prehľad poradie krajov podľa výdavkov a počtu organizácií demonštruje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 4 Poradie samosprávnych krajov podľa výšky výdavkov a počtu organizácií

ROK 2017	BBSK	BSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Výdavky na kultúru	7	5	3	2	1	6	8	4
Kultúrne organizácie (počet organizácií)	2 (24)	8 (7)	3 (23)	5 (21)	1 (26)	7 (12)	6 (18)	4 (22)

Zdroj: vlastné spracovanie podľa portálov samospráv a Tabuľky 3, 06.01.2018

Ako sme uviedli, prešovská samospráva vykazuje v komparácií s ostatnými krajinami najvyššie výdavky a je zriaďovateľom aj najväčšieho počtu organizácií kultúrneho zamerania (26). Druhé najvyššie výdavky sú v Nitrianskom kraji, no pri analýze počtu kultúrnych ustanovizní sa samospráva umiestnila na 5. mieste. Na druhej strane, najnižšie výdavky mal v roku 2017 Trnavský kraj, ktorý má 18 kultúrnych zariadení, pričom najmenej takýchto ustanovizní má bratislavská samospráva.

Záver

Kultúra patrí medzi jedno z odvetví, prítomné v každom národnom hospodárstve vyspelých krajín. V súvislosti s financovaním tohto odvetvia z verejných zdrojov sa možno stretnúť s rozličnými názormi; jeden z nich je aj ten, že sú dôležitejšie oblasti, ktorým treba venovať viac pozornosti, vynaložiť väčšie úsilie a viac financií (napr. riešenie nezamestnanosti, zdravotníctvo, vzdelávanie).

Uvedenie si dôležitosti podpory poskytovania a spotreby kultúrnych statkov a služieb je podľa nášho názoru znakom uvedomelej a vyspelej spoločnosti a jej predstaviteľov mysliacich na vývoj spoločnosti a jej zachovanie aj pre budúce generácie. Problematickejšia je síce otázka merania výsledkov, či dopadov v tomto odvetví, nakoľko sa častokrát nedajú použiť kvantifikovateľné ukazovatele, vyžaduje sa dlhšie časové obdobie, kým sa pozitívne efekty z ich spotreby prejavujú a pod. No napriek tomu by sa nemali preferovať iba tie oblasti, ktorých výsledky možno rýchlo a jednoducho odmerať a vyčíslieť.

Zámerom príspevku bolo upozorniť na dôležitosť predmetného odvetvia s poukázaním na súčasný stav jeho financovania (s komparáciou za predchádzajúce 4 roky) zo štátneho rozpočtu, z ktorého sú financované najmä štátne kultúrne organizácie (štátne divadlá, štátne vedecké knižnice a i.). Keďže sa presunu kompetencií nevyhla ani oblasť kultúry, predmetom záujmu boli aj samosprávne kraje v Slovenskej republike a ich výdavky na predmetnú oblasť. Na základe skúmania a analýzy údajov, ktoré vykazuje Ministerstvo financií SR a tiež aj vyššie územné celky vo forme záverečných účtov, zverejňovania rozpočtov a informácií o svojej zriaďovateľskej pôsobnosti možno konštatovať, že daná oblasť stále vykazuje znaky podfinancovania, no vzhľadom na skutočnosť, že od roku 2013 do roku 2017 mali výdavky na kultúrnu oblasť prevažne stúpajúcu tendenciu možno predpokladať, že ich kontinuálny vývoj bude narastať, čo môže mať v konečnom dôsledku narastajúci charakter aj príjmovej časti rozpočtu (napr. ak predpokladáme, že sa zvýši podpora kultúry, kultúrne statky budú kvalitnejšie a dostupnejšie, ich kvalita môže motivovať viacerých spotrebiteľov a keďže ide o zmiešaný verejný statok, okrem pridanej hodnoty z ich spotreby sa navýši aj príjem z ich spolufinancovania).

Literatúra

BEŇOVÁ, E. 2012. In CIBÁKOVÁ, V. a kol. 2012. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: EKONÓMIA, spol. s r.o. 2012, 356 s.

HALÁSEK, D - ZEZULOVÁ, L. 2004. *Veřejná politika*. Ostrava: Vysoká škola báňská. 2004, 115 s.

CHOMOVÁ, S., 2015. *Vademékum lokálnej a regionálnej kultúry*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 2015, 128 s.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2018. *Rozpočet v číslach. Prehľad výdavkov Ministerstva kultúry SR v rokoch 2012-2017*. [cit. 2018-01-05]. Dostupné z <http://rozpocet.sk/web/#/rozpocet/Vs/kapitoly/0/kapitola/24/prehľad>

Ministerstvo kultúry SR. 2017. *Koncepcia rozvoja miestnej a regionálnej kultúry*. [cit. 2017-11-05]. Dostupné z: <http://www.mksr.sk/posobnost-ministerstva/tradicna-kultura-a-osveta/dokumenty-114.html>

Ministerstvo kultúry SR. 2017. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2016-2020*. [cit. 2017-11-05]. Dostupné z:

http://www.vlada.gov.sk/data/files/6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf

NEKOLNÝ, B. 2000. *Česká kultura v roce 2000*. Brno: Barrister and Principal. 2000, 278 s.

NOVÁKOVÁ, J. 2013. Vývoj české kulturní politiky ve vztahu k ekonomickým modelům řízení a financování kultury. In: *Acta academica karviniensia*. 2013. Vol.13. No. 3. p.146-156.

NOVOTNÝ, O. 2011. *Premeny v podpore kultúry z verejných zdrojov*. Bratislava: Národné osvetové centrum. 2011, 226 s.

PASCUAL I RUIZ, J – DRAGOJEVIC, S. 2007. *Guide to Citizen Participation in Local Cultural Policy Development for European Cities*. [cit. 2017-11-05]. Dostupné z: http://static1.squarespace.com/static/526e5978e4b0b83086a1fede/t/53176f55e4b03ba201893e3a/1394044757731/guide_citizen_partecipation_en.pdf

PEOPLES, J., BAILEY, G., 2011. *Humanity: An Introduction to Cultural Anthropology*. Canada: Wadsworth. 2011, 496 s.

REKTOŘÍK, J. 2007. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekoexpres, s. r. o. 2007, 310 s.

THROSBY, D., 2010. *Economics of Cultural Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010, 277 s.

Zákon č. 438/2012 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2013.

Zákon č. 473/2013 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2014.

Zákon č. 385/2014 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2015.

Zákon č. 411/2015 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2016.

Zákon č. 357/2016 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2017.

Záverečné účty samosprávnych krajov 2013-2017.

Rozpočty samosprávnych krajov na roky 2013-2017.

Adresa autora

PhDr. Jana Džuňová

Interná doktorandka

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66

041 32 Košice

E-mail: jana.dzunova@student.upjs.sk

DISKUSIE

Vývoj modelov daňovej konkurencie

Development of Tax Competition Models

Martin Zoričák

Abstract

Tax competition is extensively analyzed issue for last decades. The existence of many approaches suggests there is no simple solution to this problem. Even there is no clear consensus in the scientific literature whether it has a positive or negative impact on welfare. Numerous existing models offer an explanation of various problems regarding tax competition. However, for further analysis of this issue, we propose to use an agent-based model of tax competition designed on ideas of relatively new paradigm – complexity economics.

Keywords: daňová konkurencia, modely, ekonómia zložitosti

Úvod

Hlavným zdrojom verejných financií sú daňové príjmy krajiny. Na to, aby vláda bola schopná zabezpečiť dostatočnú úroveň a množstvo verejných statkov potrebuje primeraný objem verejných financií. Existujú dohady, aká je optimálna veľkosť verejného sektora, avšak verejné statky, ktoré sú ním financované majú pozitívny vplyv na blahobyt danej krajiny. Preto sa vlády snažia zabezpečiť dostatočný objem finančných prostriedkov na krytie poskytovaných verejných statkov. Daňové príjmy ovplyvňujú najmä dva parametre, a to daňová sadzba a veľkosť daňového základu. Vláda krajiny má priamo pod kontrolou výšku daňovej sadzby, no veľkosť základu dane vie ovplyvniť len nepriamo vo forme politik, subvencií a podobne. Existencia väzieb medzi krajinami (zoskupenia EÚ, OECD a pod.) umožňuje pohyb daňového základu. Miera mobility daňového základu vychádza zo samotnej jeho podstaty. Tým, že základ dane je mobilný, je možné ho presúvať medzi krajinami podľa toho, kde je to výhodnejšie z pohľadu zdanenia. Z toho vyplýva, že krajiny môžu súperiť o mobilný daňový základ. Viacero autorov (Wilson a Wildasin 2004; Talpos a Crásneac 2010; Keen a Konrad 2013) ponúklo vlastnú definíciu daňovej konkurencie v závislosti od zamerania ich výskumu. Zjednodušene je možné označiť za daňovú konkurenciu akékoľvek nekooperatívne nastavovanie daňovej sadzby (resp. daňovej politiky) za účelom prilákania mobilného daňového základu. V priebehu posledných 50. rokov vzniklo viacero publikácií týkajúcich sa problematiky daňovej konkurencie a jej dopadov. Názory autorov sa líšia vo forme v akaj dochádza k daňovej konkurencii ako aj v tom, či je výsledný efekt na krajiny pozitívny alebo

negatívny. S daňovou konkurenciou je často spájaný jav známy ako „Race to the Bottom“ (Talpos a Crâsneac 2010), čo je možné voľne preložiť ako preteky ku dnu. K danému javu dochádza vtedy, keď snaha vlád jednotlivých krajín prilákať mobilný daňový základ vedie k takému znižovaniu daňových sadzieb, že už tieto krajiny nie sú schopné poskytovať potrebnú úroveň verejných statkov. Prítomnosť tohto javu je však sporná, nakoľko existujú štúdie potvrdzujúce ako aj vyvracajúce tento jav (Plümper et al. 2009; Chirinko a Wilson 2017). Z uvedeného vyplýva, že problematika daňovej konkurencie je rozsiahla a stále aktuálna téma, ktorú je možné skúmať z viacerých aspektov. Cieľom tohto článku je zmapovať existujúce poznania danej problematiky, poskytnúť porovnanie prístupov k nej, ktoré vznikali za relatívne dlhé obdobie a navrhnúť inovatívny prístup spájajúci doterajšie poznatky.

1. Prehľad literatúry zaoberajúcej sa daňovou konkurenciou

Problematika daňovej konkurencie púta pozornosť autorov už vyše 50 rokov. Tiebout (1956) je jeden z prvých autorov, ktorí sa zaoberali predmetnou problematikou. Od vtedy sa stala daňová konkurencia predmetom záujmu veľkého počtu autorov, ktorí počtom a obsahom svojich publikácií dokázali, že predmetná problematika sa dá vnímať z rôznych uhlov a nie je taká priamočiara ako sa z počiatku zdalo. Na analýzu stavu poznania v oblasti predmetnej problematiky sme využili databázu Web of Science Core Collection, ktorá v čase vypracovania tohto článku obsahovala 1 262 článkov týkajúcich sa problematiky daňovej konkurencie. Rastúci trend v počte publikovaných článkov, ktorý je zobrazený na Grafe 1, naznačuje aktuálnosť a opodstatnenosť skúmania danej problematiky. Na uvedenom grafe je vidieť, že počet ročne publikovaných článkov rastie od roku 1990, čo môže mať súvis s integračnými procesmi najmä v oblasti Európy. Zdanlivý pokles v roku 2018 je spôsobený tým, že sú brané do úvahy len články publikované za prvý štvrtrok predmetného roku.



Graf 1: Počet článkov s témou daňovej konkurencie

Snaha sumarizovať poznanie týkajúce sa daňovej konkurencie je odzrkadlená vo viacerých prehľadových článkoch. Medzi najvýznamnejšie patria:

- Wilson (1999),
- Brueckner (2003),
- Wilson (2004),
- Fuest (2005),
- Gensche (2011),
- Devereux (2012).

Wilson sa ako jeden z prvých venoval porovnaniu teórie v oblasti daňovej konkurencie. Porovnáva diela zaoberajúce sa daňovou konkurenciou v oblasti kapitálu, komodít a možnosti využitia viacerých nástrojov zdanenia. V závere autor poukazuje na fakt, že výsledné efekty daňovej konkurencie nie sú priamočiare ako poukazovali prvotné štúdie, ale vplyvajú na to viaceré faktory a výsledný efekt nie je jednoznačný.

Brueckner vo svojom prehľadovom článku identifikoval dve skupiny modelov, a to modely s prelievaním efektov (spillover models) a modely zohľadňujúce tok zdrojov (resource-flow models). Výstupom oboch skupín modelov sú reakčné funkcie jurisdikcií, ktoré ilustrujú akým spôsobom a v akej miere jurisdikcie reagujú na zmeny vo svojom prostredí. Autor upozorňuje na to, že aj keď modely poskytujú hodnoverný odhad parametrov reakčných funkcií, tie priamo nevysvetľujú povahu správania vyplývajúceho z interakcií.

Wilson poukazuje na pozitívne ako aj negatívne aspekty daňovej konkurencie. Existuje viacero prípadov, keď daňová konkurencia prispela k zvýšeniu blahobytu, čo je v rozpore s prvotnými štúdiami. Takéto modely poukazujúce na zlepšovanie blahobytu sú založené na väčšej fiškálnej fragmentácii alebo na menších prekážkach v mobilite kapitálu, čo môže viesť k vyšším daňovým sadzbám.

Fuest, Huber a Mintz sa vo svojej práci zamerali na daňovú konkurenciu v súvislosti s mobilitou kapitálu. Jeden z hlavných záverov je, že sa dane z kapitálu pomaly začínú vytrácať za predpokladu, že reálny kapitál bude plne mobilný na medzinárodnej úrovni. Krajiny sa snažia udržať daňový základ v krajine znižovaním daňových sadzieb alebo uvažovaním rôznych sankcií, čo má za následok znižovanie zisku firiem. Pôsobenie nadnárodných spoločností v rôznych krajinách spolu s vzostupom nových technológií vytvárajú problém definovania zisku prislúchajúceho konkrétnej krajine. V poslednej dobe sa krajiny začali zapájať do rôznych aktivít daňovej kooperácie v snahe dosiahnuť efektívnejší daňový systém.

Gensche ponúka rozsiahly prehľad štúdií v oblasti daňovej konkurencie. Detailne popisuje aspekty jednotlivých daňových základov a ich mobilitu. Autor vo svojej práci opisuje aj prehľad možných politík v oblasti daňovej konkurencie a kooperácie ako aj ich uplatnenie v praxi.

Autori Devereux a Loretz poskytli detailný pohľad na problematiku daňovej súťaže v oblasti zdanenia firiem. Zamerali sa na porovnanie testovateľných hypotéz týkajúcich sa daňovej konkurencie, na čo použili analógiu s modelmi konkurencie na štandardnom trhu. Na základe ich analýzy modely daňovej konkurencie majú niekoľko spoločných čŕt ako sú neefektívne nízke daňové sadzby a reakčné funkcie s kladným sklonom. Poukazujú však na viacero nedostatkov, ako napríklad problém určenia dostatočnej výšky daňovej sadzby. Ak nepoznáme dostatočnú výšku daňovej sadzby, nie je možné tvrdiť, že daňové sadzby sú neefektívne nízke a že je to príčinou daňovej konkurencie. Preto poukazujú na vplyv úrovne ekonomickej integrácie, ktorú považujú za podstatný faktor ovplyvňujúci okrem iného aj mobilitu kapitálu. Ďalší problém, ktorý analyzujú v existujúcej literatúre je použitie daňových príjmov ako indikátora daňovej konkurencie. Tieto príjmy závisia od vytvoreného zisku, ktorý spoločnosti môžu presúvať medzi krajinami. Z čoho vyplýva, že meranie daňových príjmov na základe daňových sadziieb v sebe zahŕňa príčinu (nízke daňové sadzby) ako aj dôsledok (prílev kapitálu do krajiny). Daňové príjmy nie sú veličina, ktorú by vedeli vlády ovplyvňovať svojou politikou, ale skôr dôsledok jej politik. Preto autori uvádzajú, že daňové príjmy sú skôr ukazovateľom spoločných šokov ako daňovej konkurencie.

Vo svojej práci sa autori Keen a Konrad zamerali na teoretické aspekty daňovej konkurencie a koordinácie. V oblasti daňovej konkurencie sa zamerali na porovnanie dvoch najvýznamnejších modelov: (Zodrow a Mieszkowski 1986) a (Kanbur a Keen 1993). Tieto modely sa zaoberajú nie len pohybom skutočného kapitálu, ale aj presunom vykazovaného zisku medzi jurisdikciami. Autori sa venujú analýze a dopadom na blahobyt krajín zapojených do daňovej konkurencie. Značnú pozornosť venujú aj problematike daňovej koordinácie.

2. Porovnanie najvýznamnejších modelov daňovej konkurencie

Doposiaľ bolo definovaných viacero modelov zaoberajúcich sa daňovou konkurenciou, avšak na základe vyššie uvedených prehľadových článkov sme identifikovali modely, ktoré mali najväčší dopad v oblasti danej problematiky. Modely opísane v tejto časti priniesli buď inovatívny pohľad na danú problematiku, alebo slúžia ako podklad pre ďalšie modely. Autori najvýznamnejších modelov sú:

- Tiebout (1956),
- Zodrow a Mieszkowski (1986),

- Oates a Schwab (1988),
- Samuelson a Bond (1989),
- Bucovetsky (1991),
- Wilson (1991).

2.1 Tieboutov model

Ako už bolo uvedené, Tiebout zostrojil jeden z prvých modelov týkajúcich sa daňovej konkurencie. Model sa sústreďí na lokálnu úroveň, nakoľko autor poukazuje na to, že nie len centrálna vláda poskytuje verejné statky. Autor pri skúmaní daňovej konkurencie vychádza z poznatkov ohľadom konkurencie na trhu tovarov a služieb. Verejné statky pripodobní k bežným tovarom pričom daňovú sadzbu považuje za ich cenu. Podstata modelu spočíva v tom, že jednotlivé jurisdikcie poskytujú určité skupiny resp. „balíčky“ verejných statkov za cenu, ktorá je reprezentovaná daňou/daňovou sadzbou. Každý rezident má preferencie a vyberá si jurisdikciu, ktorá svojim balíčkom verejných statkov najlepšie uspokojuje jeho potreby, pričom zohľadňuje aj daňovú sadzbu, čím maximalizuje svoj úžitok. Rezidenti by sa tak mali rozdeliť medzi existujúce jurisdikcie pričom sa zoskupujú rezidenti s rovnakými alebo podobnými preferenciami. Presunom rezidenti odhaľujú svoje preferencie a veľkosť jurisdikcií má agregatívny charakter ohľadom rovnakých preferencií rezidentov. Závěry modelu poukazujú na pozitívne efekty daňovej konkurencie, nakoľko agregácia rezidentov s rovnakými/podobnými preferenciami umožňuje minimalizáciu priemerných nákladov na verejné statky. Následne Tiebout svoju teóriu ohľadne rezidentov rozšíril aj na firmy. Autor v článku taxatívne vymenováva predpoklady modelu, pričom viaceré z týchto predpokladov boli podrobené kritike. Medzi najzávažnejšie nedostatky predpokladov patrí úplná mobilita rezidentov (zanedbáva napr. náklady na presun medzi jurisdikciami) a úplná informovanosť ohľadom nákladov na verejné statky a benefity z nich plynúce. Najvýraznejší kritik (Bewley 1981) tvrdí, že model zanedbáva určité podstatné aspekty problematiky a redukuje riešenie problému na známy model všeobecnej rovnováhy.

2.2 Zodrowského a Mieszowskeho model

Pravdepodobne jeden z najvýznamnejších modelov daňovej konkurencie patrí autorom Zdrovski a Miestkowski (1986). Model je relatívne jednoduchý, avšak zohľadňuje väčšinu podstatných aspektov danej problematiky, čo ho predurčilo ako podklad pre viaceré neskoršie modely. Model pozostáva z ľubovoľného počtu krajín, ktoré ponúkajú investičné príležitosti. Tie sú definované rastúcou, striktno konkávnou krivkou produktivity kapitálu. Vstupnými premennými pre produkčnú funkciu krajiny sú kapitál ako aj ľudská práca a výstup

je meraný v objeme výstupu na jednotku práce. Produkčnú funkciu ovplyvňujú aj nehnuteľný majetok a verejné statky poskytované krajinou. Krivka marginálneho produktu kapitálu v krajine má klesajúci tvar, čo je spôsobené vyššie uvedenými faktormi, teda produktivita kapitálu klesá s rastúcim objemom kapitálu v krajine. Investori presúvajú kapitál medzi krajinami na základe marginálneho produktu kapitálu, čím sa snažia maximalizovať zisk zo svojho kapitálu. Presúvanie kapitálu medzi krajinami má za následok vyrovnávanie úrovne marginálneho produktu kapitálu, ktorý konverguje do rovnakej hodnoty pre všetky krajiny. Krajiny sa líšia vo veľkosti populácie, teda systém krajín je asymetrický. Každá krajina je definovaná reprezentatívnym spotrebiteľom, ktorý sa rozhoduje medzi spotrebou verejných alebo súkromných statkov, čo definuje jeho funkciu blahobytu. Snahou krajiny je maximalizácia tejto funkcie pričom ako nástroj má daňovú sadzbu. Pri nastavovaní daňovej sadzby krajina berie do úvahy daňové sadzby ostatných krajín.

2.3 Oatesa a Schwaba model

Autori vytvorili model kde jurisdikcie súťažila o mobilný kapitál. Využívajú pri tom dva základné nástroje. Snažia sa znížiť daňové zaťaženie kapitálu a zároveň uvoľňujú environmentálne štandardy, ktoré by inak mohli odradiť príchod nových firiem. Na základe toho rezidenti nadobúdajú vyššie príjmy, z ktorých plynúce benefity musia porovnávať s nákladmi daňového zaťaženia a zhoršenej kvality prostredia. Ich model však abstrahuje od externalít vznikajúcich medzi jednotlivými jurisdikciami, teda negatívne dôsledky zhoršenia kvality prostredia v jednej jurisdikcii sa nepresúvajú na ostatné. Environmentálne štandardy určuje každá jurisdikcia vlastnými predpismi, ktorými limituje agregátne množstvo emisií, ktoré je umožnené firmám pri produkcii vypustiť do prostredia. Podobne ako v ostatných modeloch sa kapitál vyznačuje perfektnou mobilitou a každá jednotka kapitálu je zdaňovaná sadzbou príslušnej jurisdikcie, pričom práca, ktorej nositeľmi sú obyvatelia, je práve naopak imobilná. Spotrebiteľia sa snažia o maximalizáciu ich úžitku z verejných statkov ako aj kvality prostredia. Protichodne však zároveň preferujú príliv kapitálu do regiónu, čo pre nich znamená síce nárast miezd, ale aj nárast znečistenia.

Autori modelujú daňovú konkurenciu medzi jednotlivými jurisdikciami, ktorá podľa ich zistení vedie k uloženiu nulovej daňovej sadzby na kapitál. Ak by sa niektorá jurisdikcia rozhodla pre pozitívnu úroveň daňového zaťaženia kapitálu, výnosy z tohto rozhodnutia by boli nižšie ako strata v mzdách vyplývajúca z presunu kapitálu do iných regiónov. Takéto optimum sa dosiahne len v prípade ak ide o homogénnych rezidentov, ktorí sa vo všetkých jurisdikciách rozhodnú pre zabezpečenie stimulov pre nový priemysel v regióne ako aj pre štandardy životného prostredia, ktoré zodpovedajú optimálnej úrovni. Optimálna situácia z pohľadu spoločnosti je dosiahnutá, ak je marginálny produkt kapitálu rovnaký vo všetkých jurisdikciách.

Ak by táto podmienka neplatila, stále existuje možnosť zvýšiť bohatstvo spoločnosti presunom kapitálu z regiónu s nižším marginálnym produktom kapitálu do regiónov s jeho vyššou hodnotou. V optimálnej situácii je vyrovnaný aj marginálny súkromný benefit s marginálnymi súkromnými nákladmi na zlepšenie kvality prostredia meranými vo forme straty spotreby teda poklesu miezd rezidentov. Podľa autorov daňová konkurencia vedie k zvyšovaniu efektívnosti a v tomto prípade neboli preukázané žiadne dôkazy o prítomnosti javu „*Race to the Bottom*“.

V prípade ak by sa jurisdikcie rozhodli zdaniť kapitál, museli by naopak uvoľniť environmentálne štandardy pod optimálnu úroveň v snahe pritiahnúť dodatočný kapitál do regiónu a nadobudnúť daňové príjmy.

V iných variantoch modelu boli preukázané skreslenia oproti optimálnemu riešeniu. Ak jurisdikcie nemajú prístup k efektívnym daňovým inštrumentom prejavujú sa skreslenia aj vo fiškálnych aj v environmentálnych rozhodnutiach a väčšina spoločností sa rozhodne pre sociálne neprímeranú úroveň znečistenia životného prostredia. V prípade, ak sa verejné rozhodnutia odchyľujú od vôle voličov a spoločnosť vykazuje správanie maximalizujúce výnosy, vedie to k nadmernému daňovému zaťaženiu kapitálu a suboptimálnej kvalite prostredia. Ak ide o heterogénnych rezidentov v rámci jurisdikcií, konflikt záujmov taktiež vedie k skresleniu rozhodnutí v závislosti od toho, aká skupina rezidentov predstavuje väčšinu.

2.4 Samuelsona a Bonda model

Vo svojom článku sa autori zamerali na porovnanie dvoch schém zdaňovania príjmov plynúcich zo zahraničia. Krajiny sa z pravidla môžu rozhodnúť aplikovať metódu zápočtu (credit method) alebo vyňatia (exemption/deduction method). Pri metóde vyňatia, ako autori uvádzajú, daň zaplatená v zahraničí je odpočítateľným výdavkom od príjmov zo zahraničia. V prípade metódy zápočtu sa porovnáva aký je daňový záväzok v domácej krajine a v zahraničí, pričom v domácej krajine je potrebné doplatiť len prípadný kladný rozdiel medzi záväzkom v domácej krajine a záväzkom v zahraničí. Na základe uvedených princípov bola vo všeobecnosti preferovaná metóda zápočtu z pohľadu rezidentskej krajiny, nakoľko nezaťažovala príjem zo zahraničia dvojitém zdanením. Autori však uvádzajú, že dopady nie sú úplne jednoznačné v prípade krajiny pôvodu príjmov. Vo svojom modeli sa zamerali na analýzu blahobytu z pohľadu krajiny odkiaľ kapitál pochádza (krajina pôvodu), ako aj na krajinu, do ktorej smeruje kapitál (krajina určenia) v závislosti od použitej metódy. V modeli uvažujú s dvoma krajinami, ktoré sa nastavením daňových sadzieb snažia maximalizovať svoj blahobyt, pričom dochádza k prelievaniu kapitálu medzi týmito dvoma krajinami. Podľa autorov je potrebné porovnávať rovnovážne výsledky oboch schém na základe adaptívne určených daňových sadzieb a nie na základe fixne nastavených sadzieb pri určenom toku kapitálu. Ak krajiny berú do úvahy aj daňové sadzby ostatných krajín, výsledky dokazujú, že metóda

zápočtu prispieva skôr k obmedzeniu toku kapitálu a z pohľadu blahobytu oboch krajín je výhodnejšia metóda vyňatia.

2.5 Bucovetského model

Väčšina modelov pojednávajúcich o daňovej konkurencii sa opiera o predpoklad symetrickosti jurisdikcií. Jednotlivé jurisdikcie sú z tohto pohľadu malé, čím sa obmedzuje ich možnosť vplyvu na národné (globálne) premenné. Navyše často reprezentujú rovnakú veľkosť populácie. Práve narušenie takto striktných predpokladov bolo zámerom týchto autorov, ktorí sa domnievali, že takto symetrické štruktúry môžu zakrývať potenciálne konflikty medzi jednotlivými jurisdikciami.

Model pozostáva z jednej populácie reprezentujúcej jeden národ avšak rozdelený do dvoch jurisdikcií, z ktorých každá má fixný počet identických obyvateľov bez možnosti ich mobility medzi jurisdikciami. Na rozdiel od obyvateľov je kapitál mobilný medzi jurisdikciami, ale fixný v rámci národa. Využitím výrobných faktorov, a to práce a kapitálu, každá jurisdikcia produkuje homogénny produkt, každý rezident predstavuje jednu jednotku práce a produkčná funkcia je typicky konkávna a totožná u oboch jurisdikcií. Pri voľbe sadzby dane sa rozhodujú jednotlivé jurisdikcie nekooperatívne.

Analýzou modelu autori dospeli k záveru, že rozdiely vo veľkostiach populácie vedú k rozdielnym daňovým politikám. Ponuka kapitálu vo väčšej z oboch jurisdikcií je menej citlivá na zmeny zdanenia. Ak totižto jurisdikcia zníži sadzbu dane, presunie sa kapitál z iných jurisdikcií smerom na jej územie a čistá miera návratnosti kapitálu sa vyrovná. Ak však ide o malú jurisdikciu, nevyžaduje sa veľká časť odlivu kapitálu, aby sa výrazne znížila miera ich daňových príjmov. Preto ak veľká jurisdikcia zníži svoje daňové sadzby, čisté miery návratnosti môžu byť vyrovnané relatívne malými odlivmi z menších jurisdikcií.

Veľké jurisdikcie vnímajú náklady zdanenia ako nízke na rozdiel od malých jurisdikcií, pretože každé zvýšenie dane znamená stratu menšieho množstva kapitálu na jedného obyvateľa. Táto skutočnosť naznačuje, že v rovnovážnom stave bude veľký región menej intenzívne súťažiť o kapitál prostredníctvom zníženia sadzieb dane, a preto skončí s vyššou daňovou sadzbou.

Jedným z výsledkov ich analýzy je tvrdenie, že rezidentom menších jurisdikcií sa darí viac. Politika jurisdikcie s väčším počtom rezidentov má vplyv na národné premenné a jej rezidenti nedokážu získať porovnateľný úžitok nastavením rovnakej sadzby dane ako rezidenti menších jurisdikcií. Ak sú rozdiely vo veľkostiach dostatočne veľké, rezidentom menších jurisdikcií sa darí viac v prípade Nashovho ekvilibria ako po splnutí s inou jurisdikciou a pri absencii daňovej konkurencie.

Toto zistenie vedie k zaujímavým záverom o výhode malej veľkosti v daňovej súťaži. Pretože malý región má nižšie náklady na kapitál, firmy využívajú viac kapitálu na jednotku práce, a preto ponúkajú vyššie mzdy ako vo veľkom regióne.

2.6 Wilsonov model

Modely zaoberajúce sa daňovou konkurenciou zdôrazňujú neefektívne nízke daňové sadzby a nepostačujúcu úroveň lokálnych verejných statkov ako dôsledky konkurencie o obmedzený kapitál, pričom predovšetkým zdôrazňujú úlohu zdaňovania kapitálových príjmov na základe princípu určenia. Autori v tomto článku však poukazujú aj na úlohu dane z príjmov.

Model uvažuje s fixným počtom identických regiónov, pričom každý z nich pozostával z rovnakého počtu rezidentov. Za účelom zdôraznenia efektívnosti spojenej s mobilitou kapitálu bol zavedený predpoklad imobilných jedincov medzi jednotlivými regiónmi, na druhej strane však kapitál vykazoval prvky perfektnej mobility. Vlády v danom modeli nekooperatívne rozhodujú o daňovom zaťažení a identickí rezidenti rozdeľujú svoje príjmy medzi súčasnú spotrebu a úspory, pričom sa snažia maximalizovať svoj úžitok. Autori uvažujú s tromi daňovými inštrumentami. Zdaňovanie kapitálu na základe princípu určenia ako aj na základe pôvodu (pričom obe závisia na úrovni svetovej návratnosti kapitálu) a zároveň aj daň z príjmov. V štúdií sú uvedené viaceré verzie tohto modelu, pričom v každej z nich sa regionálne vlády snažia maximalizovať úžitok pre svojich rezidentov vyjadrený ako pomer verejných statkov a daňových sadzieb.

V prípade ak regionálne vlády uplatňujú zdanenie príjmov ako aj kapitálu v rámci vlastného územia, avšak bez možnosti zdanenia príjmov získaných ich rezidentmi mimo územia krajiny, obe rovnovážne daňové sadzby sú síce pozitívne avšak neefektívne nízke. Navyše so zvyšujúcim sa počtom regiónov k nekonečnu, a teda vytváraním väčšej konkurencie, daňové sadzby kapitálových príjmov konvergujú k nule. Dôvodom je nekonečne elastická ponuka kapitálu pri rovnovážnej svetovej návratnosti avšak konečná elasticita ponuky práce. Na uspokojenie potreby vládnych príjmov je teda potrebné zdanenie práce. Vysvetlením udržiavania neefektívne nízkych sadzieb je vnímanie odlivu kapitálu z regiónu ako nákladu vzhľadom na to, že tento únik nie je zároveň nákladom aj z pohľadu celkovej globálnej ekonomiky a ostatné regióny benefitujú z prílivu kapitálu. Zdanenie kapitálu by v tomto prípade znamenalo vytvorenie pozitívnej externality pre ostatné regióny. V prípade nekonečného množstva regiónov, kedy sa v rovnovážnej situácii zdaňuje len príjem a za predpokladu konkávnej funkcie verejných statkov, efektívna úroveň ponuky verejných statkov sa nachádza pod rovnovážnou úrovňou a ide o neefektívne správanie regionálnych vlád. Naopak, ak sa uvoľní predpoklad nemožnosti zdanenia kapitálových príjmov mimo hraníc regiónu, ale naopak sa zabráni zdaneniu príjmov, výsledný rovnovážny stav už zodpovedal

Pareto efektívnemu. Z tohto dôvodu autori vyviedli záver, že práve absencia zdanenia kapitálových príjmov na základe princípu pôvodu a nie zdaňovanie príjmov je primárnou príčinou nedostatočného množstva poskytovaných verejných statkov a neefektívne nízkych úrovní zdanenia. V tejto verzii modelu narastá význam daňovej konkurencie a eliminuje sa neefektívne správanie vlád. Otvorením hraníc vedúcemu k presunu kapitálu medzi regiónmi rozšírilo možnosti spotreby a regionálne vlády boli schopné manipulovať hrubou a čistou návratnosťou kapitálu nezávisle od veľkosti svetovej návratnosti. Navyše bola analýza rozšírená o vplyv rôznych veľkosti populácií regiónov. Tieto rozdiely sa však ukázali byť irelevantné a daňové sadzby kapitálu sú nezávislé od veľkosti regiónu.

Analyzované modely prinášajú viaceré inovatívne špecifiká, ktoré umožňujú nový pohľad na výzvy týkajúce sa problematiky daňovej konkurencie. V tabuľke 1 ponúkame prehľad inovácií v jednotlivých modeloch.

Tabuľka 1: Prehľad vybraných modelov daňovej konkurencie s ich popisom

Model	Inovácia
Tiebout	Lokálna úroveň, znalosť preferencií rezidentov, minimalizácia priemerných nákladov na verejné statky
Zodrow a Miezskowski	Mobilita kapitálu na základe marginálneho produktu kapitálu, významná rola nehnuteľného majetku a jeho zdaneniu, dochádza k nedostatočnému poskytovaniu verejných statkov
Oates a Schwab	Dva nástroje daňová sadzba a environmentálna regulácia, predmetom zdanenia sú mzdy a nie kapitál, nakoľko jeho vysoká mobilita tlačí daňové sadzby k nule
Samuelson a Bond	Porovnanie dvoch schém zdaňovania a to metódou zápočtu a metódou vyňatia so zreteľom na blahobyt krajiny pôvodu ako aj krajiny rezidencie
Bucovetsky	Asymetrickosť jurisdikcií na základe počtu obyvateľov, vplyv na presúvanie daňového základu medzi nimi
Wilson	Analýza využitia dvoch inštrumentov a to zdanenia nie len na základe princípu pôvodu ale aj princípu určenia, pričom absencia princípu určenia spôsobuje nedostatočné poskytovanie verejných statkov

Zdroj: vlastné spracovanie

3. Ekonomia zložitosti a daňová konkurencia

Ako sme poukázali vyššie, prístupov ako modelovať daňovú konkurenciu je viacero a zohľadniť všetky aspekty je priam nemožné. Na rozhodnutia jednotlivých vlád či obyvateľov vplyva nespočetne veľa faktorov a premenných. Ekonomické aspekty života spoločnosti akým je aj daňová konkurencia predstavuje komplexný problém, ku ktorému každý vedný odbor pristupuje z iného pohľadu. Jednou z relatívne nových vetiev multidisciplinárneho výskumu spájajúceho rozdielne a možno aj na prvý pohľad nesúvisiace oblasti predstavuje teória zložitosti (complexity theory), ktorá spája poznatky z viacerých vedných disciplín a teórií a poskytuje holistický pohľad na podstatu daného problému. Na vytváranie abstrakcií systémov

reálneho sveta, ktoré dokážu reprodukovať dynamiky interakcií medzi zúčastnenými časťami systému využíva agentové modelovanie. Ide o nástroj umožňujúci zachytiť jednotlivé interakcie a prepojenia medzi jednotlivými regiónmi, jurisdikciami či obyvateľmi na lokálnej úrovni, no na druhej strane ich umožňuje analyzovať aj z globálneho hľadiska a zhodnotiť tak fungovanie systému týchto entít ako celku. Každá časť systému sa nazýva agentom, ktoré prichádzajú do interakcií navzájom medzi sebou, ako aj do interakcií s okolitým prostredím.

Obvykle agentový model pozostáva z troch častí:

- súbor agentov, ktoré sú definované určitými atribútmi, cieľmi a spôsobmi ako ich dosiahnuť,
- súbor vzťahov a spôsobov interakcie, kde podkladová topológia prepojenosti definuje ako a s kým jednotlivé agenty interagujú
- prostredie, v ktorom sa agenty nachádzajú a s ktorým interagujú.

Vyššie spomínané modely sa líšili v predpokladoch ohľadom heterogénnosti či homogénnosti jednotlivých regiónov, či už z pohľadu veľkosti populácie alebo produktivity kapitálu či práce, v stupni mobility jednotlivých daňových základov, kvalitou životného prostredia, nástrojmi daňového zaťaženia, optimalizačnou či produkčnou funkciou. Pomocou agentového modelovania dokážeme zachytiť uvedené aspekty daňovej konkurencie, ktoré boli izolovane skúmané v jednotlivých modeloch. Výhodou agentového modelovania je však možnosť vytvárania neobmedzeného množstva scenárov, v ktorých sa autonómne agenty – krajiny resp. jurisdikcie dokážu rozhodovať a dynamicky sa prispôbovať prostrediu na základe predošlých skúseností a schopnosti učiť sa. Prístup ekonómie zložitosti umožňuje syntézu doterajších poznatkov o daňovej konkurencii a ich syntézu do agentových modelov, v rámci ktorých je možné skúmať ich dynamiku ako aj vznikajúce vzory správania, ktoré je možné následne konfrontovať s empirickými pozorovaniami reálneho sveta.

Záver

Komplexná problematika daňovej konkurencie je predmetom vedeckého záujmu už niekoľko desiatok rokov. V priebehu času vzniklo viacero prístupov, ktoré sú v niektorých ohľadoch protichodné a preto závery nie sú vždy jednoznačné. V závislosti od mobility daňového základu závisí miera daňovej konkurencie, pričom najvyššia sa zdá byť z pohľadu kapitálu, čo podnietilo vznik niekoľko modelov práve v tejto oblasti. Pre ďalšie skúmanie predmetnej problematiky považujeme za vhodné využitie poznatkov ekonómie zložitosti ako aj agentové modelovanie, čo umožňuje dôkladnú analýzu lokálnych vzťahov ako aj následných vzorov vznikajúcich na úrovni celého systému. Ďalším významnými benefitmi sú schopnosť skúmať dynamiku systému v čase za rôznych okolností a definovať politické implikácie resp. odporúčania pre prax.

Literatúra

BEWLEY, Truman F, 1981. A critique of Tiebout's theory of local public expenditures. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*. 1981, s. 713–740.

BOND, Eric W a Larry SAMUELSON, 1989. Strategic behaviour and the rules for international taxation of capital. *The Economic Journal*. 1989, roč. 99, č. 398, s. 1099–1111.

BRUECKNER, Jan K, 2003. Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies. *International regional science review*. 2003, roč. 26, č. 2, s. 175–188.

BUCOVETSKY, S., 1991. Asymmetric tax competition. *Journal of Urban Economics*. 1991, roč. 30, č. 2, s. 167–181.

BUCOVETSKY, Sam a John Douglas WILSON, 1991. Tax competition with two tax instruments. *Regional Science and Urban Economics*. 1991, roč. 21, č. 3, s. 333–350.

DEVEREUX, Michael a Simon LORETZ, 2012. What do we know about corporate tax competition? 2012.

FUEST, Clemens, Bernd HUBER, Jack MINTZ a OTHERS, 2005. Capital mobility and tax competition. *Foundations and Trends® in Microeconomics*. 2005, roč. 1, č. 1, s. 1–62.

GENSCHEL, Philipp a Peter SCHWARZ, 2011. Tax competition: a literature review. *Socio-Economic Review*. 2011, roč. 9, č. 2, s. 339–370.

CHIRINKO, Robert S a Daniel J WILSON, 2017. Tax competition among US states: racing to the bottom or riding on a seesaw? 2017.

KANBUR, Ravi a Michael KEEN, 1993. Jeux Sans Frontieres: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size. *American Economic Review*. 1993, roč. 83, č. 4, s. 877–92.

KEEN, Michael a Kai A KONRAD, 2013. The theory of international tax competition and coordination. V: *Handbook of public economics*. B.m.: Elsevier, s. 257–328.

OATES, Wallace E. a Robert M SCHWAB, 1988. Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? *Journal of public economics*. 1988, roč. 35, č. 3, s. 333–354.

PLÜMPER, Thomas, Vera E. TROEGER a Hannes WINNER, 2009. Why is There No Race to the Bottom in Capital Taxation? *International Studies Quarterly* [online]. 2009, roč. 53, č. 3, s. 761–786. ISSN 0020-8833, 1468-2478. Dostupné na: doi:10.1111/j.1468-2478.2009.00555.x

TALPOS, Ioan a Alexandru O CRĂȘNEAC, 2010. The effects of tax competition. *Theoretical & Applied Economics*. 2010, roč. 17, č. 8.

TIEBOUT, Charles M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956, roč. 64.

WILSON, John Douglas, 1999. Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*. 1999, roč. 52, č. 2, s. 269–304.

WILSON, John Douglas a David E WILDASIN, 2004. Capital tax competition: bane or boon. *Journal of public economics*. 2004, roč. 88, č. 6, s. 1065–1091.

ZODROW, George R a Peter MIESKOWSKI, 1986. Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of urban economics*. 1986, roč. 19, č. 3, s. 356–370.

ZODROW, George R. a Peter MIESZKOWSKI, 1986. Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*. 1986, roč. 19, č. 3, s. 356–370.

Adresa autora

Ing. Martin Zoričák

Interný doktorand

Ekonomická Fakulta

Technická univerzita v Košiciach

Němcovej 32

040 01 Košice

E-mail: martin.zoricak@tuke.sk

RECENZIE

Veřejné finance. Vybrané problémy.

Bojka Hamerníková

Verejné finance sa týkajú každého občana – či už vo forme daní, s ktorými sa stretávame napríklad vo forme dane z pridanej hodnoty pri bežnom nákupe alebo pri spotrebe služieb či verejných statkov zabezpečovaných štátom alebo pri rôznych typoch transferov poskytovaných domácnostiam a firmám. Verejnou voľbou rozhodujeme o produkcii verejných statkov a teda i veľkosti verejného sektora, ktorý je úplne alebo čiastočne financovaný z verejných financií. Dlhová kríza, korupcia pri zadávaní verejných zákaziek, spravodlivosť daní či neefektívnosť využívania prostriedkov z fondov EÚ predstavujú často diskutované témy, ktoré sa netýkajú len odborníkov. Názory na rozsah zásahov štátu do ekonomiky sa medzi verejnosťou, ale i ekonómami líšia. Závisia od toho, za aké závažné sa považujú trhové zlyhania a za ako efektívne sú považované zásahy štátu. Týmto a ďalším témam sa venuje publikácia "Veřejné finance. Vybrané problémy" od renomovanej autorky, profesorky Bojky Hamerníkovéj. Okrem teórie verejných financií, vychádzajúcej z normatívneho prístupu, využíva publikácia aj pozitívny prístup k verejným financiám. Publikácia obsahuje aj informácie z praxe verejných financií Českej republiky, ktoré môžu slúžiť ako základ pre komparáciu so slovenskou praxou. Napriek tomu, že Slovenská a Česká republika majú k sebe veľmi blízko a zo strany EÚ dochádza ku koordinácii rozpočtových politík a daňovej harmonizácii, za posledných 25 rokov sa ich verejné finance formovali a vyvíjali do určitej miery odlišne.

Štruktúra publikácie je prispôsobená potrebám výučby. K pochopeniu vzájomných súvislostí čitateľovi môžu napomôcť vhodne zvolené pútavé názvy jednotlivých kapitol. V úvode každej kapitoly je uvedené jej zameranie a na konci kapitol sú prehľadne v bodoch zhrnuté dôležité informácie a kľúčové slová. Kniha je rozdelená do dvoch častí.

Prvá, rozsiahlejšia časť sa venuje vybraným problémom verejných financií v rámci siedmych kapitol. V prvej kapitole autorka vysvetľuje podstatu verejných financií, dôvody ich existencie v nadväznosti na trhové zlyhania a kľúčových aktérov v rámci verejných financií. Autorka poukazuje aj na problém neefektívnosti štátnych zásahov a dôvody zlyhania vlády so zameraním najmä na monopolné správanie sa byrokracie. Druhá kapitola popisuje rozpočtovú sústavu Českej republiky so zameraním najmä na štátny rozpočet a priebeh rozpočtového procesu. Nasledujúca kapitola sa venuje povinnosti platiť dane, daňovej terminológii, daňovým princípom a efektívnosti daní. Obsahom kapitoly je aj daňová sústava ČR, rozpočtové určenie daní, ktoré má Česká republika nastavené odlišne od Slovenska, ako aj stručná charakteristika jednotlivých daní v ČR. Štvrtá kapitola sa venuje použitiu verejných príjmov na zabezpečenie verejných výdavkov so zameraním najmä na verejné statky. Podrobnejšie rozoberá jeden zo

spôsobov zabezpečovania verejných statkov – verejné zákazky a s nimi spojený problém korupcie. V stručnosti sa kapitola zameriava aj na hodnotenie efektívnosti verejných výdavkov a mikroekonomické a makroekonomické dopady verejných výdavkov. Piata kapitola sa zaoberá vzájomným vzťahom verejných príjmov a výdavkov, rozoberá príčiny deficitu i kritériá Paktu stability a rastu a poukazuje na správne definovanie pojmu verejný dlh. Okrem spôsobu riešenia týchto problémov sa venuje aj krátkodobej a dlhodobej nerovnováhe verejných financií v Českej republike. Šiesta kapitola vysvetľuje priestorové aspekty verejných financií, keďže fiškálny systém zodpovedá štruktúre verejnej správy. V rámci tejto kapitoly sú načrtnuté také dôležité otázky ako sú fiškálny federalizmus, fiškálna decentralizácia a príjmy a výdavky rozpočtov územnej samosprávy. Obsahom poslednej kapitoly sú verejné financie na nadnárodnej úrovni. Z členstva v EÚ vyplývajú významné dopady na národné verejné financie jednak cez odvody do rozpočtu EÚ, ako aj cez príjmy z rozpočtu EÚ. Kapitola vysvetľuje čo je viacročný finančný rámec (finančná perspektíva), čo tvorí vlastné zdroje rozpočtu EÚ a aké sú ďalšie zdroje rozpočtu EÚ, na čo sú tieto prostriedky využívané a na akých rozpočtových princípoch je založený rozpočtový proces všeobecného rozpočtu EÚ.

Druhá časť knihy – „Repetitorium“, je určená najmä vysokoškolským študentom, pretože obsahuje otázky a úlohy k precvičeniu jednotlivých tém preberaných v prvej časti publikácie. Na základe úloh si študent môže ľahko overiť svoje vedomosti a k vybraným problémom sa môže ľahko spätne vrátiť, keďže otázky a úlohy sú členené podľa jednotlivých kapitol. Pre vysokoškolských študentov, ale aj pre všetkých tých, ktorí s problematikou verejných financií len začínajú, bude dobrou pomôckou aj výkladový slovník základných pojmov uvedený na konci publikácie.

Publikácia je zaujímavá najmä jej spracovaním. Autorke sa na približne sto stranách (v prvej časti učebnice) podarilo zachytiť všetky základné problémy verejných financií, ktoré umožňujú pochopiť ich podstatu. Kniha je písaná zrozumiteľným a pre študenta zaujímavým spôsobom. Ambíciou tejto učebnice nie je úplný a encyklopedický výklad, ale skôr zameranie na pochopenie kľúčových otázok, súvislostí a súčasného stavu vývoja verejných financií. Samotný text je stručný a na pomerne malom rozsahu veľmi výstižne popisuje podstatu preberanej teórie, do ktorej sú zakomponované ukážky z praxe v Českej republike. Jednotlivé spracované témy umožňujú získať základnú predstavu o verejných financiách a ako uvádza aj samotná autorka, jej cieľom je vzbudiť záujem o štúdium ďalších tém a problémov, ktoré presahujú rámec učebnice. Preštudovanie tejto publikácie poskytuje čitateľovi vedomosti, na ktoré je možné nadviazať štúdiom ďalších publikácií prof. Hamerníkovej, ale aj iných slovenských a českých autorov napr. K. Kubátovej, A. Maaytovej, J. Pekovej, J. Medveďa, J. Nemca a kol., R. A. Musgrava a P. B. Musgravovej, R. Siváka a kol., E. Neubauerovej, A. Schutzovej, F. Ochranu, P. Dvořáka, R. Provazníkovej, P. Hejdukovej, V. Bobákovej a E.

Výrostovej a mnohých ďalších domácich a zahraničných autorov, ktorí sa hlbšie zaoberajú jednotlivými témami – napr. daňami, meraním efektívnosti verejných výdavkov, fiškálnou politikou, verejným dlhom, rozpočtom EÚ či financiami územnej samosprávy.

Publikácia je vhodná jednak pre všetkých, ktorí sa s problematikou verejných financií oboznamujú po prvý krát, ale i pre tých, ktorí si potrebujú zopakovať či lepšie pochopiť vzájomné súvislosti a fungovanie verejných financií. Publikáciu pre jej obsah, kompaktnosť, zrozumiteľnosť a prístupnosť pre samostatné štúdium možno odporučiť najmä vysokoškolským študentom študujúcim verejnú správu.

Autor:

Bojka Hamerníková

Veřejné finance. Vybrané problémy.

Vydavateľ: Wolters Kluwer.

Rok vydania: 2017, počet strán :164

Jazyk: český

ISBN: 978-80-7552-577-2 (brož)

Recenzent:

Ing. Eva Výrostová, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: eva.vyrostova@upjs.sk

Register autorov

B	
Biceková Anna	86
Bobáková Viktória	60

Dž	
Džuňová Jana	97

K	
Kawka Inga	37

M	
Mihaliková Eva	76

O	
Ondrová Drahomíra	5

P	
Papadaki Polyxeni	49

R	
Rovenská Denisa	23

V	
Výrostová Eva	124

Z, Ž	
Zoričák Martin	110
Župová Eliška	23

POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

Časopis **Verejná správa a spoločnosť** je recenzovaný vedecký časopis Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, v ktorom sa uverejňujú pôvodné vedecké práce, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej politiky a verejnej správy, sociálnych vied, verejnoprávných disciplín a ekonomiky a riadenia verejnej správy.

Akceptujú sa len originálne príspevky, ktoré doposiaľ neboli publikované, ani prijaté na publikovanie v inom časopise, resp. publikácii.

Autor je zodpovedný za odbornú a formálnu správnosť príspevku.

O uverejnení príspevku rozhoduje redakčná rada časopisu na základe oponentských posudkov so zreteľom na vedecký význam, prínos a kvalitu práce.

Abstrakty zverejnených príspevkov sú dostupné na webovej stránke FVS UPJŠ.

Časopis v tlačenej forme je k dispozícii v knižnici Fakulty verejnej správy a v Univerzitnej knižnici UPJŠ.

Formát príspevku

Veľkosť papiera	A4, úprava MS Word vo formáte .doc
Okraje	horný, dolný, ľavý a pravý okraj 2,5 cm
Písmo	Arial 11b.
Riadkovanie	1,5
Rozsah príspevku	vedecké príspevky 10 – 20 strán príspevky do diskusie 10 – 15 strán recenzie 2 - strany

Citácie a bibliografické odkazy podľa normy ISO STN 690, použitie metódy údaja a dátumu

Poznámky pod čiarou je možné použiť v prípade detailnejšieho upresnenia použitého pojmu. Vzorce, matematické výrazy a odkazy na použitú literatúru do poznámky neuvádzajte!

Štruktúra príspevku

Názov

- stručná a jasná informácia o obsahu príspevku
- ako prvý v poradí sa uvádza názov práce v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 16 b., tučné

Meno a priezvisko autora

- uvádza sa meno a priezvisko každého autora, ktorý sa podieľal na príprave príspevku
- vedecké a pedagogické hodnosti autorov sa neuvádzajú
- veľkosť písma Arial 14 b., tučné

Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámciku
- rozsah max. 10 riadkov
- veľkosť písma Arial 11 b.

Kľúčové slová

- uvádzajú sa v anglickom jazyku
- max. 5 kľúčových slov
- s malým začiatočným písmenom

Tabuľky, grafy a obrázky

- zrozumiteľné označenie spôsobom uvedeným v šablóne príspevku
- môžu byť použité rôzne grafické zobrazenia, obrázky, diagramy, mapy a pod., avšak musia byť dodané v pôvodnom súbore (napr. *.xls, *.jpg).

Literatúra

- za presnosť a úplnosť údajov o použitej literatúre zodpovedá autor
- zoznam použitej literatúry podľa normy ISO STN 690
- usporiadanie v abecednom poradí
- zoznam použitej literatúry sa nečísluje

Kontaktná adresa

- uvádza sa meno a priezvisko prvého autora, vrátane titulov (akademická a pedagogická hodnosť), názov pracoviska, korešpondenčná adresa, e-mailový kontakt

Jazyk príspevku

- možnosť publikovania príspevku v slovenskom, českom a anglickom jazyku
- v prípade publikovania v anglickom jazyku je potrebné vychádzať z pravidiel britskej angličtiny

V prípade nedodržania formálnej štruktúry príspevku, ako aj pokynov jeho formátovania nebudú príspevky uverejnené.

Autori príspevku doručia príspevok v tlačenej verzii + elektronicky na adresu:

PhDr. Viera Bačiková
referát pre rozvoj a doktorandské štúdium
Tel. č. ++421-55-788 36 17
Email: viera.bacikova@upjs.sk

INSTRUCTION FOR AUTHORS

Public Administration and Society is a scientific reviewed Journal of the Faculty of Public Administration University of Pavol Jozef Šafárik in Kosice publishing the original scholarly and science works, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scholarly researches regarding the area of public policy and administration, social sciences, public legal disciplines, economics and management of the public administration.

Only the original contributions are accepted which have not been so far published or accepted for publishing by other journals, respectively by any other publications. The author is responsible for the scholarly and formal accuracy and correctness. The Body of Editors decide on the publishing of an article based on the assessment by the experts' reports who evaluate the scholarly significance and the contribution of the presented work as well as its quality.

Abstracts of the published contributions are available on the web side of our Faculty. Journal in its print form is obtainable in the faculty library or UPJS University library.

Contribution Layout

Demy	A4, layout MS Word format.doc
Page Margins	top margin, bottom margin, left and right margin 2,5 cm
Font Size	Arial 11b.
Line-spacing	1,5
Size of Contribution	Scientific contributions 10 – 20 pages Contributions to discussion 10 – 15 pages Reviews 2 - pages

Citation and bibliographical references according the norm ISO STN 690, the use of datum and date.

Notes under the line can be used in case of the more detailed specification of the used concept. Formulas, mathematic expressions and references on the used literature are not acceptable to be itemized here !

Contribution Structure

Title

- Brief and clear information regarding the contribution content
- Font size Arial 16 b., block letter

Author's First name and Surname

- as well as co-authors' name and surname
- academic and pedagogical titles are not introduced here
- Font size Arial 14 b. ,block letter

Abstract

- in English, in a frame
- Extent max. 10 lines
- Font size Arial 11 b.

Key Words

- In English language
- Max. 5 key words
- with small letters

Schedules, Charts and Figures

- must be clearly designated as it is stated by the contribution lay out
- The various graphic models, patterns, diagrams, maps, etc. might be used, but they must be presented in an original filling, e.g. *.xls, *.jpg.

Bibliography

- the author is responsible for the correct data of the used literature
- list of the used literature must be presented according the norm ISO STN 690
- the list of literature must be itemized in an alphabetic order
- list of the used literature has to be without numbers

Contact Address

- name and surname of the first author including his/her titles, academic and pedagogical must be given together with the designation and address of his/her employment and e-mail contact

Contribution Language

- Slovak, Czech and English languages
- In case of the English language use the standard British English

Please observe the stated formal structure requirements of your contribution and follow the instructions regarding the contribution formatter.

Authors will send their contribution in print version+ an electronic version at the address:

PhDr. Viera Bačková
referát pre rozvoj a doktorandské štúdium
Tel. č. ++421-55-788 36 17
Email: viera.bacikova@upjs.sk

Zoznam recenzentov:

doc. Ing. Alena Andrejovská, PhD.
doc. Mgr. Peter Babinčák, PhD.
prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.
doc. Ing. Štefan Čarnický, PhD.
doc. PhDr. Richard Geffert, PhD.
Ing. Zuzana Hrabovská, PhD.
doc. Ing. Dana Kiseľáková, PhD.
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
doc. PhDr. Daniela Škutová, PhD.

Verejná správa a spoločnosť vychádza 2x ročne ako vedecký časopis. Časopis je možné objednať v redakcii. Požiadavky na inzeráty zasielajte do redakcie.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Šrobárova 2, 041 80 Košice
IČO: 00 397 768

Sídlo vydavateľa: Šrobárova 2, 041 80 Košice

Tlač: Equilibria, s. r. o.

Adresa:

Redakcia časopisu
Verejná správa a spoločnosť
Popradská 66
P. O. BOX C-2
041 32 Košice

Kontakt:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
E-mail: igor.palus@upjs.sk
telefón: 055/788 36 36

PhDr. Viera Bačíková
E-mail: viera.bacikova@upjs.sk
telefón: 055/ 788 36 17

Nepredajná publikácia

Vydanie periodickej tlače: jún 2018

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)
ISSN 2453-9236 (online)

www.vsas.fvs.upjs.sk

ISSN 1335-7182

