

VÍZIA A STRATÉGIA ROZVOJA SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI

**Ekonomický ústav SAV (gestorské pracovisko)
Ústav politických vied SAV, Ústav štátu a práva SAV
Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave
a vybraní experti**

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti **Úplná verzia**

(Podklad pre verejnú oponentúru)

Bratislava marec 2010

GESTOR PROJEKTU

prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV

GESTORI KAPITOL

prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV (1. kapitola)

Ing. Peter BERČÍK, PhD., sekcia verejnej správy, Ministerstvo vnútra SR (2. kapitola)

PhDr. Miroslav PEKNÍK, CSc., Ústav politických vied SAV (3. kapitola)

Ing. Ivan OKÁLI, DrSc., Ekonomický ústav SAV (4. kapitola)

prof. Ing. Antonín KLAS, PhD., Ekonomický ústav SAV (5. kapitola)

prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV (6. kapitola)

Ing. Ivan TIRPÁK, CSc. Recyklačný fond, Bratislava (7. kapitola)

prof. Ing. Milan BUČEK, DrSc., Národohospodárska fakulta EU, Bratislava (8. kapitola)

Jazyková úprava: PhDr. Katarína RYBANSKÁ

Technické spracovanie: Silvia RÉMAYOVÁ

KOLEKTÍV AUTOROV

1. KAPITOLA

prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava (gestor kapitoly)
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
prof. PhDr. Oskar KREJČÍ, CSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava

2. KAPITOLA

Ing. Peter BERČÍK, PhD., sekcia verejnej správy, Ministerstvo vnútra SR (gestor kapitoly)
JUDr. Eduard BARÁNY, DrSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
Ing. Mgr. Tomáš ČERNĚNKO, Národohospodárska fakulta EU, Bratislava
JUDr. Jaroslav CHLEBO, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
JUDr. Peter LYSINA, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
Ing. Štefan MAKARA, PhD., externý spoluriešiteľ
prof. Ing. Juraj NEMEC, CSc., Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica
JUDr. Dušan NIKODÝM, CSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
Ing. Ondrej PATARÁK, CSc., Slovnaft, Bratislava
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava

3. KAPITOLA

PhDr. Miroslav PEKNÍK, CSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava (gestor kapitoly)
JUDr. Eduard BARÁNY, DrSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
Mgr. Josef BAXA, PhD., Ústav politických vied SAV, Bratislava
PhDr. Mojmír BENŽA, CSc., Ústav etnológie SAV, Bratislava
PhDr. Ľuboš BLAHA, Ústav politických vied SAV, Bratislava
JUDr. Ľudmila GAJDOŠÍKOVÁ, CSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
prof. PhDr. Marcela GBÚROVÁ, CSc., PU Prešov, Inštitút politológie
PhDr. Marián HRONSKÝ, DrSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava
Ing. Jozef HUDEC, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Bratislava
JUDr. Jaroslav CHLEBO, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
PhDr. Eva JAŠŠOVÁ, PhD., Ústav politických vied SAV, Bratislava
doc. PhDr. Peter JUZA, PhD., Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
PhDr. Michal KALAVSKÝ, CSc., Kancelária prezidenta SR
prof. ThDr. Igor KIŠŠ, Evanjelická bohoslovecká fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava
Mgr. Norbert KMEŤ, CSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava
doc. PhDr. František KORČEK, CSc., FTVŠ, Univerzita Komenského, Bratislava
Ing. Ivan KORČOK, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
Ing. Štěpán KOTRBA, Český rozhlas, Praha
prof. PhDr. Oskar KREJČÍ, CSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava
doc. PhDr. Svetozár KRNO, CSc., UKF Nitra, Katedra politológie a európskych štúdií
Mgr. Lukáš LAPŠANSKÝ, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
JUDr. Peter LYSINA, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
doc. PhDr. Jozef LYSÝ, CSc., Pedagogická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava
JUDr. Zuzana MAGUROVÁ, Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

Mgr. Juraj MARUŠIAK, PhD., Ústav politických vied SAV, Bratislava
ThDr. Karol MORAVČÍK, Teologické fórum
JUDr. Dušan NIKODÝM, CSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava
prof., PhDr. František NOVOSÁD, CSc., Filozofický ústav SAV, Bratislava
PhDr. Oľga PLÁVKOVÁ, CSc., Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave
PhDr. Zuzana POLÁČKOVÁ, CSc., Ústav politických vied SAV, Bratislava
doc. PhDr. František ŠKVRNDA, CSc., Fakulta medzinárodných vzťahov, Ekonomická univerzita v Bratislave
MUDr., JUDr. Daniel ŠMIHULA, PhD., Ústav politických vied SAV, Bratislava
prof. PhDr. Rastislav TÓTH, CSc., TU AD Trenčín, Katedra politológie a sociológie
JUDr. Jozef VOZÁR, CSc., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava

4. KAPITOLA

Ing. Ivan OKÁLI, DrSc., Ekonomický ústav SAV (vedúci kapitoly)
Ing. Tomáš DOMONKOS, Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. Karol FRANK, Ekonomický ústav SAV, Bratislava
prof. Ing. Pavel FELLNER, DrSc., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Fakulta chemickej a potravinárskej technológie, Bratislava
Ing. Herta GABRIELOVÁ, CSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
prof. Ing. Milan GREGOR, PhD., Žilinská univerzita, Strojnícka fakulta, Žilina
† doc. Ing. Jan IŠA, DrSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
doc. Ing. Milan KRÁLIK, PhD., VÚCHT, Bratislava
Mgr. Katarína KVAŠŇÁKOVÁ, Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta matematiky, fyziky a informatiky, Bratislava
Ing. Martin LÁBAJ, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
doc. Ing. Ján LEŠINSKÝ, CSc., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Bratislava
univ. prof. dipl.-Ing. Dr. Mikuláš LUPTÁČIK, Vienna University of Economics and Business Administration, Viedeň
host. prof. Ing. Peter MAGVAŠI, CSc., Žilinská univerzita, Strojnícka fakulta, Žilina
Ing. Karol MORVAY, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
doc. Ing. Pavol OCHOTNICKÝ, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Bratislava
Ing. Juraj RENČKO, CSc., Prognostický ústav SAV, Bratislava
Mgr. Ivan SUTÓRIS, Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta matematiky, fyziky a informatiky
prof. PhDr. Monika ŠESTÁKOVÁ, DrSc., Vysoká škola manažmentu CITY Univerzity, Bratislava
Ing. Ivana ŠIKULOVÁ, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Mgr. Martin TÓTH, Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta matematiky, fyziky a informatiky, Bratislava
Ing. Jaroslav VOKOUN, Ekonomický ústav SAV, Bratislava

5. KAPITOLA

prof. Ing. Antonín KLAS, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava (vedúci bloku)
Ing. Vladimír BALÁŽ, DrSc., Prognostický ústav SAV, Bratislava
Ing. Denisa BRIGHTON, Výskumné centrum Slovenskej technickej univerzity, Bratislava
Ing. Ivan KOČIŠ, PhD., Smarttrends, s. r. o., Bratislava

Ing. Martin LÁBAJ, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. arch. Valentín MAGDOLEN, predseda Slovenskej asociácie podnikateľských
a technologických inkubátorov SAPTI
RNDr. Eva MAJKOVÁ, DrSc., Fyzikálny ústav SAV, Bratislava
doc. RNDr. Vladislav ROSA, PhD., Univerzita Komenského, Bratislava
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. Jaroslav VOKOUN, Ekonomický ústav SAV, Bratislava

6. KAPITOLA

prof. Ing. Milan ŠIKULA, DrSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava (gestor kapitoly)
Ing. Magdaléna ANTALÍKOVÁ, PhD., Inštitút bývania, s.r.o., Bratislava
RNDr. Michal DANILÁK, Lynx, s.r.o., Košice
MUDR. Milan DRAGULA, CSc., mim. prof., prezident Slovenskej lekárskej komory, Bratislava
Ing. Elena HEINZLOVÁ, MVAR SR, Bratislava
doc. Ing. Štefan HRONEC, PhD., katedra verejnej ekonomiky, Ekonomická fakulta UMB,
Banská Bystrica
JUDr. Jaroslav CHLEBO, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
PhDr. Vilma JURÍČKOVÁ, CSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
prof. PhDr. Jan KELLER, CSc., Ostravská univerzita, Ostrava
Ing. Ján KOŠTA, CSc., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
PhDr. Ján KVAPIL, Ministerstvo zahraničných vecí SR, Bratislava
host. prof. Ing. Peter MAGVAŠI, CSc., Žilinská univerzita, Strojnícka fakulta, Žilina
doc. Ing. Beáta MERIČKOVÁ, PhD., katedra verejnej ekonomiky, Ekonomická fakulta
UMB, Banská Bystrica
Ing. Vladimír PETROVIČ, konzultant v oblasti environmentálneho zdravia
JUDr. Vít SAMEK, Českomoravská konfederácia odborových svazů, Praha
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. Jana ŠTRANGFELDOVÁ, PhD., katedra verejnej ekonomiky, Ekonomická fakulta UMB,
Banská Bystrica
Ing. Arch. Jaroslava ZAPLETALOVÁ, Inštitút bývania, s.r.o., Bratislava

7. KAPITOLA

Ing. Ivan TIRPÁK, CSc., Recyklačný fond, Bratislava (gestor kapitoly)
prof. RNDr. Pavol BIELEK, DrSc., Výskumný ústav pôdozvedectva a ochrany pôdy, Bratislava
doc. Ing. Gejza BLAAS, CSc., Výskumný ústav pôdozvedectva a ochrany pôdy, Bratislava
Ing. Marián BOŽÍK, PhD., Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva,
Bratislava
Ing. Dušan ČEREŠŇÁK, Ministerstvo životného prostredia, Bratislava
Ing. Igor FERENČÍK, Ministerstvo životného prostredia, Bratislava
prof. Ing. František JANÍČEK, PhD., STU, Bratislava
Ing. Vladimír GALBAVÝ, ENVISPOL s. r. o. Bratislava
doc. Ing. Jozef KONÔPKA, CSc., Národné lesnícke centrum so sídlom vo Zvolene
Ing. Jozef MIKULEC, CSc., Slovnaft VÚRUP, Bratislava
Ing. Martin MORAVČÍK, CSc., Národné lesnícke centrum so sídlom vo Zvolene
Ing. Ondrej PATARÁK, CSc., Slovnaft, Bratislava
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. Viera ŠIMKOVICOVÁ, CSc., expertka na odpadové hospodárstvo, Bratislava
RNDr. Ján URBÁNEK, CSc., Geografický ústav SAV, Bratislava

8. KAPITOLA

prof. Ing. Milan BUČEK, DrSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave (gestor kapitoly)

Ing. Eva BALÁŽOVÁ, PhD., prezidentka AKE SR a viceprimátorka mesta Lučenec

Ing. Peter BERČÍK, PhD., sekcia verejnej správy, Ministerstvo vnútra SR

Ing. Jozef BÚŠIK, CSc., sekcia verejnej správy, Ministerstvo vnútra SR

Ing. Mgr. Tomáš ČERNĚNKO, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

doc. Ing. Mária FÁZIKOVÁ, CSc., Fakulta ekonomiky a manažmentu, Poľnohospodárska univerzita Nitra

prof. Ing. Arch. Maroš FINKA, PhD., Oddelenie priestorového plánovania a manažmentu, Technická univerzita Bratislava

Ing. arch. Július HANUS, CSc., Aurex, s.r.o.

Ing. Arch. Vojtech HRDINA, CSc., Aurex, s.r.o.

doc. RNDr. Alžbeta IVANIČKOVÁ, CSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja,

Ing. Dušan KOZOVSKÝ, PhD., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

Ing. Jaroslav MRVA, Združenie miest a obcí Slovenska

Ing. Jozef MRVA, CSc., Úrad splnomocnenca vlády SR pre územnú samosprávu

Ing. Milan MUŠKA, Združenie miest a obcí Slovenska

Ing. Stanislava PIRMANOVÁ, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

Ing., Štefan REHÁK, PhD., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

Mgr. Miroslav ŠIPIKAL, PhD., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

doc. Ing. Jozef TVRDOŇ, PhD., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

prof. Ing. Elena ŽÁRSKA, CSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita v Bratislave

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti

Z H R N U T I E

V *Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti* je formulovaný cieľ – smerovanie k vytváraniu predpokladov znalostnej ekonomiky a spoločnosti a k formovaniu podmienok kvality a udržateľnosti života v podobe znalostne sociálneho modelu. V nadväznosti na to Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti chápeme ako cieleňú adaptáciu, ktorej ciele a prostriedky majú v strednodobom časovom horizonte reálne navodzovať žiaduce smerovanie rozvoja. Akčný charakter Stratégie vyžaduje dynamickú konfrontáciu aktuálnych východiskových podmienok so žiaducim smerovaním do budúcnosti a na tomto základe vymedziť problémové oblasti a možné spôsoby riešenia. Z povahy veci je zrejmé, že zmysluplná Stratégia nemôže byť všeobsiahla, ale že sa musí koncentrovať na tie sféry života spoločnosti, v ktorých prebiehajú určujúce zmeny a budú s najväčšou pravdepodobnosťou najpodstatnejším spôsobom ovplyvňovať budúce smerovanie vývoja. Tieto kľúčové sféry sme vymedzili na základe poznatkov z analýz a aktívne pôsobenie na ich žiaduce premeny chápeme ako strategické oblasti, ktoré v podobe jednotlivých kapitol tvoria obsahovú štruktúru Stratégie. Tie sa postupom prác spresňovali, dotvárali a korigovali, pričom sa musela zabezpečiť ich vzájomná komplementárnosť tak, aby sa Stratégia formulovala ako organický celok.

Východiskom bola identifikácia hlbokých zmien vo vonkajšom prostredí, ktoré zásadne predurčujú prístup k formovaniu Stratégie Slovenska ako malej krajiny s mimoriadne otvorenou ekonomikou. Ďalekosiahly prienik vonkajšieho prostredia do našej ekonomiky a spoločnosti a znúťornenie vplyvu globalizačných a integračných procesov podmieňuje závažné zmeny v charaktere funkcií štátu z hľadiska strategického vládnutia. Na základe analýzy týchto súvislostí sme ako východisko vymedzili redefinovanie a reštrukturalizáciu funkcií štátu.

Ekonomika a s ňou „zrastené“ sociálne aspekty predstavujú sféru, ktorú mimoriadne hlboko poznamenala globalizácia a globálna kríza a v ktorej sa zároveň pod ich vplyvom ukázala aj neudržateľnosť rôznych konceptov minimalizácie angažovanosti štátu. Z toho vyplynula potreba rozpracovať ako strategickú oblasť možnosti a úlohy hospodárskej politiky štátu zameranej na využívanie výsledkov hospodárskeho rastu aj v prospech sociálneho rozvoja.

Vzhľadom na závažnosť a komplexnosť vytvárania nevyhnutných predpokladov dlhodobého smerovania k znalostnej spoločnosti sme považovali za potrebné poňať rozpracovanie obsahovej a inštitucionálnej stránky vytvárania znalostnej ekonomiky ako vitálnu oblasť rozvoja spoločnosti.

Z analýz možností a prístupov k riešeniu akútnych sociálnych problémov, ako aj z poznatkov o význame a spôsoboch formovania súdržnej spoločnosti a kvality života prirodzene vyplynula naliehavá potreba rozpracovať ako kľúčovú problematiku sociálneho rozvoja.

Realita v oblasti životného prostredia, narastajúce ohrozenia, ale aj možný rozvojový potenciál v tejto oblasti boli dôvodom vymedziť ako prioritnú oblasť enviromentálnu problematiku z pohľadu zabezpečenia udržateľného a bezpečného rozvoja.

Medzi vymedzenými strategickými oblasťami existuje mnoho súvzťahností, avšak v regionálnom a územnom rozvoji sa najzjavnejšie organicky prelínajú ekonomická, sociálna i enviromentálna dimenzia kvality a udržateľnosti rozvoja.

Identifikácia uvedených strategických oblastí neznamená, že Stratégia by bola len ich jednoduchým súhrnom. Podstatnou črtou Stratégie je to, čo vypovedá vnútornou previazanosťou strategických oblastí. Hlavným spojivom medzi nimi sú priame a sprostredkované súvislosti postavenia človeka, poznanie, že stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti sa musí zásadne koncentrovať na faktory, ktoré rozvíjajú jeho schopnosti a na prostredie, ktoré ich využíva na vytváranie dôstojných podmienok kvality a udržateľnosti života. Strategické oblasti sa vzájomne dopĺňajú a ako celok načrtávajú, ako v podmienkach Slovenska pristupovať k riešeniu kľúčových rozporov civilizácie medzi ekonomikou a človekom a medzi ekonomikou a životným prostredím. Majú prierezový, relatívne komplexný a vnútorne štruktúrovaný charakter s určitou množinou priorít, medzi ktorými existujú najkoncentrovanejšie súvislosti a vzájomná podmienenosť. Dôležitá je aj viacúrovňovosť previazanosti strategických oblastí. To znamená, že do ich vymedzenia bolo potrebné na jednej strane funkčne premietnuť vývoj a vplyv globálneho prostredia, integračného celku EÚ, ktorého sme členom, charakter vývoja v rámci nášho štátu až po špecifiká regiónov a lokalít. Na druhej strane, v súlade s tým, pre každú úroveň identifikovať špecifické priority a formulovať cesty, prostriedky a opatrenia potrebné na ich realizáciu. V tomto zmysle sa predložená Stratégia usiluje byť relatívne uceleným návrhom obsahovo previazaného viacúrovňového komplexu adaptačných procesov, rozvíjajúcich konkurencieschopnosť ekonomiky postupným zvyšovaním podielu znalostných faktorov a kultivovaním kvality a udržateľnosti života našich občanov.

K vnútornej previazanosti Stratégie významne prispel interdisciplinárny prístup, ktorým sa nielen účelne rozšírili výsledky analýz, ale umožnilo aj hlbšie chápanie nárokov na celosťnosť strategického vládnutia. K najvýznamnejším prínosom prác na Stratégii patrí práve posun v ponímaní strategického vládnutia ako symbiózy dvoch procesov. Na jednej strane, procesu vedeckého skúmania a rozpoznávania určujúcich trendov možných budúcností, identifikácie očakávaných problémov, príležitostí a rizík s nimi spojených a z toho vyplývajúcich základných možností voľby. Na strane druhej, procesu aktívnej participácie relevantných sociálnych a ekonomických aktérov, medzi ktorými sa vo vzájomných interakciách konfrontujú ich záujmy a formuje viac či menej konsenzuálna predstava o žiaducom smerovaní a spoluutváraní budúceho vývoja.

V tomto kontexte musíme poukázať na to, že predložená Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti predstavuje vedeckú výpoveď autorského kolektívu, o spôsobe a miere jej využitia bude rozhodovať politická reprezentácia.

ADAPTÁCIA NA PARAMETRE GLOBÁLNEJ KONKURENCIE

Celým ekonomickým, sociálnym, politickým, kultúrnym, bezpečnostným atď. dianím v Slovenskej republike sa doslova prelína a bezprecedentne sa v ňom zvnútorňuje zásadný určujúci a rozporuplný vplyv globalizovaného a integrujúceho sa vonkajšieho prostredia. Toto prostredie nemôžeme v zásade ovplyvniť, no kvalitou našej adaptácie na prudké zmeny v ňom môžeme plnšie využívať príležitosti, ktoré ponúka, a tlmiť ohrozenia, ktoré prináša. Na úspešné zvládnutie týchto úloh je potrebná stratégia, ktorá vychádza z identifikácie reálneho charakteru a hĺbky zmien vo vonkajšom prostredí. V úzkom prelínaní vnútorných a vonkajších podmienok je najvýznamnejšou **zásadná modifikácia funkcií štátu**, vyvolaná procesom globalizácie. Ide o fundamentálne inštitucionálne zmeny, ktoré sa prejavujú ako rozklad integrity štátov v dôsledku odpútania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku. Spôsobilo ho presadenie dominantného postavenia transnacionálnych korporácií,

ktorých moc a vplyv prestupuje veľkými domovskými štátmi a medzinárodnými inštitúciami. Z hľadiska Slovenska ako malého štátu sa odpútanie ekonomických procesov a moci deje najmä v nasledovných formách.

Predovšetkým je to medzinárodný pohyb kapitálu, hlavne v podobe priamych zahraničných investícií, ekonomické procesy presahujúce hranice štátu v rámci tzv. digitálneho priestoru, odnacionalizované centrá právnych, finančných a pod. služieb, účasť v regionálnom integračnom zoskupení EÚ, rôzne záväzne vyžadované či odporúčané medzinárodné inštitucionálne rámce, právne režimy, pravidlá a pod., čo ovplyvňuje aj vnútroštátnu regionalizáciu a migračné pohyby obyvateľov. Z analýzy odpútania ekonomickej moci od teritória štátu vyplynuli tieto kľúčové závery:

- Rozsiahla liberalizácia a deregulácia spôsobili, že teritoriálne integrovaný priestor štátu bol priamo vsadený do globálnych ekonomických súradníc, čím sa fakticky eliminoval, resp. na minimum sa zredukovala regulačná a kontrolná úloha štátu vo vonkajších ekonomických vzťahoch.
- Spretáhali sa väzby medzi teritóriom štátu, presne vymedzenom jeho hranicami, a ekonomickým priestorom, ktorý sa v zásade od neho odpútal a v prevažnej miere sa vymanil spod jeho reálneho regulačného a kontrolného pôsobenia.
- Odpútanie ekonomického priestoru a ekonomickej moci od teritória štátu výrazne oslabilo zodpovednosť podnikových subjektov vo vzťahu k úlohám a k problémom sociálnej sféry, ktorá zostala v podstate pripútaná na územie štátu.
- Zásadne sa narušili väzby medzi demokraciou pripútanou k štátne ukotvenému celku a faktickou ekonomickou mocou, ktorá sa odpútala od teritória štátu.

Pod vplyvom globálnej krízy sa však začína výraznejšie prejavovať aj určitá protichodná tendencia. Zjavne či skryte sa presadzuje vstup štátu do podnikania so životne dôležitými zdrojmi, ako energia, voda, pôda, resp. obývatel'né územie (Balabán, 2009), a to buď priamo ako vlastník, alebo ako aktívny podporovateľ spriaznených súkromných firiem. Ochrana týchto zdrojov, boj o prístup k nim a kontrola príslušných dopravných ciest sú v centre národno-štátnych záujmov krajín prostredníctvom nástrojov „mäkkej“ i „tvrdej“ moci. V kontexte s nástupom znalostnej ekonomiky a jej ďalekosiahlych diferenciačných účinkov sa prioritnou sférou aktivít štátov čoraz viac stáva rozvoj, kultivácia, ochrana a využívanie znalostných zdrojov.

Mimoriadne závažnú kvalitatívnu zmenu vonkajšieho prostredia z hľadiska tvorby rozvojovej stratégie predstavuje **globálna kríza a jej charakter**. Analýza jej hlbších príčinných súvislostí ukázala, že ide o bezprecedentný jav, ktorý vznikol synergickým pôsobením extrémnej polarizácie príjmov a bohatstva, zužovaním priestoru na zhodnocovanie prebytku kapitálu neschopného vytvárať dostatočný kúpyschopný dopyt v reálnej ekonomike, v dôsledku neudržateľného spôsobu exploatacie prírodných zdrojov a devastácie životného prostredia, čoraz deformovanejšej štruktúry výroby a spotreby, bezprecedentnej expanzie finančnej sféry a jej čoraz deštruktívnejších dôsledkov na reálnu ekonomiku (Keynes, 1973) atď., čo súhrnne rozkladne pôsobí na morálku a hodnotové orientácie v správaní ľudí a vo fungovaní spoločnosti. Nedostatok dopytu a zhodnocovacieho priestoru v reálnej ekonomike čoraz viac nahrádza virtuálny dopyt generovaný expandujúcim finančným sektorom na základe kumulujúceho zadlžovania. Zákonite vyúsťuje do špekulatívnych bublín so stále ničivejšími dôsledkami. Na prekonanie súčasnej krízy preto nemôžu stačiť rôzne „kozmetické“ úpravy fungovania globálnej ekonomiky a globálneho finančného sektora. Protikrízové opatrenia však

zatiaľ nezakladajú udržateľnejší reálny rast, ale len dočasne „zmäkčujú“ niektoré negatívne dôsledky krízy za cenu vytvárania nových rizík a nestability oživenia.

K hlavným príčinám globálnej krízy nesporne patrilo fungovanie **medzinárodného politického systému**. Jeho premeny v nasledujúcej dekáde budú významne ovplyvňovať krízovú a pokrízovú adaptáciu. Z hľadiska stratégie možno očakávať štyri scenáre.

Scenár *Upevňovanie hegemonného postavenia Spojených štátov amerických* predpokladá, že výnimočné postavenie USA vo svetovom politickom systéme, ktoré sa sformovalo po víťazstve USA v studenej vojne, nielenže sa zachová, ale sa aj posilní.

Scenár *Vytváranie efektívneho multilateralizmu* vychádza z toho, že zásadné rozhodnutia vo svetovej politike sa budú vykonávať po dohode mocností. Takáto dohoda bude vyžadovať nachádzanie spoločných záujmov mocností, napríklad pri riešení globálnej ekonomickej krízy, a ich ochotu ku kompromisom.

Scenár *Prehlbovanie konfrontácie a chaosu* predpokladá, že dôjde k zlyhaniu úsilia ovládnuť konfrontačné prvky súčasného usporiadania svetového politického systému, keďže sa nepodarí ovládnuť nástroje usmerňovania globalizácie vrátane riešenia globálnych problémov.

Scenár *Vytváranie paralelných svetov* vychádza z predpokladu utvárania „neefektívneho multilateralizmu“, teda pluralitného sveta s malou kooperáciou a dôverou.

Scenár *Prehlbovanie konfrontácie a chaosu* je pre Slovensko najmenej priaznivý. Ako najvýhodnejší sa ukazuje scenár *Vytváranie efektívneho multilateralizmu*.

Dôležité je, že o tom, aký scenár sa prakticky presadí, sa bude rozhodovať v **novej konštelácii centier svetovej ekonomiky**. V súperení medzi nimi sa bude formovať aj konkrétna podoba krízovej a pokrízovej adaptácie. Je zrejmé, že riešením krízy nebude môcť byť jednoduchá obnova či zreprodukovanie predkrízových pomerov, výrazne deformovaného dopytu a štruktúry, alebo rozsahu výroby a spotreby. Pokrízový ozdravný proces bude vyžadovať značné prekalibrovanie výrobných a spotrebných štruktúr, technologické inovačné prezbíjanie ekonomiky a posun ťažiska ekonomického rastu z jeho značne deformovanej a kvantitatívne orientovanej stránky na jeho obsahovú, na kvalitu a udržateľnosť života orientovanú stránku. V tom spočíva aj mimoriadne závažná výzva pre EÚ, aby prehlbením a sfunkčnením integračného procesu obhájila svoju pozíciu a vplyv ako jedného z rozhodujúcich centier svetovej ekonomiky. Kríza názorne ukázala, že v globalizovanom veku už v Európe nemôže byť akčnou politickou jednotkou jednotlivý národ, ale ich regionálne integrované spoločenstvo. V podmienkach globálnych rizík nie sú izolované štáty ani funkčné, ani zvrchované, a reálne môžu čeliť rizikám a ohrozeniam len združenou suverenitou EÚ. K dôslednejšiemu uvedomeniu si tejto skutočnosti ako katalyzátor prispela globálna kríza. *Európska únia prijala Lisabonskú zmluvu*, čím sa vytvorili inštitucionálne predpoklady na rýchlejšie, efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie, ktoré je zase nevyhnutné na kvalitnú tvorbu a realizáciu *Stratégie EÚ do roku 2020*. Stratégia stavia do stredobodu európskeho občana a jeho legitímne záujmy. So zreteľom na to načrtáva tri prioritné línie:

- vytvárať hodnoty prostredníctvom rastu založeného predovšetkým na znalostiach podmienených vzdelávaním, výskumom, inováciami a kreativitou;
- reagovať na vysokú úroveň nezamestnanosti zosilnenou tvorbou nových pracovných miest, spojenou s nadobúdaním nových zručností riešiť udržateľnú zamestnanosť;
- kreovať konkurencieschopnú, prepojenú a zelenšiu ekonomiku, ktorá bude reagovať na relatívne vysoké ceny energie a znižovať tlak na materiálne zdroje ich efektívnym využívaním.

Akcentuje sa potreba komplexnej reformy finančného sektora, posilnenie makro-ekonomickej koordinácie na úrovni EÚ a rozvíjanie globálnej konkurencieschopnosti sociálno-trhovej, znalostnej a enviromentálne orientovanej ekonomiky.

Adaptácia Slovenska na tlaky globalizácie a dôsledky globálnej krízy je podstatne ovplyvňovaná členstvom v EÚ a v rámci nej aj v eurozóne. To posilňuje i limituje naše možnosti účinnej adaptácie, čo podmieňuje eminentný záujem SR na hlbokjej, dynamizujúcej transformácii EÚ, najmä v ekonomickej a politickej oblasti, ktorá bude zodpovedať nárokom konkurencieschopnosti medzi centrami svetovej ekonomiky. Slovenská republika ako členský štát zároveň preberá na seba aj spoluzodpovednosť, ktorú musí preukázať kvalitnou, integračne účinnou adaptáciou ekonomiky. Funkčné prehlbovanie integrácie a politiky súdržnosti EÚ sa musí premietiť dovnútra našej spoločnosti ako poslanstvo pre vnútornú hospodársku a sociálnu politiku.

Z hľadiska vonkajšieho tak globálneho, ako aj integračného prostredia je *základnou prioritou*, aby sa Slovensko zaradilo do prúdu ozdravných procesov prekonávania krízy a aby sa úspešne adaptovalo na **nové, náročnejšie parametre globálnej konkurencieschopnosti**.

Navonok – hoci individuálne Slovensko nemá možnosť ovplyvňovať zmeny vonkajšieho prostredia – je potrebné aktívne využívať koalíčné vzťahy, spájať sa s krajinami, inštitúciami a hnutiami, predovšetkým v rámci a prostredníctvom EÚ, pri presadzovaní ozdravných zmien v procese globalizácie a riešení naliehavých problémov a rozporov civilizácie.

V rámci Slovenska kategorickým imperatívom je:

- urýchlene a razantne prerušiť dlhodobý trend znižovania a zanedbávania investícií do vytvárania predpokladov znalostnej ekonomiky a spoločnosti a sústredeným úsilím rozvíjať a kultivovať intelektuálny kapitál;
- vyhľadávať, podporovať a stimulovať využívanie príležitostí v globalizačných a integračných procesoch pri rozvíjaní komparatívnych výhod orientovaných predovšetkým na kvalitatívne faktory rozvoja a touto formou inovačne reštrukturalizovať našu ekonomiku;
- ochraňovať, kultivovať a zodpovedne obhospodarovať prírodné bohatstvo, predovšetkým vodu a pôdu, v celkovom úsilí o kvalitu a udržateľnosť života.

Existenčný význam zvládnutia uvedených prioritných úloh spočíva v tom, že – bez ohľadu na viac či menej optimistické, alebo pesimistické scenáre globálneho vývoja – sú nevyhnutné na *udržanie a rozvíjanie konkurencieschopnosti Slovenska*.

K tomu, aby sa uvedené priority dali reálne presadzovať, je potrebné reflektovať d'alekosiahly prienik vonkajšieho prostredia do našej ekonomiky a spoločnosti, no aj to, ako zvnútorňovanie vplyvu globalizačných a integračných procesov podmieňuje *zmeny v charaktere funkcií štátu z hľadiska strategického vládnutia*. Výsledkom analýzy týchto súvislostí bolo zistenie, že je žiaduce po novom definovať a štruktúrovať funkcie štátu.

REDEFINOVANIE FUNKCIÍ ŠTÁTU

Svetový vývoj, najmä v ostatnom období, jasne ukazuje, že samotná čistá trhová konkurencia, spojená s procesmi presadzovania odbúravania štátu, nepostačuje ako odpoveď na zásadné globálne výzvy začiatku 21. storočia. Celosvetovými výzvami, na ktoré je potrebné na úrovni štátu, vrátane Slovenska, efektívne reagovať, sú: nárast sociálnej nerovnosti; neudržateľnosť súčasných modelov rastu, ktoré nadmerne zaťažujú najmä životné prostredie; narastajúce zadlžovanie na všetkých úrovniach (súkromný, verejný sektor i domácnosti) a neudržateľné nerovnomerné a globálne nadmerné modely spotreby, ktoré spôsobujú, že spoločnosť je príliš „drahá“ z pohľadu jej ekonomického základu a prekračuje „produkčnú kapacitu“ Zeme; tvorba virtuálneho miesta reálneho produktu, ako aj ďalšie nerovnosti.

Slovenská republika ako člen regionálnych zoskupení EÚ a NATO by vo svojej *zahraničnej politike* mala maximálne využívať výhody, ktoré jej toto členstvo prináša. Zahraničná politika by sa mala opierať o súhlas väčšiny obyvateľstva, a pokiaľ možno aj o dohody vlády s parlamentnou opozíciou. V duchu stratégie EÚ je potrebné zahraničnú politiku SR uskutočňovať tak, aby pomáhala presadzovať zásady efektívneho multilateralizmu; dbala na dodržiavanie medzinárodného práva, jeho zdokonaľovanie a rozširovanie vplyvu medzinárodných organizácií určených na presadzovanie medzinárodného práva, predovšetkým OSN; mala by aktívne presadzovať nenásilné riešenie medzinárodných rozporov, uprednostňovať dialóg kultúr, podporovať dohody o medzinárodnej ochrane životného prostredia. Dôležité sú aj iniciatívy smerujúce k celosvetovému jadrovému odzbrojeniu, ktoré presadzuje prezident USA, a politiky znižovania vojenských výdavkov vo svete, ako aj zvýšené úsilie o posilnenie medzinárodnej spolupráce v boji proti terorizmu, medzinárodnej kriminalite a extrémistickým skupinám. Slovensko musí aktívne čeliť všetkým pokusom o revíziu hraníc európskych štátov; akékoľvek snahy v tomto smere treba vnímať ako priame ohrozenie štátnych záujmov. Ako významný faktor regulácie vzťahov v európskom priestore SR musí rešpektovať existenciu Lisabonskej zmluvy, nevnímať ju ako zásah do suverenity členských štátov, ale ako účinný nástroj na prehĺbovanie spolupráce medzi jednotlivými členskými štátmi, ktorá sa nebude realizovať proti ich vôli, a teda nebude ich obmedzovať v suverenite.

V súčasnom období masívnej globalizácie a jej konkrétnych dôsledkov, v spojení s vplyvmi súčasnej ekonomickej krízy sa do popredia dostáva viacero problémových faktorov. Je to najmä kríza aktérov a inštitúcií, kríza politického riadenia, kríza hodnôt a kríza rozpočtov. Ak sa dôsledky týchto problémov naakumulujú v jednom časovom období, môže to viesť k ohrozeniu základných vitálnych štruktúr fungovania súčasnej spoločnosti a stať sa začiatkom krízy systémovej.

Funkčnou odpoveďou na súčasné problémy je teoretické a praktické **redefinovanie funkcií štátu**, ktoré vytvorí predpoklady na prechod od klasického riadenia spoločnosti (*government*) k modernému vládnutiu (*governance*), uskutočňovanému v súlade so základnými princípmi *European Governance*. Cieľom musí byť efektívny štát vo všetkých jeho hlavných rozmeroch – najmä ako efektívny regulátor, efektívny ochranca vonkajších ekonomických a politických záujmov, efektívny tvorca verejnej politiky, efektívny garant sociálnych istôt a efektívny poskytovateľ verejných služieb.

Kľúčovou oblasťou z pohľadu redefinovania (najmä ekonomických) funkcií štátu je nové chápanie sociálnej politiky a hľadanie ekonomicky a sociálne najvhodnejších riešení. Absolútne nevyhnutné je zefektívniť štát a celý verejný sektor ako kľúčový faktor garantovania udržateľnosti verejných financií, ktorú nie je možné zabezpečiť výlučne na príjmovej stránke rozpočtov, kde sú relatívne malé rezervy. Dôležitá bude aj zmena spôsobu vládnutia – prechod od *politics* k *policy*: od politikárčenia zameraného na stranícky a osobný prospech k tvorbe a realizácii systémovej verejnej politiky, založenej na faktoch. Podmienkou zmeny musí byť efektívnejšie zapojenie vedeckého potenciálu (akadémií vied a univerzitný sektor) do rozhodovacích procesov štátu ako predpoklad garantovania synergických efektov verejnej politiky, čo je zároveň predpokladom rastu „intelektuálnej bezpečnosti štátu“, ktorá je spoločným menovateľom ostatných bezpečností – vojenskej, vnútornej, potravinovej, surovinovej, energetickej či informačnej. Redefinovanie funkcií nášho štátu by občanovi malo priblížiť štát samotný i Európsku úniu a postupne generovať nové chápanie úlohy štátu ako významného fenoménu formujúceho verejnú spotrebu. V budúcich desaťročiach sa extrémne zvýši úloha štátu v oblasti bezpečnosti a rizika vzniku kontrolovanej spoločnosti pod vplyvom existujúcich

technológií, ale aj celkového redefinovania spoločenského života. Z mikroekonomického pohľadu štát musí naďalej ostať garantom riešenia situácií, keď trhové sily samy nedokážu, či už z titulu nekonkurenčného prostredia alebo externalít, efektívne riešiť rozvoj ekonomiky a spoločnosti. To by mal zabezpečovať štát, najmä prostredníctvom regulačnej a alokačnej funkcie. Prioritou je garantovanie právneho štátu, ako nástroja vytvárania vhodného podnikateľského prostredia, v ktorom producenti aj spotrebitelia majú efektívne chránené svoje oprávnené záujmy.

Najväčším ohrozením *politckej kultúry* v postsocialistických štátoch je korupcia a klientelizmus. V postsocialistických štátoch, v ktorých privatizácia vyprodukovala novú spoločenskú vrstvu s vysoko nadpriemernými majetkami, bola politika bezprostredne prepojená s podnikaním. Zanedbala sa tak hlavná funkcia politickej reprezentácie – služba občanom. Takémuto prístupu treba čeliť nekompromisnou protikorupčnou politikou, ktorá musí smerovať predovšetkým do radov vedenia štátu a do politických strán. V súvislosti s korupciou je naliehavé prijať politiku nulovej tolerancie a dôsledného dodržiavania práva, presne právne definovať veľkosť primeraného daru a stanoviť zákonné pravidlá pre lobizmus. Nemenej významné je vymedziť a dodržiavať pevné pravidlá brániace stretu záujmov u predstaviteľov štátu na všetkých úrovniach, viac ako doteraz sledovať transparentnosť verejných zákaziek a hľadať nové formy verejnej kontroly ich zadávania i priebehu.

Osobitná pozornosť sa musí venovať korupcii pracovníkov orgánov činných v trestnom konaní – policajtov, prokurátorov, sudcov a ich spolupracovníkov. Veľmi ťažké je odhaľovanie korupcie v médiách. Na verejnoprávne oznamovacie prostriedky musí byť nazerané rovnako náročne ako na vysokých štátnych úradníkov a poctivosť verejnoprávných médií by mala byť vzorom pre ostatné médiá, ale aj obrannou bariérou proti prípadnému nečestnému konaniu iných médií.

Uskutočnené analýzy jasne potvrdzujú mimoriadne široký záber problémov redefinovania – **modernizácie štátu a verejnej správy**. Pri formulovaní stratégie na najbližších 10 rokov si preto musíme uvedomiť, že nie je možné otvárať a riešiť naraz všetky nastolené problémy. Určité prvky systému musia ostať stabilné, čo umožňuje riešiť – reformovať ďalšie prvky tak, ako budú stanovené priority a časová os postupu. V tejto súvislosti, napriek určitým systémovým problémom, by v najbližšom desaťročí malo zostať bez zmien ústavné vymedzenie verejnej správy a územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky. K akejkoľvek zmene organizačných štruktúr by sa malo pristúpiť len mimoriadne, v odôvodnených situáciách, po zväžení nákladov a úžitkov. Aktuálnym príkladom je napríklad reintegrácia miestnej štátnej správy. Súčasná situácia v administratívnych štruktúrach verejnej správy si vyžaduje predovšetkým dôsledne riešiť kvalitu ich vnútornej činnosti a tým aj výstupov správnych orgánov, ktoré sa dotýkajú širokej verejnosti a sú aj určitým barometrom spokojnosti občanov so správou verejných vecí. Varovným príkladom sú napríklad pretrvávajúce nedostatky vo výkone správy v stavebnom konaní, nedoladené problémy v riadení školstva a ťažkopádnosť v procese informatizácie verejnej správy.

Systémový prístup k riešeniu rozvoja štátu a verejnej správy v horizonte do roku 2015, v niektorých segmentoch až do roku 2020, môžeme rámcovo členiť na viaceré základné okruhy problémov, resp. podsystemy:

- ústavný a právny rámec,
- organizačná a teritoriálna štruktúra,
- občianska spoločnosť, občan a jeho participácia na verejnej správe a obojsmerná komunikácia medzi ním a verejnou správou,

- zodpovedná, na faktoch a „štvorpartite“ založená verejná politika,
- znalostná spoločnosť,
- efektívna sociálna politika,
- trvalo udržateľný rast, najmä vo vzťahu ku kvalite životného prostredia,
- ekonomizácia verejnej správy vrátane zavedenia sledovania jej nákladovosti,
- informačný systém.
- personálne vybavenie,
- kvalita verejnej správy a verejných služieb.

Uvedené podsystémy majú navzájom silné a komplikované väzby. Pri definovaní operatívnych krokov postupnej realizácie stratégie je mimoriadne dôležité túto situáciu rešpektovať. Zníži to riziko konfliktov a problémov, na druhej strane otvorí priestor na profit zo synergetických efektov.

Úspešné zvládnutie širokého procesu modernizácie verejnej správy vo viacročnom horizonte vyžaduje neodkladne vytvoriť aj inštitucionálnu platformu s cieľom riadenia, koordinácie, metodického usmerňovania a dohľadu nad realizovaním prierezových atribútov (informatika, personalistika, vzdelávanie, ekonomizácia atď.) činnosti verejnej správy na centrálnej úrovni. Konceptnému riešeniu týchto úloh pomôže aj náležité vedeckovýskumné zázemie, najmä systémovou spoluprácou s vedeckou a akademickou obcou.

Pokiaľ ide o *fungovanie politického systému* v spoločnosti, malá účasť vo voľbách ukazuje, že občania strácajú záujem o veci verejné. To v konečnom dôsledku môže viesť k delegitimizácii demokracie. Taktiež doterajšie odsúvanie odborov, resp. tradičných organizácií reprezentujúcich záujmy zamestnancov a stredných vrstiev prebieha paralelne s upevňovaním neformálnych prepojení politickej a ekonomickej moci. Príčinou zvyšujúceho sa nezájmu o správu verejných vecí je nedostatočné využívanie základných nástrojov priamej demokracie, nevytvorenie konsenzu medzi straníckymi záujmami a záujmami voličov, výrazná tendencia k posilňovaniu stranického charakteru vládnutia, nízka úroveň politickej kultúry, vysoká miera prepojenosti medzi politickými elitami a záujmovými ekonomickými skupinami, korupčné podozrenia v kruhoch parlamentných politikov, slabá úroveň dialógu medzi politikou a občianskymi aktivitami, nezdravé súperenie medzi partokraciou a mediokraciou a i. Demokratický a participatívny vzťah občana k svojmu štátu je podmienený nielen jeho poznaním spoločnosti, ale aj jeho cieľavedomou výchovou k vlastenectvu, lojalite a k tolerancii. Spomínané zmeny v hodnotovej orientácii spoločnosti a politických elít môžu v súvislosti s prehlbovaním globálnej ekonomickej krízy nadobúdať závažné rozmery. Veľkým problémom sa môže stať oslabovanie etnickej identity, najmä u príslušníkov mladšej generácie, a to vrátane historického vedomia obyvateľstva. To v prepojení na súčasnú masovú kultúru s vyznávaním zahraničných vzorov môže oslabovať národnú i štátnu identitu, formovanie vlastenectva, a tým narušiť väzby občanov s politickou elitou. Pri stagnácii životnej úrovne stredných vrstiev, či dokonca pri jej poklese sa hodnotová stmelenosť slovenskej spoločnosti môže stať rozhodujúcou pre stabilizáciu štátu.

V súvislosti s požiadavkami spoločenskej integrácie, zvyšovaním politickej kultúry a prekonaním hodnotovej krízy sa ako významné javí zlepšenie spolupráce štátu s cirkvami. Vedenie štátu, cirkvi a náboženské spoločnosti by sa mali spoločne sústrediť na humanizáciu a demokratizáciu slovenskej spoločnosti. Napríklad na presadzovanie princípu spravodlivosti, etickej hodnoty mieru, princípu slobody, princípu solidarity – pomoc chudobným a chorým, na toleranciu k iným názorom atď. Po vzniku hospodárskej krízy význam spolupráce štátu a cirkví pre rozvoj slovenskej spoločnosti ešte vzrástol.

Najcitlivejší z hľadiska krízy demokratickej politickej kultúry by mohol byť posun významu národnostného ohniska pred sociálne témy a pred témy týkajúce sa slobody. Chýba koncepcia vlasteneckej výchovy a posilňovania historického vedomia, ktorá by napomáhala prehĺbovanie vedomia občianskej spolupatričnosti a pocitu euroobčianstva. Základným cieľom národnostnej politiky musí zostať integrácia príslušníkov národnostných menšín do občianskej spoločnosti. Pri úsilí o väčšiu integráciu rómskeho obyvateľstva do slovenskej spoločnosti by sa mali viac využívať rómske organizácie, cirkvi a občianske združenia.

Na realizáciu strategických zámerov v makro- a mikroekonomickej rovine, vo vzťahu k európskemu priestoru, ako aj na zlepšenie fungovania politického systému spoločnosti sa musia v duchu princípov demokratického štátu v prvom rade dotvárať *právne vzťahy*.

Z hľadiska doterajšej praxe európskych inštitúcií, predovšetkým Európskej komisie, majú pre fungovanie politického a právneho systému SR osobitný význam zásady subsidiarity a proporcionality. Lisabonská zmluva výrazným spôsobom sprehľadňuje rozdelenie kompetencií medzi Úniou a členskými štátmi, vzhľadom na novú interpretáciu zásady subsidiarity pri legislatívnej činnosti a na jej konkurenčnú povahu však bude nevyhnutný aktívny prístup k iniciovaniu legislatívnych úprav dotýkajúcich sa bytových záujmov SR, ako aj priebežné sledovanie a vyhodnocovanie rešpektovania tohto rozdelenia. Taktiež bude nevyhnutné prispôbiť existujúcu právnu úpravu zmeneným podmienkam a skutočnosti, že dochádza k presunu celého radu právnych noriem do podoby nariadení a rozhodnutí. Aj keď tie sú typické priamym účinkom a na svoju aplikáciu nepotrebujú transpozíciu do vnútroštátneho práva, nezriedka je potrebné k nim prijímať opatrenia na vnútroštátnej úrovni.

Za prioritnú a vo všetkých odvetviach právneho poriadku sa vyskytujúcu, považujeme požiadavku *prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnych predpisov*. Neodmysliteľným predpokladom splnenia tejto požiadavky bude dodržiavanie legislatívnej disciplíny v celej hierarchii noriem, počnúc Ústavou SR, pri ktorej bude potrebné zamedziť jej nepriamym novelizáciami, ktoré spôsobujú vnútornú nekonzistenciu ústavného poriadku a právneho poriadku vcelku. Vzhľadom na váhu európskych smerníc ako zdroja právneho poriadku Slovenskej republiky bude potrebné štandardizovať a skvalitniť legislatívny proces transpozície smerníc, a to tak z hľadiska obsahového, ako aj systémového a terminologického. Otázky spojené s prehľadnosťou a zrozumiteľnosťou právnych noriem sú úzko späté aj so zvyšovaním právneho povedomia ako predpokladu dodržiavania platného práva a možnosti uplatňovania práva jednotlivcom, ale aj vypestovania rešpektu k právnemu poriadku. Rovnako dôležité je, aby legislatíva nepodľahla záujmom tlaku lobistických skupín či prehnanému „legislatívnemu optimizmu“ pri presadzovaní parciálnych záujmov, bez ohľadu na konzistentnosť právneho poriadku. Množstvo prijatých zákonov ešte nepotvrďuje ich kvalitu, o čom svedčia aj časté novelizácie už krátko po ich schválení.

Ďalšou dôležitou požiadavkou je zvýšenie flexibility konania orgánov verejnej moci, ale najmä aplikácia práva v súlade so zmyslom a účelom právnej úpravy pri rešpektovaní základných zásad či základných cieľov ich konania. Nejde len o zvýšenie flexibility postupu súdu pri zabezpečovaní rýchleho vydania súdneho rozhodnutia pri súčasnom dodržiavaní základných procesných práv účastníkov konania, ale aj o zvýšenie flexibility orgánov verejnej moci pri hľadaní nástrojov na zabezpečenie regulačnej a podpornej funkcie moderného štátu so zachovaním zásady rovnosti a koncepcnosti.

Pri rešpektovaní kompatibility ústavného poriadku bude potrebné venovať zvýšenú pozornosť *základnému zákonu štátu – ústave* a dopracovať:

- úpravy vzťahov k Európskej únii po vstupe SR do EÚ (vzťah čl. 120 ods. 2 ústavy k prístupovej zmluve, prednosť európskeho práva, základné ustanovenia o voľbách poslancov do Európskeho parlamentu, spôsob menovania členov do orgánov EÚ a pod.),
- kompatibilitu ústavy (nepripustenie nepriamych noviel),
- zákaz zmeny ústavy v podstatných náležitostiach demokratického právneho štátu,
- generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce (stabilizácia pôsobnosti vo výkone verejnej správy),
- pôsobnosť prezidenta vzhľadom na jeho priamu voľbu (jeho zaradenie do osobitnej hlavy),
- obmedzenie poslaneckej imunity (minimálne vypustiť imunitu za priestupky),
- vyprofilovanie problematiky vo veci celoštátneho referenda (odstrániť jeho obsahové problémy a vzťah k parlamentu),
- zakotvenie organických zákonov (nadpolovičná väčšina všetkých poslancov na ich prijatie – napríklad finančné zákony),
- rozsah pôsobnosti Ústavného súdu SR (čo možno považovať za ochranu a kontrolu ústavnosti).

Významným faktorom v ďalšom vývoji právneho poriadku bude *vytváranie priaznivého legislatívneho prostredia*. Prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav je v súčasnosti málo vyhovujúca. Priaznivé legislatívne prostredie zahŕňa viacero aspektov: prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav, stabilitu právnych úprav a vymáhateľnosť práva.

Náležitú pozornosť treba venovať legisvakancii pri stanovovaní účinnosti zákona. Primeraná lehota má nepochybne význam pre aplikačnú prax. V súlade s ochranou ľudských práv a slobôd nepripustiť retroaktivitu právnych predpisov a zamedziť nerešpektovaniu legislatívneho procesu, čo tiež vedie, okrem iného, k častým novelizáciám, a to neprispieva k stabilite právneho poriadku.

Vytvorenie podmienok na rýchle a spravodlivé riešenie sporov, ktoré zabezpečí vymáhateľnosť práva až do úspešného výkonu súdneho rozhodnutia, bude vyžadovať: zlepšiť organizáciu súdov, ich správu a riadenie, zvýšiť zodpovednosť sudcov vrátane zodpovednosti za nepredvídateľné súdne rozhodnutia, zverejňovať všetky právoplatné súdne rozhodnutia v elektronickej forme a zjednocovať judikatúru Najvyššieho súdu SR.

Zmeny sa budú musieť uskutočniť aj v *justícii*. Je neúnosné, aby súdna moc ako jeden z pilierov demokracie nadobudla podobu uzatvorenej korporácie so všetkými negatívnymi dôsledkami z toho vyplývajúcimi.

Je potrebné zriadiť Najvyšší správny súd, najmä v prípade, ak by sa akceptoval presun niektorých kompetencií z Ústavného súdu SR na správne súdnictvo. Významnú funkciu môže najvyšší správny súd plniť pri zjednocovaní judikatúry, zdokonaľovaní aplikačnej praxe verejnej správy a rozvoji teórie správneho práva. Prijatie samostatného procesného kódexu upravujúceho postup a rozhodovanie správnych súdov by prispelo ku skvalitneniu výstupov správneho súdnictva – a tým aj k zvýšeniu právnej istoty tak správnych orgánov, ako aj fyzických a právnických osôb, o právach a povinnostiach ktorých správne orgány rozhodujú.

Uplatňovanie antidiskriminačnej legislatívy a postupov na dosahovanie rovnosti vyžaduje prehĺbiť a rozšíriť nástroje o pozitívne zakotvenú povinnosť presadzovať rovnosť (*positive duty to promote equality*). Pri ďalšom riešení problematiky pozitívnych opatrení treba brať zreteľ aj na otázky sociálnej kohézie formulované v Lisabonskej stratégii, najmä na rodovú rovnosť, dobré pracovné prostredie a účasť sociálnych partnerov na procese riadenia.

Právny poriadok musí nielen operatívne, ale aj dlhodobo a perspektívne reagovať na požiadavky vyplývajúce z členstva SR v EÚ, na ekonomické zmeny i vývoj štruktúry obyvateľstva. Musí rešpektovať skutočnosť, že pre väčšinu obyvateľov Slovenska práca je, a zrejme aj v dlhobehnejšej časovej perspektíve naďalej zostane hlavným zdrojom zabezpečovania ich životných potrieb. Strategickým zámerom aj v oblasti legislatívy preto musí byť vytvorenie legislatívnych základov pre funkčný model fungovania trhu práce a adaptabilitu zamestnancov na prebiehajúce zmeny na trhu práce.

Všetky uvedené problémy, ich riešenia a postupy budú mimoriadne náročné na koordináciu vo viacerých rovinách: jednak skĺbenie strategických zámerov z časového a ekonomického hľadiska s operatívnymi možnosťami štvorročného parlamentného volebného obdobia, jednak zosúladovanie prípadných protichodných rezortných zámerov, ako aj vo vzťahu k environmentálnym limitom prírody a spoločnosti, a v neposlednom rade teritoriálne väzby na úrovni Slovenska a európskeho geografického a ekonomického priestoru a na vnútrorepublikovej úrovni regiónov. Celá táto stručne vyjadrená problematika si postupne vyžiada nový štýl a metódy riadiacich procesov štátnych štruktúr na vrcholovej i lokálnej úrovni.

KONVERGENCIA K ÚROVNI VYSPELÝCH EKONOMÍK AKO ZÁKLAD STRATÉGIE

Stratégia vychádza zo zostavenia konvergenčného a konzervatívneho scenára hospodárskeho rastu. Hodnotia sa na základe toho, že Slovensko ešte stále značne zaostáva za úrovňou rozvoja hospodárstva vyspelých európskych i mimoeurópskych krajín. Jeho hospodárska stratégia musí byť zameraná na dosahovanie trvalo vysokých temp hospodárskeho rastu zabezpečujúcich *konvergenciu* slovenskej ekonomiky k výkonnosti rozvinutých ekonomík. Z tohto dôvodu sa z dvoch načrtnutých scenárov rastu – konzervatívneho a konvergenčného – Stratégia zaoberá konvergenčným scenárom. Ciele hospodárskeho rastu sú v ňom stanovené tak, že škála možných temp rastu sa konfrontuje s disponibilnými zdrojmi transformovanými do podoby výrobných faktorov.

Recesia, do ktorej v roku 2008 vyústila svetová hospodárska kríza, oslabil aj rozvojové aspirácie slovenskej ekonomiky. Po predpokladanom dvoj- až trojročnom období, ktoré bude Slovensko potrebovať na návrat k predkrízovému stavu hospodárstva, možno očakávať, že pri splnení podmienok potrebných na využitie zlepšenej celosvetovej konjunktúrnej situácie môže ekonomika SR do roku 2020 konvergovať v tvorbe HDP/obyv. na asi 75 – 80 % úrovne EÚ 15, resp. na takmer 90 % úrovne EÚ 27. V tom istom čase sa miera zamestnanosti v SR môže priblížiť k úrovni EÚ 15 a mzdy môžu dosiahnuť 57 % úrovne EÚ 15. Početné komparatívne analýzy priebehu a výsledkov konvergenčných procesov prebiehajúcich vo svetovej ekonomike potvrdzujú dosiahnuteľnosť uvedených cieľov. Tie pre obyvateľov Slovenska predstavujú dobre viditeľný a prítiažlivý *benchmark*, lebo je spojený s im známou vysokou životnou úrovňou obyvateľov západnej Európy, ktorú chcú sami dosiahnuť.

Tempá hospodárskeho rastu potrebné na splnenie stanovených konvergenčných úloh si vyžadujú nasadenie základných faktorov rastu (kapitálu a pracovných síl) s takými ročnými prírastkami, aké v 70. a 80. rokoch dokázali zabezpečiť krajiny EÚ 15 počas približovania úrovne ich ekonomík k úrovni USA. Pomerne rýchlo by sa pritom mala zvyšovať aj kvalita faktorov rastu podmieňujúca dostatočne vysoké prírastky integrálnej produktivity faktorov.

Hospodársky rast potrebný na reálnu konvergenciu je, prirodzene, v popredí záujmu stratégie rozvoja hospodárstva, jej obsah sa ním však neobmedzuje a nevyčerpáva. Ciele rastu sú len sprostredkujúce ciele zabezpečujúce riešenie celkového spoločenského, teda nielen

hospodárskeho, ale v širokom zmysle aj sociálneho rozvoja. Do „koša“ ekonomických cieľov patrí konvergencia výkonnosti slovenského hospodárstva k úrovni vyspelých krajín, zmierňovanie disparít vo výkonnosti jednotlivých regiónov SR a kvalitatívne štruktúrne zmeny vedúce k posilňovaniu jej znalostne a inovačne orientovaných segmentov. V cieľoch sociálneho rozvoja stojí v popredí vytváranie mimoprodukčných predpokladov znalostnej ekonomiky a učiacej sa spoločnosti, posilňovanie sociálnej kohézie a inklúzia znevýhodnených skupín obyvateľstva, stimulovanie pozitívnych zmien v demografických procesoch, zvyšovanie kvality života a starostlivosti o jeho environmentálne podmienky.

Uskutočňovanie cieľov ekonomického a sociálneho rozvoja sa v zásade dopĺňa, navzájom podporuje, má kooperatívnu povahu. Na realizáciu oboch skupín cieľov sú však potrebné zdroje, ktoré sú a budú obmedzené. Preto má riešenie úloh ekonomického a sociálneho rozvoja nielen kooperatívnu, synergickú, ale aj konkurenčnú povahu. Poznatky o trendoch vo fungovaní vyspelých krajín svedčia o tom, že v relácii riešenia úloh ekonomického a sociálneho rozvoja sa zvyšuje význam kooperatívneho a klesá váha konkurenčného princípu. Vzťahy medzi jednotlivými cieľmi sociálneho a hospodárskeho rozvoja sú však namixované z nerovnakých podielov oboch uvažovaných princípov.

V etape vytvárania predpokladov postindustriálneho rozvoja slovenskej spoločnosti ***jestvuje najtesnejší pozitívny (kooperatívny) vzťah medzi ekonomickým cieľom štruktúrnych zmien spojených s posilňovaním jej inovačne orientovaných segmentov a sociálnym cieľom vzdelaného obyvateľstva*** vytvárajúceho znalostnú, resp. učiacu sa spoločnosť. Na jednej strane teda kvalitatívne štruktúrne zmeny a na druhej tvorba fundamentov ľudského kapitálu. ***Dokonca tu nejde len o dva navzájom sa doplňujúce a podporujúce procesy, ale o ich splyvanie do hlavného ťahu stratégie sociálno-ekonomického rozvoja SR do roka 2020.***

Uvedené myšlienky sa na prvý pohľad javia ako samozrejmosti, ba až banality, v skutočnosti ***sú*** však ***požiadavkou na zásadný obrat doterajších trendov sociálno-ekonomického vývoja. Výsledky makroekonomických modelov analyzujúcich súvislosti dlhodobého vývoja zisťujú, že dodatočné vklady do znalostnej ekonomiky (do vzdelania a výskumu) prinášajú pre zrýchlenie tempa rastu, zvýšenie zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti väčšie pozitívne efekty než znižovanie daní. V kontraste s tým sa zistilo, že na Slovensku sú vklady do znalostnej ekonomiky a do tvorby a zachovania ľudského kapitálu na nedostatočnej úrovni. Podiel verejných výdavkov na tieto účely z HDP je v SR značne menší než nielen v nadpriemerne, ale aj v podpriemerne výkonných ekonomikách EÚ.***

Zanedbávanie tvorby ľudského kapitálu neprekážalo dosiaľ vysokým tempám hospodárskeho rastu preto, lebo boli spojené s masívnym prílevom PZI (pri nezanedbateľnom vplyve zlepšujúceho sa podnikateľského prostredia) a tým aj s vlnou inovácií prinášaných zahraničnými investormi. ***Pri pravdepodobnom slabnutí prílevu PZI v budúcej dekáde sa hospodársky rast už pred rokom 2020 bude musieť opierať stále viac o domáce zdroje.*** V opačnom prípade sa dostaneme (buď počas nasledujúcej recesie, alebo ešte skôr) do problémov, ktoré slovenskú ekonomiku vrhnú nazad oveľa drastickejšie než súčasná recesia.

Z hľadiska vytýčených cieľov i z hľadiska zdrojov použitých na ich uskutočňovanie sa navrhovaná stratégia zameriava na hospodársku i sociálnu konvergenciu Slovenska k úrovni vyspelých európskych krajín. Je preto namieste pomenovať ju ***konvergenčnou stratégiou***. Na jej realizáciu sa bude musieť zamerať silný komplex hospodárskych politík, najmä však fiškálna (rozpočtová i daňová) politika, politiky vplývajúce na trh práce a priemyselná politika podporujúca štruktúrne zmeny.

Po vstupe SR do eurozóny, keď sa fiškálna politika stala hlavným nástrojom makroregulácie, sú potrebné *systemové zmeny vo verejných financiách*. Ich konsolidáciu by malo podporiť pokračovanie reformy riadenia verejných financií. Bude tu nevyhnutné: posilniť prepojenie medzi ročným rozpočtom a strednodobým rozpočtovým rámcom; dopracovať systém stanovovania strategických cieľov rezortov a ich premietnutie do rozpočtu; oceňovať fiškálne dôsledky jednotlivých opatrení; odformalizovať, resp. zrealizovať stanovovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov pri jednotlivých programoch; vybudovať inštitucionalizovaný systém merania dosiahnutia cieľov, a to tak v podobe ex post, ako aj v podobe ex ante (podobne, ako sa hodnotí využitie zdrojov z fondov EÚ).

Vstup do eurozóny a strata vlastnej menovej politiky zvýrazňuje nevyhnutnosť aktívne využívať fiškálnu politiku vrátane potreby daňovej reformy zameranej na obnovu aktívnej (stimulačnej) funkcie daní. Prechod od pasívnej k aktívnej role daní skomplikuje ich výber. Mal by sa preto obmedziť len na malý počet vybraných smerov, medzi ktoré patrí podpora znalostnej ekonomiky, zameraná na rozvíjanie podnikového výskumu a vývoja, vzdelávacích aktivít a inovácií i na udržiavanie environmentálnej rovnováhy spolu so stimuláciou úspory energií.

Analýza rôznych možností zvyšovania vkladov do ľudského kapitálu, resp. do ľudských zdrojov zistila, že pre Slovensko je európska cesta opierajúca sa najmä o financovanie z verejných rozpočtov oveľa schodnejšia než americká cesta využívajúca v značnom rozsahu súkromné zdroje. Vážnou úlohou fiškálnej politiky je preto zaobstarať väčšie verejné zdroje pre hospodársky rast spojený s vytváraním znalostnej ekonomiky. To sa nezaobíde bez obrátenia sústavného poklesu celkovej daňovej kvóty do jej mierneho narastania.

Terajšia extrémne nízka celková daňová kvóta (kvóta spolu vzatých daní a odvodov z HDP) sa môže už v blízkej budúcnosti stať vážnou prekážkou vytvárania znalostnej ekonomiky, akumulácie ľudského kapitálu a tým aj celkového sociálno-ekonomického rozvoja. Zväčšovanie celkovej daňovej kvóty sa môže dosiahnuť predovšetkým zmenou štruktúry daňového základu zvýšením podielu, ktorý v ňom má prírastok kapitálu (majetku) pri príslušnom znížení podielu jeho príjmovej časti. Vzhľadom na to, že tempá rastu kapitálu (majetku) sú vyššie než tempá rastu HDP, daňová kvóta sa môže zväčšovať aj bez zvyšovania daňových sadzieb.

Zväčšenie vkladov do znalostnej ekonomiky z verejných zdrojov prinesie žiaduce efekty len pri splnení štyroch predpokladov. Prvým je reforma systémov tvoriacich základ znalostnej ekonomiky – reforma zameraná na zvýšenie efektu z ich výdavkov. Druhým je využitie zväčšených zdrojov na tvorbu výrobných faktorov, a najmä na zvyšovanie kvality pracovných síl a budovanie technickej infraštruktúry, čo posilňuje konkurenčnú schopnosť podnikateľov. Treťou je taký spôsob použitia verejných zdrojov v prospech znalostnej ekonomiky, ktorý v podnikateľskej sfére vyvolá „pákový“ efekt vynaloženia jej vlastných zdrojov na vývoj a výskum, celoživotné vzdelávanie a inovačné aktivity. Štvrtým je požiadavka, aby zmena daňového základu a iné možné korektúry daňového systému neohrozili atraktivnosť SR pre zahraničných investorov a konkurenčnú schopnosť domácich podnikateľov.

Očakávaná akcelerácia tvorby ľudského kapitálu zvýrazní význam pracovných síl v hospodárskom raste. Zväčšovanie rozsahu zamestnanosti by sa v časovom horizonte stratégie nemalo stať limitujúcim faktorom rozvoja ekonomiky. Približne po roku 2015, keď sa do nej vrátia recesiou uvoľnení pracovníci, sa opäť oživí problém nedostatku pracovnej sily. Do roku 2020 postačí, ak sa zvýši miera zamestnanosti na cieľových 70 % a udrží sa migračný

prírastok podobný dosiahnutému v rokoch 2006 – 2008. V spojitosti s uskutočňovaním štruktúrnych zmien sa však objaví štrukturálny nedostatok pracovných síl.

Politiky spojené s trhom práce, ktoré zabezpečujú efektívne využitie pracovných síl, musia rátať s čoraz heterogénnejším trhom práce. Ten sa pravdepodobne roztriešti do vzájomne si nekonkurujúcich skupín, ktoré možno agregovať do niekoľkých hlavných segmentov s nejasnými a priechodnými hranicami tiahnucimi sa naprieč odvetví a podnikov.

Žiaduce je fungovanie všetkých segmentov, nielen toho, ktorý je spojený so sofistikovanými ekonomickými aktivitami. Dobrému fungovaniu každého segmentu môže pomôcť posilnenie pružnosti trhu práce v každej fáze hospodárskeho cyklu. Je tu však potrebný diferencovaný prístup. Kým segment spojený s expandujúcimi sofistikovanými činnosťami potrebuje hlavne podporu prostredníctvom politiky vzdelávania a flexibility trhu práce, segment spojený s tradičnou ekonomikou bude závislý aj od uplatnenia špeciálnych nástrojov trhu práce a v segmente pre ťažko uplatniteľnú pracovnú silu pôjde o prienik politiky trhu práce s politikou zamestnanosti, príjmovej aj sociálnej politiky.

Konvergenčná stratégia nie je zlučiteľná s kopírovaním politik rozvinutých v podstatne vyspelejšom prostredí. To tvorí bariéru na plné uplatnenie modelu *flexicurity* na trhu práce, lebo tento model je spojený s vysokým stupňom uvedomelosti a morálky. Sprewádzajú ho značné verejné výdavky a vysoké daňové zaťaženie. Možnosti aplikácie modelu *flexicurity* v ekonomike s vysokou mierou nezamestnanosti, s rozsiahlym deficitom verejných financií, nízkym daňovým zaťažením a sklonom k zneužívaniu verejných politik sú veľmi obmedzené. Pritom však konvergenčná stratégia má ambíciu prekonávať tieto bariéry a k podobnému modelu sa približovať.

Konvergenčný scenár ráta s posilnením financovania najmä aktívnych prvkov politiky trhu práce. To prospieva záujmom dotknutých občanov, aj záujmom zamestnávateľov zlepšením ponuky pracovných síl v potrebnej štruktúre.

Je pravdepodobné, že obdobie tesne po obnovení hospodárskeho rastu nebude priatť rastu mzdovej hladiny. Neskorší nárast vzácnosti pracovnej sily (kvalifikovanej) však vyvolá jej zvyšovanie najmä v prípade, že bude rásť produktivita práce na báze spojenia technologického a humánneho rozvoja. ***Modelové prepočty ukazujú, že tak pre rast zamestnanosti, ako aj pre rast miezd či disponibilných príjmov domácností je najvýhodnejšie realizovať typ rozvoja založený na náraste investícií do vedy a výskumu a na zvýšení kvality pracovnej sily.*** Rast mzdovej hladiny bude posilnený skutočnosťou, že po desaťročiach stagnácie reálnej mzdy budú mať zamestnanci šancu kompenzovať svoje dlhodobé príjmové odriekanie. Zvýšenie reálnych miezd na 57 % úrovne EÚ 15 do roku 2020 znamená, že v budúcej dekáde by sa reálne mzdy mohli zvýšiť približne o 25 %. To je podstatne viac než 11 % zvýšenie reálnych miezd dosiahnuté za roky 1990 – 2008.

Integrálnou súčasťou konvergenčnej stratégie bude intenzívnejšie pokračovanie v kvalitatívnych štruktúrnych zmenách reagujúcich hlavne na zmeny v štruktúre a rozsahu globálneho dopytu. Dominantnú pozíciu v tomto smere bude mať ďalší rozvoj odvetví spracovateľského priemyslu ako základ exportnej výkonnosti. Silný rozvoj treba očakávať aj vo sfére služieb. Okrem rozšírenia znalostne orientovaných služieb pre podniky najmä v spracovateľskom priemysle treba zdôrazniť nevyhnutnosť rozšíriť a skvalitniť zdravotnícke a sociálne služby pre všetky skupiny obyvateľstva, osobitne pre seniorov. Štruktúrny vývoj by mal štát ovplyvňovať znalostne orientovanou priemyselnou (štrukturálnou) politikou, ktorá bude klásť dôraz na identifikáciu spoločných záujmov a cieľov domácich i zahraničných investorov, na

(najmä v regiónoch uplatňovanú) podporu spolupráce potenciálnych investorov, zainteresovaných producentov a vedeckovýskumných inštitúcií.

V časovom horizonte stratégie je potrebné, aby slovenský spracovateľský priemysel energicky vstúpil do zmenenej paradigmy technologických procesov. Jej obsahom je zásadná reštrukturalizácia doterajších riadiacich procesov v podnikoch, aj zmena podnikovej kultúry, vytváranie nového typu priemyselného inžinierstva – digitálneho inžinierstva využívajúceho modelovanie a simuláciu ako integrálnu súčasť výrobných programov v reálnom čase. Pre nové postupy je nevyhnutné zmeniť aj doterajšie fungovanie podnikateľských zväzov, ktoré musia spolu so štátnou politikou aktívnejšie vstupovať do vytvárania technologických platforiem a ich integrácie s európskymi technologickými platformami.

Súčasná slovenská ekonomika je vo svojej otvorenej podobe založená prevažne na kvalitnej produkcii zahraničných firiem kombinujúcich využívanie lacnej pracovnej sily a dovezených technológií. Politika na získavanie zahraničných investícií by mala mať na zreteli, aby nové investície smerovali do oblastí, v ktorých Slovensko zaostáva (napríklad do farmaceutického priemyslu, do sofistikovaných odvetví chemického priemyslu, do špeciálnych odvetví strojárstva, ako je zdravotnícka, meracia a pod. technika). Ide tu o odvetvia, ktoré na Slovensku majú výskumné zázemie (alebo predpoklady na jeho rozvinutie), s kvalitnými, doteraz však často v zahraničí využívanými výstupmi. Pri výbere zahraničných investícií treba navyše detailne zisťovať nielen odvetvie, do ktorého sa bude investovať, ale najmä to, aké aktivity bude investor v rámci svojho podnikania rozvíjať; či pôjde prevažne o montážne práce, alebo aj predvýrobné a povýrobné aktivity súvisiace s danou produkciou, ktoré sú spravidla viac ocenené než len výroba štandardizovaného produktu.

Domáce podniky (DP) predstavujú mimoriadne významný segment v našej ekonomike a zasluhujú si preto prinajmenšom takú pozornosť a podporu ako zahraničím kontrolované podniky (ZKP). Podieľali sa v roku 2006 v rámci nefinančného podnikového sektora až 72 % na zamestnanosti a 60 % na tvorbe pridanej hodnoty. Slabá je pozícia DP najmä v spracovateľskom priemysle pre nízku úroveň ich produktivity práce a z toho vyplývajúcu slabšiu konkurenčnú schopnosť.

Inovácia výrobných procesov a celej štruktúry tovarov a služieb sa stáva pre sektor DP hlavnou výzvou. Štát má uľahčiť podnikom ich náročné úlohy: sprístupniť im financie, nové poznatky, vysokovzdelaných pracovníkov, informácie, poradenské služby ako súčasť efektívneho podnikateľského prostredia. Systém podpory výskumu a vývoja (VaV) v podnikovom sektore by mal kombinovať podporu projektov, v ktorej sa v rámci stanoveného limitu finančných prostriedkov neraz vyradujú aj dobré projekty, s plošnou podporou VaV vo forme úľavy na dani z príjmov na výdavky na VaV pre všetky podnikateľské subjekty, osobitne malé a stredné podniky. Pri plošnej podpore sa efekty obvykle prejavia oveľa skôr ako pri viacročných projektoch.

Za oblasti intenzívnych inovačných aktivít a tým aj za perspektívne oblasti podnikania treba považovať segmenty hospodárstva napojené na perspektívne technologické polia. Medzi ne Európska komisia zaradila inovatívnu medicínu, nanotechnológie, zabudované systémy, aeronautiku a vzdušnú dopravu, vodík a palivové články, fotovoltické technológie a inovatívne technológie v potravinárskom priemysle. Analýza technologických tokov v ekonomike Slovenska poukazuje na to, že podnikateľská sféra je málo prepojená s výskumom v perspektívnych inovačných oblastiach a súčasná štruktúra výdavkov na VaV v SR v porovnaní s vyspelými ekonomikami stále smeruje do nižších stredných a nízkych technológií.

Treba zopakovať, že konvergenčná stratégia rozvoja do roku 2020 predpokladá možnú obnovu relatívne vysokých (hoci aj nižších než v rokoch 2006 – 2008) temp hospodárskeho rastu. Vychádza z hlbokej penetrácie ekonomiky SR zahraničným kapitálom, ktorý najmä v automobilovom a elektrotechnickom priemysle vybudoval rozsiahle kapacity s najmodernejšími technológiami. Zahraniční investori budú chcieť tieto kapacity v najbližších rokoch maximálne využiť, aby z ich výnosov mohli financovať aj modernizáciu technológií v materských podnikoch.

Možno očakávať, že ZKP budú rozvíjať svoje aktivity do najbližšej recesie, po nej sa to už však môže zmeniť. Čas, v ktorom sa táto zmena udeje, a ani jej priebeh sa vopred nedá predvídať. Isté však je, že slovenské hospodárstvo sa na ňu musí vo svojej rozvojovej stratégii pripraviť tak, aby sa hospodársky rast v ďalšom období mohol v narastajúcom rozsahu oprieť o vlastné sily a o domáce podnikanie. To je dôvod na razantnú realizáciu konvergenčnej stratégie za pomoci konvergenčnej politiky zameranej na podporu a udržanie vysokých temp hospodárskeho rastu na báze nasadenia zväčšujúcich sa verejných i súkromných zdrojov (získaných aj zo zmien v rozdeľovaní) do tvorby znalostnej ekonomiky a ľudského kapitálu. Financovanie úloh sociálneho rozvoja, ktoré priamo s vytváraním znalostnej ekonomiky nesúvisia, nebude síce napojené na zmeny v rozdeľovaní, bude však tiež profitovať z dosiahnutých výsledkov hospodárskeho rastu. Úmerne tomu, ako na báze vytvárania predpokladov a prvkov znalostnej ekonomiky sa výkonnosť hospodárstva SR bude približovať k výkonnosti rozvinutých ekonomík, môže sa v konvergenčnej politike váha sociálneho rozmeru približovať k váhe jej rastového rozmeru.

SMEROVANIE K ZNALOSTNEJ EKONOMIKE A SPOLOČNOSTI

Technologický rozvoj, kvalita vzdelania, výkonnosť výskumnej sféry a inovatívnosť domácich podnikov patria k základným faktorom rozvoja znalostnej ekonomiky a spoločnosti. Kľúčovú úlohu v tomto rozvoji zaujíma človek, preto sa stratégia zameriava na faktory, ktoré jeho schopnosti rozvíjajú, a na prostredie, ktoré ich využitie podporuje. Doterajší trend vývoja však takémuto smerovaniu plne nezodpovedá. Sumárny inovačný index (EIS, 2008) vyjadrujúci celkovú inovačnú kapacitu krajín dosahuje v SR iba 64 % priemeru EÚ 27. Výdavky na vzdelávanie predstavujú 4,4 % z HDP oproti 5,5 % v EÚ 19 (OECD, 2009). Podobne výdavky na výskum a vývoj klesajú a do roku 2008 poklesli verejné výdavky na 41,5 % priemeru EÚ 27 a podnikové výdavky dokonca na 15,4 % priemeru EÚ 27 (EIS, 2008). V hodnote indexu znalostnej ekonomiky sa Slovensko nachádza v rámci krajín EÚ 27 na 24. mieste (KAM, 2007). Bez podstatnej zmeny ekonomického prostredia stimulujúceho tvorbu inovácií, bez podpory štátu a spoločnej účasti podnikovej sféry, vysokých škôl, Slovenskej akadémie vied, vedeckovýskumných organizácií, rozvinutej medzinárodnej spolupráce, bez zvýšenia objemu prostriedkov do vzdelania, výskumu a vývoja, kvalitného manažmentu a bez účinnej koncentrácie prostriedkov na strategicky významné smery rozvoja, SR ako malá krajina nemôže dosiahnuť výraznejšie úspechy vo zvyšovaní svojej konkurenčnej schopnosti a v zlepšení svojho postavenia v rámci vyspelých krajín EÚ.

Kľúčový faktor v takomto vývoji zohráva **vzdelanie a výchova**. Materiálne výhody, ktoré technologický pokrok prináša, by nemali ohrozovať duchovné a kultúrno-spoločenské stránky osobnosti človeka, ale slúžiť jeho všestrannému rozvoju. Vzdelanie musí prispievať k zušľachteniu človeka, viesť ľudí k humanizmu, tolerancii, kreatívnemu mysleniu, spolupráci a zodpovednosti za svoj život, upevňovať dôveru v budúcnosť a zabezpečiť odovzdávanie

kultúrnych a demokratických hodnôt predchádzajúcich generácií. Takéto nároky treba zabezpečiť nielen školskou výchovou a vzdelávaním, musí sa na nich podieľať aj rodina, mimovládne organizácie a masovokomunikačné prostriedky, a rovnako sa musí zvýšiť aj zodpovednosť každého jednotlivca za jeho vzdelanie a rozvoj jeho osobnosti.

Spoločnosť založená na znalostiach prináša so sebou aj značné riziká a nerovnosti vyplývajúce najmä z polarizácie vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva. Pre všetky vrstvy a skupiny obyvateľstva treba preto zabezpečiť dostupnosť a rovnosť šancí ku vzdelávacím aktivitám počas celého životného cyklu.

Oproti tradičnej predstave jednorazovej prípravy na určité povolanie postačujúcej na celý život treba rozvíjať *koncept celoživotného učenia sa*. Znamená to preklenúť existujúcu strnulosť vo vzdelávaní a vo väčšej miere rozvíjať schopnosti využiteľné vo viacerých aj zatiaľ neexistujúcich povolaniach, ktoré umožnia jedincovi úspešne sa vyrovnáť so zmenami v práci, osobnom aj spoločenskom živote. Sú to tzv. kľúčové kompetencie, ako súbor vedomostí, zručností, návykov a postojov využiteľných v rôznych oblastiach.

Osobitnú pozornosť si vyžaduje *výchova detí v ranom veku*, pretože osobnosť človeka sa rozvíja veľmi skoro a predškolská výchova zohráva v tomto vývoji dôležitú úlohu. Z hľadiska lepšieho zosúladenia výučby s potrebami praxe a trhu práce treba *inovovať učebné a študijné odbory všetkých stupňov vzdelávania*, osobitne stredného odborného školstva, podporovaného aj budovaním podnikových učilíšť.

V terciárnom vzdelávaní je čoraz naliehavejšiu *zosúladiť proporcie jednotlivých úrovní vysokoškolského vzdelávania* (bakalárske, magisterské, inžinierske, doktorské a postgraduálne) a jednotlivých odborov vzdelávania s trendmi spoločenského a ekonomického vývoja; podporovať vzdelávanie študentov k inovačnému podnikaniu; zvyšovať podiel absolventov s kratším študijným cyklom (bakalárske formy) a urýchlene dopracovať legislatívu, aby titul bakalár bol praxou plne akceptovaný; nerozptyľovať pedagogické kapacity a neznižovať kvalitu výučby neracionálnym zvyšovaním počtu vysokých škôl.

Základným predpokladom zabezpečenia uvedených požiadaviek je *dostatočný počet a kvalita učiteľov*. Ich príprava by nemala končiť absolvovaním vysokej školy, ale pokračovať periodickou aktualizáciou ich vedomostí zakončenou atestačnými skúškami. Splnenie takýchto skutočností by malo zakladať nárok na kariérny rast a platový postup. Na vysokej škole by sa udeľovanie vedecko-pedagogických titulov malo viazať na úspešnú vedeckovýskumnú činnosť, publikačnú činnosť a vedenie doktorandov. Pre uchádzačov na pozíciu profesora a docenta by bolo prínosom zaviesť konkurzy otvorené pre uchádzačov z domácich a zo zahraničných vysokých škôl, výskumných pracovísk a schopných pracovníkov praxe.

Bez výrazného *zlepšenia platovej situácie učiteľov*, ktorá je najhoršia v rámci krajín V4, nemožno očakávať podstatné zlepšenie kvality výučby. Za súčasnej situácie práca učiteľov prestáva byť atraktívnou pre talentovaných mladých ľudí. Nedostatočné finančné zabezpečenie sa týka aj celej vzdelávacej sústavy. Ročné výdavky na vzdelávacie inštitúcie pripadajúce na študenta v USD (PKS) predstavujú iba 45 % priemeru EÚ 19 (OECD, 2009). Na preklopenie súčasných problémov vo financovaní infraštruktúry vzdelávacej sústavy treba využiť aj unikátnu možnosť čerpania prostriedkov z Operačného programu Vzdelávanie.

Treba *zlepšiť aj celkový systém riadenia vzdelávacej sústavy* vytvorením záväznej schémy postupu realizácie zmien vo forme akčného programu, ktorý by vychádzal z analýzy aktuálneho stavu z hľadiska obsahových, kvantitatívnych a štruktúrnych cieľov, prioritných úloh a efektívnosti realizovaných opatrení. Akčný program by mal vychádzať z dokumentov vzťahujúcich sa na rozvoj ľudských zdrojov, štátny rozpočet, regionálny rozvoj, zamestnanosť

a ďalšie dokumenty prijaté vládou SR. Podobným spôsobom pripraviť aj akčné programy za vyššie územné celky, zohľadňujúce regionálne špecifiká trhu práce, stavu a vývoja vzdelávacieho systému v príslušnom regióne.

Cieľom stratégie v oblasti **výskumu a vývoja** je podporovať tvorbu nových poznatkov, spoluprácu výskumnej sféry s hospodárskou praxou a s inštitúciami európskeho výskumného priestoru a prispievať účinnejšie k technologickému rozvoju založenému na domácom výskume a k inovačnému pokroku. Jednostranné zvyšovanie technologickej úrovne výroby na základe importovanej technológie znížilo potrebu výdavkov na domáci VaV, ktoré poklesli do roku 2008 na 0,47 % HDP, čo je štvrtina priemeru krajín EÚ 27. Pritom podiel podnikateľského sektora na celkových výdavkoch VaV klesol na 20,3 % priemeru krajín EÚ 27 (ŠÚ SR, 2009). Z celkových výdavkov na technologický rozvoj pripadá na dovoz technológie až 89 %, zatiaľ čo na vlastný domáci výskum iba 7 %. V krajinách EÚ je tento pomer 36 % k 21 % (Eurostat Databases, 2008).

Základnou podmienkou výkonnosti a kvality VaV je *dostatočný počet kvalifikovaných ľudských zdrojov*. Prvoradou požiadavkou zvyšovania kvality ľudských zdrojov vo výskume je dôsledná analýza súčasného stavu a na základe nej vypracovanie opatrení na zvyšovanie kvalitatívneho a kvantitatívneho rastu pracovníkov v oblasti VaV a na vytváranie priaznivých podmienok na prácu vedeckých pracovníkov s jasnou perspektívou ich kariérneho rastu a postupu.

Slovenský výskum znevýhodňuje jeho zastaraná infraštruktúra. *Vybudovanie modernej infraštruktúry* zvýši atraktivnosť domáceho inovačného potenciálu aj pre zahraničných investorov. Značné možnosti v tomto smere poskytujú prostriedky z Operačných programov Výskum a vývoj a Konkurencieschopnosť a hospodársky rast. Dôležitým predpokladom efektívnej spolupráce domáceho výskumu so špičkovým výskumom vo svete je aj podpora vstupu SR do európskej infraštruktúry.

Slovensko ako malá krajina nie je schopné realizovať VaV na špičkovej svetovej úrovni vo všetkých oblastiach. *Zvýšenie efektívnosti výskumu* si vyžaduje prejsť na komplexnejšie koncipované úlohy VaV, sústredené na menší počet prierezových a tematických priorít s vyššími dotáciami na jeden projekt. Ich počet na obdobie napríklad 5 – 8 rokov treba stanoviť na 5 – 6 priorít zameraných na kľúčové nosné oblasti hospodárskeho a spoločenského rozvoja. V rámci týchto priorít treba zabezpečiť aj tzv. národný výskum, ktorý pre nás nebude nikto v zahraničí riešiť. Týka sa to najmä slovenskej kultúry, dejín, ekonomiky, jazyka atď. Riešené úlohy v rámci priorít nemeňte aspoň počas 5 rokov, pretože v kratšom období sa ich efekt nemôže plne prejaviť. Rovnako ako vo vyspelých krajinách EÚ treba podporovať spoluprácu a transfer poznatkov z výskumnej sféry do praxe vytváraním kompetenčných výskumno-vývojových centier a neformálnych zoskupení špičkových výskumných tímov a inštitúcií, ktoré spája dlhodobý strategický výskumný plán základného a aplikovaného výskumu (5 – 10 rokov).

V oblasti súťažného – účelového financovania treba predovšetkým zabezpečiť *stabilné financovanie vedy a výskumu*. Dosiahnuť, aby programy Agentúry na podporu výskumu a vývoja (APVV) zabezpečovali špičkový základný výskum, reintegračné granty, tematicky zamerané programy APVV, cielený výskum, vedeckovýskumnú infraštruktúru, národné centrá excelentnosti a kompetenčné centrá a medzinárodnú spoluprácu.

Financovanie výskumu pre potreby inovačného rozvoja by sa malo zamerať na podporu priemyselného výskumu, experimentálneho vývoja a inovácií v prostredí priemyselných podnikov a ako implementačnú agentúru zriadiť Technologickú agentúru SR (TA SR). Jej programy zamerať na progresívne priemyselné odvetvia SR, na implementáciu zákona

č. 185/2009 Z. z. o stimuloch pre výskum a vývoj a zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a na návratné formy financovania inovácií (záruky, mikropôžičkové schémy, rizikový kapitál atď.). V záujme posilnenia spolupráce medzi akademickou sférou a priemyslom bude účelné vyhlasovať aj spoločné výzvy APVV a TA SR.

Slovenská republika nemá doteraz pre oblasť financovania výskumu, vývoja a inovácií v Bruseli svoje zastúpenie. Nemá tak možnosť efektívne využívať bruselské „schémy financovania výskumu, vývoja a inovácií“. Je vysoko žiaduce zriadiť v Bruseli Styčnú kanceláriu SR pre výskum, vývoj a inovácie ako efektívny nástroj na lepší transfer informácií oboma smermi (z Bruselu a do Bruselu) a na zlepšenie vedeckovýskumnej komunikácie v rámci štruktúr EÚ.

Zásadnejšiu zmenu si vyžaduje *inštitucionálne zabezpečenie výskumu, vývoja a inovácií*. Súťažná podpora výskumu, vývoja a inovácií by mala predstavovať ucelený systém, zastrešený jediným vrcholným orgánom s príslušnými kompetenciami pre vedu, techniku a inovácie. Poradným orgánom predsedu vlády SR by mala byť Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie. Jej predsedom by mal byť predseda vlády SR. Rada by prerokúvala zásadné dokumenty a materiály týkajúce sa rozvoja vedy, techniky a inovácií SR.

Doterajší vývoj v oblasti *inovácií* nepostupuje spôsobom a tempom porovnateľným s vyspelými ekonomikami EÚ. Podiel vzdelanej pracovnej sily síce rýchlo narastá, ale Slovensko stále konkuruje hlavne nízkou cenou pracovnej sily. Nové poznatky a technológie, ktoré vznikajú v prostredí univerzít a akademického výskumu, sa do praxe prenášajú v nedostatočnej miere, spoločnosť a ekonomika ich málo využíva a zhodnocuje. V počte EPO patentov na milión obyvateľov dosahuje iba 23,4 % priemeru EÚ 27 a v podiele inovatívnych malých a stredných podnikov s vlastným výskumom 59,7 % (Eurostat, 2009). Slovensko doteraz neuspelo vo významnejšej miere v presune aspoň niektorých útvarov VaV nadnárodných spoločností na svoje územie.

V záujme rýchlejšieho rozvoja v oblasti inovačných aktivít je žiaduce prijať viacero zásadných opatrení:

- Zvýšiť transfer technologických znalostí do praxe vytvorením uceleného systému špecializovaných pracovísk pre transfer technológií do praxe pri vysokých školách, SAV, rezortných výskumných organizáciách, mestách atď.
- Rozvinúť segment inovatívnych malých a stredných podnikov (MSP) vybudovaním dôveryhodnej schémy podpory zabezpečujúcej dlhodobu udržateľný rozvoj MSP formou návratnej finančnej pomoci na revolvingovom princípe prostredníctvom záručných schém a fondov rizikového kapitálu. Rovnako treba využívať aj plošne pôsobiace nástroje, ako sú daňové úľavy a stimuly.
- Zapojiť do inovačného rozvoja aj nadnárodné spoločnosti podporovaním príchodu ich výskumných kapacít zo zahraničia na Slovensko.
- Motivovať podnikovú sféru na zvyšovanie výdavkov do výskumu, vývoja a inovácií efektívnym spolufinancovaním z verejných zdrojov
- Podporovať rozvoj proinovačnej klímy a propagáciu úspešných inovatívnych podnikov.
- Inovačnú politiku neobmedzovať iba na podnikovú sféru, ale zahrnúť do nej aj oblasť verejných služieb.
- Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu, posilňovať väzby medzi kľúčovými aktérmi národného inovačného systému formou odvetvových a regionálnych klastrov, technologických platforiem a vedecko-technologických parkov.

- Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky, implementovať inovačné stratégie do všetkých odvetvových politík a programových dokumentov rozvoja SR. Previazať štátnu vednú politiku so štátnou inovačnou politikou a zabezpečiť aj vertikálnu spoluprácu medzi národnými a regionálnymi inovačnými systémami SR.

FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV

Strategickým cieľom rozvoja Slovenskej republiky musí byť *udržateľný rozvoj kvality života* jej občanov. Ten jej dosiahnuteľný najmä jej *súdržnosťou*. Takýto cieľ má EÚ vyjadrený vo svojej *Budúcej stratégii EÚ do roku 2020*. Je pokračovaním Lisabonskej stratégie z roku 2000, kde bol formulovaný znalostne-sociálny model rozvoja EÚ. Lisabonská zmluva z roku 2007 a jej uplatňovanie v praxi bude vplývať aj na tempo modernizácie politík súdržnosti v európskom priestore. Pokiaľ by európska súdržnosť bola obmedzená len na spoločný trh tovarov, mohla by ju rozkladať tvrdá konkurencia sprevádzaná výrazným daňovým a cenovým dumpingom zo strany ekonomicky slabších krajín. Alternatívou je budovanie sociálne súdržnej Európy, čo však bude narážať na dlhý rad politických a technických prekážok, pričom ich prekonanie bude záležitosťou celých generácií. Záujmom SR by malo byť, aby znalostne-sociálny model naštartovaný Lisabonskou stratégiou sa výraznejšie presadzoval nielen v SR, ale v celom európskom priestore.

V dokumente *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* bola charakterizovaná **sociálna štruktúra Slovenskej republiky**. Dominantné postavenie v nej zaujíma málopočetná horná vrstva, naopak, stredné vrstvy sa svojou početnosťou i postavením stále zoslabujú, pričom časť z nich dokonca sociálne klesá a určitá časť nižších vrstiev sa prepadá do „podtriedy“ sociálne vylúčených. Tieto tendencie silnejú najmä od konca 80. rokov dvadsiateho storočia a v rôznej miere ich prakticky pozorujeme vo všetkých európskych krajinách, ako aj v Spojených štátoch amerických. Z hľadiska spoločenskej súdržnosti ide o veľmi nebezpečný trend. Spoločnosť môže byť sociálne súdržná aj vtedy, ak je usporiadaná nerovnako, ale sociálna nerovnosť nesmie prekročiť určitú mieru. Moderná spoločnosť prechádza v súčasnosti zo stavu relatívnej sociálnej nerovnosti do stavu absolútnej sociálnej asymetrie. Tento vývoj ohrozuje celú spoločnosť. Je priamym protikladom ideálu otvorenej spoločnosti, predstavuje akútnu hrozbu pre financovanie sociálneho štátu a podkopáva kvalitu života absolútnej väčšiny členov spoločnosti, legitimitu a politickú stabilitu demokratického štátu.

Vonkajšie tlaky globalizovanej ekonomiky doliehajú na ekonomiku Slovenska, ale aj na jeho ľudský a kultúrny potenciál. Úlohou je zachytiť vlnu postindustriálneho vývoja. *Procesy adaptácie* na podmienky postindustriálnej spoločnosti môžu prebiehať rôzne. Závisí to od toho, či vývoj bude ponechaný sám na seba, alebo doň budú premyslene zasahovať orgány štátnej moci, ale aj nižších zložiek správy a samosprávy a štruktúry občianskej spoločnosti. V prvom prípade možno hovoriť o **scenári vynútených zmien**, v druhom o **scenári aktívneho rozvoja**.

Pri **scenári vynútených zmien** sa štát a celá spoločnosť nechá novými výzvami zaskočiť. Prudko narastajú nerovnosti. Rozvíjajú sa hlavne v troch smeroch. Extrémne narastá nerovnosť medzi hŕstkou úspešných podnikateľov a akcionárov a medzi zvyškom spoločnosti. Súbežne s tým sa prudko a neodôvodnene zvyšuje nerovnosť medzi riadiacimi pracovníkmi a radovými zamestnancami, ktorých príjmy buď stagnujú, alebo dokonca reálne klesajú. A napokon narastá nerovnosť medzi ekonomicky aktívnymi a tými, ktorí boli trvale alebo

dočasne vylúčení z trhu práce. Takýto adaptačný vývoj má negatívny vplyv na zamestnanosť. Na stálych zamestnancov sa nazerá len ako na nákladovú položku. Hromadné rozširovanie neplnohodnotných pracovných zmlúv sa stáva jednou z príčin toho, že je kritický nedostatok prostriedkov na fungovanie sociálneho štátu. V rovine sociálnej štruktúry dochádza k rozširovaniu „pracujúcej chudoby“. Príslušníci stredných vrstiev prestávajú byť imúnni voči rizikám a neistotám, ktoré ešte nedávno hrozili iba nižším vrstvám. Vrchným stredným vrstvám pritom hrozí, že sa stanú posledným sponzorom sociálneho štátu.

Podľa *scenáru aktívneho rozvoja* celý štát, regióny i mestá sa snažia aktívne reagovať na tlaky globalizácie, ktorým sa nedá vyhnúť. Prijíma sa celý rad vlastných opatrení s cieľom adaptovať sa na zmeny. Tento scenár však nie je sociálne úplne harmonický. Dochádza k sociálnej polarizácii, keď na jednom póle figurujú tí, ktorí prešli do modernizovaného sektora služieb (ide najmä o finančníctvo a informatiku), a na opačnom póle zostávajú pracovníci starého priemyslu a časti starých služieb (časť verejného sektora), ale i nových služieb (najmä osobných služieb). Spolu s nimi sa na tomto póle nachádzajú dlhodobo nezamestnaní, chudobní pracujúci, neúplné domácnosti a časť dôchodcov. Prebieha pomerne výrazná sociálno-priestorová segregácia. Udržateľná kvalita života občanov je pri tomto adaptačnom scenári ovplyvnená dvoma faktormi. Je to jednak funkčnosť sociálneho štátu, jednak postavenie stredných vrstiev v spoločnosti a ich schopnosť udržať si toto postavenie. Obidva tieto faktory sú vzájomne prepojené. Pri scenári aktívneho rozvoja sa predpokladá, že pri súčasnej hospodárskej kríze by mali byť nepriaznivé dôsledky rozdelené približne rovnakým dielom medzi všetky vrstvy spoločnosti. Musí byť jasne deklarované, že žiadna vrstva nesmie z krízy profitovať. Ak to nie je možné zabezpečiť, potom sa dá očakávať výrazné oslabenie dôvery v rámci spoločnosti a spolu s tým aj oslabenie sociálnej súdržnosti.

Ak si sociálny štát nedokáže udržať dostatok prostriedkov na svoje financovanie, potom môže vzniknúť početný, nízko platený proletariát služieb, ktorý bude nárazovo a n-systematicky suplovať aj služby verejného sektora. V prípade, že sociálny štát si udrží silnú pozíciu, aj tak hrozí, že dôjde k polarizácii medzi relatívne malou skupinou dobre chránených profesií a medzi ostatnou populáciou, ktorá zostane odkázaná len na minimálne sociálne dávky. Optimálnym riešením je vyvážená podpora zamestnaneckého jadra, ktoré je ešte schopné aspoň čiastočne sa vyhnúť sociálnym rizikám, ako aj výdatná pomoc tým, ktorí toho nie sú schopní.

*V Slovenskej republike, najmä po roku 2002, prišlo k dramatickému zníženiu funkčnosti sociálneho štátu, najmä extrémnym znížením daňovej kvóty v absolútnej úrovni, ale aj v relácii k výkonnosti slovenského hospodárstva. To sa prejavilo v tom, že podiel výdavkov na tvorbu a udržiavanie ľudského kapitálu z verejných rozpočtov z HDP je v súčasnosti značne menší nielen v porovnaní s nadpriemerne, ale aj v porovnaní s podpriemerne výkonnými krajinami EÚ. Podiel výdavkov na sociálnu ochranu v roku 2007, ako percento z HDP, postupne od roku 2002 klesal na hodnotu 16,0 %, keď priemer v EÚ 27 je 26,2 % a 26,9 % v EÚ 15 (v ČR 18,6 %, MR 22,3 %, PR 18,1 %). Takýto stav nie je z hľadiska harmonického, súdržného stavu spoločnosti ďalej udržateľný. Preto aj v dôsledku hospodárskej krízy pôjde v SR v prvých rokoch časového horizontu do roku 2020 o **stratégiu obnovy a zvýšenia podpory verejných služieb v prospech rozvoja ľudského a sociálneho kapitálu**. Sociálny kapitál chápeme ako zdroj a prostriedok na udržiavanie širšej sociálnej súdržnosti nevyhnutnej na efektívnu a sociálne účinnú tvorbu a využitie znalostí v spoločnosti.*

Súdržná spoločnosť neznamená, že spoločnosť je sociálne úplne homogénna. Aj sociálne diferencovaná spoločnosť, ktorá pripúšťa určitú mieru nerovnosti, môže byť dostatočne

integrovaná. Je však nevyhnutné, aby fungujúci sociálny štát súdržnosť podporoval tým, že bude diferencovane pristupovať k **hlavným segmentom populácie**, a to podľa ich účasti na hospodárskom rozvoji štátu.

Prvý populačný segment pôsobí v konkurenčne schopnom sektore. Tvoria ho firmy, ktoré sú vysoko konkurencieschopné v podmienkach globalizovanej ekonomiky. Pokiaľ je táto konkurenčná schopnosť sprevádzaná vysokými mzdami zamestnancov, štát by mal za pomerne vysoké sociálne poistene poskytnúť kvalitnejšie zabezpečenie a viac istôt, než sú schopné garantovať súkromné fondy. Naopak, ak je konkurencieschopnosť dosahovaná na úkor miezd zamestnancov, štát by mal trvať na tom, že daná firma sa bude výraznejšie podieľať na sociálnom zabezpečení svojich zamestnancov. Ak sa to nepodarí, takáto firma funguje ako čierny pasažier národného poistného systému.

Druhý populačný segment pôsobí vo firmách závislých od hospodárskeho rozvoja prvej skupiny. Ide o malé firmy, ktoré pôsobia ako subdodávatelia veľkých firiem a závisia od ich zákaziek. Je bežnou praxou, že veľké firmy sa snažia preniesť maximum trhových rizík práve na týchto svojich subdodávateľov. Malo by byť v záujme štátu podporovať práve týchto malých výrobcov, pretože jednak predstavujú možné centrá inovácií v národnom meradle, spravidla nehrozí ich odchod z krajiny, jednak sú významnými zamestnávateľmi v rámci lokalít a regiónov.

Tretí populačný segment je zamestnaný v oblasti chránených rezortov verejného sektora (štátna správa, polícia, školstvo, zdravotníctvo a iné). Ide o sektor služieb, ktorý je pre fungovanie štátu životne dôležitý a ktorého zamestnanci sú voči štátu lojálni výmenou za pracovnú istotu a primeranú sociálnu ochranu. Rozsiahla privatizácia v rámci tohto sektora by mohla priamo ohroziť stabilitu štátu.

Štvrtý populačný segment je zamestnaný v marginalizovanom sektore, ktorý zahŕňa firmy okrajového významu, zväčša trpiace prevádzkovými a platobnými problémami. Pri rozhodovaní o ich podpore je nevyhnutné porovnávať výdavky na ich udržanie s výdavkami, ktoré by vznikli v prípade ich zániku.

Piatym populačným segmentom je skupina ekonomicky neaktívna, ktorá je najmä v dospelom veku vo väčšine odkázaná na zdroje sociálneho štátu.

Je zrejmé, že možnosti štátu pôsobiť na veľké firmy, snažiť sa chrániť malé firmy, závislé od veľkých firiem, a garantovať stabilitu verejného sektora, sú obmedzené. *Ak však štát nedokáže uplatniť svoj vplyv v týchto oblastiach a ponechá ich na trhových silách, tak vývoj spoločnosti bude prebiehať podľa prvého scenára.* Politika štátu v tejto oblasti má nádej na úspech iba v prípade, že bude koordinovaná s úsilím politických síl v krajinách Európy. Pokiaľ štáty nebudú postupovať koordinovane, majú len minimálnu šancu zabrániť sociálne rozkladným dôsledkom ekonomickej globalizácie.

Postavenie stredných vrstiev má v súčasnosti a bude mať aj v budúcnosti kľúčovú úlohu z hľadiska sociálnej a politickej stability spoločnosti. Stredné vrstvy sú dnes v ťažkom postavení. Rastú tlaky na to, aby zmiernili svoje mzdové požiadavky. Zároveň mnohokrát slúžia ako posledný sponzor sociálneho štátu. *Ak sa presadí scenár vynútených zmien, potom spoločnosť ako celok schudobnie.* Stredné vrstvy, ktoré sú plodom fungujúcej spoločnosti zamestnania, v tomto scenári príjmovy i sociálne klesajú a zmiešavajú sa s ostatnými deklasovanými vrstvami.

Scenár aktívneho rozvoja predpokladá udržanie relatívne početnej strednej vrstvy, ktorej jadro sa skladá zo zamestnancov chránených sektorov a je posilnené o zamestnancov modernizovaných výrobných a nadpriemerne odmeňovanej časti verejných i súkromných služieb.

Takáto stredná vrstva by mala byť dostatočne silná na to, aby sa udržala spojitosť medzi málopočetnou majetkovou a príjmovou elitou a relatívne obmedzeným počtom ľudí, ktorí sa z najrôznejších dôvodov ocitnú na hranici biedy, alebo prechodne môžu klesnúť aj pod túto hranicu.

Vzťah stredných vrstiev a sociálneho štátu má prvoradý význam. Existuje tu závažná dilema. Pokiaľ sociálny štát poskytuje pomoc a podporu aj stredným vrstvám, je to síce politicky priechodné, ekonomicky však príliš náročné. Pokiaľ by poskytoval pomoc len nižším vrstvám, bolo by to lacnejšie, ale pre stredné vrstvy neprijateľné. Stredné vrstvy musia mať pocit, že sociálny štát ich chráni a podporuje adekvátne tomu, čo do neho vkladajú svojimi príspevkami na jeho fungovanie. Najvyššie príjmové kategórie a veľké firmy sa od spoločnosti odtrhávajú a snažia sa vyvliecť z povinnosti prispievať na financovanie sociálneho štátu. Týmto spôsobom *horné vrstvy dávajú nenávisť stredných vrstiev k vrstvám dolným, čo sociálnu súdržnosť spoločnosti ohrozuje.*

Modernizácia sociálneho štátu je nevyhnutná, ale nemôže znamenať len pasívnu reakciu štátu obmedzenú iba na prípady extrémnej biedy a chudoby. Je potrebné pôsobiť preventívne najmä prostredníctvom sociálno-investičnej funkcie sociálneho štátu na rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu. Práve táto funkcia sociálneho štátu môže zohrať kľúčovú úlohu v procese prechodu k postindustriálnej spoločnosti. Prejaví sa to tak vo vzťahu k trhu práce (aktívna politika zamestnanosti), aj vo vzťahu k rodinám (hlavne podpora neúplných rodín a domácností seniorov, ktoré sú najviac ohrozené sociálnymi rizikami), ako aj v oblasti bytovej politiky (podpora sociálneho bývania). Preto je pre rozvoj SR do roku 2020 najvýhodnejšie nielen vytvárať ale súbežne s jeho vytváraním aj začať využívať **znalostne rastový model**. Ten by mal odstrániť deformácie vo funkciách sociálneho štátu a obnoviť jeho vitálne funkcie. Neskôr (po roku 2020) by sa zo zdrojov získaných uskutočňovaním zásadných štruktúrnych zmien vytvárala nová úroveň ľudského a sociálneho kapitálu potrebná na sformovanie **znalostne-sociálneho modelu**. *Prechod od znalostne-rastového modelu na znalostne-sociálny model je hlavným ťahom na dosiahnutie dlhodobého cieľa presahujúceho časový horizont stratégie a to trvale udržateľného rastu kvality života občanov prostredníctvom vytvárania súdržnej spoločnosti. To je možné dosiahnuť iba scenárom aktívneho rozvoja. Pri tomto scenári sa musí vychádzať z predpokladu, že do roku 2020 bude spoločnosť v SR charakterizovaná ako zamestnanecká spoločnosť, kde dominantnú úlohu v zamestnanosti bude mať spracovateľský priemysel.*

Aby spoločnosť mohla **podporiť svoju sociálnu súdržnosť**, musia byť splnené minimálne *tri podmienky*. *Po prvé*, pozíciu horných vrstiev treba brať ako legitímnu, *po druhé*, stredné vrstvy musia mať pocit, že sú adekvátne odmeňované za svoje služby a že systém im prináša viac výhod než nevýhod, a *po tretie*, aby dolné vrstvy mali šancu, že nezostanú prebytočné, ale dostanú príležitosť sa do spoločnosti začleniť. *Pre ďalší vývoj sociálnej integrity bude rozhodujúce to, ako sa vyvinie situácia stredných vrstiev.* Doterajšia reakcia stredných vrstiev, teda zmes individualistickej sústredenosti na seba a snahy polepšiť si na úkor tých, ktorí stoja nižšie než ony, síce môže vyhovovať sebeckejšej časti horných vrstiev, samotné stredné vrstvy však bude zrážať stále hlbšie.

Pre trvalo udržateľný rozvoj kvality života občanov SR a upevňovanie súdržnosti spoločnosti budú *do roku 2020 dominantnými politikami*: politika zdravia občanov, politika boja proti chudobe, politika starostlivosti o starších občanov, starostlivosť o rodinu, problematika inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín a problematika bývania.

Pri riešení chudoby v SR má nezastupiteľnú úlohu **system sociálnej ochrany**. V priemere za celú EÚ tieto sociálne transfery redukujú riziko chudoby o 36 %. Sociálne transfery v SR, iné ako penzie a dávky pre pozostalých, redukujú riziko chudoby asi o 39 %. Bez týchto sociálnych transferov by miera chudoby predstavovala 19 %, zatiaľ čo po týchto sociálnych transferoch je miera chudoby na Slovensku len 11 %. *Tieto údaje však zastierajú absolútnu úroveň výdavkov na sociálnu ochranu*. Celkovo nízka priemerná úroveň príjmov domácností dovoľuje uspokojenie len základných životných potrieb, čo *veľkej časti populácie sťažuje uspokojovanie vyšších druhov potrieb* (rozvoj osobnosti, štúdium, zmysluplné využívanie voľného času, celoživotné vzdelávacie aktivity, kultúra a pod., teda rozvíjanie ľudského a sociálneho kapitálu), *ktoré by bolo žiaduce pri prechode k znalostne sociálnemu modelu spoločnosti v SR*.

Starostlivosť o zdravie je v SR v súčasnosti orientovaná v prevažnej miere len na zdravotnú starostlivosť, napriek deklarovaniu ochrany, podpory a rozvoja verejného zdravia. Platný Národný program podpory zdravia a prevencie, spracovaný podľa zákona, nie je napĺňaný. Nástroje tohto programu sú inštitucionálne, personálne, organizačne, metodicky, motivačne a finančne nedocenené a výrazne poddimenzované vo väzbe na reálny stav a potreby spoločnosti. Na vytvorenie udržateľného systému starostlivosti o zdravie a poskytovania zdravotnej starostlivosti sú potrebné ekonomické modely na všetkých úrovniach financovania a riadenia, ktoré po deštrukcii v tomto systéme po roku 2002 bude nevyhnutné riešiť ako *ucelený systém inštitucionálneho regulačného rámca pre kvalitu života občanov SR*. Určujúcimi parametrami týchto modelov musia byť informácie o zdravotnom stave populácie, dopyte po zdravotnej starostlivosti, ich šandardizácia a ekonomické možnosti spoločnosti. Tieto modely sú potrebné z pohľadu plánovania, rozvoja a obnovy zdrojov systému starostlivosti o zdravie, ako aj riadenia a regulácie celej spoločnosti. Musí sa vytvoriť taký systém financovania a manažmentu starostlivosti o zdravie, aby sa zlepšil zdravotný stav populácie, a tak znižoval dopyt po zdravotnej starostlivosti.

Demografická situácia v SR a Európskej únii bude vyžadovať spracovanie novej imigračnej politiky, do ktorej musia výraznejšie vstúpiť vedecké, kultúrne, cirkevné a občianske združenia, ktoré by sa mali aktívne podieľať na jej implementácii. Treba prekonať neochotu slovenskej spoločnosti prijať funkčný a pre spoločnosť výhodný *model migračnej politiky*. Je to nevyhnutnosťou, a zároveň aj výhodou pre trvalý a udržateľný rozvoj kvality života občanov SR.

Napriek predlžovaniu priemerného veku dožitia a zlepšovaniu zdravotného stavu starých ľudí, skôr či neskôr u časti z nich nastane potreba ich opatrovania. Situácia v ich finančnom zabezpečení poberaním starobného dôchodku nepredpokladá do roku 2020 ich vlastné financovanie opatrovania. Do poskytovania *opatrovateľských služieb* musí výraznejšie vstúpiť štát, regióny a obce, prípadne rôzne varianty spôsobov poistenia opatrovanie v starobe. Tento sektor služieb nemožno ponechať len na pôsobenie trhu. Predpokladaná odkázanosť starých ľudí na svoje okolie napovedá o nutnosti zabezpečiť dostatočnú úroveň minimálneho dôchodku a paralelný systém úhrady zvýšených nákladov spojených s opatrovateľskými službami. So zvyšovaním počtu starších ľudí na celkovej populácii súvisí aj tzv. *strieborná ekonomika*, čo je segment hospodárstva obsluhujúci staršiu generáciu.

Život starších ľudí výrazne ovplyvňuje ich **dôchodková situácia**. Súčasný neudržateľný stav je potrebné napraviť *reformou financovania terajších prvých dvoch pilierov* (zníženie odvodov do druhého piliera, prípadne parametrické zmeny v prvom pilieri) a *transformáciou tretieho piliera* (doplnkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový

dôchodkový systém (so zachovaním súčasnej organizačnej štruktúry dôchodkového systému). V dôchodkovom systéme musí byť zadefinovaná kategória *minimálneho dôchodku*. Tým sa zabezpečí, aby všetky dôchodky, teda aj najnižšie dôchodky boli vyplácané z dôchodkového systému. Tak nebude nutné dôchodkový systém sanovať zo systému pomoci v hmotnej núdzi. Postupne sa v dôchodkovom systéme musí uplatniť princíp univerzality voči všetkých druhom povolání a zamestnania. Takéto výhody pre určité skupiny občanov vytvárajú extrémne deformácie, ktorú narušujú súdržnosť v spoločnosti. Nesúvisia so solidaritou v súdržnej spoločnosti, ktorej má dôchodkový systém napomáhať. U samostatne zárobkovo činných osôb by sa malo pristúpiť k zrealneniu (zvýšeniu) odvodov do dôchodkových fondov.

V súdržnej spoločnosti má dôležitú funkciu *rodina*. Posilnenie rodinného života môže znižovať náchylnosť občanov k stavu neistoty a ich vylučovaniu zo spoločnosti. Súvisí to jednak s výchovou mladej generácie, jednak s väčšou aktivitou zamestnávateľov na vytváranie podmienok pre rodinný život svojich zamestnancov. Je potrebné vytvoriť *ucelený systém starostlivosti o mladé rodiny, a to zo strany štátu, ale aj zamestnávateľov*. Práve silné a sebavedomé stredné vrstvy sú základom zdravého rozvoja spoločnosti. Ich úpadkom klesá váha rodiny najmä v plnení rozvojovej funkcie v trvalo udržateľnom rozvoji kvality života občanov v SR. Ak bude v rozvoji spoločnosti v SR do roku 2020 zohrávať kľúčovú úlohu zamestnanie, tak spoločenská zodpovednosť zamestnávateľov na vytváranie vhodnej klímy na rozvoj rodiny je nenahraditeľná.

Zvyšovanie kvality bývania a obytného prostredia možno riešiť uplatňovaním doteraz zavedených podporných nástrojov. To musí byť spojené s prehodnocovaním kvality obytného prostredia bytových domov (najmä panelových sídlisk a centrálnych častí miest – podhodnotenie služieb a dopravných riešení vrátane parkovacích možností voči súčasným potrebám; jednotlivé ukazovatele kvality životného prostredia prekračujú v mnohých prípadoch prípustnú normatívnu hranicu – hluk, exhaláty, prašnosť atď.). Nadalej treba uplatňovať zavedené fiškálne a sociálne nástroje v zmysle Smernice Rady Európy tak, aby bývanie bolo dostupné aj pre sociálne ohrozené skupiny obyvateľstva v primeranom štandarde. Na dosiahnutie tohto cieľa je nevyhnutné vytvoriť legislatívne a inštitucionálne podmienky aj zapojením súkromných zdrojov v rámci verejno-súkromného partnerstva a využiť európsku iniciatívu JESSICA na zvýšenie úverových finančných zdrojov na revitalizáciu sídlisk. Kvalitné bývanie do roku 2020 je podmienené potrebou pokračovať a rozširovať programy na znižovanie energetickej spotreby a zvyšovať podiel obnoviteľných zdrojov do bývania.

V inklúzii sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín je najpočetnejšia skupina rómskych komún. Predstavujú približne jednu tretinu rómskej populácie. Stratégia inklúzie tejto skupiny populácie vychádza zo základných strategických dokumentov prijatých na úrovni SR a EÚ a je založená na využívaní všetkých zdrojov vrátane prierezového spracúvania projektov, čo vyžaduje spoluprácu aktérov v problematike výchovy, vzdelávania, školstva, budovania infraštruktúry a bývania, zamestnanosti a sociálnej pomoci, poskytovania verejných služieb vrátane zdravotníckych služieb a znižovania kriminality. *Proces inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín je dlhodobý proces a v horizonte stratégie do roku 2020 je potrebné podporiť stabilizáciu systému a jeho neustále zdokonaľovanie.*

Vývoj sociálnej integrity v rozhodujúcej miere ovplyvní to, ako sa vyvinie situácia stredných vrstiev. Doterajšia reakcia stredných vrstiev, charakteristická zmesou vysokého individualizmu, zahľadenosťou do seba a utilitaristickým prístupom k tým, ktorí stoja nižšie než ony, vyhovuje len časti vrstiev horných. Pre samotné stredné vrstvy to však znamená, že jej doterajší sociálny status môže v budúcnosti klesnúť. Nie je známy žiadny iný spôsob, ako

*posilňovať integritu spoločnosti, než na základe rovnakých práv sociálneho občianstva. Individualistické stratégie môžu byť výhodné v období sociálneho vzostupu, tvárou v tvár sociálnym rizikám však, naopak, zrýchľujú sociálny zostup. Stratégie skupinového sebeckva fungujú prevažne na úkor iných skupín i spoločnosti ako celku. Zachovanie a posilňovanie všeobecne zdieľaných sociálnych práv posilňuje sociálnu integritu veľmi spoľahlivo, je však finančne náročné. Nedá sa to však uskutočňovať dlhodobo, najmä nie vtedy, keď sa horné majetkové a príjmové kategórie i celé firmy svojho podielu na spolufinancovaní sociálneho zabezpečenia zbavujú a keď podľa ich vzoru aj ostatní chcú zo systému viac čerpať, než do neho dávať. Náklady scenára vynútených zmien (nárast sociálnych nerovností a ich premena na asymetriu) budú však aj v strednodobom horizonte výrazne vyššie než snaha realizovať scenár aktívneho rozvoja. Preto **rozvoj spoločnosti v SR by sa mal v časovom horizonte do roku 2020 realizovať scenárom aktívneho rozvoja.***

ZABEZPEČENIE UDRŽATEĽNÉHO A BEZPEČNÉHO ROZVOJA

Stratégia *udržateľného a bezpečného rozvoja* je prioritne zameraná na človeka, dôsledne vychádza z jeho potrieb a potrieb spoločnosti. Jej cieľom je kontrolovať celú sieť interakcií spoločnosť – krajina tak, aby bol zabezpečený environmentálne udržateľný ekonomický, sociálny a kultúrny rozvoj spoločnosti s rozhodujúcim akcentom na kvalitu života človeka.

Spoločnosť je systémom interagujúcich ekonomických, sociálnych a kultúrnych procesov. Krajina je systémom procesov, ktoré prebiehajú v anorganickej prírode (geologické, geomorfologické, klimatické, hydrologické, pedologické), v organickej prírode (biologické) a v spoločnosti (procesy využívania a kultivácie krajiny). Medzi spoločnosťou a krajinou tak jestvuje široké pole bezprostrednej interakcie.

Interakcia má charakter spätnej väzby, ktorá má dve podoby. V prvom prípade spätná väzba znamená *dynamickú rovnováhu* krajiny. Krajina je kontrolovaná autoregulačnými procesmi, mení sa pomaly, pravidelne a spoločnosť sa stačí týmto zmenám prispôbovať. Zároveň spoločenské procesy nenarušujú autoregulačné mechanizmy krajiny. Takáto interakcia je predpokladom i zárukou environmentálne udržateľného rozvoja. V druhom prípade má spätná väzba charakter *fluktuácie*. Krajina sa mení rýchlo, chaoticky, nezvratne a spoločnosť nie je schopná týmto zmenám sa prispôbovať, v dôsledku čoho dochádza k devastácii krajiny, čo je hrozbou pre udržateľný a bezpečný rozvoj spoločnosti.

Celostne chápaná stratégia udržateľného a bezpečného rozvoja spoločnosti sa skladá z viacerých čiastkových stratégií, ktoré musia byť priestorovo diferencované, musia odzrkadľovať priestorovú pestrosť slovenskej krajiny a reagovať na rýchlo sa meniace prírodné, ale aj spoločenské procesy.

V súčasnosti sú takýmito procesmi *klimatické zmeny*. Globálne, dlhodobé klimatické zmeny sa prejavujú v čoraz častejších extrémnych prírodných katastrofách, ktoré vyvolávajú dlhý rad reťazových reakcií a spôsobujú množstvo škôd s nimi spätých. Tieto procesy možno v istej miere ovplyvniť a škody minimalizovať prijatím vhodných strategických opatrení v oblasti poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, racionálnym manažmentom povodí, realizáciou konkrétnych opatrení v činnostiach spätých s tvorbou emisií, s likvidáciou odpadov a so znečisťovaním životného prostredia.

Aby sa však dali robiť účinné strategické rozhodnutia a prijímať opatrenia na rozvoj našej spoločnosti, treba *zmeniť súčasnú spoločenskú klímu*, ktorú dnes často určujú viac médiá než veda. Na ozdravenie takejto klímy treba vedu postaviť na miesto, ktoré jej v spoločnosti

patri, a zabrániť tomu, aby sa spoločenské vedomie formovalo v atmosfére „diskusí“, v ktorých ako rovnocenný partner k vedeckému postoju neraz vystupujú rôzne extrémne zjednodušené amatérske postoje. V nezdravej atmosfére nekonečných, nikam nevedúcich „diskusí“ to môže umŕtvíť mnohé dôležité strategické rozhodnutia.

Stratégia *environmentálne udržateľného a bezpečného rozvoja* sa teda musí opierať o poznatky širokého spektra prírodných a spoločenských vied. Proces realizácie prijatých strategických rozhodnutí musí byť zabezpečovaný na všetkých dotknutých úrovniach za podmienok dostatku kvalitných manažérov a odborníkov, ktorí v rámci permanentného dialógu s aktérmi kľúčových centier moci v demokratickej spoločnosti – štát, podnikatelia, občiansky sektor, médiá – sú schopní definovať strategické, ale aj operatívne opatrenia na dosiahnutie trvalého a bezpečného rozvoja slovenskej spoločnosti.

Ako strategický cieľ pre budúci vývoj *poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva* stratégia definuje alternatívu, ktorá umožní plné *produkčné, ekonomické a sociálne využitie potenciálu krajiny* – najmä pôdny a lesný kryt, zdroje vody – a využívanie najlepších dostupných technológií (ovzdušie, odpady) v záujme environmentálne udržateľného rozvoja, zabezpečujúceho tvorbu verejných statkov a rozvoj najmä vidieckych oblastí.

Posilnenie úlohy poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, ale aj iných hospodárskych činností v ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov, kultúrnych hodnôt krajiny a v tvorbe iných verejných statkov je nesubstituovateľnou podmienkou naplnenia strategického cieľa.

Vzhľadom na rôznu mieru naliehavosti konkrétnych opatrení v jednotlivých hospodárskych činnostiach za strategicky prvoradé, a to aj vo vzťahu k záväzkom vyplývajúcim zo Zmluvy o prístupí Slovenskej republiky k Európskej únii, možno považovať priority a opatrenia *vo vodnom hospodárstve* (napr. odvádzanie a čistenie komunálnych odpadových vôd). Ide najmä o zachovanie nenahraditeľnej funkcie vody v krajine, starostlivosť o zdroje vody (zdroje a ich kvalita) a ich racionálne využívanie aj s akcentom na prípravu podmienok ich budúceho možného využitia ako obchodovateľnej komodity. To predpokladá uplatnenie integrovaného manažmentu riadenia povodí vo vzťahu k vodnému hospodárstvu a životnému prostrediu. Tieto náročné úlohy sa však nedajú splniť bez výrazného príspevia poľnohospodárstva a lesného hospodárstva.

K tomu by dopomohlo aj zvýšenie spoločenského dohľadu nad *účelným využitím pôdy*, ktoré musí byť podriadené dlhodobým základným záujmom krajiny a jej obyvateľov. Rozhodujúce pritom je využívať všetku pôdu tak, aby sa zabezpečila ochrana prírodných zdrojov a zachovala sa kultúrna krajina. Prijatie racionalizačných opatrení pomôže riešiť naliehavé potreby, ako napríklad zadržiavanie vody v krajine, zachytávanie CO₂ v pôde, v jej vegetačnom kryte, a iné problémy súvisiace okrem iného aj s klimatickými zmenami. Osobitnú pozornosť treba venovať optimalizácii priestorovej štruktúry lesných ekosystémov v krajine, ich manažmentu z hľadiska efektívnej produkcie – drevná biomasa sa stáva strategickou surovinou 21. storočia – a plnenia mimoprodukčných funkcií lesa.

V podmienkach otvoreného vnútorného trhu a svetovej liberalizácie obchodu za ďalšiu prioritu v naznačených súvislostiach pokladáme posilnenie konkurencieschopnosti domácich výrobcov. Brzdí ju viacero príčin, ako je nedostatočný prienik technologických inovácií, úroveň podnikového manažmentu, slabá trhová integrácia výrobcov, prekážky pre riadne fungovanie trhu s pôdou, nedostatočné konkurenčné prostredie na trhu výrobných vstupov a iné.

V prezentovaných súvislostiach má rovnako strategickú prioritu rast miery ekonomicky a ekologicky zdôvodneného materiálového a energetického *zhodnocovania odpadov*, znižujúceho

tlak na čerpanie prírodných zdrojov, *zníženie objemu emisií* s pozitívnym pôsobením na zložky prírodného prostredia a v konečnom dôsledku na zdravie a kvalitu života obyvateľov.

Skvalitnenie týchto hospodárskych činností chápeme ako ďalšiu prioritu smerujúcu k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky, čo spolu s priemyslom spracovania potravín, dreva, výroby energií (voda, biomasa, odpady), službami a inými hospodárskymi aktivitami a pri deľbe práce s urbánnym zázemím vidieckeho priestoru umožňuje utvárať ekonomicky a environmentálne akceptovateľnú kostru vidieckej ekonomiky, a rozvoj infraštruktúry územia. Podmienkou udržateľnosti takéhoto vývoja je, že štát bude garantovať určité istoty vytváraním vhodných kľúčových podmienok na takýto typ podnikania, ako aj podporou rozvoja technológií uplatňovaných v týchto činnostiach, osobitne pri výrobe energie z obnoviteľných zdrojov.

Tieto činnosti majú nezastupiteľnú úlohu pri udržaní *sociálnej kohézie a zamestnanosti na vidieku*, čo je zvlášť významné v čase hospodárskej recesie. Aj keď podiel týchto hospodárskych činností na celkovej zamestnanosti je nízky, ich schopnosť vytvárať zamestnanosť je často väčšia ako v mnohých iných odvetviach, čo sa prejavuje v multiplikačných efektoch vytvorených pracovných miest aj v nadväzujúcich sektoroch. V malých vidieckych obciach a zaostávajúcich regiónoch je to najvýznamnejším akcelerátorom zamestnanosti.

Dôležitým aspektom kvality života je *potravinová bezpečnosť* Slovenska, čiže dostatočná ponuka a dostupnosť kvalitných a zdravotne neškodných potravín (*food safety*). Aj keď úloha domáceho poľnohospodárstva v dosahovaní potravinovej bezpečnosti pri pôsobení voľného európskeho potravinového trhu a pri otvorenej ekonomike sa často spochybňuje, pripisujeme jej dôležitosť, pretože funkčný produkčný potenciál domáceho poľnohospodárstva zmiernuje hrozby následkov živelných udalostí, medzinárodných konfliktov a nerovnovážnych stavov na svetových trhoch potravín. Naša angažovanosť v zaistení potravinovej bezpečnosti nadväzuje na stratégiu reforiem Spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie, zacielenú na rast produktivity poľnohospodárstva podporovaním výskumu, rozvojom infraštruktúry a vzdelávania, ako aj odstraňovaním prekážok obchodu s potravinami.

Budúci ekonomický rast Slovenska a rozvoj jeho regiónov bude závisieť najmä od *dostupnosti surovín, energetických zdrojov, vody, potravín a procesov zlepšujúcich životné prostredie*. Kľúčovým problémom v najbližších 5 – 10 rokoch v oblasti energetiky bude riešenie *energetickej bezpečnosti*, diverzifikácia energetických zdrojov, využitie domácich surovín a obnoviteľných zdrojov energie a energetické úspory. Cieľom stratégie energetickej bezpečnosti je dosiahnuť konkurencieschopnú energetiku, zabezpečujúcu spoľahlivú a efektívnu dodávku všetkých foriem energie za prijateľné ceny, s prihliadnutím na ochranu odberateľa i životného prostredia.

Sektor *dopravy* významným spôsobom ovplyvňuje rozvoj hospodárstva a umožňuje fungovanie jednotného vnútorného trhu EÚ. Doprava je aj prostriedkom na dosiahnutie sociálnej a regionálnej súdržnosti. K strategickým cieľom v oblasti dopravy patrí dosiahnutie *trvalo udržateľnej mobility*. V rámci tohto cieľa treba úsilie a prostriedky sústrediť najmä na dobudovanie diaľničnej siete juh – sever a západ – východ, ako aj železničných terminálov pre kombinovanú dopravu. V popredí by mal byť komodálny prístup, čo v praxi znamená účinné využívanie rôznych druhov dopravy a ich spájanie s cieľom ich optimalizácie pri zohľadňovaní kritérií udržateľného rozvoja.

Doprava je veľkým zamestnávateľom, no, žiaľ, je aj najväčším znečisťovateľom životného prostredia. Preto je žiaduce intenzívne pokračovať v realizácii strategických opatrení zameraných na *zmiernenie negatívneho vplyvu dopravy na životné prostredie*. Počet osobných

automobilov na Slovensku v porovnaní so susednými krajinami je síce nižší, pravda, dá sa očakávať, že ich podiel v najbližších piatich rokoch bude trvalo rásť. Zvyšujúci sa podiel individuálnych druhov dopravy vedie k potrebe riešiť dopravné preťaženie v mestách a prímestských oblastiach. Zlepšenie situácie v doprave bude mať pozitívny vplyv na výšku emisií a zníženie časových strát, ale naliehavé je tento proces urýchlene rozbehnúť najmä v oblasti Bratislavy a väčších miest Slovenska.

REGIONÁLNY A ÚZEMNÝ ROZVOJ SLOVENSKA

Regionálny rozmer stratégie regionálneho a územného rozvoja má napomôcť zvýšenie ekonomickej *efektívnosti verejných intervencií* (odborovou a priestorovou koncentráciou), ako aj zníženie *sociálnej exklúzie* obyvateľov SR (odstraňovaním neodôvodnených rozdielov) na základe *medziregionálnej solidarity*. Rozdielna ekonomická výkonnosť regiónov a sociálna marginalizácia určitých skupín obyvateľstva, ktoré sa často koncentrujú v určitých regiónoch, sú problémy, ktorým čelia v rôznej miere prakticky všetky krajiny.

V Slovenskej republike medzi *hlavné regionálne problémy* patria predovšetkým *západno-východné rozdiely*, ich citlivosť a ich senzitivne vnímanie spoločnosťou, vysoká koncentrácia marginalizovaných skupín (dlhodobo nezamestnaní, nekvalifikovaní, sociálne odkázaní) najmä na juhu stredného Slovenska a na severnom Slovensku, malá previazanosť veľkých investícií do regionálnych štruktúr, všeobecná inovačná zaostalosť regiónov, fragmentovaná podpora regionálneho rozvoja. Špecifickým problémom zaostávajúcich regiónov je zlá dopravná dostupnosť a celkové nedostatky v *hard* a *soft* infraštruktúre. Treba však upozorniť, že *skutočná miera disparít* je v SR politicky i mediálne často prezentovaná veľmi zjednodušene, a neraz aj zneužívaná.

Miera adaptácie regionálnych ekonomík v SR na globálny vývoj je rozličná. Medzi najviac ohrozený región patrí východné Slovensko. Regióny na západe SR, ale i väčšie mestá boli schopné získať dostatok investícií a byť atraktívne pre kvalifikovanú pracovnú silu, aj generovať dostatok pracovných miest vytváraných hlavne sektorom MSP. Nízka *miera adaptácie* niektorých regiónov SR sa prejavila ešte výraznejšie počas globálnej ekonomickej krízy. Krízou boli postihnuté najviac tie okresy, ktoré sú typické buď vyššou zamestnanosťou v priemysle (a západné Slovensko), alebo sú dlhodobo zaostalé s vysokou mierou nezamestnanosti.

Stratégia regionálneho a územného rozvoja sa snaží adekvátne reagovať na očakávaný globálny vývoj a, prirodzene, dopĺňa stratégiu rozvoja hospodárstva, znalostnej ekonomiky a spoločnosti, udržateľného rozvoja a súdržnej spoločnosti. Jej úlohou je koordinovať tieto intervencie v priestore. Hlavným *cieľom stratégie regionálneho rozvoja* je preto budovanie takého ekonomickeho a sociálneho systému, ktorý smeruje k zvyšovaniu *konkurencieschopnosti* regiónov SR, podporí schopnosti regiónov prilákať a udržať úspešné firmy, pri súčasnom dosiahnutí stabilnej alebo rastúcej miery *vzdelanosti a kvality života* obyvateľov regiónu. V tomto systéme by nemali vznikať dlhodobo zaostávajúce regióny, v ktorých by pretrvával ekonomický a sociálny úpadok. Ekonomický rast regiónov by mal byť v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Rozvoj regiónov by mal prispievať k optimálnej výkonnosti štátu ako celku, v jeho ekonomickej, sociálnej a environmentálnej dimenzii.

Spôsob riešenia regionálnych problémov je významne determinovaný realizáciou *koheznnej politiky Európskej únie* v SR. Kritériá na čerpanie kohéznej pomoci vymedzujú, že hlavná časť podpory bude poskytnutá pre celé Slovensko, okrem Bratislavského kraja. Systém

programovania, implementácie a financovania podpory regiónom je podriadený usmerneniam EÚ. Zatiaľ čo kohézna politika EÚ sa vo vyspelých krajinách považuje za *doplnkovú*, v SR je to *hlavný zdroj* regionálnej podpory. Tvorba Národnej stratégie regionálneho rozvoja (NSRR) na roky 2007 – 2013, bez existencie vlastnej NSRR, nízke skúsenosti s programovaním a implementáciou, ako aj nižšia účinnosť hodnotiacich a kontrolných mechanizmov vyústili do problémov jednak s efektívnou alokáciou financií (tematické a priestorové), jednak s administratívnou náročnosťou, korupciou a klientelizmom. Toto všetko sa prejavilo aj problémami v čerpaní kohéznej podpory EÚ.

Slovenská republika prijala medzinárodné záväzky za oblasti, ktoré boli neskôr prenesené na samosprávy. Zo záväzkov vyplýva vecné a časové plnenie, ktoré je však ohrozené z dôvodu, že štát nepresunul dostatočné zdroje do oblasti vodného hospodárstva, dopravy, školstva, zdravotníctva atď.

Hlavné *strategické ťahy* smerujú k zlepšeniu efektívnosti intervencií v regionálnom rozmere (a to tak zdrojov EÚ, ako aj domácich zdrojov). Kriticky dôležitou súčasťou stratégie je vytvorenie vhodného *inštitucionálneho rámca* na jej realizáciu. Problematika regionálneho rozvoja sa dotýka viacerých úrovní vládnutia (má charakter tzv. *multi level governance*). Pokrokom v oblasti strategického usmernenia regionálneho rozvoja v budúcnosti je spracúvanie *Národnej stratégie regionálneho rozvoja*, ktorá by mala vytvoriť systém koordinácie aktivít štátu v priestore. Jej doplnkom by malo byť vytvorenie samostatného finančného systému regionálnej podpory (napr. vo forme Fondu regionálneho rozvoja); ten by sa zameriaval na podporu komplexných lokálnych rozvojových stratégií, ktoré by umožnili vzájomné prepojenie sektorovej a regionálnej dimenzie rozvoja. Priestorová rozdrobenosť podpory by sa potom riešila prostredníctvom integrovaných regionálnych programov (financovaných z viacerých OP). Na zlepšenie implementačného systému a odborného zázemia navrhujeme vytvoriť integrované regionálne rozvojové agentúry a decentralizovať implementáciu OP na úroveň NUTS 2 (prípadne NUTS 3). Dôležitou súčasťou zmien by malo byť aj zlepšenie hodnotiaceho systému tak v časti výberu projektov, ako aj ex post hodnotenia dôsledkov intervencií. Tieto procesy však vyžadujú zlepšenie odborného zázemia. Pomoc podnikom sa bude orientovať na návratnú finančnú výpomoc prostredníctvom zvýhodnených úverov a na zlepšenie podnikateľského prostredia (oblasť efektívnosti verejných služieb).

Regióny SR prechádzajú rôznymi štádiami vývoja, majú rozdielne problémy a vyžadujú rozdielne formy podpory. *Bratislavský región* sa profiluje ako metropolitný región stredoeurópskeho významu, preto by sa opatrenia na jeho rozvoj mali nasmerovať na zvýšenie medzinárodnej prepojenosti. Takáto stratégia vyžaduje nielen podporu medzinárodného dopravného napojenia a excelentnej IT infraštruktúry, ale aj podporu excelentného výskumu (účasť v medzinárodných sieťach) a jeho komerčného uplatnenia, špecializovaného vzdelávania (s medzinárodnou reputáciou), špecializovaných služieb a pod. *Regióny s rozvíjajúcim sa priemyslom* by sa mali strategicky orientovať na diverzifikáciu ekonomických aktivít do príbuzných sektorov, programov následnej starostlivosti (*after care*) pre existujúcich investorov, zvýšenie inštitucionálnej podpory transferu technológií (technologické inkubátory), podporu výskumu a technologického rozvoja v príbuzných vedeckých oblastiach (centrá kompetencie). *Vidiecke a periférne regióny* sa musia sústrediť hlavne na budovanie väzieb s centrálnymi regiónmi (doprava, inštitucionálne väzby...). Prioritou bude podpora prílevu investícií a dobudovanie infraštruktúry pre podnikanie, nevyhnutnou podmienkou by však malo byť aj zlepšenie dostupnosti a kvality vzdelávania. Periférne regióny majú značné problémy aj s koncentráciou marginalizovaných skupín. Riešenie týchto problémov vyžaduje

koordináciu viacerých aktérov z rôznych oblastí, a predovšetkým zapojenie marginalizovaných skupín do tohto procesu. Vo vidieckych regiónoch bude potrebné podporovať poľnohospodárstvo ako multifunkčné odvetvie, najmä tie odvetvia poľnohospodárskej výroby, ktoré majú schopnosť generovať pracovné miesta, zvýšiť podporu menších poľnohospodárskych podnikov, rodinných fariem orientujúcich sa na odvetvia s vyššou pridanou hodnotou (vidiecky turizmus a agroturistika, sociálne služby pre vidiecke obyvateľstvo, produkcia malotonážnych poľnohospodárskych produktov, predaj z dvora, spracovanie produkcie na farme a pod.).

Rozvoj regiónov nie je determinovaný len procesmi v samotných regiónoch a verejnými intervenciami štátu, ale významnú úlohu budú zohrávať aj procesy v *susediacich regiónoch*, a to najmä v oblasti Bratislava – Viedeň – Győr, juh Slovenska so susediacimi maďarskými regiónmami a región Žilina – Ostrava – Katowice. Dôležitou formou rozvoja môže byť aj forma euroregiónov.

Z hľadiska priestorového napĺňania cieľov rozvojovej stratégie – procesov *konvergen-cie*, ako i podpory zvyšovania efektívnosti procesov – je významnou skutočnosťou, že Slovenská republika má v súčasnosti pomerne rozvinutú *polycentrickú sústavu osídlenia* s 8 regionálnymi centrami (vo všetkých sú napríklad univerzity). Spolu s takmer 130 mestami (z nich približne 70 sú významnými strediskami zamestnanosti) sa vytvárajú predpoklady na racionálnu sieť sídiel pre rozvoj ekonomických aktivít. Ide o *hierarchický systém sídiel*, ktorý umožňuje vhodne kombinovať rozvoj zamestnanosti, uspokojovanie základných i vyšších potrieb vhodnou dostupnosťou, ako aj zabezpečovať celoslovenský rozvoj prostredníctvom rozloženia jeho ťažísk do existujúcich a podporovaných centier národohospodárskeho rastu.

V súčasnosti prebiehajúce procesy globalizácie uprednostňujú ekonomickú úlohu určitých aglomerácií (napr. v prípade väčšiny PZI), pričom v týchto súvislostiach je v rámci krajín zrejماً najmä dominantná úloha hlavných miest a v rámci regiónov je to dominantná úloha ich sídelných centier. Najväčšie predpoklady na priťahovanie nových ekonomických aktivít majú také mestá a sídelné zoskupenia, ktoré disponujú potrebnými prvkami globálnej konkurencieschopnosti, až po schopnosť zachytávať, implantovať prvky rôznych štádií inovačného a kreatívneho rozvoja pri zohľadnení požiadaviek na kvalitu životného prostredia.

Uvedené skutočnosti naznačujú, že objektom realizovanej politiky sa musia stať mestá, ktoré tvoria skelet polycentrickej mestskej sústavy a ktoré sú aj ťažiskové póly ekonomickej stability a potenciálneho rozvoja jednotlivých regiónov. Popri existujúcich centrách s vysokými školami a výskumnými kapacitami (terajšie krajské mestá) sa javí potreba podporovať rozvoj centier národohospodárskeho rastu v oblasti Spiša (Poprad – Spišská Nová Ves), východného Slovenska (Michalovce) a južného Slovenska (Lučenec). Súčasťou takto podporovaného rozvoja bude rozširovanie impulzov do periférnych oblastí. Pomôže to zvýšiť atraktivitu vidieckych sídiel predovšetkým v oblasti bývania a v diverzifikácii ekonomickej základne vidieckych sídiel (obmedzenie migrácie do centier osídlenia, starnutie vo vidieckych sídlach a pod.)

Súbežne s touto tendenciou je v procese vyrovnávania dôležité zabezpečiť *standard vybavenia* prostredníctvom verejných investícií, aby na každej úrovni bola zabezpečená príslušná úroveň obsluhy územia (v porovnateľnej kvantite a kvalite podľa funkcií sídiel). Z tohto hľadiska je potrebné prehodnotiť územné systémy jednotlivých druhov sociálnej infraštruktúry (školsťvo, zdravotníctvo, kultúra...) a zjednotiť ich v rámci polycentrickej sústavy osídlenia vytvorením centier integrovanej obsluhy obyvateľstva s komplexnými službami. Osobitne významnou podmienkou rozvoja polycentrického systému osídlenia je budovanie *regionálnej verejnej dopravy*. Ide o zabezpečenie efektívnej a racionálnej dopravy medzi sídelnými centrami a sídlami v ich zázemí (dostupnosť obyvateľov za prácou, službami a informáciami

ekologicky prijateľným spôsobom). Predpokladom úspešnosti realizácie tejto stratégie je aj tvorba adekvátneho mechanizmu redistribúcie prostriedkov z rastových regiónov a centier do zaostávajúcich regiónov.

Dôležitú úlohu pri plnení uvedených strategických cieľov zohráva **lokálna a regionálna verejná správa**, ako aj ostatní aktéri rozvoja. Je dôležité, aby aktívne pôsobili na podmienky a výsledky princípu „efektívnosti a rovnosti“ v ťahu na znalostnú spoločnosť. Takúto úlohu možno súhrnne označiť *posunom v jej modernizácii*. Súčasná podoba organizačného usporiadania má celý rad bariér a otvorených problémov, napriek tomu pri ďalších postupoch je potrebné rešpektovať, aby sa realizovalo čo najmenej organizačných zmien, a sústrediť sa na *skvalitňovanie obsahu* výkonu verejnej správy.

To v období stratégie predpokladá integráciu roztrieštenej miestnej štátnej správy formou *koncentrácie* niektorých odvodných úradov do jedného úradu. Na úrovni miestnej samosprávy, ak má byť obec schopná reálne vykonávať úlohu miestnej vlády, musí byť dostatočne silná (veľkosť rozpočtu, administratívne kapacity, kvalita manažmentu, technické zázemie, ekonomické a územné podmienky). Túto charakteristiku nenapĺňajú obce s malým počtom obyvateľov, ktorých je v početnosti obcí SR väčšina. Východiskom je transformovanie a legislatívna úprava charakteru spoločných obecných úradov na tzv. spoločné obecné úradovne, ako základ zlepšenia inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia verejných služieb v zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy a vybraných originálnych kompetencií. Možno to zhrnúť do nosnej myšlienky: *problémom nie je fragmentovaná sídelná štruktúra, ale fragmentovaná štruktúra správy na miestnej úrovni*. Súčasne však treba vykonať prieskumy a analýzy, vypracovať dosahové štúdie na stanovenie optimálnej veľkosti *správnej jednotky*. To si vyžaduje vytvoriť *inštitucionálne zabezpečenie* modernizácie ako systémového procesu formovania verejnej správy plniaceho metodickú, koordinačnú, vzdelávaciu a vedeckovýskumnú činnosť.

Pre rast efektívnosti sú rozhodujúce tieto *faktory*:

- a) zefektívnenie rozhodovacieho procesu založeného na implementácii manažérskych metód v činnosti jednotlivých subjektov verejnej správy;
- b) razantná informatizácia a elektronizácia na všetkých úrovniach a súčastiach verejnej správy, s akcentom na dostupnosť „tvrdej“ infraštruktúry a „mäkkej“ (internetovej) dostupnosti v odľahlých periférnych regiónoch;
- c) znižovanie nákladov na výkon verejných služieb, a to ekonomizáciou verejnej správy, založenej na meraní výkonov a metódach hodnotenia efektívnosti a kvality, predpokladajúcich existenciu štandardov pre jednotlivé druhy verejných služieb.

To všetko vyžaduje, na jednej strane, zvýšiť kompetentnosť manažmentov (volených aj výkonných) verejnej správy v zmysle zabezpečenia neustáleho rastu ich zručností, stanoviť požiadavky na výkon činnosti zamestnancov verejnej správy a špecifikovať motiváciu vzdelávania volených predstaviteľov. Na druhej strane, verejné služby majú byť prioritne orientované na ciele, čo niekedy môže zvýšiť náklady.

Uvedené procesy sú nevyhnutným predpokladom naplnenia *strategického cieľa* – „dobre vládnuca“ *regionálna a lokálna verejná správa, t. j. ako správa hospodárna, produktívna, účinná, dostupná a transparentná*.

OBSAH

ÚVOD	9
1. VÝVOJ VONKAJŠIEHO PROSTREDIA – KĹÚČOVÝ DETERMINANT STRATÉGIE	14
1.1. Globálne inštitucionálne zmeny a modifikácia fungovania štátu, trhu a občianskeho sektora	14
1.2. Charakter globálnej krízy a jej historické korene	17
1.3. Globálna kríza a nazreté rozpory civilizácie	19
1.4. Kritická miera rozporov v zhodnocovacom procese kapitálu	21
1.5. Bublina konkurencieschopnosti a inštitucionalizovaný morálny hazard	26
1.6. Krízová a pokrízová adaptácia	28
1.7. Premeny svetového politického systému	33
1.8. Strategické smerovanie transformácie Európskej únie	36
1.9. Strategické priority a výzvy vonkajšieho prostredia pre konkurencieschopnosť Slovenska	37
1.10. Strategické priority a spôsob ich uskutočňovania	39
Literatúra	40
2. ÚLOHY ŠTÁTU PRI ROZVOJI SPOLOČNOSTI	42
2.1. Vonkajšie a vnútorné determinanty novej úlohy nášho štátu v 21. storočí ..	42
2.1.1. Globalizácia a jej vplyv na meniace sa úlohy štátu	42
2.1.2. Ďalšie súčasné výzvy vo vzťahu k úlohe štátu	47
2.1.3. Potreba dobudovania štátu ako garanta „právneho štátu,“ ochrany a bezpečnosti	59
2.1.4. Redefinovanie štátu z pohľadu vývojových trendov verejnej správy vo svete	63
2.2. Ciele, princípy a nástroje skvalitňovania pôsobenia štátu v modernej slovenskej spoločnosti	69
2.2.1. Východisková situácia	70
2.2.2. Kľúčové princípy moderného európskeho „vládnutia“ („Governance“)	75
2.2.3. Nástroje skvalitnenia fungovania štátu	76
2.3. Zhrnutie: Kľúčové aspekty adaptácie štátu na nové podmienky globalizovanej ekonomiky a skvalitňovania jeho fungovania	113
2.3.1. Determinanty a priority vývoja postavenia štátu v slovenských podmienkach	113
2.3.2. „Modernizácia“ štátu a verejnej správy	116
Literatúra	123
3. TENDENCIE VO VÝVOJI POLITICKÉHO A PRÁVNEHO SYSTÉMU	126
3.1. Politický systém Slovenskej republiky	126
3.1.1. Zahraničná politika Slovenskej republiky a meniace sa medzinárodné prostredie	126
3.1.2. Vnútorné prostredie a formovanie slovenskej politiky	135
3.1.3. Závery a odporúčania v oblasti politického systému	154
3.2. Stratégia v tendencii vývoja právneho poriadku Slovenskej republiky a jej priority	157

Príloha	177
Literatúra	179
4. STRATÉGIA KONVERGENCIE K ÚROVNI VYSPELÝCH EKONOMÍK	184
Úvod	184
4.1. Vývojové trendy vo vonkajšom prostredí slovenského hospodárstva	184
4.1.1. Dôsledky ekonomickej recesie a svetový ekonomický výhľad	185
4.1.2. Vplyv európskeho integračného procesu na Slovensko	188
4.2. Makroekonomická úvaha o úlohách stratégie hospodárskeho rozvoja a možnostiach ich realizácie	191
4.2.1. Výsledky vyrovnávania úrovne slovenského hospodárstva s úrovňou vyspelých európskych krajín	191
4.2.2. Aké možnosti má Slovensko v časovom horizonte stratégie na priblíženie k výkonnosti EÚ 15	192
4.2.3. Stratégia ako priesečník stanovenia rozvojových cieľov, zdrojov a možností hospodárskeho rastu	196
4.2.4. Hlavný ťah stratégie sociálno-ekonomického rozvoja SR a jeho zdrojové zabezpečenie	200
4.3. Stav verejných financií, ich problémy a úlohy pri uskutočňovaní stratégie ..	204
4.3.1. Hlavné výzvy pre verejné financie v strednodobom časovom horizonte	205
4.3.2. Konsolidácia verejného rozpočtu	206
4.3.3. Dlhodobé problémy verejného sektora Slovenska	208
4.4. Využívanie zdrojov zo spoločného rozpočtu EÚ	212
4.5. Využívanie finančných trhov na realizáciu stratégie	214
4.6. Využívanie pracovných síl a trhu práce pre udržateľný hospodársky rast a zvyšovanie životnej úrovne	217
4.6.1. Riziká nesúladu pri nadväznosti defenzívnej a ofenzívnej stratégie ..	217
4.6.2. Očakávame tesnejší vzťah medzi vývojom výkonu a vývojom zamestnanosti	218
4.6.3. Realitou bude štruktúrny, neskôr možno aj všeobecný nedostatok pracovných síl	219
4.6.4. Nová segmentácia trhu práce. Flexibilita nie je žiaduca iba pre najatraktívnejší segment	222
4.7. Rola a vývoj priamych zahraničných investícií, hospodárska politika ovplyvňujúca ich pôsobenie na Slovensku	226
4.7.1. Komparatívne výhody a nevýhody Slovenska z hľadiska zahraničných investícií	229
4.7.2. Čo by štát mal urobiť na podporu investícií	231
4.8. Kvalitatívne štruktúrne zmeny v etape stratégie s osobitným zreteľom na domáci podnikateľský sektor	232
4.8.1. Hospodárskopolitické opatrenia na podporu podnikania v období recesie a v prvom období obnovy hospodárskeho rastu	233
4.8.2. Kvalitatívne štruktúrne zmeny ako súčasť napĺňania konvergenčnej stratégie a možná účasť domácich podnikov na ich realizácii	234
4.8.3. Možnosti domácich podnikov prispieť k realizácii štruktúrnych zmien	238
4.9. Príležitosti budúceho trhu a využitia výsledkov výskumu	242
4.9.1. Konkurenčná schopnosť slovenského spracovateľského priemyslu závisí od novej technologickej paradigmy	243
4.9.2. Možnosti rozvoja chemického priemyslu	245

4.9.3. Významné postavenie automobilového priemyslu	246
4.9.4. Novou šancou sa stáva strieborná ekonomika	249
4.9.5. Perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike	251
Závery	254
Príloha 4.1: Makroekonomický model pre analýzu dlhodobého vývoja slovenskej ekonomiky	257
Aplikácie makroekonomického modelu pre analýzu dlhodobého vývoja ekonomiky na príklade vybraných scenárov	258
1. scenár: Zníženie priamych daní podnikateľského sektora	258
2. scenár: Zníženie daňovej sadzby zo mzdy	259
3. scenár: Zvýšenie investícií do vedy a výskumu	260
4. scenár: Zvýšenie kvalifikačného indexu	262
Zhrnutie výsledkov	263
Literatúra	267
5. STRATÉGIA ROZVOJA ZNALOSTNEJ EKONOMIKY A SPOLOČNOSTI	271
Úvod	271
5.1. Vzdelanie – základný pilier znalostnej ekonomiky a spoločnosti	272
5.1.1. Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa	273
5.1.2. Zabezpečiť rovnaký prístup ku vzdelávaniu	274
5.1.3. Zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému	275
5.1.4. Zdokonalit' poradenské a informačné služby	276
5.1.5. Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu	276
5.1.6. Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov	281
5.1.7. Prekonať zaostávanie vo financovaní vzdelávania	282
5.1.8. Zdokonalit' systém realizácie zámerov v oblasti výchovy a vzdelávania	285
5.2. Veda a výskum – základný zdroj poznania a inovačných podnetov	286
5.2.1. Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji	289
5.2.2. Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja	291
5.2.3. Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu a vývoja v praxi	291
5.2.4. Určiť vecné priority výskumu a vývoja	294
5.2.5. Inovovať systém financovania výskumu, vývoja a inovácií	296
5.2.6. Zreformovať inštitucionálnu štruktúru štátnej vednej, technickej a inovačnej politiky	300
5.3. Inovácie – kľúčový faktor rozvoja znalostnej ekonomiky	302
5.3.1. Doterajšie inovačné politiky SR	305
5.3.2. Zvýšiť transfer technologických znalostí do praxe	306
5.3.3. Rozvinúť segment inovatívnych malých a stredných podnikov	307
5.3.4. Zapojiť do inovačného rozvoja aj veľké podniky	310
5.3.5. Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu	312
5.3.6. Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky	316
Záver	317
Príloha 5.1: Európska prehľadová tabuľka o inováciách (EIS 2008)	321
Literatúra	322
6. FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV	325
Úvod	325

6.1. Konceptné východiská tvorby stratégie sociálnej sféry	326
6.2. Súčasný stav súdržnosti spoločnosti v Slovenskej republike	335
6.3. Starostlivosť o zdravie – kľúčový pilier sociálneho štátu	343
6.4. Kvalita života starších ľudí ako kľúčový determinant súdržnej spoločnosti	359
6.4.1. Kvalita života starších ľudí ako komplexný problém	359
6.4.2. Poslanie a ciele starobného dôchodkového systému	360
6.4.3. Strategické ťahy na dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí	370
6.5. Systém podpory a pomoci rodine	370
6.6. Bývanie ako dôležitá súčasť kvality a udržateľnosti života	379
6.7. Inklúzia sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín	387
Záver	395
Literatúra	401
7. ZABEZPEČENIE UDRŽATEĽNÉHO A BEZPEČNÉHO ROZVOJA	404
7.1. Stratégia rozvoja poľnohospodárstva	406
7.2. Stratégia rozvoja lesníctva	417
7.3. Vodné hospodárstvo	424
7.4. Ochrana ovzdušia	430
7.5. Odpady a odpadové hospodárstvo	434
7.6. Doprava	438
7.7. Energetika	442
Literatúra	450
Zoznam skratiek	452
Rozhodujúce strategické priority a odporúčania spôsobov ich uskutočnenia	453
8. STRATÉGIA REGIONÁLNEHO A ÚZEMNÉHO ROZVOJA SLOVENSKA	465
Úvod	465
8.1. Stratégia regionálneho rozvoja	465
8.1.1. Definovanie regionálneho problému a jeho riešenie rozvojovým procesom	466
8.1.2. Regionálny rozvoj a jeho strategické priority	484
8.2. Stratégia územného (sídelného) rozvoja	496
8.3. Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy v SR	501
8.4. Rozhodujúce strategické priority a odporúčania spôsobov ich uskutočnenia	508
8.4.1. Rozhodujúce strategické priority a odporúčania v oblasti regionálneho rozvoja	508
8.4.2. Rozhodujúce strategické priority v oblasti územného (sídelného) rozvoja	509
8.4.3. Rozhodujúce strategické priority pre regionálnu a lokálnu verejnú správu	512
Literatúra	514

ÚVOD

Predložená *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti* je vypracovaná v období, ktoré možno odôvodnene nazvať zlomovým, v ktorom sa naplno prejavila globálna kríza a v ktorom sa aj pod jej vplyvom zvýraznili viaceré nedoriešené problémy unikátneho transformačného procesu v jednotlivých sférach nášho spoločenského života. Globálna kríza sa postupne odhalila nielen ako štandardná cyklická kríza, ale aj ako kvalitatívne nový krízový jav globálne civilizáčného charakteru, ktorého príčiny sa koncentrujú do dvoch hlavných rozporov – medzi ekonomikou a človekom, resp. spoločnosťou, a medzi ekonomikou a prírodou, resp. životným prostredím.

Kritická miera týchto rozporov civilizácie, ktorú naplno obnažila globálna kríza, ako aj doterajšie málo účinné prístupy k jej riešeniu, nastoľujú akútnu potrebu novej paradigmy, v ktorej bude mať ústredné miesto a kľúčovú úlohu človek. Analýzy priamo i nepriamo vyústili k poznaniu, že stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti sa musí zásadne koncentrovať na faktory, ktoré rozvíjajú jeho schopnosti a na prostredie, ktoré ich využíva na vytváranie dôstojných podmienok jeho existencie. Víziou formulované smerovanie k vytváraniu predpokladov znalostnej ekonomiky a spoločnosti a podmienok kvality a udržateľnosti života v podobe znalostne sociálneho modelu tomu v zásade zodpovedá. Stratégia však už musí konkrétne určiť tak neuralgické body doterajšieho vývoja, ako aj reflektovať globálnou krízou zostrené adaptačné nároky na formovanie a kultivovanie zodpovedajúcej kvality ľudského kapitálu a cielené vytváranie podmienok na presadzovanie síl ústretových voči znalostiam a stimulujúcim inovácie ako čoraz nezastupiteľnejší predpoklad konkurencieschopnosti.

V nadväznosti na Víziu ako možné žiaduce dlhodobé smerovanie rozvoja slovenskej spoločnosti chápeme Stratégiu ako cielenú adaptáciu, ktorej ciele a prostriedky majú v strednodobom časovom horizonte¹ navodzovať reálne naplnenie Vízie. Akčný charakter Stratégie vyžaduje dynamickú konfrontáciu aktuálnych východiskových podmienok so žiaducim smerovaním do budúcnosti a na tomto základe vymedziť problémové oblasti a možné spôsoby riešenia. Z povahy veci je zrejmé, že zmysluplná Stratégia nemôže byť všeobsiahla, ale že sa musí koncentrovať na tie sféry života spoločnosti, v ktorých prebiehajú určujúce zmeny a ktoré budú s najväčšou pravdepodobnosťou najpodstatnejším spôsobom ovplyvňovať budúce smerovanie vývoja. V tomto zmysle sme na základe poznatkov z analýz vymedzili strategické oblasti, ktoré tvoria obsahovú štruktúru Stratégie ako jej jednotlivé kapitoly. Tieto oblasti majú prierezový, relatívne komplexný a vnútorne štruktúrovaný charakter, s určitou množinou priorít, medzi ktorými existujú „najhustejšie“ a najkoncentrovanejšie súvislosti a vzájomná podmienenosť. Každá strategická oblasť vyžaduje sústredené a koordinované nasadzovanie špecifickej kombinácie zdrojov, čím cielene navodzuje jej zamýšľané premeny. Jednotlivé strategické oblasti sa postupom prác spresňovali, dotvárali a korigovali, pričom sa musela zabezpečovať ich vzájomná komplementárnosť tak, aby sa Stratégia formovala ako organický celok.

V podmienkach Slovenska ako malej krajiny s mimoriadne otvorenou ekonomikou je prístup k formovaniu stratégie silno predurčovaný vonkajším prostredím, ktoré sa vyznačuje

¹ Pôvodne sme v Stratégii uvažovali s časovým horizontom do roku 2015. Prepuknutie globálnej krízy si však vynútilo v niektorých prípadoch z hľadiska logiky a trvania skúmaných procesov, ich modelovej simulácie a pod., rozšíriť časový horizont do roku 2020.

hlbokými premenami. Predovšetkým je to viac než tri dekády sa stupňujúci vplyv globalizácie v podobe odpútavania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritoriálnej integrity štátu. Od konca roku 2007 vývoj vonkajšieho prostredia začala mimoriadne dramaticky ovplyvňovať hospodárska recesia, ako bezprostredný prejav globálnej, nielen ekonomickej krízy civilizačného charakteru. Rozporuplný proces globalizácie, umocnený globálnou krízou prirodzene, navodzuje kvalitatívne zmeny v charaktere a vo fungovaní medzinárodného politického systému. Uvedené línie mimoriadne závažných zmien vonkajšieho prostredia predstavujú kľúčové determinanty, ktoré zásadne ohraničujú priestor, v ktorom je možné a potrebné formovať reálnu stratégiu rozvoja Slovenska. Z tohto dôvodu je táto problematika predmetom prvej – vstupnej kapitoly Stratégie.

Ďalekosiahly prienik vonkajšieho prostredia do našej ekonomiky a spoločnosti a zvnútorňovanie vplyvu globalizačných a integračných procesov podmieňuje závažné zmeny v charaktere funkcií štátu z hľadiska strategického vládnutia. Na základe analýzy týchto súvislostí sme ako východisko v samostatnej kapitole vymedzili redefinovanie a reštrukturalizáciu funkcií štátu.

Do súčasného tvaru bola slovenská spoločnosť sformovaná transformáciou jej politického, ekonomického a sociálneho systému z východiskového stavu, generovaného štyrmi dekadami fungovania tzv. reálneho socializmu, do podoby demokratického právneho štátu a trhovej ekonomiky so (podľa Ústavy) sociálnym prívlastkom.

Vcelku úspešný priebeh transformácie politickej i ekonomickej bol potvrdený prijatím Slovenskej republiky do Európskej únie. Zároveň nemožno poprieť, že výsledky unikátneho transformačného procesu nie sú v jednotlivých sférach spoločenského života vyrovnané, fungovanie týchto sfér nie je dostatočne zladené, čo sa prejavuje vo vzniku rozmanitých problémových situácií. Analýza hlavných problémov a úloh budúceho obdobia sa spolu s náčrtom možností ich riešenia v základných strategických oblastiach podáva v jednotlivých kapitolách Stratégie. Strategické oblasti sa chápu ako reťazce súvislostí v rámci problematiky, ktorá je vlastná príslušnej kapitole, ale aj súvislostí s inými sférami slovenskej spoločnosti.

Politická transformácia demontovala totalitný štát presadzujúci svoje zábery diktátorskými metódami – bez ohľadu na vôľu občanov. Nahradila ho pluralitnou parlamentnou demokraciou, avšak v prevedení, ktoré má viacero nedostatkov. Stratégia si preto všima a hľadá riešenie takých problémov, ako je silnejúca partokracia spojená s lobizmom, politikárčením zameraným na stranícky a osobný prospech a nedostatočná ochrana práv občanov. Hľadanie ciest k efektívnejšiemu vykonávaniu funkcií štátu, o ktoré sa usilujú úvahy o štáte a politickom systéme, je takým strategickým ťahom, ktorý vplýva na všetky oblasti spoločenského života. Jeho súčasťou sú aj odporúčania na zmenu právneho poriadku. Potrebu komplexnej transformácie inštitucionálneho rámca fungovania spoločnosti po roku 1989 bolo totiž treba premietnuť do právneho poriadku pri súbežnom reflektovaní dôsledkov vzniku Slovenskej republiky ako samostatného štátu a vstupu SR do Európskej únie. Pod tlakom týchto požiadaviek komprimovaných do veľmi krátkeho obdobia sa prijímali právne normy, pri ktorých sa časový stres negatívne prejavil na kvalite ich obsahu. Stratégia vývoja právneho poriadku si preto kladie za cieľ nájsť spôsob prechodu od urýchleného budovania inštitucionálnych a právnych štruktúr ku koncepcne ucelenému manažmentu inštitúcií a právnych vzťahov. V tomto rámci sa predkladá náčrt hlavných smerov a ideí úpravy a harmonizácie právneho systému ako predpoklad efektívneho a navzájom zladeného fungovania rôznych stránok spoločenského života.

Ekonomika a s ňou „zrastené“ sociálne aspekty predstavujú sféru, ktorú mimoriadne hlboko poznamenala globalizácia a globálna kríza a v ktorej sa zároveň pod vplyvom nich ukázala aj neudržateľnosť rôznych konceptov minimalizácie angažovanosti štátu. Z toho vyplynula potreba v ďalšej kapitole rozpracovať ako strategickú oblasť možnosti a úlohy hospodárskej politiky štátu zameranej na využívanie výsledkov hospodárskeho rastu aj v prospech sociálneho rozvoja.

Po prekonaní transformačnej recesie zosilnenej politickými turbulenciami 90. rokov sa po roku 2001 slovenská ekonomika dostala do pomerne dlhej – až do jesene 2008 trvajúcej fázy oživenia a boomu s nadpriemerne vysokými tempami hospodárskeho rastu. V roku 2008 dosiahla výkonnosť hospodárstva (meraná HDP/obyv.) 72 % priemernej úrovne EÚ 27 a tak Svetová banka zaradila Slovensko medzi ekonomicky rozvinuté krajiny. Podstatná časť dobrých kvantitatívnych i kvalitatívnych výsledkov hospodárskeho rozvoja SR je úzko spätá s jej prijatím do EÚ ako pozitívnym signálom pre zahraničných investorov. Súčasná hospodárska recesia však poukazuje na enormnú zraniteľnosť tohto typu hospodárskeho rozvoja založeného na rozsiahlom príleve priamych zahraničných investícií, na s ním spojenom raste vývozu a tým veľmi zvýšenej citlivosti na zmeny konjunktúrnej situácie vo svetovom hospodárstve. Stratégia rozvoja hospodárstva preto skúma možnosti prechodu na typ rozvoja orientovaný vo väčšom rozsahu na potenciál domáceho podnikania a vnútorných zdrojov rozvoja. Cieľovou funkciou tohto rozvoja je konvergencia výkonnosti slovenskej ekonomiky a hlavných parametrov životnej úrovne v SR k úrovni vyspelých krajín. Tento strategický ťah sformulovaný ako konvergenčný typ hospodárskeho rozvoja si všima najmä možnosti a zdrojové predpoklady zveľaďovania ľudského kapitálu a prechodu k znalostnej ekonomike. Pozornosť venuje aj väzbám na sociálny a regionálny rozvoj.

Obsahovou aj inštitucionálnou stránkou vytvárania znalostnej ekonomiky sa ako osobitnou strategickou oblasťou zaoberá samostatná kapitola. V analýze súčastí vytvárania znalostnej ekonomiky sa venuje pozornosť v prvom rade vzdelávaniu ako kľúčovému faktoru rozvoja slovenskej ekonomiky a spoločnosti. V nadväznosti na proces vzdelávania sa skúmajú úlohy i predpoklady rozvoja výskumu a vývoja, ako aj rozvinutie inovačného procesu najmä z hľadiska podpory slovenských firiem, ktoré sa dokážu vo svete presadiť svojimi inováciami. Je dôležité, že riešenia potrebné na vytváranie znalostnej ekonomiky sa nehľadajú izolovane od iných stránok života spoločnosti, ale ako strategická oblasť, ktorá ovplyvňuje priebeh hospodárskeho, sociálneho a regionálneho rozvoja i zmeny v kvalite života, a na druhej strane sama prijíma ich impulzy a dôsledky.

V rámci analýzy žiaducich zmien v kvalite života sa v Stratégii pertraktuje viacdimenzionálna a obsahovo členitá problematika sociálneho rozvoja. Zisťuje sa tu, že sociálny rozvoj vcelku i vo svojich hlavných súčastiach sa za rozvojom v iných oblastiach značne oneskoruje. Dosiahnutý stupeň sociálnej konvergenzie k úrovni vyspelých krajín zaostáva viac než reálna konvergencia. Takisto ciele sociálneho rozvoja nie sú zatiaľ postavené narovneň cieľom rozvoja ekonomického. Prvoradá pozornosť sa v stratégii sociálneho rozvoja venuje jednotlivým oblastiam sociálnych služieb, ktoré majú ľudí buď ochrániť v chorobe, v starobe, pred chudobou, alebo pre nich vytvárať základné podmienky potrebné k životu (bývanie, podpora rodiny). Značná pozornosť sa sústreďuje na riešenie rómskej otázky. Analýzou možností a prístupov k riešeniu akútnych sociálnych problémov i svojimi celkovými pohľadmi na význam a spôsoby formovania súdržnej spoločnosti sa úvahy o sociálnom rozvoji stávajú strategickou oblasťou dávajúcou upozornenia i podnety na vyznačovanie ciest najmä ekonomického a regionálneho rozvoja.

V osobitnej kapitole je spracovaná environmentálna problematika z pohľadu zabezpečenia udržateľného a bezpečného rozvoja. Napriek všetkým negatívnym rezíduám minulosti i nežiaducim vplyvom až do súčasnosti zasahujúcich procesov (napr. enormne rýchly, často nekoordinovaný rast mestských sídiel) sa v tejto oblasti dosiahlo v posledných dvoch desaťročiach veľa pozitívneho. Podstatne sa zmenšil ekologický dlh a v interakcii spoločnosť – krajina (prostredie) sa presadzuje trend nastoľovania dynamickej rovnováhy. Do centra pozornosti sa stavajú ekonomické aktivity, ktoré (pozitívne, alebo negatívne) najviac ovplyvňujú krajinné prostredie (poľnohospodárstvo, lesníctvo, doprava, energetika, recyklácia). Zreteľným smerovaním svojich zistení a záverov k problematike kvality života, ekonomického a regionálneho rozvoja, ale i námetmi na úpravu právneho poriadku sa aj spracovanie problematiky udržateľného rozvoja stáva jednou zo strategických oblastí rozvoja spoločnosti.

Ak v doteraz prezentovaných kapitolách Stratégie je pohľad na súvislosti ich problematiky s inými stránkami života slovenskej spoločnosti istou inováciou v prístupe k ich spracovaniu, tak pre stratégiu regionálneho a územného rozvoja Slovenska to neplatí. Skúmanie regionálneho a územného rozvoja je totiž už vo svojej podstate analýzou vzťahov a hľadaním synergických efektov medzi rozvojom jednotlivých stránok života v regiónoch, ako aj hľadaním vyváženého rozvoja medzi rozvojom jednotlivých mikro- i makroregiónov. Aj vďaka tejto imanentnosti multivrstvového a faktorového pohľadu je stratégia regionálneho a územného rozvoja vypracovaná ako významná strategická oblasť par excellence. Zdôrazňuje sa v ňom potreba reformy inštitucionálneho rámca regionálneho rozvoja, spolu s návrhmi na jej obsah a vytváranie vyrovnaného polycentrického systému miest s novým chápaním vzťahu miest a vidieka, v ktorom bude udržateľne zabezpečená kvalita života v jej troch dimenziách – ekologickej, sociálnej a ekonomickej.

Zistenia všetkých hlavných oblastí Stratégie rozpracovaných v jej jednotlivých kapitolách možno zhrnúť do týchto záverov: Po prvé, vývoj slovenskej spoločnosti vstupuje do obdobia, v ktorom výrazne vzrástol význam vzájomnej previazanosti rôznych stránok spoločenského života a tým aj potreba ich spoločenskej koordinácie. Po druhé, pre vzájomne zladené pôsobenie jednotlivých oblastí životných aktivít je nevyhnutné rozpracovať obsahové a inštitucionálne reformy na všetkých úsekoch, ktoré priamo či nepriamo ovplyvňujú kvalitu života ľudí i fungovanie celého spoločenského systému. Po tretie, procesy prebiehajúce vo svetovej ekonomike, a to tak aktuálna hospodárska recesia, ako aj dlhodobé trendy jej globalizácie, nástojčivosť praktického uplatnenia týchto záverov ešte zdôrazňujú.

Identifikácia uvedených strategických oblastí neznamená, že Stratégia by bola len ich jednoduchým súhrnom. Podstatnou črtou Stratégie je to, čo vypovedá ich vnútornou previazanosťou. Hlavným spojivom medzi nimi sú priame a sprostredkované súvislosti postavenia človeka, poznanie, že stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti sa musí zásadne koncentrovať na faktory, ktoré rozvíjajú jeho schopnosti a na prostredie, ktoré ich využíva na vytváranie dôstojných podmienok kvality a udržateľnosti života. Strategické oblasti sa vzájomne dopĺňajú a ako celok načrtávajú, ako v podmienkach Slovenska pristupovať k riešeniu kľúčových rozporov civilizácie medzi ekonomikou a človekom a medzi ekonomikou a životným prostredím. Majú prierezový, relatívne komplexný a vnútorne štruktúrovaný charakter s určitou množinou priorít, medzi ktorými existujú najkoncentrovanejšie súvislosti a vzájomná podmienenosť. Dôležitá je aj viacúrovňovosť previazanosti strategických oblastí. To znamená, že do ich vymedzenia bolo potrebné na jednej strane funkčne premietnuť vývoj a vplyv globálneho prostredia, integračného celku EÚ, ktorého sme členom, charakter vývoja v rámci nášho štátu, až po špecifiká regiónov a lokalít. Na druhej strane v súlade s tým pre každú úroveň

identifikovať špecifické priority a formulovať cesty, prostriedky a opatrenia potrebné na ich realizáciu. V tomto zmysle sa predložená Stratégia usiluje byť relatívne uceleným návrhom viacúrovňového, obsahovo previazaného komplexu adaptačných procesov, rozvíjajúcich konkurencieschopnosť ekonomiky postupným zvyšovaním podielu znalostných faktorov a kultivovaním kvality a udržateľnosti života našich občanov.

K vnútornej previazanosti Stratégie významne prispel interdisciplinárny prístup, ktorým sa nielen účelne rozšírili výsledky analýz, ale umožnil aj hlbšie chápanie nárokov na celosť strategického vládnutia. K najvýznamnejším prínosom prác na Stratégii patrí práve posun v ponímaní strategického vládnutia ako symbiózy dvoch procesov. Na jednej strane, procesu vedeckého skúmania a rozpoznávania určujúcich trendov možných budúcností, identifikácia očakávaných problémov, príležitostí a rizík s nimi spojených a z toho vyplývajúcich základných možností voľby. Na strane druhej, procesu aktívnej participácie relevantných sociálnych a ekonomických aktérov, medzi ktorými sa vo vzájomných interakciách konfrontujú ich záujmy a formuje sa viac či menej konsenzuálna predstava o žiaducom smerovaní a spoluutváraní budúceho vývoja.

V tomto kontexte musíme poukázať na to, že predložená štúdia Dlhodobá Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti predstavuje vedeckú výpoveď autorského kolektívu, o spôsobe a miere jej využitia bude rozhodovať politická reprezentácia.

1. VÝVOJ VONKAJŠIEHO PROSTREDIA – KĽÚČOVÝ DETERMINANT STRATÉGIE

Zásadný určujúci a rozporuplný vplyv globalizovaného a integrujúceho sa vonkajšieho prostredia sa bezprecedentne zvnútornil a doslova presakuje celým ekonomickým, sociálnym, politickým, kultúrnym, bezpečnostným atď. dianím v našej krajine. Nemôžeme ho v zásade ovplyvniť a jeho parametre na nás pôsobia nezávisle. To však neznamená, že by sme mali jeho pôsobenie len pasívne prijímať. Jeho konkrétne dôsledky na vývoj a perspektívy našej krajiny môžeme za istých predpokladov významne pozitívne alebo negatívne ovplyvniť kvalitou našej adaptácie. Základným predpokladom je správne pochopiť a identifikovať reálny charakter a hĺbku zmien vonkajšieho prostredia. Z analýz vyplynuli tri určujúce línie v najnovšom vývoji globalizácie, ktoré zásadne predurčujú prístup k tvorbe Stratégie a ohraničujú reálny priestor na vymedzovanie jej priorít, cieľov a spôsobov ich napĺňania. *Prvá línia* sa týka vplyvu inštitucionálnych zmien generovaných globalizáciou na zásadnú modifikáciu funkcií štátu. *Druhú líniu* predstavuje globálna finančná a hospodárska kríza a jej mimoriadny a ďalekosiahly dosah na vývoj spoločnosti v časovom horizonte stratégie. Premeny svetového politického systému tvoria *tretiu líniu* globálnych zmien, s ktorými bude konfrontovaná realizácia strategických zámerov Slovenska.

Zároveň sa nielenže potvrdila opodstatnenosť základnej orientácie Vízie na smerovanie k znalostnej ekonomike a spoločnosti (ZES) a kvalite a udržateľnosti života (KUŽ), ale dôsledné urýchlené vytváranie potrebných podmienok a predpokladov nadobudlo v súčasnej zložitej krízovej situácii priam existenčný význam. Reálny vývoj v podobe globálnej krízy potvrdil hlbokú rozpornosť civilizačných megatrendov obsiahnutých vo Vízii a obnažil neuralgické miesta postindustriálnej transformácie, ktoré sa koncentrujú do dvoch hlavných rozporov – medzi ekonomikou a človekom, resp. spoločnosťou, a medzi ekonomikou a životným prostredím, resp. prírodou. Tieto rozpory a v nich nakumulované problémy civilizácie dosiahli kritickú mieru a nevyhnutne vyústili do globálnej krízy, ktorá sa začala prejavovať ako finančná, potom ekonomická, stáva sa sociálnou a nadobúda komplexnejší spoločenský charakter.¹ Je to podmienené synergickým pôsobením extrémnej polarizácie príjmov a bohatstva, zužovaním priestoru na zhodnocovanie prebytku kapitálu neschopného vytvárať dostatočný kúpyschopný dopyt v reálnej ekonomike, neudržateľného spôsobu exploatácie prírodných zdrojov a devastácie životného prostredia, čoraz neúnosne deformovanejšej štruktúry výroby a spotreby, bezprecedentnej expanzie finančnej sféry a jej čoraz deštruktívnejších dôsledkov na reálnu ekonomiku atď., čo súhrnne rozkladne pôsobí na morálku a hodnotové orientácie v správaní ľudí a vo fungovaní spoločnosti. Hĺbka a rozsah príčinných súvislostí krízy a s nimi zviazaných konfliktných záujmov napovedá nielen o jej mimoriadne zložitom charaktere a možnej dĺžke trvania, ale aj o nesmiernej náročnosti jej riešenia a zvládnutia reálnych východísk jej prekonávania.

1.1. Globálne inštitucionálne zmeny a modifikácia fungovania štátu, trhu a občianskeho sektora

Z analýz procesu globalizácie vyplýva, že predstavuje jeden z najvýznamnejších faktorov zmien prebiehajúcich v súčasnej spoločnosti. Zásadne mení charakter podmienok, predpokladov i rozporov na všetkých hierarchických úrovniach súčasného sveta. Globalizácia má

¹ Predzvesťou globálnej krízy boli parciálne krízové disparity a nerovnováhy medzi úsporami a investíciami (Čína – USA), v podobe krízy potravinovej a energetickej, ekologickej a pod.

komplexný charakter, relativizuje a destabilizuje pravidlá a inštitúcie, ktoré sa sformovali v predglobalizačnej ére. Pod jej tlakom dochádza k zásadným globálnym inštitucionálnym zmenám a rekonfigurácii štátu, trhu i občianskeho sektora (Potůček, Musil a Mašková, 2008). Materiálne predpoklady globalizácie sa vytvorili pôsobením technologickej revolúcie, ktorej výsledky umožnili nebývalé prekonávanie obmedzení priestoru a času pre globálne rozvíjanie ekonomických aktivít. Konkrétna podoba ekonomickej globalizácie však bola doteraz pod rozhodujúcim vplyvom ekonomických politík implementovaných hlavnými supervelmocami a medzinárodnými inštitúciami, v ktorých presadzovali svoje záujmy transnacionálne priemyselné a finančné korporácie (TNK). Politika ekonomickej globalizácie sa v rámci neoliberalnej doktríny presadzovala po troch prepojených líniách – deregulácie domácich ekonomických aktivít, liberalizácie medzinárodného pohybu tovarov, služieb a kapitálu a privatizácie podnikov kontrolovaných štátom. V dôsledku toho sa zásadne obmedzuje predglobalizačná funkcia štátu ako tvorcu pravidiel fungovania trhu na svojom teritóriu a globalizovaný trh, presnejšie, jeho hlavní aktéri – TNK výrazne priamo či nepriamo určujú pravidlá fungovania štátov a s najbohatšími veľkými štátmi sa ich moc priamo prelína. Pre krajiny, ktoré nemajú vlastné TNK, a k nim patrí aj Slovensko, to znamená, že sa tým značne zužuje priestor pre dôležitú súčasť strategického rozhodovania o konkurencieschopnosti. Pozíciu štátu v rozhodovacích procesoch limitujú aj neziskové organizácie. Na regionálnej a lokálnej úrovni mobilizujú občanov, aby sa aktívne podieľali na rozhodovaní. Popri neziskových organizáciách, ktoré napomáhajú emancipáciu regionálnych a lokálnych komunit vo vzťahu k vládám, existuje však aj celý rad neziskových organizácií, ktoré sú spriaznené s TNK, alebo k nim patria. V podobe rôznych profesných komôr, asociácií firiem, *think tank* a nadácií lobujú v ich prospech a pomáhajú utvárať ich pozitívny imidž. (Potůček, Musil a Mašková, 2008, s. 35). Aj také medzinárodné organizácie ako MMF a Svetová banka sú v podstate zatiaľ ovládané TNK a pôsobia v intenciách ich záujmov. Napriek tomu, že MMF i SB reprezentuje nevolený panel ľudí, tí môžu vynášať zásadné hodnotiace závery a odporúčania, ktoré môžu významne ovplyvňovať pozíciu štátov a ich ekonomiky v globálnom kontexte (Herman, 1999). V podmienkach neoliberalnej verzie globalizácie sa TNK stali kľúčovými aktérmi, ktorí zásadným spôsobom ovplyvňujú nielen ekonomické, ale aj sociálne, politické i ďalšie aspekty vývoja spoločnosti.

Doterajší priebeh a podoba globalizácie spôsobili fundamentálne zmeny v inštitucionálnej oblasti, ktoré sa prejavujú na jednej strane ako rozklad integrity štátov (najmä malých a stredných) v dôsledku odpútania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku a na druhej strane ako utváranie dominantného postavenia TNK a prelínanie ich moci a vplyvu s veľkými domovskými štátmi a dôležitými medzinárodnými globálnymi inštitúciami. V podmienkach veľkého štátu, čo v najvyhranenejšej podobe platí pre USA, došlo nie k odpútaniu ekonomickej moci od teritoriálnej integrity štátu, ale k jeho zajatiu domácimi najsilnejšími ekonomickými, predovšetkým finančnými skupinami (Klvačová, 2009, s. 28 – 29). Lobistickým tlakom, až vydieraním sú schopné nútiť štát aj k opatreniam, ktoré majú často až charakter morálneho hazardu, ako napríklad k tolerovaniu, resp. podpore zjavne či skryte podvodných aktivít, ktoré v nenásytnej honbe za ziskom skôr alebo neskôr vyúsťujú do rôznych národohospodárskych problémov, bublín a krízových javov, taktiež poskytovaním masívnej pomoci najväčším „hriešnikom“ finančnej a ekonomickej krízy. Na ich dôsledky sa však už musia poskladať daňoví poplatníci, zamestnanci, rozvojové krajiny atď. Špecificky inverzným splynutím ekonomickej moci a štátu je prípad, keď veľký štát s centrálnou riadenou ekonomikou má vlastné štátne TNK (Čína), resp. keď veľký štát ovláda veľké domáce

súkromné TNK (Rusko). Z hľadiska zreálňujúceho prístupu k stratégii Slovenska ako malého štátu sú dôležité najmä nasledovné spôsoby odpútania relevantných ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritoriálnej integrity štátu.

- Snáď najzjavnejším je medzinárodný pohyb kapitálu predovšetkým v podobe PZI, ktoré zaznamenali v poslednej tretine 20. storočia enormný nárast. Vzhľadom na rastúcu závislosť ekonomického rozvoja od PZI sú štáty nútené vzájomne si konkurovať v získavaní zahraničných investorov, predháňať sa v poskytovaní výhodných podmienok a viac-menej sa podriaďovať odporúčaniam globálnych inštitúcií.
- Menej zjavným, no mimoriadne vplyvným kanálom rozrušovania integrity štátu sa stal tzv. digitálny priestor. V rámci tohto neuchopiteľného prostredia prebieha čoraz viac aktivít ekonomických subjektov, prekračujúcich tak hranice štátu, ako aj inštitucionálny aparát ekonomiky (Smith, Solinger a Topik, 1999).
- Ďalšou formou zásahu do teritoriálnej integrity suverénneho štátu sa stali rôzne vysoko špecializované a silne koncentrujúce sa inštitucionálne, resp. funkcionálne centrá, v ktorých sa sústreďujú právne, finančné a iné služby. Hoci ležia na teritóriách národných štátov, fakticky sú odnacionalizované (Smith, Solinger a Topik, 1999).
- Veľmi významnú cestu rozkladu teritoriálnej integrity štátov predstavujú procesy regionalizácie svetovej ekonomiky a to formou vytvárania regionálnych integračných zoskupení, v rámci ktorých vznikajú tesnejšie väzby medzi niekoľkými štátmi a na ktoré prenášajú časť svojich kompetencií. Regionálne integračné zoskupenia na jednej strane zaštitujú členské štáty pred niektorými negatívnymi dosahmi globalizácie a umožňujú lepšie využívanie jej rozvojové účinky a na druhej strane vytvárajú možnosť lepšie čeliť domácim nátlakovým skupinám (Franzini a Pizzuti, 2001).
- Akosi inverznou podobou „rozpúšťania“ hraníc národných štátov je vnútroštátna regionalizácia ako relatívne osamostatňovanie zodpovednosti regiónov za svoj rozvoj.
- Špecifickým prierezovým spôsobom prekonávania integrity suverénnych štátov, podmieneným globalizačnými a integračnými procesmi, je vytváranie a uplatňovanie rôznych záväzných, vyžadovaných či podmienene odporúčaných medzinárodných inštitucionálnych rámcov zahŕňajúcich právne režimy, pravidlá, postupy a kritériá.
- K podstatným definičným znakom štátu patrí obyvateľstvo, ktoré sa v kontexte globalizačných a integračných procesov javí ako relatívne najstatickejší faktor. Hoci vo vzťahu k nemu je štát schopný vykonávať široký rozsah funkcií, aj v správaní obyvateľstva a jeho vývoji dochádza čoraz viac k rôznym formám prekonávania pripútanosti k teritóriu ohraničenému hranicami štátu (migrácia, boj o talenty a znalostných pracovníkov, globálne elity) (Jiráňková, 2007).

Z analýzy odpútania ekonomickej moci od teritória štátu vyplynuli tieto kľúčové závery:

- Rozsiahla liberalizácia a deregulácia spôsobili, že teritoriálne integrovaný priestor štátu bol priamo vsadený do globálnych ekonomických súradníc, čím sa fakticky eliminovala, resp. na minimum zredukovala úloha a vplyv štátu vo vonkajších ekonomických vzťahoch.
- Došlo k spretŕhaniu väzieb medzi teritóriom štátu, presne vymedzenom jeho hranicami, a ekonomickým priestorom, ktorý sa v zásade od neho odpútal a v prevažnej miere sa vymanil spod jeho reálneho regulačného a kontrolného pôsobenia. Globalizované prelínanie a zauzlenie vlastníckych vzťahov výrazne relativizuje či dokonca spochybňuje otázku, čo je a čo nie je na území štátu a mimo jeho územia národným bohatstvom.

- Odpútanie ekonomického priestoru a ekonomickej moci od teritória štátu výrazne oslabilo zodpovednosť podnikových subjektov vo vzťahu k úlohám a problémom sociálnej sféry, ktorá zostala v podstate pripútaná na územie štátu.
- Zásadne sa narušili väzby medzi demokraciou pripútanou k štátne ukotvenému celku a faktickou ekonomickou mocou, ktorá sa od teritória štátu odpútala.

Pod vplyvom globálnej krízy sa však začína výraznejšie prejavovať aj určitá protichodná tendencia. Zjavne či skryte sa presadzuje vstup štátu do podnikania so životne dôležitými zdrojmi, ako energia, voda, pôda, resp. obývatel'né územie,² a to buď priamo ako vlastník, alebo ako aktívny podporovateľ spriaznených súkromných firiem. Ochrana týchto zdrojov, boj o prístup k nim a kontrola príslušných dopravných ciest sa dostávajú do centra národno-štátnych záujmov krajín prostredníctvom nástrojov „mäkkej“ i „tvrdej“ moci. V kontexte s nástupom znalostnej ekonomiky a jej ďalekosiahlych diferenciačných účinkov sa prioritnou sférou aktivít štátov čoraz viac stáva rozvoj, kultivácia, ochrana a využívanie znalostných zdrojov.

V dôsledku uvedených zmien došlo v porovnaní s predglobalizačným obdobím k zásadným obsahovým a úrovňovým posunom vo funkciách štátu, ktoré musí Stratégia reálne reflektovať.³

Reálne aktivity a vplyv TNK, MMF, SB, časti mimovládnych organizácií, ale aj niektorých ďalších medzinárodných organizácií umožňujú niekoľkým silným hráčom určovať agendu a smerovanie procesu globalizácie a tak uplatňovať systém globálneho vládnutia bez globálnej vlády (Potůček, Musil, a Mašková, 2008, s. 36).

1.2. Charakter globálnej krízy a jej historické korene

Kritický hodnotiaci prístup k súčasnej finančnej, resp. hospodárskej kríze sa prevažne odvíja od krachu dvoch hedžových fondov investičnej banky Bear Stearns v lete 2007. Paul Krugman koncom roku 2008 naznačil, že by dokonca mohlo „ísť o druhú Veľkú hospodársku krízu“.⁴ Dodnes sa najväčšia pozornosť sústreďuje na konkrétne prejavy krízy a ich bezprostredné príčiny, čo je sprevádzané striedaním zhoršujúcich sa prognóz jej dôsledkov a trvania na jednej strane a úporným poukazovaním na domnelé „svetielka na konci tunela“ na druhej strane.

Domnievame sa však, že na reálne odhalenie príčin a skutočného charakteru prebiehajúcej krízy nestačia prístupy finančných analytikov, ale že to vyžaduje prístup z pozícií politickej ekonómie identifikovať historické korene príčinných súvislostí, ich genézu do súčasnosti a usilovať o pohľad na možné scenáre budúcnosti. V tomto zmysle je potrebné vrátiť sa do 30. rokov a začať retrospektívnym pohľadom na Veľkú hospodársku krízu. Príčiny sa i desaťročia po nej nehľadali prevažne v monetárnej sfére a aj východiská z nej prostredníctvom monetárnej politiky sa považovali za neúčinné. Skôr sa vysvetlenie hľadalo v prehpanej investičnej aktivite, ktorá viedla ku krachu, keď návratnosť investícií nespĺnila očakávania. Pravda, v súvislosti s krízou sa hovorilo aj o reforme finančného systému a existovalo vyše 2 000 rôznych návrhov, ktoré mali spoločné to, aby nebol založený na dlhu (Rowbotham, 1998). Práve táto požiadavka odhalila jadro problému. Na začiatku 20. storočia, keď USA začali zaujímať pozíciu

² Odhaduje sa, že do roku 2025 sa 36 štátov ocitne v situácii s vážnym nedostatkom energetických zdrojov, vody a úrodnej pôdy (Balabán, 2009).

³ Podrobnejšie sú rozpracované v kapitole Úlohy štátu v rozvoji spoločnosti a z hľadiska špecifických strategických oblastí v ďalších kapitolách Stratégie.

⁴ New York Times, 26. 10. 2008.

vedúcej mocnosti, ich (FRB) za 16 rokov po svojom založení rozpožičala nie 10-krát, ale mnohonásobne viac peňazí, než predstavovali úspory. Peniaze založené na úsporách sa tým zmenili na peniaze založené na dlhu, čo vyústilo do dovtedy najväčšej finančnej a hospodárskej krízy v dejinách. Prezident Roosevelt to pochopil a prezieravo poveril kongresmanov C. Glassa a H. Steagala vypracovaním bankových zákonov.⁵ V kontexte s príčinnými súvislosťami krízy má kľúčový význam zákon, ktorý oddelil komerčné a investičné bankovníctvo. Vzhľadom na to, že investiční bankári mali tendenciu preinvestovať aj komerčné depozity, zákon zakázal, aby banky súčasne vykonávali obchodné, investičné a poisťovacie operácie. Tento zákon síce nevrátil peniazom pôvodný charakter, no fungovaniu dlhových peňazí dal únosný kontrolovateľnejší rámec. To bol však zároveň dôvod, prečo Wall Street 65 rokov bojoval za jeho zrušenie. V roku 1999 bol na nátlak investičných bankárov za vlády prezidenta Clintona Classov-Steagalov zákon zrušený. Ešte predtým bol dôležitým medzníkom rok 1971, keď prestal fungovať brettonwoodske menový systém vytvorený v roku 1945. Bol založený na pevných kurzoch mien členských štátov naviazaných na americký dolár, ktorý bol vymeniteľný za zlato.⁶

Zrušením brettonwoodskeho systému a Classovho-Steagalovho zákona sa odstránili dve kľúčové prekážky expanzie finančného sektora. Analýzy dlhodobých trendov fungovania kapitalistickej ekonomiky celkovo, a osobitne v USA, kde nadobudla najrozvinutejšiu a najvplyvnejšiu podobu odhalili, v čom spočíva enormný záujem a tlak na rastúcu expanziu finančného sektora, ktorá najmä v súvislosti s globalizáciou nadobudla nielen kolosálne rozmery, ale aj extrémnu rozpornosť. Hlavný prúd ekonómov to spája s americkou závislosťou od vysokej spotreby, chronickým zadlžovaním a utrácaním individuálnych úspor, čo je umožnené prísunom kapitálu zo zahraničia vďaka hegemonii amerického dolára (Foster a Magdoff, 2009, s. 100). Uvedené okolnosti sú síce dôležitými sprievodnými procesmi, no skutočné príčiny sú hlbšie – v štruktúrálnych premenách procesu akumulácie kapitálu, ktoré sa intenzívne presadzujú v posledných dekádach 20. a prvej dekáde 21. storočia ako financializácia kapitálu.⁷ Už Keynes upozorňoval na to, že štruktúrálny charakter moderných financií vedie k periodickému narušovaniu väzieb medzi trhom a výrobou a zvyšuje riziko destabilizácie celého systému vznikom špekulatívnych bublín a ich nevyhnutným kolapsom. „Špekulanti nespôsobujú žiadnu škodu, pokiaľ sú ich aktivity bublinami v plynulom toku podnikania. Situácia sa ale stáva kritickou, keď sa z podnikania stáva bublina vo víre špekulácií.“ (Keynes, 1973) Rozvinutie Keynesových myšlienok v prácach Minského (1986), Magdoffa a Sweezyho (1975) ukázalo posun ťažiska ekonomiky z produktívnych odvetví do finančnej sféry a nastolilo problémy destabilizujúcej tendencie vyplývajúcej z rastúceho zadlžovania vo vzťahu k produktívnej ekonomike. Pravda, je to rozporuplný proces, lebo od konca 60. rokov sa vyspelým kapitalistickým štátom pomocou rastúceho zadlžovania a špekulácie do určitej miery darilo uniknúť hlbokému hospodárskemu poklesu. To inšpirovalo aj viacerých ekonómov k príliš sebavedomým vyhláseniam. Pripomenul im to P. Krugman (2009, s. 15, 20): R. Lucasovi jeho myšlienku, že „z praktického hľadiska bol už ústredný problém prevencie depresie vyriešený. Cyklus bol skrotený do tej miery, že výhody ďalšieho usmerňovania boli zanedbateľné“. R. Lucasovi a Ben Bernankemu ich stanovisko, že „svetová ekonomika môže

⁵ Bol the *Emergency Banking Relief Act*, ktorým sa skonfiškovovalo súkromníkom zlato a *Glass-Steagall Act I. a II.* Prvým sa predefinovali depozity, do ktorých sa zahrnuli aj vládne a komerčné obligácie. Druhý oddelil komerčné a investičné bankovníctvo (Vaško, 2009).

⁶ Výmenný pomer bol 35 dolárov za trójsku uncu 31,1 g. Systém mal zabrániť výkyvom menových kurzov. Centrálné banky mali povinnosť intervenciami udržiavať kurz s maximálnou odchýlkou od parity.

⁷ O zavedenie pojmu *financializácia* sa zaslúžil K. Phillips (1993, 1994) keď ju definoval ako prehľbujúcu sa trhlinu medzi rozbiehajúcou sa reálnou a finančnou ekonomikou.

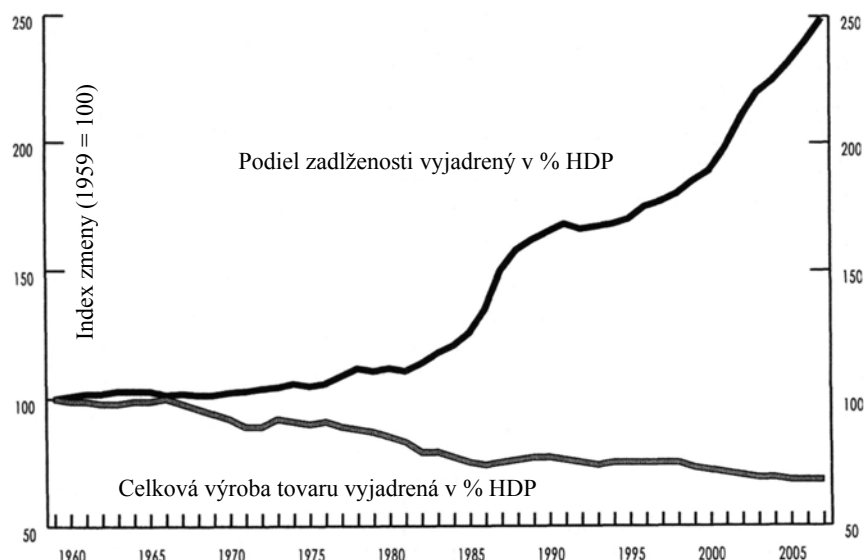
z času na čas utrpieť menší pokles, ale dni skutočne veľkej recesie, nieto celosvetovej krízy, sú už definitívne za nami“.

1.3. Globálna kríza a nazreté rozpory civilizácie

Z hľadiska charakteru súčasnej finančnej a hospodárskej krízy dospeli Foster a Magdoff (2009, s. 19) k zásadnému záveru, že: „po prvé, financionalizácia, prejavujúca sa v raste podielu zadlženosti na HDP je dlhodobým trendom, ktorý od začiatku 80. rokov nabera na rýchlosti. Dlhodobý previs v tomto období teda nepredstavuje len krátkodobý jav objavujúci sa na vrchole ekonomického cyklu, ako to bolo v prípade väčšiny doterajších špekulatívnych bublín. Po druhé, stagnácia v produkcii tovarov vo vzťahu k HDP sa neustále prehľbuje, a to i navzdory nesmiernej ekonomickej vzpruhy, ktorej sa jej dostalo zásluhou nedávneho explozívneho rozvoja finančnictva.“

G r a f 1.1

Vývoj zadlženosti voči výrobe tovaru v % HDP v USA (1959 = 100)



Prameň: Foster a Magdoff (2009), s. 19.

Z toho vyplýva, že súčasná kríza znamená kvalitatívne nový jav, v ktorom sa do krízy dostal aj samotný proces financionalizácie. Ide o globálnu ekonomickú krízu, ktorá je výsledkom toho, že rozpory zhodnocovacieho procesu kapitálu a jeho akumulácie dosahujú kritickú mieru. Foster s Magdoffom (2009, s. 20) nebudú asi ďaleko od pravdy, keď konštatujú, že „najpravdepodobnejšiu vyhliadku do budúcnosti teda predstavuje vleklá a hlboká stagnácia“. G. Soros (2009, s. 79) v snahe zvýrazniť novú kvalitu krízy použil pojem *superbublina*, ktorá sa nedá porovnávať s krízami pravidelne sa opakujúcimi od 80. rokov v rôznych oblastiach finančného sektora, lebo zachvátila celý systém, ktorý sa rozpadá. Vzhľadom na veľké ťažkosti a ďalekosiahle dôsledky pri prekonávaní superbubliny ide o koniec jednej éry.

V nadväznosti na poznatky z Dlhodobej vízie rozvoja slovenskej spoločnosti (2008) chápeme globálnu ekonomickú krízu ako bezprecedentný jav, ktorého hlbšie príčinné súvislosti sa koncentrujú do nazretých rozporov civilizácie. Primárny význam a určujúci vplyv majú dva najzávažnejšie rozpory: medzi ekonomikou a človekom, resp. spoločnosťou, a medzi ekonomikou

a prírodou, resp. životným prostredím. Rozpor ekonomika – človek sa prejavuje v neúnosnej a neudržateľnej disproporcii medzi rastúcou produkciou bohatstva a prehlbujúcou nerovnomernosťou jeho rozdeľovania. Pritom nadobudol kritické rozmery nielen v relácii hospodársky vyspelé a rozvojové krajiny, ale aj v mnohých hospodársky vyspelých krajinách. Najbohatšie 2 % obyvateľstva vlastní viac ako polovicu svetového bohatstva, zatiaľ čo chudobná polovica len 1 %. Príjmy 225 najbohatších sa rovnajú príjmom 2,7 mld najchudobnejších, t. j. 40 % svetovej populácie. (Glenn a Gordon, 2007, s. 10); 358 najbohatších ľudí planéty vlastní majetok takmer rovnaký ako najchudobnejšia polovica ľudstva. Ročný objem pomoci rozvojovým krajinám je 7-krát menší ako ročné splátky ich úverov. Odporúčanie OSN, aby každá rozvinutá krajina prispievala 0,7 % HND na pomoc rozvojovým krajinám, plní len niekoľko krajín (Dánsko, Luxembursko, Švédsko, Holandsko), zatiaľ čo USA sa podieľa len 0,12 %. Priemyselne rozvinuté krajiny však na subvencovanie poľnohospodárstva ročne vydávajú okolo 72 mld USD, čo predstavuje zhruba 70 % celkovej rozvojovej pomoci (Glenn a Gordon, 2007, s. 36). Obchodné obmedzenia voči rozvojovým krajinám ich ročne poškodzujú o 100 mld USD, čo predstavuje prakticky dvojnásobok rozvojovej pomoci. Pozíciu rozvojového sveta vo svetovom obchode dokresľuje aj skutočnosť, že 56 krajín sa na svetovom obchode podieľa iba stotinou percenta, zatiaľ čo 80 % pripadá na vyspelé štáty (Balabán, 2007, s. 41). Rozvojové krajiny poškodzuje aj politika Svetovej banky a MMF, ktoré ich nútia otvárať trhy tam, kde ich vyspelé štáty držia zavreté, zvyšovať úrokové sadzby tam, kde ich vyspelé štáty znižovali, a znižovať deficit štátneho rozpočtu v situáciách, keď ho naopak zvyšovali (Hönsch, 2006 s. 71 – 95). Tieto krajiny od začiatku 70. rokov už viacnásobne (cca 11-krát) splatili svoje dlhy, no ich zadlženosť sa zvýšila cca 5-násobne. Do roku 2030 hrozí, že počet ľudí, ktorí budú musieť vyžiť z 1 – 2 dolárov na deň, sa zvýši z 2 miliárd na 4 miliardy. Ešte vyhrtenejší a antihumánnejší aspekt tohto rozporu je v tom, že zväčšovanie bohatstva tvorí rastúci podiel produktov vyrábaných a spotrebúvaných vplyvom umelo vyvolaných potrieb agresívnou reklamou, zbrojením a pod., teda rastúcim mrhaním a plytvaním zdrojmi. Vojenské výdavky v roku 2007 prekročili 1,2 bilióna USD a tým výrazne aj úroveň, ktorú dosahovali v rokoch studenej vojny (Krejčí, 2009, s. 376 – 377).

Rozpor ekonomika – príroda, resp. životné prostredie hrozí apokalyptickým vyústením. Mnohonásobné zvyšovanie intenzity koristníckeho čerpania prírodných zdrojov ignorujúceho ekologické náklady je v hlbokom rozpore s racionálnym hospodárením. Narastajú zjavné a skryté konflikty a boj o ovládnutie energetických a vodných zdrojov, obývatel'ného územia atď. Na prelome 80. a 90. rokov nastal nebezpečný zvrät. Ekologická stopa na obyvateľa začala prekračovať biokapacitu Zeme, globálna výroba a spotreba o 25 % prekračuje reprodukčnú schopnosť planéty, pričom pätina obyvateľov spotrebúva 90 % prírodných zdrojov. Deštruktívne pôsobenie ľudskej činnosti na prírodu a životné prostredie má v sebe aj silný polarizačný aspekt. Rôzne formy diskriminačných praktík a „pomoci“ Svetovej banky a MMF, umožňujúce podhodnocovanie prírodných zdrojov ťažených v rozvojových krajinách, relokácia ekologicky náročných výrobných do týchto krajín a pod., vlastne, rozširovali pre vyspelé krajiny priestor na väčšie plytvanie a devastáciu prírodných zdrojov a životného prostredia. Klimatické zmeny postupne nadobúdajú hrozivé rozmery, napríklad absorpčná kapacita lesov a oceánov je 3 – 3,5 mld ton CO₂, no ľudstvo ho produkuje 7 mld ton. Hroziace oteplenie o 3° C bude znamenať zmenu hraníc more-zem, hladomor pre 400 mil. ľudí, ročné škody 150 – 300 mld USD a pod. (Glenn a Gordon, 2007, s. 18). Známa Sternova správa z roku 2006 presvedčivo ukázala, že ak ľudstvo nezačne ihneď vydávať cca 184 mld libier ročne na elimináciu dôsledkov globálneho otepľovania, výrazne to postihne ekonomický rast v druhej polovici 21. storočia poklesom až o 20 %. Pričom zároveň dokazuje, že prevencia je mnohonásobne výhodnejšia ako odstraňovanie následkov.

Údaje ilustrujúce mimoriadnu závažnosť uvedených rozporov navodzujú zásadnú otázku, aké spoločensko-ekonomické procesy ich generujú, že výsledne mohli vyústiť do globálnej ekonomickej krízy. Na rozdiel od široko prezentovaných, značne povrchných interpretácií sa pokúsime ukázať, že to môžu spôsobovať len hlbinné, dlhodoboznačujúce a vzájomne podmienené procesy. Ich dôsledky bolo fungovanie ekonomiky doteraz schopné v udržateľnej miere prekonávať takými formami adaptácie, ktoré mali vytvárať dodatočný priestor zhodnocovania kapitálu.

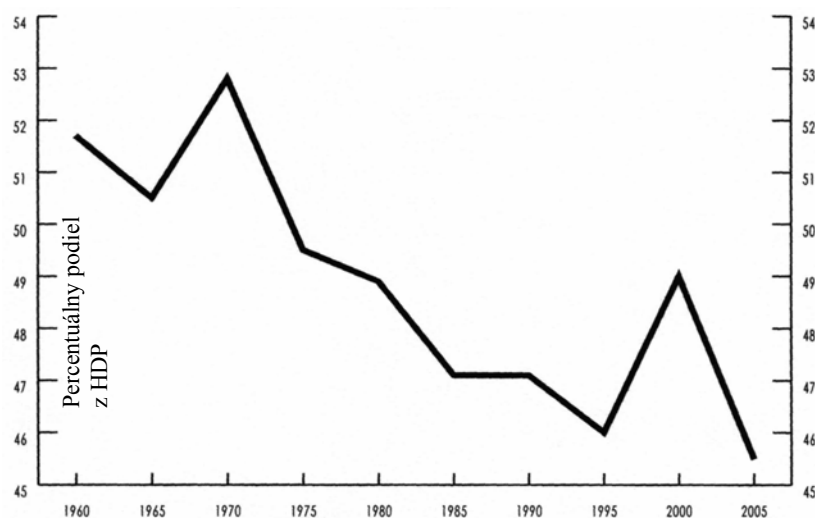
1.4. Kritická miera rozporov v zhodnocovacom procese kapitálu

Už od 60. rokov je možné zaznamenať politickoekonomické analýzy, ktoré odhaľovali, že expandujúci finančný sektor a rastúce zadlžovanie v relácii k HDP fungujú ako primárny liek proti tendencii k stagnácii ekonomiky.⁸ Na to, aby kapitalistická ekonomika mohla rásť, musí neustále hľadať nové zdroje dopytu pre obrovské prebytky, ktoré generuje. Extrémne rastúca nerovnomernosť príjmov a distribúcie bohatstva vedie k výraznému obmedzovaniu spotrebného dopytu nízkopríjmových skupín obyvateľstva. To sa, prirodzene, premieta do hromadenia nadbytočných výrobných kapacít a do obmedzovania investícií. Výsledkom je rastúci prebytok kapitálu, ktorý nenachádza v reálnej ekonomike potrebný zhodnocovací priestor. Chýbajúci reálny dopyt bolo potrebné nejakým spôsobom nahradzovať dodatočne vytváraným hoci virtuálnym dopytom. Na jeho generovanie bol nevyhnutný expandujúci finančný sektor, umožňujúci na základe kumulujúceho sa zadlžovania poskytovať dodatočný dopyt ako faktor rastu. Pozrime sa teraz na základné aspekty načrtnutého procesu. Budeme pritom vychádzať z vývoja ekonomiky USA, ktorá je nielen najrozvinutejšou, ale v nej vzniklo epicentrum súčasnej krízy a doteraz aj rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovala globálny vývoj svetovej ekonomiky a jej súčasť.

Ukázkovým modelom extrémnej príjmovej polarizácie ako jednej z fundamentálnych príčin je vývoj miezd a plátov v USA. Základnú charakteristiku znázorňuje graf 1.2.

G r a f 1.2

Podiel miezd a plátov na HDP



Prameň: Foster a Magdoff (2009), s. 130.

⁸ Bol to napríklad časopis *Monthly Review* pod redakčným vedením H. Magdoffa a P. Sweezyho, kde sa tieto otázky široko diskutovali (Foster a Magdoff, 2009, s. 91).

Graf 1.2 ilustruje značne strmý pokles podielu miezd a plátov z takmer 52 % v roku 1960 na 45,5 % v roku 2005. Reálne mzdy zamestnancov súkromných firiem (okrem poľnohospodárstva) napriek mohutnému rastu produktivity a ziskov od roku 1972 keď dosiahli najvyššiu úroveň 8,99 USD do roku 2006 klesli na 8,24 USD.⁹ Extrémny nárast polarizácie vynikne, ak porovnáme príjmy 90 % dolného príjmového spektra s 0,01 % na jeho vrchole. Kým v období 1950 – 1970 na každý dolár prvej skupiny pripadalo 162 dolárov druhej skupiny, tak medzi rokmi 1990 – 2002 to už dosiahlo 18 000 dolárov (Foster a Magdoff, 2009, s. 130).

Tento vývoj sa zákonite premietal do relatívne sa znižujúceho odbytu a spôsoboval, že korporácie boli konfrontované s problémom obmedzeného odbytu ich produkcie. V dôsledku toho dochádzalo k dlhodobému poklesu využívania priemyselných kapacít. Výstižne to ilustruje graf 1.3. Vyplýva z neho, že od roku 1970 do roku 2005 sa využitie priemyselných kapacít znížilo z 85 % na takmer 78 %.

Obrovské prebytky kapitálu v priebehu uplynulých troch dekád nenachádzali uplatnenie v reálnej ekonomike, čo sa prejavilo v tom, že hoci podiel ziskov na HDP od roku 1985 do 2005 vzrástol z cca 5,5 % na vyše 8 %, tak podiel čistých súkromných investícií klesol zhruba zo 4 % na necelé 2 % (Foster a Magdoff, 2009, s. 133). Narastajúce problémy v procese čistej tvorby kapitálu vyvolali presmerovanie ziskov. Namiesto do kapacitotvorných investícií začali v rastúcej miere smerovať do finančného sektora, ktorého expanzia, rozširujúce sa spektrum produktov prevažne špekulatívneho zamerania malo poskytovať priestor na využitie kapitálu prebytočného z hľadiska reálnej ekonomiky. Tento fakt vyvoláva zdanlivý dojem, že finančné investície a finančné zisky akoby „vytesňovali“ reálne investície lukratívnejšími príležitosťami. V skutočnosti základná príčina spočíva v charaktere kapitálovej akumulácie, ktorá neposkytuje dostatok zhodnocovacích príležitostí, zadrháva sa a je sprevádzaná hromadením dlhov, ktoré sa stali mohutnou pákou podpory rastu. Spomalenie zadlžovania preto ohrozuje rast a udržanie rastu je v rastúcej miere závislé od zadlžovania, ktoré nadobudlo obrovské rozmery. Neodmysliteľnou súčasťou narastajúceho žitia na dlh je všadeprítomný agresívny marketing a reklama, ktoré vsugerujú konzumný životný štýl, stimulujúci umelé vytváranie dopytu, napríklad po nových a nových generáciách výrobkov, často s neúčelnou, „nadbytočnou užitočnosťou“.

G r a f 1.3
Využitie priemyselných kapacít v USA



Prameň: Foster a Magdoff, 2009, s. 132.

⁹ Ide o ekvivalent reálnej hodinovej mzdy z roku 1967 (Foster a Magdoff, 2009, s. 130).

Priestor pre bezprecedentný trend zadlžovania bol možný len v rámci extrémnej expanzie svetových finančných trhov, kde doterajšia podoba globalizácie prebieha najdynamickejšie a kde nebezpečne prekračuje hranice udržateľnosti rozvoja. Kombinácia deregulácie, liberalizácie, možností prekonávania obmedzení času a priestoru pomocou IKT a inovačnej diverzifikácie finančných produktov mimoriadne urýchlila extrémnu asymetrickú expanziu finančných trhov. V rokoch 1995 – 2005 vzrástol svetový HDP o 52 %, no kapitalizácia na burzách o takmer 400 %. Ak začiatkom 80. rokov sa ročný objem finančných operácií pohyboval v rozpätí 1 – 1,5 bilióna dolárov, dnes sa denne realizujú finančné operácie v objeme 1,5 – 2 bilióny dolárov. Analogicky pomer medzi ročným svetovým exportom a ročným obratom svetových finančných trhov sa zvýšil z pomeru 1 : 12 na viac než stonásobok. Zo 100 dolárov, ktoré v priebehu sekundy zmenia majiteľa, 98 nie je pokrytých výrobnou činnosťou a službami, ale ide o rôzne formy špekulatívnych virtuálnych finančných tokov. Globalizácia síce v istom zmysle prispela k efektívnejšej alokácii finančných zdrojov, zníženiu transakčných nákladov a komfortu operácií, no neúnosne zväčšila asymetriu a odtrhnutosť finančnej sféry od reálnej ekonomiky, spôsobila odbúranie jej kontrolných mechanizmov, rastúce riziká kríz a ich devastujúce dopady na reálnu ekonomiku.

T a b u ľ k a 1.1

HDP a domáci dlh podľa jednotlivých sektorov USA* (v biliónoch dolárov)

	Hrubý domáci produkt	Celkové zadĺženie	Domácnosti	Finančné firmy	Nefinančné podniky	Vláda (lokálna, štátna a federálna)
1970	1,0	1,5	0,5	0,1	0,5	0,4
1980	2,7	4,5	1,4	0,6	1,5	1,1
1990	5,8	13,5	3,6	2,6	3,7	3,5
2000	9,8	26,3	7,0	8,1	6,6	4,6
2007	13,8	47,7	13,8	16,0	10,6	7,3

*Federálna zložka miestneho, štátneho a federálneho zadĺženia zahrnuje iba záväzky verejnosti. Celkový federálny dlh v roku 2007 aj s dlhom federálnych agentúr dosahoval 51,5 biliónov dolárov.

Prameň: Foster a Magdoff (2009), s. 121.

Je evidentné, že tento charakter vývoja finančného sektora generujúceho podmienky čoraz neúnosnejšieho zadlžovania ako hlavného faktora v podstate fiktívneho rastu nemôže pokračovať donekonečna. Bolo len otázkou času, kedy sa tento mechanizmus rozsype. Je však až ohromujúce, do akých rozmerov pomocou neho narástlo fungovanie ekonomiky USA na dlh.

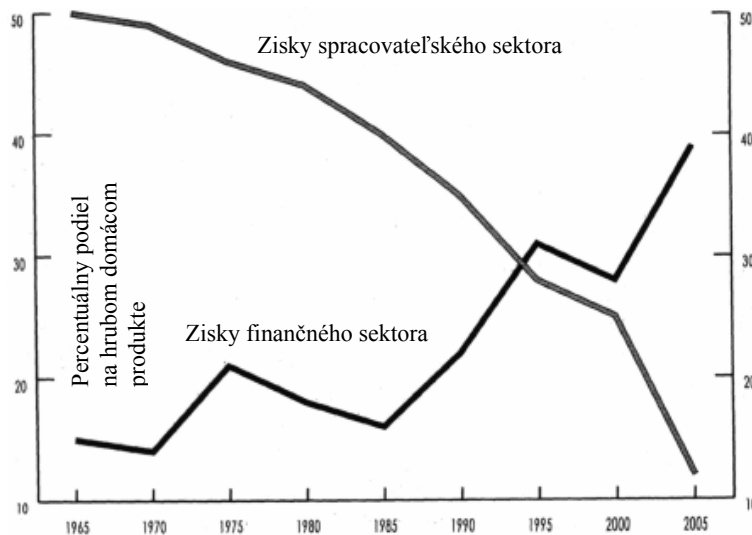
Z tabuľky 1.1 vyplýva, že v sledovanom období sa HDP USA zvýšil 13,8-krát, no celková zadĺženosť zhruba 32-krát a v roku 2007 dosiahla cca 3,5-násobok hrubého domáceho produktu. Od roku 1970 enormne vzrástla zadĺženosť vlády, nefinančných i finančných firiem, pričom zadĺženosť domácností sa vyšplhala na úroveň celého HDP. Markantná je zároveň zmena v štruktúre zadĺženosť. Ak v roku 1970 mali najvyšší podiel na zadĺženosť podniky reálnej ekonomiky a domácností, tak v roku 2007 už bol najväčším dlžníkom finančný sektor s viac ako 33 % podielom. Proces financionalizácie ako progresívny posun ťažiska od výroby k finančnictvu je charakteristický tým, že kľúčovým komplementárnym javom enormne rastúcej

zadlženosti je zásadná zmena vo vývoji ziskov v nefinančnom a finančnom sektore. Kumulatívny nárast celkového dlhového zaťaženia¹⁰ vo vzťahu k HDP sa z úrovne 151 % v roku 1959 zvýšil na astronomických 373 % HDP v roku 2007 (Foster a Magdoff, 2009, s. 123). Pre finančný sektor to bol mohutný stimul na jeho expanziu a zdroj obrovských ziskov. Finančný sektor sa premenil na akúsi obrovskú nadstavbu nad reálnou ekonomikou, ktorá začala fungovať od nej čoraz viac akoby nezávisle a odtrhnuto. Možno to dokumentovať na vývoji reálneho rastu HDP a enormnom raste ziskov vo finančnom sektore USA. Zatiaľ čo priemerný rast HDP v jednotlivých dekádach mal nasledovný klesajúci trend: 60. – 4,4 %; 70. – 3,3 %; 80. – 3,1 %; 90. – 3,1 % a 2000 – 2007 –2,6 % (Foster a Magdoff, 2009, s. 129), tak zisky finančných a nefinančných korporácií ešte v 70. rokoch rástli zhruba rovnakým tempom, no v priebehu 90. rokov nadobudol vývoj ziskov finančného sektora nezávislý, priam exponenciálny rast. V dôsledku toho sa diametrálne zmenil podiel zisku finančného a nefinančného sektora na HDP.

Z grafu 1.4 vidieť, že zatiaľ čo v roku 1965 pripadalo na zisky finančného sektora 15 %-ný a na zisky spracovateľského sektora 50 %-ný podiel na HDP, tak v priebehu 90. rokov sa situácia radikálne zmenila. V roku 2005 už zisky finančného sektora dosiahli takmer 40 %-ný podiel, zatiaľ čo podiel ziskov spracovateľského sektora klesol len na 12 % HDP. Zdanlivo paradoxne sa javí skutočnosť, že zisky sa presunuli do toho sektora ekonomiky v USA, ktorý je najviac zadlžený (porovnaj tab. 1.1). Odpoveď na vysvetlenie tohto „zázraku“ treba začať hľadať v tom, že korporácie pôsobiace v tomto sektore v nebvývanej miere využívali, resp. zneužívali pákový efekt, keď na jeden vlastný dolár často nabalili aj tridsať vypožičaných a všetko investovali. Bolo to možné preto, lebo banky požičiavali mnohonásobne viac, ako umožňovalo obozretné podnikanie.¹¹

G r a f 1.4

Vývoj podielu zisku spracovateľského a finančného sektora vyjadrený v % HDP



Poznámka: Na základe päťročných kľzavých priemerov ziskovosti.

Prameň: Foster a Magdoff (2009), s. 55.

¹⁰ Ide o dlhové zaťaženie firiem finančného a nefinančného sektora, domácností a vlády na miestnej, štátnej a federálnej úrovni.

¹¹ Posledný prieskum v USA odhalil 20 bánk, ktoré rozpožičiavali tridsaťkrát viac ako tvorili ich depozity (Vaško, 2009, s. 29).

Ak ešte v 70. rokoch ťažisko ekonomiky bolo vo výrobných kapacitách, ktoré vtedy pomerne skromne obsluhoval finančný sektor, tak v priebehu 80. rokov sa situácia už zásadne zmenila. Finančný sektor expandoval relatívne nezávisle od výrobných základne a nadobudol špecifickú kľúčovú úlohu poskytovať priestor na zhodnocovanie prebytočného kapitálu a jeho rozmnožovanie ako finančného kapitálu. Zaujímavé je, že proces financionalizácie sa neobmedzoval len na rastúci počet a podiel finančných korporácií, ale že aj veľké priemyselné korporácie a bohaté aglomerácie sa čoraz viac popri materiálnej výrobe začali venovať finančným transakciám, ktoré v stále väčšej miere určujú pravidlá riadenia finančných tokov nefinančných firiem (Krippner, 2005). Mohutným impulzom financionalizácie sa stala sila IKT. Ani nie tak tým, že umožnili efektívnejšiu realizáciu finančných transakcií, hoci samotný tento fakt má tiež zásadný význam. Podstatné bolo to, že prostredníctvom IKT sa dal dosiahnuť omnoho väčší objem finančných operácií a nebývalá inováčná rozmanitosť finančných produktov. Oboje predstavovalo živnú pôdu pre čoraz špekulatívnejší charakter fungovania finančného sektora. Faktorom, ktorý mimoriadne podnecoval proces financionalizácie, bola priam explozívna inovácia finančných nástrojov a techník obchodovania a financovania. Pod ich vplyvom nadobudli moderné financie nebývalú diverzifikovanosť a neprehľadnosť, v dôsledku čoho ich neboli už schopní chápať ani obyčajní bankári a tobôž regulátori.¹² Fungovanie finančných trhov sa zmenilo na nepoznanie a podľa Sörösa trpelo dvoma závažnými nedostatkami. Opieralo sa o predpoklad, že finančné trhy majú sklon k rovnováhe a že minulé skúsenosti je spoľahlivým navigátorom pre budúce udalosti, pričom sa ignoroval práve prevratný dopad finančných inovácií (Sörös, 2009, s. 106). V mene inovácií sa zavrhol regulácia a dohľad, otvoril sa široký priestor na zreťazovanie podvodného správania a enormný nárast finančných derivátov¹³ čo v konečnom dôsledku spôsobilo obrovské zamorenie finančného systému toxickými aktívami a bezprecedentnými stratami. Zo Schumpeterovej inovácie ako kreatívnej deštrukcie v prípade finančných inovácií bola výsledkom skôr deštruktívna kreácia (Klvačová, 2009, s. 13). Zdanlivo paradoxne pôsobí skutočnosť, že k akcelerácii procesov, ktoré vyústili do finančnej krízy, výrazne prispelo rozpracovanie čoraz sofistikovanejších metód minimalizácie rizík, ktoré však v skutočnosti riziká skôr zahmlievajú a zreťazene posúvajú na iných investorov. Pod vplyvom objavu nových tzv. revolučných metód riadenia rizík¹⁴ sa vytváral dojem, že rastom zadlženosti v kombinácii so špekuláciou nastala dlhodobou udržateľná štruktúrna zmena založená na finančných trhových inováciách. Greenspan o nej nadšene napísal: „Nielenže sa jednotlivé finančné inštitúcie stali menej zraniteľnými voči otrasom zo strany pôvodných rizikových faktorov, ale dokonca i finančný systém ako celok sa stal odolnejším.“¹⁵

Pravda, vysokosofistikované metódy eliminácie rizík vychádzajú z predpokladov, ktoré nepostihujú ich hlboké systémové príčiny. Nanajvýš dočasne rozšíria priestor, resp. čas, v ktorom sa závislosť podnikania od rastu finančného sektora ešte zachováva ako prostriedok virtuálneho rastu ekonomiky a ziskov. Čím dlhšie a nekritickejšie sa však aplikujú, tým šokujúcejšie

¹² Sám G. Sörös priznáva, že keď sa po niekoľkoročnej prestávke začiatkom 90. rokov vrátil k obchodovaniu na finančných trhoch, nedokázal sa v nich zorientovať (Sörös, 2008, s. 106).

¹³ Ich objem dosiahol 600 miliónov USD, čo predstavuje desaťnásobok svetového HDP (Vaško, 2009, s. 33). Podľa štatistiky Banky pre medzinárodné platby koncom roka 2007 predstavoval objem derivátov 596 miliónov USD a tzv. *credit-debtswap* (CDS) 53 miliónov USD.

¹⁴ Za ich rozpracovanie boli napríklad udelené aj ceny za ekonómiu na pamiatku A. Nobela H. M. Markowitzovi, W. F. Sharpemu a M. Millerovi.

¹⁵ Túto myšlienku A. Greenspena z roku 2004 citoval New York Times 9. októbra 2008.

sú dôsledky. Ukázkovým príkladom je tzv. Liov¹⁶ vzorec s oficiálnym názvom Gausova kópula funkcie, ktorý bol prijatý ako jednoznačný prielom vo finančnej matematike a ako nová finančná technológia, ktorá mala umožniť oveľa presnejšie a jednoduchšie modelovanie veľkých komplexných rizík.¹⁷ Pomerne nenáročnou matematikou navrhol modelovanie korelácie insolvenčnej rizikovej funkcie nie na základe historických dát, ale pomocou údajov o trhových cenách finančných derivátov na prenos rizika CDS (*credit default swaps*). Vychádzajúc z implicitného predpokladu, že finančné trhy všeobecne a trhy s CDS osobitne dokážu správne oceňovať riziko, Li elegantne zjednodušil neriešiteľné otázky. Namiesto vyhodnocovania množstva najrôznejších pôžičiek stačilo „premiešať“ ich kladné a záporné korelácie insolvenčnej rizikovej funkcie a vytvoriť konečný korelačný koeficient – jednoduché, no všemocné číslo, ktoré určí všetko. Touto metódou bolo možné takmer akékoľvek pôžičky zviazať do investične prítťažlivého poolu a premeniť ho na bezrizikový finančný produkt s hodnotením AAA. Účinok na finančné trhy bol ohromujúci, lebo Liov vzorec odkryl netušené možnosti vytvárania obrovského množstva úplne nových cenných papierov s bezrizikovým hodnotením.¹⁸ Prítťažlivosť tejto vidiny ovládla finančné trhy napriek tomu, že hroziace škody boli predvídateľné, že poprední odborníci na kvantitatívne financie Wilmott a Duffie varovali pred jeho použitím a že sám Li upozorňoval na úskalía svojho modelu.¹⁹ Hoci príčiny globálnej ekonomickej krízy odvodzujeme z hlbších systémových súvislostí, je zrejmé, že hromadná nekritická aplikácia Liovho modelu zohrala dôležitú úlohu v rámci spúšťacieho mechanizmu finančnej krízy.

Finančný sektor ako čoraz neprirodzenejšia virtuálna nadstavba sa nemôže rozširovať celkom odtrhnuto od reálnej produktívnej ekonomiky. Odrhnuté od tvorby hodnôt v reálnej ekonomike nadobúda hromadiaci sa finančný kapitál stále viac nominálny až fiktívny charakter. Vytvára sa totiž z predaja a nákupu papierových aktív, pričom sa iracionálne predpokladá, že ich cena bude, bez ohľadu na jej výkyvy, dlhodobo rásť. Preto nemôže ani odvrátiť nevyhnutné budúce finančné zúčtovanie kumulujúcich sa nesplatených záväzkov. Financializácia a ňou aktívne stimulovaný, umelo nafukovaný rast zákonite vyúsťuje do kolapsu špekulatívnych bublín. Ich praskanie nadobúda charakter procesu, ktorý sa opakuje na vyššej a riskantnejšej úrovni so stále ničivejšími dopadmi, ktoré sa však rozkladajú extrémne nerovnomerne. Zatiaľ čo veľké finančné korporácie sa dokážu pomerne dobre chrániť nielen množstvom rafinovaných investičných poisťok a metód, ako prenášať straty na subjekty, ktoré sa nachádzajú na nižších hierarchických úrovniach, ale navyše ich „z kaluže“ nezriedka ťahá aj vláda, tak väčšinu strát inkasujú drobní investori, zamestnanci, spotrebitelia a ekonomiky rozvojových krajín.

1.5. Bublina konkurencieschopnosti a inštitucionalizovaný morálny hazard

Jedným z významných dôsledkov globálnej krízy je aj prasknutie bubliny „najvyššej konkurencieschopnosti“ USA. Ekonomiku USA, ktorá má rozhodujúci podiel na vygenerovaní globálnej krízy, bola jej epicentrom a dlhodobo figurovala na čele rebríčkov konkurencieschopnosti,

¹⁶ David X. Li bol matematickou hviezdou, ktorého v roku 2007 Wall Street závatným platom prilákal, aby sa zaradil medzi analytikov, ktorí vytvárali, oceňovali a uskutočňovali arbitráže stále spletitejších investičných štruktúr.

¹⁷ Výstižnú charakteristiku Liovho modelu prezentuje F. Salmon (2009) v stati s priliehavým názvom *Vzorec, ktorý zničil Wall Street*. Odhaľuje nebezpečnosť jeho zjednodušujúcich predpokladov, ako aj ďalekosiahle dôsledky jeho slepého masového uplatnenia.

¹⁸ Ak koncom roka 2001 predstavovali pohľadávky za CDS 920 mld USD, tak do konca roku 2007 dosiahli astronomický objem 62 biliónov USD (Salmon, 2009, s. 7).

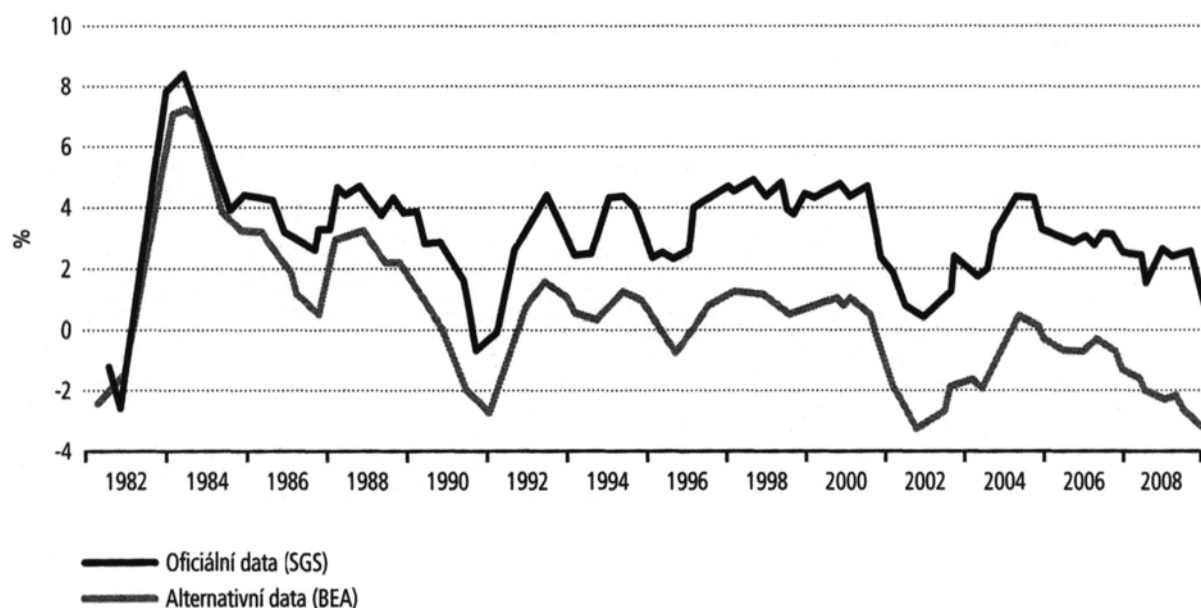
¹⁹ Na jeseň 2005 v denníku *The Wall Street Journal* pripustil: „Veľmi málo ľudí chápe podstatu môjho modelu,“ a neskôr dodal, že „najnebezpečnejšie je, keď ľudia veria všetkému, čo z neho vyjde“ (Salmon, 2009, s. 9).

musí štát zachraňovať, „nalievat“ do nej historicky bezprecedentné množstvo peňazí, aby prežila. Táto skutočnosť nanajvýš spochybňuje aj serióznosť renomovaných inštitúcií hodnotiacich konkurencieschopnosť a hodnovernosť ich hodnotení.²⁰

V poslednom období sa aj v samotných USA odtabuizovali viaceré závažné fakty o reálnom vývoji ekonomiky. V Správe o hospodárení USA, vypracovanej Ministerstvom financií,²¹ sa uvádza, že americká ekonomika, s výnimkou niekoľkých mesiacov, od roku 2007 zaznamenáva klesajúci HDP a podľa dát serveru shadowstats možno zistiť, že v podstate 20 rokov stagnuje a že úroveň nezamestnanosti v skutočnosti predstavuje 17,5 %.

G r a f 1.5

Rast HDP USA oficiálne uvádzaný a alternatívny (v %)



Prameň: Dvořák (2009); Klvačová (2009).

Z komparatívneho zovšeobecnenia rôznych foriem cieľeného skresľovania dát o vývoji reálnej ekonomiky možno dospieť k záveru, že investorom, podnikateľom, spotrebiteľom atď. majú vsugerovať nereálne optimistické očakávania, pod vplyvom ktorých sa má vytvárať umelý dopyt a nafukovať nereálny virtuálny rast. Vzhľadom na významnú úlohu, ktorú očakávania nadobudli najmä v posledných desaťročiach, a na mimoriadny vplyv ich zmien na fungovanie globalizovanej trhovej ekonomiky sa nebývalo zvýšil záujem najsilnejších, predovšetkým finančných korporácií na „žiaducom usmerňovaní“ vývoja očakávaní. Pritom zďaleka nejde len o cieľene manipulované pôsobenie na utváranie očakávaní vzťahujúcich sa na bezprostrednú sféru ich konkrétnej pôsobnosti, ale aj, a to je ešte závažnejšie, na utváranie širších národohospodárskych i globálne relevantných očakávaní prostredníctvom ich mohutného lobistického vplyvu, nezriedka hraničiaceho s vydieraním, tak na vlády, ako aj na kľúčové medzinárodné inštitúcie, ako MMF, SB, WTO a pod.²² Vzhľadom na rozsah, hlavných

²⁰ Výstižne to dokumentuje J. Malý (2009).

²¹ Pritom Výkaz o hospodárení USA bol vypracovaný podľa účtovných štandardov US GAAP (Dvořák, 2009).

²² Hoci MMF je zatiaľ jedinou inštitúciou vo svete, ktorá poskytuje finančné zdroje na financovanie krátkodobých nerovnováh platobnej bilancie (napr. Maďarsko, Ukrajina, Poľsko, Pobaltské krajiny, Island atď.), jej inštitucionálna štruktúra je prekonaná a vyžaduje úplnú reformu, tak ako aj Svetová banka.

aktérov a ďalekosiahle nepriaznivé dosahy na vývoj reálnej ekonomiky bude asi priliehavé nazvať tento proces „inštitucionalizácia morálneho hazardu“.

K najvýznamnejším konkrétnym prejavom inštitucionalizácie morálneho hazardu patria najmä:

- skresľovanie, resp. zatajovanie údajov o reálnom vývoji ekonomiky, raste HDP, nezamestnanosti, inflácie atď.;
- vládna podpora averzie proti regulovaniu a tolerovanie rôznych metód obchádzania dohľadu nad finančnými trhmi;
- laxný nedôsledný prístup k podvodnému správaniu audítorských a ratingových agentúr, najmä tých najväčších a najvplyvnejších;
- tolerovanie a podpora zneužívania „sofistikovaných, kvantitatívnych metód“ vyhodnocovania, presnejšie, zahmlievania rizík na finančných trhoch;
- formy protikrizových opatrení, ktoré fakticky odškodňujú, či dokonca odmeňujú hlavných aktérov krízy na úkor krízou postihnutých;
- tolerovanie podmienok umožňujúcich krajne nadhodnotené odmeňovanie manažérov finančných korporácií, ktoré nadobúda v čase krízy často nezakryté parazitický charakter;
- osobitne vypuklým prejavom inštitucionalizovaného morálneho hazardu je nielen tolerovanie, ale aj zjavná či skrytá podpora „daňových rajov“, paradoxne, štáty prostredníctvom nich umožňujú obrovské daňové úniky zdrojov príjmov svojich rozpočtov, ktoré im potom, prirodzene, chýbajú pri plnení ich funkcií, predovšetkým v sociálnej oblasti;
- v procese globalizácie zvlášť zosilnel lobistický vplyv, resp. priama účasť najsilnejších, predovšetkým finančných korporácií na formovanie charakteru a zameranie činnosti kľúčových medzinárodných inštitúcií, ako MMF, SB, WTO a pod. Tak, ako ich vplyv objektívne vzrástol, zároveň v poslednom období sa zintenzívňuje oprávnená kritika základných aspektov ich činnosti, počnúc ich zložením a zastúpením štátov v nich, spôsobu rozhodovania až po vážne výhrady voči zameraniu ich činnosti. Na jednej strane nedostatočné plnenie úloh, ktoré vyplývajú z civilizačne žiaduceho usmerňovania procesu globalizácie, a na druhej strane značne nevyvážené až diskriminačné vytváranie podmienok hospodárskych vzťahov medzi vyspelými a rozvojovými krajinami, nanucovanie podmienok tzv. Washingtonského konsenzu rozvojovým i transformujúcim sa krajinám a pod.

Zhrnújúco možno konštatovať, že priebeh a dôsledky globálnej krízy nielenže zásadne spochybnili umelo živené nereálne optimistické očakávania, ale zároveň vygenerovali hlbokú mnohorozmernú nedôveru, ktorá zjavne i skryto ochromuje hospodárske dianie. Uvedené i možné ďalšie podoby inštitucionalizácie morálneho hazardu výrazne negatívne deformujú globálne trhové prostredie, podstatne ovplyvnili kvalitatívne nový charakter súčasnej krízy, a to, či a ako sa budú, resp. nebudú riešiť, nesporne významne ovplyvní ďalší krízový, no najmä pokrízový vývoj.

1.6. Krízová a pokrízová adaptácia

V kontexte s načrtnutou genézou príčinných súvislostí súčasnej globálnej krízy je zrejmé, že na jej reálne prekonanie nemôžu stačiť rôzne „kozmetické“ úpravy fungovania globálnej ekonomiky, resp. globálneho finančného sektora. V proklamatívnej rovine to čiastočne zaznelo aj v kontexte londýnskeho summitu G 20. Cestou z krízy by malo byť „pretvorenie globalizácie“ na základe celosvetového súboru pravidiel pre finančné trhy, koordinovaným

nasadením zdrojov na oživenie ekonomiky, pomoci rozvojovým a transformujúcim sa krajinám a ohľaduplnejším prístupom k životnému prostrediu. Generálny tajomník OSN Ban Kimun a bývalý viceprezident USA Al Gore zdôrazňujú, že synchronizovaná globálna recesia vyžaduje globálnu odpoveď. Tá by sa mala koncentrovať na naštartovanie novej ekologickej globálnej ekonomiky, reformy svetového finančného systému a na komplex politik zamera- ných na prekonávanie chudoby (HN, 7. 4. 2009). Francúzska ministerka financií Christine Lagarde zdôraznila nevyhnutnosť redefinovať základné princípy finančného systému, globálne monitorovať všetky finančné trhy a všetkých aktérov na nich, podporiť spoluprácu všet- kých štátov v boji proti finančným rizikám pri sprísnení globálnych pravidiel a ich dodržiava- ní, zaviesť nové pravidlá auditu, zamedziť rozhadzovačné odmeňovanie finančných manažé- rov a vyjadriť solidaritu s rozvojovými krajinami (HN, 2. 4. 2009). Všetmožné snahy navo- dzovať optimistické očakávania vyhláseniami o „zelených výhonkoch“ oživenia, o do- siahnutí dna, o viere trhov, že svetová ekonomika a znížené výnosy korporácií a finančných firiem už ukazujú svetlo na konci tunela, vážne spochybnil profesor N. Roubini (HN, 5. 3. 2009). Argumentuje, že záporný rast americkej ekonomiky v tomto roku a rast v budúcom roku, ako aj rast čínskej ekonomiky budú horšie ako tzv. konsenzuálne predpovede. Straty bánk a finančných inštitúcií odhaduje na 3,6 bilióna dolárov pri pôžičkách a cenných papie- roch vydaných v USA a 1 bilión dolárov vo zvyšku sveta. Náznaky zlepšovania amerických a svetových akciových trhov považuje za dočasné. Opätovný tlak na znižovanie cien akcií a ďalších rizikových aktív považuje za nevyhnutný z troch dôvodov. Prvým budú horšie makro- ekonomické ukazovatele a tempo oživenia oproti očakávaniam. Takisto očakávaný obrat k lep- šiemu v oblasti výnosov a ziskov korporácií a finančných inštitúcií bude pomalší vzhľadom na slabý hospodársky rast, deflačné tlaky a pribúdajúcu platobnú neschopnosť firiem. Napokon, keď si investori uvedomia masívnosť strát bánk, a dokonca aj insolventnosť niektorých z nich, tak finančné šoky budú tiež horšie oproti očakávaniam. Firmy, ktoré vo veľkej miere investo- vali na dlh, najmä do hedžových fondov, budú v situácii, že majú predávať nelikvidné aktíva na nelikvidných trhoch. Roubini dospel preto k záveru, že globálna recesia bude trvať dlhšie a oživenie bude slabšie oproti tzv. konsenzuálnym očakávaniam (HN, 21. 4. 2009). Ešte kri- tickejšie stanovisko zaujíma J. E. Stiglitz. Záchrané programy bankového sektora nemôžu byť podľa neho úspešné, lebo sú skôr zamerané na pomoc Wall Straetu ako na vytvorenie životaschopného finančného systému. Program nie je dostatočný na rekapitalizáciu bankové- ho systému, je poznačený konfliktom záujmov a spôsob výkupu nelikvidných aktív neumožní stanovenie ich cien. Výsledkom bude obohatenie investorov na úkor daňových poplatníkov (SME, 20. 4. 2009). Na inom mieste Stiglitz priamo pomenúva FED ako významného aktéra, ktorý kombináciou vytvárania nadmernej likvidity a odkladaním regulácie významne prispel k finančnej kríze a teraz to chce naprávať zaplavovaním ekonomiky ďalšou likviditou. Po- važuje to za opatrenie, ktoré môže nanajvýš pribrzdiť zhoršovanie situácie, a zároveň spo- chybnuje schopnosť FED-u plynulo stiahnuť obeživo, keď sa ekonomika začne oživovať. Ako kľúčový faktor krízy považuje slabý globálny agregátny dopyt, ktorý významne „napomáhala“ nahrádzať americká rozhadzovačnosť, resp. neschopnosť žiť iba z vlastných zdrojov, a expandu- júci finančný sektor sústredený na lov na výnosy pomocou divokého pákového obchodovania. V súvislosti s protikrízovými opatreniami zdôrazňuje, že nepotrebujeme iba dočasné stimuly, ale potrebné sú dlhodobé riešenia smerované na reálne vytváranie globálneho dopytu. Ich zá- kladom by mal byť zásadný zvrat vo vývoji extrémnej príjmovej polarizácie k jej zmierňova- niu progresívnym zdanením a reálneho navŕšenia pomoci bohatých štátov chudobným na úro- veň 0,7 % HDP. Zároveň je potrebné orientovať rozsiahle investície, reagujúce na výzvy a nové

potreby vyplývajúce z globálneho otepľovania. Za dôležitú súčasť dlhodobého riešenia krízy Stiglitz považuje aj náhradu doterajšieho už prekonaného rezervného systému založeného na doláre novým globálnym rezervným systémom (Project Syndicate, HN, 17. – 19. 4. 2009).

Relatívne hlbší a komplexnejší ponor do diagnózy príčin finančnej krízy a podnetnú cieleňú terapiu predstavuje Larosierova správa.²³ Autori v nej poukazujú na to, ako finančné inovácie v podmienkach nadmernej likvidity a nízkych úrokových mier živili ilúziu, že mohutný ekonomický rast od polovice 90. rokov už bude trvalý. Klesajúca, až záporná miera úspor v USA spojená s úverovou expanziou a expandujúcou ponukou nových a nových investičných produktov, čoraz komplexnejších a so zvýšeným pákovým efektom sľubovali uspokojovať rastúci hlad po vyšších výnosoch. Extrémne zložito štruktúrované finančné produkty až do niekoľkých vrstiev kolaterizovaných dlhových obligácií nesmierne sťažovali správne hodnotenie rizika, zahmlievali vzťah medzi veriteľom a dlžníkom a odvádzali pozornosť od jeho reálnej schopnosti splácať dlh. Riadiace orgány ani vrcholoví manažéri finančných firiem často nerozumeli vysoko sofistikovaným finančným produktom, nevedomovali si ich skutočné riziká a systémy odmeňovania ich motivovali k podceňovaniu rizika, uprednostňovaním krátkodobej expanzie objemu rizikových transakcií pred dlhodobou ziskovosťou investícií. Podnikateľský model amerických investičných bánk a jeho expanzia sa vymkli kontrole a dohľadu. A došlo k fundamentálnemu zlyhaniu pri hodnotení rizík. Larosierova správa preto kladie osobitný dôraz na vytvorenie nového systému regulácie a dohľadu, ktorý umožní redukciu rizika a zlepšenie riadenia rizika, na zvýšenie transparentnosti a na obnovu dôvery, ktorá je nutnou podmienkou dobrého fungovania finančného systému. Navrhuje 22 kľúčových opatrení ozdravenia finančného systému. Predovšetkým je to sprísnenie pravidiel obozretného podnikania postupným zvyšovaním kapitálovej primeranosti bánk, tvrdšie normy riadenia likvidity, ako aj posilnenie pravidiel vnútornej kontroly a riadenia rizika. Zdôrazňuje primeranú reguláciu všetkých firiem, ktoré uskutočňujú finančné aktivity s potenciálne systémovým charakterom, a vo všetkých členských štátoch dostatočnú dohliadaciu moc nad finančnými inštitúciami pri dodržiavaní pravidiel vrátane účinných sankcií. Požaduje zásadnú zmenu modelu podnikania a spôsobu financovania úverových ratingových agentúr a zavedenie dohľadu nad nimi. Správa zdôrazňuje aj potrebu zjednodušenia a štandardizácie sekuritizovaných produktov – derivátov. Systémy odmeňovania odporúča orientovať na dlhodobú ziskovosť a výkonnosť. Na úrovni EÚ predpokladá vyvinúť harmonizovanejší súbor finančnej regulácie, dohliadacích právomocí a sankčných režimov, vybudovať systém včasného varovania, vytvoriť koherentný a funkčný regulačný rámec pre krízové riadenie a do roku 2012 sformovať integrovaný Európsky systém finančného dohľadu.

Dôsledné uplatňovanie odporúčaní Larosierovej správy by nepochybne významne prispelo k ozdraveniu svetového finančného systému a jeho funkcií vo vzťahu k reálnej ekonomike, čo by však zároveň zákonite zužovalo a obmedzovalo priestor rozpínajúcej sa financilizácii a narazilo by na odpor jej hlavných aktérov. Vzhľadom na ich reálny vplyv možno predpokladať, že odporúčania Larosierovej správy sa do života dostanú v silne oklieštenej podobe.²⁴

Z doterajšieho charakteru protikrízových opatrení a ich globálneho smerovania vyplýva, že nebudú zásadnejšie pôsobiť na zmiernenie extrémnej polarizácie príjmov a bohatstva. Skôr naopak, ukazuje sa, že kríza najviac postihne najchudobnejšie vrstvy a krajiny, teda tých,

²³ J. M. Baroso poveril jej vypracovaním skupinu odborníkov pod vedením Jacqua de Larosièra. Správa vyšla 25. 2. 2009 v Bruseli.

²⁴ Svedčí o tom fakt, že na úrovni G 20 sa nepodarilo dosiahnuť konsenzus v oblasti regulácie finančných trhov, najmä derivátov a celá táto agenda má byť predmetom rokovania až v roku 2012.

ktorí by mohli vytvárať väčší reálny dopyt a tým prispievať k zmysluplnému oživovaniu ekonomiky. Výzvy po vytvorení novej globálnej architektúry finančného sektora a jeho účinnej regulácii sa v praxi realizujú tak „ústretovo“ voči globálnym finančným kruhom, aby v zásade nenarušili zvrátenú logiku financionalizácie ako kľúčového faktora stimulujúceho vytváranie náhradného, presnejšie, fiktívneho, rastúcim zadlžovaním živého dopytu neúprosne smerujúceho ku kolapsu špekulatívnych bublín. Nie náhodou sa už objavujú opodstatnené obavy, že v dohľadnej budúcnosti je veľmi pravdepodobné vytvorenie bubliny štátnych dlhopisov, emitovaných v obrovských objemoch, ktorých splatnosť je založená na nanajvýš vratkom predpoklade dlhodobého rastu ekonomiky.²⁵

Ešte žalostnejší obraz poskytujú prístupy k životnému prostrediu. Kodanský summit zaznamenal z pohľadu G 77 (130 rozvojových krajín) „najhorší posun v rokovaníach o klimatických zmenách v histórii“. Dvojtyždňové rokovania nedali odpoveď na otázku bezpečnej úrovne otepľovania, ale hlavne na to, kto a v akom asymetrickom pomere by sa mal podieľať na jej zdrojovom zabezpečovaní. Nad globálnym záujmom ľudstva zase zvíťazil egoizmus. Namiesto konkrétnych právnych záväzkov vznikla len politická deklarácia, ktorú zo 192 krajín podpísalo len 27 a ostatné ju „zobrali do úvahy“. Zásadnejší prístup sa odkladá na rok 2010 do Mexika. Pritom, podľa prognóz, má už od roku 2015 prudko narastať každoročná cena odložených opatrení nielen v podobe materiálnych škôd, ale aj na ľudských životoch, a v roku 2020 treba očakávať prvých klimatických utečencov, zničené ostrovné štáty i ekosystémy, ktoré zasiahne odlesňovanie.

Miera reálnej účinnosti protikrizových opatrení zrejme zatiaľ neumožňuje odstrániť základné príčiny globálnej krízy, ale len dočasne „zmäkčí“ jej dôsledky za cenu predĺžovania stagnácie. Prekonávanie globálnej krízy v zmysle skutočného odstraňovania jej príčin bude zrejme dlhodobější proces, v ktorom sa budú postupne formovať nevyhnutné predpoklady. Ukazuje sa, že kľúčový význam budú pravdepodobne zohrávať najmä také procesy, ako vytváranie novej globálnej ekonomickej geografie, v ktorej sa geograficky koncentrovaná ekonomická moc jedného centra transformuje na vytvorenie mnohých centier vzájomne pôsobiacich a spoluutvárajúcich fungovanie globálnej ekonomiky. Očakáva sa výrazné posilnenie pozície krajín BRIC, ktoré okolo roku 2040 objemom HDP dobehnú štáty G 7 (Global Trends, 2025: A Transformed World, 2008). Do roku 2025 pravdepodobne zaujmú medzi 15 najväčšími spotrebiteľskými tržmi nasledovné miesta: Čína na 1., India na 3., Rusko na 4. a Brazília na 8. mieste (The Rise of the Multi Polar World, 2007, s. 11). Pritom nejde len o kvantitu rozvoja. Čína sa už v roku 2006 podieľala 13 % na svetových výdavkoch na výskum a vývoj a ročne ich zvyšuje o 17 %, predbehla Japonsko a je na 2. mieste za USA (Financial Times, 3. 12. 2006). India sa stala centrom *outsourcingu* sofistikovaných IKT z mnohých západných firiem. Tento posun od unipolarity k multipolarite sa začal evidentne prejavovať už v doterajšom priebehu globálnej krízy. Rastúci význam nadobúdajú také symptómy, ako zábery krajín ASEAN-u vytvoriť do roku 2020 jednotný trh tovarov, služieb a kapitálu s perspektívou jednotnej meny, ako aj Čínou podporované snahy o vytvorenie Panázijskej zóny voľného obchodu.²⁶

²⁵ Odborníci, ktorých oslovil nemecký server Welt Online, reagovali na stanoviská o konci krízy varovaním, že naopak hrozí nová bublina. Vidia ju na trhu štátnych dlhopisov, na ktoré sa sústreďuje tak záujem investorov, ako aj špekulantov. Trh štátnych dlhopisov sa stal jedným z najväčších trhov vôbec, väčšina štátov chce nimi financovať veľké výdavkové balíky, no podľa expertov trhy nie sú schopné také objemy zvládnuť. Upozorňujú na rastúce riziko bubliny štátnych dlhopisov, ktorej prasknutie by mohlo mať vážnejšie dôsledky ako pri predchádzajúcich bublinách (Moderní řízení, 2009, s. 5).

²⁶ Patríli by do nej okrem krajín ASEAN-u aj Čína, India, Japonsko, Južná Kórea, Austrália a Nový Zéland, čo predstavuje trh s 2 miliardami obyvateľov.

Pozornosť si zasluhujú aj kroky štátov Perzského zálivu smerujúce k vytvoreniu menovej únie.²⁷ Tieto procesy naznačujú smerovanie k postupnému formovaniu regionálnych menových oblastí ako cesty prekonávania nestability výmenných kurzov voľne zameniteľných mien a ako predpoklad na vytvorenie jednotnej svetovej rezervnej meny. Medzinárodnú pozíciu Číny nepriamo pomáha vylepšovať „pekinský konsenzus“ ako určitá reakcia na „washingtonský konsenzus“. Svojím rozvojovým modelom dokazuje, že výrazný ekonomický rast je možné úspešne dosahovať kombináciou štátnej kontroly a regulácie ekonomiky s čiastočnou liberalizáciou a bez podliehania diktátu MMF a Svetovej banky (Leonard, 2007). Formuje sa nová globálna konštelácia centier rozvoja a ekonomickej moci. Tým sa vytvárajú podmienky na nahradenie jednosmerného transferu vzájomným transferom kapitálu, moderných technológií, znalostí atď. ako základu, na ktorom sú reálnejšie a vyváženejšie podmienky vzájomne akceptovateľného, resp. akceptovateľnejšieho politického, ekonomického, environmentálneho a bezpečnostného vývoja.

Kvantitatívne i kvalitatívne zmeny v štruktúre centier svetovej ekonomiky vytvárajú aj pre EÚ nové náročnejšie požiadavky na adaptačné procesy, ktoré by jej mali umožniť obhájiť globálnu pozíciu a konkurencieschopnosť. Smerovanie štruktúrnej adaptácie EÚ ako ekonomického komplexu na výzvy globálnej krízy bude vyžadovať zásadnú modernizáciu ekonomického a sociálneho modelu jej fungovania. Jej jadrom by mal byť dôsledný ťah na proinovačne orientovanú harmonizáciu podnikateľského prostredia. To znamená dôsledne sa usilovať o prekonanie nepriaznivého trendu globálnej konkurencieschopnosti v šírke, hĺbke a rytme inovačných procesov, najmä v *high-tech* produkcii a službách, o rýchlu reakciu na dynamické zmeny podmienok vo svetovej ekonomike a o kultivovanie atraktívnosti EÚ ako cieľového regiónu pre priame zahraničné investície (PZI), hľadajúce miesto pre výskumne náročnú výrobu, ako aj pre samotné výskumné aktivity. V kontexte bázičných príčin globálnej krízy sa do centra pozornosti súťaže medzi centrami svetovej ekonomiky bude dostávať aj problematika sociálneho štátu a životného prostredia. Svedčí o tom aj rozpočtová stratégia amerického prezidenta Obamu, v ktorej sa popri zvyšovaní štátnych výdavkov predpokladá aj významná zmena v pomere výdavkov na sociálne funkcie (sociálna politika, vzdelávanie, zdravotníctvo) k výdavkom na obranu a vnútornú bezpečnosť. Ak za Bushovej administratívy bol tento pomer len 3 : 1, tak Obama deklaruje jeho zmenu na 7 : 1 (Balabán, 2009, s. 8). Je to zrejme podmienené snahou nielen zlepšiť pozíciu USA v medzinárodnom porovnaní, ale najmä potrebou riešiť neúnosne rastúcu sociálnu nerovnosť, katastrofálny stav zdravotníctva, ktoré je pre milióny nedostupné, ale aj nevyhovujúce verejné služby a rastúce zadlženie.

Európska únia má v tejto oblasti významnú komparatívnu výhodu. Uvedený pomer v EÚ predstavuje 10 : 1 v prospech sociálnych funkcií a navyše EÚ je aj lídrom v poskytovaní pomoci rozvojovým krajinám, na ktorej sa podieľa viac ako 50 % (Balabán, tamtiež). Aj v takej kľúčovej otázke budúcnosti ako je boj proti deštrukcii životného prostredia a vytváranie „postkjótskeho“ systému hrá EÚ dôležitú priekopnícku úlohu a predstih, ktorý má oproti iným globálnym centram, predstavuje aj perspektívnu komparatívnu výhodu. Naopak, aj napriek prijatiu Lisabonskej zmluvy, zložito postupujúce formovanie EÚ ako plnohodnotnej globálnej mocnosti ju stavia do relatívne nevýhodnejšej pozície k ostatným globálnym mocenským centram. Rastúca globálna vzájomná závislosť bude popri konkurencii medzi centrami svetovej ekonomiky zároveň stupňovať potrebu a nevyhnutnosť vzájomnej kooperácie a súčinnosti ako predpokladu utvárania nového, významu 21. storočia adekvátnejšieho globálneho vládnutia.

²⁷ Štyri ropné štáty – Saudská Arábia, Bahrain, Kuvajt a Kafar už podpísali pakt o spoločnej mene.

Až nevyhnutné skvalitňovanie globálneho vládnutia umožní postupne odbúravať extrémnu polarizáciu bohatstva, dať globalizácii „ľudskú tvár“, reálne presadzovať zodpovedný prístup k využívaniu prírodných zdrojov a včas sa adaptovať na nezvratné klimatické zmeny.

Ak vezmeme do úvahy partikulárne záujmy kľúčových aktérov globálnej krízy a ich mocenské pozície, je zrejmé, že presadzovanie načrtnutého trendu formovania globálneho vládnutia bude narážať na značný odpor, obštrukcie a nemožno vylúčiť ani scenár, v ktorom, namiesto symbiózy konkurencie a kooperácie môžu nastúpiť ostré konfrontácie a nebezpečne konflikty vrátane ozbrojených. V takom prípade by sa nielenže neriešili príčiny súčasnej globálnej krízy, ale naopak, tá by mohla vyústiť do apokalyptického ohrozenia civilizácie. Reálne možno očakávať scenár, v ktorom sa príčiny globálnej krízy síce do istej miery začnú riešiť, no bude to riešenie polovičaté, obmedzené len na niektoré parciálne problémy atď., skrátka tak, aby sa čo najviac, hoci v modifikovanej podobe, udržali rozhodujúce mocenské pozície a vplyv tých kruhov a aktérov, ktoré sa najviac aktívne podieľali na deformácii ekonomických procesov a mechanizmov vedúcich ku globálnej kríze. Prekonávanie krízy bude s veľkou pravdepodobnosťou značne konfliktné, zložité a preto aj zdĺhavé. Popri pozitívnych posunoch bude dochádzať k „nafukovaniu a praskaniu“ nových či staronových bublín. Nedôsledné a globálne nejednotné odstraňovanie deformácií finančnej sféry neumožní na žiaducej úrovni obnoviť dôveru, čo bude výrazne limitovať dostupnosť zdrojov pre reálnu ekonomiku a tým vážne podväzovať jej nevyhnutnú pokrízovú inovačnú reštrukturalizáciu a rast. Tieto súvislosti v kombinácii s veľmi pravdepodobnými priet'ahmi a obštrukciami pri odstraňovaní deformovaných podmienok spôsobujúcich extrémnu polarizáciu príjmov v medzinárodnom i národnom meradle bude značne limitovať utváranie dopytu pre reálnu ekonomiku. Pravda, v podmienkach formujúcej sa novej globálnej ekonomickej architektúry môže byť v jej jednotlivých článkoch konkrétny vývoj značne odlišný v závislosti od stavu finančnej sféry (zadlženosť, stupeň toxickej nákazy, rezervy a pod.) a od rýchlosti a účinnosti protikrízovej a pokrízovej adaptácie. Charakter tejto adaptácie bude výrazne ovplyvňovať zintenzívňujúce sa súperenie nielen o ropu, plyn, vodu a obývatel'né územie, ale v čoraz väčšej miere aj o intelektuálny kapitál. Vysoko kvalifikovaní odborníci schopní inovatívneho systému pôsobiaci vo vede, výskume a výrobnom procese sa budú stávať stále rozhodujúcejšou komparatívnou výhodou z hľadiska konkurencieschopnosti.

Analýzy hlavných príčin, ktoré vyústili do globálnej krízy, ukazujú, že na vyostrení civilizačných rozporov až na kritickú mieru sa výrazne podieľal aj vývoj a fungovanie medzinárodného politického systému. Jeho konkrétne premeny v nasledujúcej dekáde budú tiež zásadne ovplyvňovať charakter krízovej a pokrízovej adaptácie tak v globálnych súradniciach, ako aj v rámci jednotlivých štátov. V tomto zmysle predstavujú premeny medzinárodného politického systému pre Stratégiu mimoriadne dôležitý determinant vonkajšieho prostredia.

1.7. Premeny svetového politického systému

Spracovanie Stratégie predpokladá nielen stanovenie pravdepodobnosti jednotlivých scenárov vývoja politického systému, ale aj výber scenára, ktorý je najvýhodnejší pre Slovensko a jeho spojencov, a rovnako výber nástrojov, ktoré prispievajú k naplneniu takto zvoleného scenára. Od spracovania Vízie do roku 2030 sa ukázala nutnosť rozšíriť počet scenárov vývoja na štyri varianty a zapracovať zmeny pravdepodobnosti naplnenia jednotlivých scenárov vzhľadom na rýchlejšie zmeny v štruktúre svetového politického systému.²⁸

Scenár č. 1: Upevňovanie hegemonného postavenia Spojených štátov amerických

Definícia takehoto smerovania predpokladá, že výnimočné postavenie USA vo svetovom politickom systéme, ktoré sa sformovalo po víťazstve USA v studenej vojne, sa nielen zachová, ale aj posilní. To umožní unilaterálne – jednostranné, od medzinárodných organizácii, spojencov a práva nezávislé – aktivity Spojených štátov, a to vrátane využívania nástrojov preventívnej vojny ešte predtým, než sa objavia skutočné hrozby. Úspešné naplnenie tohto scenára si vyžaduje nielen vytváranie vojenskej, predovšetkým nukleárnej nadradenosti Spojených štátov nad ostatnými štátmi, ale aj udržanie štatútu USA ako základného ekonomického motora či inovačného ohniska sveta a zachovanie úlohy USA ako vierohodného zdroja ideového či ideologického zdôvodnenia oprávnenosti spomenutého usporiadania svetového politického systému.

Jadrom tohto scenára je vznik úplnej vojenskej nadradenosti USA vrátane výstavby a zdokonaľovania programu Národnej protiraketovej obrany USA. Zároveň by to znamenalo udržať výdavky na zbrojenie v Spojených štátoch na približne rovnakej úrovni a pokračovať v rozmiestňovaní konvenčných vojenských síl do oblastí potenciálnej či faktickej konfrontácie, predovšetkým v oblasti pásu okolo euroázijského kontinentu – Rimlandu. Absolútnu vojenskú silu musí sprevádzať aj jej prestíž, ktorá by nemala byť spochybnená prípadným neúspechom takých akcií, ako je intervencia v Iraku.

V posledných rokoch vlády prezidenta Georga Busha ml. ale došlo k oslabeniu mocenského postavenia USA a súbežnému rastu moci štátov BRIC – Brazílie, Ruska, Indie a Číny. Sústreďenie sa na silové zložky moci a neefektívne využitie vojenskej sily otvorilo priestor na to, aby štáty BRIC účinnejšie využívali svoju tzv. mäkkú moc. Upevnenie postavenia USA ako hegemóna by teda znamenalo výraznú revíziu politiky Washingtonu a konflikt s novými mocenskými centrami. Nie je pravdepodobné, že takýto konflikt by viedol k väčšej stabilizácii svetového politického systému, na ktorej má Slovensko záujem.

Scenár č. 2: Vytváranie efektívneho multilateralizmu²⁹

Definícia tohto smerovania predpokladá, že zásadné rozhodnutia vo svetovej politike sa budú vykonávať po dohode mocností. Takáto dohoda si bude vyžadovať nachádzanie spoločných záujmov mocností, napríklad pri riešení globálnej ekonomickej krízy, a ich ochotu ku kompromisom. Vyžaduje rast významu tak medzinárodného práva, ako aj modernizovaných medzinárodných organizácií, ktoré sa usilujú regulovať globálny rozvoj. A to buď formálne uznaných, teda OSN, MMF, Svetová banka, WTO atď., alebo viac neformálnych, ako je napríklad G 7 alebo G 8, ktorých význam klesá, či novo sa formujúcej G 20. To ale vyžaduje, aby sa Západ zbavil rezíduí koloniálneho a paternalistického postoja k Východu a Juhu.

Medzi najvýznamnejšie stimuly, ktoré by mohli viesť k vytváraniu svetového politického systému založeného na efektívnom multilateralizme, patria globálne problémy, ako sú súčasná ekonomická kríza, oslabenie moci USA ako hegemóna svetového politického systému, klimatické zmeny, ekologické hrozby či nové pandémie, ale i katastrofické akty medzinárodného terorizmu. Týmto smerom môže pôsobiť rast vzájomnej hospodárskej závislosti, hrozba vyčerpania niektorých zdrojov ekonomického rozvoja či ohrozenie zachovania ľudského rodu,

²⁸ USA *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington: US Government Printing Office, November 2008. Na posun k multipolárnej podobe sveta upozornila i štúdia spravodajských služieb USA *Globálne trendy do roku 2025* z novembra minulého roka

²⁹ Názov *efektívny multilateralizmus* pochádza zo stratégie Európskej únie *Bezpečná Európa v lepšom svete*, ktorá bola schválená Európskou radou v decembri 2003.

napríklad obmedzenie zásob fosílnych palív, nedostatok pitnej vody a pod. Faktory tohto typu môžu ale pôsobiť aj opačným smerom, – posilňovať nedôveru a vyostrovat' konfrontácie. Efektívny multilateralizmus si vyžaduje výraznejšiu kooperáciu mocností a rast ich vzájomnej dôvery. Iba pri naplnení tohto scenára je možné jadrové odzbrojenie, o ktorom hovoril americký prezident Barack Obama v apríli 2009 v Prahe.

Tento scenár sa javí ako najmenej konfrontačný, čo by malo vyhovovať podmienkam rozvoja Slovenska do roku 2015. Avšak nie je v silách Slovenska jeho nástup presadiť, či jeho príchod urýchliť. Navyše sa zdá, že dosiahnutie efektívneho multilateralizmu, o ktorom ako o ideáli hovorí i stratégia Európskej únie, je pravdepodobné iba ako dôsledok krízy, keď počas nej mocnosti pochopia neefektívnosť unilaterálneho prístupu. Niektoré analýzy vzniknuté v administratíve USA v poslednom roku naznačujú, že tento vývoj je veľmi pravdepodobný. Na druhej strane by vytváranie alternatívnych systémov riadenia globalizačných procesov či krízy – napríklad BRIC verzus MMF a Svetová banka, alebo NATO verzus Šanghajská organizácia spolupráce – urobilo z narastajúceho pluralizmu chaotický multilateralizmus.

Scenár č. 3: Prehlbovanie konfrontácie a chaosu

Definícia smerovania predpokladá, že úsilie ovládnuť konfrontačné prvky súčasného usporiadania svetového politického systému zlyhá, keďže sa nepodarí ovládnuť nástroje usmerňovania globalizácie vrátane riešenia globálnych problémov. Narastanie entropie vo svetovom politickom systéme by bolo spojené s rozpadom štátov, masovou migráciou, šírením zbraní hromadného ničenia a posilňovaním medzinárodného terorizmu. To je možné predovšetkým v prípade zlyhania úsilia o zavedenie efektívneho multilateralizmu pri riadení hlavných globálnych procesov či pri úsilí o upevňovanie hegemonie USA bez ohľadu na reálne možnosti tohto štátu. Rovnako snaha USA unilaterálne odstraňovať disfunkčné elementy vo svetovom politickom systéme môže systém destabilizovať. Teda aj v prípade trvalého úsilia USA udržať si dominantné postavenie, keď akcie ako vojna v Iraku, podlomia moc a vierohodnosť Washingtonu. Precenenie vlastnej sily potom povedie k posilňovaniu prvkov chaosu – ako je to napríklad v súvislosti s pôsobením USA a NATO v Afganistane, ktoré tento štát zmenilo na najväčšieho vývozcu ópia na svete a destabilizuje Pakistan, ktorý vlastní jadrové zbrane.

Posilnenie tendencií ku konfrontácii a chaosu by mohlo byť dôsledkom zlého zvládnutia súčasnej globálnej hospodárskej krízy. Rizikovým faktorom sa stále viac stáva snaha niektorých politikov a teoretikov vnímať v zásade fyzikálne problémy vývoja – napríklad potenciálny nedostatok zdrojov energie či vody – ako geopolitický problém. Teda ako otázku priamej globálnej konfrontácie, a nie kooperácie. Takýmto smerom môže viesť aj snaha vnútiť vlastné predstavy o liberálnej demokracii napríklad v moslimskom svete či snaha kontrolovať zahraničnú politiku partnerov. Špecifickým faktorom je vplyv niektorých záujmových skupín – etnických skupín, vojenskopriemyselného komplexu atď. – na zahraničnú politiku veľmocí. Táto vývojová trajektória je krajne nevýhodná pre malé štáty, teda i pre Slovensko.

Scenár č. 4: Vytváranie paralelných svetov

Tento vývoj predpokladá vznik „neefektívneho multilateralizmu“, teda pluralitného sveta s malou kooperáciou a dôverou. Vznik paralelných svetov sa stane pravdepodobnejší, ak si Západ neuvedomí rastúcu moc nových ekonomických centier Východu a Juhu, ako aj ich oprávnenú požiadavku podieľať sa na riadení globálnych procesov. Ak nedôjde k reforme takých organizácií, ako je MMF, ak sa nenájde svetová mena, ktorá nebude závislá len od improvizácií FED-u, začnú nové mocnosti Východu a Juhu hľadať vlastnú cestu.

Tomuto scenáru zodpovedá posilňovanie väzieb medzi štátmi BRIC, teda Brazílie, Ruska, Indie a Číny. Obdobne napríklad ďalšia expanzia NATO na východ bude prehlbovať integráciu Šanghajskej organizácie spolupráce. Zároveň hrozí, že Západ sa bude uzatvárať pred rastúcou konkurenciou z nových ekonomických centier, pretože liberálne modely slobodného svetového trhu sa preň stanú nevýhodné. Tento scenár, ktorého pravdepodobnostná hodnota narastá, je pre Slovensko málo výhodný – ľahko by sa mohlo ocitnúť mimo hlavného prúdu diania.

Najvýznamnejším faktorom formovania stratégie bude predpokladaný posun v doktrínálnom myslení vládnucej elity v USA. Program Demokratickej strany, ktorá zvíťazila v roku 2008 vo voľbách v USA, naznačuje, aké posuny ku kooperatívne postupu vzhľadom na formovanie multipolárneho sveta možno v politike Washingtonu očakávať.³⁰ Keďže Spojené štáty tvoria svojim mocenským potenciálom jadro svetového politického systému, zmena spôsobu rozhodovania a správania vo Washingtone predznamenáva rámec vývoja celého systému.³¹

V zásade možno vychádzať z tézy, že pre Slovensko je najmenej výhodný tretí scenár Prehlbovanie konfrontácie a chaosu, prípadne jeho dlhodobé trvanie; ako najvýhodnejší sa zas ukazuje druhý scenár Vytváranie efektívneho multilateralizmu.

Postavenie Slovenska ako malého štátu vytvára situáciu, v ktorej je nutné rozlíšiť možnosti aktívneho podielu na presadzovaní najvýhodnejšieho scenára, hľadanie spojencov, alebo tvorivé prispôsobovanie sa realite.

1.8. Strategické smerovanie transformácie Európskej únie

O tom aký scenár premien svetového politického systému sa prakticky presadí, sa bude rozhodovať v novej konštelácii centier svetovej ekonomiky. V súperení medzi nimi sa bude utvárať konkrétna podoba krízovej a pokrízovej adaptácie, ako aj to, do akej miery bude mať charakter skutočného ozdravného procesu. V tom spočíva aj mimoriadne závažná výzva pre EÚ, aby prehĺbením a sfunkčnením integračného procesu obhájila svoju pozíciu a vplyv ako jedného z rozhodujúcich centier svetovej ekonomiky. Kríza názorne ukázala, že v globalizovanom veku už v Európe nemôže byť akčnou politickou jednotkou jednotlivý národ, ale ich regionálne integrované spoločenstvo. V podmienkach globálnych rizík nie sú izolované štáty ani funkčné, ani zvrchované, a reálne môžu čeliť rizikám a ohrozeniam len združenou suverenitou EÚ.³² K dôslednejšiemu uvedomeniu si tejto skutočnosti ako katalyzátor prispela globálna kríza. Európska únia prijala Lisabonskú zmluvu (EÚ, 2007), čím sa vytvorili inštitucionálne predpoklady na rýchlejšie, efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie, ktoré je zase nevyhnutné pre kvalitnú tvorbu a realizáciu Stratégie EÚ do roku 2020 (EC, 2009). Stratégia do stredobodu stavia európskeho občana a jeho legitímne záujmy. So zreteľom na to načrtáva tri prioritné línie:

- vytvárať hodnoty prostredníctvom rastu založeného predovšetkým na znalostiach podmienených vzdelávaním, výskumom, inováciami a kreativitou;
- reagovať na vysokú úroveň nezamestnanosti zosilnenou tvorbou nových pracovných miest, spojenou s nadobúdaním nových zručností a v rámci systému *flexicurity* riešiť udržateľnú zamestnanosť;

³⁰ *Stratégia rozvoja* v tomto ohľade môže nadviazať na knihu O Krejčího (2009).

³¹ Pozri napríklad práce Krejčí (2007) a Šmihula (2005).

³² Tento výstižný pojem uviedol nemecký sociológ U. Beck v eseji *Bože, aká úžasná šanca*. Die Zeit, 14. 4. 2009.

- kreovať konkurencieschopnú, prepojenú a zelenšiu ekonomiku, ktorá bude reagovať na relatívne vysoké ceny energie a znižovať tlak na materiálne zdroje ich efektívnym využívaním.

Akcentuje sa potreba komplexnej reformy finančného sektora, posilnenie makroekonomickej koordinácie na úrovni EÚ a rozvíjanie globálnej konkurencieschopnosti sociálno-trhovej, znalostnej a enviromentálne orientovanej ekonomiky.

Adaptácia Slovenska na tlaky globalizácie a dôsledky globálnej krízy je podstatne ovplyvňovaná členstvom v EÚ a rámci nej aj eurozóny. To posilňuje i limituje naše možnosti účinnej adaptácie, čo podmieňuje eminentný záujem SR na hlbokú dynamizujúcu transformáciu EÚ, najmä v ekonomickej a politickej oblasti, ktorá bude zodpovedať nárokom konkurencieschopnosti medzi centrami svetovej ekonomiky. Slovenská republika ako členský štát zároveň preberá na seba aj spoluzodpovednosť, ktorú musí preukázať kvalitnou, integračne účinnou adaptáciou našej ekonomiky. Funkčné prehlbovanie integrácie a politiky súdržnosti EÚ sa musí premietiť dovnútra našej spoločnosti ako posolstvo pre vnútornú hospodársku a sociálnu politiku.

1.9. Strategické priority a výzvy vonkajšieho prostredia pre konkurencieschopnosť Slovenska

Z charakteru globálnej krízy, jej doterajšieho priebehu a pravdepodobného smerovania prekonávania, resp. zmiernovania jej hlavných príčin možno pre stratégiu Slovenska, ktoré je mimoriadne závislé od turbulentného globálneho prostredia, identifikovať nasledovné existenčne dôležité oblasti, vyžadujú či si prioritnú pozornosť z hľadiska konkurencieschopnosti:

- redefinícia a reštrukturalizácia funkcií štátu,
- rozvoj a kultivácia intelektuálneho kapitálu,
- inovačná reštrukturalizácia ekonomiky,
- ochrana a komplexné hospodárenie s vodnými zdrojmi,
- zabezpečovanie dostupnosti finančných zdrojov na investície i prevádzku.

Prekonanie nedoriešených problémov a deformácií transformačného procesu a nároky na účinnejšiu krízovú a pokrízovú adaptáciu primárne vyžadujú redefiníciu a reštrukturalizáciu funkcií štátu. Inšpirujúcim príkladom môžu byť skúsenosti krajín s dobre fungujúcim znalostne sociálnym modelom. Poučné je nielen to, že dlhodobo venujú veľkú pozornosť rozvíjaniu strategického vládnutia na základe širokého uplatnenia princípu participácie, ale aj jej konkrétna forma. Na rozdiel od iných vyspelých krajín, kde kľúčovou inštitucionalizovanou podobou participácie je tripartita – v krajinách s úspešne fungujúcim znalostnesociálnym modelom účinne uplatňujú štvorpartitu. Popri inštitúciách zastupujúcich zamestnancov (odborníci), zamestnávateľov a vlády majú samostatné inštitucionálne zastúpenie nezávislí odborníci a experti z oblasti vedy a výskumu, univerzít a pod.³³ Zatiaľ čo prvé dve skupiny reprezentujú užšie špecifické záujmy, vláda a zástupcovia vedy a výskumu majú za úlohu sledovať širšie národohospodárske a spoločenské záujmy. Rozvinutie štvorpartity vytvára predpoklady znalostného fundovania, transparentnosti a konsenzuálneho charakteru rozhodovacích procesov v celej štruktúre štátnych orgánov a inštitúcií. Prispieje k reálnejšej identifikácii národno-štátnych záujmov Slovenska a k zväčšeniu miery aktívnej a fundovanej účasti na spolupráci

³³ Podnetnú analýzu tejto problematiky obsahuje štúdia K. Aigingera (2007).

a koordinovanom postupe s inými členskými štátmi, na tvorbe kľúčových rozhodnutí EÚ a efektívnejšom čerpaní štrukturálnych fondov. Štvorpartita okrem toho, že do formovania aktuálnych rozhodovacích procesov sú vťahovaní predstavitelia vedy, výskumu a odborníci z dôležitých oblastí života spoločnosti, znamená aj to, že v tejto súčinnosti sa objektivizuje spoločenská objednávka pre systematický výskum v budúcnosti dozrievajúcich, resp. predpokladaných vitálnych problémov, až po vyústenie do štátnych výskumných programov pre relevantnú časť výskumnej kapacity. Na tomto základe bude možný postupný prechod od parciálnych, rezortných a izolovaných riešení k celostným, národohospodárskym prístupom riešenia prierezových vitálnych problémov rozvoja spoločnosti. V súlade s týmito obsahovými zmenami bude nevyhnutné budovať zodpovedajúcu flexibilnú inštitucionálnu a logisticko-informačnú štruktúru spravovania štátu, ako aj systému trvalého vzdelávania pracovníkov štátnych orgánov.

Je zrejmé, že riešením krízy nebude môcť byť jednoduchá obnova či zreprodukovanie predkrízových pomerov, výrazne deformovaného dopytu a štruktúry, ako aj rozsahu výroby a spotreby. Pokrízový ozdravný proces bude vyžadovať značné prekalibrovanie výrobných a spotrebných štruktúr, technologické inovačné prezbroyovanie ekonomiky a posun ťažiska ekonomického rastu z jeho značne deformovanej a kvantitatívne orientovanej stránky na jeho obsahovú, na kvalitu a udržateľnosť života orientovanú stránku. V našich podmienkach je táto úloha navyše komplikovaná absenciou vlastnej slovenskej TNK, veľmi vysokým podielom zahraničných TNK, na ktoré môže stratégia len nepriamo a značne sprostredkovaním pôsobiť a nedostatočnou rozvinutosťou sektoru malých a stredných podnikov, ktorý vyžaduje kapitálové posilnenie a inovačné stimuly.

Doterajší postup ozdravovania globálneho finančného sektora a jeho sfunkčňovanie v zmysle obnovenia jeho základných funkcií vo vzťahu k reálnej ekonomike a dostatočne dôsledná regulácia a dohľad nad jeho deformujúcimi sa deštruktívnymi inováciami finančných produktov zatiaľ neprebíha tak uspokojivo, aby v potrebnej miere obnovila dôveru a stabilitu. V dôsledku toho bude musieť stratégia rátať s veľmi citelným zhoršovaním dostupnosti predovšetkým dlhých, ale aj krátkych zdrojov. Túto situáciu navyše komplikuje skutočnosť, že takmer celý bankový sektor na Slovensku tvoria dcérske pobočky zahraničných bánk, a situácia ich matiek, ako aj ich stratégie nemusia ani zďaleka zodpovedať potrebám Slovenska. Z toho hľadiska bude potrebné hľadať možnosti v rozvíjaní spolupráce s krajinami, ktoré napriek kríze disponujú reálnymi finančnými zdrojmi. K nim patrí predovšetkým Čína, ktorá disponuje viac ako štvrtinou celosvetových devízových rezerv (v júni 2009 to bolo 2,13 bilióna USD), investuje miliardy do nákupu rozhodujúcich podielov vo významných zahraničných spoločnostiach (od mája 2008 do januára 2009 asi do 130 spoločností) a od roku 2006, keď sa podieľala na svetových výdavkoch do výskumu a vývoja 13 %, zaznamenáva ročné prírastky do tejto sféry na úrovni okolo 17 % (Balabán, 2009). Rozvojové zámery Číny sa stávajú kľúčovými faktormi prechodu od krízového k pokrízovému formovaniu globálnej ekonomiky. K najvýznamnejším patrí odklon od odbytovej orientácie na USA a sústredenie investičnej a obchodnej expanzie na EÚ, africké teritóriá, Rusko a Japonsko. Pre Slovensko má strategický význam snaha Číny o vybudovanie panázijskej dopravnej infraštruktúry a logistického centra v strednej Európe s možnou alokáciou na západnom Slovensku. Perspektívne podnikateľské príležitosti môže priniesť pre našich podnikateľov rastúca pozornosť Číny riešeniu globálneho otepľovania, alternatívnym technológiám, zdrojom energie, ale aj revitalizácii domácej spotreby, vodného hospodárstva, poľnohospodárstva dopravy a pod.

V podmienkach malej krajiny, nadpriemerne ponorenej do globalizačných procesov a ich dôsledkov v podmienkach globálnej krízy, je mimoriadne dôležité obsahové a časové zvládnutie, príprava a realizácia konzistentného systému adaptačných procesov.

Krátkodobé adaptačné procesy (KAP) by sa mali koncentrovať na racionalizačné, investične nenáročné procesy, resp. na procesy s rýchlou návratnosťou, na elimináciu, resp. aspoň zmierňovanie zvlášť ťaživých sociálnych dôsledkov, pričom by mali generovať konkrétnu úsporu, dodatočný efekt alebo spoločensky prospešnú aktivitu hoci „upratovaním nahromadeného neporiadku“. Ťažiskom KAP by malo byť predovšetkým účelné zmäkčovanie následkov krízy, pôsobenie proti zhoršovaniu konkurencieschopnosti a oživovanie domáceho dopytu. Osobitný dôraz vyžaduje zvýšené, no funkčne účelné šetrenie, odbúravanie plytvania a korupcie.

Strednodobé adaptačné procesy (SAP) sa už musia orientovať na ozdravné reštrukturalizačné manévry, ktorými sa najmä prostredníctvom inovačných investícií začne prezbriť výrobný aparát tak, aby umožňoval formovať a utvárať novú kvalitu štruktúr výroby a spotreby, zodpovedajúcu zmenám v charaktere globálneho dopytu a z toho odvodzovaným nárokom na konkurencieschopnosť, s osobitým zreteľom na identifikáciu a komplexné využívanie domácich zdrojov, najmä vody a obnoviteľných zdrojov, a budovanie infraštruktúry, energetiky.

Dlhodobé adaptačné procesy (DAP) predstavujú tzv. investície do budúcnosti, t. j. systematicky cielené a dostatočne narastajúce investovanie zdrojov do zrýchľovania rozvoja a kultivácie vzdelania, vedy a výskumu a budovania funkčného národného inovačného systému.

V kontexte so všetkými adaptačnými procesmi a zvýšením ich účinnosti je potrebné zásadne zvýšiť funkčnosť ekonomických aspektov našej diplomacie.

Rozlišovanie KAP, SAP a DAP neznamena rozdielny časový odklad začiatku ich realizácie, ale rozdiely v časovej náročnosti dosahovania žiaducich stabilizačných a rozvojových efektov. Všetky tri typy adaptačných procesov je nevyhnutné fakticky začať pripravovať a realizovať viac-menej súčasne, no rozdiely medzi nimi budú v konkrétnej náplni, v počte a reťazení prípravných a realizačných krokov.

Vymedzovanie priorít v jednotlivých oblastiach by malo zladene rešpektovať logiku KAP, SAP a DAP s cieľom ich dlhodobo synergického pôsobenia na také rozvíjanie konkurencieschopnosti, ktoré bude adekvátne novým meniacim sa globálnym a integračným parametrom.

1.10. Strategické priority a spôsob ich uskutočňovania

Priorita

Účinne sa zaradiť do prúdu ozdravných procesov prekonávania krízy a úspešne sa adaptovať na nové, náročnejšie parametre globálnej konkurencieschopnosti

Opatrenia

Navonok – hoci Slovensko nemá možnosť individuálne ovplyvňovať zmeny vonkajšieho prostredia, je potrebné aktívne využívať koalíčné vzťahy, spájať sa s krajinami, inštitúciami a hnutiami predovšetkým v rámci a prostredníctvom EÚ pri presadzovaní ozdravných zmien v procese globalizácie a riešení naliehavých problémov a rozporov civilizácie.

V rámci Slovenska:

- kategorickým imperatívnom je urýchlene a razantne prerušiť dlhodobý trend znižovania a zanedbávania investícií do vytvárania predpokladov znalostnej ekonomiky a spoločnosti;
- vyhľadávať, podporovať a stimulovať využívanie príležitostí v globalizačných a integračných procesoch pri rozvíjaní komparatívnych výhod orientovaných predovšetkým na kvalitatívne faktory rozvoja;
- s vystupňovanou náročnosťou a zodpovednosťou sústrediť úsilie na účinné prekonávanie problémov a napĺňanie priorít vymedzených v hlavných strategických ťahoch.

Zásadný význam zvládnutia uvedených opatrení, nevyhnutných na udržanie a rozvíjanie konkurencieschopnosti spočíva v tom, že pre Slovensko bude existenčne dôležité v rámci každého z možných, viac alebo menej optimistických či pesimistických scenárov ďalšieho vývoja vonkajšieho prostredia.

LITERATÚRA

AIGINGER, K. (2007): Performance Differences in Europe: Tentative Hypothesis on the Role of Institutions. [Working Papers 304.] Wien: WIFO.

BALABÁN, M. (2009): Evropa a Spojené štáty v „ázijskom“ 21. storočí. Politické, ekonomické a bezpečnostné súvislosti. Praha: CSES.

BECK, U. (2009): Bože, aká úžasná šanca. [Esej.] Die Zeit, 14. 4. 2009.

EC (2009): Consultation on the Future “EU 2020” Strategy. [Commission Working Document.] Brusel: European Commission.

DEEPAK, N. (eds) (2002): Governing Globalization. New York: Oxford University Press.

EÚ (2007): Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007, Úradný vestník Európskej únie, číslo oznamu: 2007/C 306/01, Zväzok 50, 17. 12. 2007.

FOSTER, J. B. – MAGDOFF, F. (2009): The Great Financial Crisis: Causes and Consequences. New York: Monthly Review Press. (Český preklad: Praha: Grimmus.)

FRANZINI, M. – PIZZUTI, F. R. (eds) (2001): Globalization, Institutions and Social Cohesion. Berlin: Springer Verlag.

GLENN, J. C. – GORDON, T. J. (2007): Stav budoucnosti. Vybrané kapitoly z let 1997 – 2007. Praha: The Millennium Project, Editor P. Nováček.

HENDERSONOVÁ, H. (2001): Za horizontem globalizace. Praha: DharmaGaia.

HERMAN, E. S. (1999): The Treat of Globalization. New Politics, 7, č. 2.

KEYNES, J. M. (1973): The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan.

KLVAČOVÁ, E. (2009): Finanční krize: destruktivní kreace není kreativní destrukce. Scientia et Societas, č. 2.

KREJČÍ, O. (2009): Zahraniční politika USA. Praha: Professional Publishing.

KREJČÍ, O. (2007): Medzinárodná politika. 3. aktualizované a rozšírené vydanie. Praha: Ekopress.

KRUGMAN, P. (2009): Návrat ekonomické krize. Praha: Vyšehrad.

- KRIPPNER, G. K. (2005): The Financialization of the American Economy. *Socio-Economic Review*, 3, č. 2.
- LEONARD, M. (2007): *Divided World: The Struggle for Primacy in 2020*. London: Centre for European Reform.
- MAGDOFF, H. – SWEEZY, P. M. (1985): Stagnation and the Financial Explosion. In: „Casino Society“. *Business Week*, 16. 9. 1985.
- MALÝ, J. (2009): Žebříčky konkurenceschopnosti: nespolehlivé indikátory krizemi ohrožených ekonomik. *Scientia et Societas*, č. 2.
- MICHELKO, R. (2009): *Eseje o globalizácii*. Martin: Matica Slovenská.
- MINSKY, H. P. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- NIC (2008): *Global Trends 2025: A Transformed World*. National Intelligence Council.
- PHILLIPS, K. (1993): *Boiling Point*. New York: Random House.
- PHILLIPS, K. (1994): *Arrogant Capital*. New York: Little Brown and Co.
- PORTER, M. E. (1993): *Konkurenční výhoda*. Praha: Victoria Publishing.
- POTŮČEK, M. – MUSIL, J. – MAŠKOVÁ, M. (2008): *Strategické volby pro českou společnost. Teoretická východiska*. Praha: Sociologické Nakladatelství.
- REICH, R. B. (2009): *Dilo národů: Příprava na kapitalismus 21. století*, 2. vydanie. Praha: Prostor.
- ROWBOTHAM, M. (1998): *The Grip of Death*, Jon Carpenter Publishing. (Slovenský preklad Verejná správa č. 15).
- SALMON, F. (2009): Vzorec, který zničil Wall Street. *Scientia et Societas*, č. 2.
- SMITH, D. A. – SOLINGER, D. J. – TOPIK, S. C. (eds) (1999): *States and Sovereignty in the Global Economy*. New York: Routledge.
- SOROS, G. (2009): *Nové paradigma pro finanční trhy. Úverová krize 2008 a co dál*. Praha: ELK.
- STIGLITZ, J. E. (2003): *Jiná cesta k trhu: Hledání alternativy k současné podobě globalizace*. Praha: Prostor.
- ŠMIHULA, D. (2005): *Štát a medzinárodný systém – história a súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Chaired by Jacques de Larosière Report. Brussels, 25. februára 2009.
- The Rise of the Multi-Polar World. Accenture Policy and Corporate Affairs, 2007.
- VÁŠKO, T. (2009): Příčiny a důsledky financializace. *Scientia et Societas*, č. 1.
- WEIZSÄCKER, E. U. (2004): Planeta země v ohrožení. *Xantypa*, č. 10.

2. ÚLOHY ŠTÁTU PRI ROZVOJI SPOLOČNOSTI

2.1. Vonkajšie a vnútorné determinanty novej úlohy nášho štátu v 21. storočí

Postavenie a funkcie štátu predstavujú multidisciplinárny fenomén – od práva, ekonómie, sociológie, verejnej správy až po teórie byrokracie a organizačné teórie. Ucelená všeobsiahla teória tak komplexného javu neexistuje. Ide o dynamický jav premenlivý v čase, s viacerými dimenziami historickej vývojovej podmienosti:

- v rámci celkového dlhodobého vývoja civilizácie,
- v rámci hlavných etáp v rámci civilizácie,
- v rámci národných špecifik,
- v rámci dobovo prevládajúceho vplyvu kľúčových aktérov.

Druhá kapitola *Stratégie*, ktorá sa súčasťou úlohou štátu v podmienkach Slovenska špecificky zaoberá, obsahuje tri nosné časti. V prvej analyzujeme všeobecné východiská determinujúce moderné úlohy štátu vo všeobecnosti a v slovenských podmienkach. Druhá časť obsahuje konkrétne východiská a námety na zvýšenie miery funkčnosti nášho štátu. V záverečnej časti sumarizujeme východiská a námety.

2.1.1. Globalizácia a jej vplyv na meniace sa úlohy štátu

V podmienkach malej krajiny je reálny manévrovací priestor jej stratégie primárne podmienený zásadnými inštitucionálnymi zmenami, ktoré postupujúca globalizácia vnáša do postavenia a funkcií štátu. Preto je potrebné prehĺbiť argumentáciu zásadného rozlíšenia predglobalizačnej a globalizačnej etapy. Ukázať, ako sa sformovali funkcie moderného štátu pred nástupom globalizácie. Štát mal vytvárať také podmienky, ktoré dávajú ekonomickým subjektom istotu, že ich aktivita je žiaduca a chránená proti narušovaniu, a zároveň dohliadať na to, aby ich ciele a používané metódy a prostriedky neohrozovali spoločnosť a jej jednotlivých členov. V záujme čo najlepšej a najefektívnejšej interakcie a koordinácie činnosti ekonomických subjektov je štát povinný zabezpečovať a chrániť vlastnícke práva, slobodu zmluvy a voľnú súťaž.

V dvadsiatom storočí došlo k rozšíreniu klasických funkcií štátu a zásadnému nárastu jeho rozsahu, ktorý sa stabilizoval až v priebehu 80. rokov. Takto sa vytvoril základ súčasného moderného chápania štátu, ktorý musí pôsobiť vo viacerých smeroch. Prvým sa stala povinnosť vytvárať stabilné podmienky na realizáciu podnikateľských aktivít v dlhodobom časovom horizonte, najmä garantovať existenciu „právneho štátu“ – existenciu a vymáhateľnosť práva, vhodnými opatreniami sa usilovať o stabilitu meny a udržiavanie rovnováhy, a tlmiť nepriaznivé vplyvy vonkajšieho prostredia (regulačná a stabilizačná funkcia). Druhý smer spočíval v uskutočňovaní redistribučnej funkcie, ktorou sa mali zmierňovať sociálne neúnosné dôsledky rozdeľovacích procesov podmienených fungovaním trhu. Tretí smer vyplynul z potreby, aby štát naprával zlyhanie trhu v oblasti ponuky a distribúcie verejných statkov na základe účelného hospodárenia s prostriedkami daňových poplatníkov – alokačná funkcia (Klvačová, 2008, s. 21).

V predglobalizačnom období si spoločensko-hospodársky vývoj vynútil sformovanie moderného štátu ako stabilne územne ukotveného mocenského celku s centrálnou mocou. Jeho

podstatnou črtou bol dôraz na vlastnú teritoriálnu integritu a lojalitu ku geografickému priestoru, ktorý kontroloval, reguloval a v ktorom rozvíjal a uplatňoval hospodársky nacionalizmus v zmysle spoločného zdieľania hospodárskeho priestoru občanmi štátu a presadzovania spoločenských noriem s ekonomickým obsahom na jeho teritóriu (porovnaj Deepak, 2002; Reich, 2002).

Vyvolané adaptačné procesy vyvíjali tlak na akceleráciu technologickej revolúcie, vytváranie materiálnych predpokladov na nebyvalé prekonávanie obmedzení času a priestoru a výrazné znižovanie výrobných, dopravných a transakčných nákladov. Vznikli tak podmienky na celoplanetárne rozvíjanie ekonomických aktivít, pri ktorom sa stierajú rozdiely medzi formami deľby práce v rámci štátnych celkov i medzi nimi a vytvára sa nová – globálna deľba práce.

Na to, aby sa tieto možnosti dali reálne využívať, bolo potrebné odstrániť poslednú prekážku, ktorou bola relatívna uzavretosť národných ekonomík a existujúce podoby monopolu štátu vo vonkajších ekonomických vzťahoch. Na odstránení, resp. dostatočnom oslabení tejto prekážky mali eminentný záujem predovšetkým silné priemyselné a finančné korporácie. Pod ich vplyvom sa od 70. rokov začala presadzovať a realizovať rozsiahla deregulácia národných ekonomík a globálna liberalizácia pohybu tovaru, služieb a kapitálu. Kvalita, intenzita a komplexnosť zmien, ktorými prešli národné ekonomiky a svetová ekonomika ako celok, nadobudli charakter zásadnej globálnej reštrukturalizácie, ktorá síce nadväzuje na predchádzajúce procesy internacionalizácie, no predstavuje úplne nový fenomén.

Doterajší priebeh procesu globalizácie je spojený s mimoriadnym vyostrením rozporov civilizácie, predovšetkým medzi ekonomikou a človekom, resp. spoločnosťou, a medzi ekonomikou a prírodou, resp. životným prostredím, ktoré nadobudli kritickú mieru ohrozujúcu základy ľudskej civilizácie. V koncentrovanej podobe sa to prejavuje v prebiehajúcej globálnej kríze. Z adaptačných nárokov reálneho prekonávania tejto krízy vyplýva naliehavá potreba zásadných inštitucionálnych zmien najmä v týchto smeroch:

- Nie neoliberálne trhovým fundamentalizmom presadzované odbúravanie štátu, ale redefinovanie funkcií štátu, adekvátne súčasným výzvam.
- Postupné formovanie predpokladov mnohoúrovňového globálneho vládnutia:
 - spoluprácou, koordinovaným a spoločným postupom štátov s cieľom vytvárať vyvažujúcu silu vo vzťahu k transnacionálnym korporáciám a kreovať funkčný celosvetový i regionálny integračný systém inštitúcií globálneho vládnutia;
 - v rámci štátnych celkov rozširovaním a prehľbovaním (na princípe subsidiarity) podmienok na aktívnu participáciu a zodpovednosť regiónov a lokalít za svoj rozvoj.
- Postupný prechod od riadenia, od vlády k vládnutiu či spravovaniu (*from government to the governance*. *Government* – akcentuje vládu, politický systém v kontexte monopolu štátu. *Governance* – sa chápe ako vládnutie, spravovanie, správa vecí verejných, odráža uznanie limitov toho, čo môže byť pod nátlakom vynútené a predstavuje vytváranie politik a poskytovanie služieb ako základnú kooperatívnu činnosť medzi rôznymi inštitúciami, ktoré musia nejako spolupracovať na dosiahnutí svojich cieľov.
- Postupný prechod k celostnému prístupu ku kritériám rozvoja, do ktorých bude zakódované prekonávanie hlavných rozporov civilizácie, reálne reflektujúcich podmienky a predpoklady kvality a udržateľnosti rozvoja (Sarkozyho konferencia, Paríž, október 2009).

Uvedené zmeny majú prevratný charakter a ďalekosiahle dôsledky, ktoré generujú zásadné obsahové a úrovňové posuny vo funkciách štátu nielen vo vonkajších ekonomických vzťahoch, ale vo fungovaní celej ekonomiky. V ich kontexte je potrebné argumentovať modernizačnú efektívnejšiu transformáciu štátu smerom k celostnému vládnutiu a spravovaniu vecí

verejných, adekvátnemu výzvam 21. storočia, ako kľúčovú prioritu stratégie rozvoja slovenskej spoločnosti.

Obsahový vplyv globalizácie na regulačnú a stabilizačnú funkciu štátu spočíva najmä v tom, že funkcie štátu, zamerané na podporu využívania vlastných komparatívnych výhod domácimi podnikateľmi i na podporu ich prenikania do zahraničia na jednej strane, a na ochranárske a protekcionistické praktiky zamerané proti hospodárskej expanzii zo zahraničia na strane druhej, sa výrazne modifikujú. Ich obsahom sa čoraz viac stáva ústretová adaptácia na podmienky globalizačných procesov s cieľom čo najlepšie participovať na efektoch globálneho využívania komparatívnych výhod. Ide predovšetkým o investovanie do vytvárania nových a kultivácie existujúcich komparatívnych výhod atraktívnych pre zahraničných investorov (všetky druhy infraštruktúry, moderný systém vzdelávania, veda a výskum, kvalitné podnikateľské prostredie a pod.), ako aj „zápas“ o kvalifikovanú negóciáciu podmienok a stimulov tak, aby zabezpečovali vyváženú participáciu na efektoch, ktoré zahraniční investori dosahujú na základe komparatívnych výhod daného štátu.

Úrovňový posun vo funkciách štátu sa prejavuje v tom, že značná časť jeho funkcií, ktorými reguloval hospodárske a sociálne procesy, by sa mala posunúť na medzištátnu globálnu úroveň, pretože miera globalizácie týchto procesov sťažuje, až znemožňuje ich účinnú reguláciu v národno-štátnom rámci. Pravidlá globálnej regulácie sa však môžu vytvoriť len koordinovanými rozhodnutiami štátov, ktoré multilaterálne vyvážené reflektujú ich záujmy. Na tomto základe je možné a potrebné kreovať celosvetové verejné inštitúcie globálneho demokratického vládnutia (Weizsäcker, 2004; Stiglitz, 2003; Hendersonová, 2001).

Ešte na začiatku 80. rokov minulého storočia sa problém konkurencieschopnosti spájal len s podnikovou úrovňou. Globalizácia umožnila rozsiahle rozvinutie transnacionálneho podnikania, čo viedlo k postupnej inverzii úlohy národných štátov a transnacionálnych korporácií. Štáty postupne prestávajú byť *organizátormi* hospodárskej súťaže, určujúcimi jej pravidlá a stávajú sa účastníkmi súťaže o priazeň podnikateľských subjektov a ich prilákanie na svoje územie. Transnacionálne korporácie postupne prestávajú byť *účastníkmi* hospodárskej súťaže poriadanej národnými štátmi a stávajú sa „usporiadateľmi“ súťaže pre národné štáty o dosahovanie najvyššej konkurencieschopnosti, ktorá sa najprv chápala ako najpriaznivejšie podmienky pre zahraničných a domácich podnikateľov. Trhy, na ktorých o svoju konkurencieschopnosť bojujú národné štáty, sú virtuálne trhy podnikateľského prostredia, trhy „podnikateľského pohodlia“ (Klvačová, 2008).

Inverzia úloh národných štátov a podnikateľských subjektov však má nasledovné dôsledky:

- zmäkčuje podmienky podnikovej sféry na dosahovanie konkurencieschopnosti, zapája štáty do dosahovania jej dobrých výsledkov;
- spravidla sa zväčšuje tlak na štát v oblasti verejných financií – znižovanie príjmov (znižovanie daní, odvodov a pod.) a zvyšovanie výdavkov podporujúcich konkurencieschopnosť, výskum, vzdelanie, infraštruktúru a pod.;
- vytvára sa asymetria medzi právami a povinnosťami;
- dlhodobé účinky takto presadzovanej zmeny úlohy štátu môžu byť deštruktívne pre sociálnu súdržnosť a politickú stabilitu;
- v súťaži o maximálnu konkurencieschopnosť štátov je hlboký rozpor medzi úlohou tvorcu pravidiel hry hospodárskej súťaže pre podniky na jeho území a úlohou účastníka súťaže o priazeň podnikovej sféry.

Konkurencieschopnosť podniku je podmienená najmä udržaním sa na trhu tovarov a služieb i plnením povinností voči vlastníkom a zainteresovaným osobám. Štáty však majú aj povinnosti a zodpovednosť voči svojim občanom. Hodnoty či priority, ktoré si cenia zahraniční investori, vlastníci či manažéri z hľadiska dosahovania konkurencieschopnosti, ešte zďaleka nemusia byť tými, ktoré si cenia občania, zamestnanci, spotrebiteľia a voliči danej krajiny. To spôsobuje isté korekcie chápania konkurencieschopnosti. Začínajú sa v ňom objavovať prvky akcentu na politickú stabilitu a sociálnu súdržnosť. Správne asi bude definovať konkurencieschopnosť štátu – krajiny ako schopnosť byť prítiažlivou pre zahraničných investorov v súlade s vlastnými kritériami. Najkonkurencieschopnejšími a najprítiažlivejšími pre zahraničných investorov sú štáty, ktoré dokážu v rozumnej miere plniť ich požiadavky, ale súčasne sa dokážu postarať o rast životnej úrovne svojich občanov, zachovanie sociálneho konsenzu a politickú stabilitu.

Z pohľadu globalizácie a konkurencieschopnosti Slovenska môže byť zaujímavý problém Číny. Čína sa stáva významným hráčom nielen v globálnej svetovej ekonomike, ale aj v podmienkach Európskej únie. Hotovostné rezervy čínskej centrálnej banky prevyšujú 2 bilióny dolárov, to znamená, že má dostatok finančných prostriedkov na to, aby mohla financovať expanziu čínskych podnikov v európskom priestore. Z tohto hľadiska zvolila Čína dve zásadné línie.

Uskutočňuje najväčšiu hospodársku reformu od reforiem Theng Siao Pinga pred tridsiatimi rokmi. Zároveň si veľmi jasne uvedomuje nutnosť zvýšiť domáci dopyt, a preto pripravila sériu opatrení, ktoré majú stimulovať zvýšenie spotreby obyvateľstva, napríklad v oblasti spotreby automobilov, bielej techniky, zdravotného pripoistenia a pod. Takisto si uvedomuje, že v horizonte 30 rokov nedokáže radikálnym spôsobom zmeniť sociálnu situáciu väčšiny čínskej populácie, a teda reálne možnosti zvýšenia vnútorného dopytu sú aj v čínskych podmienkach obmedzené.

Z tohto dôvodu sa Čína rozhodla hľadať nový odbytový priestor, avšak nie na americkom teritóriu, a to najmä pre veľké rozpočtové deficity USA. Centrom pozornosti sa logicky stáva Európska únia. Prienik na európske teritórium je podľa čínskych odhadov najideálnejší z priestoru strednej Európy, preto svoj záujem čínska strana sústreďuje predovšetkým na Slovensko a na Českú republiku.

Príkladom môže byť projekt troch T, ktorý by mal viesť k vybudovaniu nového významného leteckého cargo centra na západnom Slovensku. Súvisí to s vytvorením celkovej stratégie logistického centra, ktoré by obhospodarovalo viacero možností dovozu čínskeho tovaru do Európskej únie. Zvolenie západného Slovenska ako hlavného nástupišťa a logistického centra má svoje zásadné odôvodnenie aj v tom, že kľúčové firmy, ako je RNV a ďalšie, vytvárajú svoje logistické centrály v podstate v Bratislave a jej okolí. Iné kľúčové logistické firmy, ako je napríklad firma IBM, Microsoft, Dell a ďalšie, takisto vytvárajú celoeurópske logistické centrá práve na západnom Slovensku.

Čínska vláda si uvedomuje, že proces postupného devalvovania dolára bude znamenať nielen postupné mazanie amerických dlhov voči Číne, ale aj znižovanie reálnej hodnoty finančných rezerv čínskej centrálnej banky a čínskych suverénnych fondov. Z tohto hľadiska sa Čína rozhodla podporiť obrovskú investičnú expanziu nielen v oblasti európskej infraštruktúry, ale podporila aj snahu vybudovania panázijskej dopravnej infraštruktúry, založenej na rýchlostných tratiach.

Čínska vláda si uvedomuje nevyhnutnosť riešenia dôsledkov globálneho otepľovania. Ako jedna z prvých pochopila význam tejto zmeny pre vytvorenie nového obrovského

podnikateľského priestoru. Tento podnikateľský priestor má dve roviny. Prvá predstavuje riešenie vlastnej technologickej úrovne vo väzbe na zníženie emisií CO₂, na strane druhej je to pomoc iným krajinám pri investovaní do týchto významných nových technologických zmien. Podľa analýz európskych inštitúcií by Čína ročne mala investovať minimálne 100 miliárd eur do rekonštrukcie svojich energetických systémov a iných výrobných technologických procesov. Takýto objem investícií predstavuje obrovský podnikateľský priestor nielen pre čínske firmy, ale aj pre firmy z Európskej únie a z iných krajín. Samotné európske firmy tiež budú musieť zásadným spôsobom zmeniť svoj prístup k energiám, doprave a celkovému rozsahu znečisťovania životného prostredia, čo takisto bude vyžadovať len v Európskej únii ročné investície v sume medzi 35 – 50 mld eur.

Vytvorenie takýchto obrovských podnikateľských priestorov povedie k ďalším zmenám. Dôjde buď k vzájomnému stretu a tvrdému konkurenčnému boju, alebo k spolupráci medzi firmami EÚ a čínskymi firmami pri riešení problémov EÚ, no aj problémov Číny. Čínska ekonomika doteraz veľmi dôsledne nehodnotila negatívne vplyvy na životné prostredie, ba naopak, v mnohých oblastiach sa ignorovali dôsledky nárastu priemyselnej expanzie na životné prostredie. Okrem toho, samotný energetický sektor založený len na tradičných fosílnych palivách, osobitne na uhlí, je dlhodobo neudržateľný. Z tohto hľadiska sa Čína rozhodla nielen získať nové alternatívne zdroje na technológie, ale pomôcť aj pri vývoze týchto technológií na trhy tretích krajín. Túto expanziu vidíme aj v tom, ako sa rozvíja spolupráca medzi čínskymi energetickými a investorskými firmami a európskymi firmami v oblasti zelených technológií, osobitne v podmienkach Nemecka a Rakúska. Návrhy na spoluprácu medzi čínskymi firmami a nemeckými firmami v oblasti solárneho priemyslu predstavujú významný strategický manéver do budúcnosti. Rozvinutie takejto obchodnej úrovne ale potom znamená nielen koordináciu technologickú a finančnú, ale aj koordináciu na vládnej úrovni. Jednou zo zásadných podmienok čínskej strany je totiž odobrenie a súhlas národných vlád s takouto stratégiou spolupráce.

V danom kontexte tak pred vládou nemeckou, rakúskou, českou, ale aj slovenskou stojí zásadná otázka pripraviť vlastnú stratégiu, dohodnúť s čínskou vládou kooperačnú stratégiu a schváliť celkové záujmy, a najmä sledovať slovenskú stratégiu v podmienkach globálneho nástupu Čínskej republiky na európsky trh. Je zrejmé, že vzhľadom na to sa dlhodobo do budúcnosti zásadnou otázkou stane:

- obnovenie, alebo aspoň čiastočné revitalizovanie domácej spotreby, a to v podmienkach Európskej únie i samotného Slovenska,
- zvýšenie objemu verejných objednávok, osobitne v oblasti zozelenenia národných ekonomík, t. j. v oblasti energosektora, vodného hospodárstva, poľnohospodárstva, ale aj dopravy.

Tieto zásadné zmeny, ktoré budú znamenať možnosť súčinnosti európskych a čínskych firiem pri spoločnom využívaní čínskych investičných zdrojov a čínskych finančných rezerv, môžu viesť k redefinovaniu celkovej pozície tak Európskej únie, ako aj čínskej strany. Rozvoj v automobilovom priemysle povedie pravdepodobne nielen k podpore elektromobilov alebo iných alternatívnych alebo hybridných motorov, ale jedným z významných momentov bude aj ďalší proces koncentrácie fúzií a spolupráce; to sa v súčasnosti ukazuje napríklad aj v oblasti zmien a pozície firmy Panasonic, ktorá bola pôvodne zameraná na oblasť audio- a vizuálnej techniky a dnes prechádza predovšetkým na výrobu batérií pre elektromobily. Z tohto treba hľadáť slovenskú spoluúčasť na takýchto projektoch chápať ako jeden z kľúčových výskumno-vitálnych projektov Slovenska. Vidíme to aj na príklade japonských alebo

čínskych firiem, ktoré sa čoraz viac zameriavajú na výskum, vývoj a výrobu novej generácie komponentov, bez ktorých nové alternatívne zdroje v oblasti energií, automobilového priemyslu a dopravy nebudú môcť existovať.

2.1.2. Ďalšie súčasné výzvy vo vzťahu k úlohe štátu

Globálna kríza sa stala katalyzátorom, ktorý ukázal neudržateľnosť vo viacerých rovinách. Prvú rovinu predstavuje celkové extrémne zadlžovanie všetkých segmentov ekonomiky – od domácností, cez podnikovú sféru, bankový sektor, až po samotné štáty.

Po druhé, ukázala, že doterajšia štruktúra spotreby pracovných trhov, sociálnej politiky, ale aj celého verejného sektora je príliš nákladná. Možno konštatovať, že spoločnosť je príliš „drahá“ – draho spravovaná – vzhľadom na súčasný stav ekonomiky.

Po tretie, došlo k tomu, že veľká časť segmentov ekonomiky sa presunula z reálnej ekonomiky do virtuálneho sveta. Ide predovšetkým o finančný sektor, ale aj o časť hodnotenia aktív podnikovej sféry. Kríza zároveň ukázala postupné dozrievanie kľúčových problémov v oblasti jednotlivých častí verejného sektora, t. j. problémov penzijného systému, sociálnej politiky, zdravotníctva a delenia kompetencií a zodpovednosti medzi štát, ústredné orgány a samosprávy na regionálnej a miestnej úrovni.

Globálna kríza takto „kreuje“ veľký problém predstavujúci kumulovanie problémových faktorov, ktoré – ak by boli rozložené po dlhšej časovej osi – nemuseli spôsobiť také veľké komplikácie. Ich komprimácia v krátkom časovom úseku, prípadne v rovnakom čase, však vedie k ohrozeniu základných vitálnych štruktúr fungovania súčasnej spoločnosti.

Problémy spojené s globálnou krízou viedli na jednej strane k výraznému posilneniu tlaku na prevzatie zodpovednosti štátu aj za neúspešné hospodárske subjekty, bankový sektor, riešenie problémov nesplácaných úverov obyvateľstvom, ale aj za ďalšie problémy, ktoré sa kumulovali v ekonomike. Na druhej strane kríza zároveň posilnila úvahy o nevyhnutnej kontrole v rámci spoločnosti. Zatiaľ sa, pravda, kontrola koncentruje skôr na oblasť finančného sektora, a prípadne niektorých oblastí medzinárodných finančných tokov.

Kríza súčasne ukázala nevyhnutnú, zásadnú zmenu postavenia nadnárodných svetových finančných inštitúcií, ako je Svetová banka a Medzinárodný menový fond, ktorých pôsobenie sa ukázalo z hľadiska kontrolných funkcií, ale aj stimulačných a regulačných funkcií ako nedostatočné a polovičaté. Postupne prebiehajúci proces integrácie na jednotlivých kontinentoch, kde EÚ predstavuje jeden integračný okruh, NAFTA druhý, MERCOSUR tretí a krajiny APEC-u štvrtý, viedol aj k nevyhnutnosti začať prehodnocovať pozíciu národných štátov a národných spoločností vo väzbe na nadnárodné ciele súvisiace s určitými obchodnými zoskupeniami.

Z pohľadu EÚ sa delba kompetencií medzi bruselskú (alebo inú) centrálu a jednotlivé členské štáty stáva neuralgickým bodom, pričom mnohé krajiny dúfajú, že zachovaním národnej suverenity si budú môcť ľahšie riešiť svoje vlastné problémy, prípadne budú môcť riešiť svoje problémy na úkor iných krajín. Tieto jednotlivé protikladné tendencie na národnej i nadnárodnej úrovni, tendencie založené na obrovskom dozrievaní problémových skutočností z minulosti, ale aj na celkovom redefinovaní civilizačného smerovania sa ukazujú ako kľúčové výzvy, ktoré dnes vyžadujú zmeniť chápanie spoločnosti i štátu.

Celkový cieľ spoločnosti, ktorý má v značnej miere garantovať práve štát prostredníctvom realizácie svojich funkcií – *kvalita a trvalá udržateľnosť života* – dnes sa už nehodnotí cez prizmu hrubého domáceho produktu, ale naopak, otvárajú sa úvahy o nevyhnutnom, podstatne

širšom chápaní definovania kvality života. Skupina, ktorej vznik inicioval prezident Sarkozy a ktorú vedie profesor Stiglitz, je toho dokladom. Výsledkom je nielen celkové prehodnotenie pohľadu na faktory tvoriace hrubý domáci produkt, ale čo je podstatné, prehodnotenie pohľadu na spojenie ekonomiky a spoločnosti a na prekonanie odtrhnutia samotného hodnotenia čistých ekonomických javov a celkovej kvality spoločenských zmien.

Redefinovanie funkcie štátu a celkové definovanie koncepcie a smerovania spoločnosti so zreteľom na faktory globálnej neistoty, problémy celkového ohrozenia vyplývajúceho z klimatických zmien a pod., ako aj procesy nevyhnutnej adaptácie na celkové redefinovanie centier svetového hospodárskeho procesu zároveň znamenajú, že stratégia štátneho formulovania záujmov bude musieť prebiehať v úplne nových rovinách – od bezpečnostnej garancie cez otázku udržiavania novej štruktúry sociálnej politiky, až po otázku definovania a obhajovania slovenských záujmov v rámci Európskej únie. Ak pozeráme z tohto hľadiska na definovanie a redefinovanie funkcií štátu, možno určiť viaceré prioritné oblasti.

Významnú oblasť predstavuje *nové chápanie sociálnej politiky*, ktorá musí hľadať efektívne riešenia narastajúcej nerovnosti. Spôsoby a postupy treba prispôbiť konkrétnym podmienkam. Niekde budú výhodnejšie paušálne (netestované) dotácie, v iných prípadoch však bude možné ustúpiť od celkovej plošnej politiky k politike sekvenčne riešenej vo väzbe na problémové oblasti, problémové skupiny obyvateľov či iné problémy, napríklad starnutie populácie, penzijná reforma a pod. Riešenia sa nedá hľadať len v oblasti sociálnych dávok, ale variantom môžu byť aj diferencované, nepriame dotácie – napr. sociálne diferencované tarify a ceny služieb systémovej infraštruktúry, ktoré sú kľúčové pre udržanie životnej úrovne.

V tomto zmysle sociálne diferencované tarify cien elektrickej energie, plynu, vody, dopravy a telekomunikačných služieb môžu za určitých okolností, ktoré je nutné ďalej skúmať, zohrať významnejšiu úlohu ako doterajšie chápanie určitých sociálnych dávok v štruktúre, ktorá sa dnes používa v Slovenskej republike. Sociálne orientované tarify však vyžadujú aj úzku spoluprácu z hľadiska energetických a iných firiem. Tieto firmy, vzhľadom na pochopenie nového smerovania energosektora či iných oblastí systémovej infraštruktúry, sú dnes ochotné pristúpiť k sociálne diferencovanej politike. Problémom štátneho redefinovania je potom rozpornosť záujmov. Na jednej strane má štát záujem, keďže vlastní svoje spoločenské podiely v týchto infraštruktúrnych podnikoch, na dosiahnutí čo najvyšších dividend, zároveň však chce pristúpiť k diferencovaniu cien podľa sociálnej štruktúry, teda riešiť sociálnu situáciu vo väzbe na ceny infraštruktúry. Ukazuje sa, že práve riešenie tohto vnútorného schizofrenického stavu je jednou z kľúčových otázok, ktoré dnes stoja pred redefinovaním funkcií štátu.

Pritom pripomíname, že redefinovanie funkcií štátu zároveň znamená prechod od parciálnych a izolovaných opatrení, ktoré sa riešia na úrovni jednotlivých rezortov a z hľadiska kompetenčného zákona, ale v skutočnosti zachovávajú sekvenovanie riešenia niektorých výrazných prierezových problémov. V oblasti sociálnej politiky je klasickou ukážkou problém zamestnanosti, ktorý sa stáva fundamentálnou otázkou kvality života, ale aj celkového zefektívnenia využívania ľudského potenciálu v jednotlivých členských štátoch, ale i na úrovni celej Európskej únie. Zamestnanosť nevyrieši izolovane Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR napríklad vytváraním sociálnych podnikov alebo podporou v nezamestnanosti, ale je to fenomén, ktorý sa musí riešiť v súčinnosti ďalšími rezortmi. Sú to najmä:

- Ministerstvo financií SR – finančné a nefinančné stimuly pre podnikateľskú sféru a zamestnanosť; ministerstvo musí jasne definovať možnosti zdrojov pre domáce kofinancovanie, ale aj možnosti stimulácie podnikateľskej sféry, napríklad formou odpočítateľných

položiek, zahrnutím strát do výkazov daňových ziskov či iných foriem a stimulovaním výskumných aktivít podnikateľskej sféry;

- Ministerstvo hospodárstva SR – pomoc pri rozbehu podnikania či pomoc subjektom, v ktorých dochádza k ohrozeniu zamestnanosti, alebo nepriame formy podpory aj úverovania slovenských subjektov pri exporte a pod.;
- Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR – vytváranie podmienok zamestnanosti voľných zdrojov pracovných síl v jednotlivých teritóriách vrátane spolupráce komunitárnych orgánov;
- samosprávne orgány na miestnej a regionálnej úrovni.

Štát plne zodpovedá za vytváranie podmienok pre *kvalitné podnikateľské prostredie*. To je stále viac formované nielen okruhom daňových a odvodových povinností, ale aj ďalšími rovinami. Ide predovšetkým o otázku bezpečnosti a ceny dodávaných energií, ceny infraštruktúry, o ceny, ktoré súvisia s celkovým priebehom výrobného a pracovného procesu, a v poslednej rovine je to stále sa zvyšujúca úloha regulačných opatrení a zákonov v oblasti ekologizácie. Všetky tieto oblasti sú pod faktickou kontrolou štátu. Využívanie regulačných inštitúcií iba na definovanie otázky oprávnených alebo neoprávnených nákladov či schvaľovanie nákladov cien infraštruktúrnych podnikov sa však ukazuje ako mylné. Naopak, ústredné regulačné orgány by v spolupráci s ústrednými orgánmi štátnej správy mali samy definovať cieľnú stratégiu cien v podnikateľskej sfére, ale i pre obyvateľstvo.

V tomto kontexte ponúknutie stabilných cien energetických vstupov, dopravnej infraštruktúry, a zároveň bezpečných dodávok a bezpečného fungovania obslužných systémov sa stáva významnejším fenoménom pre zahraničných investorov ako otázka poskytovania daňových úľav či investičných stimulov. Z toho vyplýva, že úloha štátu sa dnes dostáva do úplne novej roviny. Poskytnutie prijateľných cien energií sa stáva pre veľkú časť investorov, osobitne v strednej Európe, mimoriadne významným faktorom. Dnes, vzhľadom na vývoj predpokladaných cien energií v súčasnosti a v budúcnosti, sa ukazuje ako nesmierne dôležitý fenomén.

S tým súvisí aj otázka rozvoja cien dopravnej infraštruktúry. Použitie mýtného v Európskej únii bude znamenať úplné preskupenie významu dopravy medzi automobilovou, železničnou, leteckou a riečnou dopravou. Použitie emisných noriem bude zároveň znamenať ďalší filter, cez ktorý budú prechádzať jednotlivé druhy systémovej infraštruktúry. Aplikáciu a realizáciu noriem v oblasti ekológie bude mať opäťovne v rukách štát. Z tohto hľadiska na jednej strane zdanlivo liberálne koncepcie predpokladali znižovanie úlohy štátu a samotnej existencie štátu. V skutočnosti vývoj, a kríza to potvrdzuje v plnom rozsahu, smeruje presne opačne – extrémnym spôsobom zvyšuje význam regulačnej funkcie štátu tak v oblasti sociálnej politiky, ako aj v oblasti tvorby podnikateľského prostredia. Problémom je, že zatiaľ na národnej úrovni prevláda individuálny prístup pri komunikovaní so zahraničnými investormi.

Vytvorenie systému regaty a boja o získanie zahraničných investorov zásadným spôsobom oslabuje politiku a pozíciu národných vlád a vedie k výraznému posilneniu úlohy investorov. Z tohto hľadiska by Slovensko malo zásadným spôsobom obhajovať pozíciu *koordinovaného postupu pri rokovaní so zahraničnými investormi*. Koordinácia postupu je teraz dôležitá nielen v jednotnom vyjednávaní s dodávateľmi energetických médií, ale rovnako významný faktor predstavuje aj koordinovanie a spoločná stratégia postupu voči zahraničným investorom. Tu treba brať zreteľ aj na ďalší významný moment. Všetky európske krajiny sa spoliehajú na podporu malých a stredných podnikov. Tá je však značne diferencovaná, a pritom v podmienkach nových členských štátov nerieši problém malých a stredných podnikov z hľadiska ich reálnej perspektívy. Ak vezmeme do úvahy, že kúpna sila v nových členských

štátoch je relatívne nízka a zahraniční investori sa stávajú jedinými partnermi, možno hovoriť o tom, že takto definovaná nová forma koordinovanej pomoci pre malé a stredné firmy by vo väzbe tak na domácu spotrebu, ako aj na možnosti spolupráce s transnacionálnymi korporáciami mohla byť novou významnou koordinačnou politikou v EÚ.

Definovanie globálneho rámca z hľadiska EÚ a definovanie národných osobitostí zároveň rieši aj problém udržania dostatočného vplyvu národnej vlády pri zachovaní kompetencií národnej vlády i kompetencií Bruselu. Celková koncentrácia pozornosti len na problém zahraničných investorov vytvára mimoriadne vysokú zraniteľnosť každého členského štátu a zásadným spôsobom oslabuje vyjednávaciu pozíciu národných vlád. Použitie smernice o sociálnej spoluzodpovednosti transnacionálnych firiem sa ukázalo zatiaľ ako značne bezzubé. V podstate neexistujúci vymáhací aparát vedie k tomu, že viera v dobrovoľnosť pri spoluzodpovednosti týchto firiem a pri ich investíciách je značne problematická, a čo je dôležité, v jednotlivých členských štátoch je značne rozdielna. Použitie rovnakého systému je vraj nemožné jednak vzhľadom na vysokú odlišnosť mzdových systémov v jednotlivých krajinách, keďže mzdy vo vyspelých krajinách EÚ 15 sú násobkovo vyššie ako mzdy v nových členských štátoch EÚ, jednak z hľadiska odlišnosti chápania sociálneho štátu, čo vytvára odlišný tlak na väzbu medzi pracovnými a inými príjmami. V skutočnosti použitie novej regulačnej funkcie štátu, definovanej cez otázku cien systémovej infraštruktúry vo väzbe na sociálnu politiku, ale aj vo väzbe na tvorbu podnikateľského prostredia, by tento handikep mohlo riešiť omnoho rýchlejšie ako vlastný proces dobiehania výšky pracovných nákladov a životných nákladov starej EÚ 15 a novej EÚ 12. Mechanické približovanie sa k úrovni, ktorú dnes dosahuje EÚ 15, je v podmienkach krízy nereálne práve preto, lebo väčšina možných adaptačných procesov, ktoré by postupne v historickom časovom vývoji viedli k vyrovnávaniu podmienok, je dnes negovaná dôsledkami krízy. Na krízu upozorňujeme aj z ďalšieho dôvodu.

Z pohľadu *udržateľnosti verejných financií* sa mnohé súčasné vlády dostávajú do značne problematickej situácie. Na jednej strane väčšina majetku, ktorý vlastnili štáty, bola už dávno sprivatizovaná minimálne v období 1998 – 2006, pričom rovnako privatizovali nielen nové členské štáty EÚ, ale štátny majetok privatizovali aj staré členské štáty EÚ. Pripomíname, že výnosy z tejto privatizácie predstavovali stovky miliárd eur ročne. Žiaľ, tieto prostriedky sa v priebehu obdobia 1998 – 2006 minuli, pričom sa použili nielen na subvencovanie a finančné a nefinančné formy pomoci malým a stredným firmám, aby bolo možné udržať zamestnanosť, ale aj na celý rad ďalších subvenčných a podporných mechanizmov, od podpory zahraničných investorov, až po regionálne rozvojové projekty.

V súčasnosti je väčšina vlád v situácii, že už nemá majetok, ktorý by mohla sprivatizovať. Súčasný systém verejného sektora je pritom drahý a značne neefektívny z hľadiska fungovania, zároveň veľká časť dlhov jednotlivých krajín je rozdelená dosť nerovnomerne a vedie ku kumulácii určitých skupín dlhov v určitých rokoch, čo značne sťažuje manévrovací priestor národných vlád. A čo je nesmierne dôležité, vytvára smnožstvo nových dlhov, ktoré budú z dlhodobého hľadiska zásadným spôsobom ovplyvňovať budúci vývoj. Sú to nielen dlhy, ktoré sú generované zmenami penzijných systémov a zdravotného systému, ale aj dlhy, ktoré sú generované sanačnými opatreniami použitými na utlmenie krízy. To v konečnom dôsledku bude radikálne meniť pozíciu národných vlád pri usmerňovaní ďalšieho vývoja. Ak bude potreba ďalších zdrojov, a je veľmi reálny predpoklad, že táto potreba bude pretrvávajúť dlhodobo, minimálne v horizonte 3 až 5 rokov, znamená to, že manévrovací priestor národných vlád bez uskutočnenia reforiem a zásadného obmedzenia korupcie nebude reálne udržateľný.

V dôsledku toho hrozí riziko sociálnych nepokojov, ktoré bude vyvolané narastajúcou nezamestnanosťou a neschopnosťou riešiť predovšetkým dlhodobú zamestnanosť vo vyšších vekových skupinách a v kategóriách absolventov. Ak teda z hľadiska pozície štátu hodnotíme situáciu v nezamestnanosti, kľúčovým nie je len plošné zvyšovanie percenta nezamestnanosti, ale predovšetkým významný nárast dlhobovej nezamestnanosti, ktorá je viazaná na skupiny pracovníkov nad 50 rokov a na absolventov škôl. V oboch prípadoch ide o mimoriadne deštruktívne pôsobenie, keďže mladí absolventi škôl, vyradení z pracovného procesu, nezískajú pracovné návyky, ani schopnosť zaradiť sa do pracovných systémov, a ľudia starší ako 50 rokov stratia akúkoľvek perspektívu a v nadväznosti na rozvíjanie 2. piliera to pre nich znamená zásadné ohrozenie ich budúceho, neskôr dosahovaného dôchodku. So zreteľom na to je riešenie týchto dvoch skupín mimoriadne dôležité. Tu treba pripomenúť, že postupné rozkladanie sa strednej triedy tiež vedie k zásadnej otázke, na ktorú budú musieť reagovať národné vlády, ale aj Európska únia ako celok.

Významným problémom bude medzigeneračná a medzidemografická solidarita, pretavujúca sa do riešenia generálneho dlhu viazaného na penzijný systém, čo môže byť v budúcnosti rozhodujúcim fenoménom stability nielen spoločenskej, ale aj ekonomickej. Zabezpečenie a garantovanie dôchodkov z 1. priebežného piliera pre dožívajúcich dôchodcov dnešných i potenciálne budúcich znamená udržať dostatočné finančné zdroje v budúcich 25 – 30 rokoch.

Ohrozovanie globálnej spotreby v teritóriu EÚ znamená obrovské zvýšenie tlaku na *úspešnosť v exporte*. Tu sa ukazuje ako mimoriadne extrémne pôsobenie krízy, keďže prevažná väčšina odbytísk (napríklad na amerických trhoch) sa dnes dostáva do veľkých problémov, a krajiny, ktoré vyvážali na teritórium USA – a to je jedno, či EÚ, alebo Ázia – majú problémy, kam umiestniť svoje exportné kapacity. Predstava, že Čína pohltí ten export, ktorý sa stratil vo väzbe na USA, sa ukázala ako nereálna a podľa analýz možno uvažovať s absorbovaním maximálne 20 % exportu z Ázie a z EÚ. To znova vracia úlohu obnovenia – posilnenia domáceho dopytu v teritóriu EÚ.

Posilnenie domáceho dopytu ale znamená, okrem iného, aj potrebu zásadným spôsobom reformovať príjmovú stratifikáciu populácie, a keďže došlo k výraznému potlačeniu sociálnych dávok a ich významu v celkovom príjme domácností, vzniká otázka, či obnoviť význam sociálnych dávok ako jedného kľúčového faktora, ktorý dopĺňa pracovné príjmy, alebo ísť cestou zvyšovania miezd i za cenu zdražovania produkcie. Je zrejmé, že podnikateľské kruhy budú chcieť, aby túto cestu vo veľkej miere kompenzoval štát svojimi subvenčnými mechanizmami. Ak ju však štát má kompenzovať, musí mať dostatočne veľké zdroje. Avšak už dnes sa ukazuje, že bublina štátnych dlhopisov značne limituje možnosti štátov v budúcnosti získavať zdroje, vzniká teda zásadný problém, ako financovať tento proces. K tomu prístupuje aj závažný problém, ktorý súvisí s medzibankovými trhmi, kde problém nedostatku likvidity na medzibankových trhoch povedie k výraznému zníženiu ochoty bánk úverovať tak štát, ako aj poskytovať úvery obyvateľstvu a časti podnikateľského sektora. To všetko kumuluje obrovský tlak na finančné zdroje v krátkodobom časovom úseku, ale aj v budúcnosti.

Posilnenie domácej spotreby ale nie je možné dosiahnuť len znížením daní a rastom sociálnych dávok, pokiaľ neriešime aj otázku príjmovej stratifikácie v rámci prevažnej väčšiny populácie. Z tohto hľadiska sa obnovenie kúpyschopnosti strednej triedy stáva kľúčovým vitálnym problémom. Všetko, čo môže efektívne pôsobiť na posilnenie kúpyschopnosti strednej triedy, je nevyhnutné čo najskôr realizovať. A v tom je práve nezastupiteľná funkcia štátu pri revitalizácii úlohy strednej triedy a pri definovaní nových oblastí spoločenskej spotreby.

Analýzy uskutočňované v posledných 5 – 7 rokoch ukazujú, že už v horizonte najbližšej dekády nebude možné udržať vo svetovom meradle súčasný globálny nadmerný rozsah materiálnej spotreby, ktorá je navyše mimoriadne nerovnomerne rozložená medzi obyvateľstvom a regiónmi. Nadmerná spotreba vyžaduje nadmernú produkciu, ktorá dnes presahuje ekologickú kapacitu Zeme. Výsledkom sú zhoršujúce sa *dôsledky klimatických zmien*, ktoré vyzývajú k nutnosti adaptačných procesov na klimatické zmeny, a zároveň vyzývajú k prijatiu aktívnych opatrení na ekologizáciu národných ekonomík. Opätovne je to potreba zdrojov. V tomto ohľade sa regulačná funkcia štátu stáva aj funkciou, nazvime to, strategického smerovania. Trvalo udržateľný rast nevyhnutne vyžaduje ekologizáciu spoločnosti. Postupný nárast zničujúcich účinkov atmosferických procesov, zmien v oblasti vodného hospodárstva, sprevádzaných rozširovaním sucha a púštnych oblastí, problémy v oblasti potravín a ich dostatku, ale aj asymetria celkového rozloženia energetických zdrojov, to všetko predstavuje zásadné dôvody pre formovanie novej úlohy štátu.

Definovanie hlavnej línie, ktorou sa jednotlivé štáty ako hospodárstva spoločnosti budú rozvíjať, je mimoriadne významné. Rovnako významnou sa stáva kontinuálnosť realizácie stratégie dlhodobých krokov a opatrení. A s tým súvisí aj nevyhnutnosť *zefektívnenia verejného sektora*. Rast efektívnosti verejných výdavkov môže byť pravdepodobne, okrem presunu zdrojov zo šedej a čiernej do legálnej ekonomiky, jediným zdrojom, ktorý by mohol pomôcť sčasti financovať problémy, o ktorých hovoríme. Pritom je čoraz viac zrejmé, že rozsah v budúcnosti potrebných zdrojov vysoko prevyšuje akékoľvek možnosti ich získania zvýšeným výberom daní, či už daní priamych alebo nepriamych, spotrebných, DPH, alebo miestnych daní. Ak vezmeme do úvahy aj skutočnosť, že je stále otvorená deľba kompetencií medzi samosprávami a štátom, pričom sa neriešia ani otázky veľkého bloku dlhov spojených s už prenesenými kompetenciami, je zrejmé, že potreba finančných zdrojov a zefektívnenie vynakladania existujúcich zdrojov sa stávajú primárnymi úlohami.

Bude teda nutné spojiť zdanlivo protikladné tendencie a snahy o skvalitnenie života so snahou o zefektívnenie verejného sektora a vytvorenie nových faktorov hospodárskeho rastu. A to v situácii globálnej neistoty, nárastu rizika klimatických zmien, rizika vyplývajúceho z globálneho terorizmu i z nových tendencií súvisiacich so vznikom nových ekonomických pólov sveta. V dôsledku toho sa definovanie stratégie, smerovanie kľúčových oblastí zefektívnenia verejného sektora, efektívna regulácia cien systémovej infraštruktúry, aj ako faktora formujúceho sociálnu politiku a podnikateľské prostredie stávajú zásadnými východiskami redefinovania funkcie štátu. Pritom je paradoxné, že aj najväčší liberáli dnes volajú po zoštátnení negatívnych dôsledkov krízy, ale na druhej strane, v čase konjunktúry, založenej na virtuálnom bohatstve, za kľúčovú považovali ochranu individuálneho vlastníctva ziskov i keď virtuálnych.

Majoritný prúd ekonómov si čoraz viac uvedomuje, že spoločenskú efektívnosť, jej kvalitatívnu stránku, ale zároveň aj úlohy štátu treba chápať inak. A použitie regulačnej funkcie štátu, usmerňujúcej tak oblasť sociálnu, ako aj podnikateľskú, kumulatívne ovplyvňujúcej podnikanie v celej EÚ, pri zachovaní individualizácie sociálneho vývoja v jednotlivých krajinách znamená riešenie dvojzdielnosti pri zachovaní jednoty. V oblasti sociálnej politiky tento proces napríklad znamená kombináciu harmonizácie európskej sociálnej politiky ako celku, spojenú s individualizáciou jej realizácie v jednotlivých členských štátoch EÚ. Obdobne znamená harmonizáciu propodnikateľskej politiky v jednotlivých členských štátoch i v Európskej únii ako celku, ktorá však nevyklučuje „povolenú“ individualizáciu prístupov na národnej úrovni.

Pochopenie vzťahov harmonizácie a individualizácie znamená pochopenie novej úlohy štátu. Jednotlivé segmenty, súvisiace so štátnou stratégiou voči zahraničným investorom, dodávateľom energií, voči celkovej kooperácii a ovplyvňovaniu postupu voči transnacionálnym korporáciami, boja proti daňovým únikom do daňových rajov, s postupným postihovaním šedej a čiernej ekonomiky, ale aj s celkovým chápaním regionálneho rozvoja sa takto dostávajú na novú kvalitatívnu úroveň. Ak doteraz sa väčšia pozornosť sústreďovala na inštitucionálne budovanie sústavy, a nie na vecné pochopenie súvislostí a vzťahov, kríza veľmi jasne ukázala, že inštitúcie ani pri najlepšej snahe nie sú schopné zastaviť kumuláciu negatívnych procesov.

Ak vezmeme do úvahy, že dnes sa veľa diskutuje o regulačnej funkcii štátu vo väzbe na finančný sektor, pričom sa hovorí o regulácii finančných produktov či regulácii a kontrole bánk, v skutočnosti ide o mylné chápanie, pretože už dnes existujúce legislatívne opatrenia, či už BAZILEJ II alebo SOLVENCY II, vytvárajú dostatočný priestor na kontrolu bánk na národnej aj nadnárodnej úrovni. Problém je v tom, že inštitucionalizovaný dozor nad bankovým sektorom nebol schopný ustrážiť procesy, ktoré viedli ku kríze, a to predovšetkým virtualizáciu finančného a bankového sektora. Na druhej strane, čiastkové opatrenia, ktoré by znamenali reguláciu vo finančnom sektore, ale zároveň ponechali neriešené hlavné príčiny krízy, t. j. príjmová stratifikácia spoločnosti a problém podvodných aktivít v rámci podnikateľského sektora, umocňovaný využívaním daňových rajov, odtokom finančných prostriedkov mimo materských krajín a celkovou zmenou súvislostí medzi národnými vládami a transnacionálnymi investormi, nie je možné riešiť len jednoduchými kontrolnými mechanizmami.

Stále najliehavejšie sa ukazuje, že kombinácia selektívne diferencovaných kontrolných mechanizmov, ale pri zachovaní globálnej stratégie zefektívňovania štátu a skvalitňovania rozvoja kvality života, čo sa vzájomne nevylučuje, môže byť ústredným motívom budúceho smerovania. Už dnes je zrejmé, že niektoré otázky, ako napríklad energetika a vo väzbe na tento problém otázka alternatívnych zdrojov, sú neriešiteľné z národného pohľadu. Použitie národne odlišných diferencovaných subvenčných mechanizmov napríklad v oblasti solárnej energie či veternej energie vedie v skutočnosti skôr k vytváraniu novej umelej bubliny. Definovanie výkupných cien z pozície štátu, čo má zabezpečiť efektívnosť novovytváraných sektorov, je v skutočnosti novou bublinou, pretože to, aby tieto výkupné ceny mohli byť stanovené tak vysoko, ako sú stanovené, tento rozdiel bude musieť niekto zaplatiť. Buď ho zaplatí štát cez svoje subvenčné mechanizmy, alebo ho zaplatia koncoví užívatelia zvýšenými cenami energií. V každom prípade to bude znamenať multiplikačné efekty, ktoré opätovne prehĺbia príjmovú stratifikáciu spoločnosti a ohrozia reálne budovanú domácu štruktúru spotreby.

V budúcich desaťročiach sa extrémne zvýši úloha štátu aj v oblasti bezpečnosti a rizika vzniku spoločnosti kontrolovanej používanými technológiami, ale aj potreba celkového redefinovania spoločenského života. Obava pred terorizmom, pred pandémiami, problémy následkov prírodných katastrof, ale aj problémy spojené s rizikami vyplývajúcimi z fungovania samotnej ľudskej spoločnosti sa dnes stávajú zásadnými výzvami. A z tohto hľadiska už dnes možno povedať, že napríklad otázka bezpečnosti nie je definovaná iba ako ochrana pred teroristami, ale súvisí aj s ochranou potravinovej bezpečnosti, vodnej a energetickej bezpečnosti i celkovej bezpečnosti informačných systémov na teritóriu spravovanom národnou vládou. Tieto riziká sú mimoriadne veľké a ďalší vývoj bude posilňovať úlohu nutného garantovania bezpečnosti v týchto systémoch. Smerujeme ku kontrolovanej spoločnosti? K tomu, že veľká časť populácie sa vzdáva mnohých ľudských slobôd za cenu ochrany pred rizikami, ku ktorým dôjde v budúcnosti? Možno chápať takto smerovaný vývoj ako zvýšenie kvality života?

Možno chápať takto definovanú bezpečnosť ako základný postulát kvality života v budúcnosti a rozhodujúcu podmienku toho, aby sa spoločnosť udržala v určitom stabilnom rámci?

Technológie používané na systém kontroly spoločnosti sa z pohľadu vlád stávajú jednou z najprísnejšie sledovaných oblastí. Dokonca v niektorých rozmeroch predstihujú aj pozornosť venovanú obranným systémom. Podpora zbrojného priemyslu sa takto postupne dostáva do novej kvalitatívnej roviny. Kým časť armády sa transformuje na privátny sektor, a teda mnohé úlohy štátu v oblasti garantovania obrany a bezpečnosti sú delegované a, možno povedať, doslova outsourcingované na súkromné firmy, nanovo sa definuje otázka štátu pri ochrane informačnej bezpečnosti. Pritom, ak koncepty rozvoja znalostnej a informačnej spoločnosti pokladáme za skutočne reálne, možno konštatovať, že otázka informačnej bezpečnosti spolu s energetickou bezpečnosťou, vodnou a potravinovou bezpečnosťou sa stávajú vitálnymi otázkami, kde je úloha štátu nezastupiteľná.

Ak už dnes možno hodnotiť, že tieto oblasti sa stávajú z hľadiska útokov mimoriadne zraniteľnými a citlivými, máme definovanú významnú oblasť činnosti a úloh štátu. Otázkou však je, či štát kontroluje túto činnosť na globálnej úrovni, alebo deleguje časť kompetencií aj na regionálne a miestne municipality. Udržanie kvality života na miestnej úrovni bude významným spôsobom späté aj s kompetenciami, ktoré budú samosprávy reálne spravovať. Otázka zdravotníctva, školstva, dopravnej obslužnosti, ekologickej likvidácie odpadov, recyklačných mechanizmov, ale aj ochrana proti novým druhom znečisťovania životného prostredia, ako je svetelný smog, zvukový smog a pod., budú pravdepodobne kľúčovými otázkami stojacimi pred regionálnymi a miestnymi samosprávami. Znamená to, že štát sa vzdáva kompetencií v týchto oblastiach? Nie, štát je v mnohých oblastiach nezastupiteľný – len deleguje faktické realizovanie opatrení a sám si ponecháva legislatívno-právnu úlohu formovania prostredia a legislatívnych noriem, ktoré definujú priestor pre samosprávy.

Otázka *vzťahu Slovenska k EÚ*, vzťahu komunitárnych noriem a národných noriem je takisto nesmierne dôležitá. Znova sa dostávame k otázke, ktoré okruhy možno definovať ako okruhy „odovzdateľné“ bruselskej centrále, ktoré okruhy vo forme komunitárnej smernice nebudú zásadným spôsobom ohrozovať národnú ekonomiku a spoločnosť, a napokon, ktoré okruhy musia ako vitálne zostať na úrovni národných vlád.

Pri odpovedi na otázku, ako sa vstúpenie Lisabonskej zmluvy do platnosti prejavilo na suverenite Slovenskej republiky, je potrebné vychádzať z toho, že suverenita štátu je vo všeobecnosti charakterizovaná ako nezávislosť štátu od akejkoľvek inej moci, a to tak vnútri štátu, ako i navonok.

Je nepochybné, že všetky znaky suverenity štátu vo svojom tradičnom chápaní (ktoré sme už naznačili) nenapĺňa v súčasnom období žiaden štát. Uvedené je výrazom globalizácie a narastajúcej spolupráce jednotlivých štátov v rámci rôznych zoskupení. Akékoľvek prenesenie právomocí štátu na medzinárodnú organizáciu či iné zoskupenie, ak sa deje na základe slobodnej vôle, nemožno chápať ako obmedzenie zvrchovanosti štátu. Už samotný vstup Slovenskej republiky do Európskej únie priniesol so sebou prenesenie určitých právomocí a kompetencií štátu na Európske spoločenstvo a jeho orgány. Dialo sa tak však na základe prejavu slobodnej vôle a v súlade s príslušnými právnymi predpismi (napr. čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), ktorých existencia a znenie je taktiež prejavom suverenity štátu.

Z uvedeného je zrejmé, že vstup Slovenskej republiky do Európskej únie bol výrazom jej slobodnej vôle, a teda nemožno ho chápať ako obmedzenie suverenity. Skôr naopak, pretože išlo o vyjadrenie slobodnej vôle štátu, prejav suverenity štátu a záujmu spolupracovať s inými štátmi na určitej úrovni.

Lisabonská zmluva predstavuje zmenu a doplnenie zakladajúcich zmlúv. Vzhľadom na skutočnosť, že podľa slovenského vnútroštátneho práva pre oblasť medzinárodných zmlúv ide o prezidentskú medzinárodnú zmluvu, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, bolo nevyhnutné, aby s ňou Slovenská republika zodpovedajúcim spôsobom vyslovila súhlas. To znamená, že Lisabonská zmluva nenadobudla platnosť nezávisle od vôle Slovenskej republiky či iných členských štátov. Platnosť mohla nadobudnúť len po tom, čo ju v súlade so svojimi právnymi predpismi schválili všetky členské štáty.

Najvýznamnejšou zmenou, ktorá sa môže dotýkať problematiky suverenity, je nový čl. 47 Zmluvy o EÚ (v znení Lisabonskej zmluvy). V zmysle predmetného ustanovenia má Európska únia právnu subjektivitu. Uvedené ustanovenie síce predstavuje zásadnú zmenu oproti stavu pred 1. decembrom 2009, avšak priamy vplyv na suverenitu členských štátov nemá. Rovnako je nevyhnutné upriamiť pozornosť na nový čl. 1 Zmluvy o EÚ, v zmysle ktorého vysoké zmluvné strany zakladajú medzi sebou Európsku úniu, na ktorú členské štáty preniesli právomoci na dosiahnutie spoločných cieľov. Tu je však potrebné mať na pamäti, že sa tak dialo v súlade s čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Obdobne je nevyhnutné zmieniť sa aj o čl. 5 ods. 2 Zmluvy o EÚ, v zmysle ktorého Európska únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Európsku úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov. Tu je zrejmé, že ak aj došlo k „odovzdaniu“ časti právomocí Slovenskej republiky na Európsku úniu, dialo sa tak na základe súhlasu SR a dobrovoľne. Súhlas s Lisabonskou zmluvou bol daný v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

Z pohľadu suverenity členských štátov má značný význam aj čl. 50 Zmluvy o EÚ. Predmetný článok garantuje každému členskému štátu právo vystúpiť z Európskej únie. Toto oprávnenie zvyrazňuje skutočnosť, že suverenita členských štátov zostáva aj po nadobudnutí Lisabonskej zmluvy naďalej zachovaná. Ak by to tak nebolo, len ťažko by bolo umožnené členským štátom umožnené v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami opustiť Európsku úniu.

Ďalšou nemenej významnou skutočnosťou je vymedzenie právomocí Európskej únie. Aj táto otázka sa dotýka problematiky suverenity. Nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy došlo k výslovnej kategorizácii právomocí Európskej únie a členských štátov. Odstránil sa tým nedostatok v nejasnom vymedzení právomocí Európskeho spoločenstva (do 1. decembra 2009). V tejto súvislosti sa rozlišuje medzi výlučnými právomocami Európskej únie, výlučnými právomocami členských štátov a spoločnými právomocami Európskej únie a členských štátov.

Pokiaľ ide o výlučnú právomoc Európskej únie, tá je konštituovaná Zmluvou o fungovaní EÚ a jej budúcimi zmenami. Obdobne to platí aj o spoločných právomociach Európskej únie a členských štátov. To znamená, že Európska únia môže naďalej konať len to, čo jej bolo zverené Zmluvou o fungovaní EÚ, resp. ďalšími jej zmenami a doplnkami (uplatňuje sa tu zásada prenesených právomocí).

Pokiaľ ide o oblasť výlučnej právomoci členských štátov, tu Európska únia môže vykonávať len také činnosti, ktoré sú určené na podporu, koordináciu alebo doplnenie činnosti členských štátov. Európska únia nie je v žiadnom prípade oprávnená nahrádzať právomoc členských štátov v tejto oblasti. To znamená, že aj tu je prvoradá vôľa členských štátov a ich záujem na prenesení či neprenesení konkrétnej právomoci na Európsku úniu. Keďže takéto prehĺbenie spolupráce členských štátov sa nemôže diať proti vôli členských štátov, nemožno ho preto interpretovať ako obmedzenie suverenity. Je však iba na miere aktivity členského štátu, ako bude táto úprava vyznievať.

V prípade spoločných právomocí však došlo k zmene v tom smere, že kým v predchádzajúcom období mohli orgány a inštitúcie EÚ v tejto oblasti konať jedine v kooperatívnom vzťahu s členskými štátmi, podľa úpravy obsiahnutej v Lisabonskej zmluve sa tento vzťah mení na konkurenčný a v zmysle ustanovenia hlavy I, čl. 2, ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie členské štáty vykonávajú svoju právomoc iba v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc dosiaľ nevykonáva. To si bude vyžadovať aj od SR nielen starostlivo sledovať legislatívne procesy na úrovni EÚ, ale predovšetkým neodkladať vlastné aktivity pri úprave otázok, ktoré sa týkajú našich bytostných záujmov.

Ďalšou zmenou, ktorú prináša Lisabonská zmluva a ktorá sa môže dotýkať problematiky suverenity, je hlava III Zmluvy o fungovaní EÚ *Posilnená spolupráca*. Lisabonská zmluva takto členským štátom umožňuje, aby posilnili spoluprácu v niektorých politikách, a to za predpokladu že budú mať na takomto posilnení záujem. Čo je z pohľadu suverenity členských štátov dôležité, je skutočnosť, že je na dobrovoľnom uvážení každého členského štátu, či sa bude podieľať, alebo nie na posilnenej spolupráci. Je teda založená na dobrovoľnej účasti členských štátov, a preto musí rešpektovať právomoci, práva a povinnosti členských štátov, ktoré sa jej nezúčastňujú.

Všetky uvedené úvahy súvisia s odpoveďou na zásadnú otázku. Má Európska únia smerovať k určitej forme superštátu, alebo zostane formou spojenia jednotlivých národných spoločností a ekonomík, ktorých miera spojenia je diferencovaná podľa jednotlivých problémových oblastí? Názor Slovenska by mal byť jednoznačne formulovaný v nadväznosti na túto výzvu, a takisto aj zdôvodnenia v zmysle formovania slovenského zástoja k tým citlivým otázkam, ktoré majú zostať v kompetencii národnej vlády a Bruselu. Ukazuje sa, že harmonizácia oblastí, ako je energetika, migračné presuny, riešenia penzijných systémov, je mimoriadne dôležitá. Na druhej strane, zachovanie bezpečnostných protokolov v oblasti informačných systémov a databáz musí zostať v kompetencii národnej vlády, pretože jedine týmto spôsobom je možné zabezpečiť informačnú bezpečnosť. Otázka energetických zdrojov dnes ďaleko prekročila národné hranice. Zároveň väčšina transnacionálnych korporácií, spravujúcich energetický sektor, má už vysoko nadnárodné pozície.

V tomto kontexte, aj vo väzbe na rokovania s dodávateľmi, treba uvažovať o zásadnom presune kompetencií v prospech EÚ, ale aj požadovať otázku bezpečnosti energetických zdrojov. Na druhej strane ale otázka stanovenia cien by mala zostať v kompetencii národnej vlády. Dodávka energetických médií je však problémom celej Európskej únie. Cenová politika kombinovaná s politikou sociálnou musí reflektovať národné osobitosti v podmienkach jednotného európskeho trhu.

Samozrejme, otázka stimulácie zahraničných investorov, ale aj celkovej stimulácie podnikateľského sektora sa takto dostáva do novej roviny. Ide, ako sme už naznačili, o definovanie miery odlišnosti medzi národnými ekonomikami a spoločnosťami, a miery efektívnej homogenizácie. Definovanie pojmu *efektívna homogenizácia* zároveň znamená, kedy je možné a reálne zmysluplné usmerňovať procesy podnikateľského a spoločenského prostredia na národnej úrovni a kedy je to výhodnejšie na nadnárodnej úrovni. Hierarchizácia priorít tohto typu sa pravdepodobne stáva základným východiskom definovania funkcie národných štátov, národných vlád a ústredných orgánov, ale aj definovania priorít a kompetencií regionálnych a miestnych samospráv v národnom priereze.

Takéto redefinovanie funkcie štátu zároveň umožní postupne riešiť hlavné príčiny, ktoré viedli k súčasnej hospodárskej kríze. Ich vyriešenie znamená, že z dlhodobého hľadiska nebude dochádzať k cyklickému opakovaniu kríz, ale naopak, že škody a náklady súvisiace

s krízami bude možné, vzhľadom na postupný novodefinovaný hospodársky rast, splácať bez zásadného ohrozenia vnútorných podmienok podnikateľského prostredia a sociálnej situácie členských štátov EÚ. Toto riešenie však vyžaduje ich disciplinovanú spoluprácu, ale aj definovanie tých zásadných priorít, ktoré sa musia riešiť na bruselskej úrovni. Energie budú v budúcnosti zohrávať mimoriadne dôležitú úlohu, podobne ako otázka zlatých rezerv, vzhľadom na predpokladaný vývoj kurzu kľúčových medzinárodných mien. So zreteľom na to sa otázka vytvorenia národných i nadnárodných zlatých rezerv ako stabilizujúceho fenoménu v prípade tlaku na návrat k zlatému štandardu stáva významnou otázkou.

Skutočnosť, že Slovensko vo vzťahu k EÚ dnes nemá reálnych vhodných vyjednávačov a nemá ani dostatočnú, nazvime to administratívnu agendu na riešenie týchto otázok, sa Slovensku mstí v niekoľkých oblastiach. Prvú oblasť predstavuje skutočnosť, že Slovensko sa stáva len pasívnym subjektom jednotlivých legislatívnych a vecných zmien, ktoré sa chystajú a schvaľujú v Európskej únii.

Druhý problém spočíva v tom, že Slovensko sa v malej miere zúčastňuje kľúčových rozhodnutí, uskutočňovaných v Európskej únii. Dnes sme svedkami skutočnosti napríklad v oblasti energetiky, že nízka angažovanosť Slovenska v oblasti celoeurópskych energetických sietí a vytvorenia bezpečnostných energetických rezerv viedla k vypadnutiu Slovenska z energetických kľúčových trás, ktoré pôvodne mali ísť dvoma smermi: prvá vetva medzi Ruskom, cez Bielorusko a Poľsko do Európskej únie, druhá vetva cez Ukrajinu a Slovensko do Európskej únie. Dnes sa už, žiaľ, mnohé projekty prepojenia na ukrajinskú stranu ukazujú ako zbytočné, pretože v rozhodujúcej miere vyhrala poľská strana, ktorá získala právo na dobudovanie rozhodujúcich energetických prepojení medzi Ruskom, Ukrajinou, Bieloruskom a Európskou úniou. To len potvrdilo, že neschopnosť zúčastniť sa aktívne týchto rokovaní vedie aj k značným ekonomickým stratám, ktoré sa neskôr, v budúcnosti môžu stať vitálnymi problémami Slovenska.

Skutočnosť, že niektoré centrálné orgány zrušili v rokoch 2002 – 2005 informačno-analytické a systémové oddelenia, sa dnes mstí aj v tom, že v podstate mnohé kľúčové rokovania, napríklad rokovania so zahraničnými investormi, alebo zastupovanie Slovenska v právnych sporoch vo vzťahu k Európskej únii či na medzinárodných súdnych sporoch sa spravidla končí veľmi neefektívne a celkový počet prehratých súdnych sporov Slovenskej republiky svedčí o tom, že túto oblasť Slovenská republika kvalifikačne pokrýva nedostatočne. Nakoniec, objem strát vyplývajúcich z prehratých súdnych sporov je taký veľký, že v celom rade prípadov by mohol pri pozitívnych výsledkoch slúžiť na prefinancovanie mnohých iných kľúčových oblastí, ako je energetika, doprava alebo sociálne projekty.

Veľmi významný aspekt sfunkčnenia štátu má, samozrejme, aj riešenie otázky dotvorenia infraštruktúry vo väzbe na štrukturálne fondy Európskej únie. Je paradoxné, že síce formálne sa Slovensko uspokojilo s tým, že môže získať vyše 400 mld slovenských korún zo štrukturálnych fondov vo finančnom rámci 2007 – 2013, avšak neurobilo dostatočné kroky na to, aby vytvorením personálnych, vecných a informačných štruktúr umožnilo reálne čerpanie týchto prostriedkov. Vytvorenie kvalitného manažmentu štrukturálnych fondov je z hľadiska pokrývania vitálnych problémov Slovenskej republiky jednou z kľúčových oblastí, ktoré musí urýchlene dobudovať, a to bez ohľadu na ostatné skutočnosti alebo finančné limity. V konečnom dôsledku možno konštatovať, že prevažná väčšina rezortných orgánov zodpovedných za čerpanie štrukturálnych fondov sa len veľmi pomaly dostáva do situácie, v ktorej by dosiahla efektívne fungovanie, také, aké je bežné v ostatných krajinách Európskej únie. Ak pri tom vezmeme do úvahy skutočnosť, že Slovensko by sa aj v tejto oblasti malo zmeniť z *objektu* na

subjekt jednotlivých štrukturálnych procesov, čo bude súvisieť aj s celkovým redefinovaním cieľenia európskeho rozpočtu na roky 2010 – 2013 a prípravy fiškálneho rámca 2014 – 2021, je nevyhnutné v podstate v priebehu jedného roka pripraviť novú generáciu odborníkov, ktorí by boli schopní tieto zásadné otázky zvládnuť.

Nízka úroveň informačno-analytických prác na jednotlivých ministerstvách sa následne, žiaľ, premieta aj do toho, že kľúčové prierezové vitálne problémy sa riešia sekvenčne, rozdelením podľa parciálnych okruhov a kompetenčného zákona, čo v konečnom dôsledku značne znižuje efektívnosť týchto štátnych rozhodnutí. Ak to s porovnaním nemeckou alebo francúzskou administratívou, je to zníženie až na tretinovú úroveň efektívnosti prijímaných rozhodnutí. Spolu s relatívne pomalou fázou realizácie prijatých legislatívnych opatrení do praxe to znamená, že Slovensko len z tohto titulu stráca viacero možností v oblasti úspor, vo vytvorení nových podmienok na expanziu, a čo je najdôležitejšie, stáva sa stále viac iba *objektom* jednotlivých procesov zmien, ktoré prebiehajú v Európskej únii.

Vstup do Európskej menovej únie, do schengenského priestoru a samotné členstvo v Európskej únii vytvárajú tri roviny záväzkov, ktoré sa nie vždy prekrývajú a vo viacerých prípadoch predstavujú v podstate tvrdší tlak na členský štát v danom okruhu. Keď z tohto hľadiska hodnotíme významnosť kritérií definovaných bruselskou centrálou a nutnosti plnenia týchto kritérií slovenskou stranou, je zrejmé, že je potrebné pristúpiť k definovaniu významnosti kľúčových registratívnych oblastí, ich personálno-finančného zabezpečenia a v konečnom dôsledku aj celkového reálneho zobrazenia.

Otázka prípravy komunitárnych noriem, napríklad v oblasti ekológie či noriem pre podnikateľské prostredie, harmonizácie daňových odvodov či noriem, ktoré súvisia s možnosťami stimulácie domácej podnikateľskej sféry v rámci kompetencií a právomocí národnej vlády, sa stáva zásadnou otázkou do budúcnosti. Je zrejmé, že celkový pohľad na slovenskú situáciu zatiaľ nie je dobrý. Ide o problém nielen personálny, ale aj finančný, logistický a informačný. Slovensko sa síce stalo hierarchickým článkom všetkých troch oblastí, avšak o nárokoch, vyplývajúcich z týchto hierarchických štruktúr a ich diferencovaného vplyvu na Slovenskú republiku, sa zatiaľ málo uvažuje.

Za mimoriadne dôležité považujeme rozvinutie novej kvalifikovanosti Ministerstva zahraničných vecí SR nielen v oblasti aktivácie a využitia pôsobenia veľvyslancov SR v zahraničí, ale aj v oblasti informačnej, konzultačnej a poradenskej, a to nielen z hľadiska toku informácií – zmena vonkajšieho prostredia pre slovenskú vládu, ale spätného poskytovania informácií pre slovenské podnikateľské subjekty expandujúce na iné teritória. Podľa skúseností väčšiny európskych krajín práve forma nefinančnej a informačno-logistickej pomoci podnikateľskej sfére je kľúčovou v celom rade prípadov pri posilnení exportu. Spolu s dobudovanou infraštruktúrou, napríklad pomocou EXIM-banky, možno už dnes hovoriť o významnom nástroji na to, aby sa niektoré slovenské subjekty mohli postupne dostať aj na európsky hospodársky trh.

Ak máme zhrnúť naznačené trendy a faktory, musíme konštatovať, že hlavnou úlohou štátu je dosiahnuť, aby nedochádzalo ku kumulovanému pôsobeniu rizikových faktorov, ale k rozloženiu pôsobenia negatívnych procesov po dlhšom časovom úseku. Táto primárna smernica, alebo, nazvime to, kľúčová úloha národných vlád sa stáva predpokladom dostatočného splnenia úlohy štátu ako stabilizujúceho fenoménu v ďalšom rozvoji. Takto redefinovaní funkcie štátu by sa mohli stať východiskom nielen pre politiku Európskej únie, ale predovšetkým pre politiku národných vlád. Spomínané problémy sú zároveň rozvinutím kľúčových otázok, ktoré nastoľuje Lisabonská zmluva. Bez odpovedí na tieto otázky však Lisabonská

zmluva zostáva teoretickým projektom bez praktického naplnenia. Prípadne, ešte horší variant, dôjde k narastaniu nespokojnosti národných vlád s rozhodovaním v nadnárodnej centrále a vznikne dojem, že bruselská centrála sa stáva rizikom pre riešenie národných problémov.

Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností by redefinovanie funkcií štátu malo byť orientované nasledujúcimi základnými smermi:

1. Zefektívniť celý verejný sektor s cieľom garantovať trvalú udržateľnosť verejných financií a efektívnu sociálnu politiku.
2. Garantovať fungovanie „právneho štátu“ a vytvárať vhodné podnikateľské prostredie vo vzťahu k domácim i zahraničným subjektom.
3. Presadiť nové chápanie úlohy štátu ako významného fenoménu formujúceho, ale i optimalizujúceho verejnú spotrebu s cieľom garantovať trvalo udržateľný rast.
4. Redefinovanie úloh štátu v oblasti rizika a bezpečnosti, aj pri rešpektovaní skutočnosti, že v značnej miere je spoločným menovateľom všetkých parciálnych bezpečností štátu – vojenskej, vnútornej, surovínovej, energetickej, potravinovej a iných vrátane „bezpečnosti intelektuálnej“, založenej na fungovaní znalostnej spoločnosti.
5. Priblížiť občanovi štát samotný, aj prostredníctvom zásadného skvalitnenia fungovania občianskej spoločnosti.
6. Priblížiť občanovi aj Európsku úniu a v rámci toho definovať záujmy, ktoré by mala slovenská strana presadzovať v Európskej únii a pri formovaní európskeho legislatívneho prostredia.

2.1.3. Potreba dobudovania štátu ako garanta „právneho štátu“, ochrany a bezpečnosti

Vzhľadom na to, že kľúčovou, a zrejme najstaršou funkciou štátu, na potrebnosti ktorej sa zhodujú v podstate všetky ekonomické a politologické teórie, je ochrana, bezpečnosť a fungovanie práva, venujeme tejto problematike samostatnú subkapitolu.

Záujem o problematiku štátu oživa v čase hospodárskej, a možno i širšej spoločenskej krízy, keď sa verejnosť obracia na štát, aby vyriešil problémy jej fungovania. Ide o osobitný prípad obvyklého postupu, keď sa štátneho zásahu a pomoci dovolávajú tí, ktorí majú pocit krivdy a neúspechu. Nóvvum je, že štátnu intervenciu žiadajú aj najmocnejší a najbohatší, ktorí dosiaľ uprednostňovali minimálny štát a čím širšie pôsobenie „voľného trhu“. Potvrďuje sa notarieta, že spoločnosť nemôže civilizovane fungovať bez verejnej moci.

Znovuobjavenie štátu ako pozitívnej hodnoty pre život spoločnosti prichádza po dlhom období odštátnenia, privatizácie a minimalizácie štátu. V krajinách strednej a východnej Európy mal proces deetatizácie zvláštnu logiku a silu, lebo reagoval na stav, keď bol štát najväčším vlastníkom, zamestnávateľom, poskytovateľom služieb atď. Privatizácia a zatlačenie štátu sa dve desaťročia pokladali za dobré, tým ale podstatne klesla realizačná schopnosť štátu.

Štát sa pokladal a pokladá za pozitívnu hodnotu najmä ako organizačná forma národného života, ako národný štát. Napriek hrozbe nacionalizmu a pokusom o uzavretosť predstavuje národný štát stále najstabilnejšiu formu (prvok) usporiadania medzinárodného spoločenstva. Označenie „národný“ znamená, že ide o výraz sebaurčovacieho práva určitého národa a nedotýka sa práv občanov inej národnosti, kde sa plne uplatňuje občiansky princíp a práva národnostných menšín a ich príslušníkov.

Predchádzajúce desaťročia znamenali – bez ohľadu na rozsah štátnej ingerencie do života spoločnosti – podstatnú zmenu postavenia štátu, ktorý sa čoraz viac stáva „len“ jednou zo zložiek (úrovní?) rozsiahleho systému verejnej moci. Tento proces postúpil asi najďalej

v Európskej únii a v NATO. Štát stráca („odovzdáva“) podstatné časti svojej pôsobnosti i právomocí v prospech medzinárodných organizácií, EÚ, ako aj regiónov a obcí. Európska únia určuje napriek deklaráciám o subsidiarite v niektorých prípadoch prostredníctvom smer- níc právomoc štátneho orgánu a funkčné obdobie jeho vedúceho. Európsky súdny dvor v zásade podporuje posilňovanie právomoci a rozširovanie pôsobnosti EÚ na úkor členských štátov, ktorých postavenie ako „pánov zmlúv“ sa stáva symbolom zakrývajúcim mocenskopo- litickú realitu.

Štátu však ostáva zodpovednosť: a) voči spoločnosti za (ne)napĺňanie jej očakávaní, b) voči medzinárodným organizáciám a EÚ za (ne)plnenie záväzkov podľa medzinárodného práva, práva EÚ i povinností vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov, ktoré môže štát ako SR ovplyvniť len symbolicky; c) voči jednotlivcovi a právnickým osobám za rešpektovanie ich subjektívnych práv každým. Vznikol paradox, že štát mal čím menej zasahovať do života spo- ločnosti, ale bol (je) zodpovedný za jej riadne fungovanie.

Podstatne sa obmedzila voľnosť konania (akcie) štátu. Do značnej miery „zvonka“ sú určené jeho organizačné štruktúry aj ich *modus operandi*. Toto „určenie sa“ je zároveň kul- túrno-politické aj inštitucionálno-právne. V súčasnej európskej politickej a právnej kultúre a tradícii je prijateľný len určitý diapazón usporiadania štátnych inštitúcií aj spôsobov ich perso- nálneho obsadzovania a fungovania. Štát musí komunikovať a spolupracovať s inými štátmi, medzinárodnými organizáciami a s EÚ, a teda potrebuje orgány, ktoré sú kompatibilné s inšti- tucionálnym usporiadaním iných štátov i medzinárodného spoločenstva. Medzinárodné právo a právo EÚ stanovujú mnohé zásady usporiadania štátneho mechanizmu (nezávislosť súdov a sudcov) a určujú povinnosť vytvoriť niektoré inštitúcie (úrad na reguláciu sieťových odvetví).

Rastúca časť činností štátu a tým i štátneho rozpočtu je priamo alebo sprostredkovane určená medzinárodným právom a právom EÚ. Nejde tu len, ba ani nie najmä o limity, ale o určenie obsahu či zamerania činnosti štátu. Štátu však ostáva povest' takmer všemocnej „suverénnej“ inštitúcie, ktorej obmedzenie a kontrola sú podľa mnohých hlavnými predpo- kladmi slobodného a dobrého života. Nepriama úmera slobody a štátneho zasahovania (regu- lácie) však patrí do sveta zjednodušujúcich ideologických schém. Tam, kde ustúpi štát, nastu- pujú iné subjekty moci, ktoré obmedzia slobodu človeka viac ako relatívne usporiadaný a pred- vídateľný štátny mechanizmus. Demokracia a právny štát sú nie síce dokonalými, ale praxou preverenými prostriedkami (formami?) podriadenia štátu spoločnosti a ochrany človeka pred štátom. Zatiaľ nie sú známe mechanizmy ochrany človeka pred subjektmi súkromnej moci, porovnateľné s prostriedkami ochrany pred štátom a ďalšími organizáciami verejnej moci. Len zdanlivo paradoxne je podmienkou slobody, bezpečnosti a slušného života väčšina funkčná verejná, a zvlášť štátna moc. Len malá vrstva najbohatších jednotlivcov a právnických osôb má v pokojných časoch záujem na minimalizácii štátu, ale v čase krízy si aj ona žiada štátny zásah. Pre človeka je spravidla alternatívou podriadenosť subjektom súkromnej alebo verejnej moci a prinajmenej v právnom štáte je pre neho oveľa výhodnejšie podriadenie (závislosť?) od moci verejnej, voči ktorej sa nachádza v pozícii občana vybaveného súborom subjektív- nych verejných práv.

Štát si dlhodobo zachováva symbolické postavenie bodu pričítateľnosti väčšiny verej- ného, a zvlášť politického života. Za základné politické spoločenstvo spravujúce nezávisle svoje veci sa pokladá štátne organizovaná spoločnosť. Štátu sa naďalej pripisuje základný definičný znak suverenity, ktorý napriek svojej nevyhranosti (neostroti) a temer mystic- kému rozmeru (politická teológia C. Schmitta) zohráva významnú úlohu v niektorých roz- hodnutiach ústavných súdov i v ústavnoprávnej a politickej diskusii o európskej integrácii.

Symbolické postavenie štátu zodpovedá jeho legitimizácii históriou aj demokratickými procesmi obnovovania jeho najvyšších orgánov. Ostatné zložky verejnej moci na „nadštátnej“ (EÚ, medzinárodné organizácie) i „podštátnej“ (regióny a obce) úrovni odvodzujú aspoň formálno-právne svoju existenciu a postavenie od vôle štátov (zakladacie zmluvy v prípade EÚ a vnútroštátne právo v prípade samosprávnych celkov).

Štátna vôľa vždy bola výslednicou stretu iných vôlí mocensky významných subjektov, ale novým javom je právna záväznosť príkazov dávaných EÚ aj inými medzinárodnými organizáciami štátu, ktorý im v niektorých prípadoch (smernice EÚ) dokonca musí dodať vonkajšiu formu prejavu vlastnej vôle, vonkajšiu formu prameňa svojho práva. Štát je zodpovedný za vydanie, realizáciu a presadenie práva, ktorého obsah v skutočnosti sám neurčil. Ostávajú mu legitimita a zodpovednosť, ale väčšinu moci už majú iní.

Preto silnie tlak na legitimitu štátu a v menšej miere i ostatných subjektov verejnej moci. Zdôrazňujú sa ich zlyhania, nedostatky, aféry ich predstaviteľov a služby poskytované spoločnosti sa predstavujú buď ako samozrejmosť, alebo v negatívnom svetle. Aj to signalizuje, že rozhodujúcimi subjektmi moci už nie sú štáty, ba ani ostatné časti rozsiahleho systému verejnej moci. Predstavitelia verejnej moci neoslovujú spoločnosť priamo, ale prostredníctvom „masovokomunikačných prostriedkov,“ ktoré sú v rukách nositeľov súkromnej moci a sami sú v informačnej spoločnosti významnými subjektmi moci.

Uvedené tendencie v plnej miere pôsobia v Slovenskej republike, ktorá je – napriek nim i nezanedbateľným problémom častí jej štátneho mechanizmu – relatívne konsolidovaným a usporiadaným štátom nevybočujúcim z rámca „nových“ členov EÚ, ba v mnohom znesie porovnanie aj s časťou pôvodných, „starých“ členských štátov. Na pokus o analýzu stavu štátneho mechanizmu SR nie sú k dispozícii dostatočne reprezentatívne informácie. Obraz poskytovaný masmédiami je prevažne skreslený, lebo obsahuje najmä nedostatky, škandály a spory. Riadne vybavovanie agendy občianskych preukazov a cestovných pasov je mediálne nezaujímavé rovnako ako rutinná práca daňových úradov. Odhalený prípad korupcie alebo údajná korupcia sudcu sú však v centre pozornosti.

Pomaly a postupne sa stabilizuje určitá časť pracovníkov štátneho aparátu, ktorí napriek zmenám vlád ostávajú na svojich miestach pre svoju profesionalitu. Väčšine štátnych úradníkov však chýba potrebná istota a kariérna perspektíva. Zatiaľ nevznikol *esprit de corps*, ako najúčinnější prostriedok proti zneužívaniu postavenia a obdobným nešvárom.

Pozornosť verejnosti vzbudzujú pomery v justícii. Situácia v justícii nie je dobrá, ako v každom príliš uzavretom systéme. Súdna rada Slovenskej republiky, zamýšľaná ústavodarcou ako orgán sudcovskej legitimacy zložený paritne zo sudcov volených sudcami a ďalších právnických osobností menovaných prezidentom, vládou a parlamentom, sa premenila na orgán sudcovskej samosprávy, lebo aj prezident, vláda a parlament menovali sudcov. Je neúnosné, aby jedna z mocí (zákonodarná, výkonná alebo súdna) nadobudla podobu uzavretej korporácie rozhodujúcej, kto (ne)bude sudcom, a disciplinujúcej svojich členov.

Účel štátu nie je v ňom samotnom, ale v tom, čo poskytuje spoločnosti a jednotlivcovi. Dlhodobou sa problematika pôsobenia štátu skúmala a vysvetľovala pomocou koncepcií funkcií štátu chápaných ako hlavné smery jeho činnosti. Po roku 1989 ustúpil spoločenský záujem o túto tému, ktorú nahradili úvahy o privatizácii, deregulácii, odštátnení a pod. Zároveň prebiehali významné zmeny v postavení a chápaní štátu i celého systému verejnej moci. Odrazom týchto procesov je občasné premenovanie tradičného predmetu na stredo európskych právnických fakultách zo štátovedy na teóriu verejnej moci, čo viac zodpovedá jeho obsahu. Preto v súčasnosti nie je na Slovensku ani v okolitých krajinách k dispozícii všeobecne prijímaný,

relatívne komplexný a systematický obraz toho, čo má štát robiť, ktorý by prevyšoval až príliš zaužívané učebnicové vymenovanie vonkajších a vnútorných funkcií štátu.

V podmienkach postmodernej nestálosti, neurčitosti, globalizácie a prelinania kultúr rastie význam (národného) štátu pre identitu v ňom organizovanej spoločnosti a pre artikuláciu jej záujmov a vôle. Štát pôsobí v napätí medzi otvorenosťou a medzinárodnou integráciou na strane jednej a presadzovaním národných záujmov a identity na strane druhej.

Na zachovanie dôveryhodnosti a vážnosti štátu je potrebné čo najjasnejšie odlišiť prejavy autentickej štátnej vôle od plnenia medzinárodnoprávných záväzkov štátu, a zvlášť od vôle EÚ majúcej vonkajšiu formu štátnej vôle.

Asi najstaršou, a možno i najmenej spornou úlohou štátu je vonkajšia a vnútorná bezpečnosť spoločnosti. Vonkajšia bezpečnosť SR je garantovaná najmä zapojením do NATO a EÚ, ale SR má rovnako ako každý štát i vlastné problémy a priority vonkajšej bezpečnosti. Preto je trvale prospešné budovanie vlastných diplomatických i vojenských kapacít, bez ohľadu na potešiteľný fakt, že v žiadnom z medzinárodných napätí, ktorého je naša krajina súčasťou, sa ani nenaznačuje možnosť použitia sily.

Možno očakávať, že viaceré z otázok medzinárodných vzťahov a postavenia SR sa budú riešiť cestou práva (najmä medzinárodného). Preto je potrebné týmto spôsobom budovať vlastné kapacity presadzovania záujmov.

Základným problémom vnútornej bezpečnosti SR nie je medzinárodný terorizmus, ale amorfný organizovaný zločin a môžu ho nasledovať aj prejavy politického extrémizmu, v dohľadnom čase najmä pravicového. Boj s organizovaným zločinom je koniec koncov i bojom o moc medzi legálnymi demokratickými štruktúrami verejnej moci a kriminálnymi organizáciami. Vzniká nedobré, zdanlivé prímierie, keď javový pokoj a bezpečnosť sú vykúpené čiastočným tolerovaním určitých kriminálnych aktivít. V systéme orgánov bojujúcich s organizovaným zločinom sa relatívne najviac osvedčuje prokuratúra. Prejavy korupcie v orgánoch presadzovania práva a v justícii zjavne súvisia s organizovaným zločinom, ale neraz sú aj znakmi úpadku profesionálnej morálky.

Samostatným problémom je privatizácia výkonu časti verejnej moci, ktorej najviditeľnejším prejavom sú „súkromní“ exekútori. Ich zásluhou nezanedbateľne narástla vymožitelnosť časti súdnych rozhodnutí, ale rovnako stúpili i náklady povinného, ktorý napokon legálne často platí oveľa viac, než na čo bol odsúdený.

Spoločnosť pokladá štát za zodpovedný aj za vývoj ekonomiky na jeho území, čo nezodpovedá reálnym možnostiam štátu a je v rozpore s donedávna prevládajúcou tendenciou privatizácie. Štátna regulácia podstatnej časti hospodárstva, štátna podpora i daňová politika sú samozrejmi aktivitami každého štátu. Ekonomická úloha verejnej moci, a štátu osobitne je samostatným tematickým okruhom. V tejto oblasti je však štát možno najmenej samostatný a najviac viazaný prakticky i právne. Podmienky globalizujúcej sa ekonomiky si vyžadujú regulačné zásahy na nadštátnej úrovni, kde štát pôsobí prostredníctvom medzinárodných organizácií a EÚ. Až tu slabnú niektoré právne limity, ktoré podstatne sťažujú pôsobenie štátu.

Na tomto mieste je vhodné poznamenať, že privatizácia a deregulácia, prinajmenšom z právneho pohľadu, nemusia byť jednosmernými a nezvratnými procesmi. Štát môže nielen kúpou nadobúdať vlastníctvo aj k obchodným spoločnostiam, a koniec koncov k akémukoľvek majetku, ale za určitých prísnych podmienok môže pristúpiť aj k vyvlastneniu. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva pripúšťa vo verejnom záujme, za primeranú náhradu a na základe zákona i túto možnosť. Štát pritom musí dodržiavať svoje medzinárodnoprávne záväzky najmä v oblasti ochrany investícií.

V Európe sa predpokladá, že verejná moc, a zvlášť štát garantujú každému zdravotnú starostlivosť, vzdelanie, dôchodok a ostatné sociálne zabezpečenie. Tento náročný súbor úloh (povinností) vyplýva štátu z medzinárodného práva a v prípade Slovenskej republiky, rovnako ako v prípade väčšiny európskych štátov, aj z jej ústavy. Je na uvážení štátu, či ich bude plniť „vo vlastnej réžii“, alebo prostredníctvom iných, neštátnych organizácií. Výnimkou je zdravotná starostlivosť, kde čl. 40, druhá veta Ústavy SR predpisuje jej poskytovanie „na základe zdravotného poistenia“. Táto aktivita štátu i ďalších subjektov verejnej moci nie je len nejakou povinnou dobročinnosťou, ale aj, a najmä vytváraním podmienok pre rozvoj človeka a zároveň aj pre rozvoj a civilizovanosť spoločnosti. Mimo aktivít štátu a ostatných subjektov verejnej moci sa zatiaľ nedarí zabezpečiť dostupnosť uvedených hodnôt pre nezanedbateľnú časť spoločnosti.

Bolo by možné ešte dlho pokračovať vo výpočte úloh štátu či celého systému neverejnej moci (životné prostredie, veda a výskum, predchádzanie živelným pohromám a pomoc pri nich atď.). V právnom štáte, kde platí zásada „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ (Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), vyjadrená rôznym spôsobom vo väčšine novších novelizácií ústavy, treba hľadať alebo vyvodit' katalóg úloh systémov verejnej moci z ústavy, medzinárodného práva, a čiastočne aj z celého právneho poriadku, lebo každá aktivita štátu potrebuje právny základ. O tom, čo bude štátu formou práva uložené a dovolené robiť, rozhoduje čoraz menej on sám. Ide o výsledok stretu významných záujmov, o reakciu na problémy jednotlivých oblastí života spoločnosti a na aktuálne alebo predpokladané hrozby.

Vo vzťahu k súčasným systémom verejnej moci a zvlášť k štátu stratila význam otázka rozsahu štátnej ingerencie, lebo napriek privatizácii a deregulácii štát zasahuje do takmer všetkých oblastí života spoločnosti. Nahrádza ju otázka intenzity a spôsobov zasahovania systémov verejnej moci do rôznych oblastí života spoločnosti i do života jednotlivca. Štátnou ingerenciou je aj rámcová právna regulácia, ktorá sa už prinajmenej v rovine zákazu niektorých činov a povinnosti rešpektovať ľudské práva vzťahuje na celý život spoločnosti a na všetky kontakty človeka s inými ľuďmi. Na opačnom konci diapazónu štátnej ingerencie, začínajúceho rámcovou právnou reguláciou, je plná realizácia činnosti aparátom verejnej moci, príkladom čoho je potlačanie kriminality políciou, prokuratúrou atď.

Hľadanie vhodnej formy a intenzity zasahovania verejnej moci do rôznych oblastí života je neukončiteľným procesom a miestom stretu veľkých ideovo-politických smerov. Kritériami tu nie sú len účelnosť a ideológia vyjadrujúca určité hodnoty, ale aj ľudské práva, z ktorých, paradoxne, vyplývajú povinnosti systémov verejnej moci zasiahnuť, ale aj limity ich pôsobenia.

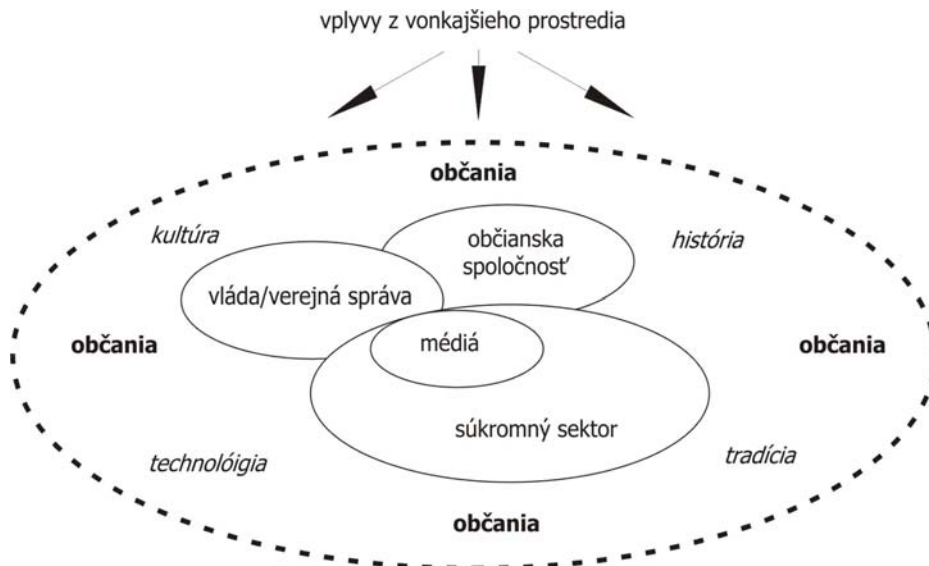
2.1.4. Redefinovanie štátu z pohľadu vývojových trendov verejnej správy vo svete

Štát a verejná správa neexistujú izolovane a mimo ich historického rámca. Z pohľadu prostredia verejná správa koexistuje s ostatnými subsystémami, tak ako sú uvedené na obrázku 2.1, v podstate od počiatku. Čo sa ale v čase menilo, bolo množstvo, povaha a intenzita interakcií medzi jednotlivými subsystémami. Komplexnosť systému narastala spolu s časom a s vývojom spoločnosti. Dnešná spoločnosť (z pohľadu väzieb a počtu interakcií) je v porovnaní s tou, ktorou bola pred 100 rokmi, podstatne zložitejšia. Tým sa (okrem počtu) zmenila aj povaha vzťahov, ktoré má verejná správa (štát) so svojím okolím. Od svojej úlohy „outsidera“, dohliadať na bezpečnosť a poriadok v krajine, cez „pasívneho“ tvorcu prostredia

sa stala aktívnym hráčom v rozvoji spoločnosti. Túto premenu môžeme vysvetliť prostredníctvom jednotlivých konceptov verejnej správy, ktoré sa v priebehu posledných 100 rokov vystriedali. Pri jednotlivých konceptoch sa snažíme popísať prostredie, v ktorom vznikli a fungovali (pretože sú to práve zmeny prostredia, ktoré umožnili túto premenu).

Obrázok 2.1

Prostredie a sektory spoločnosti



Prameň: Vymětal (2006), s. 53, upravené.

Meniace sa prostredie

Zmeny v spoločnosti (a teda aj verejnej správy) v súčasnosti pozorujeme vo viacerých vedných odboroch. V sociológii Keller (2009) hovorí o dobe postmodernej, ktorá sa vyznačuje nárastom neistoty (a to v celej spoločnosti, teda vo všetkých jej sektoroch). Reakciou na tento jav je vznik sociálnych sietí, resp. nárast ich významu a zameranie sa viacerých vedných oblastí na túto problematiku. Pri manažmente Kislingerová (2008) pozoruje podobné trendy, keď „trendom“ sa stávajú sieťové štruktúry (améby). Pri verejnej správe sa stretávame s konceptom *governance*, ktorý opäť do popredia stavia význam sietí. Význam sietí spočíva predovšetkým v tom, že umožňujú deliť riziko a neistotu na viacerých členov siete, partnerov a okrem toho umožňujú aj získanie ich zdrojov.

K nárastu neistoty svojou mierou prispela aj globalizácia a v našich podmienkach aj zmeny vyvolané zmenou spoločenského zriadenia v roku 1989, zmena demografie a pod. Všetky tieto zmeny so sebou nesú zmenu dopytu po službách poskytovaných verejnou správou: či už je to dopyt po sociálnych službách spôsobený zmenami reprodukčného správania populácie a predlžovaním sa života, dopyt po službách zamestnanosti spôsobený prechodom na trhovú ekonomiku a pod., alebo zmena rozhodovacích úrovní – presun rozhodovania z centrálnej úrovne na nadnárodnú alebo regionálnu úroveň, alebo z miestnej na regionálnu úroveň. Ako objekt politiky sa objavujú regióny, ktoré nerešpektujú jestvujúce administratívne členenie (tzv. *re-scaled* regióny).

Tak či onak, už došlo a stále dochádza k presunu moci v priestore, prípadne medzi jednotlivými aktérmi na rovnakej úrovni. V prípade súkromného sektora je to snaha o minimalizáciu rizika vytváraním a vstupovaním do PPP (*Public-Private Partnership*) projektov. Zmeny, ktorými spoločnosť prešla, sú zrejme aj laickému pozorovateľovi. Verejná správa na tieto zmeny a zmeny tomu predchádzajúce vždy reagovala. Základné koncepty predstavujeme v nasledujúcej časti.

Koncepcie verejnej správy

Z historického pohľadu, tak ako ekonómia, aj verejná správa má svoje vlastné školy, myšlienkové prúdy a koncepty. Prostredníctvom týchto ucelených teoretických konceptov potom dochádza ku kvalitatívnym zmenám celého systému správy. Za posledných 100 rokov sa v štátoch Európy vystriedali štyri základné koncepty:

- právny štát (tento názov neznamená, že nasledujúce koncepty neobsahujú princíp právneho štátu),
- aktívny štát,
- štíhly štát,
- aktivizujúci štát.

Ako sme už naznačili, každý z týchto konceptov do určitej miery vychádzal z toho predchádzajúceho a snažil sa reagovať na zmenené požiadavky svoji občanov a okolia (ekonomického a politického). Úlohy, ktoré si jednotlivé štáty kládli za ciele, a spôsoby ako ich chceli dosiahnuť, sú (preto) sociálno-ekonomickým a politickým odrazom doby, v ktorej vznikali.

Jednotlivé koncepty si so sebou niesli aj spôsob – formu riadenia, akým chcú svoje ciele dosiahnuť. V prípade právneho štátu to bola forma riadenia, ktorú označujeme ako administratívny štát, kde hlavnú úlohu pri výkone úloh štátu zohrávala byrokracia. Administratívny štát vychádza zo silne hierarchického ponímania správy, kde hlavnú úlohu pri „riadení“ zohráva práve rigidná hierarchizovaná štruktúra s jasne vyznačenými právomocami jednotlivých prvkov a úrovni riadenia.

Pri aktívnom štáte hrala byrokracia stále hlavnú úlohu, no právnikom a profesionálnym byrokratom začali sekundovať odborníci aj z iných vedných oblastí (ekonómia, územné plánovanie a pod.) ako právo a štátoveda.

Štíhly štát ide ruku v ruku s konceptom *New Public Management* (NPM). Ten sa začal objavovať v 80. rokoch minulého storočia. Na rozdiel od klasického weberovského vnímania administratívneho štátu, ktorý predstavuje ucelenú a relatívne uzavretú filozofiu správy, NPM je skôr medzinárodným hnutím, ku ktorému sa postupne pripájalo viacero krajín. Jeho pôvod nachádzame najmä v anglosaskom prostredí. *New Public Management* je produktom spoločenského tlaku na verejný sektor hlavne v nasledujúcich oblastiach (Minogue, Polidano a Hulme, 1998, s. 19):

- *financii* – tlak na efektívnosť využívania verejných financií vychádza z kríz, ktoré postihli svetové hospodárstvo v 60. – 70. rokoch dvadsiateho storočia, a v narastajúcich výdavkoch na zabezpečovanie verejných služieb prostredníctvom verejného sektora;
- *kvality* – koncom 70. rokov dvadsiateho storočia sa občania začali vnímať ako spotrebiteľia verejných služieb, ktorí, požadovali za svoje peniaze vyššiu kvalitu verejných služieb;
- *ideológie* – hlavným ideologickým (politicko-filozofickým) motívom NPM je reagonomika a thatcherizmus (Jann, 2006, s. 44).

New Public Management so sebou priniesol radikálnu zmenu spôsobu uvažovania o funkciách štátu (z pohľadu množstva a kvality poskytovaných verejných služieb), ako aj spôsobu jeho riadenia, keď do verejného sektora prenáša metódy, ktoré sa bežne používajú v súkromnom sektore. Tým naruša tradičné fungovanie byrokratického aparátu, ktoré bolo postavené na vykonávaní príkazov nadriadených, a byrokratom necháva priestor na samostatné a kreatívne riešenia problémov.

Pri „zavádzaní“ NPM sa verejná správa otvorila okoliu a prebrala alebo modifikovala (viac či menej výrazne) svoje vzory správania. Stále však zostáva relatívne pasívna. S narastajúcim počtom outsourcovaných (privatizovaných) služieb (a množstvom implementovaných prvkov NPM) sa verejná správa púšťa do komplikovanejších partnerstiev (napr. PPP), avšak zostáva relatívne izolovaná od diania v okolí. Tieto „partnerstvá“ však len zriedkakedy viedli k vzniku organizovanej inštitúcie s vlastnými cieľmi a normami.

Posledným konceptom je aktivizujúci štát. Ten si so sebou nesie formu riadenia, ktorú poznáme pod názvom spomenutým už v úvodnej subkapitole – (*Good*) *Governance*. Britská nezávislá komisia (The Independent Commission on Good Governance in Public Services) definuje *Good Governance* nasledovne:

1. *Good Governance* znamená zameranie sa na cieľ organizácie a na výstupy pre občanov a užívateľov služieb.
2. *Good Governance* znamená, že činnosť sa vykonáva efektívne v jasne definovaných funkciách a úlohách.
3. *Good Governance* znamená uvádzať do života hodnoty v celej organizácii a demonštrovať hodnoty *good governance* vlastným správaním.
4. *Good Governance* znamená robiť transparentné rozhodnutia na základe potrebných informácií a riadiť riziko.
5. *Good Governance* znamená rozvíjať schopnosť a kapacitu vlády byť efektívnym.
6. *Good Governance* znamená zapájať do systému verejnej správy všetky subjekty verejnosti“ a správať sa zodpovedne.

Posledné dva menované prístupy – NPM a *Governance* poskytli vďaka svojim princípom „fungovania“ verejnej správe viac priestoru na „spoluprácu“ so svojim okolím. Kým NPM sa zaoberal viacej zmenami vnútri správy, *Governance* je výrazne zamierené aj na vonkajší vzťah k spoločnosti a ekonomike. „Public *Governance* je nutné chápať ako označenie inštitucionálnych vzorov riadenia medzi správnym štátom a jeho okolím ako korelát k inštitucionálnemu vedeniu správy prostredníctvom manažmentu.“ (Wohlfahrt a Zuhlke, 2005, s. 70).

Pojem *Governance* spája všetkých partnerov: štátnych či súkromných (ziskových aj neziskových), formálnych či neformálnych, aby ich „formovala hierarchickými, súťaživými a kooperatívnymi vzťahmi jednotlivých aktérov“ (Wohlfahrt a Zuhlke, 2005, s. 70). Tento koncept stavia na kooperatívnej správe, kde sa štát vníma ako aktér medzi aktérmi a kde vykonáva dominantne koordinačnú alebo moderačnú funkciu.

Governance môžeme okrem všeobecne známeho dobrého vládnutia vnímať aspoň tromi ďalšími spôsobmi (Strasheim a Oppen, 2006, s. 14):

1. *Governance* zdôrazňuje možnosti strategickej kombinácie rozdielnych prvkov riadenia z repertoáru trhových, hierarchických, sieťových a asociačných koordinácií na presadenie reformných konceptov (Klenk a Nullmeier, 2003)“.
2. Ako samostatný vzor koordinácie popri hierarchii a trhu (Kickert et al., 1997, s. 184) *governance* umožňuje sieťovú spoločensko-politickú koordináciu prostredníctvom sietí (Strasheim a Oppen, 2006, s. 14).

3. Pri chápaní governance sa tiež vychádza z variantu principiálne otvoreného vývoja vzorov a podôb governance, ktoré vznikajú rôznorodosťou aktérov v komplexných interakčných procesoch (Kooiman, 2003).

T a b u ľ k a 2.1

Funkcie manažmentu v jednotlivých konceptoch verejnej správy

	Demokratický právny štát	Aktívny štát	Štíhly štát	Aktivizujúci štát
Obdobie implementácie v Nemecku	1945 – 1960	1960 – koniec 1970	1970 – polovica 1990	polovica 1990 – súčasnosť
Obdobie implementácie na Slovensku	1918 – 1938	1948 – 1990 roky	1990 – 2006	?
Koncepcia	<i>Administratívny štát</i>	<i>Administratívny štát</i>	<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
Ciele	blahobyť	rozvoj	EEE	rozvoj
Výkonná úroveň	štát	štát	regióny	<i>re-scaled</i> regióny
Podpora transferu vedomostí	nie	nie	častočne	áno
Plánovanie	priestorové plánovanie	globálne riadenie PPBS		strategický manažment
Organizácia	byrokracia	územná reforma, plánovaná organizácia	zoštiehnenie, zjednodušenie, decentralizácia, osamostatnenie	nové rozdelenie úloh, siete
Personálne riadenie	profesionálni byrokrati, právnicki	plánovači, ekonómovia, odborné vysoké školy	podnikatelia, orientovanie sa na výkon, podnikoví hospodári	<i>sieťovači</i> , spoločenskovední vedci
Riadenie	hierarchia	<i>management by objectives</i>	krátkodobé kontrakty, riadenie cieľov	koprodukcia, dôvera
Koordinácia	byrokratické postupy	posilnenie štábov	stimuly, súťaž, peniaze	kooperácia, vyjednávanie, participácia
Kontrola	služobné kanály	indikátory	controlling	manažment poznatkov
Rozpočtovanie	kameralistika	finančná reforma, strednodobé finančné plánovanie	rozpočtovanie, podvojný účtovníctvo	občiansky rozpočet

Poznámky: EEE (3 E) – *Economy, Efficiency, Effectiveness*.

PPBS – *Planning, Programming and Budgeting System* – programové plánovanie a rozpočtovanie.

Prameň: Jann (2006), s. 40, upravené.

Vývojové trendy verejnej správy a budúca stratégia Slovenska

Pri hodnotení koncepcií verejnej správy je dôležité poznamenať, že každý ďalší vývojový krok je vo výraznej miere nadstavbou toho predchádzajúceho, a preto predpokladá „zvládnutie“ predchádzajúceho konceptu. Tento princíp sa jednoznačne preukázal pri neúspechoch nesystémového uplatňovania metód NPM v našom regióne v čase, keď ešte nebola vybudovaná nutná „neoweberovská byrokracia,“ tak ako to napríklad zdôraznili výsledky

„transeurópskeho dialógu,“ organizovaného kľúčovými združeniami odborníkov na verejnú správu (EGPA a NISPAcee). Dôsledkom je nutnosť paralelne pracovať na jej dotvorení (pozri časť 2.2.2), a zároveň implementovať prvky moderného vládnutia.

Všetky už uvedené koncepty sledovali a sledujú jeden cieľ a tým je výkonnosť verejnej správy. Slovenský problém spočíva v rozdielnom nastavení jestvujúceho systému verejnej správy a požiadaviek, ktoré sú naň kladené. Systém verejnej správy sa prostredníctvom reforiem snažil adaptovať na meniace sa podmienky. Napriek množstvám reforiem, stále však nemáme taký systém, ktorý by plnil naše požiadavky. Naopak, dnes na Slovensku máme taký systém verejnej správy, ktorý s ťažkosťami plní svoje úlohy napríklad v oblasti rozvojových aktivít.

Špecifickou výzvou pre Slovenskú republiku je napríklad fragmentovaná sídelná štruktúra, ktorej sa špecificky venujeme v ďalšej subkapitole. Tu musíme pripomenúť, že sídelná štruktúra nie je „priestorovým synonymom“ pre štruktúru správnych obvodov, a teda pri návrhu novej architektúry verejnej správy nemusíme rešpektovať pôvodnú štruktúru správnych obvodov (a je žiaduce nerešpektovať ju napr. aj kvôli možnostiam, ktoré ponúkajú IKT). Tým však netvrdíme, že priestorové aspekty nie je potrebné brať do úvahy. Zmeny v priestorovom rozmiestnení inštitúcií verejnej správy (a teda moci) musia rešpektovať danosť územia (vzájomné funkčné väzby jednotlivých obcí). Problémom teda nie je fragmentovaná sídelná štruktúra, ale fragmentovaná štruktúra správy na lokálnej úrovni. Riešením tohto problému je sčasti už spomínaný audit poskytovaných verejných služieb, ktorý sa zameriava aj na ich priestorové hľadisko. Výsledkom bude okrem stanovenia množiny úloh a poskytovaných verejných služieb aj stanovenie ich minimálnych štandardov, ako aj priestorovej dostupnosti (lokálna – municipálna – regionálna – centrálna).

V tomto smere citujeme Hendrycha (2007, s. 58): „Správa blízka občanom nie je taká, ktorá sa približuje občanom a iným subjektom... len územne, ale taká, ktorá poskytuje uvedeným subjektom dostatok informácií o pôsobnosti jednotlivých úradov a orgánov, využíva na to moderné informačné technológie, a hlavne dokáže prepojiť miestny pohľad s požiadavkou odborného rozhodovania v konkrétnej záležitosti, a to na takej úrovni, kde je to efektívne a z hľadiska občana ešte akceptovateľné. ... Najst' správne proporcie medzi najväčším možným priblížením výkonu verejnej správy územne a odborne je úlohou nadmieru zložitou a vyžaduje dostatočnú stabilitu celého správneho systému a jeho materiálneho a personálneho zabezpečenia.“

Slovenská verejná správa bude musieť reagovať na zmeny, ktoré pramenia z premeny spoločnosti. Tieto zmeny sa prejavujú predovšetkým:

- v zmene dopytu po službách poskytovaných verejným sektorom;
- v zmene problémov, ktoré musí verejná správa riešiť;
- v zmene schopnosti verejnej správy (jej oslabení) tieto problémy riešiť.

Pri ich absorpcii si treba uvedomiť, že v spoločnosti vedľa seba existujú tri sektory (verejný, súkromný ziskový a súkromný neziskový), ktoré sa podieľajú na riadení a koordinácii aktivít v priestore. Každý z nich je jedinečný a vhodný na vykonávanie iných aktivít (úloh). Prerozdelenie úloh medzi jednotlivé sektory, a teda redefinícia postavenia štátu pri zabezpečovaní úloh verejnej správy by mala rešpektovať vhodnosť jednotlivých sektorov na výkon tých-ktorých úloh (pozri napr. Potůček, 2005). Štát si zachová svoje nezastupiteľné funkcie, najmä funkciu ústredného „regulátora,“ v oblasti alokačnej a redistribučnej však bude priamo vykonávať len činnosti, kde je efektívnejší ako zostávajúce sektory (*public – private – civil sector mix*).

Aby bolo možné pristúpiť k redefinícii úlohy štátu a jeho redesignu (zmene architektúry), bude potrebné začať ho vnímať aj ako mechanizmus moci, t. j. bez personálneho a politického kontextu. Tento čistý systémový pohľad a prístup umožní vykonať potrebné analýzy so žiaducou presnosťou. Výsledkom by potom mal byť návrh účinného a efektívneho systému výkonu správy. Ak chceme štát analyzovať a definovať ako ekonomický systém, aby sme mohli hodnotiť jeho ekonomickú efektívnosť, musíme najskôr definovať jeho úlohy a následne stanoviť indikátory, ktorými chceme jeho činnosť merať a hodnotiť (pozri časť o modernizácii verejnej správy). Tu je namieste opäť pripomenúť, že navrhnuté indikátory musia rešpektovať povahu procesov, ktoré majú odzrkadľovať, a teda možnosti hospodárnosti tých-ktorých procesov (správa verzus poskytovanie „ostatných“ verejných služieb). Všetky uvedené procesy je nutné zasadiť do kontextu vývoja (evolúcie) štátu a verejnej správy.

Záverom teda môžeme konštatovať, že úlohou Slovenska v súlade s odmietnutím trhového fundamentalizmu presadzujúceho neselektívnu minimalizáciu štátu modernou vedou o verejnej správe (Bouckaert, Lane, Pollit a ďalší) je potrebné zabezpečiť postupný prechod od riadenia, od vlády k vládnutiu či spravovaniu a pluralite výkonu funkcií štátu (ako sme už uviedli v prvej subkapitole *from government to the governance*, ale aj *from the state to the public private mix, cooperation and competition*).

2.2. Ciele, princípy a nástroje skvalitňovania pôsobenia štátu v modernej slovenskej spoločnosti

Výzvy 21. storočia a ďalšie historicko-logické súvislosti, naznačené v úvodnej subkapitole, jednoznačne požadujú systematické skvalitňovanie fungovania štátu, tak aby bol aj v dlhodobej perspektíve schopný plniť svoje základné funkcie. Pritom je nutné rešpektovať, že štát predstavuje systém, ktorý rozhodujúcu časť svojich výkonných aktivít realizuje prostredníctvom svojho vnútorného systému verejnej správy, ktorú by sme pritom „smerom dole“ mali vnímať ako megasystém so značnou vertikálnou a horizontálnou štrukturalizáciou.

Pojem *verejná správa* vyjadruje rovnocenne činnosť *spravovanie verejných vecí*, a zároveň hmotnú podstatu týchto aktivít – množinu inštitúcií s príslušnou infraštruktúrou. Tá je vyjadrená existenciou a organizačným usporiadaním jej štruktúr – úradov a im podobných inštitúcií zabezpečujúcich predovšetkým koncepčné, riadiace, kontrolné a administratívne úlohy. V ich zriaďovateľskej a riadiacej pôsobnosti je aj značný počet zariadení, ktoré poskytujú širokú škálu verejných služieb.

Podľa foriem výkonu správy sa tento megasystém člení na štátnu správu, samosprávy a iné verejnoprávne inštitúcie. Táto inštitucionálna podstata verejnej správy je dosť početná, disponuje personálnym i technickým vybavením a predstavuje značnú časť výdavkov verejných rozpočtov. Množina administratívnych inštitúcií verejnej správy má svoju špecifickú ekonomiku s inými parametrami ako ďalšie odvetvia verejného sektora.

Pri formulovaní strategických cieľov a definovaní postupových krokov inštitucionálneho vývoja verejnej správy je preto nevyhnutné rešpektovať zásady systémového prístupu. Je potrebné tiež poznamenať, že v bežnej praxi rôzne odborné a mediálne analytické texty skloňujú problémy verejnej správy z rôznych pohľadov a s rôznou argumentačnou silou. Silne však zaostáva argumentácia na základe systematických a náležite hlbokých právnych a ekonomických analýz, ako aj sociologických výskumov. Formulovanie strategických cieľov a určovanie postupových krokov ich realizácie sa bude ťažko stavať na všeobecných konštatovaniach, že to

či ono nefunguje, resp. že je niečo drahé a nehospodárne, bez podloženia ekonomickými argumentmi, právnymi analýzami a overenými prieskumami v praxi.

V kontexte s vývojom v uplynulých dvadsiatich rokoch (naplnených viacerými viac-menej málo úspešnými organizačnými zmenami v štruktúre verejnej správy) stojíme pred dilemou, či organizovať ďalšie reformy organizačných štruktúr, alebo sa orientovať na cieľavedomé skvalitnenie účinnosti výstupov orgánov verejnej správy a služieb poskytovaných ich zariadeniami. Určitým systémovým zmenám v štruktúrach verejnej správy sa asi neubránime, ale základné smerovanie by sa malo upriamiť na posun v modernizácii parametrov jej obsahu s cieľom zabezpečiť v požadovanom rozsahu a kvalite (ale zároveň v hraniciach reálnych ekonomických možností štátu) potreby obyvateľstva zo strany verejného sektora. Zároveň je tu úloha vytvárania zdravého podnikateľského prostredia. Systematicky modernizovaná verejná správa by sa mala vyznačovať otvorenosťou, zodpovednosťou, efektívnosťou a participáciou. Verejné organizácie musia hľadať formy spolupráce so subjektmi občianskych aktivít – proces kvalitatívnych zmien si vyžaduje aktívnu participáciu obyvateľstva.

Aj v zahraničí sledujeme dominantnú orientáciu na sústavné zlepšovanie kvality výstupov verejnej správy. Zlepšovanie ekonomických parametrov administratívnych a vecných výstupov orgánov a zariadení verejnej správy, ako aj ich konfrontovanie s účinnosťou je jednoznačne v popredí filozofie rôznych foriem inovačných, resp. modernizačných programov proklamovaných smerom k verejnej správe politickými štruktúrami a najvyššími inštitúciami štátov v Európe i v zámorí.

2.2.1. Východisková situácia

Keď sa chceme zaoberať stratégiou postavenia a vývoja štátu v Slovenskej republike, je potrebné v stručnosti charakterizovať jeho doterajší vývoj, predovšetkým z pohľadu vývoja systému verejnej správy. Tento preto stručne charakterizujeme v prvej časti nasledujúceho textu. Druhým východiskom je poznanie názorov občanov, ktoré priblížime v druhej časti tejto subkapitoly.

Vývoj verejnej správy po roku 1989

Prvé zmeny vykonané v roku 1990 boli odrazom principiálnych ústavných zmien a založili na miestnej úrovni systém duálnej verejnej správy. Pomerne rýchlo a úspešne sa bývalá miestna verejná správa (národné výbory) organizačne a ekonomicky transformovala na úrovni obcí a miest na princípy klasickej samosprávy a dodnes vytvára určitú protiváhu turbulentne sa vyvíjajúcej miestnej štátnej správy. Postupne sa vyprofilovala potrebná štruktúra profesijných a hospodárskych komôr. Sociálne a zdravotné poisťovníctvo sa transformovalo na verejnoprávne korporácie. Ústredná štátna správa reagovala na zmenu ekonomického systému plánovaného hospodárstva na systém trhového hospodárstva a súbežné pôsobenie súkromného a verejného sektora. Zároveň sa štruktúra ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy formovala do potrieb vznikajúceho samostatného štátu. V ďalších rokoch sa štruktúra ústrednej štátnej správy a úradov s regulačnou pôsobnosťou doprofilovala do štandardov požadovaných pre náš vstup do európskych štruktúr.

Usporiadanie verejnej správy predovšetkým na miestnej a regionálnej úrovni sa stalo politickou agendou každej vládnej garnitúry. Z rôznych príčin sa však reformné vstupy orientovali prevažne na organizačnú stránku vrátane územnosprávneho usporiadania štátu. Preferovala

sa forma pred obsahom. Problematika obsahu výkonu verejnej správy jednak z hľadiska právnej a formálnej kvality poskytovaných administratívnych služieb, ako aj rešpektovanie ekonomických parametrov činnosti verejnej správy zostali okrajovou záležitosťou.

Vzhľadom na ústavný stav sa reformné zmeny viac orientovali na štátnu správu. Jednotlivé reformné etapy boli výrazne zamerané hlavne na organizačné zmeny v územnom alebo odvetvovom rozmere. Rozsiahle decentralizačné presuny kompetencií zo štátnej správy na samosprávu začiatkom tohto desaťročia neboli dostatočne systémovo upravené. Presun správy základného školstva a podobných úloh na obce a mestá bol v podstate opodstatnený, nebol však systémovo zabezpečený (následné riešenie systému financovania, nezabezpečenie informačného systému a absencia odbornej prípravy nových riadiacich štruktúr na úrovni samospráv atď.). Vážnym pochybením však bola plošná decentralizácia niektorých administratívnych kompetencií – najmä stavebné konanie. Aj s odstupom rokov sa prejavujú vážne kvalitatívne nedostatky v administratívnom výkone týchto úsekov správy. Navyše ide o kompetencie, pri ktorých v princípe nie je možné uplatniť samosprávne kolektívne rozhodovanie. Je to individuálne rozhodovanie o individuálnych právach a povinnostiach právnických osôb alebo fyzických osôb. Prenesenie týchto klasických štátnosprávnych kompetencií na obce doteraz nepreukázalo svoju racionalitu. Vykonaná decentralizácia kompetencií navyše nerešpektovala všeobecne známu rozdrobenú štruktúru osídlenia. Nesystémovosť tejto etapy reformy potvrdzuje skutočnosť, že až následne sa nastolila problematika zmeny územnej štruktúry miestnej samosprávy (formou tvrdej koncentrácie), čo v praktickej rovine nemá šancu na realizáciu.

Vo vývoji organizácie štátnej správy sa najviac zmien uskutočnilo na úrovni miestnej štátnej správy. Po roku 1990 bola súbežne so vznikom územnej samosprávy na úrovni obcí a miest čiastočne atomizovaná do úradov špecializovanej štátnej správy pri rešpektovaní štruktúry 38 okresov a 121 obvodov. Reforma v roku 1996 priniesla z dnešného pohľadu pozitívny moment vo forme výraznej koncentrácie špecializovanej štátnej správy do štruktúry 79 okresných úradov a 8 krajských úradov. Tento model priniesol celý rad pozitívnych poznatkov najmä z hľadiska zabezpečenia nesporných koordinačných úloh štátu v území, ako aj racionalizáciu prevádzkových nákladov. Občan mal, okrem daňových úradov a polície (osobné evidencie), všetky rozhodujúce, nadobecné administratívne služby koncentrované v jednom úrade. Realizácia odvetvových politík príslušných ministerstiev bola na realizačnej úrovni (okres, kraj) konfrontovaná s každodennou životnou situáciou na miestnej úrovni. Tento model bol však náročný na kvalitu a odbornosť riadenia a koordináciu na miestnej, ako aj centrálnej úrovni. Integrované úrady zabezpečovali výkon štátnej správy vrátane hospodárskych úloh na 26 úsekoch správy. Ich úhrnný rozpočet predstavoval objem viac ako 40 miliárd Sk. Aj keď verejnosť vníma tento model usporiadania vcelku pozitívne, ústredné orgány štátnej správy namiesto hľadania konsenzu pri riešení operatívnych problémov sústavne vytvárali tlaky na parciálnu dezintegráciu. Takto sa od roku 1998 postupne odčlenili niektoré úseky správy a vznikali znovu vertikálne štruktúry špecializovanej štátnej správy. Tento proces zavrášnilo odborné diskutabilné rozhodnutie v rámci decentralizačnej reformy začiatkom tohto desaťročia, keď sa k 1. 1. 2004 rozpustili krajské úrady a okresné úrady do množiny úradov špecializovanej štátnej správy bez založenia systémových nástrojov na zabezpečenie výkonu koordinačných úloh štátu pri riešení problémov sociálno-ekonomického rozvoja v území, predovšetkým na okresnej úrovni. Tento stav kriticky hodnotila aj odborná analytická štúdia vypracovaná v roku 2005 v rámci programu PHARE odborníkmi z Francúzska a ďalších krajín. Navyše, orgány miestnej špecializovanej štátnej správy sa nekoordinovane rozmiestnili

v území. Nižšia racionálnosť územnosprávneho členenia SR na úrovni 79 okresov (s výrazným veľkostnými rozdielmi) sa prejavila v odstúpení od tejto štruktúry a v znížení počtu prvostupňových orgánov na 44 až 50 obvodných úradov. Jednotlivé druhy špecializovanej štátnej správy majú sídla úradov a vymedzenie ich územnej pôsobnosti rozdielne, a tak občania niektorých obcí majú obvodné úrady lokalizované až v troch mestách. V prípade úradov životného prostredia tiež nie je zachovaná územná pôsobnosť krajov.

Časté organizačné zmeny v miestnej štátnej správe za uplynulých 14 rokov boli charakterizované nielen viacnásobnou zmenou organizačnej štruktúry úradov, ale aj mimoriadnou obmenou ich zamestnancov. Značné zmeny boli aj v personálnom vybavení ústrednej štátnej správy. Pritom je všeobecne známe, že odborná prax zamestnanca vo verejnej správe je rovnako dôležitá pre kvalitu práce ako požadované odborné vzdelanie. Dlhodobo stagnuje profesionálna úroveň zamestnancov. Za uplynulých 20 rokov sa nepodarilo vybudovať účinný systém ich ďalšieho celoživotného odborného vzdelávania. V riadiacom procese štruktúr verejnej správy dlhodobo absentuje uplatnenie jednotného systému riadenia ľudských zdrojov vrátane personálneho plánovania. V tejto neutešenej situácii je veľmi ťažko akceptovať odbornosť často pertraktovaných tvrdení o prezamestnanosti vo verejnej správe. Navyše, médiá často využívajú informácie o individuálnych pochybeniach niektorých úradov, resp. konkrétnych úradníkov na vytváranie ovzdušia všeobecnej averzie verejnosti k administratívnym štruktúram v štáte.

Proces informatizácie verejnej správy sa doteraz zúžil v podstate len na postupnú obmenu technického vybavenia. Budovanie informačného systému verejnej správy je stále v začiatkoch. Nie sú dobudované a navzájom prepojené kľúčové centrálny registre tak, aby orgány verejnej moci mali prístup k autorizovaným dátam, čo by značne znížilo administratívnu náročnosť kontaktu občan – úrad. Nevykonávajú sa procesné analýzy, ktoré sú prvým krokom k postupnej racionalizácii a digitalizácii rozhodovacích procesov. Zároveň si to vyžaduje vykonanie celého radu legislatívnych zmien, ktoré vytvoria možnosť na elektronizáciu a tým aj optimalizáciu procesných postupov vo verejnej správe, zrovnoprávnia formu listinnú s formou elektronickou a umožnia bezpečnú komunikáciu medzi úradmi a verejnosťou.

Slovom, prioritou reforiem bola doteraz len zmena formy organizácie. Obsah a kvalita výstupov verejnej správy, ako aj sledovanie ich ekonomických parametrov, starostlivosť o odbornú úroveň zamestnancov je takmer nepopísanou stránkou.

Finančné prostriedky z verejných rozpočtov sa mieniajú na administratívu a verejné služby bez konfrontácie s konečným úžitkom z pohľadu ekonomiky, resp. potrieb občanov. Nie je zavedený systémový monitoring jednotlivých subjektov, ako aj odvetví verejnej správy, ktorý by transparentne ročne hodnotil a prezentoval kvalitu ich výstupov vrátane ekonomických parametrov. Uplatnenie moderných foriem riadenia vrátane aplikácie nástrojov ekonomizácie zostáva len na úrovni modelových projektov. Nedostatkom je aj to, že tieto stručne naznačené vážne systémové problémy činnosti verejnej správy na Slovensku nie sú doteraz inštitucionálne zastrešené jedným koordinujúcim subjektom na úrovni ústrednej štátnej správy.

Nastolené problémy bude potrebné postupne riešiť, pričom po skúsenostiach z minulých rokov by organizačných zmien malo byť čo najmenej. Bolo by prospešné orientovať sa na systematické skvalitňovanie obsahu činnosti orgánov verejnej správy, čo by aj konkrétne pocítil občan. Pritom hlavným motívom by malo byť (zvlášť vzhľadom na súčasnú svetovú finančnú krízu) permanentné zlepšovanie podmienok na rozvoj ekonomiky štátu, čo by spätne vytvorilo podmienky aj na primeraný rozsah a kvalitu verejných služieb.

Názory občanov na kvalitu fungovania štátu a verejnej správy

Jedným z kľúčových východísk na skvalitňovanie fungovania štátu je poznanie názorov rozhodujúcich *stakeholders* na jeho fungovanie, predovšetkým názorov občanov a podnikateľov. Skúmaniu tejto problematiky sa venovalo množstvo rôznych prieskumov, organizovaných domácimi i zahraničnými subjektmi. V nasledujúcom texte priblížime kľúčové zistenia, pričom dominantnou platformou bude výskum EÚ SAV (Bunčák a kol., 2008).

Hodnotenia zmien po roku 1989 nie sú najkvalitnejším vysvedčením výsledkov, ktoré sa za dvadsať rokov transformácie podarilo dosiahnuť. Na Slovensku len približne 30 % občanov vidí svoju celkovú situáciu lepšie ako pred rokom 1989, v niektorých okolitých krajinách je situácia ešte zložitejšia (tab. 2.2).

T a b u ľ k a 2.2

Hodnotenie zmien občanmi vybraných štátov strednej a východnej Európy

Krajina	Súhlas: pluralitná demokracia		Súhlas: trhová ekonomika		Celková súčasná situácia v porovnaní s obdobím pred 1989	
	1991	2009	1991	2009	lepšie	rovnako alebo horšie
Východné Nemecko	91	85	86	82	x	x
Česká republika	80	80	87	79	45	51
Slovensko	70	71	69	66	29	66
Poľsko	66	70	80	71	47	47
Maďarsko	74	56	80	46	8	88
Litva	75	55	76	50	23	63
Bulharsko	76	52	73	53	13	80

Prameň: <www.pewglobal.org>.

Prieskumy napríklad tiež naznačujú, že významným problémom je zlyhávajúce štátu práve pri realizácii jeho kľúčovej funkcie: ochrany, bezpečnosti a právneho štátu. Občania výrazne pociťujú ako problém neschopnosť štátu potláčať korupciu, kriminalitu, drogy (tab. 2.3). Tento stav potvrdil aj prieskum EÚ SAV, kde autori (Bunčák a kol., 2008, s. 7 – 8) konštatujú: „Podľa názoru obyvateľstva sú teda v súčasnosti na Slovensku dva rozhodujúce činitele úspechu v živote: vlastnosti, charakteristiky a výkon jednotlivca, ako sú vzdelanie, schopnosti, talent, nápaditosť a podnikavosť, usilovnosť, ambicióznosť, schopnosť spolupracovať s inými, uvážlivosť ap., a na druhej strane komplex navzájom prepojených negatívnych spoločenských javov, označovaných termínmi korupcia, klientelizmus, nepotizmus (známosti a spoločenské kontakty, vplyvní príbuzní a známi, podpora politickej strany ap.).“

T a b u ľ k a 2.3

Kľúčové (okrem vývoja ekonomiky) problémy spoločnosti (%)

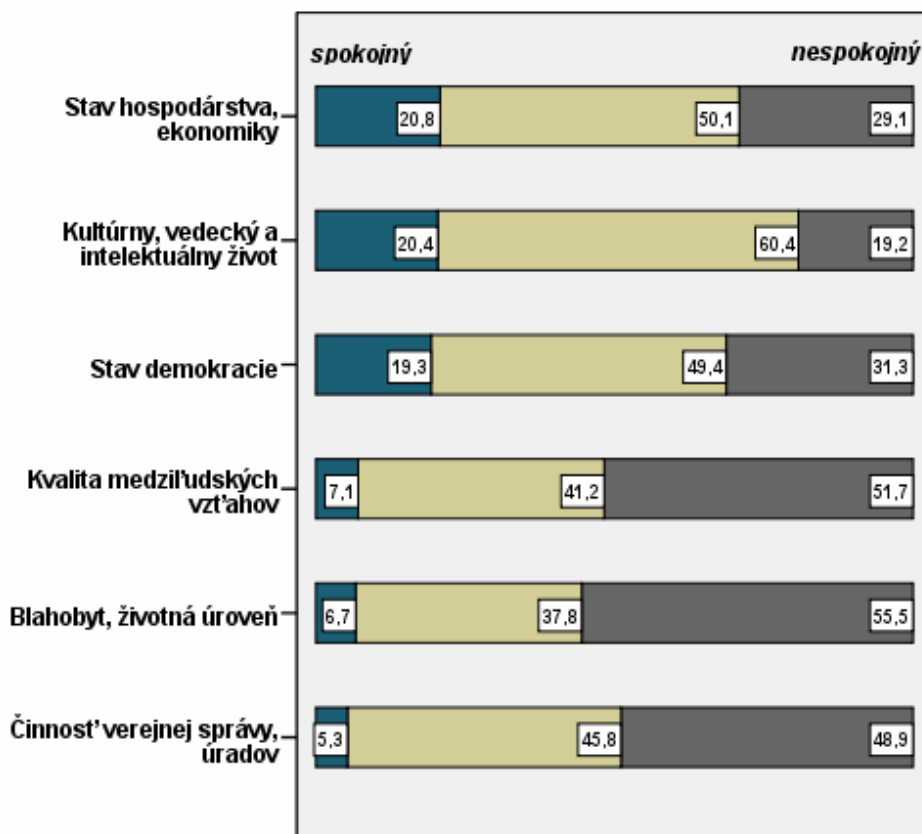
Krajina	Korupcia	Kriminalita	Drogy
Východné Nemecko	x	47	50
Česká republika	71	55	51
Slovensko	52	55	46
Poľsko	58	49	49
Maďarsko	76	69	x
Litva	78	76	66
Bulharsko	76	76	74

Prameň: <www.pewglobal.org>.

Výsledky prieskumu EÚ SAV poukazujú aj na mnohé ďalšie problémy v podmienkach Slovenska. Naznačujú relatívne vysokú nespokojnosť s ekonomikou, životnou úrovňou, kvalitou demokracie, ale mimoriadne vysokú nespokojnosť s fungovaním verejnej správy (graf 2.1).

G r a f 2.1

Spokojnosť obyvateľov so stavom rôznych oblastí života na Slovensku



Prameň: Bunčák a kol. (2008), s. 15.

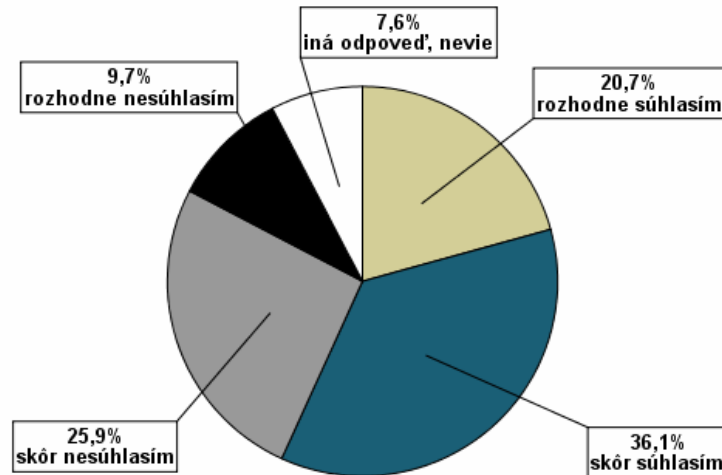
Z pohľadu redistribučnej funkcie štátu problémom nie je len samotná výška životnej úrovne, ktorá ešte nutne musí zaostávať za vyspelými štátmi, ale dominantne problém narastania nerovnomernosti rozdelenia príjmov, predovšetkým fakt, že počet osôb, ktorí chudobu subjektívne pociťujú a aj reálne sa v problematickej príjmovej situácii nachádzajú, neklesá, ale naopak rastie. Podľa Bunčáka a kol. (2008, s. 41): „Miera subjektívnej chudoby, keď sa za chudobné považovali domácnosti, ktoré zo škály výrokov (obsahujúcej šesť stupňov) odpovedali kladne na tvrdenie, že ich príjmy postačujú len na nákup základných potravín (piaty stupeň škály), alebo nemajú v domácnosti dosť peňazí ani na nákup týchto základných potravín (šiesty stupeň škály), bola ešte začiatkom deväťdesiatych rokov len 12,8 %, a postupne sa zvýšila až na 21,6 % v roku 2004.“

Občania teda od „kapitalizmu“ a štátu očakávali z mnohých príčin viac, ako reálne priniesol, ale aj ako mohol za dvadsať rokov priniesť. Pritom platí, že na Slovensku pretrváva silne pozitívny vzťah k paternalizmu, čo ešte viac zdôrazňuje potrebu kvalitného fungovania štátu, ktorý by takého cítenie občanov nemal zneužívať, ale využívať pre ďalší rozvoj (graf 2.1).

G r a f 2.2

Kto by mal riešiť problémy občanov?

Súhlasíte alebo nesúhlasíte s názorom, že problémy občanov by mal riešiť predovšetkým štát, a nie ľudia samotní?



Prameň: Bunčák a kol. (2008), s. 15.

Autori výskumu konštatujú: „Podľa názoru väčšiny občanov SR by sa teda štát mal postarať o svojich občanov, o ich budúcnosť, čiže aj o budúcnosť spoločnosti, v ktorej žijú. Pretrvávajúca ideológia štátneho paternalizmu v myslení väčšiny našich občanov jasne dokumentuje skutočnosť, že 56,8 % respondentov výskumu rozhodne alebo skôr súhlasí s názorom, že problémy občanov by mal riešiť predovšetkým štát. Popri sklone k rovnostárstvu je teda štátny paternalizmus ďalšou významnou súčasťou občianskej a politickej kultúry obyvateľstva SR.“ (Bunčák a kol., 2008, s. 15)

2.2.2. Kľúčové princípy moderného európskeho „vládnutia“ („Governance“)

V predchádzajúcom texte, hlavne v úvodnej subkapitole, sme naznačili, že jedným z rozhodujúcich momentov redefinovania úloh slovenského štátu, tak aby bol schopný reagovať na výzvy 21. storočia, je prechod od *government* ku *governance*. V tomto načrtnutom kontexte sa v tejto časti zameriame na hlavné princípy nevyhnutnej transformácie štátu smerom k celostnému vládnutiu a spravovaniu vecí verejných, adekvátne výzvam 21. storočia, ako kľúčové priority stratégie rozvoja slovenskej spoločnosti.

Základným východiskom tejto transformácie by mal byť celostný prístup Európskej únie, ktorá definovala kľúčové hodnoty moderného vládnutia v dokumente *White Paper on European Governance* (2001). Pravidlá, spôsoby a procesy vládnutia i správanie verejných zamestnancov by sa mali odvíjať od piatich kľúčových princíпов, ktorými sú otvorenosť verejnej správy, participácia, zodpovednosť, efektívnosť a koherentnosť. Týchto päť princíпов zároveň garantuje subsidiaritu a proporcionalitu.

Otvorenosť znamená, že všetky inštitúcie verejnej správy by mali fungovať ako otvorené systémy, komunikovať so všetkými partnermi (občania, firmy, neziskový sektor a ďalší) o tom, čo má verejná správa zabezpečovať a ako má svoje funkcie plniť. Na túto komunikáciu treba využívať jazyk, ktorý bude zrozumiteľný a ku ktorému bude mať prístup čo najširšia verejnosť. Len touto cestou sa zvýši dôvera občanov vo verejné inštitúcie (ktorá je v SR v súčasnosti veľmi nízka – v priemere okolo 30 % podľa posledných prieskumov Eurobarometra).

Participácia determinuje kvalitu, relevantnosť a efektívnosť všetkých verejných politík a musí byť garantovaná od momentu začiatku tvorby politík až po ich finálnu implementáciu a vyhodnocovanie. Mnohé ciele je zložité jasne a presne definovať a ešte ťažšie je komplexne stanoviť nástroje, kroky a spôsoby ich dosiahnutia. Široká participácia umožňuje ľahšie prekonávať tento problém, aj prostredníctvom „súťaže“ možných variantných riešení, a navyše zásadným spôsobom zvyšuje dôveru verejnosti v to, že ciele verejných politík budú relevantné a splnené.

Zodpovednosť – každá organizácia verejnej správy musí byť schopná vysvetliť verejnosti, aké sú jej úlohy a ciele, a musí prebrať plnú zodpovednosť za ich dosahovanie. Ciele, politiky a ich výsledky musia byť koherentné a prinášať konkrétne zlepšenia. V prípade zlyhania musia byť definovaná príčina, zodpovednosť a spôsoby odstránenia. Jedným z nástrojov na zabezpečenie fungovania princípu zodpovednosti je aj programové rozpočtovanie, ktoré SR formálne zaviedla, ale reálne od neho postupne ustupuje.

Efektívnosť – ide o mimoriadne široký pojem s viacerými vnútornými dimenziami. Verejné politiky musia riešiť skutočné problémy v správnom čase a „produkovať“ potrebné a žiadané a včasné výsledky (účelnosť, účinnosť). Cieľom nemajú byť dominantne momentálne výstupy (napríklad zvýšenie počtu študentov na vysokých školách), ale dlhodobé pozitívne výsledky a dopady (rast vzdelanosti, produktivity práce a rýchlejší ekonomický rozvoj, pokles nezamestnanosti). Tieto ciele sa musia dosahovať za podmienky minimalizácie nákladov (hospodárnosť) alebo maximalizácie pomeru medzi nákladmi a úžitkami (produktivita) – rozhodnutie, ktoré kritérium použiť, musí rešpektovať konkrétnu situáciu a charakter problému. Obvykle platí, že zložitejšie problémy nie je možné riešiť minimalizáciou nákladov – cieľom nie je „šťahy“ štát, ale „efektívny“ štát, ktorý verejnosti prináša viac, ako ona na jeho fungovanie prispieva (formou daní, ale aj iných priamych a nepriamych nákladov).

Koherentnosť – verejné politiky musia byť koherentné a zrozumiteľné. Potreba koherentnosti neustále nadobúda na význame, práve z titulu zmien, ktoré sme zdôraznili v prvej časti textu tejto kapitoly – klimatické, demografické a globalizačné zmeny, ktoré zásadným spôsobom menia dnešný svet. Koherentnosť je založená na systémovom princípe a kvalitnom politickom vedení a koordinácii. Prekážkou koherentnosti je rezortizmus, politikárčenie politických strán a chýbajúca informácia.

Uvedené princípy moderného vládnutia sa v súčasnom svete presadzujú prostredníctvom jednotlivých oblastí a nástrojov modernizácie verejnej správy a skvalitňovaním fungovania verejnej politiky.

2.2.3. Nástroje skvalitnenia fungovania štátu

V tejto subkapitole sa venujeme hlavným nástrojom, ktoré by sa mali využiť na zásadné skvalitnenie fungovania štátu v našich podmienkach. Sústreďujeme sa na nástroje/oblasti, ktoré nie sú samostatne diskutované v ďalších kapitolách Stratégie. Zároveň rešpektujeme

dominantne odvetvový prístup Stratégie, a preto v nasledujúcom texte nevychádzame z klasických funkcií štátu (regulačná, stabilizačná, redistribučná a alokačná, prípadne kontrolná), ale len jednoducho postupne (v abecednom poriadku, tak aby sme sa vyhli diskusiám o prípadnom poradí častí) analyzujeme zvolené kľúčové okruhy.

Napriek tomu, že sme ich význam v predchádzajúcom texte mnohokrát zdôraznili, podrobne neriešime (aj keď sa k nim v záveroch zase vrátíme) napríklad tieto:

- sociálna politika,
- „právny štát“,
- znalostná spoločnosť,
- občianska spoločnosť,
- postavenie slovenského štátu v medzinárodnom meradle, špecificky jeho vzťahy k EÚ,
- trvalo udržateľný a bezpečný rozvoj,
- regionálny a územný rozvoj,
- verejná politika.

To teda znamená, že v nasledujúcom texte v podstate budeme hovoriť o nástrojoch a hlavných oblastiach modernizácie verejnej správy, tak ako ich definuje napríklad OECD.

Ekonomizácia verejnej správy

Ekonomizácia verejnej správy je kľúčovou oblasťou determinujúcou udržateľnosť štátu aj v našich podmienkach – tak ako to jasne definoval aj text v druhej časti úvodnej podkapitoly. Na zvýšenie efektívnosti, hospodárnosti, účelnosti a účinnosti je nevyhnutné mnoho urobiť. Decentralizácia verejnej správy, ktorá sa realizovala na začiatku tohto storočia, implicitne predpokladala, že priblíženie výkonu verejnej správy občanovi automaticky vyrieši mnohé neuralgické problémy. Dnes je už zrejmé, že decentralizácia ako automatický nástroj zvyšovania efektívnosti, v spojení s nesystémovým uplatnením niektorých nástrojov *New Public Management* prakticky neuspela a nastal čas na urýchlenú efektívnu implementáciu kľúčových nástrojov ekonomizácie, ktoré chýbajú, alebo sú len nedostatočne vybudované. Ide najmä o nasledovné oblasti:

- komplexnosť a pravdivosť ekonomických informácií vo verejnej správe,
- diferencované zavedenie systému nákladových/výkonových stredísk,
- efektívnejšie rozhodovanie o verejných výdavkoch,
- skvalitnenie finančného manažmentu vo verejnom sektore,
- vhodné uplatňovanie princípov partnerstva verejného, súkromného a neziskového sektora,
- vyššia efektívnosť verejného obstarávania,
- zásadná systémová zmena procesov kontroly vo verejnom sektore.

Komplexnosť a pravdivosť ekonomických informácií vo verejnej správe

Ekonomizácia musí byť založená na reálnej a úplnej informácii o finančnej situácii štátu, či už na makroúrovni, strednej úrovni alebo mikroúrovni. Mnohé organizácie verejnej správy, ktoré spravujú podstatne vyšší rozsah prostriedkov, ako napr. stredné firmy (mestá, veľké nemocnice, univerzity a pod.), ešte aj dnes používajú na ich ekonomické zobrazenie nástroje, ktoré nemajú vlastne žiadnu ekonomickú výpovednú hodnotu (spomenuté stredne veľké firmy takto ani z právneho pohľadu nesmú, ani reálne nemôžu postupovať, pretože by okamžite skrachovali). Tento stav má negatívne dopady na ekonomiku organizácií, ale spôsobuje

aj nekonečné diskusie o tom, aké vysoké sú vlastne náklady na výkon jednotlivých služieb (súčasné, reálne, optimálne a pod.).

Určitým krokom vpred je zavedenie akruálneho účtovníctva, to však stále nepostačuje. Perspektívne bude nevyhnutné dobudovať systém tzv. nákladových/výkonových stredísk – *full cost accounting* (tejto problematike pre jej význam venujeme samostatnú časť).

Zavedenie systému nákladových/výkonových stredísk

Základ ekonomizácie verejnej správy musí byť postavený na skúmaní a poznaní vzťahu medzi nákladmi a výsledkami činností verejnej správy. Na to bude potrebné, pri na uplatnenie akruálneho účtovníctva, diferencovaným spôsobom, adekvátne charakteru verejnej organizácie, zaviesť *full cost accounting* – nákladové účtovníctvo postupne na všetky úrovne verejnej správy a sledovať a vyhodnocovať početnosť a kvalitu výstupov jednotlivých úradov.

Nákladová náročnosť jednotlivých štandardizovaných administratívnych, ako aj vecných výstupov orgánov a zariadení verejnej správy by mala byť základom racionalizačných rozhodnutí v procese riadenia na makro- aj mikroúrovni. Prostredníctvom takto objektivizovaných údajov bude postupne v rozpočtovom procese možné objektivizovať finančnú náročnosť jednotlivých druhov správy zároveň, ako východisko racionalizácie správy majetku štátu.

Zavádzanie systému nákladových stredísk je jedným z krokov, ktorý podporuje prechod od klasického rozpočtovania k modernému finančnému manažmentu tam, kde je to účelné. V rámci procesov postupnej decentralizácie manažmentu by sa mala výkonným manažérom, s cieľom zvýšiť efektívnosť a účelnosť verejných výdavkov, poskytnúť:

- široká škála kompetencií,
- autorita a zodpovednosť,
- možnosť samostatne myslieť,
- dôvera,
- platové ohodnotenie odrážajúce ich výkonnosť.

Nákladové strediská reprezentujú najnižšiu manažérsku úroveň. V súčasnosti je už vo svete bežné vytvárať nákladové strediská ako “výrobné – produkčné“ jednotky vnútri verejných organizácií produkujúcich špecifické verejné služby a v organizáciách zaoberajúcich sa výlučne výkonom štátnej správy s cieľom zvýšiť transparentnosť, poznať štruktúru výdavkov a prepojiť ich s výkonom. Nákladové strediská predstavujú konkrétny krok k decentralizácii finančného manažmentu a vyznačujú sa nasledujúcimi znakmi:

- zodpovednosť manažérov za rozpočet strediska a právomoc realizovať výdavky vo svojej oblasti;
- zodpovednosť manažérov za poskytovanie služieb a aktivít, ku ktorým sa viaže pridelený rozpočet – garancia prepojenosti medzi poskytovaním služieb a finančnými výsledkami fungovania strediska;
- právomoci a zodpovednosti nákladových stredísk ako manažérskych jednotiek;
- plná kontrola manažérov nákladových stredísk nad fungovaním strediska a voľnosť pri využívaní zdrojov.

Medzi základné kroky decentralizácie finančného manažmentu a vytvárania nákladových stredísk patrí:

- definovanie interných jednotiek na základe hlavných cieľov organizácie,
- vymenovanie manažérov do vedenia stredísk,
- definovanie právomocí a zodpovedností manažérov,

- vytvorenie monitorovacieho systému,
- sústavná kontrola fungovania stredísk a v nevyhnutnom prípade ich redefinovanie.

Na vytvorenie nákladových stredísk je nevyhnutné zaviesť systém, ktorý umožní kalkulovať plné náklady produkcie a alokovať všetky príjmy z príslušnej aktivity na dané stredisko. Vzhľadom na to, že do nákladov je potrebné započítať aj réžie pri kalkulácii plných nákladov, zvyčajne sa realizujú tri kroky.

Prvým je alokácia, čiže pridelenie („napočítanie“) priamych nákladov príslušnému stredisku prostredníctvom jednoduchého kódovania objednávok a faktúr. Ďalším krokom je prepočet (rozpis) základných réžií – proces prerozdelenia režijných nákladov, ktoré nie je možné priamo alokovať na nákladové strediská z dôvodu ich nerealizovateľnej kvantifikácie pre každé stredisko samostatne (kúrenie, elektrina, voda). Prejavuje sa snaha zaviesť priame meranie takýchto nákladov, ktorá je však limitovaná technickými a finančnými prekážkami (v systéme nákladových stredísk slovenských nemocníc sa pokúsili kalkulovať spotrebu elektriny na základe jednotlivých spotrebičov – takýto detailný prístup však nemožno uplatniť vo veľkých organizáciách).

V prípade detailného systému sa môže realizovať aj tretí krok – prevod správnych réžií z obslužných stredísk – v tomto procese sa náklady a réžie, alokované a priradené obslužným jednotkám prerozdeľujú medzi produkčné nákladové strediská. Tento krok sa nemusí nevyhnutne realizovať v každej organizácii, ale je potrebný, ak chceme poznať skutočné plné náklady.

Systém nákladových stredísk sa už dlhobojšie pokúša slovenská verejná správa implementovať, no s obmedzeným úspechom. Pilotné projekty s názvom zavádzanie „nových modelov riadenia“ sa realizovali v rokoch 1997 – 2001 v modelových podmienkach 8 okresných úradov a v rokoch 2004 – 2006 v podmienkach 7 obvodných úradov a krajského úradu v Banskobystrickom kraji. Tie potvrdili akceptovateľnosť zvolených metód aj v našich podmienkach, poukázali však aj na implementačné bariéry. Model implementácie mal nasledovnú logiku:

Nadradený cieľ

- organizácia a riadenie orientované na dosiahnutie vytýčených cieľov, zvyšovanie efektivity a účinnosti pri napĺňaní úloh verejnej správy,
- ciele,
- orientácia na plnenie potrieb občanov/zákazníkov,
- hospodárnosť pri využití verejných prostriedkov,
- orientácia na aktivizáciu zamestnancov a vytvorenie optimálnych podmienok na ich prácu,
- korektné a iniciatívne plnenie zákonom stanovených vecných úloh verejnej správy.

Predpoklady

- definovanie výkonových cieľov,
- definovanie produktov (administratívnych alebo vecných výstupov konkrétnych organizačných subjektov verejnej správy),
- zavedenie nákladového účtovníctva s cieľom získať informácie o nákladoch vynaložených na jednotlivé sledované produkty,
- rozpočtovanie,
- delegovanie zodpovednosti,
- uplatnenie kontrolingu – vybudovanie a zavedenie systému rozborov a spravodajstva na základe merateľných cieľových veličín.

Kontroling

- vybudovanie systému rozborov a spravodajstva na základe merateľných cieľových veličín.

Pilotné projekty používali štvordimenzionálny systém hodnotenia výkonnosti organizácie zameraný na tieto ciele: *splnenie zákonom stanovenej úlohy, spokojnosť občanov, spokojnosť zamestnancov a hospodárnosť*. Systematika štyroch cieľov zabezpečuje, že aktivity v riadení organizácií verejnej správy nie sú zamerané výlučne len na aktivity týkajúce sa znižovania nákladov, ale že sa dostatočne venujú aj problematike kvalitného splnenia úlohy stanovenej zákonom, spokojnosti zamestnancov, ako aj zákazníkov – občanov. Až spojenie týchto štyroch cieľov môže byť východiskom racionálnejšieho hodnotenia celkovej situácie a následných rozhodnutí v riadení určitej organizačnej štruktúry verejnej správy. Pritom všetky štyri relevantné faktory sú rovnoprávne zohľadňované v rámci jednotného procesu.

Každý riadiaci útvar v štruktúre verejnej správy (napr. obecný či mestský úrad, úrad samosprávneho kraja) je zodpovedný na základe kompetencií určených zákonom za istý špeciálny okruh verejných úloh. Sú to úlohy administratívneho charakteru a súbežne úlohy hospodárskeho riadenia z titulu zabezpečovania verejných služieb. Súbor týchto úkonov zavŕšený službou (vecná i administratívna), ktorá uspokojí potreby občana, môžeme vnímať ako výstupný produkt (output) určitého zamestnanca alebo skupiny zamestnancov v rámci vnútornej organizačnej štruktúry úradu. To však neznamená, že primárnou úlohou úradu štátnej správy, samosprávy obce, resp. kraja je len tvorba produktu. Ide predovšetkým o dosiahnutie zámeru – cieľového úžitku, pre ktorý sú tieto produkty zabezpečované.

Dodržiavanie zákonnosti v administratívnych procesoch ako aj v hospodárskom riadení je základným krédom verejnej správy na každej úrovni riadenia. Preto aj pri uplatňovaní viacdimeznionálneho princípu hodnotenia výkonnosti orgánov verejnej správy je toto domínujúce. V praxi je to vyjadrené celkovým stavom, ale aj problémami daného úseku verejnej správy na určitom území, napríklad obce. Čiastkovým kritériom je napríklad podiel počtu odvolaní voči rozhodnutiam v správnom konaní.

Spokojnosť stránok (občanov) je v princípe kvalitatívny aspekt výsledkov hospodárskeho riadenia inštitúcie, ktorá poskytuje verejné služby. Ťažiskovým nástrojom hodnotenia tejto cieľovej dimenzie bol dotazník pre „stránky“ prichádzajúce na príslušný úrad, resp. dotazníkové aktivity (aj telefonické) podľa pravidiel výberového zisťovania u občanov. Tým sa zistili subjektívne názory konkrétnych osôb, ktoré boli následne vyhodnotené štandardnými štatistickými metódami.

Faktoru spokojnosti zamestnancov pribudol osobitný význam. Na jednej strane je to odôvodnené samotnou filozofiou nových modelov riadenia, orientovanou aj na stránku zamestnancov a filozofie participácie. Na druhej strane je tiež jasné, že bez spokojných zamestnancov s tvorivým prístupom k práci nie je možné dlhodobo docieľiť ani spokojnosť stránok, ani dosiahnuť požadovanú kvalitu výkonu, a ani riešiť faktor hospodárnosti. Intelektuálny potenciál a kreativita, angažovanosť, ako aj identifikácia zamestnancov sa stále viac začínajú uznávať ako základné faktory úspechu výkonnej a prosperujúcej organizácie. Predpokladom na to je však odbúranie rôznych demotivačných vplyvov a vytvorenie pozitívneho pracovného prostredia.

Vytyčené ciele (splnenie úlohy, spokojnosť zákazníkov, spokojnosť zamestnancov) by sa mali dosiahnuť optimalizáciou nákladov. Vyžaduje si to zaviesť v systéme *full cost accounting* – nákladové účtovníctvo. Nákladovými strediskami sa stali organizačné útvary, ktoré občanom poskytujú produkty. Pri produktoch boli medzi sebou porovnávané náklady na jeden produkt v absolútnych čiastkach.

Na výpočet všeobecnej nákladovej výhodnosti je potrebné mať presné informácie o množstve jednotiek produktu, ktoré sa týkajú daného úseku správy. Na proporcionálne rozdelenie nákladov na produkt bolo potrebné zaviesť evidovanie spotreby pracovného času na jednotlivé produkty ako východisko na prerozdelenie nákladov príslušného nákladového strediska na viaceré produkty, ktoré tento útvar zabezpečuje. Cieľom tohto sledovania je získať údaje o percentuálnom podiele spotreby živej práce na zabezpečovanie jednotlivých typov produktov z celkového fondu pracovného času daného organizačného útvaru. Výpočet nákladov na jeden produkt sa následne vykonal podľa štandardného vzorca.

Uplatnenie vnútorného systému na sledovanie vzťahu nákladov a výkonov v organizácii verejného sektora prinesie úplne nový rozmer v štýle riadenia. Vzhľadom na situáciu, keď sa u nás verejné finančné prostriedky doslova spotrebúvajú bez možnosti spätnej väzby signalizujúcej aspoň rámcovo úžitok, ktorý z nich vyplynul, je zavedenie takéhoto systému mimoriadnou zmenou vo vnútornom riadení organizácie.

Pritom pripomíname, že zavedenie systému nákladových stredísk nemôže byť plošným a uniformným procesom, minimálne z dvoch dôvodov. V každom prípade prináša určitú prácu navyše (aj podľa dosiahnutej kvality informačných technológií) – nárast nákladov, nutnosť získať porozumenie zamestnancov. Dodatočné náklady majú zmysel len vtedy, ak sa zabezpečí, že získané poznatky budú využité na zlepšenie pracovnej situácie v organizácii a jej dosahovaných výsledkov (funkčná, a nie byrokratická implementácia).

Druhým problémom je zložitosť kvantifikácie výsledkov mnohých verejných organizácií a ich dopadov na fungovanie spoločnosti. Uvedieme príklad: skutočnosť, že školu ukončilo x študentov, znamená len málo – podstatnejšie je, čo sa naučili a ako svoje znalosti uplatnia v praxi. Toto však bezproblémovo merať nevieme.

Existencia dodatočných nákladov a zložitosť merania výstupov znamená už spomenutú nutnosť diferencovania prístupov k zavádzaniu systémov nákladových stredísk. V každom type a veľkostnej skupine organizácií by sa mal vytvoriť špecifický systém, tak aby prínosy z jeho zavedenia prevýšili náklady.

Efektívnejšie rozhodovanie o verejných výdavkoch

Legislatíva v oblasti finančnej kontroly zaviedla povinnosť predbežnej (a, samozrejme, priebežnej a následnej) analýzy verejných výdavkov, ktorá sa má zameriavať tak na aspekty právnej správnosti (zhody), ako aj efektívnosti. Ako však preukazujú mnohé štúdie (napr. Meričková, 2006), tento nástroj sa v rozhodujúcom množstve prípadov uplatňuje len formálne a hlavnou otázkou stále je, či uvažovaný výdavok/rozhodnutie je v súlade s rozpočtom.

Výsledkom sú obrovské neefektívnosti – spomínané štúdie napríklad zistili, že jednotkové náklady obcí na poskytovanie vybraných verejných služieb sa neuveriteľne líšia, a to aj medzi porovnateľnými jednotkami. Výsledkom sú aj neefektívne nákupy a poskytovanie „nepotrebných“ služieb.

Ekonomická teória poskytuje dostatočný rozsah nástrojov, ktoré sa musia začať v oblasti predbežnej analýzy verejných výdavkov uplatňovať – mnohé z nich sa štandardne používajú v súkromnom sektore a máme s nimi dostatok skúseností (Ochrana, 2001; 2003).

Pri rozhodovaní sa o „makrootázkach“ – nových výdavkových programoch, o formách zabezpečovania verejných služieb je nevyhnutné diskutovať aj o otázke „prečo?“, „čo bude prínosom?“, „aké sú náklady?“, „aké sú alternatívy?“, „ako z nich vybrať tú najvýhodnejšiu?“. Tento prístup musí postupne nahradiť kultúru nekompetentných ad hoc rozhodnutí založených

na osobnom postoji zodpovedného jednotlivca, a nie objektívnej analýze dostupných možností riešenia. Metóda *cost-benefit* analýzy, aj napriek svojim značným obmedzeniam (problém prevodu nefinančných úžitkov na finančné ukazovatele), predstavuje jednu z možností, ktorej rutinné využívanie je aj v súlade s praxou EÚ.

Investičné rozhodnutia by mali byť podporené konkrétnymi údajmi získanými využitím klasických metód ekonomickej analýzy, používaných v súkromnom sektore – návratnosť, rentabilita a mnohé ďalšie.

Spotrebné rozhodnutia by sa mali realizovať metódou hospodárnosti – minimalizácia nákladov na jasne definovaný predmet nákupu, alebo metódou efektívnosti – optimalizácia pomeru medzi nákladmi a účinkami (pozri aj text o verejnom obstarávaní).

Rozhodnutia o konkrétnych formách verejných výdavkov a zabezpečovania verejných služieb by nemali mať neobmedzený charakter, pretože podmienky sa môžu veľmi rýchlo meniť. Nástrojom sú jednotlivé formy priebežnej kontroly, ktoré testujú, či sa prijaté rozhodnutia realizujú plánovaným spôsobom a či už nie sú k dispozícii nové alternatívy riešenia problému.

Typickým príkladom, kde je nevyhnutné pravidelné (zavedené zo zákona?) prehodnocovanie prijatých rozhodnutí, je zabezpečovanie verejných služieb, ako aj rozhodnutia o kontrahovaní (*outsourcingu*) interných služieb vo verejných organizáciách. Aj dnes sa stretávame s prípadmi, keď sa zmluvy s externými subjektmi podpisujú na dobu neurčitú (a bez uskutočnenia verejnej súťaže). Týmto spôsobom sa vlastne vytvára monopolná pozícia dodávateľa, ktorá v zmysle štandardných ekonomických zákonov musí skôr či neskôr viesť k neefektívnosti. Ako sme už naznačili, takéto pravidelné testovanie rozhodnutí (poučiť sa môžeme napr. zo systému CCT vo Veľkej Británii) však na Slovensku dočasne narazí na problém nemožnosti získať údaje o plných nákladoch verejnej formy realizácie – čo ešte znovu podčiarkuje nevyhnutnosť zavedenia *full cost accounting*.

Skvalitnenie finančného manažmentu vo verejnom sektore

V oblasti finančného manažmentu vo verejnom sektore sa podarilo uskutočniť dve zásadné zmeny – zavedenie strednodobého programovo výkonového rozpočtovania/financovania na viacerých úrovniach verejnej správy a prechod na Štátnu pokladnicu. V budúcom období sú však nevyhnutné aj ďalšie kroky umožňujúce dosahovať vyššiu efektívnosť správy verejných zdrojov, ktorých obsahom musí byť aj doladenie realizovaných reforiem, najmä systému programového rozpočtu.

Prečo je plná funkčnosť programového rozpočtovania taká významná? Ekonomický rozmer je jasný – programové rozpočtovanie je „najdrahšou“ metódou, ktorá je k dispozícii v procesoch tvorby a realizácie verejných rozpočtov. Ak teda má efektívne fungovať, musí generovať adekvátne úžitky. Tie spočívajú v zmene samotnej filozofie verejných výdavkov, ktorú sa pri zavedení programového rozpočtovania na Slovensku nepodarilo presadiť (definovanie systému cieľov, indikátorov a ich hodnôt bolo od začiatku dosť formálne a dnes na centrálny úrovni už prakticky vôbec nefunguje). Pri skutočnom programovaní štát už neponúka verejnosti historický balík výdavkov (ponuková verejná správa), ale na základe poznania verejných potrieb pripravuje sústavu výdavkových programov, ktoré je možné testovať, porovnávať a následne aj vyhodnocovať (dopytový systém financovania). Štát jasne definuje, načo a prečo verejné zdroje použije a čo prostredníctvom nich vytvorí, čím poskytuje verejnosti priestor na kontrolu efektívnosti jeho fungovania.

Výkonové financovanie môže a nemusí byť súčasťou programovania. Na Slovensku sa najvýraznejšie uplatnilo v rezorte školstva, kde však vznikla zaujímavá anomália. Kým na úrovni základného a stredného školstva len v obmedzenej miere zohľadňuje vlastnícku formu zariadení, vo vysokom školstve nie sú súkromné školy súčasťou systému, v zmysle legislatívy im štát môže, ale aj nemusí poskytnúť dotácie, čím sa porušujú základné princípy modernej *governance* definované v úvodných častiach.

Výkonové financovanie nie je vo svete implementované jednotne, pretože sa jasne preukázalo, že s jeho využitím sú spojené značné riziká. Hneď ako sa nevhodne nastaví ukazovateľ hodnotenia výkonnosti a následne ich väzby na dotácie, generuje sa „oportunitné“ správanie, verejné organizácie riešia, ako maximalizovať dotáciu, a nie ako poskytovať kvalitné verejné služby. Meranie výkonnosti, najmä formou *benchmarkingu* (časť o kvalite) však už štandardom je.

Perspektívne preto bude nevyhnutné rozhodnúť, ktoré sektory a činnosti sú vhodné na plné výkonové financovanie, kde by výkonové financovanie malo zohrať len podpornú úlohu a kde bude postačovať meranie a porovnávanie výkonnosti a následne definované systémy sa budú vhodne implementovať. Pritom je potrebné rešpektovať, že výkonové financovanie v sebe implicitne obsahuje princípy partnerstva a rovnoprávnosti všetkých sektorov (ziskový a neziskový súkromný a verejný sektor), tak ako to podrobne definuje nasledujúci text.

Modernizácia finančného manažmentu vo verejnom sektore by mala obsahovať aj ďalšie rozmery. Po vzore napríklad aj Českej republiky je nevyhnutné minimalizovať počet klasických rozpočtových organizácií, ktoré nie sú prakticky motivované k efektívnosti (čo dostanú, musia minúť, a navyše, do konca roku) na odvetvia a činnosti, kde iná možnosť neprichádza do úvahy. Všade inde bude potrebné prejsť na podstatne vyššiu manažérsku voľnosť založenú na sledovaní výsledkov, a nie procesov.

Z hľadiska dlhodobosti a programovania investícií je nevyhnutné tiež v plnom rozsahu diskontovať budúce príjmy a náklady. Hlavným princípom diskontovania je kalkulácia súčasných a budúcich príjmov a výdavkov (*NPV – Net Present Value*). Súčasťou diskontovania je očistenie údajov o infláciu použitím stálych cien.

Vhodné uplatňovanie princípov partnerstva verejného, súkromného a neziskového sektora

Partnerstvo verejného, súkromného a neziskového sektora je širší pojem ako pojem PPP projekty – tie predstavujú jednu jeho konkrétnu formu. Vychádza z predpokladu, že štát má povinnosť garantovať, aby určité služby alebo dávky boli občanom poskytnuté, ale nemusí príslušnú aktivitu vykonávať priamo, ak je k dispozícii efektívnejšia súkromná alternatíva produkcie.

V prepojení na programové rozpočtovanie „partnerstvo“ znamená vytváranie situácie, keď jednotlivé formy vlastníctva (verejné, súkromné ziskové a súkromné neziskové organizácie) rovnocenne súťažia o verejné objednávky tam, kde je to vhodné, kým inde priamo spolupracujú pri napĺňaní verejného záujmu. Pre konkrétnu situáciu, konkrétny čas a konkrétne podmienky sa hľadá optimálna kombinácia klasických verejných a „moderných“ súkromných riešení, pričom pripomíname, že táto kombinácia môže byť pre ten istý prípad v rozdielnom prostredí odlišná.

Čo sa týka priamo samotných PPP projektov, v marci 2003 vydala Európska komisia dokument nazvaný *Smernice na úspešnú realizáciu projektov PPP*. Ide o dokument, ktorý zhŕňa existujúce *know-how* z realizácie projektov PPP a obsahuje odporúčania, ako dosiahnuť, aby projekty PPP skutočne prispievali k napĺňaniu základných cieľov verejného sektora, najmä:

- prinášali dodatočný kapitál,
- prinášali do verejného sektora pozitívne manažérske a implementačné schopnosti manažérov zo súkromného sektora,
- prinášali pridanú hodnotu spotrebiteľom verejných služieb a spoločnosti ako celku,
- garantovali lepšiu identifikáciu potrieb a optimálne využívanie vzácnych zdrojov.

Tento dokument, ako aj ďalšie zdroje jasne upozorňuje na skutočnosť, že PPP projekty sú jednou z alternatív, ako poskytovať verejné služby alebo budovať verejnú infraštruktúru. Je nevyhnutné porovnávať ich s inými alternatívami a rozhodnúť sa pre konkrétne, najvhodnejšie riešenie. Tieto projekty neprinášajú dodatočné zdroje pre verejný sektor, len poskytujú možnosť získať konkrétnu službu, alebo postaviť konkrétnu stavbu lacnejšie, resp. kvalitnejšie. Štát preto prijme opatrenia, ktoré budú minimalizovať riziká prijímania nevhodných rozhodnutí (príkladov, keď PPP projekty v zahraničí zlyhali, je množstvo).

Vyššia efektívnosť verejného obstarávania

Verejné obstarávanie predstavuje jedno z najneuralgickejších miest fungovania štátu na Slovensku. Niektoré prieskumy medzi podnikateľmi konštatujú, že až 90 % verejných nákupov je predmetom korupcie. Zatiaľ nepublikovaná výskumná štúdia Transparency International naznačuje, že na Slovensku riziko korupcie v prípravnej fáze verejného obstarávania dosahuje viac ako 60 %, pri výbere dodávateľa len 13 %, ale pri realizáciách približne 90 % a pri kontrole asi 60 %. Tieto údaje naznačujú, že zákon sa viac-menej formálne dodržiava, ale na „tunelovanie“ sa využívajú procesné medzery, najmä:

- realizácia priamych nákupov bez použitia jednotlivých postupov verejného obstarávania umelým rozdelením predmetu obstarávania alebo aj priamo obídením zákona a nevyhlásením súťaže (pozri uvedený príklad zadávania externých kontraktov na poskytovanie miestnych verejných služieb bez akejkoľvek súťaže aj vo veľkých mestách – podľa prieskumov (napr. Pavel, 2007); stále sa približne štvrtina týchto kontraktov uzatvára priamo;
- manipulácia pri vylučovaní zo súťaže v kvalifikačnej fáze;
- používanie rokovacieho konania bez zverejnenia aj v prípadoch, keď to nie je povolené – až donedávna išlo o najčastejší obstarávací postup;
- dodatočné rozšírenie predmetu obstarávania – v rámci limitu na dodatočné rokovacie konanie bez zverejnenia, ale bez dôvodu, prípadne po ukončení platnosti zmluvy, ale aj vysoko nad povolený limit.

Týmto spôsobom dochádza k zásadnému predražovaniu (pozri niektoré nálezy NKÚ) a verejné obstarávanie nie je efektívne. Problém ilustrujeme na konkrétnych číslach. Trh verejného obstarávania v SR sa odhaduje približne na 15 % HDP (Pavel, 2006). Z tohto objemu má Úrad pre verejné obstarávanie informácie o menej ako 50 % použitých prostriedkov, čiže polovica nákupov sa realizuje mimo rámca dohľadu nad realizáciou zákona. Pokiaľ by verejné obstarávanie prinášalo štandardné úspory vo výške cca 10 – 15 % použitých zdrojov, tento objem by stačil na komplexné financovanie niektorých „lacnejších“ rezortov. Údaje, ktoré sú k dispozícii, však naznačujú, že obstarávanie je v priemere drahšie ako bežné nákupy spotrebiteľov v obchodnej sieti, čím Slovensko prichádza o obrovský objem zdrojov, ktoré najmä teraz v čase krízy budú veľmi chýbať.

Štát preto musí zásadným spôsobom posilniť presadzovanie princípov hospodárnosti a efektívnosti pri realizovaní verejného obstarávania. Hlavnými nástrojmi v tomto smere by mohli byť:

- zjednodušenie legislatívy (tvorba vlastnej právnej normy pre nadlimitné obstarávanie je pomerne zbytočná) s cieľom vytvoriť flexibilnejší systém pre bežné nákupy (verejné obstarávanie nie je byrokratický, ale manažérsky proces);
- zásadné posilnenie metodickej funkcie Úradu pre verejné obstarávanie;
- zlepšenie systémov plánovania verejného obstarávania (o úspechu alebo neúspechu obstarávacích procesov sa rozhoduje v plánovacej a nie realizačnej fáze);
- skvalitnenie kontroly, prechod na dominanciu kontroly výkonnosti pred kontrolou zhody;
- zavedenie povinného používania elektronických aukcií pri nákupoch štandardizovaných tovarov, prípadne aj niektorých služieb.

Zásadná systémová zmena procesov kontroly vo verejnom sektore

Na makroúrovni bude potrebné zaviesť systematické monitorovanie základných funkčných a ekonomických parametrov verejnej správy s možnosťou medziročných porovnaní. Objektivizované poznatky poskytnú zásadné vstupy pre skvalitňovanie procesov vrcholového riadenia verejnej správy.

V samotnom výkone kontroly bude potrebné zabezpečiť širšie používanie nástrojov kontroly výkonnosti, účinnosti a účelnosti a tomu prispôsobiť požiadavky na kvalifikáciu a schopnosti zamestnancov kontroly.

Kontrola zhody (zákonnosti) naďalej zostane neoddeliteľnou súčasťou kontrolných procesov, bez jej doplnenia o kontrolu dosahovaných výsledkov však nedokáže poskytnúť reálny obraz o fungovaní procesov vo verejnej správe (ako sme už naznačili napr. v časti o verejnom obstarávaní, často nie je problém pri dodržaní všetkých zákonných postupov verejnú zákazku výrazným spôsobom predražiť).

Kontrola výsledkov sa zaoberá najmä efektívnosťou, účinnosťou a hospodárnosťou realizácie finančných operácií (bližšie v nasledujúcom texte). Tento druh kontroly sa stáva čoraz častejším. Skúma celú organizáciu, jej činnosti a programy s cieľom navrhnúť spôsoby, ako zlepšiť efektívnosť jej fungovania. Kontrolór hľadá oblasti strát a zlého riadenia, po eliminácii ktorých by organizácia mohla dosahovať stanovené ciele s nižšími nákladmi. Ďalej hľadá oblasti, v ktorých by využívané prostriedky pri rovnakých nákladoch priniesli vyšší úžitok. Kontrolu výkonnosti je možné pripraviť tak, aby sa špecificky dotýkala manažérskej kontroly ako súčasť stratégie na posilnenie kontrolných činností.

Kontrola výkonnosti/výsledku vyžaduje schopnosť analyzovať operácie spôsobom, ktorý sa spája skôr s profesiou konzultanta vedenia než s tradičnou kontrolou. Je založená zvyčajne na nasledovných konceptoch:

- hospodárnosť, ktorá sa zaoberá tým, či procesy zmeny vstupov na výstupy garantujú minimalizáciu vstupov v pomere k jednotke výstupu;
- efektívnosť, ktorá analyzuje vzťah medzi vstupmi a výstupmi;
- účinnosť/účelnosť (terminologicky nezjednotené), ktorá sleduje, či sa pri podmienke efektívneho využívania zdrojov dosahujú aj očakávané a užitočné výsledky.

Meranie účinnosti patrí zrejme medzi najzložitejšie zo spomenutých všeobecných kritérií. Problémom je rozlíšiť, či dosiahnutie cieľa je naozaj výsledkom činnosti organizácie, a nie externých vplyvov. Napríklad, ak cieľom činnosti inštitúcie je znížiť nezamestnanosť, je ťažké určiť, či pokles nezamestnanosti, ktorý vykážu úrady práce, je výsledkom aktivity inštitúcie, alebo vyplynul zo zlepšenia ekonomických podmienok, na ktoré inštitúcia nemala vplyv. Na posúdenie účinnosti je vo všeobecnosti potrebné zhodnotiť výsledky alebo účinky

(dopady) príslušných činností. V tabuľke 2.4 uvádzame niekoľko príkladov z verejného sektora, na ktorých vidno rozdiel medzi výstupmi (zväčša ľahko merateľnými) a výsledkami (účinkami dopadmi – zväčša ťažko merateľnými).

T a b u ľ k a 2.4

Príklady niektorých výstupov a účinkov (dopadov, výsledkov) vo verejnom sektore

Zdravotníctvo		
<i>Výstupy</i>	<i>Predbežné účinky (dopady)</i>	<i>Finálne účinky (dopady)</i>
počet vyšetrení počet vykonaných testov počet uskutočnených operácií	lekárske výsledky – napríklad ak dostal pacient lieky na zníženie krvného tlaku, znížil sa mu tlak v skutočnosti?	znížený výskyt určitých ochorení vek dožitia kvalita života – zlepšila sa po liečení alebo operácii pacienta?
Súdnicstvo a polícia		
<i>Výstupy</i>	<i>Predbežné účinky (dopady)</i>	<i>Finálne účinky (dopady)</i>
počet vyriešených prípadov počet uzavretých súdnych sporov rýchlosť reakcie na tiesňové volania objem a počet vybratých pokút za porušenie predpisov o cestnej premávke	úroveň spokojnosti s políciou percento opakovaných trestných činov (recidíva) zníženie nehodovosti	úroveň spokojnosti so súdnym systémom a s políciou zníženie kriminality vyššia bezpečnosť cestnej premávky

Prameň: Vlastné spracovanie.

Pri kontrole výsledku, ako sme už naznačili, treba pracovať najmä s nasledovnými veličinami, ktorých používanie vyžaduje aj EÚ, napríklad pri realizácii štrukturálnych a kohéznych politík:

- *Vstupy* – všetky zdroje použité na produkciu plánovaných výstupov, výsledkov a účinkov.
- *Výstupy* – tovary a služby získané využitím vstupov. Výstupy sa zvyčajne merajú kvantitatívnymi nefinančnými ukazovateľmi (počet operácií).
- *Výsledky* – ide už o komplikovanejší ukazovateľ, ktorý hodnotí, čo sa skutočne dosiahlo, a obsahuje tak kvantitatívny, ako aj kvalitatívny rozmer (počet operácií a ich výsledky). Oproti vstupom a výstupom je meranie výsledkov podstatne zložitejšie, najmä pri úsilí o ich vyjadrenie vo finančných jednotkách, čo je možné napríklad prostredníctvom *cost-benefit* analýzy (bližšie Nemeč a Wright, 1997, s. 162).
- *Účinky* – najkomplexnejší ukazovateľ, ktorý hodnotí skutočné dopady v dlhodobom pohľade, napríklad pokles nezamestnanosti vo vybranom regióne z titulu realizácie verejného programu.
- *Ukazovatele kvality* – vzhľadom na to, že existuje viac prístupov k definovaniu a vyjadrovaniu kvality, táto skupina ukazovateľov obsahuje viac dimenzií, zvyčajne:
 - rozmer vhodnosti vzhľadom na dosahovanie cieľa, ktorý sleduje, či sa použil vhodný postup/nástroj na dosiahnutie stanoveného cieľa;
 - rozmer štandardov: prostredníctvom štandardov je možné analyzovať, či produkt je poskytovaný v očakávanej podobe a či proces jeho poskytovania je realizovaný tak, ako je predpísané alebo očakávané;
 - rozmer konzistencie: cieľom konzistencie je dosiahnutie všetkých štandardov a tým poskytovanie viac-menej rovnakej služby za každých okolností;
 - rozmer spokojnosti spotrebiteľa: spokojnosť tých, pre ktorých sú tovar a služby určené.

- *Spravodlivosť, rovnosť (equity)* – koncepcia spravodlivosti a rovnosti sa usiluje dosiahnuť, aby služby určené špecifickej skupine ľudí (ktorí ich potrebujú) boli skutočne poskytované tejto skupine, a nie rovnostárskym spôsobom.

Kontrola výsledku musí obsahovať minimálne tri základné dimenzie – sledovanie miery splnených stanovených cieľov (dosiahnutie cieľov), sledovanie dopadov (účinkov) realizovaných opatrení, sledovanie vzťahov (ekonomické relácie) medzi vstupmi, výstupmi a výsledkami.

V prvej fáze kontroly výsledku je potrebné sledovať, či dosiahnuté výsledky korešpondujú so stanovenými cieľmi, a kvantifikovať percento naplnenia cieľov. Problémom tejto fázy je skutočnosť, že výsledky sú známe až po skončení procesu a realizácia nutných korekcií je oneskorená, alebo nemožná. Tento nedostatok je možné odstrániť zavedením systému, ktorý poskytuje manažmentu okamžité aktuálne informácie o dosahovaných výsledkoch – kontrola s „predbežnou“ väzbou. Systém s „predbežnou“ väzbou monitoruje vstupy do procesu a zisťuje, či vstupy zodpovedajú plánovaným veličinám.

Kontrola účinku prijatých opatrení zisťuje, nakoľko dané opatrenia smerujú k plánovaným výsledkom, ktoré sú porovnávané s projektovanými zámermi. Táto kontrola môže mať rôzne formy, najmä:

- porovnanie dvoch skutočných stavov – teda východiskového stavu so stavom po uskutočnení opatrenia,
- porovnaním stavu po uskutočnení opatrenia so stavom, ktorý by vznikol bez uskutočnenia opatrenia,
- sledovanie, ako bol naplnený zamýšľaný výsledok v porovnaní so skutočným stavom po realizácii opatrenia.

Najvyšším stupňom kontroly bude sledovanie ekonomickej relácie vstupov, výstupov a výsledkov, ktorého podstatu naznačuje nasledovná tabuľka 2.5.

T a b u ľ k a 2.5

Kontrolná matica výdavkových aktivít

Stupeň kontroly Výdavková aktivita	Kontrola dosiahnutia cieľa	Kontrola účinkov	Kontrola 3E
Aktivity malého rozsahu			

Prameň: Ochrana (2003).

Informatizácia spoločnosti a verejná správa

Informatizácia spoločnosti je súčasťou prebiehajúcich globálnych procesov vo vývoji ľudstva. Tento vývoj smeruje ku globálnej informačnej spoločnosti. Tvorí ju populácia, ktorej ekonomicky rozhodujúca časť, vo svojej produktívnej činnosti, ale aj v ostatných aktivitách, spontánne využíva informačné a komunikačné technológie. Razantný prienik IKT do všetkých aktivít spoločnosti a z neho vyplývajúce nové vzťahy je schopná akceptovať iba spoločnosť, ktorej široké vrstvy majú potrebnú úroveň vzdelania. Program rozvoja takej spoločnosti na Slovensku vychádza z cieľov a princípov Lisabonskej stratégie EÚ a je obsahom Národnej lisabonskej stratégie.¹ Informatizácia je „enablerom“ rozvoja znalostnej spoločnosti. Je jedným z najvýznamnejších stimulov ekonomického rastu a produktivity práce, vytvára nové pracovné miesta a ekonomické aktivity, zvyšuje podiel pridanej hodnoty a koncentruje najvyšší inovačný potenciál. Stala sa neoddeliteľnou súčasťou programov vlád vyspelých štátov sveta.

¹ <<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/BEB7D15266C4758EC1256FA50031AD36?OpenDocument>>.

Koncepcia rozvoja informačnej spoločnosti členských štátov EÚ je v súčasnosti postavená na troch prioritných oblastiach: jednotný Európsky informačný priestor, inovácia a investície do výskumu IKT, inkluzívna informačná spoločnosť. Hlavné smery rozvoja *e-governmentu* v EÚ do roku 2015 vytýčila 5. ministerská eGovernment konferencia.²

Všetky doterajšie vlády SR prerokovali a schválili viaceré dokumenty týkajúce sa informatizácie.³ Napriek tomu v rebríčku európskych krajín v oblasti informatizácie nepatrí Slovensku uspokojivé miesto. Stagnuje v poskytovaní služieb *e-governmentu*. Podľa správy EK o pokroku v oblasti jednotného trhu s telekomunikáciami, zverejnenej v marci 2009, je Slovensko v rýchlom internete na chvoste EÚ. V hodnotení konkurencieschopnosti odvetvia informačných technológií v roku 2009 kleslo na 34. miesto.⁴

Vláda očakáva, že realizácia projektov Operačného programu Informatizácia spoločnosti⁵ (ďalej len OPIS) bude znamenať výrazný posun Slovenska v oblasti informatizácie. OPIS predstavuje strategický dokument, na základe ktorého môže Slovensko v rokoch 2007 – 2013 využiť finančné zdroje z EÚ v objeme cca 1 mld EUR, ako aj ďalšie prostriedky z verejných rozpočtov na:

- informatizáciu verejnej správy – 71 %,
- vytváranie a sprístupňovanie digitálneho obsahu zo zdrojov pamäťových a fondových inštitúcií – 16 %,
- rozvoj sietí širokopásmového pripojenia na internet, stimuláciu dopytu po ňom a skvalitňovanie konkurenčného prostredia na telekomunikačnom trhu – 10 %.

Globálnym cieľom OPIS je vytvorenie inkluzívnej informačnej spoločnosti ako prostriedku na rozvoj vysoko výkonnej znalostnej ekonomiky SR.

Informatizácia spoločnosti predstavuje koncepčne riadený proces vytvárania podmienok na aplikáciu IKT (spoločenských, legislatívnych, metodických, technologických a personálno-organizačných), ako aj proces vlastnej aplikácie IKT a využívania informácií v elektronickej forme (projektovanie, implementácia, prevádzkovanie, rozvoj a inovácia informačných systémov) vo všetkých oblastiach spoločenského, politického a hospodárskeho života. Smeruje k elektronickej forme správy štátu, regiónu, obce/mesta, t. j. k *e-governmentu*, ako aj k elektronizácii aktivít v ostatných oblastiach fungovania spoločnosti, t. j. k *e-education*, *e-research*, *e-enterprise*, *e-business*, *e-health*, *e-culture...*; *e-government* predstavuje aplikáciu IKT v procesoch výkonu správy, v ktorých funguje on-line „vecná“ e-komunikácia v rámci inštitúcií verejnej správy – G2E, medzi inštitúciami verejnej správy - G2G, ako aj medzi verejnou správou a verejnosťou – G2P.

Rámec informatizácie verejnej správy

Informatizácia verejnej správy nie je cieľom, ale významným prostriedkom zvyšovania kvality výkonu správy, efektívnosti poskytovaných služieb a výkonnosti verejnej správy. Vytvára nové možnosti účasti verejnosti na správe verejných vecí. Je prostriedkom zlepšovania pracovných podmienok, ako aj zvyšovania kultúry práce zamestnancov verejnej správy a zvyšovania efektívnosti a kultúry komunikácie verejnosti s verejnou správou.

² <<http://www.informatizacia.sk/aktuality-5-ministerska-egovernment-konferencia-v-malm/6365c>>.

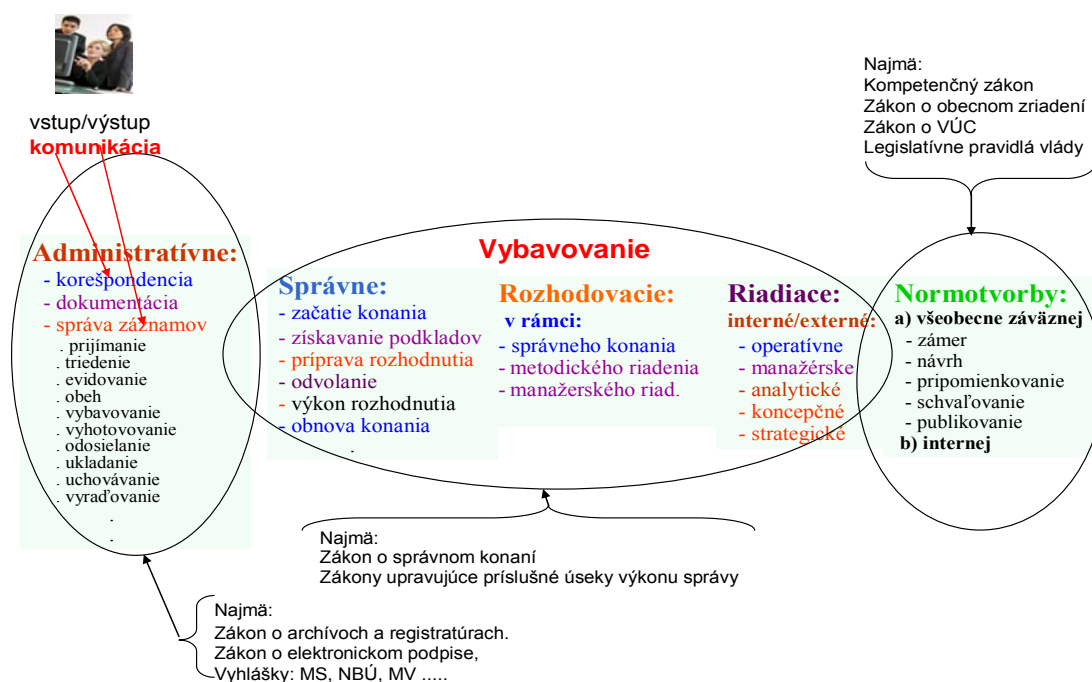
³ <<http://www.informatizacia.sk/strategie-dokumenty-is>>.

⁴ <<http://www.webnoviny.sk/hi-tech/clanok/48994/Schopnost-SR-konkurovat-v--IT-odvetvi-klesla.html>>.

⁵ <<http://www.informatizacia.sk/opis>>.

Rámec informatizácie verejnej správy je vymedzený oblasťou jej pôsobnosti, ktorú vecne predstavujú konkrétne úseky správy. Subjekty správy svoju pôsobnosť uskutočňujú výkonom správy. Výkon správy sa realizuje prostredníctvom procesov výkonu správy (administratívnych, správnych, rozhodovacích, riadiacich a normotvorby), z hľadiska vecného v rámci úsekov správy, z hľadiska kompetenčného v rámci agend subjektov správy. Rámec činností jednotlivých typov procesov výkonu správy, ako aj príslušných predpisov, ktoré ich upravujú, uvádza obrázok 2.2.

O b r á z o k 2.2
Procesy výkonu správy



Prameň: Autor.

Vo všeobecnosti platí, že „vlastníkmi“ procesov výkonu správy sú dve skupiny subjektov správy: úrady, v právomoci ktorých je „vybavovanie“ konkrétnych záležitostí (vlastníci najmä procesov správnych a rozhodovacích), t. j. povinné osoby v zmysle zákona,⁶ a úrady, ktorých úlohou je metodické riadenie a normotvorba (vlastníci najmä procesov riadiacich a normotvorby), t. j. povinné osoby – správcovia informačných systémov verejnej správy. Administratívne procesy majú kľúčový, integrujúci význam. Vecne zahŕňajú: podateľňu, správu registratúry, ako aj správu, výmenu a dlhodobé uloženie registratúrnych záznamov/dokumentov. Sú dôležité najmä z týchto dôvodov:

- „Administrovanie“ sa týka všetkých typov procesov výkonu správy na všetkých úsekoch správy a v rámci celej (vertikálnej aj horizontálnej) štruktúry verejnej správy.
- Podateľňa a správa registratúry sú jediným „miestom“ vstupu/výstupu do/z každého úradu, ale aj vnútorného organizačného útvaru inštitúcie v rámci celej štruktúry verejnej správy.

⁶ Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Plošné zavedenie elektronického systému podateľne a správy registratúry zabezpečí automatický systém zberu údajov v elektronickej forme o rozsahu, obsahu a kvalite výkonu správy, ktorý bude administratívne nenáročný, objektívny a nepretržitý. Taký systém umožní on-line monitoring stavu a kvality vybavovania vecí na úradoch, ako aj monitoring výkonnosti a kvalitatívnej úrovne výkonu správy jednotlivých subjektov správy.

Verejná správa ako subjekt správy má širšiu pôsobnosť než len rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch, alebo povinnostiach fyzických/právnických osôb. Poskytuje služby pokrývajúce široké oblasti aktivít. Často sa nazývajú *verejnými službami*. Verejné služby možno chápať aj ako verejne dostupné služby bez ohľadu na to, ktorý subjekt ich poskytuje. Na účely informatizácie je dôležité členiť služby z hľadiska kompetencií subjektov správy v oblasti normotvorby, ako aj z hľadiska územnej účinnosti týchto predpisov. Tomuto kritériu vyhovuje nami špecificky na tento účel navrhnuté členenie na: služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme a verejné služby (pripomíname, že iné zdroje môžu uvedenými pojmami rozumieť iný obsah). Kompetencie rozhodujúcich subjektov verejnej správy prehľadne vyjadruje tabuľka 2.6.

T a b u ľ k a 2.6

Kompetencie jednotlivých úrovní verejnej správy

<i>Ústredné štátne orgány</i> Zákon č. 575/2001 Z. z.	§35, ods. 2: tvorba jednotnej štátnej politiky, §36: – koncepcie rozvoja zverených oblastí, – analýza dosahovaných výsledkov, opatrenia na riešenie, §37: starostlivosť o náležitú právnu úpravu vecí, dodržiavanie zákonnosti,		
	<i>Služby</i>		
	<i>verejnej správy</i>	<i>vo verejnom záujme</i>	<i>verejné</i>
<i>Štátna správa:</i> stanovuje metodicky riadi a realizuje	rozsah a spôsob výkon	rozsah -	- -
<i>Územná samospráva:</i> stanovuje realizuje	- výkon	spôsob výkon	rozsah a spôsob výkon

Prameň: Autor.

Služby verejnej správy, predstavujú výkon štátnej správy,⁷ ako aj výkon ďalších právomocí, povinností a úloh, ktorých rozsah a spôsob výkonu definuje zákon.⁸ Procesy výkonu správy na jednotlivých úsekoch správy sú unifikované a aplikované v celej štruktúre verejnej správy. Na relevantnom úseku správy v tom istom čase majú byť verejnosti poskytované služby rovnakým spôsobom, v rovnakom rozsahu a kvalite na území celého štátu, t. j. tak ako stanovuje zákon. V ich poskytovaní nie je možná konkurencia, keďže konať môže len vecne a miestne príslušný subjekt.

Služby vo verejnom záujme predstavujú realizáciu takých právomocí, úloh a povinností, ktorých rozsah definuje zákon,⁹ ale spôsob výkonu určuje predpis príslušného subjektu správy. Relevantný subjekt zabezpečuje tieto služby buď priamo, prostredníctvom inštitúcií v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, alebo nepriamo, prostredníctvom zmluvného poskytovateľa. Poskytovanie týchto služieb vyplýva zo zákona. Spôsob výkonu určuje predpis, ktorý má len regionálnu, resp. miestnu účinnosť.

⁷ Napríklad: zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov, zákon č. 599/2001 Z. z. o osvedčovaní listín a podpisov na listinách okresnými úradmi a obcami v znení neskorších predpisov.

⁸ Napríklad zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

⁹ Napríklad: §4, ods. (3), pís. f), g), h) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov; §4, ods. (1), pís. i), j), k) zákona č. 302/2001 o samospráve VÚC v znení neskorších predpisov.

Verejné služby, predstavujú aktivity komerčného a iného charakteru (napríklad: doprava, turistické a kultúrne zariadenia a pod.). Samospráva zo zákona explicitne nie je povinná ich zabezpečovať. Jej prirodzeným záujmom je vytvárať na spravovanom území optimálne podmienky pre život obyvateľov, ako aj pre aktivity ostatných osôb. Ide o samosprávne kompetencie v plnom rozsahu, t. j. s vysokou mierou autonómnosti procesov výkonu správy („čo nie je zakázané, je dovolené“). Z uvedeného vyplýva, že správcami informačných systémov, ktoré podporujú jednotlivé druhy služieb, podľa nášho členenia, sú:

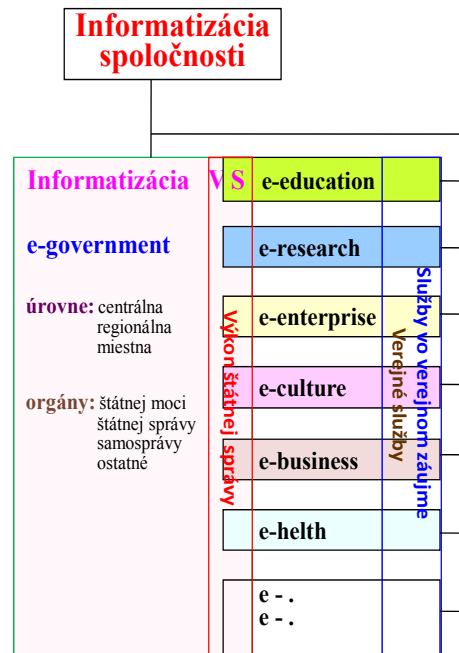
- Pre služby verejnej správy, sú vecne príslušné ústredné štátne orgány, t. j. tie, do kompetencie ktorých patrí stanovovanie pravidiel fungovania týchto služieb na relevantnom úseku správy.¹⁰
- Pre služby vo verejnom záujme a verejné služby sú to najmä obce a VÚC, keďže pravidlá poskytovania týchto služieb v konkrétnych podmienkach určujú najmä orgány územnej samosprávy.

„E-government“ a „e-oblasti“

Elektronická forma správy verejných vecí predstavuje komplexnú, efektívnu digitalizáciu procesov na všetkých úsekoch, v rámci všetkých odvetví správy. Výkon správy zasahuje do všetkých oblastí aktivít spoločnosti v rozsahu a spôsobom, ktoré sú vymedzené príslušnými zákonmi.

O b r á z o k 2.3

E-government a e-oblasti



Prameň: Autor.

¹⁰ Napríklad zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších prepisov: Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy podľa § 36 spracúvajú koncepcie rozvoja zverených oblastí..., podľa § 37 sa starajú o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do ich pôsobnosti. Pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, dbajú aj o dodržiavanie zákonnosti v oblasti svojej pôsobnosti.

Aplikáciu IKT v e-oblastiach (okrem *e-governmentu*) štátna správa priamo nerealizuje. Úlohou štátu je stanoviť jednotnú štátnu politiku a koncepciu rozvoja týchto oblastí, vytvárať podmienky realizácie tejto politiky a koncepcie a zabezpečovať výkon správy. Vlastná aplikácia IKT v týchto oblastiach, t. j. informačné systémy pokrývajúce procesy vzdelávania, výskumu, výroby atď., sú záležitosťou relevantných subjektov, ktorými sú: vzdelávacie ustanovizne, vedecké a výskumné inštitúcie, podnikateľské subjekty a pod. Z uvedeného vyplýva úzka previazanosť medzi informatizáciou verejnej správy a aplikáciou IKT v ostatných oblastiach aktivít spoločnosti. Schematicky je vyjadrená na obrázku 2.3.

Problém informatizácie spoločnosti sa často zužuje na informatizáciu verejnej správy a prioritné riešenie technologických záležitostí. Technológie sú nutnou, ale nie postačujúcou podmienkou informatizácie, strategicky nie sú rozhodujúce. Nie IT aplikácie samy osebe sú faktorom úspešnosti informatizácie, ale legislatívou podporená digitalizácia integrovaných a optimalizovaných procesov výkonu správy, ako aj nimi generovaných služieb. Informatizácia spoločnosti v plnom zmysle slova pokrýva aplikáciu IKT v jednotlivých oblastiach života spoločnosti, ale aj informatiku ako vednú disciplínu či informatický priemysel, t. j. odvetvie informačných technológií.

Koncepčne riadený proces informatizácie

Koncepčne riadený proces informatizácie v praxi znamená koncepčné a systematické formovanie jej pilierov (právny rámec, infraštruktúra a digitalizácia procesov) na základe stanovených princípov a priorít, s politickou, inštitucionálnou a realizačnou podporou.

Úspešná informatizácia závisí nielen od zabezpečenia dostatočných finančných zdrojov, ale najmä od pripravenosti prostredia na efektívnu implementáciu aplikácií IKT, ako aj od schopnosti tieto aplikácie efektívne využívať. Pripravenosť prostredia na aplikáciu IKT významne ovplyvňujú najmä nasledujúce faktory: *politická podpora informatizácie, právny rámec informatizácie (inštitucionálny a regulačný), technologická a komunikačná infraštruktúra a ľudia*.

Politická podpora informatizácie je dôležitým faktorom preto, lebo proces efektívnej informatizácie musí byť riadeným procesom, ktorý splyva s procesom formovania právneho systému fungovania spoločnosti. Zákony, ako aj rozpočty verejných financií, schvaľujú poslanci, t. j. politici. Informatizácia je proces, ktorý presahuje konkrétne volebné obdobie. Kontinuita tohto procesu je nevyhnutná, reálne sa dá zabezpečiť iba vtedy ak dokumenty strategického a koncepčného charakteru budú schválené konsenzom parlamentných politických strán. Riadenie informatizácie iba na základe uznesení vlády nie je dostatočne účinné. Uznesenia vlády nemajú právnu silu, nie sú záväzné pre všetky zložky verejnej správy. Vláda môže prijaté uznesenia veľmi jednoducho zmeniť či zrušiť.

Súčasný stav politickej podpory informatizácie na Slovensku možno charakterizovať ako „chladný“. Na rokovania parlamentu nie sú predkladané dokumenty strategického či koncepčného charakteru, týkajúce sa informatizácie. Parlamentné výbory sa systematicky nezaoberajú problematikou informatizácie napriek tomu, že je považovaná za rozhodujúci pilier najväčšej spoločenskej reformy, ktorej výsledkom má byť znalostná ekonomika ako zdroj trvalo udržateľného rozvoja.

Zmenu možno dosiahnuť zvýšením spoločenského vedomia dôležitosti informatizácie pre spoločnosť, ako aj aktivizáciou účasti parlamentu na riadení procesu informatizácie. Okrem zákonov by sa parlament mal zaoberať aj dokumentmi strategického charakteru a pravidelne

hodnotiť stav informatizácie na Slovensku. Podľa článku 86, písmeno h) Ústavy SR do pôsobnosti parlamentu patrí: „rokovat' o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky“. Informatizácia spoločnosti má komplexný a prierezový charakter, dotýka sa všetkých aspektov života spoločnosti. Preto by táto problematika mala byť stálou agendou konkrétneho parlamentného výboru. Je dôležité aby parlament schválil aktualizovanú *Štátnu politiku informatizácie spoločnosti v SR*, ktorá bude mať charakter štátnej doktríny a pokryje celý rozsah problematiky, t. j. stanoví ciele a vízie Slovenska nielen v aplikácii IKT v jednotlivých e-oblastiach, ale aj v oblastiach výskumu a informatického priemyslu.

Do procesu informatizácie je potrebné zapojiť všetky zložky spoločnosti. Informatizácia nemôže byť iba záležitosťou profesionálov (odborníkov v oblasti informatiky, dodávateľov technológií, či poskytovateľov informatických služieb), ale každého. Jednou z priorit EÚ v budúcich rokoch je zvýšenie transparentnosti v celom procese informatizácie, snaha zapojiť občanov a podnikateľov do procesov *e-governmentu* ako partnerov. Význam informatizácie je pre súčasnosť aj budúcnosť spoločnosti taký veľký, že realizácia tohto procesu by mala byť predmetom stáleho celospoločenského záujmu. Za stav informatizácie v rámci jednotlivých oblastí aktivít spoločnosti by mali niesť priamu politickú zodpovednosť príslušní ministri, resp. vedúci ústredných štátnych orgánov. Táto skutočnosť by mala byť explicitne vyjadrená aj v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Koncepčne a systematicky formovaný právny rámec predstavuje fungujúci systém vytvárania a aplikácie legislatívy, metodiky a štandardov, ktorý vzájomne previazanou sústavou predpisov stanovuje pravidlá procesu informatizácie a vytvára podmienky efektívneho zavádzania a využívania IKT.

Právny rámec nie je možné kúpiť, importovať, ani objednať. Vychádza z historických, kultúrnych, spoločenských, sociálnych a ekonomických podmienok štátu. Vyjadruje vôľu a predstavu politickej reprezentácie štátu o jeho fungovaní. Preto jednoduché preberanie hotových riešení aplikácie IKT z iných krajín, najmä vo verejnej správe, nie je možné.

Súčasný stav formovania právneho rámca informatizácie nemožno považovať za optimálny. Vytváranie „informatických“ predpisov ešte nie je previazané s vytváraním predpisov, ktoré regulujú procesné postupy subjektov v súvislosti s aplikáciou hmotnoprávných noriem v konkrétnych odvetviach. Chýba „architektúra právneho rámca informatizácie“, t. j. predstava o štruktúre a obsahu vzájomne previazaných predpisov, ktoré upravujú právomoci, úlohy a povinnosti účastníkov procesu informatizácie, regulujú proces vytvárania podmienok aplikácie IKT, ako aj proces vlastnej aplikácie IKT. Používaná terminológia však ešte nie je jednotná, jednoznačná, ani zosúladená s terminológiou EÚ.

Za východiskový dokument koordinovaného prístupu k formovaniu legislatívneho prostredia *e-governmentu* v SR možno považovať: analýzu legislatívneho prostredia a zoznam právnych predpisov na implementáciu elektronického spracovania agend, schválenú uznesením vlády SR č. 395/2009.

Infraštruktúra predstavuje technologické, komunikačné a inštitucionálne prostredie, umožňujúce implementáciu a prevádzku informačných systémov, ako aj poskytovanie a rozvoj e-služieb. Vytvára aj podmienky, ktoré stimulujú ponuku a dopyt po týchto službách. Je súborom technicko-systémových prostriedkov a technológií zberu, spracúvania, uchovávanía, šírenia informácií a poskytovania e-služieb, t. j. e-komunikácie typu G2P pri: vybavovaní záležitostí verejnosti v inštitúciách verejnej správy, účasti verejnosti na správe vecí verejných

(*e-democracy*) a prístupe verejnosti k informáciám. Formovanie technologickej a komunikačnej infraštruktúry je relatívne jednoduchý problém. Ide o finančné a dodávateľské zabezpečenie vybudovania potrebných komunikačných a spracovateľských kapacít, postavených na bezpečných, robustných sieťach s garantovanou dostupnosťou a bezpečnosťou kritických aplikácií, ako aj o inštitucionálne zabezpečenie ich správy.

Vláda vo svojom programovom vyhlásení „garantuje prístup občanov prostredníctvom internetu ku všetkým informáciám, ktorých zdrojom je verejná správa a sú zo zákona verejne dostupné. Umožní občanovi v styku s orgánmi verejnej správy používať elektronickú komunikáciu ako plnohodnotnú alternatívu písomného styku. Zabezpečí vo verejne prístupných štátnych inštitúciách bezplatné prístupové miesta pre elektronickú komunikáciu s verejnou správou. Bude naďalej podporovať rozvoj širokopásmového prístupu podporou rozvoja súťaže, hospodárnym využívaním frekvenčného spektra a podporou budovania rýchlostných širokopásmových sietí, a to aj vo vidieckych regiónoch“.

Podľa prieskumu Štatistického úradu SR z druhého štvrtého roka 2009 má 64 % domácností osobný počítač a 62,2 % domácností má prístup na internet (vrátane prístupu cez mobilný telefón). K januáru 2009 nemalo žiadnu možnosť pripojenia na širokopásmový internet 27 % slovenských obcí. Prístup k rýchlemu internetu pritom významnou mierou uľahčuje život obyvateľom obcí v podobe pohodlného prístupu k širokému spektru e-služieb. V júni 2007 europoslanci schválili iniciatívnu správu, ktorá sa zaoberá problematikou rozširovania a podpory širokopásmového internetového pripojenia v EÚ. Vysokorýchlostný internet je potrebné priviesť najmä do odľahlých a vidieckych európskych regiónov a ponúknuť všetkým občanom možnosť využívať on-line služby najmä z oblasti verejnej správy, zdravotníctva či vzdelávania.

Podľa správy EK penetrácia prístupu k širokopásmovému internetu v júli roku 2009 dosiahla na Slovensku 14,3 %, čo predstavuje približne 772 tisíc pripojení a 24. miesto spomedzi krajín európskej dvadsaťsedmičky. Na pripojenie nových používateľov k širokopásmovému internetu (cca 700 000 obyvateľov Slovenska, resp. 200 000 domácností) do roku 2013 je v programe OPIS vyčlenených 100 miliónov EUR.

Podľa EK nastupuje nová generácia Európanov, ktorá ovláda web a je pripravená využívať jeho inovácie. Títo ľudia predstavujú veľký potenciál pre rast Európy. Cieľom EÚ je vybudovať štandardizovanú infraštruktúru on-line služieb, aby každý mal vysokorýchlostné pripojenie na internet a aby vznikol jednotný trh on-line, v rámci ktorého budú ľudia ľahko a slobodne využívať e-služby v ktoromkoľvek členskom štáte. Preto v kontexte *e-governmentu* je žiaduce verejnou správou rozumieť aj verejnú správu mimo územia SR, osobitne v krajinách EÚ.

Súčasný stav v infraštruktúre verejnej správy možno charakterizovať ako neracionálny a neefektívny po technickej aj ekonomickej stránke a nevhodný pre transakčnú úroveň poskytovania služieb. Tento stav vyplýva najmä z individualistického a nekoordinovaného prístupu k budovaniu infraštruktúry. V technologickom vybavení a komunikačnom zabezpečení, v úrovni bezpečnosti informačných systémov, ako aj v úrovni poskytovania e-služieb existujú medzi jednotlivými subjektmi veľké rozdiely. Technologická vybavenosť aj komunikačné zabezpečenie, najmä malých obcí, sú po stránke disponibilných kapacít a bezpečnosti nevyhovujúce. Orgány štátnej správy len v minimálnom rozsahu plnia zákonom stanovené úlohy a povinnosti vo vzťahu k aplikácii IKT na úsekoch preneseného výkonu štátnej správy.

Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (NKIVS) predpokladá vybudovanie integrovanej technologickej a komunikačnej infraštruktúry verejnej správy, ktorá bude

bezpečná, dostatočne výkonná, spoľahlivá, flexibilná a umožní poskytovanie on-line služieb na publikačnej, komunikačnej aj transakčnej úrovni. Integrovanú infraštruktúru majú tvoriť integrovateľné, vzájomne kooperujúce technologické celky, ktoré budú vytvárané a prevádzkované podľa jednotných pravidiel. Integrovaná infraštruktúra verejnej správy má pozostávať z integrovaného výpočtového strediska štátnej správy (logické výpočtové stredisko podporujúce služby verejnej správy), integrovaného výpočtového strediska územnej samosprávy (logické výpočtové stredisko podporujúce služby vo verejnom záujme a verejné služby) a integrovanej komunikačnej infraštruktúry verejnej správy.

Čím bude počet fyzických výpočtových stredísk verejnej správy, ako aj fyzických sietí menší, tým bude ich vybudovanie, prevádzkovanie a inovovanie racionálnejšie a ekonomicky efektívnejšie.

Z hľadiska poskytovania komplexných služieb verejnou správou je žiaduce sa zaoberať infraštruktúrou v širšom zmysle slova, t. j. aj materiálno-technickým zázemím, ktoré umožní zvyšovať kvalitu a kultúru služieb nielen v e-komunikácii, ale aj v osobnom kontakte verejnosti s úradmi (napríklad: dosiahnuteľnosť, resp. dostupnosť pracovísk verejnej správy, ich priestorové dispozície a vybavenie a pod.).

Závislosť spoločnosti od správnej a neprerušenej činnosti zložitých informačných systémov je už t. č. vysoká a naďalej sa bude zvyšovať. Na pamäťových médiách počítačových sietí sa sústreďuje stále väčšie množstvo údajov. Tieto skutočnosti zvyšujú hrozby súvisiace so znefunkčnením, alebo zneužitím informačných systémov, ale aj s neoprávnenou manipuláciou s údajmi (zneužívanie dôverných informácií, neoprávnené zásahy do údajov). Ohrozená môže byť každá oblasť, ktorá závisí od digitálneho priestoru (najmä od internetových transakcií), a to zámernými útokmi, alebo neúmyselnými zlyhaniami bezpečnosti. Informačná bezpečnosť má preto zásadný, strategický význam pre nerušené fungovanie verejnej správy, hospodárskeho života, infraštruktúry a bezpečnostných systémov štátu. Má multilaterálny charakter, musí zohľadňovať záujmy správcov a prevádzkovateľov systémov, potreby ich používateľov, musí vytvoriť správny pomer medzi bezpečnosťou a občianskymi právami a slobodami. Zabezpečenie primeranej ochrany a dôveryhodnosti digitálneho prostredia na Slovensku je predmetom Národnej stratégie pre informačnú bezpečnosť v Slovenskej republike, schválenej uznesením vlády č. 570/2008.

Nástrojom elektronickej formy poskytovania služieb sú relevantné informačné systémy príslušných odvetví správy. Kritériom kvality a efektívnosti e-služieb je najmä ich ekonomická a administratívna náročnosť z pohľadu používateľa. Praktická využiteľnosť informačného systému úseku správy závisí od rozsahu a úrovne digitalizácie tohto úseku. Digitalizácia úsekov správy v praxi znamená digitalizáciu procesov: výkonu správy (administratívnych, správnych, rozhodovacích, riadiacich a normotvorby), integračných a podporných (správa registrov a číselníkov, sledovanie stavu vybavovania a termínov, správa a expedícia výstupov a pod.), ako aj organizačných (kompetencie a súčinnosť používateľov, správa prístupov k dokumentom, dátam, agendám, t. j. spúšťanie procesov).

Medzi rozsahom a úrovňou digitalizácie procesov výkonu správy a úrovňou *e-governmentu*, resp. e-služieb na danom úseku správy je priama súvislosť. Len digitalizácia integrovaných a optimalizovaných procesov je predpokladom efektívne fungujúcich informačných systémov, ktoré podporujú taký systém práce verejnej správy, že úrady nevyžadujú od fyzických/právnických osôb preukazovať skutočnosti, ktoré sú už vedené v niektorom z informačných systémov verejnej správy. Znamená to, že relevantný údaj, ktorý vstúpil do systému verejnej

správy, nie je už požadovaný od fyzickej/právnickej osoby pri vybavovaní ďalších záležitostí (pokiaľ sa jeho aktuálnosť alebo správnosť nezmenila). Informačné systémy verejnej správy by mali včas avizovať právnickým a fyzickým osobám aj ich povinnosti voči verejnej správe, ako aj generovať zo svojich databáz príslušné predpripravené podklady v elektronickej forme. Mali by ponúkať synergické služby a spätnú väzbu zameranú na kvalitu a relevantnosť poskytovaných služieb, a tak zapájať verejnosť aj do formulovania smerov rozvoja e-služieb.

Podmienkou efektívnej e-komunikácie vo verejnej správe je interoperabilita informačných systémov a on-line použiteľnosť dátových fondov týchto systémov na právne úkony. Povinnosť vzájomného poskytovania údajov a informácií medzi správnymi orgánmi všeobecne upravujú viaceré predpisy.¹¹ Platná právna úprava výmeny informácií je nedostatočná a v elektronickej forme v praxi často nefunkčná. Povinnosti a možnosti subjektov správy, týkajúce sa využívania referenčných zdrojových dátových fondov („referenčné“ registre a číselníky verejnej správy), vzájomného odovzdávania a poskytovania údajov z informačných systémov nie sú v platných zákonoch jednoznačné, explicitne nestanovujú povinnosti správcov, prevádzkovateľov a používateľov týchto dát.

Výmenu informácií v elektronickej forme platné predpisy nevylučujú, ale ani osobitne nepodporujú. Explicitne neukladajú ani povinnosť vedenia zdrojových evidencií referenčných registrov a číselníkov v elektronickej forme. Referenčné registre a číselníky by mali byť stanovené ako jedinečné zdroje údajov identifikujúcich osoby, voči ktorým, resp. z podnetu ktorých subjekt správy koná, ako aj zdroje údajov identifikujúce miestnu a vecnú príslušnosť subjektov správy, územie štátu či nehnuteľnosti.

Pokiaľ medzi subjektmi verejnej správy dochádza k poskytovaniu údajov v elektronickej forme, výdaj dát sa často uskutočňuje na základe osobitných zmlúv. Túto formu právnej úpravy vzťahov pri poskytovaní údajov v rámci verejnej správy nemožno považovať za správnu, keďže súčinnosť subjektov verejnej správy pri „vibavovaní vecí“ stanovuje zákon.

Z uvedeného vyplýva, že proces efektívnej aplikácie IKT vo verejnej správe musí splývať s procesom formovania právneho systému verejnej správy. V krajinách, ktoré sú úspešné v informatizácii verejnej správy, implementácii projektov *e-governmentu* predchádzajú príslušné zmeny v legislatíve. Príklady možno nájsť v publikácii *eGovernment in Europe's Regions* (EIPA, 2004).

Pri informatizácii verejnej správy možno zvoliť jednu z dvoch koncepcií: subjektovo orientovanú, výsledkom sú informačné systémy subjektov verejnej správy, t. j. úradov/inštitúcií (doterajší koncept informačných systémov verejnej správy), alebo objektovo orientovanú, t. j. úsekovo-procesný prístup, výsledkom sú informačné systémy úsekov správy v rámci odvetví správy.

Verejná správa je na Slovensku priestorovo, organizačne a kompetenčne zložitý systém, jeho usporiadanie ešte nie je ustálené. Objektovo orientovaná koncepcia informatizácie umožní vybudovať infraštruktúru a informačné systémy, ktoré nebudú tesne späté s konkrétnym

¹¹ Napríklad:

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny zákon) v znení neskorších predpisov,

zákon č. 369/1991 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

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

zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov,

zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch VS a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

organizačným a kompetenčným usporiadaním verejnej správy. Vecné oblasti, t. j. úseky správy sú relatívne ustálené. Doterajšie reformy menili najmä ich vecné a kompetenčné priradenie ku konkrétnym subjektom správy, najmä na nižšej úrovni výkonu správy. Integrácii, optimalizácii a koordinácii procesov sa doteraz nevenovala náležitá pozornosť.

Úsekovo-procesný pohľad na verejnú správu, ako základ architektúry integrovaného informačného systému verejnej správy, je vhodný najmä z týchto dôvodov:

- a) stabilita vecných oblastí, t. j. úsekov správy,
- b) efektívnosť riešení (modulárna architektúra aplikačného programového vybavenia, ako aj spoločné využívanie typových modulov procesov výkonu správy),
- c) komplexnosť riešení, t. j. pokrytie všetkých subjektov a procesov výkonu správy v rámci centralizovaných prevádzok informačných systémov úsekov správy,
- d) garancia integrity a adaptability systémov,
- e) podpora všeobecne uznávaných základných faktorov efektívnosti fungovania systémov,
- f) súlad so zákonmi č. 275/2006 Z. z. a č. 575/2001 Z. z.

Centralizované prevádzkovanie, najmä informačných systémov podporujúcich služby verejnej správy, umožní vo verejnej správe výrazne zvýšiť efektívnosť a racionálnosť aplikácií IKT, ako aj penetráciu využívania IKT. Zaručí jednotnosť interpretácie platnej legislatívy a metodiky na území celého štátu, rýchlosť a jednoduchosť plošnej implementácie zmien v legislatíve, ako aj v štruktúre a kompetenciách subjektov správy. Taký prístup podporuje aj integráciu procesov, dát a technológie, ako aj efektívny vývoj, zavádzanie a prevádzku informačných systémov verejnej správy.

Úsekovo-procesný prístup predstavuje nový koncept informačných systémov, podporujúcich najmä služby verejnej správy, ktorý je prijatý v Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy.¹²

Cieľom je projektovať a prevádzkovať informačné systémy verejnej správy, ktoré budú spĺňať najmä nasledujúce požiadavky:

- a) Aplikačné programové vybavenie agend relevantného úseku správy sa bude považovať za elektronickú formu interpretácie platnej legislatívy a metodiky.
- b) Riešenia, ktoré podporujú najmä služby verejnej správy, musia garantovať:
 - v rámci relevantného úseku správy – digitalizáciu integrovaných a optimalizovaných procesov výkonu správy, rovnakú kvalitu, rozsah a podmienky poskytovaných služieb pre všetkých na celom území štátu, ako aj zhodu v interpretácii a jednotnosť v aplikácii platnej legislatívy a metodiky,
 - integritu, portabilitu a adaptabilitu informačných systémov, t. j. najmä rýchlosť a jednoduchosť plošnej implementácie zmien v legislatíve a metodike, ako aj v štruktúre a kompetenciách,
 - interoperabilitu informačných systémov a transakčnú úroveň poskytovaných služieb,
 - primeranú informačnú bezpečnosť.
- c) Obsah dátových fondov verejnej správy v elektronickej forme bude použiteľný na právne úkony.

V projektovaní informačných systémov je možné zvoliť jeden z dvoch prístupov: systémovo-koncepčný, alebo marketingový.

¹² <<http://www.informatizacia.sk/pre-projekty-prioritnej-osi-1>>.

Systémovo-koncepčný prístup znamená stanovenie cieľov a realizáciu priorít, ktoré z krátkodobého hľadiska nemusia predstavovať okamžitý, výrazne hmatateľný výstup. Z dlhodobého hľadiska však znamená naštartovanie procesu, ktorého výsledkom budú maximálne ekonomické a kvalitatívne efekty cieľového stavu. Tento prístup sa primárne orientuje na vecnú stránku, t. j. na legislatívou podporenú digitalizáciu integrovaných a optimalizovaných procesov. Len efektívne fungujúce procesy, najmä „vnútri“ subjektov správy, primerane výkonná a bezpečná infraštruktúra, vzájomne komunikujúce informačné systémy s on-line použiteľnými dátovými fondmi na právne úkony, ako aj efektívne fungujúci metainformačný systém môžu garantovať efektívne a kvalitné služby.

Marketingový prístup znamená orientáciu najmä na „vonkajší“ prejav aplikácie IKT, t. j. čo najviac výstupov v elektronickej forme bez ohľadu na efektívnosť „vnútorného“ fungovania subjektov správy a kvalitatívnu úroveň e-komunikácie. Z dlhodobého hľadiska je podstatne finančne náročnejší, pre dodávateľov IKT, resp. infromatických služieb však ekonomicky zaujímavejší. Zároveň znamená časovo a finančne výrazne náročnejší spôsob dosiahnutia cieľového stavu.

V rámci OPIS-u má Slovensko na informatizáciu do roku 2013 k dispozícii výnimočný objem finančných prostriedkov. Predstavujú finančný potenciál, ktorý umožňuje položiť seriózne základy pilierov informatizácie a naštartovať ich koncepčné a systematické formovanie. Priority na ktoré majú byť tieto prostriedky použité špecifikujú najmä štúdie uskutočniteľnosti¹³ pre projekty prioritných osí 1 až 3 OPIS. Od obsahu a odbornej úrovne týchto štúdií, ale najmä realizovaných projektov bude závisieť kvalitatívna úroveň *e-governmentu* po roku 2013. Preto je dôležité, aby systém schvaľovania štúdií a projektov, ako aj ich implementácia garantovali najlepšie riešenia.

Verejná správa predstavuje zložitý systém výkonu verejnej moci, ktorý by malo okolie vnímať ako jeden integrálny celok, t. j. ako integrovaný systém. Optimálne využitie moderných technológií, efektívnejšie využívanie zdrojov, zabezpečenie kompaktnosti informačných systémov v zložitej štruktúre verejnej správy, ako aj rôznej zložitosti a náročnosti týchto systémov pri značnom počte dodávateľov technológií a služieb aj veľkom počte správcov informačných systémov vyžaduje viacúrovňovú systémovú integráciu. Systémová integrácia vo verejnej správe by mala komplexne pokrývať vecnú, organizačnú aj technologickú stránku fungovania verejnej správy v rámci jej vertikálnej aj horizontálnej štruktúry. V súčasnosti možno o systémovej integrácii prakticky hovoriť iba na úrovni častí konkrétnych informačných systémov. Podmienky efektívnej informatizácie verejnej správy nemôžu vytvárať len dodávateľa technológií či infromatických služieb, môžu byť iba výsledkom koncepčnej, systematickej a každodennej práce subjektov správy. Lídrmi informatizácie by mali byť najmä vecne príslušné ústredné štátne orgány. Kompetentné personálne zabezpečenie informatizácie v rámci subjektov verejnej správy je podmienkou projektovania, implementácie a využívania efektívnych informačných systémov verejnej správy.

Predpokladom úspešnej informatizácie je aj pripravenosť širokých vrstiev obyvateľstva na používanie IKT. Je potrebné intenzívne pokračovať vo všetkých aktivitách týkajúcich sa zvyšovania digitálnej gramotnosti, t. j. v masívnej informatizácii škôl (projekt INFOVEK) a celej spoločnosti. Cieľom je „digitálne nerozdelená“ spoločnosť. Digitálnej integrácii sociálne znevýhodnených skupín občanov sa venuje pozornosť v *Národnej stratégii pre digitálnu integráciu*, ktorú schválila vláda uznesením č. 876/2008.

¹³ <<http://www.informatizacia.sk/pre-projekty-prioritnej-osi-1/4141s>>.

Inštitucionálne usporiadanie verejnej správy

N súčasnosti v odborných kruhoch, ako aj v mediálnej oblasti s rôznou intenzitou rezonuje problematika verejnej správy, opätovne v duchu prístupov z minulých rokov, a to otváraním problematiky organizačného usporiadania verejnej správy v Slovenskej republike. Ide o tieto okruhy:

- rozdrobenosť základnej sídelnej štruktúry Slovenska a s tým spojený problém racionality výkonu miestnej samosprávy;
- dôsledky rozpadu integrovanej miestnej štátnej správy (2004) do horizontálne neprepojených silne atomizovaných štruktúr odvetvovej (špecializovanej) štátnej správy, čo prináša predovšetkým problémy pri účinnom plnení koordinačných úloh štátu v území, taktiež sťažuje orientáciu občanov v množine rôznych úradov na miestnej úrovni – navyše, s nejednotnou územnou pôsobnosťou;
- racionalizácia usporiadania ústrednej štátnej správy.

Možnosti ich riešenia sa na základe dostupných poznatkov javia v stručnom vyjadrení nasledovne.

Územné usporiadanie obcí a samosprávnych krajov

Pri posúdení situácie v územnom usporiadaní obcí je potrebné poukázať na skutočnosť, že v roku 1990 bol samosprávny inštitút obcí a miest revitalizovaný na princípe, že základným poslaním miestnej samosprávy bude starostlivosť o sociálny a ekonomický rozvoj územia na základe existencie vlastného majetku a relatívne autonómneho postavenia rozpočtov obcí a miest. Obce neboli zaťažené štátnymi administratívnymi povinnosťami. Štandardné úlohy verejnej administratívy (štátnej správy) boli koncentrované do štruktúry 121 obvodných úradov. Tým vznikol stav, že rozsah a náročnosť miestnych verejných služieb (technická prevádzka obcí a ďalšie úlohy) boli pomerne vyvážené vzhľadom na personálne, ako aj finančné možnosti konkrétnej obce. Malé obce, ktoré nemali silu na zabezpečenie svojej základnej finančnej administratívy, vo väčšine prípadov riešili svoju situáciu kooperáciou s obecnými úradmi blízkyh väčších obcí.

Problém nastal postupne v rokoch 2001 až 2004, keď boli na miestne samosprávy decentralizované súbežne s hospodárskymi aj klasické štátne administratívne úlohy, ako je stavebné konanie, matrika a ďalšie. Vzhľadom na ústavný stav sa správnym orgánom stala každá obec v osobe jej starostu. Pravda, výkon administratívnej správy si vyžaduje špecifickú odbornosť pre každý úsek správy (právnu a vecnú), čo menšie mestá a obce, pochopiteľne, nemôžu reálne zabezpečiť. Tento stav napriek koncentrácii niektorých administratívnych činností (príprava rozhodnutí, účtovníctvo) do spoločných obecných úradov dodnes vyvoláva nespočetné problémy, na ktoré dopláca v konečnom prípade spravidla občan.

V uvedených rokoch prešli na obce aj značné úlohy hospodárskeho riadenia (predovšetkým základné školstvo). Tu však bola a je situácia o niečo iná. Školy a školské zariadenia existujú len asi v 2/3 obcí, ktoré sú počtom obyvateľov väčšie a majú aj primeranejší administratívny aparát, ktorý väčšinou zvláda úlohy hospodárskeho riadenia týchto zariadení. Navyše, mnohé obce aj tu využívajú služby spoločného obecného úradu.

Na základe týchto stručne uvedených skutočností a s prihliadnutím na ďalšie argumenty sa v rámci tvorby „konceptie modernizácie miestnej samosprávy“ prichádza t. č. s návrhom zriadenia „spoločných obecných úradovní“, do ktorých by sa na základe dobrého vybavenia

komunikačnými a informačnými technológiami a dostatočne kvalifikovaného personálu sústredil administratívny režim úloh preneseného výkonu štátnej správy s tým, že postavenie starostov a primátorov ako správnych orgánov zostane nezmenené. V týchto úradovniach bude možné na základe zmluvných dohôd zabezpečiť aj základné finančno-administratívne úlohy niektorých originálnych samosprávnych úloh tých obcí, ktoré to budú vzhľadom na svoju vlastnú obmedzenú administratívnu kapacitu považovať za potrebné. Úradovne budú schopné preklenúť súčasné ťažkosti, ktoré majú malé obce v príprave dokumentácie na čerpanie prostriedkov z európskych fondov. Týmto zámerom sa eliminuje často proklamovaný zámer uskutočniť výraznú plošnú integráciu obcí, ktorá by v našich podmienkach bola ťažko vykonateľná.

Problematiku územnej samosprávy nemôžeme zúžiť len na uvedený problém týkajúci sa obcí. Rozpracovaná „konceptia modernizácie územnej samosprávy“ rieši systémovo aj ďalšie zreteľné problémy v činnosti územnej samosprávy. Perspektívnou otázkou ostáva aj veľkosť samosprávnych krajov, ktorá nepostačuje pre ich klasifikovanie na úrovni NUTS II.

Miestna štátna práva

Otvoreným problémom zostáva problematika miestnej štátnej správy. Proces reštrikcie krajského článku riadenia doznal len prvý krok – zrušenie krajských úradov (v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR). Prísne odvetvové riadenie miestnej štátnej správy sa v uplynulých piatich rokoch silne „zacementovalo“ a bude ho ťažko korigovať. Napriek tomu je potrebné neodkladne ho koncepčne riešiť. Nadviazať by sa malo na vykonanú *Analýzu verejnej správy* v roku 2007.

Riešenie zámeru reštrikcie krajskej úrovne riadenia miestnej štátnej správy je potrebné spojiť s uplatnením aspoň čiastočnej (resp. aj etapizovanej) horizontálnej integrácie viacerých úsekov správy na obvodnej úrovni do jedného úradu. Zrušenie krajských úradov v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR v roku 2007 umožnilo vytvoriť čiastočnú organizačno-technickú základňu tohto integračného procesu. Všetkých 50 obvodných úradov je v pozícii samostatnej rozpočtovej organizácie, čo okrem iného znamená, že má v podstate rámcovo vybudované štábne ekonomické a technické kapacity, čo zjednoduší delimitačný proces a nábeh prevádzky nového úradu.

Koncentrácia niektorých obvodných úradov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného úradu by priniesla aj určité úspory finančných prostriedkov. Prítom bude potrebné poučiť sa z pozitív, ale aj problémov činnosti integrovanej štátnej správy v rokoch 1996 – 2003, upraviť systémovo štýl riadenia, a predovšetkým financovania týchto integrovaných úradov s rešpektovaním špecifickej väzby príslušných ústredných orgánov štátnej správy na ich útvary v integrovanej miestnej štátnej správe. Zároveň je nevyhnutné upraviť (zjednotiť) doterajšiu nesystémovú územnú pôsobnosť jednotlivých druhov úradov miestnej štátnej správy v štruktúre 50 obvodných úradov.

Ústredná štátna správa

Vývoj organizácie ústrednej štátnej správy od roku 1993 môžeme charakterizovať určitou stabilitou štruktúry ministerstiev, niekoľkými zmenami v kategórii ostatných ústredných orgánov štátnej správy a nárastom počtu orgánov štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou (vrátane skupiny regulačných úradov), vyvolaných aj potrebou prispôbiť sa

európskym správnym štruktúram. Vo viacerých priebežne spracovaných polooficiálnych dokumentoch v uplynulých rokoch sa uvažovalo o zlučovaní niektorých ministerstiev (napr. školstva a kultúry a pod.), prípadne o priradení niektorých ostatných ústredných orgánov štátnej správy pod ministerstvá. Zároveň sa často uvažuje o zriadení ministerstva pre verejnú správu. Čerstvým námetom je zriadenie ministerstva pre energetiku. Efekt z týchto uvažovaných organizačných zmien však doteraz nebol korektne zdokumentovaný a posúdený z hľadiska prínosu a možných rizík. Pri dnešnej organizačnej štruktúre sú často problémy s akcieschopnosťou niektorých ministerstiev. Zlúčenie do väčších celkov môže túto situáciu ešte zhoršiť. Pravidelnému auditu je potrebné podriadiť úroveň vnútorného, ako aj vonkajšieho riadenia v jednotlivých ústredných orgánoch štátnej správy. Postupne odbúravať (presunom na nižšie úrovne riadenia) výkon operatívnych úloh. Dôsledne vyžadovať orientáciu na koncepčnú činnosť a strategické plánovanie, skvalitniť komunikáciu a koordináciu medzi ústrednými orgánmi štátnej správy navzájom, ako aj komunikáciu s partnermi v zahraničí (predovšetkým v rámci EU). Zároveň je potrebné vykonať analýzu prevádzkových výdavkov a následne nákladov terajšej štruktúry ústredných orgánov štátnej správy. Predmetom odborného posúdenia by mala byť aj ich doterajšia strohá odvetvová orientácia, keďže úlohou budúceho desaťročia bude nesporne efektívne riešenie kľúčových otázok vitálneho rozvoja spoločnosti (zamestnanosť, znalostná ekonomika atď.), čo si okrem iného vyžiada aj odpútanie sa od historického rezortizmu.

Riadenie verejnej správy a jej strategický manažment

Pri kryštalizovaní jednotlivých realizačných segmentov stratégie verejnej správy by bolo vhodné jednoznačne postaviť do popredia nevyhnutnosť zmeny štýlu riadenia administratívnych štruktúr v štáte. V prvom rade si treba uvedomiť, že množina úradov v sústave štátneho, ale aj samosprávneho riadenia verejných vecí vytvára v určitom zmysle samostatné odvetvie verejného sektora so špecifickými ekonomickými parametrami. Tie sa výrazne odlišujú napríklad od ekonomiky školstva alebo zdravotníctva. V riadiacich procesoch verejnej administratívy nemôžeme v budúcnosti vystačiť s tým, že definujeme len objemy finančných výdavkov bez ich následnej konfrontácie s úžitkami, ktoré prinášajú na zabezpečenie verejných úloh a tým aj fungovanie štátu. Čerstvo zavedené programové rozpočtovanie je nesporne určitým pokrokom, ale v princípe nerieši problém hospodárnejšieho narábania s prostriedkami. Jedine postupné zavedenie princípov nákladového účtovníctva a vybudovanie systému porovnávania nákladov v porovnateľných administratívnych štruktúrach môže postupne priniesť skutočnú kvalitatívnu zmenu v riadení verejnej administratívy. Zároveň budeme mať signály, kde z rozpočtu je možné ubrať a kde prípadne v záujme verejných potrieb v rozpočte pridať. Skromné modelové poznatky z projektov realizovaných Ministerstvom vnútra SR v minulých rokoch a poznatky zo zahraničia sú signálom na aktívne konanie v tejto oblasti.

Strategický manažment, strategické plánovanie a projektový manažment sú nástroje umožňujúce fungovanie viacerých navzájom súvisiacich procesov vo verejnej správe, ktoré analyzujeme samostatne (najmä programové rozpočtovanie, verejné obstarávanie).

Cieľom preto bude ďalej rozvinúť systém strategického plánovania a riadenia vo verejnej správe ako kľúčového základu fungovania prierezových činností – financovania verejnej správy, riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe, ekonomizácie a informatizácie verejnej správy, zvyšovania kvality verejných služieb. Strategický manažment tým umožní

zabezpečiť vecnú, priestorovú (medziregionálnu – všetky úrovne regiónov) a časovú previazanosť jednotlivých stratégií, koncepcií a realizačných dokumentov.

Kvalita verejnej správy ako služby občanovi, kvalita verejných služieb

Štát získava rozhodujúcu časť svojich zdrojov od daňových poplatníkov a ako protihodnotu je im povinný poskytovať nielen efektívne, ale aj kvalitné verejné služby. V tomto procese treba mať na zreteli skutočnosť, že kvalita musí rešpektovať disponibilné zdroje – nie vždy a všade je možné poskytnúť maximálnu kvalitu, pretože zdroje sú obmedzené (príkladom hľadania vzťahov medzi efektívnosťou a kvalitou bol aj spomínaný experiment tvorby nákladových stredísk – pozri časť o ekonomizácii). To však nie je v súčasnosti v SR v plnej miere zabezpečené a štát bude musieť v tomto smere vykonať potrebné kroky.

Z organizačného hľadiska bude potrebné zväziť, či kompetencie v oblasti kvality verejnej správy a verejných služieb sú vhodne alokované na Slovenský metrologický úrad, kde chýba špecifický odvetvový pohľad na problematiku.

Z obsahového hľadiska bude nutné v prvom rade presadzovať princípy deregulácie a znižovania tzv. vyvolaných nákladov verejnej správy, to znamená, že verejná správa bude pri svojom fungovaní brať plný ohľad na to, že každá regulácia znamená pre občanov, podnikateľov a ďalšie subjekty verejnosti priame a nepriame, finančné a nefinančné náklady. Tie sú vyčíslené napríklad pre daňové konanie a nie sú malé (Medved' a kol., 2009). Okrem daní môžeme uviesť iný príklad – pri zaregistrovaní sa na platenie dane z príjmu z prenájmu bytov musí občan doložiť výpis z katastra; čiže na to, aby mohol zaplatiť daň, musí ešte minúť čas a peniaze na doloženie informácie, ktorú už štát má!

Kľúčovým riešením bude komplexnejšie uplatnenie princípu *one stop shops*, ktorého realizácie sa ešte len pomaly začala, predovšetkým na miestnej samosprávnej úrovni a pri registrácii podnikania. Komplexné kontaktné miesta a prepojený informačný systém verejnej správy (pozri samostatnú časť textu o *e-governance*) sú základným východiskom priblíženia správy verejnosti a jej pretvárania na službu občanovi a právnickým osobám v plnom zmysle slova.

Ďalším východiskom bude vytvorenie systému štandardov kvality verejnej správy a jednotlivých verejných služieb. Skúsenosti vo svete, z ktorých môžeme čerpať, sú k dispozícii. Mimoriadne sa osvedčili systémy s názvami *Citizens charters*, *Customer rights* alebo *Quality contracts* a im podobné, ktoré fungujú najmä v anglosaských krajinách. V našich podmienkach ich čiastočne pripomína napríklad dokument *Práva pacienta*, ktorý je však v mnohých zdravotníckych zariadeniach umiestnený tak, aby ho nikto nevidel a sľúbenú kvalitu a práva nepožadoval. Organizácie verejnej správy, poskytujúce jednotlivé druhy verejných služieb občanovi, sa budú musieť písomne zaviazat', akú mieru kvality garantujú, a definovať i reálne umožniť postupy, ak sa ich „zákazník“ domnieva, že sľuby neboli naplnené.

Štandardy kvality sú tiež mimoriadne významným nástrojom exaktného vyjadrenia, akú kvalitu vieme zákazníkovi z alokovaných zdrojov poskytnúť – ako sme už naznačili, cieľom verejnej správy totiž nie vždy je maximalizácia kvality (rast kvality obvykle vyžaduje dodatočné náklady), ale optimalizácia vzťahu medzi kvalitou a nákladmi. Sľubovať svetovú kvalitu z nedostatočných zdrojov, daných výkonnosťou ekonomiky, trvalo nie je možné, občan raz pochopí, že ide len o politický trik.

Mieru kvality služieb zákazníkovi by mali overovať vnútorné organizačné audity jednotlivých verejných organizácií, ako aj externé systémy kvality (certifikácia ISO sa v tomto smere javí ako menej vhodná a náchylná na „zaplatenie“ si certifikátu). Príkladom dnešnej

nefunkčnosti systémov externého hodnotenia kvality je napr. oblasť lôžkovej starostlivosti, kde je hodnotenie kvality zdravotnými poisťovňami povinné, ale jeho implementácia úplne chaotická – tabuľka 2.7.

T a b u ľ k a 2.7

Poradie nemocníc podľa jednotlivých rankingov zdravotných poisťovní

Poradie	Dôvera	VšZP	ZZP
1.	FNsP Bratislava	Ľubovnianska nemocnica, n. o.	FNsP Milosrdní, s. r. o., Bratislava
2.	FN J. A. Reimana Prešov	Nemocnica Zdravie, s. r. o., Púchov	Nemocnica, a. s., Šaca-Košice
3.	FN L. Pasteura Košice	Nemocnica, s. r. o., Krompachy	Nemocnica Zdravie, s. r. o., Púchov
4.	NsP Žilina	NsP Dolný Kubín	Ľubovnianska nemocnica, n. o.
5.	FNsP Nové Zámky	Nemocnica Stropkov	Nemocnica, s. r. o., Bánovce
6.	FN Nitra	Nemocnica, s. r. o., Handlová	Nemocnica, n. o., Kežmarok
7.	MFN Martin	VšNsP, a. s., Levoča	Nemocničná a. s., Malacky
8.	FNsP F. D. Rooswelta BB	Nemocnica, n. o., Kežmarok	Nemocnica, s. r. o., Handlová
9.	FN Trnava	Nemocnica, a. s., Šaca-Košice	NsP Hnúšťa
10.	FN Trenčín	NsP Ilava	NsP Snina

Prameň: Vlastné spracovanie podľa interných materiálov hodnotiteľov.

Certifikáciu by v každom prípade malo doplniť zavedenie plošných systémov benchmarkingu, či už výkonnosti alebo procesného benchmarkingu. Od roku 1998 sa realizuje program spolupráce krajín EÚ zameraný na medzinárodný rozvoj a výmenu skúseností v oblasti zabezpečovania verejných služieb *Nové trendy vo verejných službách*. Tento inovačný program, založený na implementácii modelu CAF (Common Assessment Framework – Systém hodnotenia vo verejnom sektore), sa oficiálne začal uplatňovať v máji 2002 a formálne sa k nemu Slovensko hlási (niekoľko realizačných „ostrovčekov“ existuje).

Práve na základe hlavných myšlienok modelu CAF Únia odporučila zavedenie metódy *benchmarkingu* v oblasti manažmentu kvality a nákladov vo verejnom sektore. *Benchmarking* je proces porovnávania metód, procesov, postupov a služieb v rámci jednej organizácie, alebo medzi organizáciami, ktoré pôsobia v podobnej oblasti. Implementácia tejto metódy do systému riadenia a rozhodovania vo verejnom sektore účinne prispieva k rozvoju konkurenčného prostredia nielen v rámci verejného sektora medzi verejnými inštitúciami, ale aj k podpore súťaženiu a spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom pri realizácii verejných zákaziek, čo vedie k rastu kvality a zefektívneniu fungovania verejného sektora.

Na úrovni EÚ benchmarking ako jednou z metód zvyšovania kvality verejných služieb presadzuje Európsky inštitút pre verejnú správu (EIPA). V súčasnosti sa stretávame s viacerými krajinami, ktoré využívajú benchmarking na meranie efektívnosti výkonu verejných služieb, napríklad Veľká Británia, USA alebo Kanada.

Benchmarking možno použiť na podporu objektívneho preverenia postupov, metód a systémov, čo môže byť veľmi prínosné práve v oblasti zabezpečovania miestnych verejných služieb financovaných buď úplne, alebo čiastočne z verejných zdrojov. Prostredníctvom *benchmarkingu* je možné hodnotiť výkon vybraných kompetencií, porovnávať, nájsť najlepšie riešenie (výmena skúseností medzi viacerými subjektmi *best practice*) a identifikovať možnosti zvýšenia efektívnosti a kvality poskytovania miestnych verejných služieb.

Benchmarking je zároveň ideálnou náhradou systémov merania výkonnosti a financovania podľa výkonnosti v oblastiach, kde je zložitá nastaviť vhodný systém ukazovateľov (pozri časť o ekonomizácii).

Slovenské organizácie verejnej správy by sa mali tiež výraznejšie zapájať do existujúcich medzinárodných systémov hodnotenia a oceňovania kvality – tieto procesy bude štát systémovo podporovať. Negatívnym príkladom dneška v tomto smere môže byť napríklad skutočnosť, že žiadna organizácia zo SR neparticipovala v kľúčovom programe hodnotenia kvality verejných služieb v EÚ – *European Public Service Award 2007*.

Špecifickým momentom zvyšovania kvality bude vytváranie maximálneho priestoru pre tzv. koprodukcii verejných služieb – t. j. priameho zapojenia občanov a ďalších subjektov do riadenia kvality a procesov poskytovania verejných služieb (ide aj o významný nástroj zvyšovania participácie, ako jedného z hlavných princípov modernej *governance*).

Mieru koprodukcii v EÚ skúmala napríklad organizácia Governance International z Londýna, ktorá získané údaje prezentovala na Piatej konferencii kvality v Paríži v lete 2008. Spomenutá štúdia skúmala za vybrané odvetvia verejných služieb (zdravotníctvo, ochrana životného prostredia a bezpečnosť), do akej miery sa zmeny v oblasti spoluúčasti na produkcii verejných služieb stávajú realitou. Výsledky sú veľmi zaujímavé. „Koprodukcii“ dosiahla v priemere viac ako 50 % zapojenia občanov, pričom zistené údaje sa medzi krajinami výraznejšie nelíšili – minimum Dánsko (48 %), maximum Veľká Británia (56 %). Susedná Česká republika dosiahla 52 % mieru „koprodukcii“. Samozrejme, miera „koprodukcii“ sa pri jednotlivých službách líšila. Najvyššiu mieru dosahovala v oblasti tvorby miestneho životného prostredia, pomerne vysokú aj v oblasti zdravia, najnižšie údaje sa zistili na úseku prevencie kriminality. Rozsah angažovanosti v značnej miere závisel od náročnosti zapojenia sa a autori tiež zistili, že väčšina občanov má malý záujem zapájať sa do skupinových aktivít.

Skutočnosť, že občan už nie je len pasívnym prijímateľom determinovaného rozsahu a kvality verejných služieb, ale aktívnym prvkom, bude vyžadovať významné prehodnotenia filozofie fungovania verejnej správy. Otázka: „Ste spokojný s kvalitou nami poskytovaných služieb?“ sa postupne bude nahrádzať otázkou typu: „Akým spôsobom máte záujem a možnosť podieľať sa na poskytovaní verejných služieb?“ Otázka: „Ako skvalitniť fungovanie našej verejnej organizácie?“ bude potrebné doplniť otázkou: „Ako lepšie spolupracovať so spotrebiteľmi poskytovaných verejných služieb, ich rodinami a celou komunitou?“

Verejné organizácie musia začať hľadať – a je pravda, že v mnohých prípadoch už aj hľadajú – formy spolupráce s občanmi, ktoré sú vlastne spôsobmi zapojenia spotrebiteľov do produkcie služieb. Pozitívnych príkladov je mnoho. Obnovenie fungovania rómskych hliadok na známom košickom sídlisku je príkladom čiastočnej „koprodukcii“ (hliadky sú platené), ktorá výrazne zvyšuje šancu na zlepšenie životného prostredia a bezpečnosti. Dobrovoľné jarné upratovania organizované obyvateľmi obytných blokov a podporené miestnou samosprávou (pristavenie kontajnerov) významne prispievajú k zvýšeniu čistoty našich miest.

V mnohých službách nie je možné kvalitu bez participácie spotrebiteľa dosiahnuť. Asi najklasickejším príkladom je vzdelávanie, ktoré je založené na miere kooperácie zúčastnených strán – učiteľa a študenta/žiaka. Práve v tejto oblasti je pozitívnym príkladom postupná prestavba systému štúdia na vysokých školách v SR, aj v dôsledku zapojenia sa do „bolonského“ priestoru. Kvalitné školy znižujú počet klasických kontaktných hodín, zvyšujú mieru voliteľnosti predmetov, umožňujú čiastočné štúdium na iných školách, aj v zahraničí. Priestor pre študenta a jeho podiel na formovaní obsahu učiva a spôsobov jeho absorpcie sa takto zásadne zvýšil, aj keď ideál je v podfinancovanom prostredí ešte stále ďaleko.

Zdôrazníme ešte jeden fakt spojený s participáciou občanov na poskytovaní verejných služieb – znižovanie nákladov, čo je dnes, v čase, keď už začíname hovoriť o recesii, argument mimoriadne významný. Podpora „koprodukcii“ nie je vždy zadarmo, ale úžitky, ktoré

z nej vyplývajú, takmer vždy prevyšujú náklady, pri zvýšení kvality, a to je presne to, čo potrebujeme v slovenskej verejnej správe systémovo dosahovať.

Skvalitnenie poskytovania správnych služieb a jeho princípy

Kvalita správnych služieb (v najširšom zmysle slova) poskytovaných občanom a ostatným subjektom v rôznych formách interakcie orgánov verejnej správy s „verejnosťou“ je kľúčovým faktorom kvality výkonu regulačnej funkcie štátu. Výhodiskom na zlepšenia v tejto oblasti by mali byť princípy poskytovania správnych služieb, ktoré definovala Európska únia – *European Principles for Public Administration* (SIGMA OECD, 1999) i Európsky súdny dvor, ktorý prostredníctvom odvolania sa na spoločné aspekty relevantných právnych noriem krajín Európskej únie určil relatívne široký systém princípov v tejto oblasti. Sú to predovšetkým tieto:

- výkon správy, ktorý musí byť založený na zákone,
- princíp proporcionality,
- princíp právnej istoty,
- princíp ochrany oprávnených očakávaní,
- nediskriminácia,
- právo na vypočutie v procesoch administratívneho rozhodovania,
- spravodlivé podmienky umožňujúce prístup občanov k administratívne súdnictvu,
- nezávislosť verejnej správy.

Uvedené parciálne princípy je možné zhrnúť do nasledovných hlavných zásad, ktoré sú východiskom skvalitňovania správnych služieb na Slovensku:

- spoľahlivosť a právna istota,
- otvorenosť a transparentnosť,
- zodpovednosť a skladanie účtov,
- efektívnosť a účelnosť.

Už z definovania základných princípov a zásad je zrejmé, že ich optimalizácia v reálnej praxi verejnej správy bude značne komplikovaná, aj kvôli ich čiastočne kontradiktórnemu obsahu. Príklady sú zrejmé – efektívnosť sa niekedy dostáva do rozporu s princípom spoľahlivosti a právnej istoty, nezávislosť verejnej správy, jej profesijná integrita a politická neutralita sa zase veľmi ťažko zosúlajú s požiadavkou lojality verejnej správy k vláde.

Preto je potrebné všetky uvedené princípy chápať ako neustále sa vyvíjajúce, nie vždy použiteľné v hraničných prípadoch. Snaha definovať ich príliš podrobne, môže viesť k inkonzistenciám a vnútornej protirečivosti a následne vlastne k tomu, že sa nebudú dať v praxi uplatniť. Preto sa odporúča chápať ich ako všeobecne platné normy, východiská správneho chápania a vysvetľovania parciálnych problémov.

Princíp spoľahlivosti a právnej istoty

Cieľom v tejto oblasti je znížiť mieru svojvoľného konania úradníkov a garantovať existenciu právneho štátu prostredníctvom mnohostranných mechanizmov zabezpečujúcich „výkon správy len na základe zákona“. V zásade to znamená, že kompetencie (práva) štátnej správy musia byť definované zákonom a výkon štátnej správy musí byť realizovaný rovnakým spôsobom voči každému subjektu (princíp nediskriminácie).

Súčasťou princípu spoľahlivosti a právnej istoty je aj všeobecné stanovenie rozsahu kompetencií štátnej/verejnej správy. Verejné orgány majú právo rozhodovať a konať len vo veciach, pre ktoré sú vybavené konkrétnou právnou kompetenciou – jasne a právne definovaným právom rozhodovať v príslušnej veci, pričom toto právo by malo stanovovať nielen možnosť konať v uvedenej záležitosti, ale aj zodpovednosť za danú oblasť. Skutočne komplexná verejná moc nesmie mať len práva, ale musí niesť aj zodpovednosť – kompetencia sa vždy má snúbiť so zodpovednosťou. V prípade, že verejná správa koná mimo rozsahu svojich kompetencií, potom by mal súd príslušné rozhodnutie zrušiť.

Princíp právnej istoty nie je vo svojej podstate v rozpore s princípom individuálneho prístupu k parciálnym problémom. Individuálny prístup a arbitráry prístup sú dve rôzne veci. Individuálny prístup sa dotýka záležitostí, keď existujúca právna norma ponecháva priestor na určitú mieru individuálneho rozhodovania v danej záležitosti, čo je nutné z mnohých príčin. Je to nevyhnutné najmä preto, lebo zákon nikdy nemôže byť schopný postrehnúť a riešiť všetky okolnosti, ktoré v budúcnosti môžu vzniknúť. Právny systém môže priamo obsahovať ustanovenia, ktoré dávajú štátnej správe možnosť realizovať princíp individuálneho prístupu – napríklad prostredníctvom vyjadrenia, že verejná správa musí vždy konať vo verejnom záujme, v dobrej vôli, rešpektovať v adekvátnej miere verejný záujem, garantovať spravodlivosť svojich konaní, mať rovný prístup ku všetkým subjektom.

Ďalším nástrojom zabezpečovania spoľahlivosti fungovania štátnej správy a jej spravodlivosti je proporcionalita (adekvátnosť). Administratívne konanie nesmie pre zúčastnené subjekty znamenať väčšiu záťaž, ako je potrebné v súlade so zákonom. Zároveň by malo byť garantované, že konanie (striktné uplatňovanie práva) sa nebude realizovať v prípadoch, keď by mohlo smerovať k výsledkom, ktoré právo nepredpokladá – ochrana proti zneužitiu práva.

Súčasťou uvedeného princípu je aj potreba procedurálnej spravodlivosti. Administratívne procesy by mali garantovať nestranný a exaktný výkon práva s ohľadom na základné spoločenské hodnoty, ako rešpektovanie osobnosti zúčastnenej v konaní a ochrana jej dôstojnosti. Významnú úlohu zohráva aj časový faktor. Oneskorovanie verejnej správy pri rozhodovaní môže viesť k frustrácii, nespravodlivosti, svojprávnosti a ohrozovať tak súkromné, ako aj verejné záujmy. Neskoré rozhodnutie môže vyplývať z nedostatku zdrojov, politických vplyvov, neefektívnosti a nekompetentnosti štátnych úradníkov. Právnym riešením tohto problému bude stanovenie jasných časových limitov pre riešenie jednotlivých druhov prípadov.

Ďalším systémovým riešením je kvalitný personálny manažment verejnej správy – vhodný výber úradníkov, funkčný systém kariérneho postupu, sústavné vzdelávanie, profesionalita a profesijná integrita štátnej správy – tejto problematike sa venujeme v samostatnej časti.

Otvorenosť a transparentnosť

Otvorenosť a transparentnosť sú kľúčovými hodnotami moderného vládnutia (*governance*) a ich plné uplatňovanie bude Slovensko garantovať aj v oblasti správnych služieb.

Otvorenosť sa chápe ako stav, keď štátna správa je povinná podrobovať sa hodnoteniu verejnosťou. Transparentnosť vyžaduje, aby všetky procesy boli prehľadné a tým aj okolím hodnotiteľné. Otvorenosť a transparentnosť umožňujú každému účastníkovi administratívneho konania poznať jeho podstatu a príčiny daného rozhodnutia, čím sú zároveň nástrojom zabezpečujúcim možnosť a efektívnosť kontroly „zvonku“ a garantujú uplatňovanie práva a rovnosť voči právu. Otvorenosť však nesmie znamenať narušenie princípu zákazu poskytovania osobných dát tretej osobe.

Administratívne procesy môžu byť definované ako tajné alebo dôverné len v ojedinelých prípadoch, keď sú reálne narušené potreby národnej bezpečnosti – čo je však v skutočnosti pravda len v ojedinelých prípadoch. Ďalším skvalitňovaním legislatívy o slobodnom prístupe k verejným informáciám sa Slovensko bude snažiť zamedziť akýmkoľvek snahám prehlasovať za dôverné a tajné tie záležitosti, ktoré takými vôbec nie sú.

Otvorenosť a transparentnosť riešia dve súvislosti – znižujú možnosť výskytu korupcie a nesprávneho výkonu kompetencií, na druhej strane sú základným nástrojom ochrany individuálnych práv účastníkov konania, najmä tým, že dôvod rozhodnutia musí byť vždy uvedený.

Dôležitými nástrojmi zabezpečovania otvorenosti a transparentnosti je výkon správy kompetentnými úradmi, prístupnosť registrov verejnosti, povinnosť identifikovať sa, obmedzenie rozsahu súkromných aktivít úradníkov, definovanie konfliktu záujmov, a najmä už spomenutý princíp, že každé administratívne rozhodnutie musí obsahovať zdôvodnenie výroku.

Zodpovednosť a skladanie účtov

Jedným z kľúčových momentov skvalitňovania správnych služieb bude systémová a komplexná garancia povinnosti vysvetľovať a preukazovať opodstatnenosť a oprávnenosť každého správneho rozhodnutia – (do)vytvorenie systému, kde sa každý administratívny subjekt musí za svoje rozhodnutia zodpovedať inému administratívne, legislatívne alebo súdne subjektu. Týmto sa garantuje dodržiavanie princípov zákonnosti, otvorenosti, transparentnosti, nestrannosti, spravodlivosti a rovnosti, ako aj efektívnosť, účelnosť a spoľahlivosť.

Jedným zo základných nástrojov zabezpečenia zodpovednosti bude ďalšie skvalitňovanie systému dohľadu, ktorý bude garantovať, že administratívne subjekty fungujú v súlade so zákonom a rešpektujú definované procedúry (vykonávajú ich efektívne, účelne, včas, na základe verejne definovaných postupov zosúladených so všeobecnými a špecifickými pravidlami).

Efektívnosť a účelnosť

Štát spravuje verejné zdroje a je povinný realizovať ich hospodárne, efektívne a účelne, a to aj v oblasti výkonu správnych služieb. Pri modernizácii správnych procesov nebude zohľadňovať len priame náklady verejnej správy a hľadať cesty na ich optimalizáciu, ale čoraz viac bude brať ohľad na finančné a nefinančné náklady samotných účastníkov správneho konania – napríklad šetrenie času občanov vhodným rozmiestnením úradov, elektronizáciou verejnej správy (obidvom faktorom venujeme samostatné časti textu), dereguláciou a zjednodušovaním všetkých administratívnych postupov.

Deregulácia je jednou z kľúčových hodnôt súčasného fungovania Európskej únie – príkladom pre Slovensko môže byť napríklad Slovinsko, kde ministerstvo pre verejnú správu priamo garantuje, že štát nebude prijímať legislatívu, ktorá občanom a podnikateľom ukladá nadmerné povinnosti v porovnaní s reálnymi prínosmi nových právnych noriem. Procesy reálnej *impact analysis* sa preto stanú integrálnou súčasťou legislatívneho procesu.

Princíp efektívnosti (ako sme už uviedli) môže v niektorých prípadoch byť v konflikte s princípmi práva, spravodlivosti, ako politickými a demokratickými hodnotami. Striktné sledovanie definovaných postupov a procedúr môže znamenať neefektívne vynakladanie prostriedkov a znižovanie pomeru medzi vstupmi a výstupmi. Tento problém sa rieši mnohými spôsobmi – napríklad aj tým, že verejnej správe sa ponecháva len úloha tvorby verejnej politiky a monitorovanie, samotný výkon aktivít sa zveruje súkromnému sektoru, širším uplatňovaním výkonnostného financovania a kontroly výkonnosti (oblasti, ktorým sa budeme špecificky venovať v časti o ekonomizácii).

Štátna a verejná služba – profesionalizácia, depolitizácia a skvalitnenie riadenia ľudských zdrojov

Zmeny v oblasti systému fungovania štátnej a verejnej služby začalo Slovensko v porovnaní s väčšinou nových členských štátov EÚ realizovať pomerne neskoro a prevažne pod tlakom prístupového procesu, nie vždy dostatočne systémovo a premyslene. Navyše, po vstupe do EÚ mal vývoj skôr degresívny ako progresívny charakter – správa SIGMA OECD (2009) konštatuje, že Poľsko, Česká republika a Slovensko predstavujú skupinu realizujúcu deštruktívnu reformu štátnej služby, aj tým, že eliminovali potrebné inštitúcie bez ich nahradenia inými vhodnými mechanizmami a subjektmi. Podľa zdrojov *International Country Risk Guide* u nás pretrváva, v niektorých okolitých krajinách sa dokonca zhoršuje miera politizácie štátnej služby (tab. 2.8).

T a b u ľ k a 2.8

Miera apolitickosti a profesionality štátnej služby

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ČR	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Estónsko	3	3	3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Maďarsko	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3
Slovinsko	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Poľsko	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bulharsko	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Lotyšsko	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Litva	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Slovensko	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Rumunsko	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Poznámka: Vyspelé krajiny, ako napr. Nemecko a Švédsko, dosiahli 4 body.

Prameň: ICRG, PRS (2009).

Ďalším zdrojom sú údaje Svetového ekonomického fóra (WEF, 2009), ktoré naznačujú, že riziko stranického/korupčného rozhodovania štátnych úradníkov v regióne skôr narastá (tab. 2.9).

T a b u ľ k a 2.9

Miera objektívnosti rozhodovania štátnych úradníkov

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ČR	2.8	2.9	3.1	3.1	3	2.7	2.5
Estónsko	3.6	3.7	4	3.6	3.6	3.5	3.5
Maďarsko	3.1	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4
Slovinsko	3.6	3.4	3.3	3.2	3.3	3.4	3.2
Poľsko	2.6	2.9	2.1	2.6	3.4	3.1	2.5
Bulharsko	2.7	2.3	2.3	2.3	2.2	2.4	2.4
Lotyšsko	3.1	3.8	3.1	3	3	2.9	2.9
Litva	3.6	3.6	3.5	3.1	2.6	2.9	2.9
Slovensko	2.5	2.6	2.8	2.5	2.8	2.6	2.3
Rumunsko	2.1	2	2.6	2.5	2.2	2.3	2.4

Poznámka: Maximálna pozitívna hodnota je 7.

Prameň: World Economic Forum (2009).

Na pozitívne momenty reformy je nutné urýchlene nadviazať a začať ich rozvíjať smerom k naplneniu medzinárodných štandardov vyspelých krajín vo viacerých rozmeroch, predovšetkým však prostredníctvom:

- profesionalizácie a depolitizácie (vrátane znižovanie miery korupcie),
- skvalitňovania systému a procesov riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe.

Profesionalizácia a depolitizácia štátnej a verejnej služby

Profesijná integrita štátnej správy musí byť založená na jej nestrannosti a profesionálnej nezávislosti. Nestrannosť znamená, že štátna správa nesmie inklinovať k špecifickému posudzovaniu situácií, smerujúcemu k určitému vopred stanovenému výsledku, v dôsledku čoho by potom došlo k nespravodlivému alebo neopodstatnenému výkladu všeobecného záujmu, prípadne k narušeniu práv zúčastnených subjektov.

Jedným z nástrojov na predchádzanie tohto stavu bude efektívnejšia právna úprava konfliktu záujmov, ktorá napríklad znemožní úradníkom rozhodovať vo veciach, s ktorými sú spojené ich osobné alebo zdieľané záujmy, ako aj kumulácie verejných funkcií a postov, zneužívanie právomocí, presnejšie vymedzenie vhodného a nutného obmedzenia rozsahu súkromných aktivít úradníkov, povinnosť zverejňovať majetkové priznania a preukázať zdroje rastu majetku a pod.

Nezávislosť úradníkov nemusí byť narušená len všeobecne pertraktovanými (napr. straníckymi) príčinami. Jej významným zdrojom je aj korupcia, nekontrolovateľné politické ambície úradníkov, nadmerná snaha o kariérny postup. Práve štátna správa, kde kariérny postup v značnej miere závisí od politického pozadia kandidáta alebo jeho „dobrého“ vzťahu k nadriadenému, je charakteristická nízkou mierou nezávislosti a profesionalizmu. Nástrojmi riešenia sú viaceré prvky riadenia ľudských zdrojov, ku ktorým sa podrobnejšie vrátíme, ale aj prechod od formálneho deklarovania etického kódexu k jeho reálnemu uplatňovaniu a vymáhateľnosti.

Riadenie ľudských zdrojov vo verejnej správe je spojené aj s problematikou boja proti korupcii a úplatkárstvu. Je to zložitý, náročný, dlhotrvajúci a nepretržitý boj, ktorého výsledky sa dosahujú len postupne a pomaly. Zložitosť tohto boja je v tom, že ho treba viesť na viacerých frontoch súčasne, v oblasti výkonu verejnej správy (verejné obstarávanie, licencie, privatizácia, obsadzovanie funkcií a ďalšie), v legislatíve a jej implementácii, v pravidlách etického správania spoločnosti, jej skupín aj jednotlivcov, a v dodržiavaní týchto pravidiel, v organizácii spoločenských a hospodárskych činností, a to od celospoločenskej úrovne až po úroveň jednotlivých prípadov a jednotlivcov.

Jedným z nástrojov sú *etické kódexy*, a hlavne presné smernice na ich reálne vykonávanie v dennej praxi fungovania verejnej správy. Hodnoty a princípy uvedené v etickom kódexe definujú „ideálneho“ štátneho/verejného zamestnanca. Etický kódex obvykle obsahuje nasledujúce kľúčové hodnoty: služba verejnemu záujmu, rešpektovanie ústavy a zákonov, otvorenosť a transparentnosť, nestrannosť a nezávislosť, sebazdokonaľovanie a profesionalita. Hlavným cieľom pritom nie je formálny vznik etického kódexu, ale presadenie jeho hodnôt a princípov v každodennom živote. Dosiachnutie stavu, keď etický kódex nie je len „formálny papier,“ ale v podstate záväzná právna norma, je preto v súčasných podmienkach nevyhnutným krokom.

Riadenie ľudských zdrojov v štátnej a verejnej službe

V oblasti riadenia ľudských zdrojov v štátnej a verejnej službe bude potrebné urýchlene prijať významné opatrenia zamerané na viaceré nasledovné oblasti. Bude potrebné vytvoriť integrovanú databázu o personálnej vybavenosti jednotlivých subjektov štátnej správy na získanie relevantných informácií o demografickej a vzdelanostnej štruktúre a ďalších kvalifikačných parametroch zamestnancov v štátnej a verejnej službe. Tým sa vytvoria predpoklady na zavedenie systému personálneho plánovania.

Potrebné bude posilnenie princípu povinných konkurzov na miesta štátnych úradníkov a garantovanie toho, že v konkurzoch sa bude hľadiť na kvalifikáciu, a nie iné predpoklady (*merit based system*). Pritom nie je nutné vrátiť sa k centralizovanému systému výberu, ktorý sa uplatňoval v období existencie Úradu pre štátnu službu, ale efektívne definovať postupy, ktoré umožnia vedúcemu pracovníkovi transparentný a férový výber svojich zamestnancov a ktoré budú vedieť aj jasne ukázať, prečo kandidáti uspeli, alebo neuspeli.

Často sa zdôrazňuje potreba skvalitňovania platových a pracovných podmienok zamestnancov verejnej správy všetkých kategórií. Plat by mal napríklad vytvárať tlak na maximálne zníženie rizika korupcie, ktorá je podľa mnohých odborníkov spôsobovaná aj nízkymi platmi a s tým spojenou arbitraritou rozhodovacích procesov. Ako naznačil experiment s nákladovými strediskami (pozri časť o ekonomizácii), efektívna výška platu je významným faktorom spokojnosti zamestnancov vo verejnej správe, čím vytvára kvalitné podmienky na výkon všetkých druhov verejných služieb občanom a ostatnej verejnosti. Nízke platy spôsobujú aj kumuláciu zamestnaní najmä výkonných zamestnancov, často v neprospech kvality výkonu ich úloh (nemusí to ale platiť vždy a automaticky – moderné systémy verejnej služby s určitou mierou flexibility rátajú).

Predovšetkým na úrovni verejných zamestnancov, ktorých práca má tvorivý charakter (učitelia, programátori, vedci), bude potrebné vytvorenie flexibilnejších pracovných systémov, ktoré dnes sú už vo svete samozrejmosťou – náš zákon však požaduje zapisovanie do knihy dochádzky, a nie kvalitný výkon.

Z pohľadu riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe sa natíska veľmi vážna otázka: *Disponuje dnes Slovensko potrebným množstvom dostatočne kvalitných – vzdelaných, znalých, skúsených, zrelých, zručných a v neposlednom rade aj primerane motivovaných a lojálnych manažérov a odborníkov na zabezpečenie všetkých nových priamych aj na verejný sektor prenesených či na komunálnu sféru decentralizovaných funkcií štátu?*

Nie je spoločným menovateľom všetkých parciálnych bezpečností štátu – vojenskej, vnútornej, surovinovej, energetickej, potravinovej a iných práve „bezpečnosť intelektuálna“? Existuje v tejto oblasti aspoň nejaký monitoring?

Intelektuálna bezpečnosť Slovenska – chápaná ako systematický proces zabezpečovania všetkých funkcií štátu dostatočným počtom odborníkov je a stále viac bude kľúčovým predpokladom fungovania štátu vo všetkých jeho dimenziách.

Ako však takýto, relatívne vysoko abstraktný pojem intelektuálnej bezpečnosti krajiny uchopiť? Ako ho pragmaticky transformovať do reálneho života slovenskej spoločnosti? Kľúčovým predpokladom je priznanie celej politickej elity, že na Slovensku sme podnes nedokázali vytvoriť hospodárske a spoločenské systémy a mechanizmy, ktoré by dokázali zabezpečiť dostatočné množstvo kvalitných odborníkov na zabezpečovanie jednotlivých funkcií štátu a tým nepriamo mnohých oblastí života slovenskej spoločnosti.

Pokiaľ k tomuto kroku nedôjde, nemožno očakávať žiadne významnejšie posuny v kvalite života a rozvoji poznania občanov Slovenska, ktoré by sa popri hospodárskom raste a znižovaní nezamestnanosti mali stať tými hlavnými cieľmi rozvoja modernej demokratickej spoločnosti.

Avšak tým kľúčovým krokom, ak to celé má mať nejaký zmysel, musí byť analýza reálneho syténia všetkých pozícií potrebnými ľudskými zdrojmi – manažérmi a odborníkmi. Práve identifikácia nesúladu požiadaviek na jednotlivé pozície a ich reálneho naplnenia a jeho systémové riešenie – znižovanie, resp. jeho úplná eliminácia je to, čo by malo dať procesu dosiahnutia intelektuálnej bezpečnosti Slovenska zmysel. Identifikovaná miera nesúladu medzi požiadavkami a ich reálnym uspokojením by sa mali stať základom ďalších úvah o tom, ako, akými opatreniami by bolo najefektívnejšie tento nesúlad začať znižovať.

Bude teda potrebné vykonať analýzu potrieb kľúčových – manažérskych aj odborných pozícií, ktoré by mali vo všetkých inštitúciách zabezpečovať priame aj prenesené funkcie štátu. Vypracovať podrobnú analýzu potrieb ľudských zdrojov na podporu kľúčových pozícií až na úroveň definovania kvalifikačných, odborných a osobnostných požiadaviek pre jednotlivé skupiny pozícií. Vypracovať analýzu schopností existujúcich inštitúcií a trhu práce reálne „sýtiť“ potreby obsluhy funkcií štátu okamžite, zo strednodobého aj dlhodobého hľadiska.

Jedným z kľúčových momentov preto bude prehodnotenie systémov vzdelávania vo verejnej správe na všetkých úrovniach (bakalársky, magisterský, doktorandský stupeň a vzdelávanie dospelých). Zle nastavené parametre fungovania vysokého školstva spôsobujú problémy pri dosahovaní potrebnej kvality absolventov (európske systémy hodnotenia kvality a akreditácie tento fakt dokladujú – www.eapaa.org). Na Slovensku pripravujú vysoké školy absolventov pre potreby verejnej správy v nasledujúcich odboroch (pozri tab. 2.10). V tomto systéme sa poskytuje rôzna kvalita (www.akredkom.sk) a vo veľkej miere v ňom chýba vyšší dôraz na manažérske znalosti a schopnosti – pritom ekonomizácia a rast efektívnosti môžu byť výsledkom len lepšieho manažmentu, nie vyššej byrokracie.

Obsah vzdelávania by sa mal odvíjať nie od ponuky škôl, ale od analýzy inštitucionálneho a procesného (systémového) zabezpečenia všetkých existujúcich a rozvíjaných funkcií verejnej správy, ktoré by mali byť vykonané až na úroveň kľúčových manažérskych a odborných pozícií vrátane spracovania kvalitných profilov požiadaviek pre tieto pozície.

V oblasti vzdelávania dospelých – „tréningu“ zamestnancov verejnej správy chýba efektívnejšie centrálné definovanie obsahu dodatočného štúdia (ak sa niečo konkrétne vyžaduje, tak je to skôr oblasť zákonnosti než efektívnosti) a plnšie prepojenie vzdelávania s individuálnymi plánmi kvalifikačného rastu. Bude preto potrebné vypracovať celoštátny program celoživotného rozvoja zložiek celostnej kompetentnosti, ako aj vysoko špecifických požiadaviek na ľudské zdroje, ktoré sú nevyhnutné vo všetkých kľúčových pozíciách, ktoré sa majú zásadným spôsobom podieľať na priamej alebo nepriamej implementácii nového chápania funkcií štátu.

Rovnako nevyhnutné bude skvalitnenie systémov hodnotenia štátnych a verejných zamestnancov a jeho postupné výraznejšie previazanie na systém hmotnej zainteresovanosti. Zamestnanec musí dopredu poznať, čo a akým spôsobom sa bude hodnotiť, pričom stanovené ciele musia byť integrálne previazané s misou, víziou, strategickými a taktickými cieľmi verejnej organizácie.

Často vo svete uplatňovanou cestou, ktorú by bolo vhodné nasledovať, je vytvorenie mechanizmov na rýchlejšie uplatnenie mimoriadne kvalitných jednotlivcov a ich kariérny postup do pozícií „elitných“ štátnych zamestnancov. Ide o jeden z nástrojov vytvorenia *core civil service* – základnej bunky vysoko vzdelaných, profesionálne spoľahlivých úradníkov, ktorý by mal byť stabilizujúcim jadrom štátnej služby.

T a b u ľ k a 2.10

Študijné programy v oblasti verejnej správy v SR (bez doktorandského štúdia)

Škola	Fakulta	Študijný odbor	Študijný program	Stupeň (I, II)	Manažérsky obsah
1. EU v Bratislave	Národohospodárska fakulta	Verejná správa a regionálny rozvoj	Verejná správa a regionálny rozvoj	I, II	minimálny
2. UMB Banská Bystrica	Ekonomická fakulta	Verejná správa a regionálny rozvoj	Verejná správa a regionálny rozvoj	I	minimálny
3. UMB Banská Bystrica	Ekonomická fakulta	Verejná ekonomika a služby	Ekonomika a manažment území	II	minimálny
4. UMB Banská Bystrica	Ekonomická fakulta	Verejná ekonomika a služby	Verejná ekonomika a správa	I	obmedzený
5. UMB Banská Bystrica	Ekonomická fakulta	Verejná ekonomika a služby	Ekonomika verejných služieb	II	obmedzený
6. UMB Banská Bystrica	Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov	Verejná politika a verejná správa	Verejná politika a verejná správa	I	minimálny
7. UPJŠ Košice	Fakulta verejnej správy	Verejná politika a verejná správa	Verejná správa	I, II	minimálny
8. UK Bratislava	Fakulta sociálno-ekonomických vied	Verejná politika a verejná správa	Verejná politika	II	minimálny
9. VŠEMvs Bratislava	x	Verejná správa a regionálny rozvoj	Verejná správa	I	minimálny
10. TnU AD Trenčín	Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov	Verejná správa a regionálny rozvoj	Verejná správa	I	minimálny
11. TU Košice	Ekonomická fakulta	Verejná správa a regionálny rozvoj	Verejná správa a regionálny rozvoj	I	minimálny
12. VŠ Sládkovičovo	Fakulta sociálnych štúdií	Verejná politika a verejná správa	Verejná politika a verejná správa	I, II	minimálny
13. SPU Nitra	Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja	Verejná správa a regionálny rozvoj	Manažment rozvoja vidieckej krajiny a vidieckeho turizmu	I, II	obmedzený
14. SPU Nitra	Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja	Verejná správa a regionálny rozvoj	Regionálny rozvoj	I, II	minimálny
15. SEVŠ Skalica	x	Verejná správa a regionálny rozvoj	ŽP a regionálny rozvoj	I	minimálny

Poznámka: Zoznam programov sa mení vplyvom akreditačného procesu.

Zdroj: Vlastný výskum autora.

Nesmie sa zabudnúť na vytváranie predpokladov na postupné posilnenie spoločenského „statusu“ štátnych a verejných zamestnancov ako celku, a to formálnymi nástrojmi aj dosahovanými výsledkami. Samotný právny postup menovania ďalších skupín zamestnancov vo verejnej správe za verejných činiteľov nepostačuje – status sa buduje skôr neformálnymi než formálnymi cestami.

Zásadné rezervy sú aj v oblasti zefektívnenia disciplinárneho konania a disciplinárnych opatrení v prípade porušovania pracovných povinností, neefektívnosti, nekvality, zistenia korupcie alebo konfliktu záujmov. Tento proces znamená len ďalšie zvýšenie miery ochrany pracovných práv zamestnanca vo verejnej správe, ale v prepojení na požiadavky plnenia stanovených povinností.

Po organizačnej stránke bude žiaduce posilniť systém centrálného manažmentu štátnej a verejnej služby, kde majú v súčasnosti kompetencie Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Úrad vlády SR, Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo financií SR, čím vznikol rozdrobený a zložito koordinovateľný stav.

2.3. Zhrnutie: Kľúčové aspekty adaptácie štátu na nové podmienky globalizovanej ekonomiky a skvalitňovania jeho fungovania

V tejto časti stručne zhrnieme výsledky analýzy determinantov postavenia štátu v nových podmienkach, tak ako ich podrobne analyzuje časť 2.1, a hlavné smery, ciele a nástroje, prostredníctvom ktorých sa môže a musí slovenský štát na meniace sa podmienky adaptovať, ktoré sú rozvinuté v časti 2.2, alebo aj samostatne, v iných kapitolách Stratégie.

2.3.1. Determinanty a priority vývoja postavenia štátu v slovenských podmienkach

Obdobie konca prvej dekády dvadsiateho prvého storočia prináša pre slovenský štát zásadné nové výzvy. Niektoré z nich (najmä globalizácia a internacionalizácia) už pôsobia dlhodobejšie, novým momentom je hlboká finančno-ekonomická kríza, ktorá sa môže dokonca stať, pri neriešení základných súčasných rozporov kapitalizmu, začiatkom krízy systému. Dôsledky (nielen) týchto zmien zhŕňa Schlechter (2009, s. 7) takto:

- *kríza aktérov a inštitúcií* – aktéri a inštitúcie stratili politickomorálnu funkciu vedenia a smerovania; tá je vykonávaná podnikateľmi, manažermi a expertnými grémiami;
- *kríza politického riadenia* – politickí rozhodovatelia sú pod domácim (vlastné obyvateľstvo) a zahraničným (globálne trhy) tlakom a požiadavkami;
- *kríza hodnôt* – hodnoty sa premenili zo spoločenských na individuálne;
- *kríza rozpočtov* – expanzia rozpočtov a následná strata možnosti riadenia (rozpočtov samotných a realizácie fiškálnej politiky).

Všetky tieto pre spoločnosť (štát) stresové faktory sú tu prítomné už dlhší čas (cca od 90. rokov). Súčasná kríza však na ne pôsobí ako zosilňovač, takže sa stávajú viditeľnejšími, čo opäť zosilňuje tlak na štát, aby sa s týmito problémami vyrovnal.

Kľúčové determinanty ďalšieho vývoja

Z pohľadu globálneho vývoja budú budúcnosť fungovania štátu ovplyvňovať prehlbujúce sa problémy celosvetového charakteru – najmä *nárast sociálnej nerovnosti, neudržateľnosť súčasných modelov rastu*, ktoré nadmerne zaťažujú najmä životné prostredie, narastajúce zadlžovanie a *neudržateľné nerovnomerné a globálne nadmerné modely spotreby*, ktoré spôsobujú, že spoločnosť je príliš „drahá“ z pohľadu jej ekonomického základu a prekračuje „produkčnú kapacitu“ Zeme, *tvorba virtuálneho namiesto reálneho produktu*, ako aj ďalšie. Takéto kumulovanie problémových faktorov, ktoré keby boli rozložené po dlhšej časovej osi,

nemuseli by vytvoriť takú významnú komplikáciu, vedie k ohrozeniu základných vitálnych štruktúr fungovania súčasnej spoločnosti.

Výsledkom globalizácie sú aj *fundamentálne zmeny v inštitucionálnej oblasti*, ktoré sa prejavujú na jednej strane ako rozklad integrity štátov (najmä malých a stredných) v dôsledku odpútania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku, a na druhej strane utvárania dominantného postavenia transnacionálnych korporácií a prelínania ich moci a vplyvu s veľkými domovskými štátmi a dôležitými medzinárodnými globálnymi inštitúciami. Výrazné rozhranie medzi štátom a jeho vonkajším prostredím sa akoby „rozpusťilo a rozriedilo“.

Obsahový posun vyplývajúci z týchto zmien spočíva najmä v tom, že funkcie štátu, zamerané na podporu využívania vlastných komparatívnych výhod domácimi podnikateľmi i na podporu ich prenikania do zahraničia na jednej strane, a na ochranárske a protekcionistické praktiky zamerané proti hospodárskej expanzii zo zahraničia na strane druhej, sa výrazne modifikujú. Ich obsahom sa čoraz viac stáva ústretová adaptácia na podmienky globalizačných procesov s cieľom čo najlepšie participovať na efektoch globálneho využívania komparatívnych výhod. Ide predovšetkým o investovanie do vytvárania nových a kultivácie existujúcich komparatívnych výhod atraktívnych pre zahraničných investorov (všetky druhy infraštruktúry, moderný systém vzdelávania, veda a výskum, kvalitné podnikateľské prostredie a pod.), ako aj „zápas“ o kvalifikovanú negociáciu podmienok a stimulov tak, aby zabezpečovali vyváženú participáciu na efektoch, ktoré zahraniční investori dosahujú na základe komparatívnych výhod daného štátu. S krízou je spojená aj *potreba posilnenia domáceho dopytu a skvalitnenia podnikateľského prostredia* a jeho bezpečnosti, čo ale znamená, okrem iného, aj potrebu zásadným spôsobom reformovať príjmovú stratifikáciu populácie.

Osobitným špecifikom procesov globalizácie je *členstvo Slovenskej republiky v EÚ*, ktoré okrem iného znamená úrovnový posun vo funkciách štátu tým, že značná časť jeho funkcií vrátane tých, ktorými reguloval hospodárske a sociálne procesy, by sa mala posunúť na medzištátnu globálnu úroveň. Deľba kompetencií medzi bruselskú alebo inú centrálu a jednotlivé členské štáty sa takto stáva neuralgickým bodom ďalšieho vývoja.

V súčasnosti je väčšina vlád v situácii, v ktorej systém štátneho a verejného sektora je príliš drahý – neefektívny z hľadiska fungovania, zároveň veľká časť dlhov jednotlivých krajín je rozdelená dosť nerovnomerne, a čo je nesmierne dôležité, vytvára sa mnoho nových dlhov, ktoré budú z dlhodobého hľadiska zásadným spôsobom ovplyvňovať budúci vývoj. Sú to nielen dlhy, ktoré sú generované zmenami penzijných systémov a zdravotného systému, ale aj dlhy, ktoré sú generované sanačnými opatreniami použitými na utlmenie krízy. Je stále viac evidentné, že rozsah budúcich potrebných zdrojov vysoko prevyšuje akékoľvek možnosti ich pokrytia zvýšeným výberom daní, a to je jedno, či daní priamych alebo nepriamych, spotrebných, DPH, alebo miestnych daní. K tomu sa pripája skutočnosť, že v SR je stále otvorená deľba kompetencií medzi samosprávami a štátom, pričom stále sú neriešené otázky významného bloku dlhov spojených s už prenesenými kompetenciami, a je zrejmé, že *potreba finančných zdrojov a zefektívnenie vynakladania existujúcich zdrojov sa stávajú primárnymi funkciami*.

Prioritne nutné reakcie nášho štátu na súčasné výzvy globalizácie a krízy

Existujúce problémy a rozpory viedli na jednej strane k výraznému posilneniu tlaku na prevzatie zodpovednosti štátu aj za neúspešné hospodárske subjekty, bankový sektor, riešenie problémov nesplácaných úverov obyvateľstvom, ako aj za ďalšie problémy, ktoré sa kumulovali v ekonomike. Na druhej strane, kríza zároveň posilnila úvahy o nutnej kontrole v rámci

spoločnosti. Toto sú však vonkajšie prejavy hlbokého problému. Na systémové výzvy treba reagovať systémovými odpoveďami, liečenie vonkajších symptómov bez siahnutia na samotnú podstatu problému by bolo málo efektívne. To znamená vyrovnáť sa s dvoma skupinami základných problémov, ktoré Bouckaert (2006) prirovnáva k prekonávaniu dvoch priepastí.

Prvá priepasť predstavuje rozdiel medzi súčasnými výstupmi verejného sektora na jednej strane a konečnými efektmi a výstupmi na strane druhej. Druhú priepasť predstavuje získanie dôvery v takéto riešenie vecí verejných. Bez potrebnej dôvery sa tak spoločnosť sama oberá o možnosť riešenia mnohých problémov prostredníctvom spolupráce.

V nasledujúcom texte definujeme prioritné reakcie, ktorými by mal slovenský štát reagovať na súčasné výzvy. Pritom pripomínáme, že diskusie o štíhlom štáte verzus veľkom a silnom štáte sú málo prínosné – cieľom musí byť *efektívny štát vo všetkých jeho hlavných rozmeroch*, najmä ako efektívny regulátor, efektívny ochranca vonkajších ekonomických a politických záujmov, efektívny tvorca verejnej politiky, efektívny garant sociálnych istôt a efektívny poskytovateľ verejných služieb.

Prvú kľúčovú oblasť predstavuje *nové chápanie sociálnej politiky*, kde je naliehavé hľadať ekonomicky a sociálne najvhodnejšie riešenia. V niektorých prípadoch je možné ustúpiť od celkovej plošnej politiky k politike sekvenčne riešenej vo väzbe na problémové oblasti, problémové skupiny obyvateľov, problémové procesy, napríklad starnutie populácie, penzijná reforma a pod. Ďalší rast sociálnej nerovnosti, najmä stagnácia alebo prepád životnej úrovne najchudobnejších, sú rizikom, ktoré je nevyhnutné urýchlene riešiť.

Absolútne nevyhnutné je *zefektívniť štát a celý verejný sektor*, pričom všetky projekty, ktoré povedú k zefektívneniu tohto bloku, musia byť realizovateľné. Tejto problematike sme venovali veľký priestor v druhej časti tejto kapitoly a jej zhrnutie prezentujeme v nasledujúcej subkapitole. Zefektívnenie fungovania štátu bude kľúčovým faktorom garantovania *udržateľnosti verejných financií*, ktorú nie je možné zabezpečiť výlučne na príjmovej stránke rozpočtov, kde sú len malé rezervy.

Rovnako dôležitá bude *zmena spôsobu vládnutia* – prechod od *politics* k *policy*: od politikárčenia zameraného na stranícky a osobný prospech k tvorbe a realizácii systémovej verejnej politiky, založenej na faktoch. Absencia strategického vládnutia plne kompatibilného s trhovo, ekologicky a sociálne rozvíjaným hospodárstvom, v zmysle Ústavy SR, je skutočnou, hlbokou štrukturálnou príčinou nepripravenosti Slovenska na dnešnú krízu.

„Vládnutie“ znamená vznik flexibilných sietí zúčastnených aktérov zameraných na riešenie konkrétneho problému (nadrezortný, programový prístup). Verejná správa sa tak z tvorcu a vykonávateľa politiky stáva koordinátorom tvorby a realizácie politiky. Na jednej strane táto zmena pre verejnú správu znamená prístup k zdrojom (financie, poznatky a pod.) ostatných členov siete. Na druhej strane v prípade, že nebude dostatočne silná (teda nebudú splnené predchádzajúce podmienky ohľadom efektívnosti), môže byť zneužitá na riešenie partikulárnych záujmov členov siete, a nie na napĺňanie verejného blaha. Predpokladom zmeny musí byť efektívnejšie zapojenie vedeckého potenciálu (Akadémia vied a univerzitný sektor) do rozhodovacích procesov štátu, ako predpoklad garantovania synergických efekt verejnej politiky – „štvorpartita“, ktorá je zároveň predpokladom rastu *„intelektuálnej bezpečnosti štátu*,“ ktorá je spoločným menovateľom ostatných bezpečností Slovenska – vojenskej, vnútornej, potravinovej, surovínovej, energetickej či informačnej.

Trvalo udržateľný rast nevyhnutne vyžaduje *ekologizáciu spoločnosti*. Postupné zvyšovanie ničujúcich účinkov atmosférických procesov, zmien v oblasti vodného hospodárstva, sprevádzaných častejším výskytom sucha a rozširovaním púštnych oblastí, problémy v oblasti

dostatku potravín a ich využívania, ale aj asymetria celkového rozloženia energetických zdrojov, to všetko vytvára zásadné požiadavky na formovanie novej úlohy štátu.

Z pohľadu vonkajších ekonomických vzťahov by Slovenská republika mala zásadným spôsobom obhajovať pozíciu *koordinovaného postupu pri rokovaní so zahraničnými investormi*. Koordinácia postupu je dôležitá nielen v jednotnom vyjednávaní s dodávateľmi energetických médií, ale rovnako významný faktor predstavuje aj v spoločnej stratégii voči zahraničným investorom. Kríza prináša aj obrovské zvýšenie tlaku na *úspešnosť v exporte*.

Ďalšou úlohou je podporiť *obnovenie – posilnenie domáceho dopytu*. To ale vyžaduje zásadne reformovať príjmovú stratifikáciu populácie vrátane eliminácie spomínaných nadmerných sociálnych nerovností.

Redefinovanie funkcií nášho štátu by malo znamenať *priblížiť občanovi štát samotný i Európsku úniu* a postupne generovať nové chápanie úlohy štátu ako významného fenoménu formujúceho verejnú spotrebu, ako reakciu na fakt, že doterajšia masová spotreba materiálnych statkov sa ukazuje ako neutržateľná.

V budúcich desaťročiach sa extrémne zvýši úloha štátu aj v *oblasti bezpečnosti a rizika vzniku spoločnosti kontrolovanej* novými technológiami, ale aj celkového redefinovania spoločenského života.

Z mikroekonomického pohľadu štát musí naďalej ostať *garantom riešenia situácií, keď trhové sily nedokážu efektívne riešiť rozvoj ekonomiky a spoločnosti*. To by mal zabezpečiť štát najmä prostredníctvom regulačnej a alokačnej funkcie. Prioritou je *garantovanie právneho štátu*, ako nástroja *vytvárania vhodného podnikateľského prostredia*, v ktorom producenti aj spotrebiteľia majú efektívne chránené svoje oprávnené záujmy. Štát v rámci alokačnej funkcie musí naďalej garantovať poskytovanie aj tých statkov, ktoré trh nedokáže v potrebnej miere produkovať, alebo oceňovať, či už z titulu nevylúčiteľnosti, nekonkurenčného prostredia alebo externalít.

Konkrétne prejavy tejto funkcie garanta môžu byť rôzne a riešenia je potrebné hľadať v spolupráci, ale aj konkurencii všetkých sektorov. Verejná správa sa preto musí stať manažérom priestoru, v rámci ktorého musí zabezpečiť efektívne využívanie všetkých dostupných zdrojov (potenciálov): materiálnych i duchovných (Krejčí, 1997), resp. ľudských a vecných (Ochrana, 1988).

V tomto smere v súlade s princípom *public-private-civil sector mix* bude potrebné vypracovať model optimálnej miery čiastočného, príp. úplného prenesenia výkonu funkcií štátu na ostatné zložky spoločnosti – verejný, občiansky aj privátny sektor, pri rešpektovaní úrovne jednotlivých sektorov a ich reálnej schopnosti tieto prenesené funkcie dlhodobo, plnohodnotne zabezpečiť.

2.3.2. „Modernizácia“ štátu a verejnej správy

Ako sme naznačili, slovenský štát treba systémovo prispôbiť (redefinovať) v súlade s vývojom spoločenských a ekonomických podmienok v globálnom, európskom a národnom meradle. To predstavuje náročný proces, ktorý nemôže byť úspešný bez silnej politickej podpory a uvedomenia si nevyhnutnosti systémového prístupu k riešeniu tejto problematiky. Predpokladom jeho úspešnosti je predovšetkým jasné definovanie cieľov. Určítym východiskom a politickou podporou realizácie zámerov je programové vyhlásenie vlády SR z roku 2006, ktoré ďalší vývoj vo verejnej správe nasmerovalo na „modernizáciu verejnej správy“, najmä prostredníctvom jej ekonomizácie a informatizácie.

Analýza v časti 2.2 jasne potvrdzuje mimoriadne široký záber problémov redefinovania – modernizácie štátu a verejnej správy. Pri formulovaní stratégie na najbližších 10 rokov si preto musíme uvedomiť, že nie je možné otvárať a riešiť naraz všetky nastolené problémy. Určité prvky systému musia zostať stabilné, čo umožní riešiť – reformovať ďalšie prvky tak, ako budú stanovené priority a časová os postupu.

V tejto súvislosti, napriek určitým systémovým problémom, by malo v najbližšom desaťročí ostať bezo zmien:

- ústavné vymedzenie verejnej správy,
- územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky.

K akejkoľvek zmene organizačných štruktúr by sa malo pristúpiť len v mimoriadnych odôvodnených situáciách, po zvážení nákladov a úžitkov.

Systémový prístup k riešeniu rozvoja štátu a verejnej správy v horizonte do roku 2015, v niektorých segmentoch až do roku 2020, vyplýva z obsahu dvoch subkapitol tejto kapitoly. V zásade ho môžeme rámcovo členiť na viaceré problémové okruhy, resp. podsystémy:

- ústavný a právny rámec,
- organizačná a teritoriálna štruktúra,
- občianska spoločnosť, občan a jeho participácia na verejnej správe a obojsmerná komunikácia medzi ním a verejnou správou,
- zodpovedná, na faktoch a „štvorpartite“ založená verejná politika,
- znalostná spoločnosť,
- efektívna sociálna politika,
- trvalo udržateľný rast, najmä vo vzťahu ku kvalite životného prostredia,
- ekonomizácia verejnej správy vrátane kvality jej riadenia,
- informačný systém.
- personálne vybavenie,
- kvalita verejnej správy a verejných služieb.

V úvodnej časti tejto subkapitoly naznačíme vybrané súvislosti niektorých kľúčových problémov, ktoré špecificky riešia samostatné subkapitoly (tých, ktoré sú predpokladmi úspešnej modernizácie verejnej správy). Následne venujeme priestor modernizácii verejnej správy.

Kvalita právneho rámca verejnej správy a vymožitelnosť práva

Základom kvalitného výkonu verejnej správy je existencia a vymožitelnosť širokého súboru vyrovnaných, resp. navzájom previazaných právnych noriem. Tie zakladajú korektné spoločenské a hospodárske vzťahy s cieľom podporovať všestranný rozvoj spoločnosti v budúcnosti. Ich uplatňovanie v praxi by nemalo prinášať neprimerané byrokratické záťaž občanom a komplikovanie pracovných postupov v úradoch. Predmetom dôsledných analýz by mali byť jednotlivé procesy (procesné postupy) pri výkone správy, ktoré treba súbežne s nasadzovaním informačných a komunikačných technológií postupne racionalizovať. Zároveň právny poriadok a represívne orgány musia oveľa razantnejšie potláčať súčasné negatívne javy v spoločenskom a hospodárskom živote.

V kontexte vývoja verejnej správy v európskom priestore je na jednej strane potrebné zaoberať sa problémom optimalizácie regulácie spoločenského a hospodárskeho diania v štáte. Ale na druhej strane kvalita štátnych evidencií a činností kontrolných inštitúcií musí dôraznejšie zabezpečovať zlepšovanie korektného podnikateľského prostredia, a zároveň zabezpečiť potrebné finančné zdroje pre verejné rozpočty.

Na tento účel je potrebné optimalizovať regulátorne prostredie so zámerom vytvoriť atraktívne prostredie pre podnikateľské subjekty, ako aj pre domácich a zahraničných investorov. Treba to využiť aj na čiastočné eliminovanie negatívnych účinkov svetovej finančnej krízy na domáce podnikateľské prostredie. Zároveň zosilniť účinnosť regulačných nástrojov v oblasti boja proti nežiaducim spoločenským a hospodárskym konaniam. V prvom kroku treba vykonať analýzu súčasného stavu regulácie, identifikovať a odstrániť nadbytočnú reguláciu ekonomického a spoločenského života a následne upraviť legislatívny proces s cieľom zlepšiť transparentnosť tvorby regulácie.

Súdy, prokuratúra a polícia musia systémovými opatreniami v súčinnosti s orgánmi štátnej správy zabezpečiť výrazné zlepšenie situácie v oblasti vymožitelnosti práva.

Optimalizácia organizačnej štruktúry

Stabilita organizačných štruktúr je východiskom riešenia kvality výkonu verejnej správy. Z toho sa musí odvíjať aj riešenie organizačného usporiadania verejnej správy, štýlu riadenia a v neposlednom rade aj zdokonaľovanie kontrolného systému. Pritom je potrebné hľadať rovnováhu medzi snahou priblížiť výkon verejnej správy občanovi a efektívnym vynakladaním verejných prostriedkov. Je dôležité, aby občan čo najviac svojich potrieb v kontakte s úradmi vyriešil na jednom kontaktnom mieste podľa zásady, aby „obiehali informácie, a nie občani“. Taktiež je dôležité dbať na skvalitňovanie foriem osobného kontaktu občan – úradník.

V kontexte rozpracovanej Koncepcie modernizácie územnej samosprávy treba výrazne podporiť vybudovanie siete „spoločných obecných úradovní“ a ich vybavenie informačnými a komunikačnými technológiami. Tie by mali vytvoriť základnú sieť komunikácie občan – úrad na lokálnej úrovni. Zároveň by prispeli k racionalizácii a skvalitneniu miestnej samosprávy.

Zmenou nevhodnej, atomizovanej štruktúry úradov miestnej štátnej správy by sa zlepšila koordinačná úloha štátu pri riešení sociálno-ekonomických úloh v území, zvýšila by sa prehľadnosť štruktúr správy na miestnej úrovni, čo by umožnilo aj určité úspory prevádzkových výdavkov na tieto úrady.

Na základe komplexných ekonomických a právnych analýz je možné postupne racionalizovať organizačnú štruktúru a štýl riadenia ústrednej štátnej správy tak, aby bola pripravená na efektívne riešenie kľúčových otázok vitálneho rozvoja spoločnosti.

Systém strategického plánovania a riadenia v štátnej správe je nevyhnutný, pričom by sa mala zaistiť jeho previazanosť na systém financovania, dbať na vzájomnú vecnú, priestorovú a časovú koordináciu odvetvových stratégií a koncepcií.

Nemenej dôležité je permanentné skvalitňovanie komunikácie a presadzovanie oprávnených záujmov Slovenskej republiky v politických a administratívnych štruktúrach Európskej únie a v bilaterálnych vzťahoch s inými štátnymi a nadnárodnými inštitúciami. To vyžaduje zlepšiť vnútroštátnu vecnú a organizačnú koordináciu zainteresovaných orgánov verejnej správy.

Občianska spoločnosť, participácia občana na verejnej správe

Občan a uspokojenie jeho životných potrieb musí byť stredobodom pozornosti organizovania výkonu verejnej správy. Je potrebné podľa reálnych možností spoločnosti postupne mu uľahčovať styk s úradmi pri riešení jeho životných situácií, a zároveň verejnú správu

spriehľadníť a tak občanom umožniť podieľať sa primeranou formou na jej rozhodovaní a kontrole a zapojiť sa do procesu správy verejných vecí – hlavne na miestnej úrovni. Vhodnou informačnou aktivitou je žiaduce sústavne motivovať obyvateľstvo k účasti na všetkých voľbách ako prvotný predpoklad fungovania demokracie na miestnej i centrálnej úrovni.

Na maximalizáciu efektu je však potrebná aktívna participácia občanov na daniach v spoločnosti a ich zapájanie do riešenia problémov. Vzhľadom na množstvo a komplexnú povahu interakcií medzi štátom (verejnou správou, mocou) a ostatnými aktérmi v priestore nie je možné maximalizáciu efektov dosiahnuť bez ich vzájomnej kooperácie (v sieťach).

Zároveň bude potrebné naďalej vytvárať systémové predpoklady na všestranný rozvoj občianskych aktivít, ktoré môžu významne pomôcť pri riešení špecifických spoločenských, sociálnych a kultúrnych potrieb predovšetkým na lokálnej a regionálnej úrovni.

Modernizácia verejnej správy

V nasledujúcom texte sa sústreďíme na *globálny cieľ stratégie modernizácie verejnej správy*, ktorým by malo byť: „*Skvalitnenie činnosti subjektov verejnej správy a verejných služieb na podporu sociálno-ekonomického rastu Slovenskej republiky a zvýšenie kvalitatívnych parametrov života občanov.*“

Z tohto cieľa vyplýva, že kľúčovými *piliermi stratégie modernizácie verejnej správy by mali byť*:

- ekonomizácia,
- informatizácia,
- personálny rozvoj,
- kvalita.

Ekonomizácia verejnej správy

V oblasti ekonomizácie verejnej správy je nevyhnutné podľa náročnosti a akútnosti problematiky neodkladne vykonať reformy (resp. pokračovať v začatých) ekonomických systémov jednotlivých základných odvetví verejného sektora – najmä zdravotníctva, sociálnej sféry, dopravy atď.

Základ ekonomizácie verejnej správy musí vychádzať z požiadavky komplexnosti a presnosti všetkých ekonomických informácií vo verejnej správe a byť dominantne postavený na skúmaní nákladovosti jednotlivých produktov, resp. činností verejnej správy. V nadväznosti na uplatnenie aktuálneho účtovníctva treba zaviesť nákladové účtovníctvo postupne na všetky úrovne verejnej správy. Štatisticky sledovať a vyhodnocovať početnosť a kvalitu administratívnych výstupov jednotlivých úradov. Výsledky nákladových analýz vrátane využitia *benchmarkingu* treba operatívne využiť v riadení verejnej správy. Nákladová náročnosť jednotlivých štandardizovaných administratívnych, ako aj vecných výstupov orgánov a zariadení verejnej správy by mala byť základom racionalizačných rozhodnutí v procese riadenia na makro- i mikroúrovni. Všetky tieto procesy budú základom modernizácie finančného manažmentu vo verejnom sektore, ktorý umožní zamerať sa viacej na výsledok než na proces.

Na základe takto objektivizovaných údajov v rozpočtovom procese sa stanoví finančná náročnosť jednotlivých druhov správy. Bude to východisko racionalizácie správy majetku štátu. Súbežne treba naďalej venovať zvýšenú pozornosť skvalitneniu systému rozpočtovania

(programové rozpočtovanie), spôsobu alokácie zdrojov na jednotlivé aktivity v rámci verejnej správy a previazanosti rozpočtov so strategickými prioritami vlády.

To bude vyžadovať viacero opatrení:

- Skvalitniť predbežné, ex ante rozhodovanie o verejných výdavkoch na všetkých úrovniach a vo všetkých oblastiach, tak ako je to povinné pri čerpaní eurofondov, dôsledne realizovať vhodnú formu ex ante analýzy efektívnosti, účelnosti a účinnosti a jej výsledky rešpektovať pri rozhodovaní.
- Dôraznejšie postupne odstraňovať stále pretrvávajúce nedostatky a vážne negatívne javy v procesoch verejného obstarávania na všetkých úrovniach správy, pokračovať v elektronizácii procesov, najmä širokým využitím elektronických aukcií pri nákupoch tovarov a štandardizovateľných služieb, aj predmetov obstarávania s nízkou (podprahovou) hodnotou.
- Systémovo riešiť zavedenie kvalitatívnych a kvantitatívnych štandardov verejných služieb s cieľom postupne zabezpečiť všetkým občanom relatívne rovnakú dostupnosť základných verejných služieb.
- Rozvíjať moderné formy spolupráce verejnej správy a súkromného sektora. Uplatňovanie manažérskych prístupov a metód prispeje k postupnému zlepšovaniu kvality a efektívnosti poskytovania verejných služieb a znižovaniu byrokracie.
- Zaviesť systematické monitorovanie základných funkčných a ekonomických parametrov verejnej správy s možnosťou medziročných porovnaní. Objektivizované poznatky uplatniť v procese vrcholového riadenia verejnej správy a ako základ kontroly výkonnosti, ktorej podiel na celkovom rozsahu kontroly by sa mal zásadne zvyšovať.
- Vytvoriť štandardy pre výkon jednotlivých kompetencií, produkciu a nákup statkov (požiadavky na materiálno-technické zabezpečenie, kvalitu, popis postupov a procesov), stanovenie a definovanie ukazovateľov a postupov merania a ich vyhodnocovania.

Informatizácia verejnej správy

V oblasti informatizácie verejnej správy je nutné rešpektovať, že informatizácia je enablerom rozvoja vedomostnej spoločnosti. Je aj jedným z najvýznamnejších stimulov ekonomického rastu a produktivity práce, vytvára nové pracovné miesta a ekonomické aktivity, zvyšuje podiel pridanej hodnoty a koncentruje najvyšší inovačný potenciál.

Strategickým cieľom informatizácie vo verejnej správe je vybudovať *e-government* (ako súčasť *e-governance*), t. j. efektívne fungujúcu elektronickú formu správy verejných vecí. Znamená to komplexnú digitalizáciu integrovaných a optimalizovaných procesov: administratívnych, správnych, rozhodovacích, riadiacich a normotvorby v rámci všetkých odvetví a foriem správy.

Naplnenie uvedeného strategického cieľa v plnom rozsahu presahuje časový horizont roku 2020. Cieľom do roku 2020 je dosiahnuť stav, že informačné systémy podporujúce služby verejnej správy zabezpečia elektronickú správu verejných vecí plne v súlade so strategickým cieľom a budú garantovať, že jedna informácia sa bude od občana požadovať len jeden raz a bude vzájomne dostupná pre všetky zložky verejnej správy. Dosiahnutie tohto cieľa v informačných systémoch, podporujúcich služby vo verejnom záujme a verejné služby, je úlohou aj pre ďalšie obdobie.

Kľúčovými faktormi dosiahnutia vyššej kvalitatívnej úrovne aplikácie informačných a komunikačných technológií vo verejnej správe sú hlavne:

1. Spoločenská podpora informatizácie:
 - a) vstup parlamentu do riadenia procesu informatizácie,
 - b) digitálne nerozdelená spoločnosť a aktívna účasť verejnosti – partnerstvo,
 - c) priama politická zodpovednosť členov vlády za informatizáciu relevantných odvetví.
2. Konceptné a systematické formovanie právneho rámca:
 - a) architektúra právneho rámca,
 - b) transparentný, kompetentný a výkonný inštitucionálny rámec,
 - c) previazanosť formovania právneho rámca informatizácie s formovaním právneho systému verejnej správy, dôraz na integráciu a optimalizáciu procesov a efektívnu e-komunikáciu.
3. Integrovaná, bezpečná a dostatočne výkonná infraštruktúra:
 - a) komplexné chápanie infraštruktúry,
 - b) objektovo orientovaná infraštruktúra, použiteľná na transakčnú úroveň poskytovaných služieb,
 - c) dostatočne výkonná a bezpečná infraštruktúra dostupná všetkým subjektom verejnej správy,
 - d) *user friendly* e-komunikácia s verejnou správou, neobmedzene technicky a ekonomicky dostupná širokej verejnosti.
4. Digitalizácia integrovaných a optimalizovaných procesov výkonu správy:
 - a) úsekovo-procesný prístup k vytváraniu informačných systémov verejnej správy,
 - b) legislatívna podpora efektívnej aplikácie IKT, ktorá predchádza implementácii projektov informačných systémov príslušných úsekov správy,
 - c) adaptabilita, integrita, interoperabilita informačných systémov verejnej správy.
5. Kompetentnosť ľudí:
 - a) kompetentnosť správcov a riešiteľov informačných systémov,
 - b) počítačovo gramotní pracovníci verejnej správy minimálne na úrovni štandardov ECDL, resp. ECD,
 - c) počítačovo gramotná verejnosť.

Aplikácia uvedených faktorov je vecne, časovo aj finančne náročná. Vyžaduje prijatie zásadného politického rozhodnutia vo veci spoločenskej podpory informatizácie, ako aj dôsledné uplatňovanie systémových opatrení, ktoré budú garantovať:

- splynutie formovania právneho rámca informatizácie verejnej správy s formovaním právneho systému verejnej správy tak, že vytvárané predpisy budú tvoriť previazanú sústavu podporujúcu aplikáciu IKT na príslušných úsekoch správy, ako aj integráciu, optimalizáciu a koordináciu procesov výkonu správy;
- transformáciu existujúcej infraštruktúry, ako aj inováciu, projektovanie a implementáciu nových segmentov v súlade s koncepciou integrovanej infraštruktúry;
- inováciu, projektovanie a implementáciu projektov informačných systémov v súlade s objektovo orientovanou koncepciou informatizácie.

V tomto smere očakávame, že realizácia projektov Operačného programu Informatizácia spoločnosti¹⁴ bude znamenať výrazný posun Slovenska v oblasti informatizácie.

¹⁴ <<http://www.informatizacia.sk/opis>>.

Stabilita a kvalita personálneho vybavenia verejnej správy

Profesijná integrita štátnej správy musí byť založená na jej nestrannosti a profesionálnej nezávislosti. Štátna správa nesmie inklinovať k špecifickému posudzovaniu situácií, smerujúcemu k určitému vopred stanovenému výsledku, v dôsledku čoho by potom došlo k nespráv- nemu či neopodstatnenému výkladu všeobecného záujmu, prípadne k narušeniu práv zúčast- nených subjektov.

Vybudovaním integrovanej databázy o personálnej vybavenosti jednotlivých subjek- tov štátnej správy na získanie a uchovanie relevantných informácií o demografickej a vzdelá- nostnej štruktúre a ďalších kvalifikačných parametroch zamestnancov v štátnej a verejnej službe sa vytvoria predpoklady na zavedenie systému personálneho plánovania.

To vyžaduje zaviesť jednotný systém riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe, jasne nastaviť motivačné prvky a zodpovednosť zamestnancov verejnej správy, stabilizovať personálne vybavenie úradov, presadiť modernú vzdelávaciu a náborovú politiku a posilniť manažérske princípy riadenia vo verejnej správe.

Kľúčovým predpokladom fungovania štátu vo všetkých jeho dimenziách je „intelektuálna bezpečnosť“ – chápaná ako systematický proces zabezpečovania všetkých funkcií štátu dostatočným počtom odborníkov, a to vybudovaním uceleného systému vzdelávania a ďalšieho vzdelávania pracovníkov všetkých štruktúr verejnej správy. Pri zvyšovaní kvality vzdelá- vacích procesov má nezastupiteľnú úlohu vedeckovýskumná základňa a plné využitie mož- ností moderných informačných a komunikačných technológií.

Dôsledné presadzovanie preventívnych a represívnych opatrení v boji s korupciou je tiež predpokladom dobrého fungovania štátu. Na minimalizovanie množstva korupčných príležitostí je potrebné nastaviť účinný motivačný (vrátane platov) i sankčný systém.

Kvalita verejnej správy a verejných služieb

Dôležitú úlohu pri skvalitňovaní verejnej správy zohráva úroveň vnútorného riadenia úradov. Základom je dôraz na dodržiavanie zákonnosti pri výkone správy, uplatnenie moder- ných metód riadenia kvality, sledovanie výkonnosti jednotlivých organizačných útvarov, sle- dovanie efektívnosti vynakladaných prostriedkov a sledovanie spokojnosti „zákazníkov“. Na to nadväzuje využitie moderných informačných a komunikačných technológií. Prostredníctvom nich sa odstráni zbytočné a nákladné „papierovanie“, čo uľahčí styk občana s verejnou správou. Umožní to zracionalizovať komunikáciu vnútri úradov i navonok medzi subjektmi verejnej správy navzájom.

Zlepšením vertikálnej a horizontálnej komunikácie orgánov verejnej správy sa vytvo- ria podmienky na lepšie synergické pôsobenie rôznych štruktúr a foriem verejnej správy pri riešení každodenných životných problémov občanov, ako aj rozvojových zámerov v území.

Na to je potrebné zaviesť systémy riadenia kvality v úradoch a zariadeniach verejnej správy. Racionalizovať administratívne postupy s cieľom zaistiť ich väčšiu efektívnosť a transparentnosť, minimalizovať byrokratické prvky vo vnútornej činnosti orgánov verejnej správy (organizačný *reengineering* zahŕňajúci preskúmanie súčasných organizačných štruktúr a agend a *redesigning* kompetencií a funkcií).

Z obsahového hľadiska bude nutné v prvom rade presadzovať princípy deregulácie a znižovania tzv. vyvolaných nákladov verejnej správy, to znamená, že verejná správa bude pri svojom fungovaní brať plný ohľad na to, že každá regulácia znamená pre občanov, podni- katel'ov a ďalšie subjekty verejnosti priame a nepriame, finančné a nefinančné náklady.

Kľúčovým riešením bude komplexnejšie uplatnenie princípu *one stop shops*, ktorého realizácie sa ešte len pomaly rozbieha, predovšetkým na miestnej samosprávnej úrovni a pri registrácii podnikania. Komplexné kontaktné miesta a prepojený informačný systém verejnej správy sú základným východiskom priblíženia správy verejnosti a jej pretvárania na službu občanovi a právnickým osobám v plnom zmysle slova.

Skutočnosť, že občan už nie je len pasívnym prijímateľom determinovaného rozsahu a kvality verejných služieb, ale aktívnym prvkom, bude vyžadovať zásadné prehodnotenie filozofie fungovania verejnej správy, ktorá sa musí stať partnerom, nielen dominantným poskytovateľom.

Koordinácia inštitucionálneho zabezpečenia stratégie v oblasti modernizácie verejnej správy

Záverom zdôrazňujeme, že úspešné zvládnutie širokého procesu „modernizácie verejnej správy“ vo viacročnom horizonte vyžaduje neodkladne vytvoriť aj inštitucionálnu platformu (primeraný ústredný organ štátnej správy) na riadenie, koordináciu, metodické usmerňovanie a dohľad nad realizovaním prierezových atribútov (informatika, personalistika, vzdelávanie, ekonomizácia atď.) činností verejnej správy na centrálnej úrovni.

Na koncepčné riešenie týchto úloh treba vytvoriť aj náležité vedeckovýskumné zázemie, najmä systémovou spoluprácou s vedeckou a akademickou obcou. Z organizačného hľadiska sa napríklad ako jedna z možností ponúka reštrukturalizovať a dobudovať existujúci Inštitút pre verejnú správu MV SR v horizonte 2 až 3 rokov na vedeckovýskumné, vzdelávacie, dokumentačné a metodické centrum verejnej správy v SR.

LITERATÚRA

- BEHRENS, F. – HEINZE, R. G. – HILBERT, J. – STÖBE-BLOSSEY, S. (eds) (2005): *Ausblicke auf den aktiwierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma. ISBN 3-89404-773-9.
- BOUCKAERT, G. (2006): *Renewing Public Sector Performance Measurement*. In: JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (Hg.): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma. ISBN 3-89404-776-3.
- BUNČÁK, J. – DŽAMBAZOVIČ, R. – HRABOVSKÝ, M. – SOPÓCI, J. (2008): *Názory občanov na budúcnosť Slovenska*. Bratislava: EÚ SAV. ISBN 978-80-71144-172-4.
- COSTA-GOMES, M. – WEIZSÄCKER, G. (2008): *Stated Beliefs and Play in Normal-Form Games*. *Review of Economic Studies*. Blackwell Publishing.
- DEEPAK, N. (2002): *Governing Globalization: Issues and Institutions*. Oxford University Press.
- FUKUYAMA, F. (2004): *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing.
- HENDERSONOVÁ, H. (2001): *Za horizontem globalizace. Utváření udržitelné globální ekonomiky*. Praha: DharmaGaia.
- HENDRYCH, D. (2007): *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, a. s. ISBN 978-80-7357-248-8.

ICGGPS (The Independent Commission on Good Governance in Public Services) (2004): The Good Governance Standards for Public Services. London: Hackney Press, Ltd. ISBN 1-898531-86-2. Dostupné na:

<http://www.cipfa.org.uk/pt/download/governance_standard.pdf>.

International Country Risk Guide, 2009. Dostupné na:

<www.countryrisk.com/reviews/archives/00029.html>.

JANN, W. (2006): Verwandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland. In: JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma, s. 35 – 48. ISBN 3-89404-776-3.

JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (Hg.) (2006): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma. ISBN 3-89404-776-3.

KELLER, J. (2009): Nejistota a důvěra aneb K čemu je modernitě dobrá tradice. Praha: SLON. ISBN 978-80-7419-002-5.

KICKERT, W. J. M. – KLIJN, E.-H. – KOPPENJAHN, J. F. M. (1997): Managing Networks in the Public Sector. Findings and Reflexions. In: KICKERT, W. J. M. – KLIJN E.-H. – KOPPENJAHN, J. F. M. (eds): Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector. London – New Delhi: Thousand Oaks.

KISLINGEROVÁ, E. a kol. (2008): Inovace nástrojů ekonomiky a managementu organizací. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-882-8.

KLNEK, T. – NULLMEIER, F. (2003): Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.

KLVAČOVÁ, E. (2008): Fenomén dobývání renty a jeho vliv na české veřejné finance. Praha : Professional Publishing.

KOOIMAN, J. (2003): Governing as Governance. London – New Delhi: Thousand Oaks.

KOWOL, U. (1998): Innovationsnetzwerke. Technikenentwicklung zwischen Nutzungsvision und Verwendungspraxis. Wiesbaden.

KREJČÍ, O. (1997): Mezinárodní politika. Praha: Victoria Publishing.

KUVÍKOVÁ, H. a kol. (2004): Vybrané problémy finančnej kontroly a všeobecné východiská pre tvorbu manuálov finančnej kontroly regionálnych samospráv. Banská Bystrica: EF UMB.

MEDVEĎ, J. a kol. (2009): Daňová teória a daňový systém. Bratislava: Sprint.

MERIČKOVÁ, B. (2006): Vybrané problémy partnerstva verejného a súkromného sektora. Banská Bystrica: EF UMB.

MINOGUE, M. – POLIDANO, C. – HULME, D. (1998): Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance. Cheltenham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. ISBN 1-85898-913-2.

NEMEC, J. – WRIGHT, G. (1997): Verejné financie. Bratislava: NISPAcee.

OCHRANA, F. (1988): Věda a vojenská síla socialistického státu. Praha: Naše vojsko.

OCHRANA, F. (2001): Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha: Management Press.

OCHRANA, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha: Ekopress.

PAVEL, J. (2006): Metódy zabezpečovania vybraného okruhu služieb obcami na Slovensku a vzťah k nákladovej efektívnosti. Bratislava: Transparency International Slovakia.

PAVEL, J. (2007): Ekonomické aspekty veřejných zakázek. Brno: ESF MU.

POTŮČEK, M. (2006): Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky. In: NĚMEC, J. – ŠŮSTKOVÁ, M. (eds): [III. Kongres českých politologů, v Olomouci 8. – 10. 9. 2006.] Praha – Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, s. 516 – 533. ISBN 978-80-902176-0-7.

POTŮČEK, M. a kol. (2005): Veřejná politika. Praha: SLON. ISBN 80-86429-50-4.

POTŮČEK, M. – MUSIL, J. – MAŠKOVÁ, M. (2008): Strategické volby pro českou společnost. Teoretická východiska. Praha: SLON. ISBN 978-80-86429-86-1.

REICH, R. (2002): The Future of Success. New York: Vintage.

SCHLECHTER, A. (2009): Verwaltung zwischen Reformdruck und Entwicklung. Analysen und Vorschläge anhand eines systemtheoretischen Modells. Berlin: Edition Sigma. ISBN 978-3-8360-1101-3.

STIGLITZ, J. E. (2003): The Roaring Nineties. W.W. Norton & Company.

STRABHEIM, H. – OPPEN, M. (2006): Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung. Berlin: Edition Sigma. ISBN 0948-2555.

Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. [Sigma Paper, No. 44.] 2009.

The Global Competitiveness Report. Dostupné na:

<<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>>.

Two Decades After the Wall's Fall. The Pew Global Attitudes Project. 2009. Dostupné na <www.pewglobal.com>.

VYMĚTAL, P. (2006): Proměny teoretických koncepcí governance. In: NĚMEC, J. – ŠŮSTKOVÁ, M. (eds): [III. Kongres českých politologů, v Olomouci 8. – 10. 9. 2006.] Praha – Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, s. 534 – 547. ISBN 978-80-902176-0-7.

EC (2001): White Paper on European Governance. Brusel: European Commission.

WOHLFAHRT, N. – ZÜHLKE, W. (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung – Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt. Hamburg: VSA Verlag. ISBN 3-89965-135-9.

Webové stránky:

<<http://www.rokovania.sk/app1/material.nsf/0/BEB7D15266C4758EC1256FA50031AD36?OpenDocument>>.

<<http://www.informatizacia.sk/strategieke-dokumenty-is>>.

<<http://www.webnoviny.sk/hi-tech/clanok/48994/Schopnost-SR-konkurovat-v--IT-odvetvi-klesla.html>>.

<<http://www.informatizacia.sk/opis>>.

<www.pewglobal.org>.

<<http://www.informatizacia.sk/pre-projekty-prioritnej-osi-1>>.

<www.pewglobal.org>. Two Decades After the Wall's Fall. The Pew Global Attitudes Project.

3. TENDENCIE VO VÝVOJI POLITICKÉHO A PRÁVNEHO SYSTÉMU

Spracovanie Stratégie rozvoja Slovenska do roku 2015 pre oblasť politiky a právneho systému vyžaduje zohľadniť tak objektívne možnosti a zákonitosti vývoja, ale aj subjektívne predpoklady, ktoré budú k dispozícii nielen z hľadiska postojov verejnosti, ako aj z úrovne politickej elity. Špecifickým problémom sa ukázala skutočnosť, že mnohé determinanty vývoja Slovenska v danej oblasti sú určované vonkajším prostredím, pričom možnosti Slovenska pri ovplyvňovaní vlastného medzinárodného politického a sociálneho milieua sú obmedzené.

Ako jediné riešenie pri vymedzovaní stratégie sa v tejto situácii ukázalo *zistiť/predpovedať budúci vývoj prostredníctvom alternatívnych scenárov*. Vypracované scenáre zachytávajú oblasť zahraničnej i vnútornej politiky Slovenska.

Ako východiskovú hodnotovú prioritu pri stanovovaní cieľov Stratégie v danej oblasti sme zvolili *dodržiavanie medzinárodného práva a rozvoj demokracie*. Tieto hodnoty sú vnímané ako *politické predpoklady zvyšovania kvality života obyvateľov Slovenska*. Z tohto hľadiska sa posudzovali jednotlivé scenáre a stanovili závery a odporúčania, ktoré by mohli smerovať k dosiahnutiu požadovaných cieľov.

Porážka Sovietskeho zväzu a štátov tzv. socialistického spoločenstva v studenej vojne zdvihla vlnu ultraliberálnej kritiky úloh štátu, a to tak v ekonomike, ako aj v riadení sociálnych procesov. Koniec prvej dekády 21. storočia ale presvedčivo ukázal, že štát má nezastupiteľnú úlohu v modernej civilizácii a že bez jeho zásahov živelný vývoj vedie k ekonomickej kríze, k nežiaducej sociálnej diferenciacii, k nezamestnanosti a k úpadku kultúry. Problémom však nie je samotný štát, ale hypertrofia či, naopak, nekritické obmedzovanie jeho funkcií. Štát, ktorého politika nie je cieľavedome orientovaná sociálne a ekologicky, predstavuje obrovské plytvanie ľudskými i materiálnymi zdrojmi.

Trvalo udržateľný rozvoj a zvyšovanie kvality ľudského života sú neoddeliteľne spojené s racionálnou politikou štátu. Táto politika musí rešpektovať ľudské práva, ale aj obmedzené zdroje ekonomického a sociálneho rozvoja. V demokratickej spoločnosti platí, že legitímne sú také politiky štátu, ktoré si vyberie – prostredníctvom svojich reprezentantov – väčšina obyvateľov daného štátu. Treba však rešpektovať, že to nie je vždy racionálna politika. Na druhej strane, najlepšie možné korekcie chýb z hľadiska obsahu i času prinášajú práve spomenuté demokratické procedúry. Začiatok 21. storočia jasne ukázal, že apriórne tézy o škodlivosti štátnych zásahov do ekonomiky a sociálnej sféry sú iba ideologickými predsudkami, ktoré nemajú s realitou nič spoločné.

3.1. Politický systém Slovenskej republiky

3.1.1. Zahraničná politika Slovenskej republiky a meniace sa medzinárodné prostredie

Východisková pozícia Slovenska je veľmi výhodná. Slovensko nemusí osamotene čeliť politickým hrozbám a niektorým nešvárom plynúcim z globalizácie. Členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii a NATO významným spôsobom zmenilo a determinuje jej medzinárodné postavenie. Slovenská republika tak získala záruky bezpečnosti a možnosti rozvoja v rámci západnej civilizácie v podmienkach globalizujúceho sa sveta. Zásadným spôsobom sa zmenili možnosti vplyvu na vývin medzinárodných vzťahov v súlade so štátnymi záujmami

SR. Vstupom do Európskej únie a NATO sa Slovenská republika stala globálnym subaktérom medzinárodných vzťahov a nesie aj adekvátnu spoluzodpovednosť za medzinárodnú stabilitu a rozvoj. Preto i stratégia do roku 2015 ako základný predpoklad udržateľného rozvoja Slovenska a zvyšovania kvality života občanov pokladá zachovanie členstva v týchto organizáciách a ich zdokonaľovanie. To si okrem iného vyžaduje, aby SR zostala politicky stabilnou, demokratickou, vnútorne homogénnou krajinou, ktorá po prekonaní globálnej hospodárskej krízy bude ekonomicky prosperujúcim subjektom. Inými slovami, že SR bude z hľadiska svojej vnútornej – a teda aj zahraničnej politiky – čitateľným, spoľahlivým a dôveryhodným spoločníkom, ktorý bude prispievať k medzinárodnej zodpovednosti (Bilčík a kol., 2007).

Zabezpečiť žiaduci trend vývoja medzinárodného prostredia v nasledujúcich desaťročiach však Slovensko samo nedokáže. Taktiež väčšina negatívnych vývojových tendencií a rizikových ohnísk, či už v regióne alebo aj vo svete, zostáva mimo efektívneho dosahu zahraničnej politiky SR. O smerovaní svetového vývoja rozhodnú geopolitickí hráči, so svojimi interpretáciami takých globálnych tendencií a problémov, ako sú úvahy o energetickej nedostatočnosti, klimatických zmenách či dôsledky civilizačných rozdielov.

Slovensko dnes nie je zvonku nikým bezprostredne ohrozované. Na druhej strane, nikdy nemožno zabúdať, že i najbližší spojenc SR – štát s rovnakým demokratickým usporiadaním, kompatibilnými ekonomickými záujmami, člen rovnakých aliančných zoskupení – sa môže dopustiť chýb v rozhodovaní, ktoré môžu medzinárodné postavenie SR skomplikovať. Navyše, mocní spojenci Slovenska nie vždy pri svojom rozhodovaní dostatočne zohľadňujú slovenské štátne záujmy.

Varianty vývoja

Obhajoba a napĺňanie štátnych záujmov Slovenska sa bude uskutočňovať v medzinárodnom prostredí, ktoré pre strednodobý horizont charakterizovali štyri variantné scenáre uvedené v prvej kapitole. V rámci nich sú pre slovenskú zahraničnú politiku možné tri základné vývojové varianty, ktorých zásadný rozdiel je daný odlišnou možnosťou reakcie na postupujúcu globalizáciu a rozdielnou schopnosťou absorbovať a regulovať konfliktný potenciál:

- *Pesimistický* variant vývoja, ktorého základnou premisou je poznanie, že politické, ekonomické a spoločenské svetové procesy budú problematické a nepriaznivé pre trvalo udržateľný rozvoj Slovenska. Základom takejto paradigmy vývoja sa môže stať ďalšie prehĺbovanie globálnej hospodárskej a finančnej krízy. Situácia sa môže nekontrolovane zhoršiť, a zároveň môže dôjsť k narušeniu zdanlivo pevne zafixovaných globalizačných trendov s následným nezvládnutím regionálnych politických konfliktov. Situáciu môže skomplikovať vyostrenie sporov okolo surovinových zdrojov, najmä ťažby a tranzitu ropy a plynu. Klimatické zmeny, pokiaľ sa ukáže ich vysoko deštruktívny potenciál vo vzťahu k súčasnej civilizácii, môžu tiež prispieť k naplneniu tohto variantu. Bude pokračovať snaha o rozvíjanie účelovej aliancie NATO – EÚ s protiruským kontextom,¹ čo sa o. i. prejaví v dvojacom systéme kritérií v oblasti ľudských práv v Európe. To vyvolá jednak odstredivé tendencie vnútri zmienených organizácií, jednak posilňovanie protieurópskych nálad a inštitúcií. V takejto situácii nastane narušenie európskych a euroatlantických

¹ Aj keď je vzťah NATO – EÚ zaťažený inými témami, v oboch organizáciách je prítomný silný vnútorný antagonizmus vychádzajúci práve zo vzťahu niektorých členských štátov voči Rusku. Energetický komponent vzťahov však zatiaľ (EÚ, ale aj NATO) limituje reálne vytváranie takejto aliancie.

integračných procesov, zníženie úrovne záujmu o sociálnu tému, rozvojovú pomoc, nezvládnutie otázok nepripravenými elitami a nárast z toho plynúcej politickej neistoty. Následné ekonomické diskrepancie otvoria stavidlá nerovnosti, chudobe a zvýšeniu migračných tlakov.

- *Optimistický* variant vývoja predpokladá, že globálna hospodárska kríza bude prekonaná bez trvalejších následkov a zvýši sa úcta k medzinárodnému právu. Bude pokračovať prehĺbovanie integrácie v Európe, ktorá zahŕnie i vytváranie univerzálnej, jednoduchej bezpečnostnej architektúry a zvyšovanie stability a rastúcej prosperity. To vytvorí podmienky na lepšiu kooperáciu mocností pri presadzovaní pozitívnych hodnôt globalizácie. Slovensko bude pozývané k všetkým rozhodnutiam, ktoré sa ho týkajú, a bude mať možnosť ovplyvňovať sociálno-demografickú, sociálno-ekonomickú, sociálno-politickú situáciu v regióne.
- *Kombinovaný* variant vývoja predpokladá optimalizáciu možností vyváženého vplyvu svetovej politiky na vnútropolitické zmeny. Postupujúca globalizácia vyžaduje unifikovanejší prístup najmä štátov Európy. Bude pokračovať tendencia vnútrospoločenskej distribúcie chudoby na etnickom základe, čím sa zvýrazní a skomplikuje otázka Rómov, a vôbec otázka migrácie, ktorá bude postupne európskym bezpečnostným rizikom. Keďže v súčasnosti je málo pravdepodobné, že v strednodobom horizonte vznikne nejaká verzia svetovej vlády, ktorá by bola schopná riešiť problémy ľudstva, možno predpokladať, že bude narastať migračný tlak, ktorý dnes už nemožno podceňovať. A to aj preto, lebo v problémových a rizikových štátoch dochádza k ich sociálnemu krachu, disharmónii možnosti rovnosti prístupu k vzdelaniu a rozvoja ľudského potenciálu štátu.²

Medzinárodné postavenie a možnosti realizácie zahraničnej politiky každého štátu súvisia okrem vonkajšieho prostredia aj s vnútroštátnymi programami politických elít, ktoré spravidla venujú zahraničnopolitickým témam len okrajovú pozornosť. V Slovenskej republike sa na tvorbe a realizácii zahraničnej politiky podieľa spoločne niekoľko aktérov, kľúčovú úlohu však majú ústavné orgány. Špecifickú úlohu s narastajúcim významom budú zohrávať samosprávne orgány a v rámci rozvoja reprezentatívno-participatívnej účasti občanov aj mimovládne organizácie, ako aj novoformujúca sa a hodnotovo vymedzená intelektuálna komunita. Preto je nevyhnutné, aby sa s filozofiou zahraničnej politiky Slovenskej republiky vnútorne stotožnila väčšinová časť slovenskej spoločnosti, aby vznikol, posilňoval sa a kultivoval medzistranícky konsenzus o hlavných prioritách, cieľoch a prostriedkoch zahraničnej politiky a aby samozrejmy, legitímny a prínosný spor ideí či politicko-praktických prístupov neohrozil záujmy štátu. Štát preto musí naďalej optimalizovať mechanizmus spolupráce vládneho a mimovládneho sektora na efektívnejšie dosiahnutie oprávnených a nespochybniteľných národných a štátnych záujmov v rámci medzinárodných vzťahov.

Bez ohľadu na zmienené scenáre globálneho vývoja a možné varianty podmienok na realizáciu zahraničnej politiky, základným hodnotovým rámcom zahraničnej politiky SR ostávajú kategórie, ako úcta k medzinárodnému právu, pomoc pri rozširovaní priestoru demokracie, slobody, stability a prosperity a taktiež pomoc pri presadzovaní základných ľudských

² Podľa údajov Svetovej banky klesol počet ľudí s najnižšími príjmami – čo je menej ako 1,25 dolára na deň – z 1 818,5 miliónov v roku 1990 na 1 373,5 miliónov v roku 2005 s výhľadom na ďalší pokles do roku 2015 na 947,2 miliónov. Stalo sa tak prevažne vďaka ekonomickému rastu v Číne, kde podľa Svetovej banky „extrémna chudoba klesla z viac než 60 % v roku 1990 na menej ako 16 % v roku 2005“. Naopak, v tom istom období vzrástol počet ľudí s najnižšími príjmami v subsaharskej Afrike z 297,5 na 388,4 miliónov, ale i v regióne označenom *Európa a Stredná Ázia*, a to z 9,1 na 317,3 miliónov ľudí. Pozri World Bank (2009), s. 47 a 49.

práv a solidarity medzi národmi. K napĺňaniu týchto hodnôt nás zaväzujú humanistické európske a národné tradície i pochopenie, že iba takéto hodnoty umožňujú trvalý rozvoj malých národov a štátov. Do roku 2015 ostávajú nezmenené základné ciele a záujmy slovenskej zahraničnej politiky – zachovanie územnej celistvosti a bezpečnosti občanov Slovenskej republiky, vytváranie vhodných podmienok na rozvoj trvalo udržateľného a sociálne prijateľného ekonomického, spoločenského, ekologického a spoločensko-kultúrneho rozvoja Slovenskej republiky. Menia sa však podmienky naplnenia týchto cieľov, čo bude vyžadovať neustálu novelizáciu postupov a vybraných nástrojov.

Jednou zo všeobecných zmien, na ktorých význam upozornila i súčasná globálna hospodárska kríza, je rast hodnoty ekonomickej bezpečnosti spoločnosti a štátu. To si vyžiada výraznejšiu ekonomizáciu zahraničnej politiky Slovenskej republiky, ktorá okrem zaistenia ekonomickej bezpečnosti štátu musí smerovať aj k optimalizácii výkonu zahraničnej služby. Na zlepšenie činnosti v tomto smere je potrebné posilniť synergiu diplomatickej zložky s ekonomickou a v čo najkratšom čase sformovať personálne, technicky a záujmovovo využiteľnú jednotnú zahraničnú službu tak, aby bol jasne definovaný ekonomický rozmer diplomacie. Okrem výraznej orientácie na ekonomické aspekty (Balaam a Veseth, 2007; Cohn, 2004; Sobel, 2005) sa diplomacia je však nutné sa zameriavať aj na monitorovanie politických súvislostí ekonomického vývoje.³

Európska únia a NATO

Pre medzinárodné postavenie malých štátov platí univerzálny zákon: čím silnejšie sú medzinárodné inštitúcie, ktorých sú členmi, a pravidlá, ktoré limitujú prvky anarchie v medzinárodných vzťahoch, tým lepšie a silnejšie je postavenie malých štátov. Nehľadiac na scenáre možného vývoja, úroveň medzinárodného postavenia Slovenskej republiky bude v strednodobom horizonte naďalej závisieť od úrovne funkčnosti a akcieschopnosti Európskej únie a NATO. Inými slovami, v období do roku 2015 sú najväčšie predvídateľné riziká spojené s oslabením aktuálnych výhod – teda so stratou postavenia, dynamiky či funkcie – Európskej únie a NATO.

V časovom horizonte do roku 2015 ostane Európska únia primárnou oblasťou životného záujmu Slovenskej republiky s najbezprostrednejším vplyvom na jej medzinárodné postavenie a kvalitu života jej občanov. Prispievať k úspešnosti a funkčnosti NATO a Európskej únie je záujmom SR, pretože od kvality medzinárodného postavenia oboch týchto organizácií závisí aj úroveň jej budúceho medzinárodného postavenia. Slovenská republika potrebuje silné inštitúcie a silné pravidlá, ktoré budú spoluurčovať „európsku agendu“ prispievajúce k tomu, aby Európska únia i NATO⁴ efektívne napĺňali potreby členských štátov. V rámci tejto agendy musia byť pevne stanovené priority, ktoré budú zvolené na základe identifikácie hlavných trendov a faktorov ovplyvňujúcich vývoj v strednodobom horizonte. Medzi hlavné výzvy patria:

³ Ekonomická kríza bude akcelerovať aj kritickú masu politických súvislostí. Bližšie Pantin a Lapkin (2006).

⁴ Diskusia, aké má byť NATO, bude pravdepodobne aj v najbližšom období ostrá a inšpiratívna, tak ako to potvrdzuje jedna z posledných štúdií v rámci projektu *The Washington NATO Project*, ktorý spolu s partnermi realizuje Atlantic Council of the United States. Autori sa po nástupe novej US administratívy snažia odpovedať na hlavnú otázku, aké má byť NATO po 60-tich rokoch svojej existencie a faktickom skončení studenej vojny. Ako sa má správať v novom svete, kde vznikajú nové partnerstvá – pozri Hamilton a kol. (2009).

- globálne zmeny v ekonomike,
- rekonfigurácia svetového politického systému,
- širokospektrálna bezpečnosť,
- migrácia a nepriaznivá demografia,
- prístup k energetickým zdrojom a klimatické zmeny,
- zmenšujúce sa zdroje dostupnej pitnej vody,
- nárast významu vedy, výskumu a vzdelania.

Európska únia

Základnou výhodou Európskej únie je historicky nový spôsob riešenia problémov medzi štátmi. To v konkrétnej rovine znamená, že diplomacia medzi európskymi štátmi je nahrádzaná inými, v niektorých prípadoch demokratickými technikami a procedúrami. Je v záujme SR prehlbovať tento trend a prenášať ho i do ďalších oblastí. Na druhej strane však platí, že tento posun je spojený s obmedzovaním suverenity – a preto je nutné nesmierne zodpovedne zvažovať každý ďalší integračný krok Únie a aktivity SR v nej.

Prioritnou oblasťou záujmu Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii je po prijatí Lisabonskej zmluvy posilňovanie presadzovania záujmov SR v Únii a vplyv na tvorbu spoločných politík Únie. Je vhodné naďalej podporovať únosné rozširovanie Európskej únie, avšak iba na základe striktného plnenia predvstupových kritérií, a prispievať k posilňovaniu efektívneho fungovania inštitúcií Únie.

Každé rozšírenie Európskej únie prináša ekonomické, sociálne, kultúrne a politické komplikácie. Navyše, k rozširovaniu dochádza v podmienkach, keď nie sú vyjasnené varianty prehlbovania integrácie EÚ, čo ju môže vážne ohroziť. V tejto situácii je jednou z rozhodujúcich výziev zahraničnej politiky Slovenskej republiky posilňovanie postavenia SR v rozhodovacích procesoch v rámci Európskej únie. Prijatie Lisabonskej zmluvy vytvorilo priestor pre pokrok v tejto oblasti. Žiaduci a udržateľný výsledok sa však dosiahne iba prostredníctvom určenia jasných priorít v rámci európskej agendy a cieľenej spolupráce s názorovo blízkymi partnermi – samostatne pre každú otvorenú otázku.

Vytvorenie funkčnej európskej agendy nie je možné bez budovania celospoločenského konsenzu pri prijímaní významných rozhodnutí. Bude nutné rozvíjať povedomie štátnej správy Slovenskej republiky a podnikateľskej sféry o úlohách a možnostiach pozitívneho lobingu v rámci inštitúcií Európskej únie. Lobing je najlacnejšou súčasťou nášho boja s krízou. Nová šanca sa nám núka s novými pravidlami EÚ, ktoré umožňujú čerpať vyčlenené prostriedky do roku 2013 o niečo rýchlejšie než doteraz. V rámci tohto komplexu by mala Slovenská republika pokračovať v presadzovaní inštitucionálnej reformy Európskej únie tak, aby boli zohľadnené sociálne aspekty procesu, a zároveň pokračovať v tendencii posilnenia personálneho zastúpenia Slovenskej republiky v inštitúciách Európskej únie a budovania siete *focal points* na zabezpečenie obojsmerného prenosu informácií a prepojenie na pozitívny lobing.

Vzhlľadom na štátne záujmy Slovenskej republiky je potrebné naďalej podporovať aktivity Európskej únie, ktoré prispievajú k ďalšiemu približovaniu partnerských krajín, ktoré Slovenská republika považuje za hodnotový, ľudský, politický a ekonomický prínos pre Úniu. Na pôde Európskej únie sa v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky bude SR primárne sústreďovať na ďalšie presadzovanie agendy, ktorá tvorí súčasť priorít aj zahraničnej politiky SR.

Jednou z najdôležitejších spoločných politík Európskej únie z hľadiska záujmov Slovenska je oblasť ľudských práv. Slovenská republika pokladá dodržiavanie ľudských práv za nosnú hodnotovú orientáciu svojej vnútornej i zahraničnej politiky a svoj právny poriadok i praktickú činnosť bude spájať s humanistickými medzinárodnými štandardmi ľudských práv. To platí i o politike v oblasti národnostných menšín, v ktorej SR trvá a bude dôsledne trvať na zachovaní individuálneho charakteru práv osôb patriacich k národnostným menšinám a bude aktívne vystupovať proti návrhom na presadenie princípu kolektívnych práv na medzinárodnej úrovni, ktoré by mohli vyústiť do rozbíjania európskych štátov.

Severoatlantická aliancia

V súčasnosti prebiehajúca transformácia NATO vo svojej verejnej časti zodpovedá záujmom SR – kolektívna bezpečnosť a orientácia na operačnú špecializáciu prinášajú istotu i ekonomicky splniteľné ciele. Tieto kroky súčasne majú súhlas verejnosti. Aby to tak zostalo i naďalej, SR sa musí aktívne podieľať na príprave novej stratégie Aliancie.

Pri formovaní stratégie v strednodobom horizonte sa ako významné faktory ukazujú skutočnosti, že globálne výzvy zvyšujú riziko lokálnych konfliktov, a to najmä v kritických zónach sveta; že svet je strategicky navzájom závislý v otázkach energetickej bezpečnosti a iných zdrojov, aj v zmierňovaní dôsledkov klimatických zmien; že sa znížila možnosť unilaterálnej politiky superveľmocí, a pravdepodobne vstupujeme do etapy formovania multipolárneho sveta. Predstavy o NATO-centricom chápaní globálnej bezpečnosti vyvolávajú spory tak vnútri Slovenska, ako aj v rámci Aliancie, a samozrejme aj v medzinárodnom spoločenstve. Zároveň však treba neustále zdôrazňovať, že súčasné bezpečnostné usporiadanie Európy nedokázalo zabrániť ani vojne na Balkáne v 90. rokoch minulého storočia, ani odtrhnutiu Kosova od Srbska, ani rusko-gruzínskej vojne v roku 2008. Je teda naliehavé viesť diskusie o vytvorení efektívnejšej európskej bezpečnostnej architektúry.

Nie je isté, či súhlas slovenskej verejnosti získajú zámery organizovať misie NATO mimo Európy, alebo zvyšovanie záväzkov napríklad v Afganistane. Navyše, zámer rozširovať NATO do východného a južného pásu postsovietskeho priestoru a do Tichého oceánu bude určite sprevádzaný výraznejšou politickou konfrontáciou. To nie je pre Slovenskú republiku vyhovujúci predpoklad, preto musí v rámci NATO pokračovať v politike otvorených dverí Aliancie a zodpovedne zvažovať vysielanie našich vojakov do misií NATO. Je v rozpore so slovenskými záujmami rozširovať NATO o štáty, ktoré sú v dlhodobom konflikte s inými štátmi.

Regionálny rozmer zahraničnej politiky

Základnou líniou zahraničnej politiky Slovenskej republiky v rámci jej regionálnej dimenzie bude politika dobrých susedských vzťahov v širšom chápaní nielen voči geograficky susedským krajinám, ale aj kultúrne a historicky blízkym štátom, s ktorými nás spájajú aj spoločné záujmy. To bude realizovať aj v kombinácii s pôvodnou koncepciou Európskej susedskej politiky a Východného partnerstva, čo predstavuje časť európskej dimenzie zahraničnej politiky Slovenskej republiky. Budeme sa podieľať – v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Európskej únie – na takej jej štruktúre, ktorá bude zvyšovať budovanie komplementárnych kapacít so Severoatlantickou alianciou tak, aby transatlantická dimenzia

zahraničnej politiky Slovenskej republiky bola súčasťou iniciatív, ktoré sú zamerané proti súčasným a budúcim globálnym hrozbám.

Silná Európska únia prispeje aj k riešeniu predvídateľných problémov stredoeurópskeho regiónu, spojených napríklad s úbytkom obyvateľstva a následnou migráciou pracovných síl. Tento faktor môže vyvolať etnické napätie, pokiaľ politická elita zanedbá úsilie o zbližovanie kultúrnych vzorov správania jednotlivých etnických skupín. Špecifickým problémom sa môže stať výraznejšie prenikanie moslimského radikalizmu do strednej Európy napríklad po oddelení Kosova od Srbska. Nemožno vylúčiť, že v dôsledku toho by sa mohli aktivizovať aj sily a hlasy volajúce nielen po revízii Trianonskej zmluvy, ale dokonca, nehľadiac na potrebu stability medzinárodného práva a proti medzinárodnému právu, po jej zrušení. To isté sa týka i tzv. Benešových dekrétov.

Celkovú politickú klímu v stredoeurópskom regióne a vnímanie Slovenska v zahraničí môžu významne ovplyvniť nedoriešené politické spory v bezprostrednom susedstve Slovenska: na Ukrajine, kde rastie sociálne napätie a bude pretrvávajúť dlhodobá politicko-sociálna nejasnosť, čo môže vyústiť do rozdelenia štátu; v Maďarsku, kde môže nárast sociálneho napätia vyústiť do politickej nestability či radikalizácie zahraničnej politiky; a na Balkáne (BaH, Srbsko/Kosovo – Albánsko – FYROM a pod.), kde sa SR dlhodobo a efektívne angažuje. Ako člen Európskej únie a NATO by SR mohla byť ohrozená aj dôsledkami konfliktov na Blízkom a Strednom východe (intenzita by mohla závisieť aj od európskej integrácie Turecka), v Afrike (vplyv na Stredomorie a imigráciu), na južnom Kaukaze a v Strednej Ázii (vplyv na energetickú bezpečnosť).

Zbližovanie postupov Európskej únie v ekonomickej a politickej oblasti aj s inými štátmi a regiónmi je v záujme SR. Pri formovaní a skvalitňovaní vzťahu Európska únia – Rusko je strategickým záujmom aj SR, aby sa sformulovala spoločná úniová a ruská vízia Európy. V prípade želateľného vývoja by oba priestory mali byť kompatibilné, čo prospeje Európe a aj Eurázii. Z tohto pohľadu je pre SR dôležité, aby Brusel naďalej posilňoval kooperatívne a nekonfrontačné vzťahy s Ruskou federáciou.

Rizikové témy

V strednodobom horizonte sa slovenská zahraničná politika bude stretávať s niekoľkými trvalými témami, z nich niektoré budú v sebe skrývať riziká pre obhajobu štátnych záujmov týkajúcich sa trvale udržateľného rozvoja a skvalitňovania života našich občanov.

Energetická bezpečnosť

Na zabezpečenie záujmov Slovenska je potrebné neustále modernizovať a spružniť celkovú stratégiu energetickej bezpečnosti Slovenska, zvýrazniť akcent na jadrovú energetiku i podiel energií z obnoviteľných zdrojov a brať do úvahy, že cena energií sa bude meniť. Technologický progres krajiny bude závislý aj od rozšírenia energeticke nenáročných a ekologicky šetrných technológií. Slovensko sa tiež musí aktívne podieľať na medzinárodných energetických projektoch.

Na programe dňa ostáva zaistenie našich ekonomických záujmov vo vzťahu k Ruskej federácii, Ukrajine a iným zo slovenského pohľadu energeticke významným štátom. Úsilie o pragmatické, vyvážené, vzájomne výhodné, dobré a transparentné vzťahy musia byť nielen zachované, ale musia sa vytvoriť podmienky na zachovanie maximálnej dynamiky. Efektívna

spolupráca Slovenskej republiky, Ruska a Ukrajiny v energetickej oblasti bude aj naďalej dôležitou súčasťou energetického dialógu s binárnym cieľom: podieľať sa na dialógu vnútri Európskej únie i na formovaní energetickej politiky Únie.

Zvýšenie podielu obnoviteľných zdrojov a energeticky nenáročných technológií v Európskej únii môže viesť k zníženiu tranzitného významu Slovenska.⁵ Na druhej strane ale platí, že pokiaľ sa presadí chápanie fyzikálnych bariér ako geopolitické jablko sváru, môže sa výhodné zemepisné postavenie Slovenska v strede Európy zmeniť na nevýhodu – tranzitné trasy fosílnych palív sa môžu zmeniť na „frontové línie“ a môže sa posilniť aj úsilie obchádzať Slovensko pri transporte surovín. Ak sa nepodarí sformulovať a naplňať jednotnú európsku energetickú politiku, napríklad na základe inovovanej Energetickej charty, Slovensko bude musieť obhajovať svoje záujmy samostatne nielen u dodávateľov a tranzitných štátov, ale aj v Bruseli.

Imigrácia

Úbytok pôvodného obyvateľstva v Európe i na Slovensku si vyžaduje priebežne sledovať populačné tendencie vo svete i doma, a súčasne potreby pracovného trhu, vývoj dôchodkového systému a celkovo sociálneho systému krajiny. Aj keď sa vzhľadom na súčasnú globálnu ekonomickú krízu čoraz ťažšie prognózuje ekonomický a sociálny vývoj vo svete, na meniace sa podmienky a okolnosti bude potrebné pružne a rýchlo reagovať novou legislatívou, podporou potrebných trendov demografického vývoja, aby sme vývoj predbiehali, nielen naň reagovali.

Na európskej úrovni sa v ostatných rokoch vytvoril rámcový konsenzus v nasledujúcom:

- pracovná imigrácia je imigráciou trvalou a vedie k usadzovaniu sa,
- presadzuje sa úplná liberalizácia niektorých segmentov pracovného trhu,
- prijatie prísťahovalectva so sebou nesie nový dôraz na integráciu,
- na zjednocovanie rodín sa nazerá ako na faktor, ktorý stabilizuje prísťahovalectvo,
- naďalej platí, že každá krajina je zodpovedná za počet legálnych prísťahovalcov, ktorých prijme na svoje územie.

Je pravdepodobné, že prísnu slovenskú imigračnú politiku bude potrebné prehodnotiť v prípade, že by u nás i naďalej neželateľne klesal počet ekonomicky činného obyvateľstva. Mnohé členské štáty Európskej únie už pristúpili k riadeniu imigrácie a získavajú v predstihu najkvalitnejšiu pracovnú silu z nečlenských štátov Únie. Preto bude potrebné urýchlene vypracovať koncepciu a praktické opatrenia na integráciu imigrantov do slovenskej spoločnosti (vzdelávanie, sociálne veci, školstvo, kultúra, bezpečnosť, náboženstvo).⁶

Slovensko sa môže stať cieľovou krajinou ekonomických (potravinových) imigrantov. Ak bude počet neprispôsobivých imigrantov vysoký, bude to mať negatívny vplyv na demokratický režim, etnické i náboženské zloženie populácie a sociálnopolitickú stabilitu štátu. Súbežne s tým bude potrebné naďalej venovať veľkú pozornosť boju s nelegálnou migráciou a obchodovaním s ľuďmi na štátnej i medzinárodnej úrovni. Medzinárodná migrácia je veľmi

⁵ Ide o zníženie objemov prepravovaných energetických médií systémom ropovodov a plynovodov ďalej do Európy. Naopak, prepravné kapacity objemov tovarov po dopravných infraštruktúrach môžu narastať.

⁶V tomto smere bude možné využiť materiál, ktorý vznikol na MPSVaR SR, *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike* a bol schválený vládou SR v máji 2009.

komplexným procesom (Castles a Miller, 1998, s. 19). Ide o jav kolektívneho charakteru, vznikajúci z nejakej spoločenskej zmeny a zasahujúci celú spoločnosť tak v krajine pôvodu, ako aj v cieľovej krajine.

Zvýšený dopyt po energetických zdrojoch môže prinútiť Európu konceptuálnejšie budovať svoje vzťahy s Ruskom a ostatnými energeticky „vybavenými“ krajinami postsovietskeho priestoru – Strednou Áziou. Tie majú moslimský profil. Nedá sa vylúčiť, že demografické vákuum v Európskej únii a Ruskej federácii môžu rýchlo zaplňať krajiny s pretlakom obyvateľstva, t. j. Čína a stredoázijské štáty.

Medzinárodný terorizmus a globalizácia kriminality

Boj proti terorizmu a prejavom rasovej a náboženskej neznášanlivosti sa bude naďalej realizovať prostredníctvom multilaterálnych fór a aktivít medzinárodných organizácií. Slovensko sa musí aktívne podieľať na boji proti medzinárodnému terorizmu a súbežne aktualizovať a realizovať projekt vlastnej bezpečnosti. Slovenské spravodajské služby musia tiež aktívne spolupracovať s aliančnými spojencami i ostanými štátmi, ktoré riešia otázky medzinárodného terorizmu.

Vzrastajúca snaha i schopnosť najrôznejších skupín mafie využívať globalizáciu na rozširovanie svojho nezákonného podnikania si vyžaduje nielen zdokonaľovanie slovenských inštitúcií, noriem a prostriedkov v boji proti kriminalite, ale i medzinárodnej spolupráce v boji proti organizovanému zločinu. Kriminalita – od pestovania a pašovania drog až po daňové úniky – sa stala civilizačnou chorobou, skutočným globálnym problémom. Slovensko preto bude musieť v strednodobom horizonte venovať tejto téme zvýšenú pozornosť, a to vrátane finančných prostriedkov.

Voda a potraviny

Osobitným problémom bude nedostatok vody, resp. nemožnosť prístupu k jej zdrojom⁷, čo sa bude znásobovať aj vplyvom klimatických zmien. Záujem Slovenska by sa mal v tejto súvislosti sústrediť predovšetkým na priestor Strednej Ázie a severnej Afriky, kde sa otvoria obrovské príležitosti využívať naše bohaté vodné zdroje.

Slovensko môže finančne aj politicky profitovať z pozície krajiny bohatej na vodné zdroje (rieky, bohaté zásoby podzemných vôd), pokiaľ si nad nimi udrží kontrolu štát. Cena potravín stúpne kvôli globálnym vplyvom na poľnohospodárstvo. Aj Slovensko si musí prehodnotiť zámer pestovať rastliny na výrobu biopalív na úkor poľnohospodárskych plodín.

Ak to zhrnieme, uvedené skutočnosti ukazujú, že pre Slovensko nie je nutné v strednodobom horizonte zásadne meniť priority zahraničnej politiky a spôsoby, ako ich dosahovať.

Parametrické nastavenie v podstate odráža životné záujmy štátu. Slovenská republika by sa po vstupe do NATO i Európskej únie a eurozóny a vzhľadom na hlavné globálne trendy mala – v záujme upevňovania svojej zahraničnopolitickej pozície – zamerať v strednodobom horizonte na nasledujúce okruhy pôsobenia:

- ▣ upevňovať prirodzené spojenectvá v priestoroch, kam civilizačne, ekonomicky, politicky, historicky, kultúrne i hodnotovo patrí a kde má väzby;

⁷ Pozri: Európska vodná charta, vyhlásená 6. mája 1968 v Štrasburgu: „... XI. Hospodárenie s vodnými zdrojmi by malo byť organizované podľa prirodzených povodí, nie podľa politických alebo administratívnych celkov. XII. Voda nepozná hranice: ako spoločný zdroj si vyžaduje medzinárodnú spoluprácu...“

- ✚ usilovať sa o reformu rozhodujúcich medzinárodných organizácií s cieľom zefektívniť proces prijímania rozhodnutí; vypracovať stratégiu zameranú na zvyšovanie kooperácie, na posilňovanie úlohy medzinárodného práva a efektívne prepájanie existujúcich medzinárodných bezpečnostných a ekonomických inštitúcií, ako i vytváranie nových, pružných inštitúcií, ktoré by zodpovedali potrebám 21. storočia;
- ✚ aktívne sa podieľať na tvorbe bezpečnejšieho sveta a efektívneho medzinárodného systému spolupráce zameraného najmä na prevenciu konfliktov, na boj s medzinárodným terorizmom a organizovaným zločinom;
- ✚ byť dobrým tímovým hráčom v Európskej únii, a zároveň dbať na svoje národno-štátne záujmy a presadzovať ich v jednotlivých regionálnych smerovaniach politik Únie;
- ✚ optimalizovať komplexnú stratégiu SR pri riadení a konaní štátu v podmienkach krízy, najmä, keď sa ukázalo, že toxikácia súčasnej globálnej ekonomickej krízy je široká a časovo dlhodobá;
- ✚ v súvislosti s hĺbkou globálnej ekonomickej krízy a rastom významu ekonomickej diplomacie vypracovať stratégiu ekonomického zapojenia SR do globálnej a európskej ekonomiky, najmä v postkrízových podmienkach a zároveň aktívne zapájania SR do procesu vytvárania pravidiel svetového obchodu;
- ✚ intenzívnejšie, a to v rámci politik Európskej únie i bilaterálne rozvíjať vzťahy vzájomne výhodného partnerstva a aktívnej spolupráce s krajinami BRIC;
- ✚ v kontexte s novo sa rodiacou stratégiou NATO aktualizovať národnú bezpečnostnú stratégiu, aby komplexnejšie reagovala na nové nevojenské hrozby, pripraviť a zdokonaľiť aj národný krízový manažment;
- ✚ na zaistenie energetickej bezpečnosti SR neustále aktualizovať dokument Stratégia energetickej bezpečnosti Slovenska⁸ a pokračovať v trvalých a trpezlivých konzultáciách s producentmi, ako aj tranzitnými štátmi s cieľom dosahovať bezproblémové a neprerušované dodávky energetických surovín;
- ✚ pružne reagovať na meniacu sa demografickú situáciu novou legislatívou, podporou želaných trendov demografického vývoja` prehodnotiť slovenskú imigračnú politiku, zároveň podieľať sa na spoločnej politike Európskej únie v oblasti demografie, imigračných pravidiel, vnútornej i vonkajšej bezpečnosti; vypracovať koncepciu a praktické opatrenia na integráciu imigrantov do slovenskej spoločnosti.

3.1.2. Vnútorne prostredie a formovanie slovenskej politiky

Základný politický cieľ pre stratégiu vývoja Slovenska v časovom horizonte do roku 2015 je zrejmý – usilovať sa o zvyšovanie úrovne demokracie a kvality života obyvateľstva! Toto zvyšovanie kvality života by sa malo opierať o trvale udržateľný ekonomicko-sociálny rozvoj a hodnotovú spolupatričnosť slovenskej spoločnosti. Na dosiahnutie tohto cieľa musí stratégia identifikovať hlavných politických hráčov na domácej scéne a ich možný vývoj (vrátane možnosti vzniku nových a odchodu niektorých starých hráčov) v závislosti od sociálno-ekonomických zmien, aj v dôsledku vývoja doktrín a medzinárodného prostredia.

V knižnej publikácii *Dlhodobá vizia rozvoja slovenskej spoločnosti* sme pri spracovaní oblasti vnútornej politiky – za predpokladu, že sa zo strany iných štátov neuskutočnia priame zásahy do diania na Slovensku – očakávali vývoj v podobe jedného z dvoch základných

⁸ Úplný text dokumentu schváleného vládou SR 15. 10. 2008 pozri <www.economy.gov.sk.>.

scenárov, alebo ich kombináciu.⁹ Pravdepodobnosť ich realizácie závisela tak od medzinárodných aspektov, ako aj od kvality jednotlivých vnútroštátnych politík – hospodárskej, bezpečnostnej, sociálnej, zdravotníckej, vednej a technickej, vzdelanostnej, environmentálnej, regionálnej a od ich vzájomného prepojenia.¹⁰

Cieľom všetkých variantov riešenia stratégie by malo byť vytvorenie priestoru pre aktívneho občana. Nesmieme vzdať boj o rovnováhu medzi ekonomikou, sociálnymi otázkami, bezpečnosťou a demokraciou. Globalizácia, ktorá sa k týmto javom pridala, spustila nové procesy diferenciacie, nové spôsoby „odoberania šancí“ „nevhodným“ jednotlivcom alebo skupinám. Na verejné autority je potrebné nahliadať ako na občanovu záštitu. V každom prípade však politika bude závisieť od opätovného nastolenia verejných autorít. Dôvera vo verejné autority – „sociálny kapitál“, akumulovaný v 19. a 20. storočí optimizmom osvieten-ských ideí pokroku, sa v posledných desaťročiach dvadsiateho storočia vyčerpá. Dôvera vo verejné autority na Slovensku je tak limitovaná vypredaným „sociálnym kapitálom“.

Po roku 1989 sa nezačala budovať nová kohézia spoločnosti, nový „sociálny kapitál“, ale iniciovali sa politické, ekonomické a iné procesy, ktoré prehlbovali sociálnu diferenciaciu. Aby bola spoločnosť sociálne súdržná, je nevyhnutné, aby mala silné stredné vrstvy a fungujúci sociálny štát. Dôveru vo verejné autority na Slovensku znižujú predstavy o privatej akumulácii „sociálneho kapitálu“.

Scenár č. 1: Kontinuálny vývoj na Slovensku

Toto smerovanie nepredpokladalo stagnáciu, ale zachovanie dovtedajších zákonitostí premien politickej scény. Bolo možné očakávať, že sa zachová *posun volebného rozhodovania od otázok súvisiacich s minulosťou k hlasovaniu o budúcnosti, ale aj od ohniska týkajúceho sa problematiky slobody k ohnisku sociálnemu*. Skúsenosti aj z ostatných postsocialistických štátov ukázali, že zatiaľ najcitlivejšie boli v tejto súvislosti témy: korupcia a klientelizmus (aj prvky nepotizmu), ničiace dôveryhodnosť politických elít, a zdravotníctvo, ktorého reformy narážajú z jednej strany na oprávnené požiadavky, z druhej strany na ekonomické problémy. V týchto súvislostiach predstavuje nemalú „rezervu“ šedá a čierna ekonomika, ktorú musí štát riešiť razantnejšie a účinnejšie ako doteraz, keďže možnosti štátu získavať ďalšie zdroje sa už vyčerpávajú. Vedenie štátu sa pri svojich rozhodnutiach bude čoraz častejšie stretávať s problematikou, ktorú predstavuje pôsobenie finančných skupín a ich silnejúca pozícia vplývajúca na chod štátu. Tento nový faktor sa musí analyzovať a vyhodnotiť v prospech

⁹ ÚPV SAV už v roku 2005 uskutočnil v rámci riešenia úlohy *Ideové zdroje a línie slovenskej politiky* štátneho programu výskumu a vývoja *Účasť spoločenských vied na rozvoji spoločnosti* prieskum verejnej mienky týkajúci sa politických aspektov vývoja slovenskej spoločnosti do roku 2015. Pozri Plávková (2008). Problematika bola spracovaná v nasledujúcich okruhoch: Očakávania verejnosti vo vzťahu k vývoju politického systému a politickej kultúry elít v SR v najbližšom desaťročí. Očakávania verejnosti vo vzťahu k vnútornému územnému usporiadaniu v SR. Dosahy členstva SR v EÚ na zameranie a rôzne aspekty činnosti štátnej správy a samosprávy. Očakávania verejnosti v rámci vývoja vnútropolitického situácie a riešenia ekonomickej a sociálnej situácie občanov SR v politických rozhodnutiach vlády SR. Očakávania verejnosti vo vzťahu k trhovej ekonomike a jej dôsledkov na sociálnu situáciu obyvateľov SR. Očakávania verejnosti vo vzťahu k zavedeniu meny euro na Slovensku. Názory občanov na vývoj občianskej spoločnosti na Slovensku v nasledujúcom desaťročí. Svetonázorové a hodnotové dimenzie občanov na prahu nového tisícročia. Vnímanie medzinárodnej migrácie vo vedomí občanov SR. Pohľad na imigrantov v optike verejnosti na Slovensku. Vnímanie závažnosti bezpečnostných rizík pre Slovensko. Vízia spolužitia v SR z hľadiska možnosti sociálnych konfliktov, národnostných sporov, zmeny hraníc SR.

¹⁰ Z koncepčného hľadiska nadväzujeme na spracovaný materiál v publikácii *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* (2008).

väčšiny obyvateľstva. Špecifikom, ktoré v porovnaní s ostatnými štátmi V4 výraznejšie ovplyvňuje slovenskú politickú scénu, predstavuje i naďalej národnostné ohnisko.

Scenár č. 2: Diskontinuita vo vývoji slovenskej politickej scény

Definícia tohto smerovania predpokladala, že vývoj bude menej riadený, spojený so zlomami a kvalitatívnymi premenami. Takýto vývoj môže nastať predovšetkým pod vplyvom neočakávaných udalostí, ako napríklad prudký prepád ekonomiky v dôsledku trvajúcej a prehĺbujúcej sa globálnej ekonomickej krízy, teroristický útok atď., či náhly geopolitický zlom na medzinárodnej scéne. *Za najcitlivejší aj z hľadiska pravdepodobnosti by mohol byť posun významu národnostného ohniska pred sociálne témy a pred témy týkajúce sa slobody.* Napríklad ako to bolo po parlamentných voľbách 2006, keď vzrástol význam národnostného ohniska ako medzinárodnej problematiky, pričom na takúto diskusiu nebola pripravená ani verejnosť, ani politická elita. Pocit ohrozenia národnej a kultúrnej identity môže nastať napríklad v dôsledku pokračujúceho rozpadu Srbska, nacionalistickej radikalizácie v Maďarsku, vzrastajúceho tlaku na revíziu Trianonskej zmluvy, rastom vplyvu extrémistických skupín na národne orientované strany na Slovensku či pri necitlivom postupe Bruselu pri európskej integrácii. Nemenej významné by mohlo byť *posilňovanie extrémistických skupín v Európe*, ku ktorému môže prísť v súvislosti s rastom medzinárodného napätia, alebo v dôsledku sociálneho prepádu, alebo extrémnych reakcií na sociálnu či inú migráciu z mimoeurópskych chudobných regiónov či rozpadajúcich sa štátov. Prehĺbenie ekonomickej krízy by mohlo viesť k značnému rastu kriminality na Slovensku, a to vrátane nárastu aktivity medzinárodných mafii. *Zlyhanie projektu Európskej únie by mohlo priniesť na domácej scéne dramatické zmeny.*

Bolo to až po vydaní publikácie *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* v septembri 2008, keď v USA prepukla finančná kríza, ktorá v nasledujúcich mesiacoch prerástla do globálnej hospodárskej krízy. S jej dôsledkami sa musí vyrovnávať aj slovenská spoločnosť. V dôsledku toho sa pre stratégiu rozvoja Slovenska do roku 2015 začala v oblasti vnútornej politiky čiastočne uplatňovať kombinácia oboch scenárov – kontinuálneho aj diskontinuálneho vývoja.

Vedenie štátu musí čeliť nielen hospodárskej kríze, ale aj jej dôsledkom. Dochádza aj k zneisteniu hodnotového rebríčka slovenskej spoločnosti. Od roku 1989 sa po páde často formálne uznávaných ideí predchádzajúceho režimu začali meniť kritériá na spoločenské hodnoty. Obyvateľstvo Slovenska nebolo na tento – zjednodušene povedané – prechod od „socializmu ku kapitalizmu“ ideovo pripravené. Dovtedy uznávané hodnoty spoločnosť opúšťala ako prežitky predchádzajúceho obdobia, a namiesto toho živelne preberala hodnoty civilizačného okruhu západnej Európy a USA. Tie sa však formovali a kultivovali v dlhom časovom období, bez významnejších spoločenských zlomov. Mechanické preberanie časti spomenutého hodnotového systému Západu spojeného s očakávaním rýchlych osobných aj skupinových úspechov v spoločnosti zapríčinilo, že na Slovensku prevládol konzumný spôsob života. Menej viditeľné univerzálne hodnoty v duchovnej a kultúrnej oblasti uznávané v západnej spoločnosti, nekodifikované pravidlá spoločenského života, ako napríklad etické správanie či otázka politickej kultúry a ďalšie, boli opomenuté.

Túto situáciu charakterizoval vo svojom inauguračnom prejave 15. júna 2009 prezident SR Ivan Gašparovič a naznačil aj možné smery riešenia: „Štát sa usiluje problémy spôsobené globálnou hospodárskou krízou riešiť vytváraním impulzov na oživenie ekonomiky, ako aj poskytovaním podpôr v sociálnej oblasti. Tieto aktivity štátu majú svoje limity, keďže úspešné hospodárske výsledky z posledných rokov sa „via facti“ asi nebudú v najbližšom čase

*opakovať. Pre vedenie štátu a celú spoločnosť nastáva obdobie zlomu nielen v ekonomickej sfére, ale aj v postojoch k preferovaným hodnotám po roku 1989. V tejto zložitej situácii je potrebné jasne definovať ohrozenia spoločnosti, zabrániť deštrukcii doterajších pozitívnych trendov a hľadať nové, lepšie cesty vývoja Slovenska v materiálnej, ale aj duchovnej sfére.*¹¹

Slovensko a Európska únia

Vo vnútornej politike Slovenska sa zvyšuje úloha inštitúcií Európskej únie, v kompetencii ktorých sa ocitá menová politika, značná časť legislatívy nielen v oblasti ekonomiky, ale aj v oblasti sociálnej politiky a ľudských práv. Rovnako však posilnenie úlohy medzinárodných aktérov vo vnútornej politike Slovenskej republiky prinesie zvyšovanie zahraničných aktivít na úrovni regiónov, internacionalizáciu kapitálu a v neposlednom rade medzinárodné migrácie občanov jednak do zahraničia (študijné a pracovné migrácie), jednak migrácie smerom na Slovensko. Dôležitým faktorom sa môže stať proces vytvárania tzv. stredne veľkých ekonomických regiónov, ktoré presahujú nielen štátne, ale aj jazykové hranice, teda multietnické zloženie takýchto regiónov sa môže stať nielen integrujúcim, ale aj konfliktným faktorom.

Integrácia Slovenska do európskych a euroatlantických štruktúr otvorila viaceré problémy a výzvy, ktoré majú dlhodobý charakter:

- *Potreba novej definície úlohy národného štátu vo vzťahu k iným štátom, resp. k nadnárodným a medzinárodným politickým a ekonomickým štruktúram.*
- *Potreba novej definície úloh národného štátu vo vzťahu k vlastným občanom.* V tejto súvislosti sa však stane predmetom diskusie aj koncept občianstva a legitimita demokratického systému vlády.
- *Sociálna kohézia spoločnosti pri zohľadnení súčasného demografického vývoja a predpokladaných medzinárodných faktorov.*

Úspešná integrácia Slovenskej republiky do Európskej únie prinesie konsenzus v základnom smerovaní vnútornej politiky. To však nebude automaticky znamenať oslabenie ostrosti vnútropolitických zápasov. Sústreďenie sa na detail a formu môže naopak priniesť dramaticky oslabujúcu sa politickú kultúru, môže povyšovať konfrontáciu nad dialóg a kompromis. Zároveň sa ukazuje, že médiá v určitých situáciách hrajú v politických sporoch svoju vlastnú „apolitickú“ úlohu, keď súťaž o sledovanosť či predajnosť môže výrazne ovplyvniť nálady tak politickej elity, ako aj verejnosti. *Ďalší pokles politickej participácie potom otvára priestor pre populizmus.*

Paralelná existencia občianstva národného štátu a európskeho občianstva bude nielen prínosom pre obyvateľov Slovenskej republiky, ktorí takto získali možnosť vyššej pracovnej mobility a medzinárodnej ochrany, ale aj zdrojom napätia a konfliktov. Týka sa to jednak medzinárodných migrácií, jednak oslabovania autority inštitúcií národného štátu. Aj keď v súčasnosti už zahraničnopolitické vzťahy Slovenskej republiky k Európskej únii postupne nadobúdajú charakter vnútornej politiky, možno i naďalej očakávať, že politické elity, najmä na celoštátnej úrovni, budú v latentnej opozícii voči inštitúciám na úrovni Európskej únie. Zároveň však sa budú hľadať aj možné formy inštitucionálnej kooperácie a zlučiteľnosti, resp. komplementarity národnej a európskej identity. Prehlbovanie európskej integrácie bude produkovať aj odstredivé tendencie tých segmentov spoločnosti, ktoré sa budú cítiť vplyvom Európskej únie ohrozené. Z hľadiska strategického je pre Slovensko ako malý štát výhodné posilňovanie multilaterálnych štruktúr.

¹¹ <http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=9025>.

Rizikom ostáva aj *možný rozkol vnútri Európskej únie na štáty, ktoré si želajú rýchlejší postup integrácie, a skupinu štátov, ktoré si želajú jej pomalší priebeh*. K diskontinuite politického vývoja môže prispievať zotrúvanie Slovenskej republiky na periférii európskej politiky alebo taká realizácia koncepcie „Európy národných štátov“, kde bude narastať politická rivalita medzi členskými štátmi, vedúca k možnosti oživenia minulých medzištátnych sporov. V tomto prípade možno očakávať eskaláciu národnostného napätia, predovšetkým v regióne južného Slovenska.

Osobitne ťažké dôsledky by mal pre Slovenskú republiku rozpad Európskej únie, ktorý by zároveň znamenal rozpad súčasného usporiadania Európy, pričom SR stratí možnosť ovplyvňovania politických, ekonomických a sociálnych procesov na multinacionálnej úrovni. Dôsledkom by bolo posilňovanie izolacionistických tendencií, ktoré však pri očakávanom posilňovaní internacionalizácie kapitálu a svetovej ekonomiky nebudú schopné zabezpečiť konkurencieschopnosť Slovenska na svetových trhoch. Upevnenie periférneho postavenia SR by viedlo aj k vnútro politickej destabilizácii. Stratégia do roku 2015 musí zohľadniť tieto odlišné vývojové možnosti Európskej únie.

Politické subjekty a volebný systém

Po novembri 1989 zaznamenali politické subjekty na Slovensku mimoriadne dynamický vývoj. Vznikali strany a hnutia, ktoré sa odvolávali na svoju minulosť, ďalšie dovtedy existujúce sa transformovali a iné sa utvárali bez pevnejšieho ukotvenia v politickom systéme Slovenska. Mnohé z nich však neboli schopné dlhodobejšie pôsobiť na politickej scéne. Postupne sa vykryštalizovali strany a hnutia, ktoré dokázali politicky pôsobiť viacero volebných období, i keď niektoré z nich boli považované za neštandardné.

V súčasnosti je Slovenská republika považovaná za relatívne konsolidovaný pluralitný demokratický štát, ktorý úspešne zvládol sociálno-ekonomickú transformáciu a integráciu do Európskej únie. K tejto konsolidácii prispela profilácia interakcií medzi základnými vnútornými (ekonomické a sociálno-štruktúrne podmienky, stupeň sociálnej heterogenosti) a vonkajšími (medzinárodnopolitické rozhodnutia korešpondujúce s procesmi europeizácie a globalizácie) faktormi prostredia jej politického systému. Výrazne vzrástla ústavnosť celého politického systému, lebo prijímané zákonné normy nie sú v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky. Ďalej sa posilnilo postavenie opozície v NR SR. Napriek týmto pozitívnym skutočnostiam je ešte mnoho krízových javov v politickom systéme Slovenskej republiky, ktoré bránia rozširovaniu a prehĺbovaniu fundamentálnych hodnôt demokracie.

Nielen predchádzajúce parlamentné voľby, ale aj nedávne prezidentské voľby, voľby do Európskeho parlamentu a VÚC odhalili krízové javy slovenského politického systému. Voliči sa v čoraz väčšej miere odmietajú aktívne zúčastňovať na volebných rozhodovaniach, strácajú záujem o veci verejné. Príčinou ich zvyšujúceho sa nezájmu je nedostatočné využívanie základných nástrojov priamej demokracie, nevytvorenie konsenzu medzi straníckymi záujmami a záujmami voličov, výrazná tendencia k posilňovaniu stranického charakteru vládnutia, nízka úroveň politickej kultúry, vysoká miera prepojenosti medzi politickými elitami a záujmovými ekonomickými skupinami, korupčné podozrenia v kruhoch parlamentných politikov, slabá úroveň dialógu medzi politikou a občianskymi aktivitami, nezdravé súperenie medzi partokraciou a mediokraciou a i. Uvedené negatívne javy, ktoré sa stali prirodzenou súčasťou nášho politického prostredia, napovedajú, že uplatňovanie pravidiel a zásad demokracie v Slovenskej republike má svoje limity a rezervy.

Fungovanie parlamentnej demokracie v Slovenskej republike ovplyvňujú predovšetkým parlamentné politické subjekty a stabilita a súdržnosť vládnych strán. Za najväčší zdroj traumatizovania možno považovať nestabilný stranický systém a jeho zložky – politické strany a hnutia. Medzi negatívne javy politického života v Slovenskej republike patrí nadradovanie stranického princípu nad spoločenský princíp. Tento jav sa zvykne označovať aj slovom partokracia.

Zásadnou modernizáciou by mala prejsť najmä slovenská stranická politika v zmysle jej väčšej profesionalizácie a personalizácie. Často sa tiež ako riešenie problémov navrhuje zmena volebného systému. Základný model politických inštitúcií a tvorba stranického prostredia sa viaže na pomerný volebný systém, ktorý bol v Československu zavedený po politických zmenách v roku 1989. Aplikácia pomerného volebného systému v podmienkach prechodu od autoritatívneho režimu k demokratickému pluralitnému systému usporiadania politických vzťahov najlepšie vyhovovala požiadavke prirodzeného formovania základných charakteristík stranického systému a prechodu k pluralitnej demokracii. Pomerný volebný systém aplikovaný v slovenskom politickom systéme po roku 1989 umožnil v dôsledku schopnosti transformovať reálne spoločenské konflikty do procesu tvorby politických rozhodnutí vytvorenie základných prvkov multipartizmu v stranickom systéme. Multipartizmus sa realizoval kvôli existencii viacerých konfliktných línií v slovenskej spoločnosti. Hlavnými konfliktnými líniami, ktoré charakterizujú podobu multipartizmu v Slovenskej republike od roku 1989 do súčasnosti, boli: a/ totalitarizmus – demokratizácia, b/ konzervativizmus – liberalizmus, c/ centrum – periféria, d/ mečiarizmus – antimečiarizmus, e/ materializmus – postmaterializmus, f/ etnicita – občianokracia.

V rámci týchto konfliktných línií sa postupne profilovala stranická scéna a v nej relevantné politické subjekty. Z hľadiska rozdelenia hodnotového priestoru sa po parlamentných voľbách roku 2002 začal proces kryštalizácie stranického priestoru na základe užšie vymedzených troch hodnotovo konfliktných línií: a/ sociálnodemokratickej, b/ konzervatívno-liberálnej, c/ etnickej.

Zjednocovanie ľavicových politických subjektov na Slovensku malo po roku 1989 značne komplikovaný priebeh, pričom sa v ňom uskutočnilo mnoho nesystémových krokov. Až vstupom politickej strany SMER-SD do slovenskej straneckej politiky sa začal reálny proces zjednocovania ľavice. Po hodnotovom vyhranení sa v zmysle modernej sociálnodemokratickej orientácie má táto strana ambíciu pôsobiť čo najdlhšie v centre politického diania a súčasne profilovať ľavicové politické ciele: sociálna solidarita, sociálna spravodlivosť, rovnosť šancí. Konzervatívno-liberálna línia slovenskej politiky sa profilovala najmä prostredníctvom dvoch politických subjektov: KDH a SDKÚ-DS. Kým KDH presadzuje tradičné konzervatívne politické hodnoty (rodina, trhová ekonomika, reziduálny model sociálnej politiky), politický program SDKÚ-DS je kombináciou konzervatívnych a liberálnych hodnôt. Konfliktná línia medzi týmito stranami je daná konzervatívno-liberálnymi postojmi v niektorých otázkach cirkevného charakteru. Ďalšia parlamentná politická strana Ľudová strana-Hnutie za demokratické Slovensko napriek začleneniu do európskeho stranického priestoru je naďalej programovo nedostatočne vyprofilovaná: osciluje medzi konzervatívnymi, socialistickými a liberálnymi hodnotami. Slovenská národná strana a Strana maďarskej koalície sa považujú za etnické strany konzervatívneho typu, ktoré svoju dominantnú politickú agendu realizujú v priestore riešenia etnických otázok.

Parlamentné voľby v Slovenskej republike v roku 2006 pripomínali stranickú súťaž v etablovaných parlamentných demokraciách, pretože v dôsledku permanentne sa znižujúceho

vplyvu ES-HZDS vystúpilo do popredia ako dominantné sociálno-ekonomické štiepenie stranického systému.

Uvedené nastavenie straníckej politiky slovenských parlamentných strán a dominancia sociálno-ekonomickej konfliktnej línie dáva predpoklady na otvorenie otázky zmeny pomerného volebného systému na väčšinový, resp. zmiešaný volebný systém a nahradenie multipartizmu bipartizmom, resp. tripartizmom v straníckom systéme. Dostupné analýzy však ukazujú, že súčasný volebný i parlamentný systém na Slovensku je vyhovujúci, zodpovedá štandardom Európskej únie a z hľadiska stabilizácie spoločnosti je žiaduce ho v strednodobom horizonte uchovať. Premena volebného systému z pomerného na väčšinový by nepriniesla žiadne zásadné zmeny dynamiky vývoja spoločnosti, reprezentácie názoru verejnosti v Národnej rade SR či rozvoja politického systému. Ako výhodné sa však pre všeobecnú zrozumiteľnosť volieb javí zjednotenie či aspoň zblíženie volebných pravidiel pomerného hlasovania na rôznych úrovniach.

Ako najvhodnejší variant politického konsenzu v období prechodu od pomerného k väčšinovému volebnému systému sa niekedy uvádza tvorba zmiešaného, resp. „personalizovaného“ volebného systému, ktorým sa riadi stranický život v podobne konsolidovaných postkomunistických demokraciách ako v Slovenskej republike (napríklad v Maďarsku, Česku, Litve). V tomto systéme by sa kombinovali princípy pomerného zastúpenia s prvkami väčšinového volebného systému. Prax ale napríklad v Česku ukazuje, že ani takýto systém sám osebe nevedie ani k stabilizácii stranického systému, ani k skvalitneniu vládnutia či k lepšiemu prepojeniu politických elít s verejnosťou.

Požiadavky na zmenu volebného systému môžu vyplynúť tak z ustálenia volebných preferencií u verejnosti, ako aj z ich premeny – stranické elity môžu hľadať práve v zmene systému, kvóra či volebnej formuly riešenie svojich či spoločenských problémov. Analýzy ukazujú, že *zmena volebného systému, ktorá by mohla ovplyvniť volebné výsledky, je na Slovensku možná. Je ale zrejmé, že túto úpravu neumožňuje obyčajná zmena v oblasti volebnej aritmetiky. Na ovplyvnenie volebných výsledkov by bolo nutné prejsť k zmenám v oblasti volebnej geometrie, t. j. k zvýšeniu počtu volebných krajov.*

Zvýšenie počtu volebných krajov by ale muselo byť výrazné, pretože zvýšenie počtu na tri volebné kraje neprinesie do volebného systému žiadny zásadný pohyb a volebné výsledky zostávajú rovnaké. *Aby bolo možné hovoriť o skutočnej zmene volebného systému, mal by sa nutne zvýšiť počet krajov minimálne na osem. Pri tomto zvýšení je už prakticky jedno, aká prepočítavacia metóda (volebná aritmetika) sa použije. Zvolenie jednej z metód by bolo skôr otázkou politickej taktiky a umením možného. Súčasný záujem politikov o takúto zmenu by nekopirovali rozdelenie na vládnu koalíciu a opozíciu – tak vládna koalícia, ako aj opozícia sú zložené z jednej veľkej, jednej strednej a jednej malej strany. Avšak napríklad v Česku pristúpili pri voľbách do Európskeho parlamentu k vytvoreniu jediného volebného kraja.*

Ďalšou možnou cestou k úprave výsledku volieb prostredníctvom zmeny volebného systému je zavedenie zmiešaného systému. Tento smer vývoja je ale cestou do neistoty. Volič by v tomto systéme musel disponovať dvoma hlasmi a, ako už bolo povedané, nie je celkom isté, či by nemal tendenciu k vyvažovaniu politických síl. Otázkou tiež zostáva, ako by sa zmiešaný volebný systém podarilo presadiť (Krejčí, 2006; Baxa, 2009).

Úpravu volebného systému by mohol priniesť vznik dvojkomorového parlamentu. Skúsenosti z niektorých štátov (Česká republika, Švédsko atď.) ale ukazujú, že tento krok neznamená zásadné zlepšenie legislatívneho procesu a je spojený s nepriaznivou reakciou verejnosti. Nápravu legislatívnych nedostatkov možno uskutočňovať tak v Národnej rade SR,

ako aj prostredníctvom aktivít prezidenta štátu a Ústavného súdu SR. V štáte s veľkosťou Slovenska sa utvorenie druhej komory javí ako nefunkčný prepych. Predpoklad zmeny volebného správania v dôsledku vzniku druhej komory nie je predvídateľný – takéto správanie závisí od aktuálnej politickej a sociálnej situácie, nie od štruktúry parlamentu.

Štátna správa, verejná správa a samospráva

Aj keď je súčasné usporiadanie politického systému funkčné, v okamihu rastúceho napätia, či dokonca politickej krízy sa otvoria témy jeho nesystémovosti či asymetrií. V rámci politického systému bude potrebné zvážiť aj reformu štátnej správy vrátane reformy ústredných orgánov. Niektoré ministerstvá, ktoré boli utvorené bezprostredne po zmene režimu, respektíve po vzniku samostatnej Slovenskej republiky, splnili svoju úlohu a vyžadovala by sa ich reorganizácia, prípadne zlúčenie s inými subjektmi či úplne zrušenie.

Vzhľadom na veľkosť Slovenskej republiky je súčasný počet ústredných orgánov štátnej správy neúmerne vysoký. Okrem redukcie ich počtu bude potrebné pristúpiť aj k zefektívneniu ich vlastnej činnosti. Následne pre zabránenie duplicity pri ich výkone bude potrebné nanovo ustanoviť náplne činnosti pre jednotlivé ministerstvá dané Kompetenčným zákonom. Vytvorenie spoločného systému pre verejné obstarávanie nehnuteľností, informačných systémov a zabezpečovanie ďalších servisných činností pre orgány štátnej správy by umožnilo okrem zvýšenia efektívnosti zabezpečiť aj kompatibilitu informačných systémov jednotlivých inštitúcií, a tým získať komplexný zdroj informácií vzájomným prepojením databáz.

V Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti (2008, s. 68) sme konštatovali, že: *„...celá reforma verejnej správy sa „zvrhla“ najmä na radikálne zásahy v oblasti územného a správneho členenia republiky a v oblasti organizačnej štruktúry verejnej správy. Zdá sa, že len kreácia obecného zriadenia, utvorenie sústavy regionálnej samosprávy, decentralizácia kompetencií a fiškálna decentralizácia budú krokom vpred. Viac úsilia si vynúti modernizácie verejnej správy.“*

Skúsenosti z reformy verejnej správy, uskutočňované od roku 2002, však ukázali jej slabiny. Zo strany štátu sa síce preniesli kompetencie, ale na ich uplatnenie v praxi boli potrebné aj finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu, ktoré prichádzali pomalšie. Ďalšie problémy, nad ktorými sa musíme pri riešení stratégie rozvoja Slovenska zamyslieť, predstavujú otázky lepšieho fungovania a počtu samosprávnych krajov – vyšších územných celkov (VÚC) a otázka celkovej koncentrácie osídlenia.

Proces regionalizácie Európskej únie je charakteristický hlavne posilňovaním právomocí na regionálnej samosprávnej úrovni. V súčasnosti na Slovensku prevažuje trend vnútorného skvalitňovania činnosti VÚC a neuvažuje sa o zmene ich počtu. Hoci keď VÚC v Slovenskej republike vznikli v línii odporúčanej Európskou úniou, veľkosťou sú podstatne menšie než väčšina VÚC v regionálnom profile EÚ. Ich veľkosť je 800 tisíc obyvateľov a viac, kým slovenské VÚC sa pohybujú nad 500 tisíc obyvateľov. Z toho vyplýva, že načrtnutú problematiku veľkosti VÚC bude treba riešiť aj s ohľadom na možnosti spolupráce domácich VÚC s regionálnymi celkami členských štátov EÚ.

Ďalšiu otázku predstavuje celková veľkosť sídiel, respektíve ich spájanie do väčších administratívnych celkov. Prax ukázala, že pod ekonomickým tlakom dochádza k iniciatívnym spojeniam finančných prostriedkov a síl menších obcí, aby utvorili väčšie neoficiálne územné celky. Do určitej miery to pripomína niekdajšie strediskové obce. Je však nevyhnutné dosiahnuť spojenie – spoluprácu väčších sídelných štruktúr tak, aby sa dosiahla ich minimálna

veľkosť nad 5 tisíc obyvateľov. Celkové roztriešenie osídlenia v Slovenskej republike vytvára problémy pri voľbách do komunálnych orgánov, ale predovšetkým pri udržiavaní ekonomických činností, ktoré majú municipálne orgány zabezpečovať.

Ak to zhrnieme, na základe doterajších skúseností sa ukazuje, že zo sociálneho hľadiska pôjde pri verejnej správe o takú podobu regiónov, pri ktorej počet obyvateľov umožní vytvoriť „kompletnú“ sociálnu štruktúru s možnosťami sociálnej migrácie (vrátane spolupráce so zahraničnými regiónmi). Z ekonomického hľadiska ide o teritórium, ktoré má dostatočný potenciál pracovných síl pre rôzne činnosti vo výrobe, v distribúcii aj v službách, a zároveň aj dostatok kúpnej sily. Z hľadiska politického systému ide o územie, kde sa môžu úspešne realizovať politické subjekty a existuje v ňom aj dostatok a rozmanitosť ambiciózných jednotlivcov, ktorí sa chcú politicky prezentovať. Je to teritórium, kde sa vytvorili humánne i organizačné podmienky na existenciu politického pluralizmu a striedania pri moci – teda predpoklady fungovania politickej demokracie. Menší počet obyvateľov sťažuje existenciu strán (počet ich členov a prívržencov), ale aj znižuje počet pripravených uchádzačov o politické posty. Okrem toho sa ukazuje, že v malých regiónoch klesá aj podiel účastníkov volieb. Tým sa zhoršuje stav demokracie a vzniká skupina permanentne vládnucich jednotlivcov. Z nich sa následne môžu sformovať nové oligarchické skupiny, prípadne môže dochádzať k personifikácii moci, namiesto formovania pluralitného systému striedania alternatív vládnutia.

Štát a participácia

V prípade naplnenia scenára č. 1 – kontinuálneho vývoja – by sa úloha štátu a politiky presúvala z mocenskej do organizátorskej sféry. Pritom politika bude predpokladom vytvárania inštitucionálnych foriem a rámcov na hľadanie kompromisov, ale fungovanie týchto mechanizmov bude súčasne zvyšovať úlohu samotného politického systému. Vyvažujúca úloha štátu bude mať ešte väčší význam, keďže siete rôznorodých spoločenských zložiek majú značné zdroje vo vzájomnom prepájaní sa, ale zároveň ich možnosti sú diferencované a obsahujú riziká vzájomných sporov.

Okrem toho je otázne, či v časovom horizonte do roku 2015 nebude prevažovať organické spájanie záujmov rôznorodých skupín, alebo sa prehĺbi súčasný negatívny trend, ktorý v konečnom dôsledku môže viesť k delegitimizácii demokracie.

Doterajšie odsúvanie odborov, resp. tradičných organizácií reprezentujúcich záujmy pracujúcich a stredných vrstiev, prebieha paralelne s upevňovaním neformálnych prepojení politickej a ekonomickej moci. Reprezentácia zamestnávateľov môže na rozdiel od odborov vďaka svojmu finančnému zázemiu ovplyvňovať proces prijímania politických rozhodnutí v oblasti ekonomickej a sociálnej politiky omnoho efektívnejšie. Posilnenie pozície odborov môže byť významnou reakciou na prehĺbenie ekonomickej krízy, a preto je v Stratégii nutné posúdiť možnosti zvýšenej kooperácie medzi odbormi a štátom. Vzájomné porozumenie, únosný sociálny zmier pre štát, zamestnávateľov a odbory, ako aj korektné dohody sú pre Slovensko v súčasnej zložitej situácii nanajvýš potrebné.

Globálna hospodárska kríza, označovaná za štrukturálnu (ale čiastočne už aj systémovú), môže vyústiť do neočakávaných zmien. Dá sa na ne pripraviť iba nepriamo – nachádzaním nových ciest pre vývoj Slovenska. Z politických aspektov nepôjde o „rozhodovanie so znalosťou vecí“, ale skôr o „politické umenie“ – intuitívne sa rozhodnúť pre netradičné riešenia a dokázať ich v prípade chybného výberu pružne presmerovať na vhodnejšie trajektórie. Vychádzajúc z toho, vedenie štátu by malo začať intenzívnejšie spolupracovať s viacerými

zložkami spoločnosti – s oficiálnymi štátnymi, ale aj neštátnymi inštitúciami (odborní, tretí sektor atď.), ktoré boli v období hospodárskeho rozmachu čiastočne bokom jeho záujmu. Ide o participovanie na činnosti v takých oblastiach, ktoré si v minulosti nevyžadovali od štátu okamžité zásahy, ale z hľadiska stratégie by mohol ich rozvoj postupne posilňovať stabilitu Slovenska a napomáhať sociálnu súdržnosť obyvateľstva. Pochopiteľne, za predpokladu, že hlavné smery sanácie chodu štátu v čase krízy zostanú zachované.

Veda

Ak vychádzame z toho, že vývoj globálnej hospodárskej krízy je v súčasnosti (r. 2010) nepredvídateľný, viaceré oblasti, ktoré boli doteraz na Slovensku ekonomicky prioritné či perspektívne, môžu sa po odznení krízy nachádzať v celkom inej pozícii. Na základe týchto predpokladov by mal štát robiť predovšetkým také politické rozhodnutia, ktoré by v rámci stratégie rozvoja Slovenska do roku 2015 síce neprinášali okamžité výsledky, ale mohli založiť pozitívne vývojové trendy.

Skúsenosti z USA za veľkej hospodárskej krízy, keď boli v roku 1929 vložené do vedeckého výskumu finančné prostriedky, dokazujú, že tieto investície sa mnohonásobne vrátili. Ako zaznelo v spomenutom inauguračnom prejave prezidenta: „*Touto cestou by sa malo v súčasnosti vydať aj Slovensko*“ – keď podľa neho – „*Slovenská akadémia vied je schopná predložiť štátu takú koncepciu financovania, ktorá môže pri aplikovaní získaných výsledkov priniesť vo viacerých okruhoch vedeckého bádania štátu úspory aj zisky.*“

Jedným z takýchto príkladov je už v minulosti predložený projekt koncepcie prevencie v zdravotníctve.¹² Jej realizácia by v rámci spolupráce špičkových pracovísk SAV, VŠ, zdravotníctva a ďalších inštitúcií z dlhodobého hľadiska šetrila financie vkladané do tohto rezortu a súčasne zlepšovala zdravotný stav obyvateľstva.

Apel prezidenta SR vyvolal pozitívnu reakciu vedenia SAV, ako aj Slovenskej rektorskej konferencie a ďalších výskumných pracovísk, ktoré môžu vo vybraných oblastiach výrazne pozdvihnúť kvalitu vedeckého výskumu na Slovensku.¹³ Výsledkom bola vedecká konferencia s názvom *Veda, politika a štát* pod záštitou a za účasti prezidenta SR Ivana Gašparoviča, podpredsedu vlády a ministra školstva Jána Mikolaja, zástupcov SAV, vysokých škôl, rezortných výskumných pracovísk a ďalších zainteresovaných účastníkov dňa 26. novembra

¹² Materiál bol spracovaný a oficiálne predložený na Úrad vlády SR koncom roka 2006. Na základe listu predsedu Zboru poradcov predsedu vlády SR bol postúpený ministrovi zdravotníctva SR (Archív ÚPV SAV). Bol čiastočne zohľadnený v rámci vládou SR schválenej *Koncepcie štátnej politiky zdravia Slovenskej republiky* začiatkom roka 2008 v oblasti spolupráce vedeckých pracovísk 4.11 Veda a výskum (s. 16 – 17). Prevencia v zdravotníctve sa však medzi priority tohto dokumentu nedostala so zdôvodnením Ministerstva zdravotníctva SR v rámci pripomienkového konania, že „*podpora zdravotnej prevencie je nesprávny termín. Samotná koncepcia štátnej politiky zdravia má preventívny charakter, preto nie je potrebné do materiálu zaradiť túto prioritu*“. Považujeme to nielen z vecného, ale aj z politického hľadiska za chybu, zvlášť keď Ministerstvo zdravotníctva SR zdôrazňuje, že ide o politický dokument. Podľa skúseností zo škandinávskych štátov a Nemecka sa totiž ukazuje, že prevenčné programy sa stávajú v zdravotníctve významným aspektom. Ich realizácia síce z relatívne krátkodobého hľadiska predstavuje vyššie finančné zaťaženie, no na druhej strane skoršie stanovenie diagnóz a podchytenie klinických prípadov viac znižuje náklady na budúcu liečbu ako v prípade rozvinutia nemoci.

¹³ V tomto duchu vyznelo aj prijatie zástupcov SAV a Slovenskej rektorskej konferencie 6. 11. 2009 u prezidenta SR Ivana Gašparoviča, ktorý na nej oznámil, že prijal za svoju agendu ako pomoc vláde v čase krízy podporu vedeckého výskumu a vzdelávania. Súčasne oznámil, že z jeho iniciatívy sa bude konať vedecká konferencia *Veda, politika a štát*. Jej prípravou a realizáciou poveril Ústav politických vied SAV. Oficiálnymi organizátormi konferencie boli Kancelária prezidenta SR a Slovenská akadémia vied.

2009 v Bratislave, ako súčasť riešenia Stratégie rozvoja Slovenska do roku 2015.¹⁴ Predstavitelia vedeckej obce na nej prezentovali vo vybraných okruhoch, najmä zo sféry technických a prírodných vied, také výsledky vedeckého bádania, ako aj názory a predstavy, ktorých aplikovanie bude v záujme zlepšenia života spoločnosti. Vyhodnotenie konferencie sa – na základe predložených materiálov – uskutočnilo 10. februára 2010 na prijatí predsedu SAV a ďalších organizátorov podujatia u prezidenta SR Ivana Gašparoviča. Je na vedení štátu, či si pre nasledujúce obdobie vyberie z tejto ponuky „zdola“, jasne zadefinuje súčasné potreby spoločnosti a výrazne podporí cielený vedecký výskum, ako jedno z východísk z globálnej krízy.

Keďže vedecká komunita získava v čase krízy vo vyspelých štátoch čoraz väčšiu váhu, objavujú sa v súvislosti so súčasným modelom tripartity názory, že skupina spoločnosťou všeobecne uznávaných vedcov by mohla predstavovať neoficiálneho štvrtého partnera k vláde, odborom a zamestnávateľom.²⁰

Ekologické problémy, voda a kvalita života

Prehĺbenie globálnej ekonomickej krízy s jej sociálnymi a následne i politickými dôsledkami môže mať za následok konflikty vnútri slovenskej spoločnosti. Zdrojom konfliktov sa pravdepodobne stanú ekologické problémy, predovšetkým vo vzťahu k vode, resp. k vodnému hospodárstvu. Hrozba globálneho otepľovania bude mať za následok znižovanie zásob pitnej vody, ale aj problémy pri zabezpečovaní závlahovej vody na správnom mieste v správnom čase. Osobitne naliehavé to bude, keď pri nutných úsporách energií nastane nerovnomerné rozdelenie nákladov medzi jednotlivé vrstvy spoločnosti. Týka sa to aj otázok, ktoré sa momentálne nepocitujú ako naliehavé, ale v strednodobom a dlhodobom časovom horizonte sa môžu ukázať ako zdroje napätia, napríklad v prípade prístupu k pitnej vode.¹⁶

Slovensko má relatívne priaznivú situáciu z hľadiska zásob pitnej vody. Najvýznamnejším rezervoárom pitnej vody v Európe je Žitný ostrov. Okrem neho má aj hornatá časť Slovenska zatiaľ dostatok kvalitnej pitnej vody. Avšak veľký výrub lesov po roku 1989 zapríčiňuje znižovanie schopnosti jej zadržiavania na našom území. Zásoby vody na Slovensku môžu znižovať aj negatívne dôsledky meniacej sa klímy. Naproti tomu zvyšujúce sa nároky jednotlivých priemyselných odvetví na jej spotrebu naznačujú, že celkové požiadavky na vodu budú vzrastať. Napríklad v poľnohospodárstve sú závlahy prakticky jediným disponibilným nástrojom na elimináciu škôd spôsobených suchom. Pokiaľ sa nebude uvažovať o radikálnej zmene osevného postupu, resp. zmene štruktúry pestovaných plodín, vzrastajúce požiadavky na vodu povedú k napätej vodohospodárskej bilancii štátu. Napriek celkovým dobrým zásobám vody, zaznamenali sme v dôsledku nerovnomerného plošného rozloženia území

¹⁴ Pozri ku konferencii <www.sav.sk> a program konferencie (Archív ÚPV SAV; Tisovič, 2009; Šikula, 2009, s. 29).

¹⁵ *Štvorpartitu* už uplatňujú štáty so znalostnosociálnym modelom, keď v nej „majú samostatné inštitucionálne zastúpenie nezávislí odborníci a experti z oblasti vedy a výskumu, univerzít a podobne“ (pozri Aiginger, 2007).

¹⁶ Na tento problém upozorňuje aj dokument Zdravie 21 – Zdravie pre všetkých v 21. storočí. Svetová zdravotnícka organizácia (SZO) – Regionálny úrad pre Európu (Kodaň, 1999); 21 cieľov globálnej stratégie zdravia pre všetkých do roku 2005/2010/2015/2020. Cieľ 10: Zdravé a bezpečné fyzické prostredie. „Do roku 2015 budú ľudia v regióne žiť v bezpečnejšom fyzickom prostredí...“ 10.2 „... ľudia budú mať všeobecný prístup k dostatočnému množstvu pitnej vody uspokojivej kvality.“ Tento dokument vychádza z Deklarácie zdravia ľudí vo svete, ktorá bola prijatá na 51. zasadnutí Svetovej zdravotníckej organizácie v máji 1998.

s prebytkom vodných zdrojov a hlavných užívateľov máme už aj na Slovensku nárast počtu regiónov s nedostatkom kvalitnej vody.

Slovensko je viazané aj európskymi smernicami, ktoré je potrebné plniť.¹⁷ Avšak pri zabezpečovaní potrebných opatrení sa pravidelne vyskytujú ťažkosti najmä v ich finančnom krytí. Sem patria aj otázky čistenia mestských odpadových vôd a manažment povodňových rizík.¹⁸ V roku 2007 bola schválená a prijatá úloha FLOODRISK, v rámci ktorej je potrebné aj u nás vykonať celý rad opatrení v relatívne krátkom realizačnom období.¹⁹

Keďže náprava negatívnych účinkov je dlhodobá záležitosť, považujeme za potrebné, aby sa v rámci stratégie rozvoja Slovenska do roku 2015 urobili zásadné politické rozhodnutia aspoň na výrazné spomalenie tohto nepriaznivého vývoja a plnenie záväzných medzinárodných úloh. Od toho závisí kvalita životného prostredia, výroba potravín i obnoviteľné zdroje energií. Teda aj celková kvalita života občanov Slovenskej republiky (Licari, 2008).

Spolupráca s cirkvami a náboženskými spoločnosťami

Vzťahy štátu a cirkvi sú stále citlivou politickou otázkou, keďže náboženstvo a duchovný život nie je iba súkromnou záležitosťou, ale sa premieta aj do spoločenského a verejného života.²⁰ Veriaci ako súčasť spoločnosti, prirodzene, prezentujú svoje presvedčenie ovplyvnené náboženskými dogmami a ideami rovnako intenzívne, ako ľudia bez náboženského presvedčenia. Od čias osvietenstva, ktoré prinieslo na túto problematiku nové pohľady v podobe oddelenia cirkvi od štátu, sa takéto názory a postoje stávajú trvalou súčasťou úvah o usporiadaní ich vzájomných vzťahov. Vo všeobecnosti však takýto systém prevláda skôr v západnej než východnej časti Európy. V slovenských pomeroch je zavedenie úplnej odluky cirkvi od štátu v krátkom časovom horizonte nereálne. Žiadna vládna koalícia po vzniku samostatnej Slovenskej republiky otvorene a oficiálne nepresadzovala striktnú finančnú odluku cirkvi podľa americkej, resp. francúzskej úpravy.

Riešenie tejto otázky sa zatiaľ odkladá, pričom cirkvi argumentujú, že v prípade blízkej zmeny tohto systému nebudú môcť vykonávať plnohodnotne svoje aktivity v prospech všetkých. V týchto súvislostiach sa hovorí najčastejšie o tzv. asignačnom modeli financovania, ktorý sa používa v Taliansku, kde sa občan rozhoduje o presúvaní časti svojich daní buď na jednu z registrovaných cirkvi, alebo na štát (Čikeš, 2009, s. 106 – 110).

Na základe faktov možno doložiť, že od roku 1989 všetky vlády v rôznej miere prezentovali svoje pozitívne postoje k cirkvám. Potvrďuje to aj Programové vyhlásenie vlády SR zo 4. augusta 2006, kde sa okrem iného uvádza: „*Vláda SR považuje za dôležité udržiavať harmonické vzťahy štátu s cirkvami a náboženskými spoločnosťami. Deklaruje záujem rozvíjať partnerský dialóg s ich predstaviteľmi vo všetkých oblastiach, kde sa angažujú pri riešení celospoločenských problémov a podporí sociálne, kultúrne, vzdelávacie a iné verejnoprospešné aktivity cirkvi a náboženských spoločností.*“ Viackrát bol deklarovaný záujem vlády zachovať status quo a neotvárať „problémové“ okruhy, ako sú napríklad registrované partnerstvá či zmluva o výhrade vo svedomí alebo finančná odluka. Výraznejšia zmena vo vzťahu štátu

¹⁷ Rámcová smernica EÚ č. 2000/60/ES o vode.

¹⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/271 EHS o čistení mestských odpadových vôd, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/60/EC z 23. októbra 2007 o hodnotení a manažmente povodňových rizík.

¹⁹ Akčný plán Medzinárodnej komisie pre ochranu Dunaja (ICPDR), kde je Slovensko riadnym členom.

²⁰ Pozri Čikeš, (2009), s. 99 – 123. Z historických aspektov pozri Sokolová (2009).

k cirkvám nastala iba v prípade sprísnenia podmienok registrácie, keď od 1. mája 2007 došlo k novelizácii Zákona č. 308/1991 v znení neskorších predpisov.

Isté rozpory sa však prejavili aj medzi jednotlivými cirkvami, keďže nové vedenie Evanjelickej cirkvi a. v. na Slovensku prestalo podporovať požiadavku katolíckej cirkvi na zmluvu o výhrade vo svedomí, ktorá by umožnila ľuďom odmietnuť niektoré činnosti s ohľadom na zásady ich viery (otázka interrupcií či eutanázie). Podľa ECAV „*nie je svedomie u nikoho z ľudí dokonalé, ale naopak, je poddané hriechu. Preto z neho nemožno vytvoriť právnu normu.*“ Napriek odlišnostiam názorových postojov jednotlivých cirkví a náboženských spoločností na riešenie rôznych spoločenských problémov by bolo vhodné, aby spolupráca so štátom bola postavená na báze ekumenizmu, vzájomného porozumenia a tolerancie.

Pri hodnotení dokumentu *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* za účasti najvyšších ústavných činiteľov dňa 1. apríla 2009 v Bratislave bola v uvedenom smere nastolená aj otázka spolupráce štátu s cirkvami. Tá je vo *Vízii* (2008, s. 68) spomenutá v koncentrovanej podobe v scenári Kontinuálneho vývoja Slovenska, kde sa uvádza: „*Ako významné pre budúcnosť sa v tomto smere javí aj zlepšenie spolupráce štátu s cirkvami, napríklad vo sfére formovania všeludských duchovných hodnôt a v sociálnej oblasti.*“ Po vzniku hospodárskej krízy význam spolupráce štátu a cirkvi pre stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti do roku 2015 ešte vzrástol.

Vedenie štátu, cirkvi a náboženské spoločnosti by sa mali spoločne sústrediť na humanizáciu a demokratizáciu slovenskej spoločnosti. Napríklad na presadzovanie princípu uskuťočňovania spravodlivosti, etickú hodnotu mieru, princíp slobody, princíp solidarity – pomoc chudobným a chorým, na toleranciu k iným názorom atď. Tieto hodnoty sú vlastné nielen teologickej sociálnej etike, ale aj súčasnému sekulárnemu svetu.

Cirkvi a náboženské spoločnosti by mali hľadať v spolupráci so štátnymi orgánmi aj nové prístupy k spoločnosti a prispôsobovať sa aktuálnej potrebe a okolnostiam. Značné rezervy v tomto smere sa vyskytujú najmä pri práci cirkvi s rómskym etnikom (Grešková, 2009). Treba však zdôrazniť, že ide o zložitú prácu, kde majú svoj dlh aj štátne inštitúcie či tzv. tretí sektor. Na druhej strane, finančná podpora štátu by sa mala viac zamerať na konkrétne aktivity pre spoločnosť realizované v rámci jednotlivých zborov a farností, napríklad v sociálnej oblasti, kultúrne, vzdelávacie i športové aktivity, ktoré pozitívne formujú najmä mladú generáciu.

Kultúra a šport

Na rozvoji spoločnosti do roku 2015 by sa mala výraznejšie podieľať – v rámci tzv. nevýrobnej sféry – aj vhodná politika štátu v oblasti kultúry.²¹ Tá mohla po roku 1989 kultivovať myslenie a konanie obyvateľstva pri prechode na nový životný štýl, zostávala však bokom od záujmov štátu. Živelný vývoj kultúry na komerčnej báze sa negatívne prejavil hlavne v elektronických médiách, kde vzhľadom na preferovanie sledovanosti boli uprednostňované rôzne „reality šou“ bez akejkoľvek obsahovej hodnoty.

Na zachovanie a vytváranie kultúrnych hodnôt potrebujeme preto dôsledne realizovať takú koncepciu štátnej kultúrnej politiky, ktorá bude predovšetkým podporovať pôvodnú

²¹ Pozri *Ekonomika kultúry v Európe. Štúdia vypracovaná pre Európsku komisiu* (Generálne riaditeľstvo pre vzdelávanie a kultúru), október 2006 < www.keanet.eu>; Novotný (2008); Z okraja do stredu *Príspevok do diskusie o kultúre a rozvoji v Európe*. Bratislava: Ministerstvo kultúry SR 2004.

domácu tvorbu. Treba mať na pamäti, že jazyk a kultúra v tom najširšom zmysle slova sú najvlastnejším a najvýraznejším prejavom identity národa, štátu a jeho menšín v integrovanej Európe. Tak možno na báze spoločného kultúrneho dedičstva a aktivít aj v čase hospodárskej krízy udržiavať a rozvíjať spolupatričnosť obyvateľstva a formovanie pozitívneho vzťahu k štátu, v ktorom žije.

Za samozrejmu súčasť kultúrno-sociálnej reality sa považuje aj telesná kultúra a šport. Je významnou hodnotou spoločenského aj individuálneho života. Stáva sa fenoménom podieľajúcim sa na utváraní koncepcie európskeho životného štýlu ľudí modernej spoločnosti, je agendou orgánov EÚ a vlád jednotlivých jej štátov.

So vznikom nových štátov či zmenou postavenia niektorých kontinentov prichádza nová konkurencia a s ňou aj rapídne zvyšovanie športovej výkonnosti. To kladie oveľa väčšie nároky na starostlivosť o vrcholový šport a štátnu reprezentáciu. Nezachytenie tejto tendencie by znamenalo stratu pozícií a vplyvu Slovenska na kontinentálny či svetový šport. Paralelne s rozvojom vrcholového športu a jeho zázemia – výkonnostného športu však nemožno zabúdať ani na riešenie otázok masového športu s akcentom na mládež a podporu rozvoja rodinného športovania a primeraných pohybových aktivít. Tie majú pre zdravie a kvalitu života občanov Slovenska mimoriadny význam.²²

S rozvojom športu súvisí aj rozpracovanie legislatívy týkajúcej sa migrácie športovcov a funkcionárov, potlačania prejavov výtržníctva a vandalizmu počas športových podujatí a v neposlednom rade aj riešenie problému úplatkárstva v športe. Ako ukazujú skúsenosti po roku 1989, agenda v oblasti športu už vyžaduje sústrediť kvalifikovaných odborníkov v rámci zastrešujúcej inštitúcie, ktorá by celoštátne koordinovala oblasť telesnej kultúry a športu na Slovensku (Korček, 2005). To sa týka aj potreby kvalitného inštitucionálneho zabezpečenia vedeckého výskumu.

Etnické zloženie a občianska spoločnosť

*Strategickým cieľom politickej aktivity na domácej scéne je vytvorenie občiansky integrovanej spoločnosti. Ide o spoločnosť slobodných, svojprávnych a rovnoprávných občanov, s vymedzenými právami, povinnosťami a zodpovednosťami, s právnym, racionálnym aj citovým vzťahom k štátu. Koncepcia budúcej národnostnej politiky Slovenskej republiky musí nanovo definovať vzťah medzi etnickou – národnou a štátnou – občianskou identitou. Obe musia pre spoločnosť predstavovať pozitívne hodnoty, hodné rozvoja a ochrany. V modernom, demokratickom štáte by takéto usporiadanie vzťahov medzi etnickou a občianskou identitou na princípe *primus inter pares* nemalo znamenať, že etnická identita má menšiu, nižšiu hodnotu ako občianska identita.*

Národnostná politika musí vychádzať z občianskeho princípu. Predmetom národnostnej politiky nie sú samostatní príslušníci národnostných menšín, ale vzťah spoločnosti, štátu k príslušníkom národnostných menšín. Základným cieľom národnostnej politiky je integrácia príslušníkov národnostných menšín do občianskej spoločnosti. V týchto súvislostiach považujeme

²² Dokument Zdravie 21 – Zdravie pre všetkých v 21. storočí. Svetová zdravotnícka organizácia (SZO) – Regionálny úrad pre Európu (Kodaň, 1999); 21 cieľov globálnej stratégie zdravia pre všetkých do roku 2005/2010/2015/2020. Cieľ11: Zdravšie žiť. „Do roku 2015 by ľudia všetkých vrstiev spoločnosti mali viesť zdravší spôsob života...“ 11.1 „...zlepšiť – ozdraviť stravovacie zvyklosti, telesnú a sexuálnu aktivitu.“ Pozri aj Koncepcia štátnej politiky zdravia Slovenskej republiky, s. 5. Materiál na rokovanie vlády SR č. 28747-2/2007-ŠT.

za dôležité zdôrazniť, že pozitívny vzťah občana k svojmu štátu je podmienený nielen jeho poznaním spoločnosti, ale aj jeho cieľavedomou výchovou k vlastenectvu, lojalite a k tolerancii. Vlastenectvom rozumieme pozitívny, uvedomelý a prejavovaný vzťah k svojmu štátu. Za lojalitu k štátu nemožno považovať prehnaný, alebo dokonca vynútený vzťah k nemu, ale vzťah založený na možnosti voľby, s určitou dávkou emotívnej angažovanosti v jeho prospech. Toleranciu v našom prípade predstavuje znášanlivosť voči príslušníkom iných etnických spoločností, ktoré žijú v štáte, a k ich odlišnému správaniu podmienenému inou kultúrnou tradíciou.

Ovládanie štátneho jazyka všetkými občanmi štátu by malo byť v občianskom štáte samozrejmosťou. V Slovenskej republike to tak nie je. Ide v prvom rade o občanov Slovenskej republiky, príslušníkov národnostných menšín. Tí síce majú právo na osvojenie si štátneho jazyka, ale nemajú povinnosť, a spravidla ani potrebu ho ovládať. Žijú v jazykovo uzavretom prostredí, kde bezprostredne k jednoduchému spôsobu života, s minimálnymi kontaktmi na úrady mimo svojho bydliska, iný ako menšinový jazyk obvykle ani veľmi často nepotrebujú. Na druhej strane, súčasný právny stav neumožňuje zákonným spôsobom uložiť povinnosť ovládania štátneho jazyka všetkým jeho občanom. V súčasnosti sa táto povinnosť môže uložiť len občanom, ktorí sú zamestnaní v štátnej alebo verejnej službe.

Okrem kvality rozhodovacích procesov a otázky participačnej rovnosti sa v oblasti konceptu občianstva dostanú do popredia aj kultúrne faktory, vyplývajúce z posilňovania interkultúrnej komunikácie, migračných pohybov obyvateľstva smerom zo Slovenska, ako aj dovnútra krajiny.

Maďarská menšina

Strategickým cieľom v oblasti národnostných vzťahov, ktoré sa prelínajú so slovensko-maďarskými medzištátnymi vzťahmi, ostane eliminovanie prehnanej politizácie tejto otázky. Ako napríklad v druhej polovici roka 2008, keď sa tieto záležitosti riešili na úrovni prezidentov a premiérov oboch štátov či „návštevami“ poslancov EÚ. Dôležité bude, či sa podarí sformulovať politiku, ktorá dokáže predchádzať vzniku napätia spočívajúceho v neuralgických bodoch vzájomných vzťahov a v rámci možností ho zmierňovať. V týchto súvislostiach treba zásadným spôsobom odlíšiť medzištátne slovensko-maďarské vzťahy od interných vzťahov Slovenskej republiky k vlastnej maďarskej národnostnej menšine.

Medzištátne slovensko-maďarské vzťahy by sa mali riešiť a prezentovať v nasledujúcich rovinách:

1. Štandardné vzťahy dvoch členských štátov EÚ a NATO.
2. Vo vzťahu k minulosti:
 - a/ zaoberať sa riešením otázok, o ktorých sú oba štáty ochotné konštruktívne rokovať,
 - b/ otázky, ktoré nedokážu Slovensko a Maďarsko v súčasnosti ešte riešiť, treba ponechať zatiaľ vedeckému bádaniu a politicky ich neotvárať.

Rómska menšina

Na rozdiel od maďarskej menšiny, ktorá sa zúčastňuje priamo parlamentnej činnosti, a v minulosti aj vládnej činnosti, na Slovensku chýba rómska politická reprezentácia. Pritom riešenie rómskej otázky je jednou z priorit Európskej únie. Predstavitelia rómskych komunít vystupujú politicky skôr individuálne, aj keď navonok sa prezentujú ako vodcovia politických

subjektov. Bolo by vhodné, aby politickí zástupcovia Rómov začali vo väčšej miere pôsobiť v rámci existujúcich strán, čím by sa postupne integrovali do bežného fungovania politického života. To ale závisí od vedenia politických subjektov, či dokážu Rómom ponúknuť prítiažlivé politické programy, v ktorých by bola strategicky zakotvená rómska otázka. Inak môže v najbližších rokoch nastať situácia, že pod vplyvom nepriaznivých sociálnych pomerov spôsobených hospodárskou krízou sa vytvorí v lepšom prípade radikálna rómska strana, alebo sa na etnickom základe budú utvárať – organizačne nezvládnuteľné – živelné pohyby, podliehajúce davovej psychóze. Rómske nepokoje z januára 2004 to už naznačili.

Po novembri 1989 sa zrealizovalo viacero výskumných projektov, vedeckých podujatí, vznikli knižné publikácie, ktoré nám umožnili lepšie spoznať rómsku problematiku (pozri napr. Benkovič, 2004). Napriek úsiliu štátu a ním utvoreného Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity nie je celkové riešenie rómskej otázky na Slovensku veľmi úspešné. Naše skúsenosti a poznanie v týchto súvislostiach ukázali, že by mal platiť princíp: na jednej strane pomoc štátu rómskym komunitám, ale súčasne na druhej strane aj povinnosti a spolupráca komunit pri ich integrácii do občianskej spoločnosti.

Jedným zo spôsobov zlepšenia postavenia Rómov by mohlo byť prechodné vytvorenie určitých inštitúcií (orgánov), ktoré by pomáhali v spolupráci s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR i ďalšími vládnymi zložkami, ale aj dobrovoľníckymi organizáciami zlepšovať ekonomickú a sociálnu situáciu Rómov. Riešenie by sa malo v rámci stratégie rozvoja Slovenska do roku 2015 realizovať nasledujúcim spôsobom. Uskutočniť strategické kroky inklúzie sociálne vylúčených so zameraním na rómske etnikum, ktoré bude vychádzať z *Dekády začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015* a ďalších prijatých dokumentov.²³ V tejto línii – aj s prihliadnutím na najnovšie vedecké poznatky – je potrebné plniť úlohy najmä v oblastiach: vzdelávanie, bývanie, zdravie a zamestnanosť, a pri riešení prierezovej problematiky – chudoba diskriminácia a rodové otázky. To si však bude vyžadovať aj od rómskej komunity výraznú zmenu jej názorových postojov, aby sa z pasívnej okrajovej zložky spoločnosti začala postupne meniť na aktívnejšiu, ktorá by sa spolu s majoritou podieľala na interkultúrnom či multikultúrnom dialógu. Tým by sa mohla dosiahnuť participácia tejto minority na chode celej spoločnosti.²⁴

Migrácia a integrácia

Migrácia je fenomén starý ako ľudstvo samotné. Nemožno s ním bojovať, ale je potrebné naučiť sa ho zvládať a manažovať. Problematika je o to akútnejšia, že *k špecifickým politickým následkom tohto javu prispieva aj pokles pôrodnosti na Slovensku. Doterajšia*

²³ *Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015* vznikla z iniciatívy ôsmich štátov strednej a juhovýchodnej Európy ako ich spoločná báza na zlepšenie života Rómov v Európe. Na tento dokument nadväzuje *Strednodobá koncepcia rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike (solidarita – integrácia – inklúzia 2007 – 2015)*. Pozri aj priebežné hodnotenie z roku 2008 *Polčas odpočtu programového vyhlásenia vlády SR z perspektívy inklúzie marginalizovaných rómskych komunit po dvoch rokoch* a stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému *Integrácia menšín – Rómovia*. Úradný vestník EÚ C 274/88 z 3. 2. 2009. V tomto duchu boli akceptované aj pripomienky Úradu splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity, v rámci prípravy 2. etapy Programu zdravia znevýhodnených komunit na Slovensku na roky 2009 – 2015, t. j. dokumentu, ktorý bude cielene riešiť problematiku znevýhodnených komunit vrátane marginalizovaných komunit. K rómskej problematike pozri *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Úplná verzia (Podklad pre prvú oponentúru) Bratislava január 2010, s. 373 – 379.

²⁴ Uznesenie Európskeho parlamentu z 31. januára 2008 o európskej stratégii riešenia rómskej problematiky. Pozri aj Mattová (2009); Gábor (2009); Dudinská a Dudinský (2009).

kultúrna, resp. etnická homogenita regiónov bude značne narušená a zvýši sa podiel imigrantov v slovenskej spoločnosti. Okrem etnickej, a pravdepodobne aj rasovej rôznorodosti sa zvýši aj jazyková a náboženská heterogenita slovenskej spoločnosti. Integrácia imigrantov, na ktorú slovenská spoločnosť nie je dostatočne pripravená, sa stane pre ňu jednou z kľúčových výziev. Súčasná koncepcia fakticky nulovej otvorenosti štátu pri udeľovaní politického azylu a sprísňovanie poskytnutia trvalého pobytu cudzincom z krajín mimo EÚ je z dlhodobého hľadiska neudržateľná. Zvládnutie výziev súvisiacich s medzinárodnými migráciami je podmienené tým, nakoľko včas Slovensko dokáže vypracovať novú stratégiu migračnej politiky, ktorá by definovala priority tak, aby zabezpečili vyvážený prívlev zahraničných migrantov.

V záujme Slovenskej republiky je, aby išlo o také skupiny obyvateľstva, ktoré pri zohľadnení bezpečnostného aspektu štátu budú prínosom pre trvale udržateľný rozvoj hospodárstva. Mimoriadnu pozornosť treba venovať najmä vysokokvalifikovaným pracovníkom. Rozhodujúcim kritériom je absorpčná schopnosť slovenskej spoločnosti integrovať ich jednak vzhľadom na potreby trhu práce, jednak z hľadiska nimi vyznávaných kultúrnych hodnôt. *Potreba vonkajšej pracovnej sily by mala byť iba ako doplnok k rozvoju spoločnosti.*

Imigrácia cudzincov, integrácia a poskytovanie azylu sú jednou z oblastí, ktoré sú zahrnuté do programu nepretržitého posilňovania nástrojov spolupráce a výmeny informácií a skúseností v rámci EÚ. V roku 2003 boli prijaté spoločné základné princípy imigračnej, integračnej politiky a politiky zamestnanosti v krajinách EÚ a následne 19. novembra 2004 prijala Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci konkrétne kritériá. Ich rozpracovanie na podmienky Slovenska dostalo za úlohu riešiť aj Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Jedným z významných posunov v roku 2008 bolo prijatie Európskeho paktu o imigrácii a azyle. V duchu príslušných dokumentov EÚ predložilo MPSVR SR na rokovanie vlády Koncepciu integrácie cudzincov v Slovenskej republike, ktorá bola schválená 6. mája 2009. Z hľadiska ďalších praktických krokov a implementačných opatrení v kontexte európskej migračnej a integračnej politiky bola prezentovaná 29. júna 2009 v rámci odbornej konferencie *Integrácia cudzincov na Slovensku: od koncepcie k implementácii*.²⁵ Všetci zainteresovaní boli vyzvaní striktne plniť uznesenia vlády schválené v Koncepcii. Výrazný posun v riešení tejto agendy sa očakáva vznikom novej inštitúcie v roku 2010 ako zastrešujúceho prierezového orgánu pre oblasť migrácie a integrácie cudzincov.

Slovensko si nemôže dovoliť nezvládnuť výzvy nastolené Koncepciou, čo by prinieslo veľa nežiaducich prvkov na trhu práce, v spoločnosti a spontánny prívlev imigrantov, ktorých Slovensko nebude schopné integrovať. Viedlo by to k vytvoreniu novej kategórie obyvateľstva (Francúzsko, Nemecko), ohrozeného sociálnou exklúziou. Vznik tohto segmentu bude mať za následok sociálne konflikty, ktoré sa budú prelínať s konfliktmi kultúrneho charakteru a následne viesť k posilneniu nacionalistických a xenofóbnych tendencií v slovenskej spoločnosti.

Okrem integrácie zahraničných imigrantov bude potrebné uvažovať aj o tom, ako možno pritiahnúť na Slovensko tých svojich občanov, ktorí ho v minulosti opustili, resp. usilovať sa, aby naši občania nestratili so Slovenskom sociálny kontakt. Po roku 2004 vzrástol podiel mladej generácie pôsobiacej v zahraničí za ekonomicky výhodnejších podmienok. V čase hospodárskej krízy títo slovenskí občania prichádzajú vo zvýšenej miere

²⁵ Dokument *Koncepcia a integrácia cudzincov v SR* bol schválený uznesením vlády SR č. 338 zo 6. mája 2009. Spomenutá konferencia bola záverečnou fázou Národného projektu Európskeho fondu pre integráciu štátnych občanov tretích krajín *Vypracovanie analýz a odporúčaní pre tvorbu koncepcie integračnej politiky*, ktorá je financovaná Európskou úniou. Materiál bol vydaný aj ako interná knižná publikácia MPaSV SR.

o zamestnanie a registruje sa zvýšený počet návratov. Preto je potrebné vytvoriť sociálne a ekonomické mechanizmy, ktoré im uľahčia podmienky na návrat aj vzhľadom na ich väzby so Slovenskom.

Vytváranie občiansky integrovanej spoločnosti

Na posilňovanie a rozvoj občiansky integrovanej spoločnosti, vytváranie ovzdušia tolerancie, lojality k vlastnému štátu a pestovanie vlastenectva *je potrebné prijať na úrovni štátu Stratégiu rozvoja občiansky integrovanej spoločnosti*. Mala by obsahovať základné ciele – akú spoločnosť na občianskom princípe chceme budovať, akými prostriedkami tieto ciele chceme dosiahnuť. Mala by zároveň určiť zodpovedné organizácie, ktoré budú mať vymedzenú pôsobnosť a úlohy pri dosahovaní týchto cieľov. Hlavnými cieľmi stratégie rozvoja občiansky integrovanej spoločnosti by mali byť:

- výchova všestranne rozhladeného a vyspelého občana s moderným vlastenectvom,
- pestovanie ducha tolerancie a občianskeho porozumenia,
- pestovanie podmienok na prirodzené prejavy občianskej súdržnosti,
- dosiahnutie vysokej úrovne občianskej lojálnosti spoločenských skupín s rôznou identitou,
- dosiahnutie vysokej miery participácie a zúčastnenosti občana na rozhodovacích procesoch,
- podpora širokej informovanosti o činnosti volených zástupcov a orgánov.

Európska identita, národná a štátna identita, vlastenectvo

Po vstupe do Európskej únie pribudla každému občanovi Slovenskej republiky popri etnickej a štátnej príslušnosti identita tretia – „európska“. *Príslušníci národnostných menšín budú v rámci Únie vnímaní v prvom rade ako občania členských štátov, a nie ako príslušníci národnostných menšín*. Zdôrazní sa tak význam štátnej/občianskej príslušnosti. Každý štát predsa v prístupujúcej zmluve k EÚ dohodol pre seba a svojich občanov iné podmienky vstupu. Táto skutočnosť už môže niesť v sebe *nebezpečenstvo oslabenia etnickej identity, zvlášť u príslušníkov mladších generácií*. Tí sa najčastejšie budú pohybovať mimo svojho materského štátu, kde môžu byť vystavení tlaku integrovať sa do nového prostredia. V dôsledku toho môže u nich nastať oslabenie väzieb na ich etnické spoločenstvo.

Zmeny v hodnotovej orientácii môžu v súvislosti s prehlbovaním globálnej ekonomickej krízy nadobúdať závažné dôsledky. *Veľkým problémom sa môže stať oslabovanie historického vedomia obyvateľstva. Symbolický kapitál, špecifické historické vedomie na Slovensku, predstavuje myšlienky o sebanaplňajúcom sa proroctve. Ak ľudia definujú situácie ako reálne, sú reálne vo svojich dôsledkoch. Sociologicky preukázateľná na Slovensku je rozdielna kvalita symbolického kapitálu v porovnaní s krajinami V4* (Lysý, 2008, s. 241 – 249; Lysý, 2006, s. 313 – 321; Pekník, 2006) *To môže v prepojení na súčasnú masovú kultúru so zahraničnými vzormi oslabovať národnú i štátnu identitu, formovanie vlastenectva, a tým narušiť väzby občanov s politickou elitou. Pri stagnácii životnej úrovne stredných vrstiev, či dokonca pri jej poklese sa hodnotová stmelenosť slovenskej spoločnosti môže stať rozhodujúcou pre stabilizáciu štátu.*

Pri upevňovaní a rozvíjaní historického vedomia spoločnosti bude potrebné koncepčne argumentovať a vo väčšej miere približovať verejnosti pozitívne fakty zo slovenských dejín a pôsobenie významných slovenských osobností, ktorých vlastenectvo a národná identita nešli na úkor príslušníkov iných národov. Takým bol napríklad M. R. Štefánik. Na jeho životných

postojoch možno okrem iného poukázať, že aj pri nedostatku finančných zdrojov sa dajú úspešne presadzovať politické zámery. V týchto súvislostiach netreba zabúdať ani na osobnosti, akou bol napríklad maďarský intelektuál a politik Oszkár Jászi, usilujúci sa o dobré spolužitie národov v multietnickom prostredí Rakúsko-Uhorska. Udalosti spojené so vznikom Česko-Slovenska v roku 1918, demokratický vývoj do roku 1938, protifašistický odboj za druhej svetovej vojny a Slovenské národné povstanie, Dubčekov pokus o reformu v roku 1968, korektné rozdelenie spoločného štátu s Čechmi a súčasná existencia dvoch samostatných štátov v rámci EÚ, to sú fakty ktoré dávajú príležitosť na posilňovanie historického vedomia nielen v domacom, ale aj v medzinárodnom kontexte na pôde Európskej únie. Potvrďuje to aj dokument – Spoločné vyhlásenie pri príležitosti 90. výročia vzniku spoločného štátu Čechov a Slovákov – ktorý podpísali 30. októbra 2008 v Martine predseda Národnej rady Slovenskej republiky, predseda Senátu Parlamentu Českej republiky a predseda Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky (Pekník, 2008, s. 313).

Pozitívne formovanie historického vedomia si bude vyžadovať koncepčné, systematické zameranie sa na historické tradície a ich inovácie s cieľom podporovať vlastenectvo celej spoločnosti a posilniť jej identitu so Slovenskom. Príkladom nám môžu byť predchádzajúce generácie amerických Slovákov, a tiež príslušníci národností, ktorí si zachovávajú svoju identitu a pozitívny vzťah k pôvodnej vlasti, bez ohľadu na to, kde sa vo svete nachádzajú.

Politika, médiá a informačná spoločnosť

Na stav politickej kultúry má výrazný vplyv osobný príklad predstaviteľov politických, intelektuálnych a kultúrnych elít (Brňák, Jaššová a Pekník, 2008). Vzorce ich správania transportujú médiá medzi obyvateľstvo. Sklon médií ku skratkovitému videniu, zosilňovaniu dramatickosti mocenského konfliktu sú jadrom negativistického videnia politiky. Posilňovanie úlohy médií v politike môže viesť k bulvarizácii, populizmu a v konečnom dôsledku k mediokracii a k marketingovému chápaniu politiky.

V tejto situácii môže ako obranný reflex občianskej spoločnosti rásť *význam ohnísk alternatívnej kultúry a politickej aktivity*. Rozvoj prvkov digitálnych komunikácií, autonómnych komunikačných sietí spolu s technologickým pokrokom povedie k uspokojovaniu komunikačných potrieb občana mimo rámca tradičných inštitúcií, a tým k oslabovaniu úlohy politických strán, odborov, cirkví, ale aj mimovládnych organizácií. To treba považovať za nezvratný proces prinášajúci so sebou mnohé riziká. V dôsledku motivácie, ideovej a finančnej podpory niektorých nezávislých či priamo protivládnych organizácií môže nastať oslabenie politického systému – najrôznejší oligarchovia, zahraničné mocenské skupiny či nadnárodné monopoly môžu viesť svoje spory i na území Slovenska.

Ako žiaduce sa ukazuje *vypracovanie stratégie informačnej bezpečnosti Slovenska*, ktorá by pomohla – napríklad v prípade prehĺbenia ekonomickej, národnostnej či politickej krízy – stabilizovať spoločnosť a zabezpečiť fungovanie štátu. To by zároveň zabránilo možnému zneužitiu osobných údajov, nezákonnému posielaniu nebezpečných oznamov, kyberšikanovaniu a ďalším formám kybernetickej kriminality.

Zásadným prvkom zmien spoločnosti sú a zostanú aj v najbližších rokoch technologické zmeny. Cieľom je priviesť každého občana, každú domácnosť, školu, firmu a úrad do digitálneho veku. Občania sa čoraz viac stávajú závislými od informácií doručených prostredníctvom telekomunikačných technológií. Vzniká prostredie prepojených technológií IKT, digitalizovaných médií a digitálnych informačných a dátových skladísk. Sieťová štruktúra

informačných tokov sa bude i naďalej zahusťovať, základné informačné služby by mali mať štatút univerzálnej služby a ich ceny by mali rešpektovať ekonomické možnosti väčšiny občanov.

Riziká, ktoré sa budú prehlbovať:

- *Bariéra, digital gap* – absencia digitálnej gramotnosti spôsobená ekonomickými prekážkami vlastníctva technológií. Rizikové skupiny sa nachádzajú predovšetkým na vidieku, medzi staršou generáciou a dospievajúcou mládežou zo sociálne slabších skupín. Riešením sú verejnosti prístupné komunikačné centrá v školách, v knižniciach a na poštách so zabezpečením kvalifikovanej obsluhy a poradenstva.
- *Znižujúca sa schopnosť štátu chrániť občanov pred nevhodným obsahom*, klamlivou reklamou či cieľenými dezinformáciami. Riešením je mediálna výchova a osveta – štátom zabezpečované spotrebiteľské testy, regulácia mediálneho obsahu propagujúceho alkohol, liečivá, drogy, násilie, sex, rasizmus a podobne, vysielanie špecializovaných relácií odhaľujúcich mediálne manipulácie.
- *Úsilie o privatizáciu, spoplatňovanie a obmedzovanie verejných služieb.*

Dialóg občianskej spoločnosti je bez verejnoprávnych médií nemysliteľný. Eliminovanie negatívnych trendov možno dosiahnuť posilnením vplyvu verejnoprávnych médií tak, aby sa stali protiváhou bulvárnych, komerčných médií. Kľúčové zmeny prinesie digitalizácia televízneho a rozhlasového vysielania. Pri limitovaných možnostiach slovenského mediálneho trhu je v záujme Slovenska zabrániť privatizácii verejnoprávnych médií, masívne ekonomicky pomáhať ich rozvoju a starať sa o ne v procese digitalizácie ako o národné kultúrne inštitúcie v nastupujúcej ére digitálnej kultúry a vzdelávania na diaľku, čo nebude prioritou komerčných médií. Bude potrebné zabezpečiť dostatok finančných prostriedkov na bezproblémový štart digitálneho multiplexu verejnej služby DVB-T s prítomnosťou televíznych i rozhlasových programov a zabezpečiť zachovanie percentuálneho podielu verejnoprávneho vysielania.

Je potrebné stimulovať rozvoj alternatívnych komunitných neziskových médií prostredníctvom podpory širokopásmových informačných technológií. V časovom horizonte do roku 2015 sa ukazuje, že zvýšenie dostupnosti internetu vytvorí priestor na prezentáciu alternatívnych názorov a informačný potenciál internetových médií. Bude preto dôležité prekonať pretrvávajúce takmer monopolné postavenie komerčných telekomunikačných operátorov, poskytujúcich pripojenie k internetu, a zvýšiť podporu verejne nespлатneného dostupného pripojenia na celoštátnej, regionálnej a komunálnej úrovni. Iba štát je schopný investovať a konať vo verejnom záujme tak, aby Slovenská republika bola v roku 2015 atraktívnou krajinou pre svojich občanov, aby bola znalostnou spoločnosťou a umožňovala prácu vykonávanú doma, zabezpečila vytváranie virtuálnych firiem a ďalších foriem moderných ekonomických aktivít.

3.1.3. Závěry a odporúčania v oblasti politického systému

Za základné hodnotové priority v oblasti politiky Slovenska je nutné považovať zdokonaľovanie mechanizmu právneho štátu, rozvoj demokratických inštitúcií, dodržiavanie medzinárodného práva a rozvoj demokracie. To sú základné politické predpoklady zvyšovania kvality života obyvateľov Slovenska.

Na dosiahnutie týchto cieľov je predovšetkým nutné:

A. Zahraničná politika SR a meniace sa medzinárodné prostredie

- Usilovať sa o to, aby sa zahraničná politika Slovenska opierala o súhlas väčšiny obyvateľstva a pokiaľ možno i o dohody vlády s parlamentnou opozíciou.
- V duchu stratégie Európskej únie uskutočňovať zahraničnú politiku Slovenska tak, aby napomáhala presadzovať zásady efektívneho multilateralizmu.
- Všestranne sa usilovať o dodržiavanie medzinárodného práva, jeho zdokonaľovanie a o rozširovanie vplyvu medzinárodných organizácií určených na presadzovanie medzinárodného práva, predovšetkým OSN.
- Aktívne presadzovať nenásilné riešenie medzinárodných rozporov. Posilňovať kooperatívny prístup k medzinárodným problémom a v tomto duchu podporovať reformu a rozvoj takých organizácií, ako sú OSN, MMF, Svetová banka, WTO atď. Dbať o dialóg kultúr, podporovať dohody o medzinárodnej ochrane životného prostredia a prehĺbovanie funkčnej vzdelávacej a hospodárskej pomoci najchudobnejším štátom.
- Podporovať iniciatívy smerujúce k celosvetovému jadrovému odzbrojeniu, ktoré v súčasnosti presadzuje prezident USA. Presadzovať politiku znižovania vojenských výdavkov vo svete.
- Opierať bezpečnosť Slovenska o spoluprácu v NATO. Aktívne sa zapojiť do prípravy novej stratégie Aliancie. Usilovať sa o to, aby vojenské aktivity Aliancie boli lepšie pripravené, aby boli včas modifikované nevhodné prístupy. Podporovať iba také rozširovanie Aliancie, ktoré by nezatahlo Slovensko do konfliktov, ktoré sú v rozpore so slovenskými štátnymi záujmami.
- Zvýrazniť úsilie o posilnenie medzinárodnej spolupráce – a to tak v rámci NATO, ako aj s inými organizáciami – v boji proti terorizmu, medzinárodnej kriminalite a extrémistickým skupinám.
- Pripraviť koncepciu rozvoja ekonomickej diplomacie Slovenska. Zahraničná politika musí viac prispievať k hospodárskej dynamike a rastu životnej úrovne obyvateľstva.
- Energetická bezpečnosť zostáva prioritou zahraničnej politiky Slovenska. Je nutné usilovať sa o kooperatívne riešenie problémov spojených s diverzifikáciou trás a zdrojov energie, predovšetkým ropy a plynu. Usilovať sa o zapojenie Slovenska do medzinárodných energetických projektov. Pravidelne vyhodnocovať plnenie dokumentu Stratégia energetickej bezpečnosti Slovenska a neustále ho aktualizovať.
- Európska únia zostáva základným prostredím, v ktorom sa odohráva život Slovenska. Preto je potrebné vypracovať analýzu rizík stagnácie i rozvoja Únie a eurozóny. Usilovať sa o to, aby sa Európska únia stala kultúrnym vzorom riešenia problémov rozvoja pre ostatné regióny sveta.
- Výraznejšie než doteraz posilňovať personálne zastúpenia Slovenskej republiky v inštitúciách Európskej únie a budovanie siete *focal points* na zaistenie obojsmerného prenosu informácií a prepojenie na pozitívny lobing.
- Aktívne čeliť všetkým pokusom o revíziu hraníc európskych štátov, ako sa to stalo v prípade rozdelenia Srbska. Akékoľvek snahy v tomto smere treba vnímať ako priame ohrozenie štátnych záujmov Slovenska.
- Základnou líniou zahraničnej politiky Slovenskej republiky v rámci jej regionálnej dimenzie bude politika dobrých susedských vzťahov. Zároveň v prípade nutnosti výraznejšie než doteraz využívať medzinárodné organizácie na objasňovanie stanoviska Slovenska k otázkam, ktoré sa stali predmetom sporov.

B. Vnútorné prostredie a formovanie slovenskej politiky

- Demografická situácia Slovenska a Európskej únie, ale i rastúce globalizačné tlaky si vyžadujú vypracovať novú imigračnú politiku. Do jej prípravy je nutné zapojiť vedeckú a kultúrnu komunitu, cirkvi, občianske organizácie, ktoré by následne napomáhali integrácie imigrantov do slovenskej spoločnosti. Pravidelne treba prerokúvať plnenie Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike a podľa potreby ju aktualizovať.
- Nevyhnutné je vypracovať novú prenatálnu stratégiu.
- Posilniť boj s nelegálnou migráciou a aktívne čeliť hrozbe militantného moslimského radikalizmu. Rast migrácie nesmie viesť k oslabovaniu autority inštitúcií, štátu.
- Zvyšovanie politickej kultúry slovenskej spoločnosti musí smerovať k posilňovaniu dôvery medzi verejnosťou a politickou elitou. Základnou slabinou je stav politickej kultúry mocenskej elity v najširšom zmysle, teda od predstaviteľov politických strán, cez médiá až po niektoré občianske združenia. Musia sa vytvárať podmienky na lepšiu informovanosť, ktorá by zvyšovala politickú vzdelanosť a umožnila lepšie porovnanie stavu politickej kultúry slovenskej spoločnosti a ostatných štátov.
- Prehľbovať demokratické prostredie upevňovaním postavenia verejnoprávných médií, a to zvlášť v procese digitalizácie. Pomáhať odstraňovať digitálnu negramotnosť, prehľbovať mediálnu výchovu a zabezpečovať reguláciu mediálneho obsahu propagujúceho alkohol, liečivá, drogy, násilie, sex, rasizmus atď.
- Najnebezpečnejšiu nákazu politickej kultúry postsocialistických štátov predstavujú korrupcia a klientelizmus. Je nevyhnutné posilňovať boj proti týmto javom a kriminalite všeobecne, a to tak domácej, ako i proti medzinárodným mafiám pôsobiacim na Slovensku. Dôvera v právny poriadok je predpokladom dôvery medzi verejnosťou a politickou elitou.
- Najcitlivejším z hľadiska krízy demokratickej politickej kultúry by mohol byť posun významu národnostného ohniska pred sociálne témy a pred témy týkajúce sa slobody. Treba vypracovať koncepciu vlasteneckej výchovy a posilňovania historického vedomia, prehľbovať vedomie občianskej spolupatričnosti a pocitu euroobčianstva. Základným cieľom národnostnej politiky je integrácia príslušníkov národnostných menšín do občianskej spoločnosti.
- Pri úsilí o väčšiu integráciu rómskeho obyvateľstva do slovenskej spoločnosti viac využívať rómske organizácie, cirkvi a občianske združenia.
- Neexistuje ideálny model volebného systému, preto takmer každá politická kríza vyvolá zvýšený tlak na jeho zmenu, prípadne na vytvorenie dvojkomorového parlamentu. Súčasný volebný i parlamentný systém je vyhovujúci, zodpovedá štandardom Európskej únie a z hľadiska stabilizácie spoločnosti je žiaduce ho obhajovať.
- Vzhľadom na pretrvávajúce spory o verejnú správu a samosprávu vypracovať vecnú analýzu vhodnosti súčasných ôsmich VÚC a možného prechodu na iný model. Následne usporiadať verejnú diskusiu na túto tému.
- V podmienkach globálnej krízy je nutné vypracovať nový model spolupráce tripartity, ale i upevniť hodnotový tmel spoločnosti. Do týchto aktivít sa musia zapojiť intelektuálne vrstvy, cirkvi a občianske združenia.
- Otvoriť diskusiu s cirkvami a verejnosťou o prechode na nový model financovania cirkví a náboženských spoločností.
- Vypracovať koncepciu štátnej politiky v oblasti športu a telesnej kultúry, zvlášť s ohľadom na podporu zdravia verejnosti a štátnej reprezentácie.

3.2. Stratégia v tendencii vývoja právneho poriadku Slovenskej republiky a jej priority

Úvodom

Pozornému pozorovateľovi diania v mnohých oblastiach verejného záujmu v posledných rokoch bezpochyby neunikol nový prvok, nový spoločný menovateľ diskusií o prínosoch i nedostatkoch inštitucionálneho a obsahového rámca riešenia právnych vzťahov, a to potreba vyššieho stupňa vnútornej previazanosti i koncepcnej súladnosti prvkov inštitucionálneho i obsahového rámca, prijímaných na riešenie právnych vzťahov vznikajúcich pri presadzovaní týchto požiadaviek verejného záujmu. Do tejto roviny verejná diskusia nebadane a postupne sklízavala po tom, ako rovnako nebadane a postupne, narastal časový odstup od kľúčových dejinných udalostí, ktoré podmienili súčasnú podobu a charakter Slovenskej republiky ako samostatného štátu (1. január 1993), hlásiaceho sa k systémom pluralitnej parlamentnej demokracie a trhového hospodárstva (november 1989) a začleneného do zväzku Európskej únie (1. máj 2004), a ktoré vytvorili konjunkciu požiadaviek na v novodobých dejinách Slovenska nevídanú inštitucionálnu a normatívnu prestavbu štátu. Mimoriadne úsilie, ktoré museli právotvorné inštitúcie vyvinúť, aby súčasne uspokojili požiadavky spojené s prechodom na systém pluralitnej parlamentnej demokracie a trhového hospodárstva, s budovaním samostatnej a úplnej štátnosti a s približovaním sa k Európskej únii s cieľom plnej integrácie, sa však často prejavilo prijímaním právnych noriem, pri ktorých sa časový stres pri procese ich prípravy a prijímania negatívne prejavil na kvalite ich obsahu, alebo pri ktorých očividne absentovala úvaha o ich začlenení do širších horizontov právneho poriadku a o dôsledkoch tohto začlenenia. Možno teda povedať, že v posledných rokoch je čoraz zjavnejšie, že od imperatívu urýchleného budovania inštitucionálnych a právnych štruktúr sa štát stáva adresátom požiadavky koncepcne uceleného manažmentu inštitúcií a právnych vzťahov.

V nasledujúcej časti sa preto venujeme zmenám, ktoré si treba osvojiť, pre naplnenie tejto všeobecnej požiadavky, alebo ktoré sú v niektorých odvetviach už načrtnuté. Tieto zmeny sa, prirodzene, týkajú v prvom rade samotného procesu prípravy a prijímania právnych noriem s dôrazom na formálnu identifikovateľnosť a obsahovú jednoznačnosť výstupov zákonodarného procesu. Zmeny sa však nevyhnú ani právnym normám tvoriacim chrbticu jednotlivých odvetví právneho poriadku, počnúc ústavou, ktorá – aby mohla plniť úlohu „základného zákona“ riešiaceho celý rad dôležitých otázok inštitucionálneho usporiadania a charakteru moderného štátu – sa zrejme nevyhne podstatným zmenám. Predovšetkým pôjde o to, aby sa základný zákon štátu legislatívne, v prípade jeho novelizácie, riešil priamym vstupom do textu ústavy okrem výnimiek, ktoré sama ústava pripúšťa. Od ústavy sa odvíja právny poriadok Slovenskej republiky. Nepriame novely ústavy nenarušujú len kompatibilitu ústavného poriadku, ale môžu sa dostať do rozporu s ústavou, ak riešia vecné ustanovenia ústavy odlišne od jej znenia a ideového zámeru, ktorý vyžaduje jej platný text. Len za takýchto podmienok môže ústavný súd plniť svoju funkciu pri ochrane ústavnosti.

V oblasti verejnej správy vyvstáva nutnosť jasného vymedzenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou i reflexia o správnosti súčasného nastavenia volebného systému. Systém sociálneho zabezpečenia bude, bezpochyby, predmetom úvah smerujúcich k väčšej flexibilitě či alternatívnosti systémov pri zachovaní garancie určitej úrovne štandardu. Rovnako aktuálny je, a aj v budúcnosti bude, tlak na zvýšenie flexibility pracovnoprávných

vzťahov, či už z pohľadu dĺžky pracovného času, trvania pracovnoprávných vzťahov alebo foriem. Už dlhší čas rezonujúcou a stále neutíchajúcou požiadavkou aktérov občianskeho i hospodárskeho života je zrýchlenie súdnych konaní a zvýšenie predvídateľnosti a vymáhateľnosti súdnych rozhodnutí. Aby právo bolo vynútiteľné, musia byť splnené najmenej dve základné podmienky. Predovšetkým musí existovať samotné právo, ktoré popri dostatočne prepracovaných procesných systémoch pre jednotlivé oblasti spoločenských vzťahov musí vytvárať zreteľné a čo najjednoduchšie pravidlá správania (hmotnoprávne normy) s predvídateľnými dôsledkami a primeranými sankciami. Funkčnosť práva predpokladá existenciu štátnej (verejnej) moci so zreteľne vymedzenou právomocou, a najmä s jednoznačnou politickou vôľou dávať právu zelenú. A napokon, pripravenosť flexibilnejšieho zohľadňovania reality hospodárskeho života, z ktorého je v súčasnosti najmarkantnejším javom celosvetová hospodárska kríza, je zreteľne badať aj v protimonopolnom práve, nestrácajúc pritom zo zreteľa potrebu zamedziť skresľovanie podmienok hospodárskej súťaže.

Legislatívne prostredie

Dôležitým faktorom v ďalšom vývoji právneho poriadku bude vytváranie priaznivého legislatívneho prostredia. Prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav je v súčasnosti málo vyhovujúca.

Priaznivé legislatívne prostredie zahŕňa viacero aspektov:

- prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav,
- stabilitu právnych úprav,
- vymáhateľnosť práva.

Prehľadnosť a zrozumiteľnosť právneho poriadku vyžaduje dostatočnú previazanosť jednotlivých právnych úprav. Rýchle uskutočňovanie novelizácie všeobecne záväzných právnych predpisov, resp. nových predpisov s cieľom riešiť aktuálne a akútne problémy – často v časovej tiesni a nekoncepčnej povahy (bez dostatočne kvalitnej „vízie“ dosahu a rozsahu právnej úpravy), a z toho vyplývajúca nedokonalosť (nedostatočnosť) právnej úpravy s následkom nutnosti opätovnej novelizácie spôsobujú nestabilitu právneho poriadku.

Nie vždy v súlade s rokovacím poriadkom NR SR sa používa skrátené legislatívne konanie. Podľa tohto ustanovenia iba za mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti, alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody, môže sa NR SR na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona.

Napriek tomu, že legislatívna iniciatíva je legitímne priznaná i poslancom, nie je vhodné, aby sa často týmto spôsobom využíval priestor na skrátenie legislatívneho procesu. Nie je ani vhodné, ak sa takýmto spôsobom nadmerne obchádza vládna legislatívna iniciatíva, ktorá zvyčajne môže využívať širšie odborné zázemie ako poslanec.

Obozretne treba pristupovať k prípadom, ak sa k legislatívnemu návrhu zákona uplatní nadmerné množstvo pozmeňovacích návrhov, čím sa komplikuje prehľad o konečnej podobe zákona. Treba využívať možnosť, ktorú poskytuje rokovací poriadok, t. j. vrátiť návrh zákona do druhého čítania a v prípade komplikovanosti normatívneho obsahu využívať oprávnenie vrátiť návrh zákona do gestorského výboru, resp. do všetkých výborov, ktorým bol návrh zákona pridelený. Kvantita pozmeňovacích návrhov ovplyvňuje i vypovedaciu hodnotu dôvodovej správy, ktorá zostáva nezmenená.

V legislatívnom procese nemožno pripustiť nepriame novelizácie zákonov, ktoré sú prekážkou prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnej normy.

Málokedy sa pri zložitom legislatívnom návrhu používa ustanovenie rokovacieho poriadku, podľa ktorého, ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení, resp. v dlhšej lehote ako na druhý deň.

Ak sa má podľa zákona vydať vykonávací predpis, možno od navrhovateľa zákona vyžadovať jeho návrh. Povinnosť predĺžiť návrh vykonávacieho predpisu platí vždy v prípadoch, ak vykonávací predpis má nadobudnúť účinnosť súčasne so zákonom, podľa ktorého má byť vydaný. Vyžaduje si to konzistentnosť a súlad s rozsahom zmocnenia uvedeného v návrhu zákona.

Náležitú pozornosť treba venovať legisvakancii pri stanovovaní účinnosti zákona. Primeraná lehota má, nepochybne, význam pre aplikačnú prax.

V súlade s ochranou ľudských práv a slobôd nepripustiť retroaktivitu právnych predpisov.

Nerešpektovanie legislatívneho procesu vedie, okrem iného, k častým novelizáciám, čo neprispieva k stabilite právneho poriadku.

Stratégia chápaná ako náčrt krokov vedúcich k tomuto stavu vyžaduje pripraviť kvalitné kódexy. Menovite ide o Občiansky zákonník ako základ súkromnoprávných úprav v oblasti hmotného práva, prípadne Obchodný zákonník doplňujúci tieto úpravy, ako aj nový Občiansky súdny poriadok. V tejto súvislosti treba venovať pozornosť skvalitneniu a zjednoteniu postupov pri transpozícii noriem európskeho práva (osobitne smerníc) do nášho právneho poriadku, a to tak z hľadiska obsahového, systémového, ako aj terminologického.

V Slovenskej republike rovnako ako v ďalších členských štátoch EÚ platí súčasne viacero právnych poriadkov s vlastnými ohniskovými normami (ústavami), zložitými súbormi pravidiel uznania a len čiastočne jasnými vzájomnými vzťahmi. Ide o rozšírenú podobu právneho pluralizmu, ktorý patrí k viditeľným charakteristikám postmodernej v práve. V Slovenskej republike súčasne platia prinajmenej tri právne poriadky, adresámi aspoň časti ktorých sú aj fyzické osoby a právnické osoby súkromného práva. Ide o právny poriadok SR, právny poriadok EÚ, časti medzinárodného práva verejného, najmä medzinárodné právo ľudských práv s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rady Európy.

V časovom horizonte stratégie pravdepodobne dôjde k stretu medzi Európskym súdnym dvorom a Ústavným súdom Slovenskej republiky v dvoch otázkach: 1. či má právo EÚ prednosť aj pred Ústavou SR, 2. čo je titulom platnosti práva EÚ v Slovenskej republike. K obdobným situáciám dochádza vo vzťahoch väčšiny členských štátov s EÚ.

Ústava de lege constitutione

Pozornosť bude potrebné venovať *základnému zákonu štátu – ústave*. Za predmet diskusie o budúcej úprave ústavy pri rešpektovaní kompatibility ústavného poriadku možno považovať:

- úpravy vzťahov k Európskej únii po vstupe SR do EÚ (vzťah čl. 120 ods. 2 ústavy k prístupovej zmluve, prednosť európskeho práva, základné ustanovenia o voľbách poslancov do Európskeho parlamentu, spôsob menovania členov do orgánov EÚ a pod.),
- kompatibilitu ústavy (nepripustenie nepriamych noviel),
- zákaz zmeny ústavy v podstatných náležitostiach demokratického právneho štátu,
- generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce (stabilizácia pôsobnosti vo výkone verejnej správy),

- pôsobnosti prezidenta vzhľadom na jeho priamu voľbu (jeho zaradenie do osobitnej hlavy),
- obmedzenia poslaneckej imunity (minimálne vypustiť imunitu za priestupky),
- vyprofilovanie problematiky vo veci celoštátneho referenda (odstrániť jeho obsahové problémy a vzťah k parlamentu),
- zakotvenie organických zákonov (nadpolovičná väčšina všetkých poslancov na ich prijatie – napríklad finančné zákony),
- rozsah pôsobnosti Ústavného súdu SR (čo možno považovať za ochranu a kontrolu ústavnosti),
- precíznejšie formulovanie výkladu a uplatňovania ústavných zákonov z hľadiska ich generálnej platnosti (prechodné a záverečné ustanovenia ústavy),
- vyhodnotenie nálezov Ústavného súdu SR vo veciach výkladu ústavy (v záujme spresnenia dikcie ústavy uvážiť ich zakotvenie do znenia ústavy).

Za dlhodobé riešenie možno považovať vypracovanie novej ústavy, ktorá by reagovala na uvedené námety, pretože treba rátať s hlbšou odbornou politickou diskusiou naprieč politickým parlamentným spektrom, a ktorá by rešpektovala kompatibilitu ústavného poriadku.

Za prioritné úpravy možno považovať nepripustenie nepriamych noviel ústavy, úpravu vzťahov k EÚ po vstupe do EÚ, novelizovať ustanovenie ústavy o referende, ktoré spôsobuje nemalé výkladové, ale i vecné problémy, o čom svedčí i novelizácia ústavy (čl. 125 d), ktorá priznáva prezidentovi v prípade jeho pochybnosti právo obrátiť sa na ústavný súd, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť, je v súlade s ústavou. Ďalej pôjde o preskúmanie rozsahu pôsobnosti ústavného súdu (čo možno považovať za kontrolu ústavnosti) a v tejto súvislosti prenesenie niektorých kompetencií vymedzených v ústave na správne súdnictvo. Do úvahy pripadajú kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, rozhodovanie v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR (čl. 126), niektoré ústavné sťažnosti fyzických a právnických osôb (čl. 127), porušenie zákona pri voľbách do zastupiteľských zborov a pozastavenie alebo zrušenie politickej strany (čl. 129). Išlo by tak aj o zrýchlenie súdneho konania (odstránenie prieťahov).

Významný etický rozmer v 21. storočí má *zúženie poslaneckej imunity*. Za adekvátne možno považovať vypustenie priestupkovej imunity, z procesu imunity vypustenie ochrany poslanca v prípade, keď bol pristihnutý a zadržaný pri trestnom čine a pokiaľ je stíhaný na slobode. Pri úprave indemnity by bolo vhodné rozšíriť túto indemnitu i na ministrov a štátnych tajomníkov, ako aj na osoby, ktoré sa zúčastňujú na zasadnutiach parlamentu a jeho orgánov. Tým by sa umožnila sloboda slova, resp. písomného prejavu všetkým osobám, ktoré sa zúčastňujú na diskusii na parlamentnej pôde; občianskoprávna zodpovednosť sa nevylučuje. Následne bude potrebné riešiť i imunitu sudcov ústavného súdu, sudcov všeobecného súdu a generálneho prokurátora.

Verejná správa

Pri ďalšom vývoji verejnej správy bude potrebné skúmať vhodnú del'bu kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Analyticky preskúmať, ktoré kompetencie sú v prevažnom záujme územnej samosprávy, a súčasne, do akej miery je duálny systém verejnej správy schopný zabezpečovať jednotlivé úlohy pri adekvátnom finančnom vybavení. Najmä pri zvýšenej decentralizácii nemožno opomenúť riešenie horizontálnej koordinácie.

Princíp subsidiarity sa formuje dlhšie časové obdobie. Treba posúdiť súvzťažnosť princípu subsidiarity a princípu *ultra vires*. Po dezintegrácii úsekov štátnej správy z pôsobnosti krajských úradov a okresných úradov do odvetvových orgánov špecializovanej štátnej správy v roku 2004 je vhodné preskúmať, do akej miery môže táto koncepcia znížiť spoľahlivosť, demokratickú zodpovednosť a kontrolu verejnej správy a zvýšiť nenáležitú variabilitu verejných politík a v konečnom dôsledku zapríčiniť nevhodnú fragmentáciu verejného sektora. Oblasť verejnej správy bola doteraz častými reformnými opatreniami najviac ohrozená z hľadiska stability pomerov vo verejnej správe; toho sa treba v ďalšom vývoji vyvarovať (bližšie pozri v kapitole 2).

Program flexibility a flexicurity

Právny poriadok musí nielen operatívne, ale aj dlhodobu a perspektívne reagovať na požiadavky vyplývajúce z nášho členstva v Európskej únii, na ekonomické zmeny a aj na vývoj štruktúry obyvateľstva. Európska stratégia zamestnanosti je založená na prijatí princípov flexibility a flexicurity, ktorá v konečnom dôsledku smeruje k zabezpečeniu flexiistoty. Cieľom uplatnenia prístupu flexiistoty je, aby pracovníci vymenili tradičnú istotu pracovného miesta za istotu na trhu práce, ktorú by mali zabezpečiť účinné a nákladovo efektívne aktívne politiky trhu práce a primeraná miera sociálnej ochrany na prekonanie prechodného obdobia nezamestnanosti. Možno ju zabezpečiť koordinovaným uplatnením flexibility a flexicurity. Musí rešpektovať skutočnosť, že pre väčšinu obyvateľov Slovenskej republiky práca zrejme aj v dlhobehnejšej časovej perspektíve naďalej zostane hlavným zdrojom zabezpečovania ich životných potrieb. Dlhodobou snahou aj v oblasti legislatívy preto musí byť vytvorenie legislatívnych základov pre funkčný model fungovania trhu práce a adaptabilitu zamestnancov na prebiehajúce zmeny na trhu práce. *Program flexibility a s ňou neoddeliteľne dnes už spojenej flexicurity a flexiistoty sa ukazuje byť vhodným modelom na zabezpečenie týchto cieľov.* Podstatou flexibility je pritiahnúť viac ľudí do zamestnania a schopnosť udržať ich v ňom, zvýšiť ponuku práce a modernizovať systém sociálnej ochrany. Požadovaná flexibilita trhu práce by však nemala oslabovať istotu zamestnania. Obsahom flexicurity je bezpečnosť pracovného miesta, bezpečnosť zamestnania, zamestnateľnosti a bezpečnosť príjmu aj v čase nezamestnanosti.

Právna úprava podmienok fungovania trhu práce musí sledovať nielen rast dynamiky ekonomického rozvoja, ale aj zabezpečenie sociálneho zmiernenia a politickej stability i náležitú sociálnu ochranu. Právnymi nástrojmi, ktorými možno zabezpečiť flexibilitu, ale najmä flexicuritu, zostanú i naďalej: pracovné právo, právna úprava aktívnej politiky zamestnanosti, celoživotného vzdelávania a sociálneho zabezpečenia.

Liberalizácia pracovného práva reprezentovaná novým Zákonníkom práce, zákonom č. 311/2001 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. apríla 2002, vniesla do pracovnoprávných vzťahov značnú zmluvnú slobodu na oboch zmluvných stranách, t. j. tak na strane zamestnanca, ako aj zamestnávateľa, pričom oslabil postavenie zamestnanca z hľadiska jeho pracovnoprávnej ochrany. Novela Zákonníka práce, zákon č. 348/2007 Z. z., s účinnosťou od 1. septembra 2007, zmiernila stupeň liberalizácie pracovnoprávných vzťahov, nevyriešila však všetky problémy viazané na flexibilitu, a najmä flexicuritu trhu práce.

Právna úprava pracovných vzťahov by mala vytvoriť podmienky na vnútornú, ale najmä vonkajšiu flexibilitu. Zákonník práce síce zavádza nové formy výkonu práce v rámci „klasického“ pracovného pomeru, avšak stále absentuje možnosť voľby, t. j. variabilita voľnejšej formy pracovných vzťahov.

Pracovné zmluvy na dobu určitú/neurčitú, na kratší/čiastočný pracovný úväzok, pružný pracovný čas, domácka práca, telepráca, práca vykonávaná v agentúrach na dočasné zamestnávanie síce podstatným spôsobom zvyšujú flexibilitu pracovných vzťahov, avšak nevyriešia všetky otázky týkajúce sa aj ďalších typov neštandardných zmlúv, ktorých obsahom by bol výkon práce pre určitého zamestnávateľa na celkom špecifických základoch.

Okrem možnosti širšieho priestoru na vytvorenie neštandardných zmlúv a zavedenia väčšej variability do pracovných vzťahov s priestorom na individualizáciu pracovných podmienok každého jednotlivého zamestnanca sa má dosiahnuť určitý stupeň flexicurity trhu práce a minimalizovania sociálnej zraniteľnosti zamestnanca. Vytvorenie flexicuritného pracovného prostredia má ísť ruka v ruke so systémom celoživotného vzdelávania, zatraktívneným rôznymi formami daňových výhod a rôznych iných kreditov, pretože odborné vedomosti a zručnosti (dosahované aj prostredníctvom celoživotného vzdelávania) ovplyvňujú postavenie zamestnanca z hľadiska jeho „zraniteľnosti“ v pracovnom vzťahu a na trhu práce.

Okrem relatívne široko rozpracovaného systému ďalšieho vzdelávania by bolo potrebné, aby sa vytvoril výraznejší právny priestor pre každého zamestnávateľa využiť systém celoživotného vzdelávania pre svojich zamestnancov v ich doterajšom zamestnaní, resp. v rámci aktuálneho pracovného vzťahu v záujme ich adaptácie na nové podnikové podmienky, ale aj požiadavky trhu práce s cieľom vyhnúť sa ich prepúšťaniu z dôvodu absencie ich odbornosti a zručnosti a následnej nadbytočnosti v nových podmienkach. Osobitný priestor by mal byť v tomto smere vytvorený pre starších zamestnancov (t. j. zamestnancov nad 50 rokov) z hľadiska ich objektívne ťažšej adaptácie na nové podmienky a aj v spojitosti so zvyšovaním, resp. zvýšením dôchodkového veku.

Otázky týkajúce sa vnútornej a funkcionálnej flexibility smerujúce k adaptabilite vlastných zamestnancov na zmeny vyplývajúce pre zamestnávateľa z trhových a ďalších ekonomických podmienok by mali byť obsahom kolektívnych zmlúv a vnútro podnikových noriem. Kolektívne pracovné vzťahy upravuje tak Zákonník práce, ako aj zákon č. 2/1991 Z. z. o kolektívnom vyjednávaní, do ktorého by sa mal výraznejšie presadiť princíp *win-win*, t. j. princíp obojstrannej prospešnosti účastníkov pracovnoprávneho vzťahu. K riešeniu problémov na trhu práce by mal viac prispieť sociálny dialóg tak na regionálnej a odvetvovej úrovni, ako aj na centrálnej úrovni.

Vytváranie priaznivých podmienok na plnú a efektívnu zamestnanosť a umiestnenie nezamestnaných osôb na trhu práce závisí predovšetkým od ekonomických podmienok a možností, aj keď náležitá právna úprava môže naplnenie tohto cieľa pozitívne stimulovať. Okrem určitého stupňa adaptability zamestnancov, v ktorej sa kumulujú požiadavky na subjektívne schopnosti zamestnancov reprezentované ich vzdelaním a zručnosťami, je ďalšou požiadavkou ich fyzická mobilita (predovšetkým v regióne, v ktorom žijú/bývajú), čo kladie požiadavky na vytvorenie dostupnej a pravidelnej siete hromadnej dopravy v regióne a mimo regiónu bydliska zamestnancov zasa požiadavky na vytvorenie podmienok pre ich bývanie, a to s cieľom umiestniť na trhu práce čo najviac osôb.

Osobitnú kategóriu osôb na trhu práce tvoria znevýhodnené skupiny ľudí a skupina dlhodobo/permanentne dobrovoľne ekonomicky/pracovne neaktívnych ľudí, pre ktoré by sa mali vytvárať osobitné projekty a programy zamestnanosti stimulujúce záujem tak týchto osôb, ako aj ich potenciálnych zamestnávateľov.

Vytvorenie systému účinnej a „viacrozmernej“ sociálnej ochrany je potrebné výraznejšie aktivovať nielen z hľadiska motivácie a záujmu pracovať, ale aj so zreteľom na vývoj

a štruktúru obyvateľstva, t. j. starnutie populácie s rizikovým vplyvom na zdroje sociálneho poistenia, najväčšieho medzigeneračného sociálneho systému.

Systém sociálneho poistenia (vrátane starobného dôchodkového sporenia a doplnkového starobného sporenia) tvorí jeden z najväčších sociálnych systémov založených na osobnej participácii účastníka tohto systému platením poistného, resp. príspevkov. Účasť na ňom by sa mala umožniť všetkým fyzickým osobám, ktoré sú v akomkoľvek pracovnom vzťahu.

Ďalší sociálny systém – systém sociálnej pomoci – je založený na generálnej (všeobecnej) univerzálnej solidarite, a spravidla je odrazom aktuálnej štátnej sociálnej politiky vrátane zdrojových možností štátu. Týmto systémom možno operatívne a pri zvolení vhodných nástrojov aj veľmi účinne ovplyvňovať záujem nezamestnaných o zapojenie sa do pracovného procesu a umiestnenie sa na trhu práce aj za osobitných podmienok, kombinovaných napr. s poskytnutím sociálnej pomoci pri zachovaní ich nárokov zo zamestnania, čím možno stimulovať záujem o zapojenie sa do hľadania a získania vhodného zamestnania. Tento pod-systém sociálneho zabezpečenia, na rozdiel od systému sociálneho poistenia (v širšom zmysle slova), sa javí byť účinným, variabilným a pomerne pružným systémom z hľadiska možnosti ovplyvňovania záujmu osôb v hmotnej núdzi zapojiť sa do zamestnania, t. j. umiestniť sa na trhu práce. Tento systém však nemôže vyriešiť hlavné problémy na trhu práce, najmä vzhľadom na svoje postavenie v sociálnom systéme ako celku. V súvislosti s rizikovými skupinami zamestnancov je potrebné podporiť určenie transparentnejšieho vzťahu medzi dávkami v nezamestnanosti a nárokmi na dávku a vytvoriť podmienky pre politiku zamestnanosti prostredníctvom tohto nástroja. Treba však mať na zreteli, že vytvorenie právneho rámca a na základe neho poskytovanie verejných služieb zamestnanosti, poskytovanie dávok v nezamestnanosti a dávok na podporu zamestnania nie sú dostatočnou a jedinou garanciou a stimulom návratu do zamestnania.

Za aktuálne kroky súvisiace so zabezpečením flexicurity treba preto považovať najmä:

- modernizáciu pracovného práva zameranú na vytvorenie právnych podmienok na variabilitu zamestnania a zrovnoprávnenie všetkých foriem zamestnávania fyzických osôb z hľadiska ich sociálnej ochrany,
- flexibilitu zmluvných foriem pracovných vzťahov,
- vytvorenie predpokladov na zotrvanie starších ľudí v zamestnaní za osobitne upravených pracovných podmienok aj vzhľadom na predpokladané zvyšovanie veku odchodu zamestnancov do dôchodku,
- vytváranie podmienok pre väčšiu mobilitu na trhu práce s akcentom na princíp *job to job*,
- vytvorenie pracovných príležitostí na trhu práce pre starších zamestnancov a pre marginálne skupiny osôb aj formou vytvorenia pre nich osobitných programov,
- zlepšenie adaptability pracovníkov na trhu práce v spojení s optimalizáciou systému celoživotného vzdelávania,
- kolektívne vyjednávanie s akcentom na princíp *win-win*,
- eliminovanie možnosti čiernej práce,
- stabilný a spoľahlivý systém sociálneho poistenia, najmä dôchodkového poistenia,
- pružný systém sociálnej pomoci.

Naliehavé riešenie sociálnych dôsledkov hospodárskej krízy zároveň vyžaduje oživenie vhodne štrukturalizovanej podnikovej sféry vytvárajúcej pracovné príležitosti.

Všetky prvky, nástroje a prostriedky na zabezpečenie flexibility trhu práce musia smerovať do „viacrozmernej“ sociálnej ochrany motivačného a garančného charakteru.

Zvýšenie rozsahu a kvality služieb zamestnanosti prostredníctvom politiky zamestnanosti si vyžiada investície do vybudovania a zabezpečenia kooperácie medzi verejnými službami zamestnanosti, úradmi práce a orgánmi miestnej samosprávy. Taktiež bude potrebné rozvinúť kooperáciu medzi verejnými službami zamestnanosti a podnikmi; prizvať aj ďalšie subjekty, ktoré by mohli prispieť k tvorbe programov zohľadňujúcich potreby a predstavy zamestnancov a podporovať ich zotrvanie na trhu práce. K riešeniu problémov na trhu práce by mal viac prispieť sociálny dialóg, tak na regionálnej a odvetvovej úrovni, ako aj na centrálnej úrovni.

Stratégia zamestnanosti musí mať svoj vecný (programový), ekonomický, inštitucionálny, ale aj právny základ. Právny poriadok musí reagovať na tieto požiadavky trhu práce: má na to nástroje pracovného práva, právom garantované nástroje aktívnej politiky zamestnanosti, právo sociálneho zabezpečenia, právom reglementovaný systém celoživotného vzdelávania. Právo však samo osebe nemôže zabezpečiť realizáciu stratégie zamestnanosti, môže len vytvoriť právny rámec na jej realizáciu, rovnako ako môže prostredníctvom právnych nástrojov vytvoriť podmienky na uplatnenie princípov flexiistoty a flexicurity.

Dočasné vyrovnávacie opatrenia verzus pozitívna diskriminácia

V súčasnosti sú aktuálne riešenia, v rámci ktorých sa hľadá spôsobilosť nielen prehĺbiť uplatňovanie antidiskriminačnej legislatívy a postupov, ale aj rozšíriť nástroje na dosahovanie rovnosti o pozitívne zakotvenú povinnosť presadzovať rovnosť (*positive duty to promote equality*).

Vlády členských štátov EÚ, aj napriek niektorým negatívnym názorom, stále prijímajú nové právne úpravy pozitívnych opatrení v prospech znevýhodnených skupín, a to najmä v oblasti zamestnanosti a vo vzdelávaní, ale i v oblasti bývania, zdravotníctva či v prístupe k niektorým službám, a to na základe príslušnosti k pohlaviu, na rasovom základe alebo základe zdravotného stavu. Samotný pojem je vykladaný a hodnotený rôzne. V práve Európskych spoločenstiev (ES) sa vyskytuje pojem *pozitívne opatrenie* (*positive action*) a v kontexte dokumentov OSN, resp. práva v USA pojem *affirmative action*. V našej právnej úprave sa po vstupe do EÚ a následne prijatím antidiskriminačného zákona²⁶ a ďalšej antidiskriminačnej legislatívy, ako i po rozhodnutí Ústavného súdu SR z roku 2005²⁷ ustálil pojem *dočasné vyrovnávacie opatrenie*.

Dočasné vyrovnávacie opatrenia sú často zamieňané s pojmom *pozitívna diskriminácia*. Podľa niektorých komentátorov medzinárodných ľudskoprávných dohôd základný rozdiel medzi týmito pojmami je pomerne jednoduchý. Dočasné vyrovnávacie opatrenia, na rozdiel od pozitívnej diskriminácie, nediskriminujú znevýhodnené skupiny na úkor väčšiny a zabezpečujú rovnosť príležitostí, ktorá nie je v rozpore so všeobecným princípom rovnosti. Pojem pozitívnej diskriminácie je dokonca považovaný za nelogický. Diskriminácia sa totiž používa

²⁶ Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) § 8 ods. 8.

²⁷ PL.ÚS 8/04-202, zákon č. 539/2005 Z. z. *Osobitné vyrovnávacie opatrenia* boli zavedené do antidiskriminačného zákona v roku 2004 v dôsledku implementácie rasovej smernice (2000/43/ES) na základe poslaneckého návrhu. Hneď po jeho prijatí však vláda namietala ich protiústavnosť na ústavnom súde. Podaním uvedeného návrhu na súd nastala pomerne kuriózna situácia, lebo len niekoľko mesiacov pred tým tá istá vláda prijala celý rad vyrovnávacích opatrení na dosiahnutie rovnosti a integrácie rómskej menšiny. Ústavný súd návrhu vlády vyhovel a v odôvodnení rozhodnutia odmietol inštitút *osobitných vyrovnávacích opatrení*.

výlučne na označenie nespravodlivého alebo nelegitímneho rozlišovania. Pozitívna diskriminácia je preto terminologickou kontradikciou (*contradiction in terminis*).

Na problém zamieňania pozitívnej diskriminácie s dočasnými vyrovnávacími opatreniami napokon poukazuje aj Nález Ústavného súdu SR,²⁸ podľa ktorého: „Právna úprava umožňujúca prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení z hľadiska pojmov rovnakých príležitostí a nediskriminácie a použitých techník by teda mohla byť ústavne akceptovateľná. (...) takáto úprava musí v celom rozsahu rešpektovať vnútroštátnu úpravu všeobecného princípu rovnosti a zákazu diskriminácie, inak sa dostáva do rozporu s ústavným poriadkom. Z čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj z doterajšieho výkladu prijatého ústavným súdom, na ktorom treba zotrvať, vyplýva, že ústava zakazuje pozitívnu aj negatívnu diskrimináciu z dôvodov, ktoré sú uvedené v tomto článku, t. j. so zreteľom na pohlavie, rasu, farbu pleti, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Preto prijímanie osobitných vyrovnávacích opatrení, inak všeobecne uznávaných legislatívnych techník na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom, je v rozpore s čl. 12 ods. 2, a preto aj s čl. 12 ods. 1 ústavy.“

Osobitné vyrovnávacie opatrenia sú, ako súd v náleze uviedol, kvalitatívne odlišné od pozitívnej diskriminácie. V súlade s nálezom ÚS SR je pozitívna diskriminácia neprípustná, ale prípustná je možnosť prijímať vyrovnávacie opatrenia. Ich zmyslom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi, lebo vyrovnávajú a kompenzujú znevýhodnenia a neporušujú všeobecný princíp rovnosti. Tieto opatrenia však musia mať dočasný charakter. Ak by takéto opatrenia nemali určenú dočasnosť, mohlo by dôjsť k situácii, keď by neodôvodnene zväčšovali skupiny osôb, čo by viedlo k ich zakázanej pozitívnej diskriminácii.

Dočasné vyrovnávacie opatrenia boli zakotvené do antidiskriminačného zákona poslednou novelizáciou s účinnosťou od 1. apríla 2008. Súčasné znenie antidiskriminačného zákona tak zaviedlo ústavne konformný termín *dočasné vyrovnávacie opatrenia* namiesto terminologickej kontradikcie – pozitívna diskriminácia. Napriek tomu, že uvedenou novelou sa transponovali aj smernice 76/207/ES a 2004/113/ES, v konečnom znení možnosť prijatia dočasných vyrovnávacích opatrení z dôvodu pohlavia úplne vypadla. Oproti pôvodnému návrhu došlo počas schvaľovania zákona v parlamente k zrušeniu dôvodu „zohľadňovanie etnického a rasového pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine“ a „pohlavia“ a tieto dôvody sa nahradili zohľadnením sociálneho a ekonomického znevýhodnenia.

Na riešenie súčasného stavu sa núka možnosť prijatia novely antidiskriminačného zákona, na základe ktorej by došlo k úprave možnosti prijímania dočasných vyrovnávacích opatrení z dôvodu zohľadňovania etnického a rasového pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine alebo etnickej skupine a z dôvodu pohlavia. Tým by došlo k úplnej implementácii smerníc 2000/43/ES, 2004/113/ES a 2006/54/ES.²⁹

²⁸ PL.ÚS 8/04-202, zákon č. 539/2005 Z. z.

²⁹ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod, Článok 5 *Pozitívna akcia*: Pre zabezpečenie úplnej rovnosti v praxi nebráni zásada rovnakého zaobchádzania žiadnemu členskému štátu zachovávať alebo prijímať osobitné opatrenia na predchádzanie nevýhodám súvisiacim s rasou alebo etnickým pôvodom a pre ich vyrovnanie.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie) Článok 3 *Pozitívne opatrenia*: Členské štáty môžu zachovať alebo prijať opatrenia v zmysle článku 141 ods. 4 zmluvy s cieľom zabezpečiť v praxi úplnú rovnosť medzi mužmi a ženami v pracovnom živote.

Smernica Rady 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu

Pri ďalšom riešení problematiky pozitívnych opatrení treba prihliadať aj na otázky sociálnej kohézie formulované v Lisabonskej stratégii, najmä na rodovú rovnosť, dobré pracovné prostredie a účasť sociálnych partnerov na procese riadenia.

Priaznivé legislatívne prostredie podnikania a vymáhateľnosť práva

Prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav je v súčasnosti málo vyhovujúca. Do veľkej miery je narušená systematika právneho poriadku. Previazanosť jednotlivých právnych úprav je nevyhovujúca, pretože právne úpravy obsahujúce povinnosti pre jednotlivé subjekty sú málo zrozumiteľné, čo celkom jednoznačne zvyšuje nedostatočné plnenie právnych povinností. Rýchle uskutočňovanie novelizácií všeobecne záväzných právnych predpisov, resp. prijímanie nových s cieľom riešiť aktuálne a akútne problémy – často v časovej tiesni a nekonceptnej povahy (bez dostatočne kvalitnej „vízie“ dosahu a rozsahu právnej úpravy) a z toho vyplývajúca nedokonalosť (nedostatočnosť) právnej úpravy často vyžaduje opätovné novelizácie (nestabilita právneho poriadku).

Predložená Stratégia, chápaná ako náčrt krokov vedúcich k tomuto stavu, odporúča pripraviť kvalitné súkromnoprávne kódexy: Občiansky zákonník ako základ súkromnoprávných úprav v oblasti hmotného práva, prípadne Obchodný zákonník dopĺňujúci tieto úpravy, ako aj nový Občiansky súdny poriadok.

To predpokladá uskutočniť celkovú revíziu legislatívneho procesu, zabezpečiť jeho jednotnosť (na úrovni vlády a na úrovni parlamentu); Vylúčiť, resp. na minimum obmedziť nežiaduce postupy pri tvorbe právnych predpisov, ako je napr. obchádzanie pripomienkového konania a pod. V tejto súvislosti treba venovať pozornosť skvalitneniu a zjednoteniu postupov pri transpozícii noriem európskeho práva (osobitne smerníc) do nášho právneho poriadku, a to tak z hľadiska obsahového, systémového, ako aj terminologického.

Na právnických fakultách sa musí posilniť, resp. zabezpečiť kvalitná výučba tvorby práva ako nevyhnutného predpokladu výchovy kvalitných legislatívco.

Stabilita právnych úprav závisí od kvalitnej normotvorby. Nové, kvalitou zodpovedajúce kódexy sú predpokladom tvorby súvisiacich právnych predpisov, vecne aj terminologicky na seba nadväzujúcich a uľahčujúcich ich výklad a jednotnú aplikáciu. Neúnosná frekvencia zmien právnych predpisov, prameniacy často z nekvalifikovaného prístupu k tvorbe práva, ale aj ignorovanie základných prístupov a postupov v legislatívnom procese) je potrebné odstrániť, rovnako ako aj tzv. nepriame novelizácie v právnom poriadku SR.

Vymáhateľnosť práva súvisí najmä s kvalitným procesným predpisom (Občiansky súdny poriadok, ktorý je v súčasnosti permanentne novelizovaný bez očakávaného efektu na vymáhateľnosť práva), ale aj s činnosťou súdov. Preto bude potrebné vytvoriť podmienky na:

- rýchle a spravodlivé riešenie sporov, ktoré zabezpečí vymáhateľnosť práva až do úspešného výkonu súdneho rozhodnutia;
- zlepšenie organizácie súdov, ich správy a riadenia a aj zodpovednosti sudcov;
- zverejňovanie právoplatných súdnych rozhodnutí;
- zjednocovanie judikatúry NSS.

Jedným z najpálčivejších problémov pociťovaných tak občianskou spoločnosťou, ako aj podnikateľskou sférou, je neuspokojivá vymáhateľnosť práva, ktorou rozumieme tak

Článok 6 Pozitívne opatrenia: S cieľom zabezpečiť úplnú rovnosť medzi mužmi a ženami v praxi zásada rovnakého zaobchádzania nebráni žiadnemu členskému štátu zachovávať alebo prijímať špecifické opatrenia na predchádzanie nevýhod súvisiacich s pohlavím alebo na ich vyrovnanie.

nedostatočnú mieru predvídateľnosti rozhodnutí súdov či iných orgánov verejnej moci, ktorých úlohou je poskytnúť ohrozenému alebo porušenému subjektívne právo subjektu práva ochranu, ako aj neúmernú dĺžku konania, ktorého výsledkom by vydanie takéhoto rozhodnutia malo byť. Príčin vzniku a pretrvávania tohto problému, ktorý vážnym spôsobom „kompromituje“ vnímanie právneho štátu, ako jedného z pilierov moderného demokratického štátu, a zároveň skutočnej záruky ochrany práv a slobôd, členmi občianskej spoločnosti i podnikateľskej sféry, je niekoľko.

Chronologicky prvou príčinou vzniku situácií nepredvídateľných rozhodnutí súdov či iných orgánov verejnej moci je nedôsledná normatívna úprava tých subjektívnych práv, ktoré táto úprava má ambíciu upravovať. Nedostatky v oblasti formy [nejednotná terminológia (v rámci právneho poriadku ako celku, v rámci daného odvetvia práva, a niekedy aj v rámci danej právnej normy), nejasná štylistika...] i obsahu [absencia úpravy mnohých otázok vystávajúcich pri praktickej aplikácii vytváraných právnych inštitútov, absencia riešenia vzťahov jednotlivých (vytváraných a/alebo už existujúcich) právnych inštitútov, absencia riešenia previazanosti hmotnoprávnej a procesnoprávnej dimenzie realizácie práva] majú za následok nejednotný výklad dotknutých právnych noriem zo strany aplikujúcich orgánov a tým aj zvýšenú mieru nepredvídateľnosti ich rozhodnutí.

Okrem všeobecného zvýšenia kvality výstupov legislatívneho procesu by zákonodarca mal bezpochyby pokračovať aj v procese modernizácie tzv. zabezpečovacích prostriedkov, ktoré predstavujú iba doplnkový, ale v kontexte súčasnej reality občianskoprávných, a najmä obchodnoprávných vzťahov veľmi dôležitý nástroj zlepšenia postavenia veriteľa v perspektíve vymáhania splnenia záväzku od jeho dlžníka. Konkrétne, je žiadateľné, aby zákonodarný zbor vyvinul modernizačné úsilie, zamerané tak na zdynamizovanie, ako aj na zvýšenie bezpečnosti, aj vo vzťahu k ďalším zabezpečovacím prostriedkom, rovnako ako to urobil s účinnosťou k 1. januáru 2003 pri záložnom práve a s účinnosťou ku 1. januáru 2008 pri zabezpečovacom prevode práva.

Ostatné príčiny nízkej úrovne vymáhateľnosti práva vidíme skôr v procesnoprávnej rovine.

Okrem nákladov spojených so súdnym konaním (súdny poplatok, odmena advokáta...), ktoré nie sú malé a ktoré tvoria prekážku uplatneniu si práva v prípadoch, keď si svoje – inak nepochybné – právo presadzuje nemajetný subjekt, ktorý však nespĺňa podmienky na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci a/alebo oslobodenia od súdneho poplatku, normotvorba môže pozitívne pôsobiť aj v inej oblasti, kde vidíme priestor na zrýchlenie konania a tým aj zlepšenie vymáhateľnosti práva, a to v oblasti alternatívnych spôsobov riešenia sporov (zmierovacie konanie, mediácia, rozhodcovské konanie...), najmä zatraktívením podmienok využitia týchto postupov.

Naopak, možnosti normotvorby pri riešení najvypuklejšieho spomedzi dôvodov slabej vymáhateľnosti práva, a to neúmernej dĺžky konania, sa nám zdajú iba obmedzené. Iste, príspevkom legislatívy k riešeniu tohto problému by teoreticky mohlo byť ešte výraznejšie zúženie obmedzení súdu v oblasti doručovania písomností, ešte výraznejšie posilnenie disciplinárnych právomocí súdu, ešte rozsiahlejší presun úkonov z pliec sudcu na plecia vyššieho súdneho úradníka či ešte razantnejšie vyvodzovanie dôsledkov z pasivity niektorej zo sporových strán, no nemožno vylúčiť, že realizácia ďalších krokov v naznačených smeroch by vyústila do nastolenia stavu, ktorého súladnosť s niektorými základnými právami účastníkov súdneho konania a základnými zásadami súdneho konania – ako právo na prístup k súdu, právo na zákonného sudcu, rovnosť účastníkov, prejednácia zásada, zásada kontradiktórnosti, zásada priamosti a ústnosti, atď. – by bola otázna. Opatrenia na skrátenie dĺžky, najmä občianskoprávneho

konania, budú musieť mať zrejme organizačnú a rozpočtovú povahu. Pritom, po vyčerpaní potenciálu zlepšenia, ktoré v sebe spomínané legislatívne, organizačné a rozpočtové opatrenia skrývajú, netreba a priori zamietat' ani myšlienku – hoci iba dočasnú – zvýšenia počtu sudcov. V opačnom prípade by mohol nastať, pretrvávajúci, či dokonca narastajúci, nanajvýš neželaný jav, o ktorom otvorene hovoria niektorí autori, a to pocit bezmocnosti a rezignácie sudcov pred nezlepšujúcou sa, či dokonca zhoršujúcou sa, situáciou danou, na jednej strane, narastajúcou – kvantitatívnu i kvalitatívnu – náročnosťou napadajúcej agendy a, na strane druhej, narastajúcimi – a inak plne legitímnymi – očakávaniami a tlakmi rezortu spravodlivosti, širokej laickej i odbornej právnickej verejnosti, ako aj nekompromisných strážcov primeranosti dĺžky súdneho konania z Košíc a Štrasburgu, na rýchle a badateľné skrátenie dĺžky súdnych konaní.

Protimonopolné právo

Súčasná celosvetová hospodárska kríza má, alebo môže mať určité praktické dôsledky aj na agendu súťažných orgánov. Klasickými sprievodnými javmi hospodárskej krízy sú – popri všeobecnej kríze dôvery spotrebiteľskej verejnosti a/alebo podnikateľských kruhov – aj finančné problémy konkrétnych podnikov, určitých odvetví národného hospodárstva či niektorých regiónov. Osud takto krízou zasiahnutých podnikov môže byť rôzny, od úspešného prekonania krízy bez vonkajšej pomoci, až po krach podniku a jeho elimináciu z trhu. Medzi týmito dvoma krajnými alternatívami je však priestor pre ďalšie možné scenáre vývoja hospodárskou krízou oslabených podnikov, tentokrát predpokladajúce vonkajšiu pomoc postihnutému podniku, a to buď nadobudnutie kontroly zo strany iného podniku, alebo poskytnutie pomoci z verejných zdrojov. Hoci naplnenie oboch týchto scenárov možno vidieť aj v období hospodárskeho rozmachu, obdobie hospodárskej krízy vytvára predpoklady na častejšie využitie týchto postupov, oba však môžu vyvolať vážne otázky ohľadne ich zlučiteľnosti so zásadami ochrany hospodárskej súťaže.

Postup orgánov verejnej moci spočívajúci v poskytnutí pomoci podniku oslabenému krízou však vytvára situáciu určitej nerovnosti medzi tými podnikmi, ktoré budú ťažiť z podpory verejných zdrojov, a tými podnikmi, ktoré sa tešiť podpore z verejných zdrojov nebudú. Obzvlášť pálčivá je táto situácia nerovnosti pre tie podniky, ktoré podporu z verejných zdrojov nedostali a navyše sú s podnikmi, ktoré túto podporu dostali, na určitom trhu v súťažnom vzťahu. A práve nebezpečenstvo vzniku nerovnosti a skresľovania súťažného vzťahu medzi vzájomne súťažiacimi podnikmi bolo dôvodom sformulovania zásadného zákazu poskytovania štátnej pomoci, keď podľa článku 87 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva sa zakazuje poskytovanie štátnej pomoci, ktorá „... narušuje alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určité podniky alebo niektoré výroby“. Prirodzene, ak sme uviedli, že poskytovanie štátnej pomoci je v zásade zakázané, znamená to, že k tejto zásade existuje celý rad výnimiek, vrátane možnosti poskytnutia štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu podnikov v ťažkostiach. Podmienky, spôsob a rozsah poskytnutia štátnej pomoci podnikom v ťažkostiach upravuje usmernenie Európskej komisie (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie C 244 zo dňa 1. 10. 2004). Tento právny režim posudzovania prípustnosti štátnej pomoci podnikom v ťažkostiach nie je špecificky šitý na mieru obdobia hospodárskej krízy, podľa neho sa v zásade majú posudzovať prípady poskytnutia štátnej pomoci podnikom v ťažkostiach bez ohľadu na to, či sa ekonomika danej krajiny nachádza vo fáze hospodárskej krízy, alebo hospodárskeho rozmachu.

Na druhej strane, Európska komisia reagovala aj na v súčasnosti prebiehajúcu celosvetovú hospodársku krízu. Zohľadňujúc skutočnosť, že kríza sa najskôr prejavila na finančných trhoch a že jej prvými obeťami boli banky, Európska komisia prijala oznámenie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na opatrenia prijaté v prospech finančných inštitúcií v súvislosti so súčasnou globálnou finančnou krízou (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie C 270 zo dňa 25. 10. 2008), v ktorom do určitej miery adaptovala všeobecný právny režim poskytovania štátnej pomoci podnikom v ťažkostiach na špecifickú situáciu globálnej finančnej krízy predstavujúcu vážne nebezpečenstvo aj pre v zásade zdravé banky, a to najmä úpravou foriem štátnej pomoci špecificky prispôbených na riešenie špecifických problémov bánk, ktorými sú napr. rizikové aktíva v portfóliu či nedostatok likvidity (záruky pokrývajúce záväzky bánk, rekapitalizácia bánk, riadená likvidácia ...). Obava, že poskytnutie štátnej pomoci bankám (v intenciách spomínaného oznámenia) by mohlo viesť k pretekom členských štátov v poskytovaní čo najvyššej štátnej pomoci „svojim“ bankám a k následnému skresľovaniu postavenia jednotlivých dotknutých bánk na trhu, viedla Európsku komisiu k prijatiu ďalšieho oznámenia špecificky zameraného na určenie prípustnej miery rekapitalizácie bánk (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie C 10 zo dňa 15. 01. 2009).

Zlepšenie finančnej situácie bánk formou štátnej pomoci, ktorému Komisia dala obooma uvedenými oznámeniami právny rámec, však nebolo cieľom, ale iba prostriedkom na dosiahnutie cieľa, ktorým bolo zabrániť krachu niektorej z významných bánk s negatívnymi dosahmi na celý finančný sektor, obnoviť dôveru širokej verejnosti v banky a taktiež obnoviť funkciu bánk spočívajúcu vo financovaní podnikového sektora, konkrétne obnoviť štandardnú úverovú činnosť bánk smerom k podnikovej sfére. Snaha podporiť podnikovú sféru, ktorú zasiahla globálna hospodárska kríza hneď po finančnom sektore, podnietila Európsku komisiu k tomu, aby vo svojom oznámení o opatreniach štátnej pomoci na podporu prístupu k financovaniu v období súčasnej finančnej a hospodárskej krízy (uverejnenom v Úradnom vestníku Európskej únie C 16 zo dňa 22. 01. 2009) zrekapitulovala postupy, ktoré členské štáty môžu využiť na podporu svojej podnikovej sféry podľa už účinnej právnej úpravy, a zároveň túto už účinnú právnu úpravu v niektorých ohľadoch prispôsobila kontextu súčasnej hospodárskej krízy (napr. štátna pomoc *de minimis*, štátne záruky, dotované úrokové sadzby, štátna pomoc výrobe ekologických výrobkov, štátna pomoc investíciám do rizikového kapitálu).

Ohľadne druhého z možných scenárov externej pomoci hospodárskou krízou zmieta- ných podnikov, a to nadobudnutia kontroly nad podnikom zo strany iného podniku, je namieste zdôrazniť, že takáto operácia bude v zásade predstavovať koncentráciu v zmysle slovenskej, a prípadne aj komunitárnej legislatívy. Koncentrácia v zásade nie je – na rozdiel od štátnej pomoci – zakázaná; zakázanou by bola iba v prípade, že by v jej dôsledku vzniklo, alebo sa posilnilo dominantné postavenie určitého podniku alebo skupiny podnikov na trhu. V prípade, že súťažný orgán (či už Protimonopolný úrad SR alebo Európska komisia) konštatuje riziko takéhoto následku, vydanie rozhodnutia o zákaze takejto koncentrácie je nevyhnutné a legislatívny rámec nepredpokladá k tomuto pravidlu žiadnu výnimku. No možnosť vyhnúť sa tomuto dôsledku vytvorila rozhodovacia prax súťažných orgánov a judikatúra príslušných súdov pomocou tzv. teórie zlyhávajúceho podniku (*failing company defense*, *théorie de l'entreprise défailante*). Podstatou tohto argumentu je úvaha, že je namieste umožniť koncentráciu, ktorej dôsledkom by bolo nadobudnutie alebo posilnenie dominantného postavenia na trhu v prípade, že jeden z účastníkov koncentrácie, ak by nedošlo k jeho prebratiu druhým účastníkom, by zanikol a jeho aktíva a aktivity by napokon aj tak prebral druhý účastník

koncentrácie. Inšpirujúc sa postupom, ktorý sa udomácnil aj v komunitárnom protimonopolnom práve (rozhodnutie Európskej komisie zo dňa 14. decembra 1993 vo veci *Kali + Salz/MdK/Treuhand*), Protimonopolný úrad SR vo svojom rozhodnutí *VERSUS/ Danubiaprint* (rozhodnutie č. 2000/FH/3/1/93 zo dňa 25. apríla 2000) stanovil tri podmienky prípustnosti tohto argumentu:

- podnikateľ, ktorému hrozí úpadok, by v blízkej budúcnosti zanikol, ak by nedošlo k spojeniu s iným podnikateľom,
- ak by sa koncentrácia nerealizovala, uvoľnený podiel na trhu by aj tak získal nadobúdajúci podnikateľ,
- neexistuje iná alternatíva menej škodlivá pre konkurenciu.

Zastávame názor, že špecifická situácia, ktorá bola dôvodom sformulovania „teórie zlyhávajúceho podniku“, a tým aj stanovenia výnimočnej možnosti nadobudnúť alebo posilniť – v dôsledku koncentrácie – dominantné postavenie na trhu, sa môže častejšie vyskytnúť práve v súčasnom období celosvetovej hospodárskej krízy.

Tá totiž vytvára živnú pôdu pre intervenciu určitej kategórie konkurentov (krízou destabilizovaných podnikov), a to konkrétne konkurentov, ktorí disponujú finančnými prostriedkami v takom rozsahu, že im to umožňuje nielen zabezpečiť svoju vlastnú činnosť, ale aj odkúpiť aktíva krízou oslabených konkurentov, alebo podniknúť iné finančne náročné kroky smerujúce k zaujatiu ich miesta na trhu, a to v kontexte nulovej alebo iba malej pravdepodobnosti zostrenia konkurenčného boja zo strany ostatných konkurentov tlačenej nutnosťou všestranného šetrenia.

Zvýšenie dôrazu kladeného na niektoré agendy štátu s vplyvom na jeho finančnú kondíciu a právne postavenie

Finančná a hospodárska kríza bude klásť nároky na *aktivizáciu vládnej exekutívy vzhľadom na otvorený charakter ekonomiky Slovenskej republiky pri získavaní zahraničných, ale i domácich investícií a získavanie odbytových možností v zahraničí.*

Náročnosť tejto úlohy bude o to vyššia, že pri presadzovaní Slovenskej republiky ako prívetivej investičnej destinácie bude musieť byť predvídateľné znižovanie možností ponúkania investičných stimulov (s dôsledkom ich negatívnych vplyvov na verejné financie, v mnohých prípadoch problematického uplatňovania, ako i subjektívneho pocitu nerovnosti postavenia zo strany už usadených podnikateľských subjektov) kompenzované nutnosťou prezentovať štrukturálne prednosti Slovenska.

Medializované prípady súdnych sporov medzi súkromnými osobami (fyzickými i právnickými) a štátom, vedených zväčša pred vnútroštátnymi súdnymi či medzinárodnými rozhodcovskými inštanciami, ich rôzne výsledky, vysoké náklady s nimi spojené, no najmä ich nezanedbateľný dopad na verejné zdroje v prípade prehry štátu, podľa nášho názoru, odôvodňujú úvahy o prípadnom systematickom riešení zastupovania štátu v takýchto sporoch, pričom jedným z možných modelov takéhoto systematického riešenia by bolo vytvorenie subjektu podobného „Úradu pro zastupování státu ve věcech majetkových“ fungujúceho v Českej republike. Sústreďením štátnych zamestnancov špecializujúcich sa na zastupovanie štátu v rôznych typoch majetkových sporov do jednej inštitúcie ich adekvátnym (a to nielen finančným) ohodnotením, no i (vzhľadom na predmet ich činnosti pochopiteľnou) dôslednou kontrolou ich bezúhonnosti, by pravdepodobne bolo možné dosiahnuť zvýšenie odbornej úrovne zastupovania štátu v majetkových sporoch (oproti odbornej úrovni dosahovanej pri zabezpe-

čovaní zastupovania štátu jednotlivými ministerstvami) pri súčasnom znížení nákladov na zabezpečenie zastupovania štátu v dôsledku predpokladanej nepotrebnosti siahnuť po službách advokátov pri niektorých typoch majetkových sporov.

Prebiehajúca hospodárska kríza významne mení motiváciu a schopnosť niektorých podnikov dodržiavať dohodnuté podmienky, čo z pohľadu štátu vyžaduje zintenzívniť kontrolnú činnosť v niektorých oblastiach, najmä z hľadiska podmienok poskytovania investičných stimulov či čerpania prostriedkov z európskych fondov.

No azda najdôležitejším faktorom zlepšovania finančnej kondície štátu bude úsilie smerujúce k zlepšeniam v oblasti verejného obstarávania, a to tak v oblasti právnej úpravy s dôrazom na maximálne oklieštenie možností využívania výnimočných postupov, ako aj v oblasti manažmentu s dôrazom na centralizované obstarávanie potrieb spoločných pre viaceré zložky verejnej moci, ktoré v sebe skrýva stále nedocenený potenciál úspor verejných prostriedkov, uplatnenie kontroly pri nakladaní s verejnými zdrojmi v rámci verejného obstarávania a uverejňovanie uzatváraných zmlúv.

Slovenská republika ako členský štát Európskej únie bude musieť reagovať na legislatívne opatrenia Európskej únie, zároveň však bude musieť byť v negociačnom procese ostrážitá ohľadne dôsledného uplatňovania princípu subsidiarity. Je totiž zrejmé, že silná politická ambícia Európskej únie byť hnacím motorom globálneho úsilia smerujúceho k nastoleniu pravidiel (najmä v oblasti dozoru a regulácie nad finančným trhom, bankami a inými finančnými inštitúciami či nad niektorými maloobchodnými trhmi) zabráňujúcich vzniku novej finančnej a hospodárskej krízy, bude pre náš štát výzvou na presadzovanie takého modelu pravidiel, ktorý by pri snahe o zreteľné oddelenie – podľa výrazu použitého francúzskym prezidentom N. Sarkozym – „kapitalizmu podnikateľa“ od „kapitalizmu špekulanta“ neskĺzol do uniformity zadúšajúcej pripravenosť členských štátov uskutočňovať ambicióznejšie štrukturálne reformy, ani nebadane neodobral členským štátom právomoci v oblastiach, ktoré sú kľúčové pre zachovanie štrukturálnych predností Slovenskej republiky.

Lisabonská zmluva

Súčasnú dobu je charakteristické súbehom viacerých procesov, ktoré predurčujú smerovanie EÚ v dlhšej časovej perspektíve. Medzi externými faktormi dominujú najmä dôsledky bezprecedentnej finančnej a ekonomickej krízy, ale i celkový medzinárodný vývoj so všetkými jeho parametrami. Zároveň sa EÚ dostala na začiatok novej etapy svojho vnútorného vývoja z právneho aj inštitucionálneho hľadiska. Táto etapa sa spája prednostne s ratifikáciou Lisabonskej zmluvy a očakávaniami spojenými s jej aplikáciou v praxi.

Akokoľvek hodnotíme zložité rokovania o obsahu Lisabonskej zmluvy a peripetie okolo jej prijímania jednotlivými členskými štátmi, treba konštatovať, že tento dokument je nakoniec iba jedným z celého radu dokumentov, ktoré postupne dotvárajú podobu EÚ, jej inštitúcií a vzťahov v rámci nej. To je základná premisa, z ktorej je potrebné vychádzať pri hodnotení jeho obsahu a dosahu na postavenie členských štátov EÚ, resp. ich politický a právny systém. Pretože EÚ ešte určitý čas nebude možné považovať za svojbytný štátny útvar, pri hodnotení vplyvu Lisabonskej zmluvy na politický a právny systém členských štátov bude namieste prejavovať istú dávku zdržanlivosti.

Najčastejšia charakteristika Lisabonskej zmluvy, s ktorou sa možno v tejto súvislosti stretnúť, je, že prináša prehĺbenie stupňa integrácie Európskej únie. Jej prijatie však bolo v protiklade s tým odôvodnené predovšetkým potrebou zvýšenia efektívnosti rozhodovacieho

procesu, prehĺbenia jej demokratickosti a jednotnejšieho vystupovania v medzinárodnom prostredí. Detailnejší pohľad na jej obsah iba potvrdzuje, že v porovnaní s posunmi, ktoré priniesli predošlé zmluvné úpravy vzťahov v rámci Európskej únie, Lisabonská zmluva až takú výraznú zmenu nepredstavuje, a preto je namieste skôr konštatovanie o konsolidácii jej právneho a inštitucionálneho základu než základnom rozmere uvažovaných dosahov.

Zo známych dôvodov sa v Lisabonskej zmluve nenachádzajú ustanovenia o politických, resp. štátnych symboloch, ale rovnako tak nedošlo k zmene doterajšieho zmluvného základu existencie EÚ. Lisabonská zmluva však prináša významný zásah do koncipovania právneho systému EÚ. Zmluvnoprávna základňa EÚ od nadobudnutia Maastrichtskej zmluvy stála na troch pilieroch, konkrétne na inštitútoch Európskych spoločenských, spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a policajnej a súdnej spolupráci v trestných veciach (pôvodne aj v civilných veciach). Lisabonská zmluva toto trojdelenie ruší a vytvára základ jednotný – Európsku úniu. V tejto súvislosti dochádza k rozšíreniu postupov príznačných pre prvý pilier (komunitárny, nadnárodný) aj na oblasť policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika zatiaľ ostáva v osobitnej pozícii, keďže sa na ňu budú naďalej uplatňovať viaceré výnimky zo všeobecných postupov.

Oblasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kde došlo vytvorením postov predsedu Európskej rady a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku najmä k inštitucionálnemu dobudovaniu, prešla výraznou zmenou. Obavy z prudkého tempa zmien v tejto citlivej sfére však koriguje prijaté vyhlásenie medzivládnej konferencie, ktoré zdôrazňuje, že nové ustanovenia nemajú vplyv na zodpovednosť a pôsobnosť členských štátov EÚ pri formulovaní a vykonávaní vlastnej zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky. Otázkou ďalšieho vývoja preto bude hlavne testovanie miery ochoty na spoločný konsenzus, čo sa bude prejavovať najmä v citlivých zahraničnopolitických témach. Slovenská republika si príslušné mechanizmy v určitom predtermíne vyskúšala v súvislosti s otázkou vyhlásenia nezávislosti Kosova, hoci nie v tom istom profile, aký zakotvuje Lisabonská zmluva.

V procese postupného vytvárania vonkajšej služby EÚ bude potrebné sústrediť sa na primerané zastúpenie členských štátov v novej službe a na jej optimálnu interakciu s národnými zahraničnými službami. Vzhľadom na súčasné prechodné obdobie je zložité do detailov predvídať predstavy vysokej predstaviteľky o jej formáte a fungovaní, preto musíme monitorovať prípravy spustenia služby aj prvé roky jej pôsobenia a v dostupnej miere ich ovplyvňovať, aby zohľadňovala národné záujmy a priority SR. Takou by mala byť napríklad snaha integrovať do novej služby aj komponent pomoci občanom v núdzi v snahe priblížiť EÚ k občanovi.

Podriadenie policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach jednotnému zmluvnoprávnemu základu EÚ so sebou prináša celý rad zmien. Na tomto mieste je možné poukázať predovšetkým na postupné ukončenie platnosti dovtedy existujúcich medzinárodných zmlúv, ktoré sa transformujú do podoby nariadení Rady Európskej únie, resp. rozhodnutí Rady Európskej únie.³⁰

V nadväznosti na uvedené by sa Slovenská republika mala v najbližšom období vyrovnávať s ukončením platnosti jednotlivých medzinárodných zmlúv, ktoré boli uzavreté medzi členskými štátmi najmä v oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Ich

³⁰ Ako príklad je tu možné poukázať na transformáciu Dohovoru o Europole do podoby Rozhodnutia Rady o zriadení Európskeho policajného úradu.

platnosť bude potrebné náležitým spôsobom postupne ukončiť. Taktiež bude nevyhnutné prispôbiť existujúcu právnu úpravu zmeneným podmienkam a skutočnosti, že dochádza k presunu mnohých právnych noriem do podoby nariadení a rozhodnutí. Aj keď sú typické priamym účinkom a na svoju aplikáciu nepotrebujú transpozíciu do vnútroštátneho práva, nezriedka je potrebné k nim prijímať opatrenia na vnútroštátnej úrovni. Toto nie je možné podceňovať, pretože absencia takýchto opatrení by mohla znamenať porušenie práva Európskej únie so všetkými následkami (napríklad konanie voči Slovenskej republike pred Súdnym dvorom Európskej únie).

Vzhľadom na doterajší vývoj nie je vylúčené, že členské štáty budú v budúcnosti postavené pred otázku postupnej „komunitarizácie“ ďalších právnych vzťahov existujúcich v rámci Európskej únie (napríklad oblasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky). Právna subjektivita EÚ však, v zmysle vyhlásenia medzivládnej konferencie, neoprávňuje EÚ konať nad rámec jej kompetencií pridelených členskými štátmi v zakladajúcich zmluvách.

Sprehľadenie právnej základne EÚ sa prejavuje aj v doplnení jej hodnotového inštrumentária, predstavujúceho referenčný rámec, na ktorom je jej existencia budovaná. Podľa toho k hodnotám, ako sú sloboda, demokracia, právny štát a ľudské práva, definovaným už v predchádzajúcich zmluvných dokumentoch EÚ, pribudli hodnoty ako ľudská dôstojnosť a rovnosť. Lisabonská zmluva o týchto hodnotách hovorí, že „sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi“. Lisabonská zmluva o EÚ obsahuje odkaz na Chartu základných práv EÚ, čím sa Charta stáva právne záväznou. Rozsah jej aplikácie je spresnený vyhlásením, že Charta nevytvára nové právomoci EÚ, ani nerozširuje oblasť uplatňovania práva EÚ.

Postupné dotváranie právneho základu EÚ súvisí aj so zakomponovaním viacerých nových prvkov (klimatická zmena, energetika, migrácia) do textu Lisabonskej zmluvy, zmienkou o sociálnej dimenzii EÚ, posilnením európskeho občianstva prostredníctvom práva iniciatívy občanov. Spoločne s triádou základných zásad, na ktorých EÚ funguje – demokratická rovnosť, zastupiteľská demokracia a participatívna demokracia – to predstavuje prvky, ktorých dosah na politický systém jednotlivých členských štátov bude nesporný, hoci v tejto chvíli nie celkom vyprofilovaný. Výrazné zrýchlenie procesu politickej integrácie však v danej súvislosti nemožno vylúčiť.

Z hľadiska doterajšej praxe európskych inštitúcií, predovšetkým Európskej komisie, pre fungovanie politického a právneho systému SR majú osobitný význam zásady subsidiarity a proporcionality. Lisabonská zmluva výrazným spôsobom sprehľadňuje rozdelenie kompetencií medzi Úniou a členské štáty (bližšie pozri kap. 2, v časti venovanej štátnej suverenite), vzhľadom na novú interpretáciu zásady subsidiarity pri legislatívnej činnosti a jej konkurenčnú povahu však bude nevyhnutný aktívny prístup k iniciovaniu legislatívnych úprav dotýkajúcich sa bytostných záujmov SR a priebežné sledovanie a vyhodnocovanie rešpektovania tohto rozdelenia.

Ďalšou často uvádzanou charakteristikou Lisabonskej zmluvy je čiastočný ústup od princípu jednomyseľnosti, keď každá krajina mala právo veta a postup k širšiemu uplatneniu hlasovania kvalifikovanou väčšinou, ktoré sa zavádza ako štandardný spôsob hlasovania EÚ. Požiadavka jednohlasnosti je zachovaná len pri prijímaní špecifických rozhodnutí Rady týkajúcich sa zmeny Protokolu o postupe pri nadmernom deficite, zmeny Protokolu o konvergenčných kritériách, poverenia pre Európsku centrálnu banku (ECB) na dohliadacie úlohy. Zmluva zavádza nový čl. 136, podstatou ktorého je, že Rada môže prijať osobitné opatrenia pre

členské štáty eurozóny na posilnenie koordinácie a dohľadu nad ich rozpočtovou disciplínou, na vypracovanie usmernení pre členské štáty eurozóny. O prijatí uvedených opatrení môžu hlasovať len štáty eurozóny.

Rozšírenie oblastí, v ktorých sa bude v Rade EÚ hlasovať kvalifikovanou väčšinou namiesto jednomyseľnosti, prináša relativizáciu pozície členského štátu. V tejto súvislosti je však potrebné zdôrazniť, že efektívne rozhodovanie tvorí elementárnu podmienku aktívneho pôsobenia každej entity tak dovnútra, ako aj navonok. Toto bol hlavný dôvod rozšírenia oblastí so systémom hlasovania kvalifikovanou väčšinou. V súlade s duchom konsenzu prevládajúcim v inštitúciách EÚ pritom nejde o mechanické prehlasovanie skupiny nesúhlasiacich, ale o motiovanie zástupcov členských štátov na dosiahnutie kompromisného riešenia namiesto zablokovania návrhu. Prechod na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa v prípade Lisabonskej zmluvy netýka otázok, ktoré sú inherentné štátu ako suverénnemu celku. Na objasnenie tejto skutočnosti je v prílohe pripojený zoznam oblastí aj s príslušnými ustanoveniami zmlúv, v ktorých sa prechádza na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou. Praktickým dôsledkom tohto vývoja je nahradenie možnosti uplatnenia práva veta nutnosťou hlavne malých členských štátov výraznejšie kooperovať pri hľadaní prijateľných kompromisov, resp. získavať spojencov na vytvorenie blokačnej menšiny.

V súvislosti s dôsledkami Lisabonskej zmluvy treba spomenúť úlohu vlád členských štátov, ktorou je zodpovednosť za náležitú transpozíciu smerníc do vnútroštátneho práva. Povinnosť zabezpečiť legislatívny súlad vnútroštátneho právneho poriadku so smernicami majú jednotlivé ústredné orgány štátnej správy v závislosti od ich vecnej právomoci a kompetenčnej príslušnosti podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, alebo podľa ďalších osobitných zákoných právnych úprav.

Ako sme už uviedli, v dôsledku zrušenia troch pilierov dochádza k rozšíreniu princípov príznačných pre prvý pilier aj na oblasť policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Vzhľadom na uvedenú skutočnosť je možné očakávať harmonizačné snahy v predmetnej oblasti, ktoré so sebou prinesú nárast počtu smerníc. Smernicu, ako akt sekundárneho práva Európskej únie, je nevyhnutné preniesť do vnútroštátneho práva. V prípade, ak by k transpozícii smernice nedošlo včas, resp. nedošlo vôbec, Lisabonská zmluva umožňuje, aby už v prvej fáze konania Európska komisia navrhla Súdnemu dvoru Európskej únie uložiť členskému štátu zaplatiť paušálnu pokutu alebo penále bez toho, aby sa prišlo k druhej fáze konania pred Súdnym dvorom Európskej únie. Na uplatnenie finančných sankcií zo strany Súdného dvora Európskej únie teda nie je nevyhnutná existencia predchádzajúceho rozhodnutia, ktorým by sa vyslovilo nesplnenie povinností členským štátom. V budúcnosti je možné očakávať nielen nárast počtu smerníc, ale aj prípadov, keď z dôvodu porušenia povinnosť štátu oznámiť opatrenie, ktorým smernicu transponoval, Súdny dvor Európskej únie bude ukladať pokuty, resp. penále. Vzhľadom na túto skutočnosť je potrebný v podmienkach Slovenskej republiky vytvoriť nielen mechanizmus rozdeľovania gestorstva k jednotlivým smerniciam (ktorý v rovine uznesenia vlády SR už existuje), ale rovnako tak aj mechanizmus, ktorý by uľahčoval náležitú transpozíciu smerníc tak, aby sa uskutočnila v čase na to určenom.

Osobitnú kapitolu, vzhľadom na jeho komplikovanosť a množstvo výnimiek, predstavujú zmeny a doplnenia inštitucionálneho balíčka. Počet poslancov Európskeho parlamentu, a osobitný prístup napríklad k Nemecku (počas prechodného obdobia do roku 2014 Nemecku zostane 99 poslancov zvolených v júni 2009, napriek tomu, že sa tým prekročí celkový limit počtu poslancov stanovený Lisabonskou zmluvou), vytvorenie inštitútu stáleho predsedu

Európskej rady pri súčasnom zachovaní praxe kolektívneho troj-predsedenstva na obdobie 18 mesiacov, vytvorenie novej pozície vysokej predstaviteľky EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku s Európskou službou pre vonkajšiu činnosť, rozšírenie jurisdikcie Súdneho dvora EÚ len pri aplikácii európskeho práva, zavedenie hlasovania dvojitou väčšinou v Rade s rozličnými úpravami účinnosti, to všetko sú otázky, ktoré bude žiaduce pozorne sledovať a vyhodnocovať. V súvislosti s uvedeným možno očakávať, že v budúcnosti sa rozšíri rozhodovacia činnosť Súdneho dvora v oblastiach, ktoré mu dosiaľ nepatrili (napr. spolupráca v trestných veciach, Charta základných práv Európskej únie). Obdobne je možné predpokladať postupné snahy o ďalšie rozšírenie právomocí Súdneho dvora Európskej únie o otázky, ktoré mu v súčasnosti dané nie sú. Okrem samotných konaní pred Súdny dvorom Európskej únie je potrebné očakávať aj nárast agendy v rámci predsúdnej fázy konania o porušení zmlúv podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (tzv. *infringement*).

Vzhľadom na uvedené bude potrebné, aby sa Slovenská republika dôsledne vyrovnala s eventualitou, že Súdny dvor Európskej únie bude rozhodovať aj v otázkach, ktoré doteraz prislúchali členským štátom a ich súdom. Aj z tohto dôvodu bude potrebné pripraviť dôsledné právne previazanie medzi rozhodovacou činnosťou Súdneho dvora Európskej únie a súdnych orgánov jednotlivých členských štátov. V súvislosti s nárastom agendy v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie bude potrebné akceptovať aj jednoznačné zafinovanie úloh a kompetencií jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy pri príprave odpovedí Slovenskej republiky na formálne oznámenia Európskej komisie. Umožní to vyhnúť sa situácii, aby predsúdna fáza konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prerástla do fázy súdnej, kde by eventuálne mohli hroziť sankcie.

Jedným zo zásadných problémov európskych inštitúcií, osobitne pri pohľade na účasť občanov viacerých členských štátov na voľbách do Európskeho parlamentu, je dlhodobá otázka ich demokratickej legitimity. Lisabonská zmluva v priamej reakcii na to zavádza popri iných ako osobitný inštitút priamu súvislosť medzi voľbou predsedu Európskej komisie a výsledkami volieb do Európskeho parlamentu. Predseda bude volený Európskym parlamentom, čo zvýši doteraz absentujúcu demokratickú legitimitu komisie. V tejto súvislosti je však dobré uvedomiť si, že tlak na zvyšovanie demokratickej legitimity európskych inštitúcií so sebou prinesie nielen politizáciu života na tejto úrovni, ale zároveň bude znamenať nastúpenie trendu postupného dotvárania politického systému na celoeurópskej úrovni so všetkými z toho plynúcimi dôsledkami.

Zmluva navyše zásadným spôsobom posilňuje postavenie Európskeho parlamentu, ako základnej demokratickej inštitúcie EÚ. Lisabonská zmluva zakotvuje nové právomoci a rozšírené úlohy pre Európsky parlament (spolurozhodovania podľa čl. 289 a 294 pri prijímaní právne záväzných aktov Únie) a zvyšuje úlohu národných parlamentov v rozhodovacom procese na európskej úrovni. Popri novej forme komunikácie medzi európskymi inštitúciami a NR SR, predvídanej zmluvou (priame zasielanie návrhov legislatívnych aktov národným parlamentom), ide vo vzťahu k národným parlamentom ešte ďalej. Vytvára mechanizmy kontroly dodržiavania zásady subsidiarity *ex ante* a *ex post*. Medzi mechanizmy *ex ante* patrí zasielanie odôvodnených stanovísk európskym inštitúciám, ktoré namietajú rozpor legislatívneho návrhu so zásadou subsidiarity a môžu vyústiť až do uplatnenia tzv. žltej a oranžovej karty. Mechanizmom *ex post* je podanie žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom EÚ. Okrem toho umožňuje priame petičné iniciatívy z úrovne občanov Únie a do svojej činnosti výrazne zapája aj národné parlamenty.

Je predpoklad, že hoci Lisabonská zmluva má posilniť postavenie EÚ ako celku na globálnej scéne, prostredníctvom posilnenia právomocí národných parlamentov prinesie so sebou i posilnenie postavenia veľkých členských štátov a vyvinie tlak na menšie krajiny aktívnejšie sa združovať pri snahe ovplyvniť chod Únie. V súvislosti s tým je pred jednotlivé členské štáty postavená úloha pripraviť efektívny a funkčný mechanizmus posudzovania pripravovaných aktov Európskej únie z hľadiska dodržania princípu subsidiarity. To so sebou prinesie potrebu prispôbiť aj slovenský právny poriadok tak, aby bolo možné dohľad nad dodržiavaním zásady subsidiarity dôsledne realizovať.

Ak niečo zasiahlo z Lisabonskej zmluvy do právnej, inštitucionálnej alebo politickej rovnováhy členských štátov, tak je to práve posun v EP. Možnosť uplatnenia riadneho legislatívneho postupu na celoeurópskej úrovni predstavuje potenciálne oveľa väčší zásah do záujmovej sféry členských štátov ako častokrát uvádzané nové oblasti hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Lisabonská zmluva v tejto časti totiž zásadným spôsobom relativizuje váhu členských štátov pri prijímaní legislatívy. Prax prvých dní činnosti Európskeho parlamentu jasne ukazuje, o čo ide. Odmietnutie dohody o SWIFT-e (globálna medzibanková finančná telekomunikácia), nároky EP na ingerenciu v štruktúre EEAS (vonkajšia služba EÚ), medziinštitucionálna dohoda EP s Európskou komisiou, kde EP žiada oveľa viac ako vymedzuje Lisabonská zmluva atď. Dosah nového medziinštitucionálneho postavenia EP a možností, ktoré vytvára napríklad pre zákonodarné iniciatívy poslancov, si členské štáty začínajú uvedomovať iba postupne.

V súvislosti s inštitucionálnymi zmenami je potrebné pripomenúť, že z pohľadu váhy hlasu SR v inštitúciách EÚ nedošlo od 1. 12. 2009 k žiadnej zmene. Súčasný systém tzv. vážených hlasov v Rade EÚ sa bude uplatňovať do 1. novembra 2014, pričom následne do 31. marca 2017 môže člen Rady EÚ požiadať o hlasovanie uvedeným systémom. Hlasovanie tzv. dvojitou väčšinou (55 % členov Rady EÚ zastupujúcich najmenej 15 členov a zahŕňajúcich najmenej 65 % obyvateľstva EÚ) sa bez výnimky uplatní až od 1. apríla 2017. Hlasovanie v novovytvorenej inštitúcii EÚ – Európskej rade sa bude riadiť identickými pravidlami ako doterajšie hlasovanie Európskej rady ako neformálneho orgánu združujúceho hlavy štátov alebo predsedov vlád členských štátov, t. j. pôjde o jednomyseľné hlasovanie. Výnimkou budú iba voľby predsedu a Vysokého predstaviteľa Únie, ako aj niektoré procedurálne rozhodnutia. Personálne zastúpenie SR sa neoslabí ani medzi členmi Európskej komisie, keďže napriek pôvodnému úmyslu znížiť počet členov tejto inštitúcie od 1. novembra 2014 na 2/3 počtu členských štátov EÚ, nakoniec sa od tohto úmyslu upustilo.

Významnou zmenou, ktorú zaviedla Lisabonská zmluva, je zrýchlenie procedúry tzv. konania o porušení Zmluvy, v rámci ktorej bude možné uložiť členskému štátu finančnú sankciu už pri prvom rozsudku Súdneho dvora v prípade neoznámenia národného transpozičného opatrenia (podľa Zmluvy z Nice to bolo možné až pri druhom rozsudku). Cieľom tohto opatrenia je zabezpečiť jednotnú aplikáciu práva EÚ, keďže členské štáty budú nútené včas transponovať smernice EÚ. V tejto súvislosti bude SZ v prípade napredujúceho konania zintenzívňovať varovné signály, tak vo vzťahu k orgánom exekutívy, ako aj k NR SR, s cieľom predísť akýmkoľvek finančným sankciám.

Záverom

Spomedzi opísaných krokov považujeme za prioritnú a prítomnú naprieč jednotlivých odvetví právneho poriadku požiadavku *prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnych predpisov*. Neodmysliteľným predpokladom naplnenia tejto požiadavky bude dodržiavanie legislatívnej

disciplíny v celej hierarchii noriem, počínajúc Ústavou SR, pri ktorej bude potrebné zamedziť jej nepriamym novelizáciám, spôsobujúcim vnútornú nekonzistenciu ústavného poriadku a právneho poriadku vcelku. Vzhľadom na váhu európskych smerníc ako zdroja právneho poriadku Slovenskej republiky bude potrebné tiež štandardizovať a skvalitniť legislatívny proces transpozície smerníc, a to tak z hľadiska obsahového, ako aj systémového a terminologického. Nie menšiu pozornosť treba zamerať najmä na nové ustanovenia o pôsobnosti EÚ, ktoré vyplývajú z Lisabonskej zmluvy.

Druhou prioritnou požiadavkou sa javí byť požiadavka *zvýšenia flexibility konania orgánov verejnej moci* pri rešpektovaní základných zásad či základných cieľov ich konania, pričom táto požiadavka vyvstáva v mnohých odvetviach právneho poriadku: zvýšenie flexibility postupu súdu pri zabezpečovaní rýchleho vydania súdneho rozhodnutia pri súčasnom dodržiavaní základných procesných práv účastníkov konania, zvýšenie flexibility systému sociálneho zabezpečenia a pracovnoprávných vzťahov pri súčasnom garantovaní určeného stupňa práv a nárokov, zvýšenie flexibility súťažných orgánov pri posudzovaní javov daných realitou hospodárskeho života v rôznych cyklických štádiách pri súčasnej maximálnej snahe o zachovanie neskreslených podmienok hospodárskej súťaže, alebo zvýšenie flexibility orgánov verejnej moci pri hľadaní nástrojov na zabezpečenie regulačnej a podpornej funkcie moderného štátu pri zachovaní zásady rovnosti a koncepcnosti.

Príloha

Lisabonská zmluva – nové prípady hlasovania kvalifikovanou väčšinou

(Rada EÚ a Európska rada)

Všeobecné pravidlá

Rozhodnutia Európskej rady sa prijímajú konsenzom, ak nie je v zmluvách ustanovené inak. (článok 15 ods. 4 ZEÚ)

Rada sa uznáva kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď zmluvy ustanovujú inak. (článok 16 ods. 3 ZEÚ)

Zoznam pôvodných právnych základov s prechodom z jednomyselného hlasovania na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou

Zmluva o EÚ

- (1) Iniciatívy vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku predložené na žiadosť Európskej rady v oblasti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (článok 31)
- (2) Spoločná bezpečnostná a obranná politika: štatút, sídlo a prevádzkové pravidlá Európskej obrannej agentúry (článok 45 ods. 2)

Zmluva o fungovaní EÚ

- (3) Sloboda usadiť sa, prístup SZČO k niektorým povolaniam (článok 53 ods. 2)
- (4) Administratívna spolupráca v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 74)
- (5) Hraničné kontroly (článok 77)
- (6) Azyl (článok 78)
- (7) Prist'ahovalectvo (článok 79)
- (8) Motivačný opatrenia v oblasti predchádzania trestnej činnosti (článok 84)
- (9) Eurojust – štruktúra, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy (článok 85)

- (10) Neoperačná policajná spolupráca (článok 87)
- (11) Europol – štruktúra, fungovanie, oblasť pôsobenia a úlohy (článok 88)
- (12) Výnimky zo spoločných pravidiel v oblasti dopravy s negatívnym vplyvom na stav regiónov (článok 91 ods. 2)
- (13) Zmena niektorých ustanovení štatútu Európskeho systému centrálnych bánk (článok 129 ods. 3)
- (14) Opatrenia v oblasti kultúry (článok 167)
- (15) Vymedzenie úloh a cieľov štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu (článok 177)
- (16) Rozhodnutie Európskej rady o vykonávaní predsedníctva v Rade EÚ (článok 236)
- (17) Súdny dvor EÚ – zriadenie osobitných súdov (článok 257)
- (18) Zmena niektorých ustanovení štatútu Súdneho dvora EÚ (článok 281)
- (19) Menovanie členov Výkonnej rady ECB – rozhodnutie Európskej rady (článok 283)
- (20) Mechanizmy na kontrolu vykonávacích právomocí Európskej komisie (komitológia) (článok 291)

Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou spolu s doplnkovými kontrolnými mechanizmami

- (21) Voľný pohyb pracovníkov, dávky sociálneho zabezpečenia (článok 48)
- (22) Súdna spolupráca v trestných veciach (článok 82)
- (23) Aproximácia trestnoprávných predpisov, trestných činov a sankcií (článok 83)

Zoznam nových právnych základov, ktoré vyžadujú kvalifikovanú väčšinou

Zmluva o EÚ

- (24) Voľba predsedu Európskej rady (Článok 15 ods. 5)
- (25) Menovanie vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Európskou radou (článok 18 ods. 1)
- (26) Finančné ustanovenia v rámci SZBP – postupy na vytvorenie a financovanie počiatočného fondu (článok 41)
- (27) Zriadenie stálej štruktúrovanej spolupráce v oblasti obrany (článok 46)
- (28) Prijatie členského štátu do stálej štruktúrovanej spolupráce (článok 46)
- (29) Pozastavenie účasti členského štátu na stálej štruktúrovanej spolupráci (článok 46)
- (30) Dohoda o vystúpení členského štátu z EÚ (článok 50)

Zmluva o fungovaní EÚ

- (31) Zásady a podmienky fungovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (článok 14)
- (32) Opatrenia na zabezpečenie diplomatickej a konzulárnej ochrany (článok 23)
- (33) Pravidlá uplatňovania občianskej legislatívnej iniciatívy (článok 24)
- (34) Opatrenia hodnotiace vykonávanie politiky EÚ v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 70)
- (35) Pravidlá zabezpečenia jednotnej ochrany práva duševného vlastníctva a zavedenia centralizovaných úprav povoľovania, koordinácie a dohľadu (článok 118)
- (36) Opatrenia na zabezpečenie jednotného zastupovania v rámci medzinárodných finančných inštitúcií a konferencií pre členské štáty, ktorých menou je euro (článok 138)
- (37) Šport (článok 165)
- (38) Politika výskumu a využívania kozmického priestoru (článok 189)
- (39) Energetika (článok 194)
- (40) Cestovný ruch (článok 195)
- (41) Civilná ochrana (článok 196)
- (42) Administratívna spolupráca (článok 197)
- (43) Naliehavá finančná pomoc tretím krajinám (článok 213)
- (44) Humanitárna pomoc (článok 214)

- (45) Opatrenia na vykonávanie doložky o solidarite v prípade teroristického útoku alebo prírodnej katastrofy, keď toto rozhodnutie nemá obranné dôsledky (článok 222 ods. 3)
- (46) Rozhodnutie Európskej rady o vytvorení zoznamu iných zložení Rady ako sú všeobecné záležitosti a zahraničné veci (článok 236)
- (47) Rozhodnutie o zriadení Výboru, ktorý bude posudzovať vhodnosť kandidátov na sudcov Súdneho dvora EÚ (článok 255)
- (48) Vytvorenie podmienok fungovania administratívy EÚ (článok 298)
- (49) Zmena pravidiel upravujúcich charakter a zloženie Výboru regiónov a Hospodárskeho a sociálneho výboru (článok 300)
- (50) Vykonávacie opatrenia pre systém vlastných zdrojov EÚ (článok 311)

LITERATÚRA

- AIGINGER, K. (2007): Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions. [Working Papers 304.] Wien: WIFO.
- BALAAM, D. N. – VESETH, M. (2007): Introduction to International Political Economy. 4th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- BAXA, J. (2009): Volební geometrie a regionální volební podpora v České republice a Slovenské republice. [Dizertačná práca.] Bratislava: ÚPV SAV.
- BENKOVIČ, B. (2004): Obraz Rómov vo vybraných slovenských médiách. [Dizertačná práca.] Bratislava: ÚPV SAV.
- BILČÍK, V. – DULEBA, A. – JUZA, P. – WLACHOVSKÝ, M. (2007): Slovenská zahraničná politika v meniacom sa svete – Nové výzvy a prístupy. Bratislava: Inštitút ASA – MZV SR – SFPA.
- BRŇÁK, M. – JAŠŠOVÁ, E. – PEKNÍK, M. (2008): Veda, médiá a politika. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- CASTLES, S. – MILLER, M. J. (1998): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. Second edition. London: The Guilford Press.
- CIGÁNIK, L. – JAŠŠOVÁ, E. (2006): Terorizmus – od komunikácie s aktérmi teroru pri oslobodzovaní rukojemníkov až po opatrenia štátov v boji proti nemu. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- COHN, Th. H. (2004): Global Political Economy: Theory and Practice. 3rd ed. Upper Saddle River: Longman.
- ČIKEŠ, R. (2009): Súčasnú usporiadanie a trendy vo vývoji vzťahu štátu a cirkví na Slovensku. [Dizertačná práca.] Bratislava: ÚPV SAV.
- ČURDA, J. – ZATLKAJ, P. (2003): Cesta Slovenska do NATO: niektoré aspekty integračného úsilia Slovenska v rokoch 1993 – 2002. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- DUDINSKÁ, I. – DUDINSKÝ, V. (2009): Od multikultúrneho k interkultúrnemu dialógu. In: DOBIÁŠ, D. – GBÚROVÁ, M. – MATTOVÁ, I. (eds): Medzikultúrny dialóg. Stav, kontexty, perspektívy. Acta facultatis philosophicae universitatis Presoviensis. Politologický zborník, 6, (AFPh UP 250/332). Prešov, s. 78 – 84.
- HAMILTON, D. a kol. (2009): Alliance Reborn: An Atlantic Compact the 21st Century. Atlantic Council of the United States, February.

- GÁBOR, D.: Multikulturalizmus vo vzťahu k rómskej menšine, In: DOBIÁŠ, D. – GBÚROVÁ, M. – MATTOVÁ, I. (eds): Medzikultúrny dialóg. Stav, kontexty, perspektívy. Acta facultatis philosophicae universitatis Presoviensis. Politologický zborník, 6, (AFPh UP 250/332). Prešov, s. 345 – 354.
- GBÚROVÁ, M. – FRANKO, Š. (eds) (2007): Voľby 2006 v krajinách V 4. Prešov: Slovacontact – Prešovská univerzita.
- GOŇCOVÁ, M. a kol. (2008): Evropa 21. stololetí: rozmanitosť a soudržnosť? Brno: Masarykova univerzita.
- GREŠKOVÁ, L. (ed.) (2009): Pastorácia Rómov. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi.
- HRONSKÝ, M. (1998): Boj o Slovensko a Trianon 1918 – 1920. Bratislava: Národné literárne centrum.
- IVANIČKA, K. (2006): Globalistika. Poznávanie a riešenie problémov súčasného sveta. Bratislava: Iura Edition.
- KAGAN, R. (2003): Labyrint síly a ráj slabosti. Amerika, Evropa a nový rád sveta. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- KELLER, J. (2002): Deset témát pro českou sociologii. Sociologický časopis, 38, č. 1 – 2.
- KREJČÍ, O. (2006): Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing.
- KREJČÍ, O. (2007): Mezinárodní politika. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ekopress.
- KREJČÍ, O. (2009): Zahraniční politika USA. Praha: Professional Publishing.
- LAIRSON, TH. D. – SKIDMORE, D. (2002): International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth. 3 ed. Harcourt Brace: Wadsworth Publishing.
- LICARI, L. (2008): Ochrana environmentálneho zdravia – prehľad o situácii na Slovensku. Správa WHO. Bratislava: MedMedia s. r. o.
- LYSÝ, J. (2008): Záhada integrácie na Slovensku: „symbolický kapitál“ v plochom svete. In: GOŇCOVÁ, M. a kol.: Evropa 21. stololetí: rozmanitosť a soudržnosť? Brno: Masarykova univerzita.
- LYSÝ, J. (2007): Koľko symbolického kapitálu unesie občan v štátoch V 4? In: GBÚROVÁ, M., FRANKO, Š. (eds.): Voľby 2006 v krajinách V 4. Slovacontact. Prešov: Prešovská univerzita.
- MATTOVÁ, I.: Medzikultúrny dialóg. Vzájomný dialóg kultúr v podmienkach Európskej únie. In: DOBIÁŠ, D. – GBÚROVÁ, M. – MATTOVÁ, I. (eds): Medzikultúrny dialóg. Stav, kontexty, perspektívy. Acta facultatis philosophicae universitatis Presoviensis. Politologický zborník, 6, (AFPh UP 250/332). Prešov, s. 38 – 44.
- NOVOTNÝ, O. (2008): Vývojové trendy a štrukturálne premeny v podpore kultúry z verejných zdrojov v rokoch 1993 – 2007 (s osobitným zreteľom na nárast skrytého verejného dlhu voči kultúre a návrhmi na globálne riešenie situácie). Bratislava: Národné osvetové centrum.
- PANTIK, V. I. – LAPKIN, V. V. (2006): Filozofia istoričeskovo prognozirovania. Dubna.
- PEKNÍK, M. (ed.) (2006): Verejná mienka a politika. Historické vedomie slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ústav politických vied SAV – VEDA, vydavateľstvo SAV. 264 s.
- PEKNÍK, M. a kol. (2008): Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- PLÁVKOVÁ, O. (2008): Verejná mienka o vývoji slovenskej spoločnosti do roku 2015. Studia Politica Slovaca (SPS). Časopis pre politické vedy, najnovšie politické dejiny a medzinárodné vzťahy, 1, č. 2.

- SOBEL, A. C. (2005): *Political Economy and Global Affairs*. Washington, DC: CQ Press.
- SOKOLOVÁ, M. (2009): *Evanjelická a. v. cirkev a jej miesto v politických vzťahoch Slovenska v rokoch 1918 – 1939*. [Dizertačná práca.] Bratislava: ÚPV SAV.
- ŠEBESTA, Š. (ed.) (2000): *Euroatlantické partnerstvo. NATO v dokumentoch z rokov 1990 – 1999*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠEBESTA, Š. (ed.) (2002): *Partnerstvo pre 21. storočie. NATO v dokumentoch z rokov 1999 – 2001*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠIKULA, M. a kol. (2008): *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠMIHULA, D. (2005): *Štát a medzinárodný systém – história a súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- USA Global Trends 2025: A Transformed World. Washington: US Government Printing Office, November 2008.
- WALLERSTEIN, I. (2005): *Úpadek americkej moci. USA v chaotickom svete*. Praha: Slon.
- WORLD BANK (2009): *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads 2009*. Washington: The World Bank.
- Autumn Review (2006): *Overview of SYSDERM Experts National Articles on Flexicurity Submitted end of November 2006*. European Employment Observatory, March 2007.
- BERČÍK, P. (2003): *Racionálnosť verejnej správy*. *Právny obzor*, 86, č. 1, s. 93 – 98.
- BUZEK, L. (2009): *Právni norma a její implicitní zdůvodnění*, *Právnik*, č. 9, s. 905 – 927.
- Council Decision on Guidelines for Employment Policies of Member States. SOC 239, ECOFIN 243, June 2007.
- CRAIG, P. – BÚRCA, G. de. (2003): *EU Law. Text, Cases and materials. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- DEBRECENIOVÁ, J. (2005): *Pozitívny postup ako novodobá súčasť politík smerujúcich k zabezpečeniu rovnosti a jeho zakotvenie v medzinárodnom, európskom a slovenskom práve*. In: *(Ne)rovnosť a rovnoprávnosť*. [Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe.] Bratislava: SAP.
- ŽUROVČÍK, J. (2008): *Čo (všetko) bráni vymáhateľnosti práva?* *Bulletin slovenskej advokácie*, 14, č. 4, s. 2.
- ELANDER, I. (1991): *Rozbor vzťahů mezi ústřední vládou a místní správou v různých systémech: pojmový rámec a některé příklady*. *Právnik*, 130, č. 9 – 10, s. 772 – 793.
- Employment in Europe. European Commission, October 2006.
- Employment Policy Guidelines (2005 – 2008), Council Decision 2005/600/EC of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States.
- Flexicurity Pathways, Turning Hurdles into Stepping Stones, Report by the European Expert Group on flexicurity, June 2007.
- FILIP, S. (2006): *Manažérstvo rizík a krízových situácií vo verejnej správe*. Bratislava: Merkury.

FILIP, J. (2008): Procedure of preventive review of the Lisbon Treaty in the Czech Republic. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 16, č. 3, s. 206 – 214.

GERLOCH, A. a kol. (2008): Teorie a praxe tvorby práva. Praha: ASPI. 424 s.

Green Paper on Modernising Labour Law, Modernising Labour Law to Meet Challenges of 21st century, COM(2006) 708.

GYÁRFÁŠ, J. (2008): Prvky ústavnosti v európskom práve. *Právny obzor*, 90, č. 2, s. 173 – 185.

HESSE, J. J. (1997): Komparativní veřejná správa: současný stav vývoje oboru. *Správní právo*, 30, č. 1, s. 40 – 56.

JAKAB, R. (2008): Nečinnosť v správnom konaní. *Justičná revue*, 60, č. 4, s. 573 – 580.

KLUČKA, J. (2001): Konanie o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv s ústavou alebo ústavnými zákonmi pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 53, č. 8 – 9, s. 844 – 849.

KLOKOČKA, V. – WÁGNEROVÁ, E. (2004): Ústavy států Evropské unie. Praha: Linde, a. s. 795 s.

KORČEK, F. (2005): Vízia rozvoja pohybových aktivít a športovania občanov Slovenska. Štúdiá spracované pre úlohu Ideové zdroje a línie slovenskej politiky ŠP VaV Účasť spoločenských vied na rozvoji spoločnosti. Bratislava: Archív ÚPV SAV.

KUKLIŠ, P. (2003): O princípe subsidiarity vo verejnej správe. *Právny obzor*, 86, č. 6, s. 636 – 649.

KÜHN, Z. (2004): Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? *Právní rozhledy*, 12, č. 1, s. 23 – 27.

KUST, J. (2008): „Lisabonská smlouva“ a predbežná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv. *Právník*, 147, č. 5, s. 473 – 504.

L'administration transparente/edité par Thierry Tanquerel et Francois Bellanger Geneve. Helbing et Lichtenhahn 2002. Collection genevoise.

LAJČÁKOVÁ, J. (2008): Dočasné vyrovnávacie opatrenia/Medzinárodný a ústavný rámec s návrhom legislatívnej úpravy. Bratislava: Nadácia M. Šimečku.

LETOWSKA, E. (2005): Multicentryczność współczesnego systemu prawa I jej konsekwencje. *Pánstwo i Prawo*, LX, Kwiecień, Zeszyt 4(710), s. 3 – 10.

MATULA, M. (2006): Funkce státu a koncepce decentralizace. *Právník*, 145, č. 2, s. 137 – 147.

MATES, P. (2009): Možnosti elektronické komunikace s orgány veřejné moci. *Právní rozhledy*, 17, č. 13, s. 461 – 464.

MÄKINEN, L. (1998): Změny ve finské ústavě a ústavních zákonech v důsledku vstupu Finska do Evropské unie a v zákonech souvisejících s projednáváním záležitostí EU ve Finsku. *Evropské a mezinárodní právo*, 7, č. 5, s. 41 – 43.

NIKODÝM, D. (2003): K problematike kontroly v územnej samospráve. *Právny obzor*, 86, č. 6, s. 610 – 625.

NIKODÝM, D. (2007): K reforme verejnej správy. *Právny obzor*, 90, č. 1, s. 3 – 10.

NIKODÝM, D. (2002): Referendum (aktuálne otázky). *Právny obzor*, 85, č. 5 – 6, s. 398 – 411.

NIKODÝM, D. (2007): Kompatibilita ústavného systému. *Právny obzor*, 90, č. 5, s. 391 – 397.

- NIKODÝM, D. (2008): Poslanecká imunita *de lege constitutione*. Právny obzor, 91, č. 2, s. 85 – 93.
- OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V. (2007): Ústavné právo porovnávacie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- OVEČKOVÁ, O. (2005): Ešte raz o legisvakancii. Bulletin Slovenskej advokácie, č. 11, s. 5 – 6.
- OVEČKOVÁ, O. (2006): Vybrané problémy novelizácie právnych predpisov so zreteľom na novelizácie kódexov, In Aktuálne otázky práva, Zborník UPJŠ Košice.
- PAŘÍZKOVÁ, I. (2003): Kontrola ve veřejné správě, finanční kontrola. Časopis pro právní vědu a praxi, 11, č. 3, s. 240 – 250.
- PITSCHAS, R. (2002): Vliv vládních a správních reforem na přechod od direktivní ekonomiky v tržní ekonomice (Příklad státu střední a východní Evropy). Právník, 141, č. 1, s. 39 – 52.
- POLČÁK, R. (2005): E-government jako nástroj vyšší efektivity veřejné správy z pohledu teoretické právní vědy. Správní právo, 38, č. 3, s. 150 – 156.
- SOUSA SANTOS, B. de (2002): Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalisation and Emancipation. Second Edition. London – Edinburgh: Butterworth, LexisNesis.
- SREBALOVÁ, M. (2006): Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán v súčasnosti). Správní právo, 39, č. 4, s. 249 – 264.
- Spoločná správa o zamestnanosti 2006/2007. Európska rada, marec 2007.
- SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. et al. (2009): Ústava České republiky v praxi, Praha: Leges.
- Teoretické a praktické otázky parlamentarizmu: Bratislava: Kancelária NR SR, Parlamentná knižnica, október 2006.
- The Social Policy agenda (2006 – 2010). COM(2005) 33.
- VIDLÁKOVÁ, O. (1996): Problematika veřejné správy na programu mezinárodních konferencí. Správní právo, 29, č. 6, s. 49 – 52.
- VOSTRÁ, L. (2004): Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Právny obzor, 87, č. 3, s. 266 – 282.
- VRABKO, M. (2001): Verejnoprávne dohody – formy činnosti orgánov verejnej správy s právotvornými účinkami. Právny obzor, 84, č. 2, s. 134 – 143.
- ZÁVADSKÁ, E. (2007): Budúcnosť správneho súdnictva. Právny obzor, 90, č. 5, s. 399 – 400.
- Územní samospráva v České republice a Evropě. [Zborník z medzinárodnej konferencie.] Třešť: A. Čeněk, s. r. o., 2007, s. 423.
- Zborník z medzinárodnej konferencie (2008): Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha – Plzeň: A. Čeněk, s. r. o., 2008, s. 452.

4. STRATÉGIA KONVERGENCIE K ÚROVNI VYSPELÝCH EKONOMÍK

Úvod

Na poznanie budúcnosti by ľudia potrebovali vybájaný kameň mudrcov. Predsa len, ako poznamenal sociológ, ktorého nemožno podozrievať zo sympatií k sociálnemu inžinierstvu, „predjímať budúcnosť (čiže myslieť anticipatívne) treba. Ten, kto nedomyšľá možné dôsledky svojho aktuálneho konania, vlastne nemyslí vôbec“ (Gál, 2003, s. 11). Predjímanie budúcnosti sa v tejto ekonomickej časti stratégie chápe ako variantné uvažovanie o cieľovom stave hospodárstva SR a spôsoboch konania, ktoré nás môžu byť k nemu približovať, alebo od neho vzdďaľovať. Pokus o zisťovanie dôsledkov variantného konania je (inak sa to nedá) založený na analýze doterajšieho vývoja a súčasných problémov v širšej medzinárodnej komparácii a v na to nadväzujúcej analýze možností, ale aj obmedzení budúcich vývojových trendov. Zväčšenie významu i rozsahu analytických pohľadov je v stratégii (v porovnaní s Dlhodobou víziou) dané jej vyšším stupňom konkrétnosti spojeným s hľadaním ciest a prostriedkov na ovplyvnenie budúceho vývoja. Z analýz získané zistenia sa využívajú na hodnotenie jeho možných variantov.

V Dlhodobej vízii spoločenského rozvoja Slovenska (Kolektív autorov, ed. Šikula, 2008) sa situácia, ktorá by sa mala vytvoriť v slovenskej ekonomike do roku 2030, charakterizovala z kvalitatívneho hľadiska ako obdobie rozvoja zrelej industriálnej spoločnosti, ktoré postupne prechádza do postindustriálnej fázy hospodárskeho rozvoja. Z kvantitatívneho hľadiska vytýčila Vízia úlohu výrazne priblížiť (konvergovať) úroveň slovenského hospodárstva k úrovni vyspelých západoeurópskych krajín (EÚ 15). Vďaka tomu nielen slovenská ekonomika, ale celá slovenská spoločnosť by mala mať k dispozícii v zásade rovnaké zdroje a tým aj rozvojové možnosti (príležitosti) ako krajiny s rozvinutými ekonomikami.

Stratégia, kontrastne k Vízii, venuje zvýšenú pozornosť hľadaniu ciest a nástrojov na realizáciu cieľov a tak *sa vo všetkých jej čiastkových pohľadoch venuje pozornosť hospodárskej politike ako súčasť inštitucionálneho rámca všetkých predvídaných trendov*. Inštitucionálny rámec hospodárstva má, ako vieme, nielen ekonomickú, ale aj sociálnu, právnu, politickú a etickú (neformálnu) dimenziu, čo si všimajú iné kapitoly Stratégie. Skĺbenie uvedených aspektov do celostného inštitucionálneho konceptu, ktoré je úlohou budúceho desaťročia, sa nepochybne bude orientovať na postupný prechod od sociálno-ekonomického modelu zameraného primárne na podporu hospodárskeho rastu k európskemu sociálno-ekonomickému modelu. Európsky model sa usiluje o vyváženosť cieľov hospodárskeho a sociálneho rozvoja a kladie dôraz na posilnenie adaptačnej schopnosti hospodárstva ku globalizačným procesom. Jeho „silné kompaktné inštitúcie sú lepšie prispôsobené na internalizáciu pozitívnych externálií“ ... „neobmedzujú súťaž, ak sú reformované na posilnenie zmeny a rastu, na podporu iniciatívy a kvalifikácie (Aiginger, 2007).

4.1. Vývojové trendy vo vonkajšom prostredí slovenského hospodárstva

Vonkajšie prostredie slovenského hospodárstva v súčasnosti určuje okrem členstva SR v eurozóne *globálna finančná kríza a s ňou úzko spojená svetová ekonomická recesia*. Finančná kríza, ktorá prepukla v auguste 2007 po kolapse trhu s podštandardnými hypotékami v USA, vstúpila v septembri 2008 po bankrote americkej banky Lehman Brothers do novej

fázy a rýchlo nadobudla globálny charakter. Menové a fiškálne authority v USA a v ďalších vyspelých krajinách síce zabránili totálnemu krachu bankového sektora (najmä masovému vyberaniu vkladov), nemohli však zastaviť prudké zhoršovanie podnikateľských a spotrebiteľských očakávaní. V dôsledku toho finančná kríza, pri ktorej okrem iného „zamrzli“ životodarné úverové linky, urýchlila nástup svetovej ekonomickej recesie postihujúcej hlavné svetové regióny.

Za hlavné príčiny globálnej finančnej krízy možno pokladať preberanie nadmerného rizika, nadmerné zadlžovanie finančných inštitúcií, dlhotrvajúcu intenzívnu úverovú a investičnú expanziu spojenú s masovou sekuritizáciou nelikvidných aktív, vysoký podiel ultrašpekulatívneho („Ponziho“) financovania, chybnú makroekonomickú (najmä menovú) politiku, nadmernú liberalizáciu kapitálových trhov (v USA napríklad úplné zrušenie Glassovho-Steagalovho bankového zákona z roku 1935, ktorý zohral kľúčovú úlohu pri stabilizácii komerčného a investičného bankovníctva), finančnú paniku, zlyhanie trhov (ako falošná sa ukázala paradigma, že finančné trhy vždy smerujú k rovnováhe), inštitucionálne slabiny ekonomiky (najmä nedostatočný bankový dohľad a regulácia¹) a veľké nedostatky vo fungovaní renomovaných ratingových agentúr. Mimoriadne negatívnu úlohu zohrala obrovská nepriehľadnosť, pokiaľ ide o rozsah a dôsledky rizík spojených so štruktúrou portfólií držaných investormi a sprostredkovateľmi. „Korene [finančnej] krízy spočívajú vo fundamentálnom nesúlade medzi finančnou globalizáciou – procesom liberalizácie a deregulácie, ktorý stimuluje kolosálny rast svetových finančných trhov – a existujúcimi verejnými pravidlami a politikami tak na národnej, ako aj medzinárodnej úrovni. Globalizácia finančných trhov neustále nesmierne predstihovala vývoj ich regulovania: vlády zaostávali pri reformovaní domácich a medzinárodných inštitúcií, ako aj pri zmenách a prispôbovaní hospodárskej politiky“ (The EEAG Report on the European Economy, 2009).

4.1.1. Dôsledky ekonomickej recesie a svetový ekonomický výhľad

Finančná kríza, ktorej epicentrom sa stali Spojené štáty, sa rýchlo rozšírila po celom svete a výrazne spomalila tempo svetového ekonomického rastu, ktoré sa znížilo z 5,2 % v roku 2007 na 3,2 % v roku 2008 a v roku 2009 sa očakáva mierny pokles, resp. stagnácia svetového HDP. Reprezentatívny indikátor svetovej ekonomickej klímy sa v prvom štvrtroku 2009 výrazne zhoršil a v porovnaní s októbrom 2008 klesol o 10 p. b. na 50,1 (1995 = 100), čo bola najnižšia úroveň od začiatku 80 rokov.² V druhom štvrtroku 2009 však došlo k obratu, indikátor svetovej ekonomickej klímy prvýkrát od jesene 2007 vzrástol a dosiahol 64,4. Rast tohto indikátora pokračoval aj v treťom (78,7 %) a vo štvrtom štvrtroku 2009 (90,4 %). Vzostup indikátora svetovej ekonomickej klímy je výsledkom priaznivejších očakávaní na nadchádzajúcich šesť mesiacov. Ekonomické očakávania sa zlepšili vo všetkých regiónoch, najvýraznejšie v Ázii na čele s Čínou a v severnej Amerike, miernejšie v západnej Európe, v Latinskej Amerike či v krajinách strednej a východnej Európy.

¹ Systém bankového dohľadu má veľké nedostatky najmä v európskej menovej únii, kde v niektorých krajinách národné centrálné banky nemajú všetky informácie o operáciách pobočiek a zastúpení zahraničných bánk, v dôsledku čoho nemožno vylúčiť riziko „globálnych rozhodnutí“.

² Tento indikátor (spolu s ďalšími indikátormi) konštruuje od roku 1981 mníchovský Ifo inštitút spolu s ďalšími renomovanými inštitúciami. Októbrový prehľad 2009 bol napríklad zostavený na základe hodnotení konjunktúrneho vývoja spracovaných 1 026 expertmi z 88 krajín. Indikátory ekonomickej klímy (ako aj ďalšie indikátory) vykazujú spravidla vysoký stupeň korelácie s reálnymi ekonomickými ukazovateľmi.

Očakávania priemernej svetovej inflácie na rok 2009 (2,5 %) sú podstatne nižšie ako v roku 2008 (5,4 %). Index spotrebiteľských cien sa v eurozóne v treťom štvrtroku 2009 medziročne znížil o 0,4 %, v USA dokonca o 1,6 %. Infláciu silne ovplyvňujú také mimoriadne faktory, ako je pokles svetových cien kľúčových komodít, najmä ropy. Avšak v nasledujúcich šiestich mesiacoch sa očakáva mierny nárast spotrebiteľských cien vo všetkých hlavných regiónoch sveta.

Vzhľadom na značný pokles inflácie a na zhoršenie konjunktúry sa potvrdili očakávania, že ECB (podobne ako FRS a ďalšie centrálné banky) bude znižovať svoje kľúčové úrokové sadzby, čo sa bude naďalej prenášať do sadzieb z úverov poskytovaných nefinančným spoločnostiam a domácnostiam, a tak stimulovať hospodársku aktivitu. Pravda, treba brať do úvahy, že finančná kríza značne oslabil tradičný menový transmisný mechanizmus a zúžila priestor na ďalšie uplatňovanie expanzívnej menovej politiky. Platí to nielen pre USA, ale do značnej miery aj pre eurozónu. Vzhľadom na úzku vzájomnú spojitosť a podmienenosť menovej a fiškálnej politiky by obmedzenosť menovej politiky mala – aspoň do určitej miery – kompenzovať fiškálna politika, čo však v podmienkach eurozóny, kde jednotná menová politika ECB funguje spolu s národnými fiškálnymi politikami členských štátov, prináša rôzne komplikácie.

V podmienkach finančnej krízy a ekonomickej recesie by sa fiškálna politika mala zameriavať tak na ozdravenie finančného systému, ako aj na zvýšenie agregátneho dopytu. Tieto dve zložky fiškálnej politiky sa, prirodzene, vzájomne ovplyvňujú. Finančné opatrenia zamerané na rekapitalizáciu bánk, resp. ďalších finančných inštitúcií majú napríklad dôležité implikácie pre úverové toky a agregátny dopyt. Na druhej strane opatrenia na podporu agregátneho dopytu, napríklad formou pomoci majiteľom domov, a stabilizácie trhu s bytmi, môžu priaznivo ovplyvňovať ozdravenie finančných inštitúcií.

Pokiaľ ide o rozpočtovú politiku v eurozóne, z najnovších projekcií Európskej komisie vyplýva, že v roku 2009 sa značne zvýši deficit a dlh sektora verejnej správy. Deficit by mal podľa týchto projekcií vzrásť z úrovne 2 % HDP v roku 2008 až na 6,4 % HDP v roku 2009 a 6,9 % HDP v roku 2010. Pomer dlhu k HDP by mal v roku 2010 dosiahnuť 84 %. Očakáva sa, že veľká väčšina krajín eurozóny prekročí v rokoch 2009 a 2010 referenčnú hodnotu deficitu 3 % HDP. Mnohí členovia menovej únie vrátane Slovenska sú v súčasnosti v procedúre nadmerného deficitu. Termíny na nápravu sa pohybujú v rozmedzí rokov 2012 až 2015. Rýchly návrat k zdravým rozpočtovým pozíciám bude nevyhnutný na to, aby sa jednotlivé krajiny mohli vyrovnáť s dodatočnými nákladmi spojenými so starnutím obyvateľstva, ako aj s rizikami spojenými s vládnymi zárukami poskytnutými s cieľom stabilizovať finančný sektor (ECB, Mesačný bulletin, jún 2009).

Turbulencie na finančných trhoch a svetová ekonomická recesia sa čiastočne (aj keď nie dramaticky) odzrkadlili vo vývoji hlavných svetových mien. Napriek globálnej finančnej kríze hlavné svetové regióny zatiaľ neboli (a zrejme ani v najbližších rokoch nebudú) postihnuté menovými krízami. Zatiaľ čo americký dolár sa nachádza blízko svojej rovnovážnej úrovne, euro sa považuje za nadhodnotené. Ďalší vývoj kurzu USD/EUR bude, prirodzene, závisieť od stabilizácie konjunktúry a vývoja platobných bilancií v USA a eurozóne.

Ekonomický výhľad na roky 2009 a 2010 dlho ovplyvňovala veľká neistota, pokiaľ ide o vývoj svetového ekonomického cyklu. Až do leta 2009 sa vo vývoji globálnej konjunktúry (vrátane konjunktúry hlavných obchodných partnerov Slovenska) neobjavili žiadne významnejšie náznaky, ktoré by signalizovali pozitívny obrat. Pokračoval pokles cien nehnuteľností v USA, ekonomická recesia zachvacovala ďalšie krajiny a nezlepšovala sa ani situácia

na finančných trhoch. Prognózy ekonomického vývoja eurozóny i EÚ (ale aj ďalších regiónov svetovej ekonomiky), ktoré spracúvajú rôzne medzinárodné inštitúcie (MMF, OECD, EK, ECB), sa až do druhého štvrtroku 2009 pravidelne revidovali (zväčša smerom k horšiemu), čo okrem iného svedčilo o náročnosti odhadov ekonomického rastu v časoch zvýšenej neistoty a nestability.

Prvé svetlo nádeje priniesli rozsiahle balíčky stabilizačných opatrení prijímané vládami takmer na celom svete, ktoré smerovali k ozdraveniu bankového a finančného sektora, ako aj (najmä v Spojených štátoch, kde ich označili ako keynesovské) do reálnej ekonomiky. Tieto opatrenia sa však nestretli so všeobecným súhlasom, pričom kritikou nešetřili najmä konzervatívni ekonómovia a politici uprednostňujúci liberalistickú politiku „ničnerobenía“.

Koncom leta 2009 začali hlavné konjunkturálne indikátory naznačovať stabilizáciu svetového hospodárstva.³ Objem svetového obchodu začal opäť rásť a mierne sa zlepšuje i situácia na finančných trhoch. Oživenie je však pomalé, nerovnomerné a neisté. Vo veľkej miere je výsledkom opatrení menových autorít a vlád jednotlivých krajín. Kľúčové teda bude optimálne načasovanie a naplánovanie tzv. ústupových stratégií (*exit strategies*) spočívajúcich v systematickom zmierňovaní expanzívneho charakteru makroekonomických politík. V prípade rýchleho upustenia od expanzívnych politík by ťažko naštartované oživenie ekonomík bolo ohrozené. Na druhej strane, mnohé opatrenia prospešné v čase krízy, by mohli mať negatívne dopady na ekonomiku, ak by sa uplatňovali dlhší čas.

Hoci hospodárstvo EÚ sa pomaly dostáva z najhlbšej a najdlhšej recesie v histórii EÚ, negatívne dopady krízy na ekonomiku, či už ide o trh práce, verejné financie alebo investičné aktivity, pretrvávajú dlhšie. Krízu bude možné považovať za skutočne prekonanú, až keď sa podarí obnoviť makroekonomickú rovnováhu, zdravý ekonomický rast a nízku úroveň nezamestnanosti.

Podľa Rady guvernérov ECB (Mesačný bulletin ECB, jún 2009) sú reálne dva základné scenáre ekonomického vývoja eurozóny – mierne optimistický a konzervatívne pesimistický. Zdrojom optimistického scenára sú očakávania priaznivých účinkov rozsiahlych makroekonomických stimulov a ďalších hospodárskopolitických opatrení uskutočnených vládami členských štátov. Konzervatívny scenár sa zasa opiera najmä o možnosť pokračovania turbulencií na finančných trhoch a ich negatívny dopad na reálnu ekonomiku, rast protekcionistických tlakov a riziko náhleho zvýšenia cien ropy, prípadne iných dôležitých komodít.

Pri úvahách o trvaní a dôsledkoch globálnej finančnej krízy a svetovej ekonomickej recesie, prípadne pri ich porovnávaní s Veľkou hospodárskou krízou v 30. rokoch treba brať do úvahy, že tak svetová ekonomika ako aj národné ekonomiky sa od 30. rokov podstatne zmenili.⁴ Namiesto protekcionizmu (t. j. ochrany domáceho trhu likvidačnými dovoznými clami), ktorý v 30. rokoch atomizoval celé svetové hospodárstvo, kde každý s každým bojoval o prežitie, v súčasnosti existuje Svetová obchodná organizácia liberalizujúca svetový obchod. (Pokusy o protekcionizmus, ktoré netreba podceňovať, sú zatiaľ skôr v rovine slovných vyhlásení – pozri N. Sarkozy.) Namiesto rôznych menových blokov, ktoré po páde zlatého štandardu ďalej

³ Tak EÚ ako aj eurozóna dosiahli v treťom štvrtroku po niekoľkých poklesoch medzikvartálny rast HDP, a to o 0,2 %, resp. 0,4 %. Americká ekonomika vzrástla medzikvartálne dokonca o 2,8 % a podľa prognózy OECD by za celý rok 2009 mala zaznamenať medziročný pokles o 2,5 %, podľa MMF o 2,7 %. EK, OECD aj MMF predpokladajú medziročný pokles európskej ekonomiky (EÚ i eurozóny) v roku 2009 o približne 4 %, pričom kumulatívna strata outputu od začiatku recesie sa odhaduje na 5 %. V roku 2010 sa očakáva návrat k čiernym číslam.

⁴ Porovnávanie súčasnej ekonomickej recesie s Veľkou hospodárskou krízou je z viacerých dôvodov problematické. Zatiaľ čo hĺbku súčasnej recesie možno napríklad z hľadiska poklesu HDP v USA porovnávať s recesiami v rokoch 1958 a 1975, počas Veľkej hospodárskej krízy v rokoch 1929 – 1933 sa HDP znížil až o 31 % (Potter, 1974).

hospodársky rozdeľovali svet, existujú brettonwoodske inštitúcie (MMF a SB), ktoré – aj keď nie sú ideálne a vyžadujú ďalšiu reformu – predsa len umožňujú určitú menovú spoluprácu, a hlavne poskytujú pomoc krajinám postihnutým krízou. Treba tiež podčiarknuť, že kurzy hlavných svetových mien sa viac priblížili rovnovážnej úrovni a zatiaľ nevznikli menové krízy podobné krízam v 30. rokoch. Pokiaľ ide o jednotlivé krajiny, treba pripomenúť, že za dlhé desaťročia získali bohaté skúsenosti s protikrízovou a stabilizačnou politikou, čo kontrastuje s politikou „ničnerobenía“ uplatňovanou vo viacerých krajinách v 30. rokoch 20. storočia. Osobitnú aktivitu vyvíjajú v súčasnosti centrálné banky na čele s americkým FRS a veľmi pozitívna je i skutočnosť, že v súčasnosti sa významne rozšírila aj ochrana vkladov. Pokiaľ ide o Európu, pozitívne účinky pri prekonávaní finančnej krízy a ekonomickej recesie sa očakávajú od dosiahnutého stupňa ekonomickej a menovej integrácie.

Podľa J. Stiglitzu stroskotala idea samoregulácie trhov založená na predstave, že trhy korigujú samy seba, sú efektívne a prospešné verejným záujmom. Neoliberálny trhový fundamentalizmus nie je podopretý ani ekonomicou teóriou, ani historickou skúsenosťou. Globálna kríza oživuje diskusie o nevyhnutnosti regulácie trhov, ktorá by však na druhej strane nemala viesť k ich obmedzovaniu. Ide najmä o posilnenie kontroly finančného sektora prostredníctvom medzinárodných finančných organizácií. Dohľad nad finančnými trhmi sa totiž v priebehu posledných desaťročí neposilňoval v súlade s rýchlym tempom finančných inovácií. Zástancom regulácie na finančných trhoch je i finančník G. Soros, ktorý nedávno založil *Iniciatívu pre nové ekonomicke myslenie* s cieľom rozvíjať alternatívne ekonomicke uvažovanie.

4.1.2. Vplyv európskeho integračného procesu na Slovensko

Svetová finančná kríza a hospodárska recesia zasiahli v plnej sile aj EÚ a stávajú sa pre ňu (a osobitne pre eurozónu) náročným testom. V dôsledku globálnej krízy sa zahraničný i domáci dopyt znížil, priemyselná a stavebná produkcia sa prepadli, hospodársky rast EÚ sa rapidne spomalil, nezamestnanosť aj napriek pomalému oživovaniu ekonomiky stále rastie⁵ a situácia vo verejných financiách sa zhoršuje. Ďalší vývoj sprevádzajú mnohé riziká, nevyhnutný bude postupný prechod k fiškálnej konsolidácii podporovanej štrukturálnymi reformami, ako aj prijímanie potrebných opatrení vo finančnom sektore v záujme predísť podobným krízam v budúcnosti.

Kríza potvrdzuje niektoré silné stránky tohto integračného zoskupenia, no zároveň nemilosrdne odkrýva i jeho nedostatky a obmedzenia. Možno medzi ne zaradiť heterogénnosť členských ekonomík, slabú flexibilitu pri reakciách na ekonomicke šoky, ale aj inštitucionálne nedostatky – absentujúcu úpravu otázky veriteľa poslednej inštancie či pravidlo *no bailout*.⁶ Euro však počas krízy chráni členské štáty viacerými spôsobmi: a) eliminuje možnosť turbulencií výmenných kurzov, ako aj špekulatívnych útokov na národné meny, b) menová únia ťaží z existencie ECB – ťažko si totiž možno predstaviť koordinovanú akciu 16 centrálnych bánk v čase krízy, c) fiškálne pravidlá *Paktu stability a rastu* eurozóny pomohli dosiahnuť dlhodobu najlepšie rozpočtové pozície v čase pred krízou, čo vytvorilo pre viaceré krajiny, vrátane Slovenska, väčší manévrovací priestor.

⁵ V treťom štvrtroku 2009 prekročila miera nezamestnanosti v EÚ 9 %.

⁶ Pravidlo *no bailout* zakotvuje článok 103 Zmluvy o EÚ, podľa ktorého ECB, EÚ ani národné vlády nebudú niesť zodpovednosť za záväzky, alebo preberať záväzky iných vlád.

Svetová kríza odhaľuje, že spoločná mena a jednotná menová politika ECB nie sú same osebe postačujúce na ochranu európskej integrácie. V súčasnosti je viac než kedykoľvek predtým dôležité zvýšenie akcieschopnosti EÚ, čo bude vyžadovať ochotu a politickú vôľu všetkých zúčastnených krajín zlepšiť koordináciu a kooperáciu, zrýchliť a zefektívniť rozhodovací proces, realizovať štrukturálne reformy a vytvoriť, resp. zdokonaľiť mechanizmy potrebné v krízových časoch. Únia má práve v čase krízy jedinečnú príležitosť uskutočniť zásadné zmeny svojho fungovania vrátane zvýšenia transparentnosti a bezpečnosti finančného systému či posilnenia svojich inštitúcií a tak upevniť svoje postavenie v globálnom meradle.

Nevyhnutným nástrojom riešenia súčasného hospodárskeho poklesu sú výdavky európskych vlád, ktoré zvyšujú rozpočtový deficit a následne verejný dlh. Akcia hospodárskej obnovy by mala byť včasná, cieleňá a časovo obmedzená. Po skončení recesie bude potrebné formulovať hospodársku politiku zameranú na znižovanie relatívnej miery vládnych výdavkov, čo umožní postupný prechod k rozpočtovým prebytkom a opätovné znižovanie verejného dlhu v súlade s Paktom stability a rastu. V tejto súvislosti bude dôležitou úlohou optimálne načasovanie sprísňovania fiškálnych politík jednotlivých krajín, ako aj menovej politiky ECB.⁷

Slovensko by malo na európskej pôde podporovať skôr hľadanie systémových riešení hospodárskych problémov EÚ,⁸ ktoré by mali dlhodobé pozitívne účinky na jej členské ekonomiky, než realizáciu krátkodobých výhodných opatrení, ktoré bremeno vyvolané globálnou krízou prenášajú na plecia budúcich vlád a budúcich generácií, resp. sledujú národné záujmy na úkor európskych záujmov – najmä protekcionistické snahy niektorých členských štátov, ktoré by ohrozili výhody z vytvorenia jednotného trhu pre 500 miliónov obyvateľov EÚ.

V záujme zabezpečenia súdržnosti, resp. samotnej existencie EÚ a eura je potrebná silnejšia koordinácia fiškálnych a finančných politík členských štátov a existencia politiky finančných výpomocí (*bailout policy*). Plánuje sa vytvorenie systému mikro- a makroregulácie finančných trhov v EÚ. V rámci mikroregulácie by sa kontrola inštitúcií ponechala v rukách národných regulátorov a medzinárodných kolégií, avšak s lepšou koordináciou pri monitorovaní medzinárodných bánk a poisťovní, a to vytvorením Európskeho systému pre finančný dohľad pozostávajúceho z troch nových európskych orgánov dohľadu.⁹ Pokiaľ ide o makroreguláciu, mala by vzniknúť nová organizácia ako orgán včasného varovania – Európska rada pre systémové riziká (European System Risk Board – ESRB), tvorená guvernermi európskych centrálnych bánk na čele s prezidentom ECB, ktorá by kontrolovala a analyzovala informácie spojené so systémovými rizikami a finančnou stabilitou. Prínosom pre Slovensko by v prípade uplatnenia tohto systému regulácie bolo zabezpečenie lepšej kontroly nad materskými bankami slovenských komerčných bánk.

Súčasný systém rozpočtu EÚ s tromi druhmi vlastných zdrojov (HND, ktorý je hlavným zdrojom, tradičné vlastné zdroje, DPH) a s niekoľkými mechanizmami zliav je príliš zložitý, málo transparentný a zameraný prevažne na dlhodobé financovanie politík EÚ. Nedorozumením, ktorý sa dnes silno prejavuje, je absencia krátkodobých rozpočtových nástrojov na stabilizáciu konjunktúry. Vo finančnom rámci 2014 – 2020 začnú platiť nové pravidlá. Návrh

⁷ Sprísňovanie menovej politiky ECB sa očakáva koncom roka 2010, v prípade fiškálnych politík krajín EÚ sa najčastejšie spomína rok 2011.

⁸ Za takéto riešenia možno považovať kroky smerom k zavŕšeniu jednotného trhu (najmä prekonanie obmedzení na trhu služieb a trhu práce), posilnenie a zefektívnenie systému regulácie finančných trhov a dohľadu nad nimi či lepšiu koordináciu menovej politiky ECB s fiškálnymi politikami členských štátov eurozóny.

⁹ *European Banking Authority* (EBA), *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) a *European Securities and Markets Authority* (ESMA).

komplexnej reformy rozpočtu EÚ má predložiť novovytvorená Európska komisia. Súčasný návrh EK uvažuje o presmerovaní výdavkov z poľnohospodárstva do výskumu, inovácií, energetiky či boja proti klimatickým zmenám, ako aj o zmene súčasného systému získavania rozpočtových zdrojov (prepojenie tvorby rozpočtu so súčasnými, prípadne novými daňami a poplatkami). V záujme Slovenska je presadzovať v diskusiách o európskom rozpočte, aby prioritou EÚ naďalej zostala kohézna politika, a usilovať sa o to, aby jej prípadné zmeny mali na krajinu čo najnižšie negatívne dopady. V rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, z ktorej do SR plynie druhý najväčší objem prostriedkov po kohéznej politike, by Slovensko malo spoločne s ostatnými novými členskými štátmi EÚ presadzovať čo najrýchlejšie vyrovnanie priamych platieb v celej EÚ.

Eurozóna na rozdiel od USA ako menovej únie dosiaľ nezaviedla fiškálny federalizmus. V EÚ síce existuje určitý mechanizmus solidarity v podobe štrukturálnych fondov a kohézneho fondu, no tie nemožno považovať za dostatočnú náhradu, pretože majú menší rozsah a nepôsobia s dostatočnou rýchlosťou. Dôležitou otázkou je, či vôbec môže menová únia fungovať bez ďalšieho prehĺbovania integrácie vrátane fiškálnej, ale i politickej únie, t. j. bez „európskej ekonomickej vlády“ (či aspoň „posilnenej hospodárskej koordinácie“) ako protiva ECB. Podľa P. De Grauweho je dlhodobý úspech eurozóny závislý od pokračujúceho politického zjednocovania (De Grauwe, 2009). Systém vládnutia na úrovni EÚ sa vyvíja, niektoré prvky štátu už existujú, ale EÚ je ešte stále ďaleko od federálneho štátu. Keďže smerovanie k európskemu „superštátu“ nemá podporu všetkých členských štátov,¹⁰ pravdepodobnou zostáva možnosť tzv. *dvojrýchlostnej Európy*, ktorá poskytuje alternatívy intenzity zapojenia krajiny do integračného procesu. Existencia eura a Schengenu je príkladom toho, že dvojrýchlostná Európa v podstate funguje už dnes.

Väčší priestor pre integračný proces v politickej oblasti vytvára Lisabonská zmluva, ktorá presúva viac právomocí na európsku úroveň. Platnosť nadobudla 1. decembra 2009 po takmer dva roky trvajúcim ratifikačnom procese. Táto zmluva prináša viacero zmien a s nimi spojených neistôt pre budúce fungovanie EÚ. Zástancovia Lisabonskej zmluvy poukazujú na zjednodušenie procesu rozhodovania v rozšírenej EÚ, rovnocenné postavenie malých a veľkých členských štátov, alebo posilnenie úlohy národných parlamentov v európskom legislatívnom procese. Avšak, ako tvrdia kritici, Lisabonská zmluva ruší právo národného veta v mnohých oblastiach a pri detailnejšom pohľade sa podľa nich ukazuje, že mení systém hlasovania¹¹ v prospech veľkých štátov, najmä Nemecka a Francúzska. V záujme Slovenska by teda malo byť vytvorenie podmienok potrebných na čo najlepšie využitie priestoru, ktorý zmluva poskytuje národným parlamentom.

Vzhľadom na výzvy, ktoré priniesla globálna kríza, však môže byť v budúcnosti rozdelenie členských štátov EÚ na dve alebo viac skupín založené i na rozličnej miere pripravenosti a ochoty uskutočňovať reformy. V takom prípade by bol veľkou devízou nových členských štátov ako malých otvorených ekonomík práve ich malý rozmer a z neho vyplývajúca flexibilita. Slovensko patrí medzi krajiny, ktoré realizovali potrebné reformy aj po vstupe do EÚ, je teda ešte o krok popredu a v prípade uskutočnenia ďalších kľúčových kvalitatívnych zmien vo fungovaní národnej ekonomiky môže vytvoriť silný potenciál aj pre svoj budúci rast.

¹⁰ Hlbšiu integráciu presadzuje najmä Francúzsko. Na druhej strane Veľká Británia či Írsko sú skôr zástancami voľnejšieho zoskupenia krajín EÚ.

¹¹ Po roku 2014 sa kvalifikovaná väčšina pri hlasovaní v *Rade EÚ* dosiahne dvojitou väčšinou – návrh bude prijatý, ak ho schváli 55 % členských štátov (15 z 27), a zároveň počet obyvateľov hlasujúcich štátov predstavuje 65 % celej populácie.

Prijatím jednotnej európskej meny sa pre SR skončilo obdobie autonómneho výkonu menovej politiky a NBS sa stala „národným“ realizátorom rozhodnutí prijímaných na úrovni ECB. Jednotná menová politika ECB vyvoláva na národnej úrovni nevyhnutnosť pokračovania v štrukturálnych reformách a zefektívnenia iných adaptačných ekonomických nástrojov, najmä v rámci fiškálnej politiky, ktorej význam v udržiavaní makroekonomickej stability vzrastá.

Názory na budúcnosť eurozóny sú v turbulentných krízových časoch veľmi heterogénne – od pohľadu na euro ako „ochranný dáždnik“ až po predpovede rozpadu menovej únie. Čas ukáže, ako sa so svetovou krízou toto zoskupenie so všetkými jeho nedokonalosťami vyrovná a či druhá dekáda jeho existencie bude taká úspešná ako tá prvá. Riziko rozpadu eurozóny je síce minimálne, avšak súčasná kríza je prvým reálnym testom životaschopnosti a odolnosti menovej únie, ktorý zatiaľ možno považovať za pomerne úspešne zvládaný.

4.2. Makroekonomická úvaha o úlohách stratégie hospodárskeho rozvoja a možnostiach ich realizácie

4.2.1. Výsledky vyrovnávania úrovne slovenského hospodárstva s úrovňou vyspelých európskych krajín

Doterajšie plnenie konvergenčných cieľov slovenského hospodárstva sa uvádza v tabuľke 4.1.

Tabuľka 4.1¹
Výkonnosť ekonomiky

	EÚ 15		Slovensko v pomere k EÚ 15 v %	
	1997	2008	1997	2008
HDP/obyv. v PKS (A) ²	100	100	44	65
HDP/obyv. v EUR (B) ³	100	100	18	42
Pomer cenových hladín (C) ⁴	100	100	40	66
HNDD ⁵ : HDP v %	99,0	99,0	100 ⁶	96 ⁶

B. Dôchodková situácia obyvateľstva

	EÚ 15		Slovensko	
	1997	2008	1997	2008
Kompenzácie zamestnancom ⁷	100	100	38	49
Konečná spotreba domácností/obyv. v PKS ²	100	100	41	62

C. Parametre zamestnanosti

	EÚ 15		Slovensko	
	1997	2008	1997	2008
Miera zamestnanosti ⁸				
15 – 64-ročných	60,7	67,3	60,6	62,3
15 – 24-ročných	33,3	41,0	35,0	26,2
Celková miera nezamestnanosti v %	10,5	7,1	12,6	9,5
Miera dlhodobej nezamestnanosti v % ⁹	4,8	2,6	6,5	6,6

¹ Podľa Eurostatu.

² PKS = parita kúpnej sily.

³ B = A x C.

⁴ Pomer cenových hladín = HDP v EUR: HDP v PKS (C = B : A).

⁵ Hrubý národný disponibilný dôchodok. HNDD = HDP upravený o rozdiel medzi prvotnými dôchodkami prijatými a platenými do zahraničia a o rozdiel medzi bežnými transfermi prijatými a platenými do zahraničia. Podľa databázy OECD.

⁶ Údaje vyjadrujú pomer HNDD k HDP v SR, nie pomer k úrovni EÚ 15.

⁷ Kompenzácie zamestnancom (súčet miezd a odvodov) /obyv. v PKS.

⁸ Podiel zamestnaných z aktívneho obyvateľstva vo veku 15 – 64 rokov.

⁹ Podiel 12 mesiacov a dlhšie nezamestnaných z aktívneho obyvateľstva.

Priebeh zisťovaných konvergenčných procesov nebol rovnomerný. Konvergencia postupovala najrýchlejšie vo výkonnosti ekonomiky, pomerne dobre aj v dôchodkovej situácii obyvateľstva. Menej priaznivo, ba aj s divergenčnými prvkami sa vyvíjala situácia v zamestnanosti, resp. na trhu práce.

Parametre makroekonomického vývoja obsiahnuté v tabuľke 4.1 upozorňujú aj na problémy budúcnosti a tak sú aj výzvou na hľadanie možností ich riešenia.

Mimoriadne rýchly (takmer k dvojnásobku východiskovej úrovne vedúci) rast HDP/obyv. v EUR (podľa výmenných kurzov) profitoval z rastu HDP/obyv. v PKS aj z vývoja cien ovplyvneného najmä zhodnocovaním SKK. Vstupom do eurozóny už vyrovnávanie úrovne cien v SR a EÚ 15 a tým ani vyrovnávanie výkonnosti hospodárstva (merané v EUR/obyv.) nemôže byť podporené zhodnocovaním národnej meny. Osobitnou stránkou konvergenencie výkonnosti slovenského hospodárstva bude zrejme do roku 2015 aj po ňom prehĺbovanie rozdielu medzi HDP/obyv. a HNDD/obyv. v závislosti od medzinárodných dôchodkových transferov spojených najmä s repatriáciou ziskov transnacionálnych spoločností pôsobiacich v SR.

Vývoj dôchodkovej situácie obyvateľstva bol počas zisťovaného obdobia nejednoznačný. Pomalšie približovanie miezd v SR k ich úrovni dosahovanej v EÚ 15, než sa dosiahlo v približovaní ich výkonnosti, je jednou z hlavných otázok, ktoré si bude všímať stratégia ovplyvňovania trhu práce. Na rozdiel od vývoja miezd bol v predchádzajúcich rokoch vývoj konečnej spotreby domácností/obyv. s vývojom HDP/obyv. značne synchronizovaný. Táto súvislosť môže ovplyvniť budúci vývoj situácie na trhu práce najmä ako motivácia pre návrat tých občanov pracujúcich v zahraničí, ktorí ho spoja so samozamestnaním, v ktorom sa príjmy približujú k európskej úrovni viac než priemerné mzdy.

Na rozdiel od vývoja výkonnosti, ale aj zmien v dôchodkovej situácii obyvateľstva sa predchádzajúci vývoj zamestnanosti nepohyboval po konvergenčnej línii. Vysvetliť príčiny a nájsť možnosti na zvrat zistených negatívnych trendov patrí tiež medzi úlohy hospodárskej stratégie.

Aktuálna recesia vniesla do prezentovaných výsledkov približovania úrovne slovenskej k úrovni európskej ekonomiky isté korektúry. V neprospech Slovenska sa zmenili najmä hodnoty parametrov sociálnej konvergenencie. Zásadnejšie zmeny v hodnotení doterajších výsledkov konvergenencie však nie sú potrebné. Viac bude treba prihliadať na vplyv recesie na budúci vývoj slovenského hospodárstva.

4.2.2. Aké možnosti má Slovensko v časovom horizonte stratégie na priblíženie k výkonnosti EÚ 15

Stratégia hľadá odpoveď na otázku, čo a akým spôsobom možno realizovať z dlhodobých cieľov v strednodobom časovom horizonte. Za súhrnný cieľ dlhodobého rozvoja slovenského hospodárstva (do roku 2030) bolo vo Vízii určené výrazné priblíženie (konvergencia) úrovne jeho výkonnosti k úrovni vyspelých európskych krajín (EÚ 15), založené na štrukturálnych zmenách zvyšujúcich jeho kvalitu a inovačnú schopnosť tak, aby mohlo prechádzať do fázy postindustriálneho rozvoja.

V kvantifikácii konvergenčného cieľa sa vo Vízii očakáva, že v roku 2030 by malo Slovensko dosiahnuť 80 – 90 % HDP/obyv., resp. 65 – 70 % úrovne reálnych miezd predpokladanej v rovnakom čase v EÚ 15 a miera zamestnanosti v skupine 15 – 64-ročných obyvateľov by sa mala rovnať 70 %.

Pri vytýčení súhrnného i čiastkových konvergenčných cieľov sa vo Vízii rátalo s tým, že počas ich uskutočňovania sa síce vyskytnú aj obdobia pomalšieho hospodárskeho rastu, tie však v kombinácii s rokmi jeho akcelerácie privedú k uvedeným výsledkom. Pri ich odhade bola využitá rastová funkcia vychádzajúca z údajov o tempách hospodárskeho rastu (v krajinách, ktoré v minulosti riešili konvergenčnú úlohu) počas obdobia, v ktorom sa takisto striedali dobré i zlé (ba aj recesné) konjunktúrne situácie.

V čase vypracovania Vízie sa však ťažko dalo uvažovať o tom, že už v druhej polovici roka 2008 ovplyvní svetovú a s malým oneskorením aj slovenskú ekonomiku kríza, ktorá trvaním, hĺbkou a geografickým rozšírením s ňou spojenej recesie prekoná všetky svoje povojnové predchodkyne. Preto v strednodobom časovom horizonte, na ktorý sa orientuje rozvojová stratégia, predpoklad o vyrovnávaní lepších a horších rastových výsledkov nemusí platiť. Nepravdepodobným sa stal predpoklad Vízie, že v rokoch 2008 – 2015 budú tempá rastu HDP v SR značne vyššie než v rokoch 2016 – 2030.

Vzhľadom na prebiehajúcu recesiю treba v Stratégii na jednej strane revidovať strednodobé konvergenčné ciele slovenskej ekonomiky a na druhej strane upraviť obdobie, na ktoré sa vypracúva rozvojová stratégia.

Stratégia sa obvykle chápe ako *program strednodobého rozvoja orientovaného na 5 až 10-ročné obdobie*. Pri kratšom – päťročnom časovom limite by sa stratégia musela v súčasnosti zamerať len na prekonávanie recesie. Nemohla by sa v nej venovať dostatočná pozornosť politikám zameraným na podporu rozvojových priorít. Východiská z krízy treba zaiste hľadať, nie však na úkor realizácie cieľov rozvoja. *Preto – súlade so súčasným, recesiou nadiktovaným spresnením predstavy o trajektórii budúceho vývoja slovenského hospodárstva – predlžujeme časový limit stratégie v tejto časti do roku 2020.*

Väčšina doterajších (nám dostupných) prognóz vývoja svetového hospodárstva (vypracovaných OECD, IMF, WB, Eurostatom, EZB, Ifw, DIW, Ifo, INSEE, WIFO) očakáva, že po recesnom poklese hospodárskej výkonnosti v 2. polroku 2008 a v roku 2009 vstúpi svetová ekonomika do fázy mierneho zotavovania pravdepodobne v roku 2010. Pri jeho pomalom postupe sa očakáva, že v EÚ aj v eurozóne HDP dosiahne úroveň roka 2008 až v rokoch 2011 – 2012.

Na začiatku roka 2009 väčšina predpovedí priebehu recesie v slovenskom hospodárstve rátala s tým, že jej hĺbka bude miernejšia než v iných európskych krajinách. Najmä vysoká závislosť slovenskej ekonomiky od možností exportu¹² však spôsobila, že pokles jej výkonnosti bol v roku 2009 hlbší než v priemere EÚ a eurozóny (EZ).

Možno predpokladať, že v rokoch 2009 – 2020 sa vývoj slovenského hospodárstva rozčlení na dve obdobía. V prvom, ktoré pravdepodobne vyplní roky 2009 až 2011, bude sa slovenská ekonomika nachádzať v recesii, v postupnom prekonávaní jej prejavov a dôsledkov a v naberaní predrecesnej kondície. V druhom období by už mala opätovne fungovať pri vyšších tempách hospodárskeho rastu.

¹² Pomer exportu k HDP Slovenska sa v roku 2007 rovnal v b. c. 86 %. Na priemernom ročnom 4,5 % prírastku HDP dosiahnutom v rokoch 1996 – 2006 sa podieľal vplyv domáceho dopytu 0,6 p. b. a vplyv vonkajšieho dopytu (vývozu) 3,9 p. b. (Okáli a kol., 2007).

Uvedené členenie prognózovaného obdobia je, pravda, približné, a najmä z hľadiska voľby akcentov hospodárskej politiky nedostačujúce. Je pravdepodobné, že v prvom podobdobí zahrnujúcom roky 2009 – 2011 sa bude situácia slovenského hospodárstva, na ktorú by mala reagovať hospodárska politika, pomerne rýchlo meniť. Celý rok 2009 (všetky jeho štvrtroky) spĺňajú štandardné kritérium recesie, ktorým je záporné medziročné tempo rastu HDP. Pritom však (na rozdiel od väčšiny krajín EÚ) už v 2. štvrtroku 2009 sa v slovenskej ekonomike objavujú prvé náznaky oživenia v podobe medzikvartálnych prírastkov HDP. Tento trend sa pravdepodobne prenesie aj do roka 2010 a v ňom vyústi aj do kladných hodnôt medziročného tempa rastu HDP. Možno preto na prelome rokov 2009 a 2010 vysloviť požiadavku, aby hospodárska politika prestala klásť dôraz na dočasné protikrizové opatrenia a aby (s výnimkou opatrení realizovaných na trhu práce) sa orientovala na štandardnú podporu hospodárskeho rastu.

Napriek všetkým komplikáciám a problémom, s ktorými sa bude musieť vyrovnáť vývoj slovenského hospodárstva v budúcich rokoch, zostáva jeho hlavnou úlohou konvergencia k úrovni vyspelých ekonomík, ktorú sme stanovili ako úroveň EÚ 15. Je to pre obyvateľov Slovenska dobre viditeľný a príťažlivý *benchmark* preto, lebo je spojený s im známou vysokou životnou úrovňou, ktorú chcú sami dosiahnuť.

V tabuľke 4.2 sa uvádza variantná prognóza temp rastu HDP v SR a v EÚ v rokoch 2009 – 2020 spolu s výsledkami, ktoré sa dosiahnu v procese reálnej konvergenzie pri predpokladaných tempách rastu. Dva varianty prognózy – konzervatívny a konvergenčný – sú založené na rozdielnych úrovniach dvoch kritérií: prvým je rýchlosť prekonania krízy (návrat výkonnosti ekonomiky na predkrízovú úroveň roka 2008), druhým je hĺbka štruktúrnych zmien, ktoré môžu ovplyvniť ekonomiku do roku 2020.

T a b u ľ k a 4.2

Scénare temp rastu HDP/obyv. v SR a EÚ 15 a s nimi spojené varianty konvergenzie do roku 2020¹

Scenár	Dosiachnutie úrovne 2008 v EÚ 15 aj v SR	Štruktúrne zmeny	φ r. rast HDP v EÚ 15 v %		φ r. rast HDP v SR v %		Pomer HDP/obyv. v SR k EÚ 15 v %
			2009 – 2020	po dosiahnutí úrovne 2008	2009 – 2020	po dosiahnutí úrovne 2008	
Konzervatívny	2013	nevýrazné	0,9	1,5	1,5	2,5	70
Konvergenčný	2011	rozsiahle	1,5	2,0	3,4	4,5	81

¹ V parite kúpnej sily.

Stratégia rozvoja hospodárstva SR do roku 2020 by mala vychádzať z konvergenčného variantu. Jeho tempá rastu HDP neboli zvolené náhodne, ani svojvoľne; vychádzajú z týchto predpokladov:

- Po prekonaní recesie sa priemerné ročné tempo rastu HDP v EÚ 15 vráti na svoju dlhodobú, približne 2 % úroveň.
- Uvažuje sa s β konvergenciou (ako v percentuálnych bodoch vyjadreným zmenšovaním rozdielov medzi HDP/obyv. v SR a EÚ 15) v rozsahu 2 p. b., čo je v súlade s výsledkami početných empirických analýz (zhrnutých napr. v Breuss, 1998).
- Vo variantoch modernizačného rozvoja je tempo rastu HDP v SR stanovené ako súčet tempa rastu očakávaného v EÚ 15, 2 p. b. vysokej hodnoty β konvergenzie a jej 0,5 percentného navýšenia spojeného s využitím komparatívnych výhod slovenského hospodárstva, za ktoré sa považujú najmä: ešte stále nízke pracovné náklady v relácii k pomerne vysokej úrovni produktivity práce, výhodná geografická poloha SR posilňovaná zlepšovaním dopravnej dostupnosti jeho regiónov, členstvo v EÚ a eurozóne (pôsobiacie v prospech

makrostability a proti zhoršovaniu jeho inštitúcií) a s tým spojená – už preukázaná schopnosť hospodárskych subjektov adaptovať sa na integrovanom európskom trhu.

4. Tempo rastu HDP prizerá aj v konvergenčnom variante k potrebe disponibilných zdrojov pracovných síl, kapitálu a k možnostiam zvyšovania integrálnej produktivity faktorov (pozri rámček 4.1).

Vďaka uvedeným dostatočne silným predpokladom nie je konvergenčný variant iba aritmetickým cvičením; stáva sa predpoveďou rešpektujúcou realitu rozvojového potenciálu hospodárstva SR. K možnostiam a spôsobu jej realizácie sa podrobnejšie vyjadrujú ďalšie časti kapitoly.

V konvergenčnom variante hospodárskeho rastu, ktorý spočíva na triezvych predpokladoch, by sa mala relácia v tvorbe HDP/obyv. medzi SR a EÚ 15 zvýšiť zo 65 % v roku 2008 na 81 % v roku 2020, teda o 16 percentuálnych bodov. Aj pri porovnaní s výsledkami vyrovnávania výkonnosti v približne rovnako veľkom predchádzajúcom období, keď sa v rokoch 1997 – 2008 zvýšila uvedená relácia o 21 percentuálnych bodov (zo 44 % na 65 %), sa rast HDP prognózovaný na obdobie strednodobej stratégie javí ako realistická úloha, ktorá je pre Slovensko dobrou príležitosťou. Pri jej splnení sa SR v roku 2020 môže približovať k 90 % úrovne výkonnosti dosahovanej v rovnakom čase v EÚ 27. Už v roku 2020 by Slovensko mohlo dosiahnuť približne 85 % až 90 % terajšej, teda v roku 2008 dosiahnutej úrovne HDP/obyv. v EÚ 15 (v PKS).

R á m ě k 4.1

Na dosiahnutie temp rastu HDP (v rokoch 2009 – 2020) uvedených v % v tabuľke 4.1 by sa mali podieľať faktory rastu v percentuálnych bodoch tak ako sa uvádza v nasledovnej tabuľke. Uvedený príspevok rastu zamestnanosti a zásoby kapitálu si vyžaduje tempá rastu uvedených faktorov, ktoré sú uvedené v posledných dvoch stĺpcoch tabuľky.

Scenár	Dosiahnutie úrovne 2008	φ ročné tempo rastu HDP v %	Príspevok k tempu rastu HDP v percentuálnych bodoch			Požadované ročné tempo rastu v %*	
			zamestnanosť	zásoba kapitálu	rast IPF	zamestnanosť	zásoba kapitálu
Konzervatívny	2013	1,5	0,3	0,6	0,6	0,5	1,7
Konvergenčný	2011	3,4	0,7	1,2	1,5	1,1	3,4

*Požadované priemerné ročné tempo rastu zamestnanosti a zásoby kapitálu je zistené vydelením ich príspevku k rastu HDP príslušným koeficientom produkčnej funkcie ($\alpha = 0,65$, resp. $1 - \alpha = 0,35$).

Pri rozdelení tempa rastu medzi vplyvy jeho faktorov vychádzame z informácií o vplyve, ktorý mali uvažované faktory na tempo rastu HDP v EÚ 15 v rokoch 1974 – 1985 a v kohéznych krajinách (v krajinách – Grécku, Írsku, Portugalsku a Španielsku – využívajúcich pomoc z eurofondov) v rokoch 1991 – 2006. Počas uvedených období pripadlo v uvedených prípadoch z priemerných ročných prírastkov HDP 20 % na vplyv rastu zamestnanosti, 37 % na vplyv rastu zásoby kapitálu a 43 % na vplyv rastu integrálnej produktivity faktorov.

Pri posúdení reálnosti predpokladov zakomponovaných do predchádzajúcej tabuľky možno konštatovať: Zvyšovanie zamestnanosti možno vo všetkých uvažovaných variantoch zabezpečiť spojeným pôsobením zvyšovania miery zamestnanosti, migrácie do SR a využitím pracovných síl uvoľňovaných zo zamestnania v dôsledku reštrukturalizačných procesov zvyšujúcich produktivitu práce (podrobnejšie sa o možnostiach rastu zamestnanosti pojednáva v časti venovanej trhu práce). Rast zásoby kapitálu potrebný na zabezpečenie uvažovaného tempa rastu HDP nepresahuje v žiadnom variante úroveň doterajších temp rastu zásoby kapitálu v slovenskej ekonomike. Priemerný ročný rast zásoby dlhodobého majetku v zostatkovej hodnote v stálych cenách sa v rokoch 1995 – 2006 rovnal 3,2 % a v rokoch 2000 – 2006 bol 4,2 %. Napokon treba uviesť, že príspevok integrálnej produktivity faktorov predpokladaný v konvergenčnom variante (1,5 p. b.) bol v doterajšom vývoji slovenskej ekonomiky už prekročený; jeho ročný priemer za obdobie rokov 1995 – 2006, v ktorých prebehla aj stabilizačná recesia, rovnal sa 1,8 p. b.

Vzhľadom na to, že zabezpečenie predpokladaného rastu zásoby kapitálu a rastu integrálny produktivity faktorov sa v budúcich rokoch nezaobíde bez ďalšieho prílevu zahraničných investícií, musí sa v strednodobej budúcnosti rátať s rastom záporného salda transferov medzi SR a zahraničím. Na základe poznatkov o vývoji pomeru medzi zmenami podielu HND a HDP v kohéznych krajinách a v nových členských štátoch EÚ a podľa zistenej konvergencie ich výkonnosti k úrovni EÚ 15 možno očakávať, že podiel HND k HDP sa v SR z 97,2 % dosiahnutých v roku 2007 zníži v období 2015 – 2020 na úroveň 92 – 93 %. Vzhľadom na to by sa tvorba hrubého národného dôchodku v SR v porovnaní s EÚ 15 zvýšila zo 62 % v roku 2008 na približne 75 % v roku 2020.

4.2.3. Stratégia ako priesečník stanovenia rozvojových cieľov, zdrojov a možností hospodárskeho rastu

Stratégia rozvoja hospodárstva sa tu chápe ako prognostická úvaha, v ktorej sa odhad jeho budúcich vývojových trendov nazerá z hľadiska hospodárskopolitických rozhodnutí urobených tak, aby sa realizovala prognózovaná budúcnosť hospodárstva. Uvedomujeme si pritom riziká spojené s vypracovaním takto poňatej stratégie rozvoja hospodárstva SR, v ktorej sa k ťažko odhadnuteľným vplyvom zmien svetovej ekonomiky pripája veľká miera neurčitosti budúceho politického vývoja Slovenska a s ním spojených dôsledkov hospodárskopolitických rozhodnutí.

Stratégia hospodárstva je tu odvodená z kombinácie dvoch pohľadov: po prvé, na ciele sociálno-ekonomického rozvoja a, po druhé, na zdroje potrebné na ich dosiahnutie. Pri vnímaní cieľov hospodárskeho rozvoja si treba uvedomiť, že hospodársky rast a reálna konvergencia nie sú konečné, ale len sprostredkujúce ciele. Zmysluplnými sa stávajú tým, že sa využívajú na dosahovanie celého spektra cieľov sociálno-ekonomického rozvoja. Podobne zdroje použiteľné na realizáciu rozvojových cieľov nie sú identické s výsledkami hospodárskeho rastu, ale na ich báze sa formujú v rozdeľovacích procesoch.

Svorníkom oboch uvedených pohľadov sa stáva zistenie možností hospodárskeho rastu preto, lebo rast HDP/obyv. je na jednej strane jedným z cieľov (kvantitatívnym cieľom) hospodárskeho rozvoja, a na druhej strane ide v ňom o východiskový faktor formovania zdrojov potrebných na realizáciu rozvojových cieľov.

Zisťovanie možností hospodárskeho rastu slovenskej ekonomiky vyústilo do akceptovania jeho konvergenčného variantu zameraného na to, aby sa v SR v roku 2020 dosiahla približne 80 % úroveň výkonnosti EÚ 15. Z tohto konvergenčného variantu budú vychádzať, a súčasne ho bude overovať pozornosť venovaná cieľovej a zdrojovej stránke stratégie.

Do „koša“ cieľov ekonomického rozvoja nepochybne patrí:

- Tempo hospodárskeho rastu umožňujúce dosahovanie konvergenčných cieľov, ktorými sú: po prvé, konvergencia výkonnosti slovenského hospodárstva k úrovni vyspelých krajín a, po druhé, zmierňovanie disparít vo výkonnosti jednotlivých regiónov SR.
- Štruktúrne zmeny v ekonomike vedúce: po prvé, k posilňovaniu jej znalostne a inovačne orientovaných segmentov a, po druhé, k znižovaniu nadmernej závislosti hospodárskeho rastu od vývoja vonkajšieho dopytu (vývozu). S tým súvisí rast váhy vnútorného dopytu spojený s rozvojom infraštruktúry a posilňovaním domáceho podnikateľského sektora.
- Obnovu rovnováhy vo verejných financiách (odstránenie ich deficitu) ešte pred rokom 2015. V ďalších rokoch vytváranie aktívneho salda verejných financií a tým aj finančných

zdrojov na znižovanie štátneho dlhu a vytváranie rezerv na riešenie problémov budúceho rozvoja, medzi ktoré môže patriť napríklad aj prekonávanie dôsledkov ďalšej recesie.

Načrtnuté ciele ekonomického rozvoja obsahujú úlohy kvantitatívnej i kvalitatívnej povahy, ako aj (napr. pokiaľ ide o obnovu rovnováhy vo verejných financiách) nevyhnutné predpoklady ich riešenia.

Z cieľov sociálneho rozvoja sa nedá vynechať:

- vytváranie predpokladov znalostnej ekonomiky, resp. učiacej sa spoločnosti,
- posilňovanie sociálnej kohézie a inklúzia znevýhodnených skupín obyvateľstva,
- stimulovanie pozitívnych zmien v demografických procesoch zamerané na zabezpečenie prirodzeného prírastku obyvateľstva a využívanie migračných procesov,
- zvyšovanie kvality života a starostlivosti o jeho environmentálne podmienky.

Cieľom sociálneho rozvoja sa z obsahového, procedurálneho aj inštitucionálneho hľadiska venuje pozornosť v samostatných častiach (kapitolách) Stratégie. Tu si treba všimnúť najmä ich vzťah k cieľom ekonomického rozvoja.

V smere šípky vedúcej od ekonomického k sociálnemu rozvoju je zrejmé, že uskutočňovanie ekonomických cieľov a na ne nadväzujúca – procesom rozdeľovania sprostredkovaná tvorba zdrojov je nezastupiteľnou podmienkou dosahovania všetkých sociálnych cieľov. Podobne, ak tu za východiskový bod pohľadu zvolíme sociálnu stránku, tak niet pochyb, že bez realizácie jej cieľov nemožno zabezpečiť ani žiaduce kvantitatívne a kvalitatívne parametre hospodárskeho rozvoja. *Uskutočňovanie cieľov ekonomického a sociálneho rozvoja sa v zásade dopĺňa, navzájom podporuje, má kooperatívnu povahu.*

Netreba zvlášť dokazovať, že *na realizáciu oboch skupín cieľov sú potrebné zdroje, ktoré sú a budú obmedzené. Preto má riešenie úloh ekonomického a sociálneho rozvoja nielen kooperatívnu, ale aj konkurenčnú povahu.* Poznatky o trendoch vo fungovaní vyspelých krajín svedčia o tom, že *v relácii riešenia úloh ekonomického a sociálneho rozvoja sa zvyšuje význam kooperatívneho a klesá váha konkurenčného princípu.*

Súťaž o zdroje, ku ktorej v rokoch 2009 – 2010 môže dochádzať medzi protikrizovými opatreniami a uplatňovaním perspektívnych priorít, by nemala viesť k zmenšovaniu výdavkov na dlhodobé rozvojové ciele. K podfinancovaniu ich realizácie by nemalo dôjsť dokonca ani pri hrozbe zvýšenia deficitu verejných financií a krátkodobého nárastu miery vládneho zadlženia. Rast vládneho dlhu nepochybne zväčšuje fiškálnu záťaž budúcich období. Veľkou prekážkou budúceho rozvoja a tým aj bremenom pre budúce generácie sa však môže stať napríklad aj núdzou vo verejných financiách vyvolané zhoršenie stavu vzdelávania, úroveň zdravotnej starostlivosti či narastanie ekologického dlhu. Pri rozhodovaní o prípustnej miere rastu vládneho dlhu treba vziať do úvahy (okrem záväzných odporúčaní EÚ a ECB) aj s ňou spojené pozitívne efekty v strednodobých tempách hospodárskeho rastu, ktoré budú schopné postupne stabilizovať, resp. aj zlepšiť stav verejných financií.

Po prekonaní recesie sa pri rozdeľovaní rastúceho objemu zdrojov vezme do úvahy možnosť rôznych prístupov k financovaniu rozvojových cieľov. V oblasti ekonomických cieľov je však možnosť takejto variantnosti zúžená. Z princípov fungovania trhovej ekonomiky vyplýva zásadné obmedzenie využitia verejných zdrojov len na úlohy spojené s využitím kladných, alebo odstraňovaním záporných externalít. Financovanie cieľov sociálneho rozvoja takéto obmedzenie nepozná. Preto sa v ňom vyvinuli a uplatňujú dva typy: európsky spôsob orientovaný v rozhodujúcej miere na využívanie verejných zdrojov, a americký spôsob, v ktorom sa popri verejných zdrojoch v značnej miere uplatňujú aj súkromné zdroje (pozri rámček 4.2).

R á m ě k 4.2

Spôsoby financovania vkladov do ľudských zdrojov v roku 2006¹

	Kvóty vkladov do ľudských zdrojov z HDP v % ²		Kvóty potenciálnych spôsobov krytia vkladov do ľudských zdrojov z HDP v %		
	z verejných financií	celkove ³	dane a sociálne odvody	mzdy	spotreba domácností ⁴
USA	21	29	27	66	70
Anglicko	29	30	37	71	64
EZ 12	30	34	41	64	57
Slovensko	21	23	29	47	57

¹ Podľa údajov Eurostatu, OECD a MMF.

² Súčet kvôt výdavkov na zdravotníctvo, vzdelanie a sociálnu ochranu.

³ Kvóty z verejných financií zväčšené o kvóty zo súkromných zdrojov na zdravotníctvo a vzdelanie.

⁴ Súčet mzdových a iných príjmov domácností zmenšený o ich úspory v relácii k HDP.

V americkom spôsobe financovania vkladov do ľudských zdrojov síce účasť verejných rozpočtov tiež prevláda, účasť súkromných zdrojov je v ňom však evidentne vyššia než v spôsobe európskom. Rozdiely vychádzajú z odlišnej veľkosti kvôt spotreby (dôchodkov) domácností uvedených v poslednom stĺpci tabuľky. Nízka celková kvóta vkladov do ľudských zdrojov na Slovensku vyjadruje jeho zaostávanie pri riešení úloh sociálneho rozvoja.

Treba výslovne uviesť, že oba uvažované (európsky aj americký) spôsoby zvyšovania vkladov do ľudských zdrojov sú spojené so znižovaním kvóty zisku z HDP. Rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že kvóta zisku sa znižuje v prospech vkladov do ľudských zdrojov v európskom modeli prostredníctvom zvýšenia kvóty verejných financií a v americkom prostredníctvom zvýšenia kvóty miezd a rodinných príjmov. Znižovanie kvóty zisku je v oboch uvažovaných variantoch pre podnikateľský sektor prijateľné vtedy, keď s ním spojená kvalita ľudských zdrojov (v kombinácii so zlepšením inovačnej a technickej infraštruktúry) vedie k rastu produktivity práce a konkurenčnej schopnosti.

Hospodárska politika ovplyvňuje tvorbu zdrojov potrebných na plnenie cieľov stratégie buď nepriamo – ovplyvňovaním konania podnikateľských subjektov a domácností, alebo priamo – vynakladaním verejných prostriedkov vytváraných predovšetkým z daňových príjmov. Pre úvahu o možnostiach priameho vplyvu hospodárskej politiky na realizáciu cieľov stratégie (vrátane jej možností meniť pomer medzi cieľmi hospodárskeho a sociálneho rozvoja) dá preto základné informácie medzinárodné porovnanie vzťahu medzi výkonnosťou hospodárstva a celkovou daňovou kvótou, ktorá približne charakterizuje účasť štátu na rozdelení HDP, v grafe 4.1.

Graf 4.1 dôrazne upozorňuje na extrémne nízku celkovú daňovú kvótu (zistenú ako pomer súčtu priamych a nepriamych daní a sociálnych odvodov k HDP v %) v SR. Extrémne nízka je táto daňová kvóta nielen svojou absolútnou úrovňou, ale aj v relácii k výkonnosti slovenského hospodárstva.

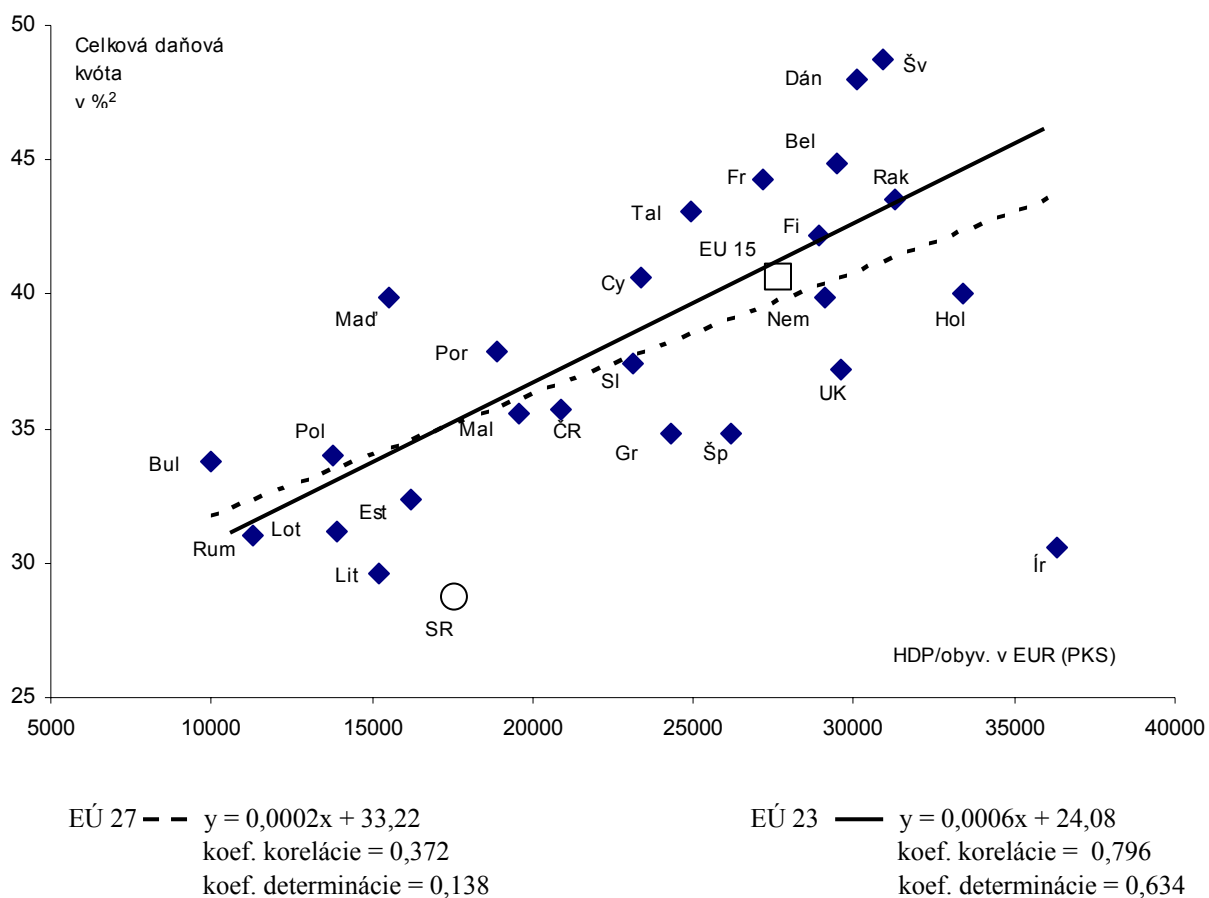
Vzhľadom na to, že v EÚ sa na vklady do ľudských zdrojov podporujúcich hospodársky rast využíva podstatná časť (tri štvrtiny) vyberaných daní a odvodov, hodnota koeficientu korelácie a koeficientu determinácie zistená za súbor 23 krajín EÚ¹³ je dostatočne vysoká na dôkaz toho, že medzi výkonnosťou a veľkosťou daňovej kvóty krajín EÚ jestvuje nezanedbateľná súvislosť. Ide tu o súvislosť s obojstranným pôsobením. Rast výkonnosti (HDP/obyv.) vytvára priestor na zvyšovanie daňovej kvóty potrebné na rast verejných výdavkov. Spolu s tým

¹³ EÚ 23 je súbor krajín EÚ vymedzený tak, že z EÚ 27 boli vylúčené 4 krajiny (Maďarsko, Luxembursko, SR a Írsko), v ktorých sa hodnota daňovej kvóty výrazne odkláňa od úrovne sledujúcej vývoj HDP/obyv. a tým znižuje hodnotu zisťovaných koeficientov v EÚ 27. Je to, voľne povedané, istá analógia s hodnotením krasokorčuliarov, pri ktorom sa ruší najvyššia a najnižšia známka udelená rozhodcami. Pri redukcii počtu hodnotených krajín EÚ sa mimo pozornosti dáva niekoľko krajín s výnimočne nastavenými politikami verejných financií.

z grafu 4.1 vyplýva, že daňová kvóta v SR je spomedzi kvót v celej EÚ 27 najnižšia a aj z hľadiska svojho pomeru k úrovni HDP/obyv. je, hneď po Írsku, v EÚ 27 druhá najnižšia.¹⁴ Pritom, vzhľadom na priamu, alebo nepriamu previazanosť väčšinového objemu daní na kompenzácie pracovníkov a na klesajúcu kvótu kompenzácií z HDP, daňová kvóta má v SR klesajúcu tendenciu. Vzniká preto otázka, ako sa pri takej nízkej daňovej kvóte (navyše dotýkanej požiadavkami na jej ďalšie znižovanie) dá zabezpečiť riešenie úloh budúceho sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska.

G r a f 4.1¹

Porovnanie vzťahu celkovej daňovej kvóty a HDP/obyv. v krajinách EÚ v roku 2008²



¹ Zostavené podľa údajov z databázy Eurostatu.

² Pomer súčtu priamych daní, nepriamych daní a sociálnych odvodov k HDP v %.

Súvislosti naznačené v grafe 4.1 sa precizujú a z hľadiska použitia prostriedkov verejných financií dopĺňajú údajmi tabuľky 4.3.

¹⁴ Poznatok o extrémne nízkej hodnote celkovej daňovej kvóty v SR sa zľahčuje a proti záverom, ktoré z neho vyplývajú, sa argumentuje údajmi o daňovom kline. Daňový klin (ako pomer rozdielu medzi celkovými nákladmi na zamestnancov a ich čistými zárobkami k celkovým nákladom na zamestnancov v %) sa však v roku 2007 (podľa Eurostatu) rovnal v EÚ 27 aj v EÚ 15 40,5 % a na Slovensku len 35,6 %. Nižší daňový klin než v SR dosahovalo len 7 krajín EÚ (Cyprus, Írsko, Malta, Anglicko, Luxembursko, Bulharsko a Portugalsko). V 19 krajinách EÚ bol daňový klin väčší než v SR. Daňový klin nachodiaci sa pod úrovňou SR bol takmer vo všetkých prípadoch (jedinou výnimkou je Írsko) pri kreovaní celkovej daňovej kvóty prevážený výberom dane z kapitálu a vyššou kvótou dane z pridanej hodnoty.

T a b u ľ k a 4.3

Porovnanie výkonnosti (HDP/obyv. v PKS), celkovej daňovej kvóty a kvót verejných výdavkov na vybrané oblasti ich použitia v skupinách krajín EÚ 27 a na Slovensku¹

	Číslo riadku	11 krajín s nadpriemerným HDP/obyv.	16 krajín s podpriemerným HDP/obyv.	Slovensko	
HDP/obyv. (PKS) v pomere k ϕ EÚ 27	1	116,1	80,5	71,8	
Podiel celkovej daňovej kvóty z HDP v %	2	41,0	36,6	28,7	
Podiel verejných výdavkov z HDP v %	vo výskume a vývoji	3	2,2	0,9	0,5
	na vzdelávanie	4	5,4	4,8	3,9
	na zdravotníctvo	5	6,8	6,3	5,0
	na sociálnu ochranu	6	19,5	15,2	11,6
	na znalostnú ekonomiku na tvorbu a zachovanie ľudského kapitálu	7 = 3 + 4	7,6	5,7	4,4
	na tvorbu ľudských zdrojov	8 = 4 + 5	12,2	11,1	8,9
		9 = 4+5+6	31,7	26,3	20,5

¹ Podľa údajov Eurostatu sú v tabuľke zistené priemery vážené v oboch skupinách počtom obyvateľov v jednotlivých krajinách. V prvých dvoch riadkoch sú údaje za rok 2008, ďalšie riadky obsahujú údaje za rok 2006.

Tabuľka 4.3 konkretizuje pohľad na úlohy hospodárskej i sociálnej konvergencie Slovenska k úrovni vyspelých krajín EÚ aj z hľadiska možností, ktoré na ňu vytvára súčasná úroveň tvorby a využívania verejných zdrojov. Tým sú jej informácie užitočné pre koncipovanie stratégie.

4.2.4. Hlavný ťah stratégie sociálno-ekonomického rozvoja SR a jeho zdrojové zabezpečenie

Vypracovanie stratégie bolo na predchádzajúcich stranách charakterizované ako úloha, v ktorej sa na makroúrovni stanovujú rozvojové ciele primerane k jestvujúcim zdrojom. Uvedená úloha sa rieši v rámci štandardnej zmiešanej ekonomiky, ktorá, ako vieme, je ekonomikou fungujúcou (primárne) na báze súkromného podnikania a ovplyvňovanou (sekundárne) aktivitami štátu najmä pri formovaní a fungovaní inštitucionálneho rámca a pri tvorbe a využívaní verejných zdrojov. Využitie kombinovaných zdrojov súkromného a vládneho sektora má viesť k splneniu stanovených cieľov tak, aby sa postupne rozširovala tvorba zdrojov a na báze nej sa realizovali, rozvíjali a kultivovali rozvojové ciele.

V základnom triedení sme ciele spoločenského rozvoja rozdelili do dvoch skupín, do „koša“ cieľov hospodárskeho a „koša“ cieľov sociálneho rozvoja. Pritom sa zistilo, že vzťah medzi obidvomi skupinami má duálnu – kooperatívnu, synergickú, ale zároveň aj konkurenčnú povahu. Pri pohľade na jednotlivé ciele sa však nevyhneme zisteniu, že duálnosť ich vzťahu k druhej skupine cieľov nie je rovnaká. V niektorých prípadoch je viac, v iných menej vyvážená, niekedy prebieha súbežne, inokedy s časovým posunom, a dokonca aj intenzita ich vplyvu na jednotlivé ciele druhej skupiny je rozdielna.

V etape vytvárania predpokladov postindustriálneho rozvoja slovenskej spoločnosti jestvuje *najtesnejší pozitívny (kooperatívny) vzťah medzi ekonomickým cieľom štruktúrnych*

zmien spojených s posilňovaním jej inovačne orientovaných segmentov a sociálnym cieľom vzdelaného obyvateľstva vytvárajúceho znalostnú, resp. učiacu sa spoločnosť. Na jednej strane teda kvalitatívne štruktúrne zmeny a na druhej tvorba ľudského kapitálu. Dokonca tu nejde len o dva navzájom sa dopĺňajúce a podporujúce procesy, ale o ich splyvanie do hlavného ťahu stratégie sociálno-ekonomického rozvoja SR do roku 2020. Transformácia ľudského kapitálu do štruktúrnych zmien prebieha v aktivitách podnikateľského sektora, ktoré si všimajú časti tejto kapitoly venované priamym zahraničným investíciám a domácim podnikateľom. Obsahovým stránkam tvorby ľudského kapitálu sa venuje pozornosť v piatej kapitole Stratégie. Aké sú však zdroje, ktoré sú k dispozícii, ale aj potrebné na tvorbu ľudského kapitálu ako hlavného článku cieľov sociálno-ekonomického rozvoja?

Údaje tabuľky 4.3 zisťujú, že podiel výdavkov na tvorbu a udržiavanie ľudského kapitálu (z verejných rozpočtov) z HDP je v SR značne menší než v nadpriemerne, ale aj v podpriemerne výkonných krajinách EÚ. Vysoko nadpriemerným tempám hospodárskeho rastu dosahovaným v SR to doteraz neprekážalo. Bude však koexistencia relatívne nízkych verejných výdavkov na ľudský kapitál a úspešného hospodárskeho rastu možná aj v budúcnosti?

V odpovedi na nastolenú otázku možno vychádzať zo všeobecne prijímaného predpokladu, že vysoké tempá hospodárskeho rastu dosahované slovenskou ekonomikou od roku 2004 až do konca 3. štvrtroku 2008 boli podmienené vstupom Slovenskej republiky do EÚ a s ním spojeným masívnym prílevom priamych zahraničných investícií na jej územie (pri nezanedbateľnom vplyve zlepšujúceho sa podnikateľského prostredia). Na jednom z popredných miest efektov PZI stojí modernizácia ekonomiky spočívajúca na vlne inovácií prinášaných zahraničnými investormi z výskumných a vývojových centier obklopujúcich ich materské podniky.

Možno očakávať, že prílev PZI do slovenskej ekonomiky bude aj v budúcnosti pokračovať, no pravdepodobne so slabnúcou intenzitou, pretože: 1. súťaž o získanie zahraničných – najmä inováciami nasýtených zahraničných investícií bude v európskom i svetovom meradle silnieť; 2. v období hospodárskeho rozmachu budú TNK v značne zvýšenom rozsahu inovovať technológie a produkty vo svojich materských podnikoch; 3. schopnosť slovenskej ekonomiky absorbovať najmä inovatívne PZI závisí od zásoby primerane kvalifikovaných pracovníkov, ktorá, ako na to upozorňujú práve zahraniční investori, sa bez dodatočných investícií do ľudského kapitálu postupne vyčerpáva.

Z uvedených dôvodov, ktoré sa podrobnejšie rozvádzajú v iných častiach hospodárskej stratégie, bude sa musieť hospodársky rast už v jej časovom horizonte opierať stále viac o domáce zdroje. Ak sa táto stránka ekonomického rozvoja u nás ešte pred rokom 2020 nerozvinie, dostaneme sa (buď pri nasledujúcej recesii, alebo ešte skôr) do problémov, ktoré slovenskú ekonomiku vrhnú nazad oveľa drastickjšie než súčasná recesia. Ak sa tomu chceme vyhnúť, musíme na rozvoj ekonomiky v narastajúcom rozsahu využívať ľudský kapitál a na ňom sa rozvíjajúci domáci podnikateľský sektor. Dosiahnuť sa to dá viacerými spôsobmi.

Prvý – najlacnejší a najdostupnejší spôsob spočíva v lepšom využívaní prostriedkov, ktoré sa už teraz vynakladajú najmä na vzdelávanie, VaV a zdravotníctvo. Je spojený s reformami uvedených oblastí, o ktorých sa pojednáva v kapitolách Stratégie venovaných otázkam znalostnej ekonomiky a sociálneho rozvoja. Dokazuje sa v nich, že príslušné reformy sú možné a budú pre tvorbu ľudského kapitálu značným prínosom, no bude ich treba podporiť dodatočnými finančnými zdrojmi.

Druhý spôsob vedie k rozšírenému využívaniu americkej cesty, spočívajúcej v kombinácii verejných a súkromných zdrojov. Podiel súkromných zdrojov používaných na financovanie

vkladov do ľudských zdrojov môže síce v SR do roku 2020 vzrastať, zďaleka nie však takým tempom, aby sa priblížil k podielu dosahovanému v USA. Je to dané oveľa nižším podielom miezd a príjmov (spotreby) domácností z HDP v SR než v USA (pozri tabuľku v rámciku 4.2), podstatne vyšším HDP/obyv. v USA než v SR, rozdielmi v sociálnej štruktúre obyvateľstva (váha strednej vrstvy je v USA mnohonásobne väčšia než v SR), a napokon aj odlišnou tradíciou pri financovaní odvetví podieľajúcich sa na tvorbe a udržiavaní ľudského kapitálu.

Tretí spôsob lepšieho zabezpečovania tvorby ľudského kapitálu vychádza z reštrukturalizácie vládnych výdavkov, ktorá by nevedla k rastu celkovej daňovej kvóty, vytvárala by však možnosť lepšieho dotovania oblastí podieľajúcich sa na tvorbe ľudského kapitálu.

Štvrtý spôsob môže byť výsledkom racionalizácie výberu daní a odvodov (projekt Unitas). Úspory, ktoré sa vďaka nej dosiahnu, môžu sa využiť buď na zníženie daňového zaťaženia, alebo na rozvoj znalostnej ekonomiky. Viaceré empirické i modelové analytické štúdie veľkú efektívnosť a rýchlu návratnosť vkladov do znalostnej ekonomiky potvrdili. V jednej z nich (Luptáček et al., 2009) sa zisťuje, že jednotkové zvýšenie výdavkov na výskum a vývoj prináša značne vyššiu rast HDP než jednotkové zníženie priamych daní a jednotkové zvýšenie výdavkov na vzdelanie dáva ešte vyššie pozitívne výsledky.

A napokon, ak by uvedené spôsoby posilňovania vkladov do ľudského kapitálu neboli dost' účinné, tak je možné využiť *piaty spôsob*, ktorým je navýšenie vkladov z verejných rozpočtov vychádzajúce zo zvýšenia daňovej kvóty. Treba zdôrazniť, že *zvýšenie celkovej daňovej kvóty nemusí byť spojené so zvyšovaním daňových, ani odvodových sadzieb*. Môže vyjsť zo zistenia, že súčasný trend poklesu celkovej daňovej kvóty je dôsledkom priamej, alebo nepriamej previazanosti väčšinového objemu široko chápaných daní na mzdy pracovníkov a klesajúcej kvóty miezd z HDP. Zmena uvedeného trendu sa dá dosiahnuť zmenou štruktúry daňového základu – zvýšením podielu, ktorý v ňom majú majetkové dane, a príslušným znížením podielu príjmových daní. Vzhľadom na to, že tempá rastu kapitálu (majetku) sú vyššie než tempá rastu HDP, daňová kvóta sa môže zväčšovať aj bez zvyšovania daňových sadzieb. Ak by sa napríklad od roku 2012 v daňovom základe podnikateľského sektora zvýšil podiel prírastku kapitálu (majetku) na priemernú úroveň EÚ 27, vzrástla by celková daňová kvóta do roku 2020 asi o 3 p. b. To by spolu s efektmi z ďalších spôsobov prinieslo dostatočné zdroje pre potrebné investície do ľudského kapitálu, resp. na vytváranie znalostnej ekonomiky.

Stratégia nestráca zo zreteľa ani možné negatívne dôsledky zvýšenia celkovej daňovej kvóty. Jej nárast sa navrhuje iba pre prípad, že sa iné prístupy ukážu ako nedostačujúce. Aj preto stavia do popredia riešenie /zmenu daňového základu/, ktoré v čase vykonania daňovej reformy môže byť z hľadiska rozsahu daňového bremena neutrálne.

Vklady do znalostnej ekonomiky prinášajú žiaduce efekty po splnení troch predpokladov. Prvým je reforma systémov tvoriacich základ znalostnej ekonomiky, tak ako sa o tom pojednáva v nasledujúcej kapitole Stratégie. Druhým, rovnako dôležitým predpokladom je taký spôsob použitia verejných zdrojov na rozvoj znalostnej ekonomiky, ktorý v podnikateľskej sfére vyvoláva „pákový efekt“ vynakladania jej vlastných zdrojov na vývoj a výskum, celoživotné vzdelávanie a inovačné aktivity (Luptáček et al., 2009). Tretím je splnenie požiadavky, aby zmena daňového základu a iné možné zmeny daňového systému neohrozili atraktivnosť SR pre zahraničných investorov a konkurenčnú schopnosť domácich podnikateľov.

V Stratégii sa formulujú iba princípy, resp. hlavné smery žiaducich zmien vo fiškálnej politike. Zámerne sa v nej nenavrhuje čo i len náčrt parametrov jednotlivých nástrojov

rozpočtovej a daňovej politiky s vedomím, že tu treba vychádzať z informácií, ktorými disponuje a kvalifikovane narába len štátna administratíva.

Požiadavka, aby sa zmeny v rozdeľovaní zamerali do roku 2020 prednostne v prospech znalostnej ekonomiky, môže vytvárať dojem, že náčrt stratégie podceňuje, ba dokonca zanedbáva riešenie úloh sociálneho rozvoja. Oponovanie tomuto názoru vychádza z toho, že už v akcentovaní úlohy vytvárania znalostnej ekonomiky je obsiahnutá aj v súčasnosti kľúčová úloha sociálneho rozvoja, ktorou je skvalitňovanie vzdelávania. Lebo výdavky na vzdelávanie nie sú len súčasťou výdavkov na znalostnú ekonomiku. Patria aj do výdavkov na tvorbu ľudských zdrojov. Proces vzdelávania plní viaceré funkcie. Tým, že sa podieľa na tvorbe ľudského kapitálu, je procesom vytvárania a zušľacht'ovania pracovnej sily ako hlavného výrobného faktora, čo zvyšuje absorpčnú schopnosť ekonomiky voči PZI i potenciál domácich podnikateľov. Súčasne, ak sa na vzdelávanie nazerá z hľadiska vzdelávajúcich sa občanov, je to nástroj zvyšujúci možnosti ich pracovného uplatnenia a zvyšovania ich zárobkov. Práve tento efekt zdrojov vkladných do vzdelávania je mimoriadne dôležitý z hľadiska sociálnej konvergenencie Slovenska k úrovni vyspelých krajín, keďže najvyšší stupeň sociálneho zaostávania Slovenska sa objavuje v rozdielnych mzdových úrovniach SR a vyspelých krajín.

Napokon je evidentné, že vklady do znalostnej ekonomiky, ktoré prispievajú k rastu podnikateľských výnosov i k rastu miezd, prejavajú sa prostredníctvom rastu daňových výnosov aj vo zväčšovaní zdrojov na plnenie úloh sociálneho rozvoja. Možno tiež očakávať, že pri vyššej výkonnosti hospodárstva, keď sa dostatočne prejaví úzka zviazanosť cieľov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, zvýši sa aj ochota zväčšiť podiel verejných zdrojov na riešenie sociálnych otázok.

Keď Stratégia rozvoja hospodárstva do roku 2020 položí vo výbere svojich cieľov a v názore na tvorbu a použitie zdrojov okamžitý a hlavný dôraz na rozvoj znalostnej ekonomiky, nájde si tým reálnu cestu k vyrovnávaniu úrovne hospodárskeho, a vo voľnej, ale jedinej priechodnej nadväznosti aj k vyrovnávaniu úrovne sociálneho rozvoja SR a vyspelých krajín. *Môžeme preto načrtnuté strategické línie rozvoja nazvať hlavnými líniami konvergenčnej stratégie ekonomického rozvoja, ktorý je súčasťou celkového sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska do roku 2020.*

Nezaškodí zopakovať, že konvergenčná stratégia zameraná na realizáciu konvergenčného scenára je nerozlučne spätá s vytváraním predpokladov a prvkov znalostnej ekonomiky. Už v Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti (Kolektív autorov, ed. Šikula, 2008) sa konštatovalo, že v uvedenom spojení sa pre prípad rozvoja Slovenska v najbližšej dekáde konkretizuje to pre všetky prognózy príslovečné „AK – TAK“, od ktorého sa odvíja deliaca čiara medzi dvomi potenciálnymi typmi rozvoja. Medzi typom „založeným na sústavnom a usilovnom vytváraní a už aj využívaní predpokladov znalostnej ekonomiky, ktoré nám umožní cieľavedome formovať vlastnú budúcnosť, a na druhej strane typom zanedbávajúcim kultiváciu našich znalostí a schopností, teda typom, pre ktorý by sa v konečnom dôsledku Slovensko pasívne uberalo tam, kam ho zatlačia vonkajšie vplyvy a náhodné okolnosti“.

Jedným z predpokladov uplatnenia rozvojovej stratégie je dosiahnutie širokého spoločenského súhlasu o potrebe jej vytýčenia a po jej prediskutovaní aj o obsahu a spôsobe jej uskutočňovania. Spoločenský súhlas by sa, pravda, mal dosiahnuť nielen v určení obsahu reforiem potrebných na zlepšenie kvality fungovania systémov obsluhujúcich tvorbu ľudského kapitálu (a iné oblasti uspokojovania spoločenských potrieb), ale aj v stanovení zdrojov, ktoré bude treba vynaložiť na ich podporu.

4.3. Stav verejných financií, ich problémy a úlohy pri uskutočňovaní stratégie

Slovensko prešlo za uplynulých desať rokov obdobím výraznej fiškálnej konsolidácie. Dôvodom bola ambícia prijať do roku 2009 euro, ale aj jednoduchá potreba urobiť poriadok vo verejných financiách, ktoré pred rokom 1999 boli pre vládu permanentne stresujúce. Rozpočtovanie bolo krátkodobé, bez poznania stredno- a dlhodobých rizík, s rozsiahlymi podmienenými záväzkami a skrytým dlhom, ktorý nebol dostatočne zmapovaný a riziko s ním súvisiace nebolo kvantifikované. Bola preto spustená reforma verejných financií, ktorá sa zamerala najmä na:

- vyriešenie starých podmienených záväzkov a skrytých dlhov,
- vytvorenie metodického a inštitucionálneho rámca pre strednodobý makroekonomický rámec fiškálnej politiky,
- implementácia moderných metód v rozpočtovaní, najmä rozpočtovania zameraného na výsledky (tzv. programové rozpočtovanie) a viacročného rozpočtu,
- realizácia rozpočtu prostredníctvom systému štátnej pokladnice,
- zavedenie jednotného účtovníctva štátu,
- integrácia systémovej a IT podpory riadenia verejných financií,
- vytvorenie vzdelávacieho systému pre verejnú správu v oblasti verejných financií.

Na príjmovej strane rozpočtu sa zrealizovala daňová reforma, ktorá bez narušenia fiškálnej konsolidácie bola jedným z faktorov, ktorý zvýšil atraktivnosť Slovenska pre zahraničných investorov a tak podstatne prispel k výraznému hospodárskemu rastu v posledných rokoch.

V oblasti samotnej fiškálnej konsolidácie sa podarilo dosiahnuť výsledky, ktoré umožnili Slovensku prijať euro. Predovšetkým sa podarilo zredukovať deficit rozpočtu verejnej správy z úrovne -8,2 % HDP v roku 2002 na úroveň -1,9 % v roku 2007,¹⁵ čo predstavovalo značné konsolidačné úsilie, v priemere o 1 % HDP ročne. Pokiaľ ide o celkový dlh verejnej správy, dosiahol úroveň pod 30 % HDP (opäť rok 2007) s parametrami, ktoré zabezpečujú, že dlhová služba je dlhodobo udržateľná.

Pokiaľ ide o výdavkovú štruktúru rozpočtu verejnej správy s ostatnými členskými štátmi Európskej únie, ukazuje sa niekoľko špecifik. Po prvé, pomer výdavkov verejnej správy k HDP klesol o 14 percentuálnych bodov, zo 49 % v roku 1997 na 34,6 % v roku 2007. Hodnota tohto ukazovateľa dosahuje za EU 15 až 47 % a v členských štátoch, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004 (NCS8) 41 %. Je pochopiteľné, že tento ukazovateľ klesal najmä v posledných rokoch aj v dôsledku vysokej dynamiky hospodárskeho rastu na Slovensku, je však nesporné, že jeho hodnota je významne nižšia než v iných európskych krajinách.

Ďalším špecifikom výdavkovej štruktúry rozpočtu verejnej správy na Slovensku je relatívne nízky podiel výdavkov na vzdelanie a na zdravotníctvo, a to pokiaľ ide o mzdy i kapitálové výdavky. Nízky podiel kapitálových výdavkov platí aj všeobecne, čo znamená, že fiškálna konsolidácia sa dosiahla aj za cenu relatívneho obmedzenia investícií do verejnej infraštruktúry. Pri známom skrytom dlhu v oblasti výstavby a obnovy verejnej infraštruktúry to predstavuje vážne ohrozenie dlhodobej konkurencieschopnosti Slovenska.

¹⁵ Podľa Inštitútu finančnej politiky MF SR, Fiškálne indikátory, júl 2009.

4.3.1. Hlavné výzvy pre verejné financie v strednodobom časovom horizonte

Hlavné výzvy, ktorým musia verejné financie čeliť, súvisia s:

- hospodárskou krízou a jej dôsledkami v do oblasti verejných financií tak na strane príjmov, ako aj na strane výdavkov,
- nutnosťou prejsť fázou fiškálnej konsolidácie po odznení krízy,
- riešením dlhodobých problémov verejného sektora na Slovensku,
- podporou konkurencieschopnosti Slovenska ako podmienky obnovenia rastovej dynamiky po oživení globálneho dopytu.

Hospodárska kríza

Z doterajšieho vývoja v roku 2009 je zrejmé, že dôjde k výraznému narušeniu stability verejných financií a nepodarí sa splniť kritériá Paktu stability a rastu. Recesia bude mať nepriaznivý dopad na rozpočtový deficit na úrovni centrálnej vlády, na úrovni samosprávy to však môže byť až katastrofický dopad, pretože podielové dane sú citlivejšie na pokles hospodárskeho rastu než dane ostatné.

Na strane výdavkov bude mať hospodárska kríza dva typy dôsledkov – prvým je fungovanie tzv. automatických stabilizátorov (verejné výdavky, ktoré rastú v období poklesu hospodárskeho rastu – podpora v nezamestnanosti, sociálne dávky a pod.). Druhým sú verejné výdavky súvisiace s opatreniami na zmiernenie dôsledkov hospodárskej krízy. Opatrenia, ktoré majú podobu podpory dopytu z verejných zdrojov, môžu byť kontraproduktívne, pretože sú prijímané bez adekvátnej kvantifikácie ich fiškálnych dôsledkov. Riziko pritom nespočíva ani tak priamo v momentálnych výdavkoch verejnej správy, ako v tvorbe podmienených záväzkov do budúcnosti, riziko premeny ktorých na skutočné výdavky nie je dostatočne objektívne kvantifikované.

Navyše hospodárska kríza, okrem toho, že sa prejavuje poklesom dopytu (hospodárskeho rastu, zamestnanosti atď.), je zároveň obdobím, keď dochádza k zrealneniu ocenenia aktív („praskanie bublín“) a k reštrukturalizácii ekonomík, ktorá je v tomto období omnoho dynamickejšia, než v rastovom období. Z tohto pohľadu môže byť podpora udržania pracovných miest fiškálnymi opatreniami práve tým, čo odďaľuje reštrukturalizáciu.¹⁶

Vzhľadom na to majú zmysel opatrenia, ktoré podporujú mobilitu pracovnej sily, predovšetkým mobilitu sektorovú. Ide najmä o programy rekvalifikačné, podporu malého podnikania (remeslá) a pod. Dlhodobejšia podpora pracovných miest v problémových podnikoch môže byť z pohľadu verejných financií nákladná a neefektívna.

Súčasná hospodárska kríza je u nás charakteristická nie finančnými problémami bankového sektora,¹⁷ ale výrazným zvýšením opatrnosti bánk pri poskytovaní úverov najmä malým a stredným podnikom a pri poskytovaní úverov na projektové financovanie. Toto je často likvidačné aj pre tie podniky, ktoré sú konkurencieschopné, ale nemajú dostatok vlastného kapitálu alebo aktív, ktoré by banky boli ochotné prijať ako predmet záložného práva. Tu je priestor na zmysluplné angažovanie verejných zdrojov v podobe:

¹⁶ Inak povedané, je obťažné určiť, či daný podnik produkuje konkurencieschopné výrobky a jeho problémy súvisia s globálnou recesiou, alebo jeho problémy súvisia s jeho nedostatočnou konkurencieschopnosťou (kvalita, cena, technológia a pod.) a v dôsledku toho patrí medzi prvých, ktorí pri poklese dopytu z daného trhu musia odísť.

¹⁷ Čo však nemusí ostať pravdou, ak sa finančné problémy podnikov „prelejú“ do zhoršovania kvality úverových portfólií bánk.

- garančných schém, keď verejné zdroje preberajú na seba časť rizika spojeného s podnikateľským zámerom daného projektu,
- schém rizikového kapitálu, ktorý je schopný prevziať vyššie riziko za úspech/neúspech konkrétneho projektu než kapitál rýdzo súkromný.

Fiškálna pozícia sektora verejnej správy na Slovensku je v zásade stabilná a dlhodobou udržateľná. Krátkodobé zvýšenie deficitu nad úroveň 3 % HDP a akceptovateľné¹⁸ zvýšenie miery zadlženia nie je ničím, čo by v období takej výraznej hospodárskej recesie, akou svetová ekonomika prechádza v súčasnosti, bolo úplne neprijateľné. Dôležité je na jednej strane udržanie vývoja verejných financií na konsolidovateľnej¹⁹ úrovni, na druhej strane zmysluplné a efektívne použitie verejných zdrojov.

4.3.2. Konsolidácia verejného rozpočtu²⁰

Hospodárska kríza spôsobuje výrazné narušenie stability verejných financií. Okrem dosahu na oblasť deficitu rozpočtu verejnej správy vzrastie aj podiel hrubého (maastrichtského) dlhu na HDP až na úroveň cca 40 % v roku 2011, čo znamená nárast oproti roku 2008 o cca 11 percentuálnych bodov, iba s miernym následným poklesom v ďalších rokoch. Celková daňová kvóta (ak nedôjde k jej zvýšeniu v prospech vytvárania znalostnej ekonomiky) pritom ostane na súčasnej úrovni tesne pod 30 % HDP a podiel výdavkov rozpočtu verejnej správy taktiež na úrovni tesne nad 30 % HDP. Projekcia navyše predpokladá tak na strane príjmov, ako aj na strane výdavkov čerpanie zdrojov z fondov Európskej únie na úrovni cca 65 % pridelenej kvóty; nižšie čerpanie týchto zdrojov uvedené parametre ďalej zhorší.

Fiškálna konsolidácia bude náročná úloha, ktorá sa bude koncentrovať do rokov 2011 až 2012, pričom bez mobilizácie dodatočných faktorov na strane príjmov aj výdavkov bude výrazne obmedzovať možnosti využitia verejných zdrojov na financovanie rozvojových priorít, vrátane urýchleného budovania verejnej infraštruktúry zodpovedajúcej požiadavkám modernej spoločnosti založenej na znalostiach. Možnosti, ktoré treba využiť na konsolidáciu verejných financií sú v podstate štyri.

Po prvé, *zásadná revízia výdavkovej štruktúry verejného rozpočtu*. Súčasná, tzv. programová štruktúra rozpočtu verejnej správy vytvára predpoklady na hodnotenie ak nie efektívnosti využitia verejných zdrojov, tak aspoň ich hlavného smerovania. S využitím analytických kapacít ministerstva financií je možné analyzovať aj podrobnejšiu štruktúru výdavkov jednotlivých kapitol. Zásadná revízia výdavkov však nie je technický, ale politický problém, najmä v koalícnej vláde.

Ak sa revízia výdavkov v potrebnom rozsahu neuskutoční v rámci rozpočtu na roky 2010 – 2012, vláda, ktorá príde po voľbách v roku 2010, bude nútená k takejto revízii pristúpiť, ak bude chcieť rýchlu konsolidáciu rozpočtu verejnej správy. Úspešnosť takejto revízie bude závisieť od splnenia najmä dvoch predpokladov. Prvým predpokladom bude obsadenie pozície ministra financií osobou, ktorá bude mať dostatočnú autoritu u rezortných ministrov

¹⁸ Akceptovateľná miera zadlženia nesúvisí ani tak s kritériami Paktu stability a rastu, ako s dlhodobou udržateľnosťou verejného dlhu, ktorá spočíva v bezproblémovom prefinancovaní dlhovej služby.

¹⁹ Konsolidovateľnú úroveň je možné definovať ako úroveň, ktorá umožní v krátkom čase po obnovení hospodárskeho rastu obnoviť dodržiavanie pravidiel Paktu stability a rastu.

²⁰ Vlastné výpočty, ktoré vychádzajú z aktualizovanej prognózy daňových príjmov do roku 2012, publikovaných Inštitútom finančnej politiky ministerstva financií v júni 2009.

a bude mať podporu zo strany predsedu vlády. Rozpočtovanie je politický proces a revízia výdavkov bez splnenia tohto predpokladu je nemožná, obzvlášť v prípade koalície vlády.

Druhým predpokladom bude zavedenie revízie rozpočtových výdavkov ako trvalej súčasť rozpočtového procesu. Terajšia prax vo svojej podstate indexovo navyšuje existujúce výdavky, pričom rozhodovanie vlády o budúcich výdavkoch sa v konečnom dôsledku sústreďuje iba na tzv. priority (predstavujúce rádovo menej než 10 % rozpočtu). Tento postup reprodukuje neefektívnosti súčasného rozpočtu a nevytvára možnosti na ich elimináciu. Revízia rozpočtových výdavkov v celej ich štruktúre by sa mala stať trvalou súčasťou rozpočtového procesu.

Po druhé, *využitie eurofondov*. Ako sa už konštatovalo, uvedená projekcia predpokladá čerpanie eurofondov na úrovni, ktorá sa z dnešného pohľadu zdá byť mimoriadne ambiciózna. Pomalé schvaľovanie projektov zaťažené značnou byrokraciou, pomalým vyhodnocovaním projektov s podozrením na korupciu a klientelizmus neprispieva k dynamizácii využitia tohto faktora. Rok 2009 je už na lepšie využitie eurofondov stratený, otázne je, či sa ich podarí využiť v nasledujúcich rokoch.

Problematické z pohľadu využitia eurofondov a v súvislosti s hospodárskou krízou sú požiadavky na spolufinancovanie projektov tak na strane súkromného, ako aj verejného sektora, predovšetkým na úrovni samospráv. Mnohé obce sú dnes v situácii, že nemajú vlastné zdroje na spolufinancovanie projektov a kvôli svojej finančnej situácii nie sú schopné získať bankové zdroje. Pokiaľ ide o súkromný sektor, mnohé podnikateľské subjekty prehodnotili svoje investičné plány a od svojich zámerov ustúpili aj napriek možnosti získať dotáciu vo výške 40 – 50 % investície.

Využitiu eurofondov by určite pomohlo urýchliť implementáciu programu JEREMIE v spolupráci s Európskym investičným fondom. Podstatou programu JEREMIE je zriadenie fondov rizikového kapitálu a úverových garančných schém, ktoré by spájali verejné a súkromné zdroje a zjednodušili podnikateľským subjektom prístup k externým zdrojom financovania. Hoci tento program sa pripravuje už niekoľko rokov, jeho reálne využitie je stále v nedohľadne.

Po tretie, *zvýšenie daňovej kvóty*.²¹ Zvyšovať daňové zaťaženie v období kontrakcie ekonomiky a bez revízie výdavkovej štruktúry je však kontraproduktívne. S úpravami na príjmovej strane rozpočtu je preto možné uvažovať s platnosťou od roku 2011, keď sa dá očakávať zvýšenie rastovej dynamiky.

Po štvrté, *financovanie verejných výdavkov na ťarchu nárastu dlhu verejnej správy*. Táto možnosť existuje a priestor pre ňu vytvára menší pomer (maastrichtského) dlhu k HDP, než má väčšina európskych krajín (predovšetkým z EU 15). Využitie tejto cesty však naráža na kritériá Paktu stability a rastu, najmä na limit pre deficit rozpočtu verejnej správy. Z tohto pohľadu sa Slovensko dostalo do určitej pasce, keď v dôsledku svojho (už) členstva v eurozóne nemôže využiť rovnaké nástroje, ktoré na budovanie svojej infraštruktúry využili iné krajiny. Aj napriek tomu je potrebné zvážiť i možnosť financovania výstavby verejnej infraštruktúry na ťarchu zvýšenia verejného dlhu. Tento postup nie je medzigeneračne nekoherentný, pretože splácať dlh bude generácia, ktorá túto infraštruktúru bude využívať. Dôležité je, aby táto infraštruktúra prispievala k zvýšeniu konkurencieschopnosti ekonomiky Slovenska, t. j. ku skvalitňovaniu výrobných faktorov (pracovná sila, veda a výskum, inovácie a transfer inovácií, technická infraštruktúra...).

²¹ Podrobnejšie je o daňovom systéme pojednané v časti Riešenia – daňový systém.

4.3.3. Dlhodobé problémy verejného sektora Slovenska

Kľúčovými dlhodobými problémami Slovenska sú nasledujúce oblasti:

- *školsťvo*, ktoré je nedofinancované, pokiaľ ide o kapitálové investície, ale aj o prevádzkové financovanie vrátane plátov učiteľov;
- *zdravotníctvo*, ktoré trvale tvorí dlh, je permanentným zdrojom druhej platobnej neschopnosti v ekonomike, pričom kvalita poskytovaných služieb je v porovnaní s inými krajinami nevyrovnaná;
- *sociálne služby*, kapacita ktorých je nedostatočná. V modernej spoločnosti pritom dopyt po nich bude trvale rásť v dôsledku demografického vývoja, rastu životnej úrovne, zmien v životnom štýle, aj rastúcej spoločenskej solidárnosti;
- *dôchodkový systém*, ktorý z dlhodobého hľadiska stále predstavuje významnú hrozbu pre stabilitu verejných financií.

Školstvo

Školstvo je problematické nielen z pohľadu financovania. Pri poklese počtu žiakov by mal vznikáť priestor na zvýšenie mzdového ohodnotenia učiteľov, a zároveň aj investícií do školskej infraštruktúry, tento priestor však nebude dostatočný na to, aby vyplnil skrytý dlh, ktorý v oblasti školskej infraštruktúry existuje.

Zdravotníctvo

Financovanie zdravotníctva a kvalita poskytovania zdravotníckej starostlivosti nie je špecifickým problémom Slovenska, ale je vlastná všetkým rozvinutým krajinám (resp. všetkým krajinám, kde je kvalita života politickou prioritou ich elít). Na Slovensku bola snaha o vyriešenie problému poskytovania kvalitnej zdravotnej starostlivosti predmetom viacerých pokusov o reformu systému, napriek tomu zdravotníctvo stále predstavuje zdroj tvorby skrytého dlhu vo verejných financiách.

Sociálne služby

Celý sektor sociálnych služieb na Slovensku je poddimenzovaný. Dopyt po všetkých typoch sociálnych služieb, či už ústavných, denných alebo ambulantných, výrazne rastie. Je to dôsledok nielen ekonomického, ale aj populačného a sociálneho vývoja. V minulosti (pred rokom 1989) bol preferovaný model viacgeneračnej rodiny. V súčasnosti tento civilizačný model stráca na význame a na význame nadobúda model umiestňovania seniorov v špecializovaných zariadeniach. Z pohľadu verejných financií ide o závažný problém, pretože oblasť sociálnych služieb patrí do kompetencií komunálnej sféry, ktorá je v možnostiach investícií do infraštruktúry rozpočtovo limitovaná.

Dôchodkový systém

Reforma dôchodkového systému, a najmä zavedenie druhého piliera sa v posledných rokoch spolitizovala. Podstata problému, ktorá tu bola zatlačená do úzadia, spočíva v tom, že starnutie obyvateľstva je objektívny fakt daný rastom životnej úrovne a s tým súvisiacim rastom priemerného veku dožitia. Prieběžný dôchodkový systém nedokáže, a to je výsledkom

kvantitatívnych projekcií, zabezpečiť financovanie dôchodkov bez toho, aby ďalej rástlo odvodové zaťaženie práce, a teda bez relatívneho znižovania konkurencieschopnosti ekonomiky ako celku. Iným uhlom pohľadu je spôsob alokácie voľných zdrojov v druhom pilieri dôchodkového systému. Tu je potrebné vrátiť sa k hľadaniu rovnováhy medzi rizikom a mierou zhodnotenia finančných zdrojov (dôchodkových úspor), rovnako ako k zvýšeniu možnosti využiť tieto zdroje na rozvoj domácej ekonomiky.

Podpora konkurencieschopnosti

Napriek ekonomickým problémom, ktoré sa premietajú aj vo verejných financiách, práve v období krízy je potrebné pokračovať v programoch, ktoré po obnovení globálneho rastu umožnia obnoviť hospodársky rast aj na Slovensku a podporia štrukturálne zmeny, ktoré sú nevyhnutné. Ide najmä o podporu vedy a výskumu, inovácií, transferu technológií, školského systému, systému celoživotného vzdelávania.

Riešenia

Riešenia v oblasti verejných výdavkov nie sú jednoduché a musia zohľadňovať krátkodobé potreby financovania, stredno- a dlhodobé verejné priority, makro- aj mikroekonomické aspekty tak príjmovej, ako aj výdavkovej štruktúry rozpočtu verejnej správy. Je zároveň potrebné aj zmeniť pohľad na vplyv verejných financií na ekonomiku. Funkčné systémy verejných služieb sú nielen spotrebiteľom verejných zdrojov, ale aj generátorom dopytu, a teda aj faktorom prispievajúcim k tvorbe zdrojov a hospodárskemu rastu. Takisto sú nenahradiiteľné pri harmonickom a navzájom sa podporujúcom dosahovaní cieľov sociálneho, ekonomického, environmentálneho a kultúrneho rozvoja.

A. Systém riadenia verejných financií

Zotrvačnosť verejných výdavkov je značná. V krajinách s rozvinutým systémom rozpočtovania sa ukazuje, že podiel predeterminovaných výdavkov, t. j. výdavkov, o ktorých už bolo rozhodnuté v minulosti (zákony, uznesenia vlády, medzinárodné zmluvy, pristúpenia k medzinárodným protokolom a pod.), predstavujú 85 – 90 % rozpočtu na nasledujúci rok. Rozhodnutia o nových výdavkových politikách preto musia byť založené na schopnosti vlády a komunálnej sféry formulovať priority a premietat' ich do rozpočtu, ale aj na schopnosti identifikovať neefektívne, resp. málo prioritné výdavky a zastaviť ich financovanie. Systém riadenia verejných financií je preto kľúčový z pohľadu alokácie verejných zdrojov.

Systém riadenia verejných financií prešiel v posledných rokoch reformou, ktorá posilnila jeho strednodobý charakter a orientáciu na výsledky. Napriek tomu tento systém stále ostáva v určitom zmysle v počiatočnom štádiu, pretože:

- prepojenie medzi ročným rozpočtom a strednodobých rozpočtovým rámcom je pomerne voľné,
- stanovovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov jednotlivých programov ostáva vo veľkej miere formálne,
- nie je vybudovaný ani inštitucionalizovaný systém hodnotenia dosiahnutia cieľov, a to ani v podobe ex post, ani v podobe ex ante (s výnimkou zdrojov z fondov EÚ),
- nie je dopracovaný systém stanovovania strategických cieľov rezortov a ich premietnutie do rozpočtu, ocenenie fiškálnych dôsledkov jednotlivých opatrení.

Ďalšie posilnenie systému riadenia verejných financií je preto nevyhnutné na zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov.

B. Daňový systém

Posledná daňová reforma (vykonaná v roku 2003) sa zamerala hlavne na posilnenie ponukovej stránky ekonomiky. Nepochybne prispela k zrýchleniu hospodárskeho rastu, zlepšila podmienky na nominálnu a reálnu konvergenciu a konsolidáciu rozpočtu. Jej zásadným nedostatkom však bolo, že vôbec nebrala do úvahy budúci vstup SR do eurozóny, ktorý znamenal stratu vlastnej národnej menovej politiky a tým sústredenie možností hospodársko-politického ovplyvňovania ekonomiky do sféry fiškálnej politiky.

Prechod od pasívnej k aktívnej role daní nepochybne skomplikuje ich výber s možnosťou zníženia jeho efektívnosti. Mal by sa preto obmedziť len na malý počet vybraných smerov, medzi ktoré sa na základe zahraničných skúseností, ale aj problémovej analýzy iných častí tejto Stratégie zaraďuje:

- podpora znalostnej ekonomiky zameraná na rozvíjanie podnikového výskumu a vývoja, vzdelávacích aktivít a inovácií,
- stimulácia úspory energií v podnikoch a domácnostiach,
- príspevok k udržiavaniu environmentálnej rovnováhy prostredníctvom daní motivujúcich používanie aj výrobu environment šetriacich technológií.

Pôsobenie daňového systému vo všetkých jeho vybraných smeroch by malo byť plošné, tak aby dávalo príležitosť všetkým, a nie vopred vybraným príjemcom. Takýmto spôsobom naladená aktívna daňová politika nedeformuje pôsobenie trhového mechanizmu.

V súlade so zistením extrémne nízkej celkovej daňovej kvóty v SR môže reforma daňového systému viesť k jej miernemu zvýšeniu, pri ktorom by však Slovensko (ak chce byť aj naďalej atraktívne pre zahraničných investorov) malo zostať v pásme krajín s jej relatívne (v pomere k tvorbe HDP/obyv.) nižšou úrovňou, než je priemer EÚ. V predchádzajúcej časti (4.2.4) sa upozorňuje, že rast daňovej kvóty sa dá dosiahnuť aj bez zvyšovania daňových sadzieb, a to zmenami v štruktúre daňového základu (zvýšením podielu prírastku kapitálu, resp. majetku v daňovom základe).

Stredno- aj dlhodobé modelové prepočty síce potvrdzujú, že zníženie daní mierne podporuje hospodársky rast, zároveň však zisťujú, že vklady z verejných zdrojov do výskumu, vývoja a vzdelávania (rovnako veľké ako zníženie daní) prinášajú pre hospodársky rast niekoľkonásobne vyšší efekt. Ešte väčší rozdiel medzi efektmi zníženia daní a zvýšenia verejných výdavkov do znalostnej ekonomiky (v prospech verejných výdavkov) zisťujú modelové prepočty v ich vplyve na zmeny zamestnanosti a nezamestnanosti (Luptáčík et al., 2009).

Vzhľadom na odbornú aj časovú náročnosť reformy daňového systému by sa ňou mala začať zaoberať vláda, ktorá vzíde z výsledku volieb vykonaných v roku 2010, hneď od začiatku svojho pôsobenia. Pri jej príprave by sa mala venovať pozornosť možnosti využitia daňovej progresie. Príslušné úvahy by sa mali viazať len na zdanenie osobných príjmov.²² Proti jej zavedeniu sa najčastejšie argumentuje: a) demotivačnými účinkami, ktoré vedú u zamestnancov

²² Proti progresívnemu zdaneniu podnikateľského zisku stojí silný ekonomický argument deformácie kritérií alokácie zdrojov.

k znižovaniu pracovného nasadenia, u samozamestnávajúcich sa osôb k snahe znížiť daňové výdavky tak, že sa zaradia do nižšieho daňového pásma a vcelku spomaľujú formovanie silnej strednej vrstvy; b) daňová progresia prinesie v súčasnosti v SR verejným financiám veľa problémov pri malom príjmovom efekte.

V prospech posilnenia daňovej progresie sa najčastejšie uvádza: a) so znižujúcim sa príjmom narastá hraničná hodnota jeho v dani odvedenej jednotky; b) objem služieb poskytovaných vládou príslušníkom sociálnych skupín s vyššími príjmami progresívne narastá (majetným slúži viac nielen súdnicstvo a verejné bezpečnostné služby, ale v prípade podnikateľov nepriamo aj služby poskytované ich zamestnancom v oblasti vzdelávania, zdravotníctva, vo využívaní dopravnej infraštruktúry a pod.).

Za argumentáciou pre aj proti uplatňovaniu progresívneho zdanenia príjmov obyvateľstva stojí rozdielne chápanie spravodlivosti založené prevažne na akceptovaní rozdielnych hodnotových systémov. Vlády hlásiace sa k liberálnym hodnotám budú preferovať nulové, alebo obmedzené pôsobenie progresie, kým vlády inklinujúce k hodnotám sociálneho štátu ju budú posilňovať.

C. Vybrané oblasti verejného sektora

Problémy školstva a zdravotníctva nespočívajú výlučne v podfinancovaní, ale v neefektívnom fungovaní týchto odvetví. Pokiaľ ide o zdravotníctvo, problém spočíva v neefektívnej štruktúre zdravotníctva ako celku a v zlom systéme riadenia jednotlivých zariadení. Manažment v zdravotníctve je špeciálnou profesiou a pokiaľ vedenie nemocníc nebude v rukách profesionálov, ťažko je možné očakávať zmenu. K zvyšovaniu nákladov v zdravotníctve však prispieva aj zastarané prístrojové vybavenie náročné na náhradné diely a údržbu, nedostatočná informatizácia zariadení aj odvetvia ako celku i ďalšie faktory. Je však zrejmé, že aj keby sa hlavné neefektívnosti v zdravotnom systéme odstránili, systém zdravotného poistenia tak, ako je v súčasnosti nastavený, nie je schopný zabezpečiť financovanie poskytovania zdravotných služieb v plnom rozsahu. Preto treba zvažovať spôsoby, ako do financovania systému buď zapojiť súkromné zdroje, alebo zvýšiť jeho financovanie z verejných zdrojov.

D. Financovanie verejnej infraštruktúry

Financovanie verejnej infraštruktúry je problémom celoeurópskym. Najmä v období fiškálnej konsolidácie sa vo všetkých krajinách presadila snaha o konsolidáciu na úkor kapitálových výdavkov. Slovensko môže do roku 2015 využívať okrem vlastných verejných zdrojov aj zdroje z fondov Európskej únie, ktoré predstavujú cca 6 – 8 % rozpočtových výdavkov v uvedenom období. Tieto zdroje sú použiteľné aj na výstavbu verejnej infraštruktúry – dopravnej, vzdelávacej, sociálnej, vodohospodárskej, odpadovej a pod. Ale ak vezmeme do úvahy mieru podkapitalizácie verejnej infraštruktúry a nedostatočnú vybavenosť, je zrejmé, že bez využitia aj ďalších zdrojov nie je možné dosiahnuť v tejto oblasti zásadný pokrok.

Európske krajiny v posledných 10 – 15 rokoch začali využívať systém projektov verejno-súkromného partnerstva na využitie súkromných zdrojov pri financovaní verejnej infraštruktúry a na zdieľanie rizík súvisiacich s ich výstavbou a prevádzkou. Na Slovensku sa v súčasnosti začína sa využívať tento typ projektov najmä pri výstavbe diaľničných úsekov. V Európe sa projekty verejno-skromného partnerstva využili pri výstavbe v podstate všetkých zložiek verejnej infraštruktúry vrátane vzdelávacej a sociálnej.

Podstatou projektov verejno-súkromného partnerstva je prenos finančnej záťaže v období výstavby príslušnej infraštruktúry na súkromného partnera a rozdelenie rizík projektu medzi oboch partnerov – verejný sektor a súkromného partnera tak, aby konkrétny partner niesol to riziko, ktoré je schopný ovplyvniť (napr. riziko výstavby – súkromný partner, riziko dopytu – partner z verejného sektora). Tvrdenia, podľa ktorých sa v prípade týchto projektov verejná infraštruktúra značne predražuje, nie sú korektné – pri výpočte nákladov je potrebné brať do úvahy časovú cenu peňazí, čo sa často opomína.

V prípade Slovenska je potrebné zvážiť aj ďalšiu alternatívu – relatívne nízka miera zadlženosti v porovnaní s inými krajinami EÚ alebo OECD vytvára priestor na financovanie výstavby a modernizácie verejnej infraštruktúry na ťarchu zvýšenia zadlženia. V súvislosti s formulovaním postkrízovej stratégie konsolidácie verejných financií by bolo vhodné zvážiť aj túto alternatívu, najmä pre sektory zdravotníctva a školstva.

E. Odvodový systém

Na rozdiel od daňového systému, odvodový systém predstavuje skutočnú záťaž podnikateľskej sféry a znižuje medzinárodnú konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky. Riešenie znížením odvodových sadzieb do jednotlivých systémov nie je riešením, pretože vytvára dodatočnú záťaž na verejné financie. Je potrebné realizovať komplexnú reformu odvodového systému a zvážiť zavedenie systému ekologických daní, výtazok z ktorých by sa použil práve na dofinancovanie systémov verejného poistenia.

4.4. Využívanie zdrojov zo spoločného rozpočtu EÚ

Kohézna politika predstavuje významný a dlhodobu uplatňovaný nástroj vyrovnávania regionálnych rozdielov a udržiavania ekonomickej a sociálnej kohézie v krajinách EÚ. Implementácia štrukturálnej pomoci v predstupovom období, neskôr v skrátenom programovom období 2004 – 2006 poskytla Slovensku prvotné skúsenosti, ktoré mali pomôcť ich efektívnej implementácii v programovom období 2007 – 2013. Pokým zdroje z prvého programového obdobia boli vyčerpané v polovici roka 2009 na viac ako 100 %, ²³ implementácia v aktuálnom období prebieha pomalým tempom. ²⁴

Pokým v rokoch 2004 – 2006 bolo k dispozícii na schválené operačné programy (OP) 1,16 mld eur, v aktuálnom programovom období je objem finančných zdrojov približne desaťkrát vyšší a dosahuje 11,3 mld eur. V prípade rovnomerného čerpania dosahuje ročná alokácia 1,6 mld eur, čo napríklad v roku 2008 predstavovalo 14,2 % podiel na príjmoch štátneho rozpočtu. V roku 2008 však predstavoval skutočný podiel príjmov z rozpočtu EÚ len 7,3 % príjmov štátneho rozpočtu a jeho súčasťou boli aj prostriedky alokované na roky 2004 – 2006. Je potrebné poznamenať, že skutočná úroveň implementácie neprebíhala lineárne ani v prvom programovom období, zvýšené tempo čerpania v aktuálnom období je vzhľadom na doterajší vývoj očakávané od roku 2010 do roku 2015.

Rastúci podiel príjmov z rozpočtu EÚ bude znamenať nevyhnutnosť adekvátne alokovať zdroje štátneho rozpočtu potrebné na spolufinancovanie, čo môže vytvoriť tlak na jeho

²³ Prečerpanie nad 100 % bolo spôsobené posilnením kurzu koruny voči euru a umožnením nadkontrahovania oproti maximálnej výške celkového záväzku určeného v programových dokumentoch na toto obdobie.

²⁴ Ku koncu novembra 2009 predstavovala aktuálna výška čerpania iba 4,09 % z celkového záväzku na roky 2007 – 2013.

výdavkovú stranu v rokoch 2011 – 2015. Očakávaná implementácia veľkého objemu zdrojov v nasledujúcich rokoch bude klásť vysoké požiadavky na absorpčnú kapacitu. V rámci súčasného, ako aj budúceho programového obdobia bude významne determinovať ekonomické efekty plynúce z čerpania zdrojov EÚ najmä splnenie týchto úloh:

1. Zvýšenie absorpčnej kapacity z hľadiska jej finančnej, administratívnej a realizačnej

Konkrétne opatrenia v oblasti absorpčnej kapacity by sa mali zamerať na jej administratívnu a finančnú zložku, ktoré predstavujú najväčšie bariéry v čerpaní. Na zlepšenie administratívnej absorpčnej kapacity je potrebné stabilizovať administratívu, ako aj počet a kvalitu zamestnancov. Finančná absorpčná kapacita predstavuje predovšetkým schopnosť spolufinancovať konkrétne projekty z národného rozpočtu a rozpočtov VÚC, miest a obcí. Zvýšené nároky na spolufinancovanie v posledných rokoch programového obdobia môže kvôli oneskorenému čerpaniu fondov spôsobiť výrazný tlak na výdavkovú stránku rozpočtov do takej miery, že nebude možné spolufinancovať projekty vzhľadom na nedostatočný objem zdrojov. Hospodárska a finančná kríza sa prejavila v poklese ich príjmov, čím sa výrazne zúžil už existujúci manévrovací priestor samospráv na strane výdavkov v oblasti spolufinancovania. V prípade pretrvávania tohto problému bude nevyhnutné v záujme realizácie projektov poskytnúť účelové transfery zo štátneho rozpočtu a pristúpiť k efektívnejšiemu fungovaniu regionálnych rozpočtov.

2. Reforma existujúceho systému riadenia štrukturálnych fondov

Súčasný rezortný prístup sa javí ako neefektívny, nedostatočne transparentný, náchylný na klientelizmus, nadmernú byrokraciu a korupciu. Vytvorenie samostatného centrálného riadiaceho orgánu (Centrálnej implementačnej agentúry) s kvalitným manažmentom a personálnym obsadením a vysokou mierou transparentnosti by mohlo odstrániť uvedené systémové nedostatky²⁵. Nevyhnutnou systémovou zmenou je zvýšenie transparentnosti v oblasti verejného obstarávania. Verejná kontrola využívania verejných zdrojov predstavuje kľúčový nástroj na odstraňovanie podmienok, ktoré vytvárajú predpoklady na *rent-seeking* správanie.

3. Dôsledné uplatňovanie hlavných zásad pomoci v zmysle Nariadenia Rady (ES) č.1083/2006²⁶ z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o ERDF, ESF a KF

Problémy sú prítomné predovšetkým v oblasti partnerstva, teda úzkej spolupráce všetkých zainteresovaných záujmových skupín. Princíp sa uplatňuje hlavne pri tvorbe strategických dokumentov (NSRR), následné aplikovanie tohto princípu je nedostatočné. Implementácia štrukturálnych fondov musí rešpektovať zásadu doplnkovosti a nesmie byť prezentovaná ako univerzálne riešenie na všetky štrukturálne problémy, ktoré je potrebné riešiť v rámci

²⁵ Pochopiteľne, nie je možné úplne odčleniť operačné programy od jednotlivých ministerstiev, ktoré úzko súvisia s predmetom ich činnosti. Dôležité je eliminovať do maximálne možnej miery politické obchody v tejto oblasti.

²⁶ Komplementárnosť, konzistentnosť, koordinácia a súlad; Programovanie; Partnerstvo; Územné hľadisko vykonávania; Proporcionálna intervencia; Spoločné riadenie; Doplnkovosť; Rovnosť mužov a žien a nediskriminácia; Trvalo udržateľný rozvoj.

národnej ekonomiky. Zdroje z rozpočtu EÚ by nemali nahrádzať domáce zdroje pri realizácii konkrétnych výdavkových politík.

4. Podrobná kvantifikácia dôsledkov v rámci jednotlivých OP, a ich pravidelná aktualizácia striktno sledujúca cieľ ich efektívneho vynakladania na projekty prinášajúce najvyššie multiplikačné efekty²⁷

Národohospodárske efekty implementácie štrukturálnych fondov kvantifikované aplikovaním ekonometrického modelu HERMIN predpokladajú dva scenáre vývoja (Páleník a Radvanský, 2008). Prvý scenár s rovnomerným čerpaním a druhý scenár s oneskoreným čerpaním a dočerpaním prostriedkov v závere programového obdobia. V prvom scenári (pri rovnomernom čerpaní) sa odhaduje kumulatívny rast HDP o 16,6 %, v prípade druhého scenára s omeškaným čerpaním o 14,5 %.

Nedostatočné tempo implementácie štrukturálnej pomoci od začiatku roka 2007 teda podľa odhadov znížilo kumulatívny efekt rastu HDP o 2,1 percentného bodu predovšetkým v dôsledku menších multiplikačných efektov v ekonomike. Oneskorené čerpanie sa podľa modelových prepočtov neprejaví na očakávanom raste zamestnanosti.

Úspešnosť čerpania fondov v terajšom programovom období, ich (ne)efektívne využitie významne ovplyvní prípravu nového rozpočtového výhľadu Únie na roky 2014 – 2020. V prípade nezvládnutia tohto procesu existuje reálna možnosť zníženia celkovej alokácie na štrukturálne operácie v rozpočte EÚ, predovšetkým zo strany čistých prispievateľov. Z pohľadu slovenskej ekonomiky by malo neefektívne využitie zdrojov EÚ, navyše spojené s podozreniami z netransparentného a klientelistického konania, negatívny vplyv na imidž Slovenska a predstavovalo by premárnenú šancu na zrýchlenie konvergenčného procesu. Pozornosť by sa mala sústrediť predovšetkým na alokáciu výdavkov do oblastí, v ktorých sa dosahujú najvyššie multiplikačné efekty. Sledovanie čisto kvantitatívnych cieľov orientovaných na objem vyčerpaných zdrojov, bez ohľadu na efektívnosť ich použitia, nie je žiaduce. Hlavnou úlohou bude smerovanie štrukturálnych fondov do podpory rozvoja znalostnej ekonomiky a podpory skvalitňovania výrobných faktorov, predovšetkým ľudského kapitálu.

4.5. Využívanie finančných trhov na realizáciu stratégie

Vývoj svetových finančných trhov a svetovej ekonomiky je v súčasnosti a bude do roka 2020 determinovaný najmä nasledovnými faktormi: postupná absorpcia dôsledkov globálnej finančnej krízy; zachovanie politického konsenzu o spoločnom hľadaní východísk svetového spoločenstva na rýchlu elimináciu dôsledkov finančnej a hospodárskej krízy na svetovú ekonomiku a národné ekonomiky; snaha o elimináciu príčin, ktoré ovplyvnili hĺbku súčasnej krízy globálneho finančného trhu a o lepšiu prevenciu a ochranu investorov a štátov pred ďalšími potenciálnymi finančnými krízami; zmiernenie nerovnovážnych stavov svetového finančného trhu; vývoj hospodárskeho cyklu v najvýznamnejších svetových ekonomických centrách.

V dôsledku dozvukov finančnej krízy a predpokladanej sprísnenej regulácie finančných trhov, bude u investorov a veriteľov prevládať v najbližších rokoch skôr tzv. zaistené financovanie a vyššia obozretnosť, obmedzený bude rozsah špekulatívneho a tzv. Ponziho schémy financovania. Objem finančných aktív (v dôsledku kumulácie budúcich výnosov

²⁷ Pokiaľ to umožní dostupnosť relevantných štatistických údajov a charakter výdavkov.

v cenách akcií a objemu majetkových práv v obchodovaných dlžobných úpisoch) bude naďalej niekoľkonásobne prevyšovať úroveň HDP. Investovanie do vládnych dlhopisov, resp. projektov dlhodobu udržateľného rozvoja (regiónov, miest, inovácií, energetiky a životného prostredia), zdieľanie investičného rizika medzi štátnymi a súkromnými finančnými inštitúciami budú predstavovať jeden z nosných trendov rozvoja a oživenia finančných trhov. Na strane tvorby úspor domácností a firiem možno predpokladať ich postupný nárast, ako budúci zdroj zaistenia sa domácností a firiem voči možným rizikám budúceho hospodárskeho vývoja a dôsledkom starnutia populácie.

Finančný trh SR bude možné naďalej charakterizovať ako *špecifický „emerging market“* s pomerne úzko rozvinutým, bankovo-centrickým finančným trhom. Absolútne dominantné postavenie majú finanční sprostredkovatelia v zahraničnom vlastníctve, najmä banky. V súvislosti s uskutočnenou reformou penzijného systému je výrazný podiel aktív viazaný v správe dôchodkových správcovských spoločností (DSS). Dominantný vlastnícky podiel zahraničných finančných skupín je očividný predovšetkým v bankovníctve a poisťovníctve. Sprostredkovane aj v správcovských spoločnostiach a dôchodkových správcovských spoločnostiach, ktoré sú z veľkej časti vlastnené bankami a poisťovňami. Okrem tradičných odvetví bankovníctva a poisťovníctva bude naďalej, aj vzhľadom na európske štandardy, solidne rozvinuté aj odvetvie leasingu a výrazným trendom je aj dynamický rast objemu aktív spravovaných podielovými fondmi.

Za neuspokojivý možno považovať stav a vývoj slovenského kapitálového trhu (v zmysle trhu obchodovateľných cenných papierov s dlhodobou, alebo neurčenou dobou splatnosti), ďalej absenciu tradície kapitálového trhu v SR, slabú aktivitu silných inštitucionálnych investorov (banky, poisťovne, podielové fondy) na domácom trhu. V súčasných podmienkach SR možno konštatovať aj mimoriadne nízky stupeň rozvoja sektora rizikového kapitálu.

Finančná kríza vystavila takto sformovaný finančný trh, ale aj reformovaný penzijný systém záťažovej skúške ich stability. Domáci finančný trh bol zasiahnutý skôr dôsledkami poklesu výkonnosti ekonomiky – poklesom tvorby príjmov domácností, poklesom príjmov/ziskovosti podnikov a verejných rozpočtov. V bankových inštitúciách SR (komerčných bankách vrátane štátom vlastnených EXIM Banky a SZRB) sa to prejavilo zhoršením štruktúry aktív/úverov, rastom objemu opravných položiek a poklesom ziskovosti bankového sektora ako celku.

Finančná kríza otriasla dôverou vo vhodné nastavenie parametrov a konštrukciu trojpilierového penzijného systému SR:

- oslabila sa predstava o sústavnom vysokom zhodnocovaní zdrojov sporiteľov v tzv. kapitalizačnom, resp. dobrovoľnom pilieri a odhalili sa bezprostredné riziká sporiteľov – potenciálne riziko znehodnotenia úspor sporiteľov v čase odchodu do dôchodku;
- uskutočnená reforma nezabezpečila dlhodobú fiškálnu udržateľnosť penzijného systému SR, keď súčasné nastavenie parametrov penzijného systému – aj bez ohľadu na dôsledky finančnej krízy – naďalej generuje vysokú úroveň tzv. implicitného dlhu priebežného piliera, nutnosť enormného navyšovania zdrojov priebežného piliera z daní od obyvateľstva, resp. zo štátnych finančných aktív a nutnosť „reformy reformy“ v najbližších rokoch.

Pri pokračujúcom zotavovaní ekonomiky možno už v roku 2010 očakávať pozitívny obrat vo vývoji finančných trhov. V SR, ako v jednej z najdynamickejších rastúcich ekonomík eurozóny, budú postupne a dynamicky rásť príjmy podnikov, domácností i verejných rozpočtov. V dôsledku nich dôjde v bankovom sektore SR k posilneniu objemu cudzích zdrojov, poklesu pravdepodobnosti a počtu úverových defaultov, obnoveniu ziskovosti bankového

sektora. Zlepšená regulácia svetového finančného trhu by súčasne mala zabrániť potenciálnemu riziku „prenosu nákazy“ zo svetových finančných trhov na finančné inštitúcie a všetky ekonomické subjekty v SR. Finančný trh bude plniť úlohu tradičného nástroja optimálnej alokácie zdrojov k najefektívnejším investíciám verejného či súkromného sektora.

Kapitálový trh SR by do roku 2020 mal byť zdrojom trvale udržateľného rastu. Stabilná miera úspor domácností, prílev zahraničných investícií, súkromné domáce a vládne investície by mali byť hlavným motorom rastovej dynamiky. Tieto trendy potvrdzujú aj prognózy vysokej miery investícií v SR zo strany Eurostatu, resp. stabilnej miery úspor domácností (podľa OECD) na najbližšie roky. Nadpriemerne vysoká miera investovania by mala v SR pokračovať do roku 2020. Ekonomika SR si v rámci EÚ udrží postavenie poprednej krajiny z hľadiska celkovej miery investovania, pričom tento trend budú ovplyvňovať hlavne súkromné investície a PZI, kým trend miery vládnych investícií na HDP bude mať naďalej skôr klesajúcu tendenciu a bude sa nachádzať pod priemerom krajín EÚ.

Obnovenie dôvery, nálad investorov a dynamiky na akciových trhoch síce zlepší výnosy, resp. zmierni zaznamenané straty investorov i sporiteľov, zahrnutých v kapitalizačnom pilieri či iných formách finančného investovania. Finančná kríza však nepochybne donúti investorov, sporiteľov i politických reprezentantov uvažovať o budúcich výnosoch týchto pilierov vo „viac konzervatívnych“ a zdržanlivejších dimenziách.

Prechodná stagnácia dôvery, nálad investorov a dynamiky na akciových trhoch prehĺbi straty či zakonzervuje úspory sporiteľov, zahrnutých v kapitalizačnom či dobrovoľnom pilieri. Tento krátkodobý vývoj môže zvýšiť tlak na ďalšie prehĺbenie fiškálnej neudržateľnosti penzijného systému SR a na strednodobú nutnosť zásadnejších parametrických zmien tak priebežného piliera, ako aj zásahov do kapitalizačného piliera penzijného systému.

Jedným z predpokladov stability a odolnosti kapitálového trhu SR voči prípadným šokom bude udržanie konzervatívneho správania všetkých subjektov (domácností, podnikov a štátu) v oblasti zadlžovania a tvorby úspor.

Zhodnotenie úspor a vkladov sporiteľov je v súčasnosti na finančnom trhu SR úzko viazané na individuálny sklon sporiteľov k riziku. Bankový sektor ponukou inovovaných produktov, ale aj ostatné finančné inštitúcie prenášajú riziko a zodpovednosť za zhodnotenie/znehodnotenie vkladov na klienta, pričom garantovaný výnos tradičných vkladových produktov zo strany bánk a finančných inštitúcií je relatívne nízky. Navyše, zaťaženie sporiteľov nákladmi na správu vkladov sa javí v medzinárodnom porovnaní ako neprimerane vysoké. Zlepšenie situácie v tejto oblasti je možné do roku 2020 dosiahnuť jednak vytvorením vyššieho konkurenčného tlaku (napr. ponukou vkladových produktov zo strany nových subjektov a rozšírením možnosti investovania obyvateľstva do štátnych a komunálnych cenných papierov), resp. legislatívnymi zmenami – vrátane implementácie smerníc EÚ.

Súčasná 100 % miera ochrany depozitov v SR síce zmiernila odlev depozitov obyvateľstva zo SR, na druhej strane do určitej miery zakonzervovala konkurenčné prostredie v oblasti vkladov. Toto opatrenie, ktorého zavedenie malo stabilizačný a protikrizový prechodný charakter, bude potrebné v najbližších rokoch prehodnotiť a zmenu stratégie SR v tejto oblasti koordinovať v rámci celej EÚ.

Doteraz uplatňovanú *cherry-picking* stratégiu zo strany bánk pôsobiacich v SR je možné pri financovaní typov týchto investícií a projektov prekonať jednak rozkladaním investičného rizika medzi viaceré subjekty, ale aj vytváraním legislatívnych rámcov v SR pre nové formy fondov a financovania iniciatív EÚ (po vzore programu JESSICA, JEREMY), resp. pre podporu rozvoja malého a stredného podnikania (najmä fondy rizikového kapitálu).

4.6. Využívanie pracovných síl a trhu práce pre udržateľný hospodársky rast a zvyšovanie životnej úrovne

Od trhu práce očakávame prínos k plneniu konvergenčného cieľa, podporný vplyv pri tvorbe znalostnej ekonomiky, aj pozitívny vplyv na rast životnej úrovne. Takto je trh práce azda najnápadnejším (pravda, nie jediným) spojovacím článkom medzi ekonomickým a sociálnym rozvojom. Dobre fungujúci a relatívne rovnovážny trh práce je podmienkou, ale aj výsledkom kvalitného ekonomického rastu. Pritom je súčasne podmienkou krytia materiálnych potrieb, ale aj potreby seberealizácie jednotlivca a formovania kvality života (súčasť sociálneho rozmeru rozvoja). Vychádzame zo základného východiska, že ani kvantita, ani kvalita pracovných síl, ani inštitúcie trhu práce nesmú byť limitujúcimi faktormi pre ekonomický rozvoj. Stratégia má napomôcť zabezpečenie dostatočnej ponuky pracovných síl pri narastajúcej hrozbe ich nedostatku v stredno- a dlhodobom horizonte. Pritom musí viesť k flexibilnému trhu práce, ktorý je podmienkou fungovania modernej ekonomiky.

Vzhľadom na očakávaný vývoj reálnej ekonomiky (poznačený výraznou recesiou vo východiskovom období) je pravdepodobné, že sa stratégia v oblasti zamestnanosti a trhu práce bude realizovať v dvoch nadväzujúcich krokoch:

- V prvom kroku ide o *defenzívnu* stratégiu reagujúcu na dôsledky ekonomickej recesie. Defenzívna stratégia sa zameria na minimalizáciu odklonu od tej úrovne parametrov trhu práce, aké už boli pred recesiou dosiahnuté.
- V druhom kroku pôjde o *ofenzívnu* stratégiu. Moment prechodu k nej nie je vopred známy ale predpokladáme, že v strednodobom horizonte (v období do roku 2020) bude realizovateľná, dokonca vyplní podstatnú časť časového rámca. Ofenzívna stratégia bude zameraná na dosiahnutie lepších parametrov trhu práce a vyššiu kvalitu inštitúcií trhu práce v porovnaní s obdobím pred nástupom recesie.

Keď si aj vývoj reálnej ekonomiky vynúti u politickej elity takúto umelú a podľa nášho názoru neoptimálnu deľbu stratégie (ktorú však prijímame), odporúčame, aby boli deliace osi medzi defenzívnou a ofenzívnou stratégiou čo najmenej nápadné a aby boli rozvojové prvky kontinuálne prítomné v oboch stratégiách. Ani v defenzívnej fáze stratégie, pod vplyvom globálnej recesie, by decízna sféra nemala ustúpiť od naplňovania dlhodobých priorít. Vláda by čím skôr mala presunúť pozornosť z tvorby protikrizových opatrení k tvorbe politik pre dlhodobý rozvoj. Vráťane štandardnej politiky nepriamej podpory ekonomického rastu a rastu zamestnanosti.

V oboch fázach stratégie platí, že politika trhu práce nesmie byť bariérou kreatívnej deštrukcie. Hyperregulovaný a rigidný trh práce môže byť prekážkou uplatnenia práve takých ekonomických aktivít, ktoré tvoria esenciu znalostnej ekonomiky.

4.6.1. Riziká nesúladu pri nadväznosti defenzívnej a ofenzívnej stratégie

Považujeme za dôležité, aby defenzívna stratégia nevedla ku skomplikovaniu realizácie ofenzívnej stratégie. Takéto skomplikovanie hrozí z týchto dôvodov:

- Vytvorí sa konflikt medzi krátkodobými opatreniami a stredno- až dlhodobými cieľmi.
- Nebude jasná hranica, pri ktorej končí neštandardná politika pomáhajúca minimalizovať vplyv recesie na trh práce. Keď už dočasné protikrizové opatrenia majú existovať, považujeme za vhodné, aby bolo ich trvanie ohraničené ľahko čitateľným limitom (napr. výška

miery nezamestnanosti, obnovenie medziročného rastu zamestnanosti). Zrušenie týchto opatrení môže nastať aj pred dosiahnutím definovaného limitu, po jeho naplnení má byť zrušenie opatrení automatické. Takto sa možno ľahšie vyhnúť dilemám o trvaní, obnovení či rušení opatrení protikrízovej politiky.

- Objavia sa záujmové skupiny blokujúce prechod z mimoriadnej, neštandardnej politiky k štandardnej politike pokrízového obdobia. Protikrízová politika totiž môže znamenať poskytovanie podpôr, ktorých sa budú podniky ťažko vzdávať. Treba rátať s tlakom na to, aby bola pomocná ruka štátu prítomná čo najdlhšie. Spomenuté viazanie trvania opatrení na kvantifikovateľné kritérium zmierni tento problém.
- Ak bude defenzívna politika príliš energická, môže to zablokovať niektoré reštrukturalizačné a ozdravné mechanizmy, ktoré môže kríza priniesť. Kríza prináša aj stimul na reštrukturalizáciu ekonomických aktivít, na tvorivú deštrukciu a pod. To sa odrazí v novej štruktúre zamestnanosti aj v novej relatívnej vzácnosti profesií. Politika v defenzívnej fáze by nemala tieto zmeny znemožňovať.

T a b u ľ k a 4.4

Rozdielnosť vývoja a politik trhu práce v dvoch etapách stratégie

Defenzívna stratégia	Ofenzívna stratégia
Stratégia vychádza zo stavu, v ktorom je trh práce výrazne dopytovo obmedzený, dopytová strana určuje podmienky. V tomto stave sa posilňuje previs ponuky a ponuka pracovných síl nie je limitujúca pre oživenie ekonomického rastu.	Stratégia vychádza z rastu vzácnosti pracovnej sily (a tým aj atraktívnosti jej ocenenia). Kvantita a kvalita pracovnej sily vystupujú ako podmienka ďalšieho ekonomického rastu.
Politika udržania zamestnanosti aj za cenu značnej podpory z verejných zdrojov.	Obnovenie rastu zamestnanosti na základe prirodzených stimulov. Obmedzenie podpory z verejných zdrojov.
Akceptácia spomaleného rastu miezd v záujme udržania zamestnanosti. Umiernené mzdové požiadavky odborových organizácií.	Snaha o silnejší rast miezd a o mzdovú konvergenciu pri nenarušení konkurencieschopnosti ekonomiky.
Korekcia inštitucionálneho rámca trhu práce tak, aby čo najviac pomohol udržať zamestnanosť.	Tvorba flexibilného trhu práce, ktorý má napomáhať rozvoj postindustriálnej spoločnosti.
Politika zameraná na zmiernenie problému nedostatku pracovných miest.	Politika zameraná na zmiernenie problému nedostatku využiteľnej pracovnej sily.

4.6.2. Očakávame tesnejší vzťah medzi vývojom výkonu a vývojom zamestnanosti

Očakávame, že v počiatočnej fáze oživenia (po skončení súčasnej recesie) bude k dispozícii dostatok voľnej pracovnej sily uvoľnenej počas recesie. Následne však pravdepodobne treba rátať s tým, že budúci ekonomický rast bude náročnejší na kvantitu a kvalitu pracovnej sily než ekonomický rast v období pred súčasnou recesiou. Po predchádzajúcom období relatívne voľného vzťahu medzi dynamikou výstupu ekonomiky a dynamikou zamestnanosti²⁸ možno v stredno- a dlhodobom horizonte očakávať zmenu. Dôvody tohto očakávania sú trojaké:

²⁸ Málo čitateľný vzťah medzi rastom výstupu ekonomiky a rastom zamestnanosti bol daný štruktúrnymi špecifikami. Existencia prezamestnanosti a podkapitalizovanosti na začiatku transformácie umožňovala dopĺňaním kapitálu (rozmachom kapitálovo náročných činností) dosiahnuť masívne prírastky produkcie bez prírastku objemu využívanej pracovnej sily.

1. Uzatváranie produktívnej medzery. Keďže rast produktivity práce bude v horizonte stratégie v SR zrejme silnejší ako v ekonomicky vyspelejších krajinách, postupne sa bude odstraňovať (ešte stále značné) zaostávanie Slovenska za úrovňou produktivity najvyspelejších ekonomík. Tým sa znižuje priestor pre budúce skokovité zvyšovanie produktivity práce, a teda ani nebude možné dosahovať podstatnejšie prírastky produkcie bez zapojenia ďalších pracovných síl. Hodnota prahu rastu zamestnanosti²⁹ na Slovensku v období 2003 – 2007 oproti minulosti stúpila (hoci aj v predchádzajúcich periódach bola relatívne vysoká) tak, že až tempo rastu HDP vyššie ako 4,9 % bolo spojené s rastom zamestnanosti. V ekonomicky vyspelejších krajinách badať pokles prahu rastu zamestnanosti v období po roku 2000. Tým sa ponuka pracovných síl stáva významnejším determinantom tempa rastu HDP, ako to bolo v minulosti. To má zásadný význam pri úvahách o dlhodobjšom rozvoji ekonomicky vyspelých krajín, ale aj tých, ktoré chcú ekonomickú špičku dobiehať. Aj pre Slovensko to pravdepodobne znamená budúce uzatváranie nožníc medzi rastom výkonu a rastom zamestnanosti (znovu zdôrazňujeme, že nie tesne po skončení recesie). Hlavne v neskoršej fáze stratégie bude preto trh práce výraznejšie (v porovnaní s minulosťou) limitovať možnosti ekonomického rastu.
2. Očakávaný nárast vzácnosti pracovnej sily v dôsledku demografických charakteristík. Ak vzrastie v stredno- a dlhodobom horizonte (počas ofenzívnej fázy stratégie) limitujúca sila trhu práce na ekonomický rast, a pritom sa zastaví rast objemu pracovnej sily, môže sa ponuka pracovnej sily stať bariérou ďalšieho rastu ekonomiky.
3. Nárast váhy služieb v štruktúre produkcie povedie k poklesu prahu rastu zamestnanosti. Ten je v sektore služieb (trhových aj netrhových) podstatne nižší ako v primárnom či sekundárnom sektore.

Pravda, takáto tesnejšia väzba medzi zmenami produkcie a zmenami zamestnanosti nie je pravdepodobná tesne po obnovení ekonomického rastu (po ústupe recesie). V podnikoch budú k dispozícii pracovníci s čiastočne využívanou kapacitou (s možnosťou opätovného plného zapojenia), zamestnávateľia budú po skúsenosti s recesiou opatrní pri zvyšovaní počtu zamestnancov, a navyše sa ekonomické aktivity zrejme v dôsledku recesie významnejšie preskupia, čo bude znamenať súbeh frekventovaného prepúšťania s frekventovaným prijímaním (dočasne bez významného rastu celkovej zamestnanosti).

4.6.3. Realitou bude štruktúrny, neskôr možno aj všeobecný nedostatok pracovných síl

V horizonte stratégie sa vystrieda obdobie s vysokou mierou nezamestnanosti s obdobím hrozby nedostatku pracovnej sily. Po prekonaní recesie pôjde predovšetkým o štruktúrny nedostatok pracovných síl, ale v závere obdobia nemožno vylúčiť ani celkový nedostatok.

Ekonomická recesia problém blížiacej sa hrozby nedostatku pracovných síl síce v čase odsunula, ale neeliminovala ho. Počas oživenia ekonomického rastu (po ukončení súčasnej recesie) bude pravdepodobne k dispozícii dostatok voľnej pracovnej sily, pripravenej okamžite zapojiť. Ale stratégia musí pamätať na to, že približne v horizonte po roku 2015 sa opäť oživí problém nedostatku pracovnej sily. V horizonte do roku 2020 postačí, ak sa zvýši miera zamestnanosti na cieľových 70 % a udrží sa migračný prírastok podobný tomu z rokov 2006 –

²⁹ Práh rastu zamestnanosti vyjadruje akúsi kritickú (prahovú) hodnotu tempa rastu HDP, nad ktorou už dochádza aj k rastu zamestnanosti. Podprahovú hodnotu tempa ekonomického rastu ekonomika dosahuje bez zapojenia dodatočných pracovných síl, nadprahová hodnota ekonomického rastu je sprevádzaná rastom zamestnanosti.

2008.³⁰ V neskoršom období však tieto dva faktory pravdepodobne stačiť nebudú. Vládu nevyhnutne čaká znovuo tvorenie problému veku odchodu do dôchodku. Pri hľadaní vzťahu medzi dĺžkou života a dôchodkovým vekom navrhujeme zväžiť aj možný pozitívny vplyv pracovnej aktivity na vitalitu a dĺžku života. Vyšší vek odchodu do dôchodku tak nemusí znamenať kratšie užívanie dôchodkového obdobia.

V defenzívnej fáze stratégie možno rátať s dvojakým prístupom zamestnávateľov k zamestnancom:

- Bude existovať obava z prepúšťania kvalifikovanejšej pracovnej sily. Už v „predkrízovom“ období bol v náznakoch prítomný (ale výrazne regionálne diferencovaný) problém nedostatku voľnej kvalifikovanej pracovnej sily. Zamestnávatelia v obave z ťažkostí pri budúcim získavaní takejto pracovnej sily zrejme pozdržia prepúšťanie kvalifikovaných pracovníkov.
- Podstatne menšie zábrany budú pri prepúšťaní menej kvalifikovanej pracovnej sily. Možno tu pripustiť súbeh dvoch motivácií pri prepúšťaní: Prvou motiváciou je odbytové obmedzenie v dôsledku krízy. Okrem toho ale časť zamestnávateľov bude prepúšťať z dôvodov dlhodobejšej neefektívnosti, využívajúc krízu ako vhodný moment na prepúšťanie.

Pozdržanie prepustenia kvalifikovanejších pracovníkov a prepúšťanie nekvalifikovaných³¹ do budúcnosti zosilní štruktúrny nedostatok pracovných síl. V horizonte stratégie totiž na slovenskom trhu práce nebude ešte prítomný všeobecný nedostatok pracovných síl, ale skôr ich štruktúrny nedostatok.

Predpokladáme, že priaznivý vývoj parametrov trhu práce z obdobia 2005 – 2008 sa preruší minimálne na obdobie 2009 – 2010. Vzťah medzi rastom HDP a vývojom zamestnanosti v slovenskej ekonomike nie je ľahko čitateľný, napriek tomu ho nemožno poprieť. Hrubý domáci produkt je ukazovateľ konštruovaný na báze pridanej hodnoty. Jeho rozhodujúca zložka, ktorou je hrubá pridaná hodnota, má lepšie čitateľnú súvislosť s dynamikou zamestnanosti ako celkový HDP.³² Na základe skúseností z obdobia oslabenia ekonomického rastu v rokoch 1999/2000, 2003/2004, ale aj 2008/2009 (v grafe 4.2) možno pripustiť, že oslabenie rastu zamestnanosti príde s časovým oneskorením po oslabení rastu pridanej hodnoty (šťastie je to spôsobené legislatívnym rámcom trhu práce). Takisto oživenie rastu zamestnanosti môže mierne meškať za oživením rastu pridanej hodnoty.

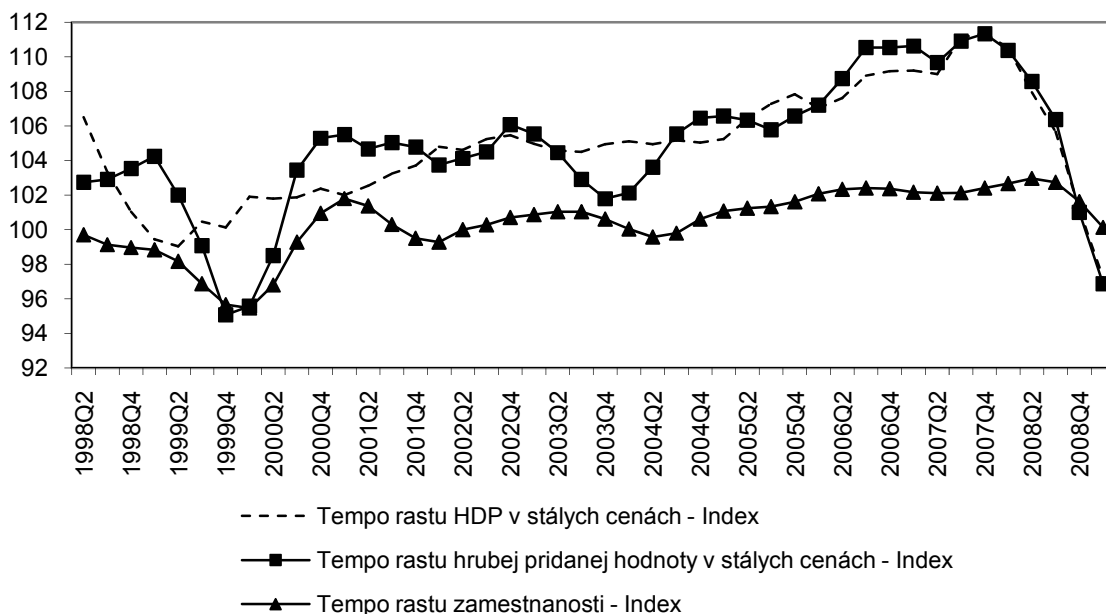
Očakávaný budúci vývoj počtu zamestnaných a miery nezamestnanosti predstavuje tabuľka 4.5. Odvíja sa z makroekonomických prognóz a scenárov uvedených v časti 4.2. Odráža sa v ňom očakávaný pokles zamestnanosti v etape 2009 – 2010, obnovenie rastu v období 2011 – 2013 aj nerovnomerné pokračovanie rastu zamestnanosti v období do r. 2020. Priemerné tempo rastu zamestnanosti (2009 – 2020) je v najnepriaznivejšom variante na úrovni 0,5 %, v najpriaznivejšom variante 0,9 %. Pri uvedených tempách rastu zamestnanosti ekonomika v horizonte stratégie ešte nenarazí na obmedzenie v podobe absolútneho nedostatku pracovných síl.

³⁰ Odhadujeme, že takto ekonomika obohatí ponukovú stranu trhu práce o cca 200 tis. osôb. To považujeme v horizonte do roka 2020 za dostatočné.

³¹ Už v prvom polroku 2009 dochádzalo k štruktúrnemu posunu v zamestnanosti na úkor menej vzdelaných a v prospech pracovníkov s vysokým stupňom vzdelania.

³² Koeficient korelácie medzi dynamikou HDP a dynamikou zamestnanosti za obdobie znázornené v grafe 4.2 má hodnotu 0,69 a koeficient korelácie medzi dynamikou hrubej pridanej hodnoty a dynamikou zamestnanosti dosiahol až 0,84. Objem HDP je totiž ovplyvnený aj objemom čistých nepriamych daní, ktorý nemá jasný vzťah k vývoju zamestnanosti.

G r a f 4.2

Tempo medziročného rastu HDP, hrubej pridanej hodnoty a zamestnanosti
 (vyrovnané kľzavým priemerom za tri obdobia)


Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Štatistického úradu SR.

T a b u ľ k a 4.5

Odhad vývoja vybraných parametrov trhu práce (metodika VZPS)

		Priemerný ročný rast zamestnanosti v % 2009 – 2020	Priemerná miera nezamestnanosti v % 2009 – 2020
Konzervatívny scenár	Dosiahnutie „predkrízovej“ výkonnosti ekonomiky r. 2013	0,5	10,8
	Dosiahnutie „predkrízovej“ výkonnosti ekonomiky r. 2011	0,6	10,4
Konvergenčný scenár	Dosiahnutie „predkrízovej“ výkonnosti ekonomiky r. 2013	0,8	8,6
	Dosiahnutie „predkrízovej“ výkonnosti ekonomiky r. 2011	0,9	8,5

Prameň: Prognóza autorov.

V tabuľke 4.6 je nápadná doterajšia štruktúrna zmena zamestnanosti: v intervale 1997 – 2008 klesol podiel zamestnancov a vzrástol podiel samozamestnaných. Logicky bola prítomná aj štruktúrna zmena v prospech počtu zamestnancov v súkromnom sektore na úkor počtu zamestnancov vo verejnom sektore. Pravdepodobne aj v budúcnosti pretrvá – hoci v menej nápadnej miere – substitúcia závislej práce samostatnou zárobkovou činnosťou.³³ Táto tendencia je v SR prítomná dlhodobo a podporuje ju aj nerovnaké odvodové zaťaženie rôznych druhov príjmov. Neočakávame však, že tento presun by riešil problém poklesu zamestnanosti v defenzívnej fáze stratégie. Slabšie odbytové možnosti budú znamenať bariéru aj

³³ Prudký nárast podielu samozamestnaných osôb neznamená vytvorenie nejakej neobvyklej proporcie medzi závislou prácou a samostatnou zárobkovou činnosťou. Nárast podielu samozamestnaných na necelých 14 % celkovej zamestnanosti v roku 2008 znamenal skôr priblíženie sa priemernej hodnote EÚ (v EÚ 27 to bolo 14,7 % v roku 2008, v EÚ 15 v rovnakom roku 14,3 %).

pre rozmach živnostenského sektora. Vláda by však odvodový systém mala preladiť tak, aby odvody boli neutrálne voči rôznym druhom príjmov. Odvody by v konvergenčnom scenári nemali byť faktorom výberu typu ekonomickej aktivity.

T a b u ľ k a 4.6

Štruktúra pracujúcich podľa postavenia v zamestnaní
(podiel na celkovom počte pracujúcich v %)

Postavenie v zamestnaní	1997	2008
Zamestnanci	93,6	86,0
v tom: zamestnanci vo verejnom sektore	53,0	26,7
Zamestnanci v súkromnom sektore	40,7	59,3
Samozamestnaní spolu	6,3	13,8

Prameň: Štatistický úrad SR.

Diferencia v miere zamestnanosti medzi SR a EÚ 15 je markantná hlavne v kategórii osôb s nízkym stupňom vzdelania. S narastaním stupňa vzdelania zaniká zaostávanie v miere zamestnanosti. Celková miera zamestnanosti (15 – 64-ročných) sa v uplynulej dekáde menila len mierne a v roku 2008 dosiahla 62,3 %. Tým zaostala o 5 percentuálnych bodov za úrovňou EÚ 15 a takmer o 8 percentuálnych bodov za cieľovou hodnotou. Najúčinnější spôsob zvyšovania miery zamestnanosti je spojený s aktivizáciou osôb s nižším stupňom vzdelania: v tejto kategórii je nápadná rezerva v miere zamestnanosti s možnosťou dosiahnutia skokovitých prírastkov. To si však zrejme vyžiada zásadné posilnenie financovania politiky trhu práce. Celkové verejné výdavky na politiku trhu práce (merané ako % z HDP) dosiahli v SR s hodnotou 0,6 % HDP (2007) len tretinu priemeru EÚ 15. Pravdaže, nemožno rátať so skokovitým zvýšením podielu týchto zdrojov na hladinu podobnú tej v krajinách EÚ 15. Ale preformulovanie politiky zamestnanosti (hlavne aktívnej) spojené s postupným navyšovaním podielu zdrojov na ňu prospieva aj záujmom dotknutých občanov, aj záujmom zamestnávateľov a nemusí znamenať rozširovanie neefektívnosti. V konvergenčnom scenári rátame iba s takými zmenami v distribúcii zdrojov, ktoré kultiváciou produkčných faktorov podpora ekonomický rast. Za prípustné tak považujeme zmeny v distribúcii zamerané na zlepšenú starostlivosť o človeka a tým kultivujúce ľudský kapitál. Tým sa (v úzkom ekonomickom vnímaní) zlepšuje kvalita jedného z výrobných faktorov. Posilnenie financovania politiky trhu práce považujeme za takúto prípustnú zmenu v distribúcii zdrojov, ktorá posilňuje kvalitu jedného z výrobných faktorov. Je v súlade aj s redefiníciou úloh štátu (uvedenou v Kapitole 1 tejto Stratégie), kde sa napríklad vyzdvihuje potreba venovať na trhu práce osobitnú pozornosť absolventom škôl a osobám nad 50 rokov veku.

4.6.4. Nová segmentácia trhu práce. Flexibilita nie je žiaduca iba pre najatraktívnejší segment

V konvergenčnom scenári predpokladáme formovanie čoraz heterogénnejšieho trhu práce. (Samozrejme, aj vo východiskovom období je trh práce segmentovaný. Je to typický prejav nedokonalkej konkurencie na tomto trhu.) Trh sa pravdepodobne výraznejšie roztriešti do vzájomne nekonkurujúcich si skupín, ktoré možno agregovať do niekoľkých hlavných segmentov. Stále síce ide o jeden trh práce, ale pri súbežnej existencii jeho hlavných segmentov:

- Segment **A** bude „trhom práce pre znalostnú ekonomiku“. Pôjde o nový (hoci už existujúci), prudko sa rozvíjajúci, preferovaný segment. Bude si vyžadovať širokú paletu foriem zamestnávania a vysokú mieru flexibility trhu práce. Pracovná sila sa tu stretne s potenciálne atraktívnym, motivujúcim odmeňovaním, ktoré však bude závislé od výsledkov podnikov. Typická bude participácia zamestnancov a sklon k individuálnemu presadzovaniu záujmov (menší sklon ku kolektívnemu vyjednávaniu či odborovej angažovanosti a pod.). Od pracovnej sily sa tu bude vyžadovať vysoký stupeň kreativity a adaptability. Z hľadiska politiky trhu práce pôjde o „najmenej problémový“ segment. Je však potrebné dbať na rast kvality vzdelávania (úloha skôr pre politiku vzdelávania). Pracovná sila v tomto segmente je dostatočne uvedomelá, motivovaná a adaptabilná. Stačí podporovať ponuku takejto pracovnej sily kvalitnou vzdelávacou sústavou (kreatívne vzdelávanie plus výskumne zamerané vysoké školstvo).
- Segment **B** bude trhom práce pre tradičnú ekonomiku („tradičná ekonomika“ v zmysle podobná súčasnej, nesúvisiaca so znalostnou). Pôjde o rozsiahly segment, v horizonte tejto stratégie dokonca najrozsiahlejší. V porovnaní so segmentom A je tu väčší dopyt po regulačnom pôsobení štátu, prítomné sú ochranárske očakávania účastníkov trhu. Sprievodným javom bude väčší sklon ku kolektívnemu obhajovaniu záujmov a menší sklon k participácii zamestnancov na manažovaní podniku. Aj pre tento segment je však žiaduca flexibilita. Očakávame v ňom menej atraktívne odmeňovanie za prácu, ktoré však bude aj menej závislé od výsledkov podnikov. Existuje riziko podcenenia tohto segmentu pri spoliehaní sa na expanziu preferovaného segmentu A. Tento segment treba vnímať aj ako základňu posilňovania preferovaného segmentu A. Vzdelávacou politikou sa dá pomáhať presúvaniu zo segmentu B do A, a to aj napriek tomu, že tento presun bude pravdepodobne skôr málo nápadný, pozvoľný. Pre politiku trhu práce bude na tomto segmente využiteľné súčasné inštrumentárium. Na rozdiel od segmentu C tu existuje prirodzená motivácia k zamestnávaniu (sa) bez podstatnejších stimulov politiky trhu práce.
- Segment **C** bude trhom práce pre ťažko uplatniteľnú pracovnú silu. Pôjde o marginálny segment slúžiaci osobám, ktoré sú na trhu práce dlhodobo neúspešné a ktoré nie sú schopné samostatne sa na trhu uplatniť. Vzhľadom na špecifickú štruktúru ponuky pracovných síl v SR (značný podiel osôb bez pracovných návykov, bez schopnosti alebo ochoty uplatniť sa na trhu práce, prípadne diskriminovaných a exkludovaných na trhu práce) treba rátať s pretrvaním problémov s dlhodobou nezamestnanosťou³⁴ aj s nezamestnateľnosťou. Regulácia by tu mala byť zameraná tak, aby bolo výhodnejšie pracovať než nepracovať. Musí tu pôsobiť synergia politiky trhu práce, príjmovej politiky, sociálnej politiky a politiky vzdelávania. Podmienky na tomto segmente trhu bude určovať štát alebo samospráva. Charakteristické pre segment nevyhnutne bude neatraktívne odmeňovanie. Bude potrebné využiť nástroje príjmovej politiky na to, aby sa udržala motivácia k práci, napríklad odmeňovanie vhodne kombinovať s časťou sociálnych dávok (zvýši sa tým motivácia). Tento segment by bez podporných politík neexistoval, podporné mechanizmy vlád (centrálnej či miestnej) sú tu podmienkou na zamestnávanie. Uplatnia sa aj tzv. sociálne podniky, podporované zamestnávanie a pod. Možnosťou je ponuka doplniť si absentujúce vzdelanie (vrátane základného) a dbať na priepustnosť hranice tohto segmentu smerom dohora,

³⁴ Miera dlhodobej nezamestnanosti je ukazovateľom, v ktorom SR nedosahuje konvergenciu, ale nápadnú divergenciu so štátmi EÚ 15.

k segmentu B. Otvára sa tu priestor na rozvinutie lokálnej politiky zamestnanosti. Pri realizácii lokálnych politík trhu práce je nevýhodou rozdrobená sídelná štruktúra v SR. Spoločné politiky a spoločné stratégie integrovaných sídel môžu tento problém zmierniť a pomôcť aj realizovať účinnejšiu lokálnu politiku zamestnanosti.

Tieto segmenty majú nejasné hranice, tiahnu sa naprieč odvetviami aj naprieč podnikmi a ich striktné ohraničenie nie je možné, ani žiaduce. Vnútri sa budú členíť na čoraz pestrejšiu zmes heterogénnych podsegmentov. Nie je k dispozícii štatistika, ktorá by sprostredkovala čísla o rozsahu jednotlivých segmentov v súčasnosti. Tieto segmenty totiž prekračujú hranice kategórií akejkoľvek štatistickej klasifikácie. Možno však vykonať aspoň odhad proporcií segmentov A, B a C, a to podľa klasifikácie zamestnaní. Podľa údajov o štruktúre zamestnanosti za rok 2008 odhadujeme pomer medzi pracovníkmi v jednotlivých segmentoch na 16 % (A): 78 % (B): 6 % (C). Ak záber rozšírime na celú pracovnú silu (t. j. aj so zatriedením nezamestnaných do segmentov, v ktorých by sa pravdepodobne mohli uplatniť), odhadnutý pomer sa posúva na 15 % (A): 73 % (B): 12 % (C). Na kvalitnejšie sledovanie týchto segmentov však bude potrebné vypracovať osobitnú metódu.

Priechodnosť od menej atraktívneho k atraktívnejšiemu segmentu je síce žiaduca, nie však samozrejmá. Je skôr predpokladaným výsledkom medzigeneračného posunu, neustále podporovaného vzdelávacou politikou). Pravdepodobne sa ukáže, že je výhodnejšie posilňovať segment A osobami, ktoré sa ešte len pripravujú vstúpiť na trh práce, ako presúvaním zo segmentu B. Šancou na posilňovanie segmentu A je predpokladaná skutočnosť, že značná časť pracovníkov s vyššou kvalifikáciou vykonáva kvôli nedostatku vhodných pracovných miest prácu, pre ktorú je „nadkvalifikovaná“. Túto pracovnú silu možno brať ako skrytú rezervu pri rozmachu intelektuálne náročnejšej ekonomickej aktivity. Vo všeobecnosti však predpokladáme silné bariéry proti presunom medzi segmentmi.

Žiaduce je fungovanie každého segmentu, nielen toho, ktorý je spojený so sofistikovanými ekonomickými aktivitami. Členenie na segmenty je spontánny samovoľný proces, nie je výsledkom zámernej politiky a neznamená žiadnu diskrimináciu. Žiadna práca nie je nadriadená, ani podriadená, a takisto hospodárska politika by nemala pristupovať k naznačeným segmentom diskriminačne. Dobrému fungovaniu každého segmentu (aj „problémového“ segmentu C) môže pomôcť posilnenie pružnosti trhu práce. A to v akejkoľvek fáze hospodárskeho cyklu. Riešenie tejto úlohy si vyžaduje diferencovaný prístup k rôznym segmentom trhu práce. Kým lukratívnejší segment trhu (spojený s expandujúcimi sofistikovanými činnosťami) potrebuje hlavne podporu prostredníctvom politiky vzdelávania a flexibility trhu práce, segment C bude závislý od uplatnenia špeciálnych nástrojov trhu práce. Týmito špeciálnymi nástrojmi by mohli byť tréningové centrá (ako obdoba tzv. sociálnych podnikov), programy dokončenia absentujúceho vzdelania, spoločné lokálne politiky zamestnanosti obcí, a hlavne transformácia niektorých sociálnych dávok zo substitútu mzdy na doplnok mzdy či využitie nejakej formy negatívnej dane.

Paralelne s uvedenou segmentáciou pretrvá členenie na kmeňových a agentúrnych (prenajímaných) zamestnancov. Po prekonaní aktuálnej recesie budú podniky pravdepodobne ešte výraznejšie preferovať rôzne modely prenajímania pracovnej sily v obavách pred možnou recidívou stagnácie či recesie. Môže to viesť k ďalšiemu nárastu preferovania *outsourcingu*, personálneho lízingu aj využívania práce na živnosť (aj pri práci, ktorá má známky závislej). Pracovné sily koncentrované v najperspektívnejšom segmente A budú mať pravdepodobne najlepšie vyhliadky stať sa kmeňovými zamestnancami (zamestnávateľia si ich budú chcieť „zaistiť“ kvôli ich cenným charakteristikám). Nemožno to však chápať ako pravidlo,

napríklad aj kvôli preferovaniu neviazaného pôsobenia samotnými pracovníkmi v segmente A. Tvorba bariér pre akúkoľvek formu zamestnávania prináša riziko poklesu celkovej zamestnanosti a nie je zlučiteľná s konvergenčným scenárom. Preto prípadná regulácia foriem zamestnávania by mala využívať nástroje pozitívnej motivácie pre preferované formy, a nie tvorbu bariér pre nepreferované. Pestrosť foriem zamestnávania je žiaduca aj (okrem iného) pri podpore zamestnávania seniorov. Je to nástroj proti významnému poklesu príjmov osôb dosahujúcich penzijný vek a poberajúcich starobné dôchodky výrazne zaostávajúce za mzdovou hladinou.

Flexibilita trhu práce je potrebná pre fungovanie všetkých segmentov v defenzívnej aj ofenzívnej fáze stratégie. Pre konvergenčný scenár je esenciálna. Uplatňovanie flexibility trhu však nemá byť spojené s nekritickým kopírovaním modelu *flexicurity*.³⁵ Konvergenčná stratégia nie je zlučiteľná s kopírovaním politík fungujúcich v podstatne vyspelejšom prostredí. To tvorí bariéru pre plné uplatnenie modelu *flexicurity* na trhu práce. Model *flexicurity* je spojený s vysokým stupňom uvedomelosti a morálky. Spreádzajú ho značné verejné výdavky a vysoké daňové zaťaženie. Možnosti aplikácie politiky *flexicurity* v ekonomike s vysokou mierou nezamestnanosti, s deficitom verejných financií, nízkym daňovým zaťažením a sklonom k zneužívaniu verejných politík sú veľmi obmedzené. Rozvojová trajektória slovenskej ekonomiky je trajektóriou dobiehania, konvergenie a nemôže ešte aplikovať model fungovania trhu práce fungujúci v kvalitatívne podstatne vyspelejšom prostredí. Pritom však konvergenčná stratégia môže mať ambíciu prekonávať menované bariéry a k podobnému modelu sa približovať.

V uplynulej dekáde sa významnejšie nemenila podoba mzdovej diferenciácie podľa dosiahnutého vzdelania. Mzda osoby so základným vzdelaním sa v intervale 1998 – 2007 držala v blízkosti 67 % priemernej mzdy v hospodárstve. Mzda osoby s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa kolísala tesne okolo hodnoty 163 % priemeru. Predpokladáme, že tvorba znalostnej ekonomiky a s tým rozmach segmentu A trhu práce prinesie tlak na diferenciáciu miezd so zvýhodnením úspešných účastníkov najpreferovanejšieho segmentu trhu práce.

„Odklad“ nárastu vzácnosti pracovnej sily mierne posúva v čase aj šance na zrýchlenie mzdovej konvergenie. Vízia konštatovala, že mzdová konvergenia (dobíhanie mzdovej úrovne najvyspelejších ekonomík) zaostane za reálnou konvergenciou. Takéto očakávanie je teraz posilnené dôsledkami krízy. Ak nepriaznivý vývoj zamestnanosti odsúva očakávaný nárast vzácnosti pracovnej sily do budúcnosti, tak to znamená aj odsúvanie procesu mzdovej konvergenie. Toto odsúvanie však nie je podstatné. Aj napriek spomaleniu mzdovej konvergenie predpokladáme nárast mzdovej hladiny v SR zo 47 % priemeru EÚ 15 v roku 2007 (v PKS) na 57 % aktuálnej úrovne EÚ 15 v roku 2020 (a na 65 % aktuálnej úrovne EÚ 15 v roku 2030). Je pravdepodobné, že obdobie tesne po obnovení ekonomického rastu nebude priat' rastu mzdovej hladiny. Ako už bolo spomenuté, recesia so sebou priniesla odklad problémov s nedostatkom pracovnej sily. Ale nárast vzácnosti pracovnej sily (kvalifikovanej) ku koncu horizontu konvergenčného scenára vyvolá tlak na rast mzdovej hladiny. Ten bude posilnený skutočnosťou, že po desaťročiach stagnácie reálnej mzdy (kolísania vývoja reálnej mzdy znamenali jej faktickú stagnáciu počas viac ako troch desaťročí) budú mať zamestnanci šancu kompenzovať svoje dlhodobé „príjmové strádanie“.

³⁵ Kým flexibilitou (širší pojem) chápeme súhrn vlastností trhu, flexicuritou (užší pojem) chápeme konkrétny model trhu fungujúci v niektorých vyspelých európskych krajinách (Dánsko).

Prirodzeným blokátorom rýchlejšej mzdovej konvergenie bude skutočnosť, že v horizonte stratégie ešte nevyhnutne zostane komparatívnou výhodou slovenskej ekonomiky lacná pracovná sila. Nová komparatívna výhoda (v podobe inovačného potenciálu) by mala tradičnú postupne prekonávať, to však nemôže tvorcov politiky stavať do pozície zaznávania tradičnej komparatívnej výhody, ani aktivít (či investícií), ktoré túto komparatívnu výhodu využívajú. To je dôležité pre ústup nezamestnanosti v období po zmiernení súčasnej recesie. Značná časť ekonomiky (a tým aj uplatnenie časti pracovnej sily) bude aj v dlhodobom pohľade závislá od relatívne nízkej mzdovej hladiny.

Mzdová konvergencia je sprievodným javom konvergenie výkonnosti, nárastu vzácnosti pracovnej sily, zmeny štruktúry ekonomických aktivít a pod. Akési vynucovanie mzdovej konvergenie vládnuou politikou (rovnako vynucovanie mzdovej egalizácie) má kontraproduktívne účinky. Modelové simulácie (Páleník a Pániková, 2009) preukázali mimoriadnu citlivosť niektorých odvetví slovenskej ekonomiky na zmenu mzdovej hladiny. Medzi takéto odvetvia patrila aj automobilový priemysel, ktorý pôsobil ako ťahúň rastu v slovenskej ekonomike. Takisto sa podarilo preukázať riskantnosť necitlivého potierania medziodvetvových mzdových diferencií.

Modelové prepočty ukazujú (Luptáčik a kol., 2009), že tak pre rast zamestnanosti, ako aj pre rast miezd či disponibilných príjmov domácností je najvýhodnejšie realizovať scenár rozvoja založený na náraste investícií do vedy a výskumu a zvýšení kvality pracovnej sily („rast kvalifikačného indexu“). Tieto faktory majú pravdepodobne významnejší podporný vplyv ako zníženie sadzieb priamych daní. V scenároch založených na náraste investícií do vedy a výskumu a zvýšení kvality pracovnej sily je nápadne vyšší dodatočný³⁶ rast výstupu ekonomiky. Dodatočný rast zamestnanosti nepôsobí rovnako impozantne práve kvôli nárastu miezd a disponibilných príjmov domácností. Keď však spojíme výhody dodatočného prírastku miezd (a disponibilných príjmov) s dodatočným rastom zamestnanosti, tak konštatujeme jednoznačnú výhodnosť menovaných scenárov.

4.7. Rola a vývoj priamych zahraničných investícií, hospodárska politika ovplyvňujúca ich pôsobenie na Slovensku

Význam PZI v ekonomike SR pred vypuknutím globálnej krízy a najnovšie tendencie vo svetových tokoch PZI

Priame zahraničné investície zohrali významnú úlohu v hospodárskom rozvoji Slovenska za posledné roky a možno povedať, že sa stali kľúčovým faktorom hospodárskeho rastu. Tabuľky 4.7 a 4.8 uvádzajú niektoré údaje o podiele PZI na základných makroekonomických ukazovateľoch a podiele zahraničím kontrolovaných korporácií v nefinančnom podnikovom sektore vybraných krajín.

Ako vidno, vo všetkých uvedených ukazovateľoch je v SR podiel zahraničím kontrolovaných korporácií najvyšší, pričom v priemysle je ešte vyšší. Napríklad na zahraničím kontrolované korporácie pripadá v spracovateľskom priemysle 63,1 % pridanej hodnoty; 75,6 % hrubého prevádzkového prebytku a 70,3 % hrubej tvorby fixného kapitálu.

³⁶ Dodatočný v zmysle dodatku k hodnote v bázičkom scenári.

T a b u ľ k a 4.7

Vybrané ukazovatele makroekonomického významu PZI (r. 2007)

Ukazovateľ	SR	ČR	Maďarsko	Slovinsko	Rakúsko
Stav PZI ako % HDP	54,2	57,8	70,4	29,8	19,5
Prílev PZI ako % HDP	2,7	4,0	3,7	1,9	0,4
Prílev PZI ako % hrubých fixných investícií	10,5	15,6	17,3	7,1	2,0
Počet projektov PZI za roky 2003 – 2006	389	616	883	87	366
Index transnacionálnosti*	37,1	33,0	33,5	14,0	16,5

*Vážený priemer 4 ukazovateľov: podiel stavu PZI na HDP, podiel prílevu PZI na hrubej tvorbe fixného kapitálu, podiel pridanej hodnoty v podnikoch pod zahraničnou kontrolou na celkovej pridanej hodnote a podiel zamestnanosti v podnikoch pod zahraničnou kontrolou na celkovej zamestnanosti (rok 2005).

Prameň: EIU (2007); UNCTAD, WIR (2008).

T a b u ľ k a 4.8

Podiel korporácií pod zahraničnou kontrolou na vybraných ukazovateľoch za nefinančné korporácie (v %, rok 2005)

Ukazovateľ	SR	ČR	Maďarsko	Slovinsko	Rakúsko
Počet podnikov	5,6	1,9	0,3	1,9	1,1
Pridaná hodnota	44,6	38,0	39,0	16,4	16,4
Zamestnanci	28,1	22,9	16,6	10,3	11,8
Hrubý prevádzkový prebytok*	54,2	41,4	45,3	20,7	15,3
Hrubá tvorba fixného kapitálu	46,6	45,4	32,8	14,8	15,7

*Pridaná hodnota mínus osobné náklady.

Prepočty podľa: EUROSTAT (2008).

Vzhľadom na značnú závislosť Slovenska od zahraničných investícií si ťažko možno predstaviť scenár ďalšieho hospodárskeho rozvoja Slovenska bez významnej úlohy zahraničných investorov. Na základe analýzy doterajšieho vývoja a strategických zámerov kľúčových zahraničných investorov v SR sa v Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti predpokladalo, že PZI by mali významne prispieť k financovaniu investícií, k modernizácii výrobných základov a realizácii želaných štruktúrnych zmien, k rozvoju exportu, k vytváraniu predpokladov na prechod k znalostnej ekonomike (vrátane rozvoja ľudského kapitálu) ap. Ako problém z hľadiska doterajšieho efektu PZI v SR vystupovala predovšetkým ich *regionálna koncentrácia* (najmä na Bratislavský kraj) a nízky podiel výskumu a vývoja uskutočňovaného na území SR.

Prognózy ďalšieho vývoja PZI do SR boli ešte na začiatku roka 2008 optimistické. V strategických zámeroch popredných zahraničných investorov sa objavovali predstavy o zvýšení podielu aktivít s vyššou pridanou hodnotou, o potrebe pracovných síl vyššej kvalifikácie a v niektorých prípadoch aj o možnosti rozvinúť na Slovensku výskumno-vývojové aktivity.

Globálna finančná a ekonomická kríza však tieto očakávania nabúrila. Globálne toky PZI poklesli za rok 2008 o 21 % (pričom vplyv krízy sa prejavil vlastne až v 2. polroku 2008) a za prvý štvrtrok 2009 bol medziročný pokles svetových tokov PZI ešte výraznejší – 54 % (UNCTAD, jún 2009). Najviac poklesol prílev PZI do priemyselne vyspelých štátov (v priemere

o 60 %), no poklesli aj toky PZI do rozvojových krajín a tranzitívnych ekonomík. UNCTAD odhaduje, že toky PZI do tranzitívnych ekonomík poklesnú za rok 2009 o 40 %. Mnohé TNK ako kľúčoví zahraniční investori obmedzujú svoje investičné plány a niektoré korporácie zápasia s problémom, ako vôbec prežiť.

Pokles prílevu PZI do tranzitívnych ekonomík sa prejavili v 2. polroku 2008, a predovšetkým v 1. štvrtroku 2009. Podľa údajov WIIW (jún 2009) poklesol prílev PZI (za rok 2008) do nových členských štátov EÚ v priemere o 9 % a za 1. štvrtrok 2009 sa medziročný pokles vykazuje v rozpätí od 20 % (Rumunsko) po 68 % (Slovinsko). Investície na zelenej lúke poklesli v týchto štátoch v priemere o jednu tretinu.

Vplyv týchto globálnych procesov sa, samozrejme, prejavil aj na Slovensku. V mnohých podnikoch zahraničných investorov (predovšetkým v priemyselnej výrobe) došlo k obmedzovaniu výroby, niekedy k prepúšťaniu alebo k využívaniu flexibilnejších foriem zamestnanosti.

Ako sa vyvíjali toky PZI do slovenskej ekonomiky v podmienkach, keď prepukla globálna finančná kríza a prerastala do ekonomickej recesie?

Slovensko ako lokalita pre zahraničné investície – čo sa zmenilo v podmienkach globálnej finančnej krízy?

Kým roky 2006 a 2007 boli pre celkový vývoj ekonomiky SR i pre vývoj PZI veľmi úspešné, v roku 2008 sa už prejavil negatívny vplyv globálnej finančnej krízy.

Údaje o výške PZI v jednotlivých krajinách, poskytované rozličnými inštitúciami, sa rôznia. Budeme preto vychádzať z metodiky NBS a opierať sa o údaje publikované v štatistike platobnej bilancie (NBS, 2009b). Prílev priamych zahraničných investícií zahŕňa tak zvýšenie majetkovej účasti zahraničných investorov v podnikoch na Slovensku (investície do equity), ako aj reinvestície ziskov a ostatné formy kapitálu (do ktorých patria vnútrokoncernové pôžičky). Vývoj prílevu PZI do SR za roky 2007 a 2008 ukazuje tabuľka 4.9.

T a b u ľ k a 4.9

Prílev PZI do SR v rokoch 2007 a 2008 (v mil. Sk)

Forma financovania	Prílev PZI r. 2007	Prílev PZI r. 2008
Majetková účasť	27 359	28 672
Reinvestovaný zisk	24 500	18 000
Ostatný kapitál	28 828	26 202
Spolu	80 687	72 874

Prameň: NBS (2009b).

Ukazuje sa, že zníženie prílevu PZI v roku 2008 (v porovnaní s r. 2007) nebolo také vysoké. Prílev PZI sa znížil o 10,7 %, pričom vo svetovom meradle toky PZI poklesli o 21 %. Nastali však zmeny v štruktúre PZI z hľadiska jednotlivých foriem financovania. Zvýšil sa dokonca prílev vo forme majetkovej účasti, zhruba na rovnakej úrovni ostal ostatný kapitál, no výrazne sa znížil nerozdelený zisk. Pokles reinvestovaného zisku je ovplyvnený vývojom konjunktúry a vyplýva z celkového poklesu rentability podnikov. Zvýšenie majetkovej účasti pravdepodobne vyplývalo z realizácie niektorých už rozbehnutých projektov, prípadne vopred plánovaných projektov. Financovanie vnútrokoncernovými úvermi je na Slovensku zrejme bežnou formou financovania prevádzkovej činnosti dcérskych spoločností zahraničných firiem a mierny pokles hodnoty týchto úverov môže vyplývať z celkového zníženia výroby.

Zatiaľ chýbajú údaje o vývoji prílevu PZI do SR za prvé mesiace roka 2009. V platobnej bilancii sa vykazuje celkové saldo prílevu PZI do SR za január – apríl 2009 vo výške 243,6 mil. eur, z čoho 90,5 mil. eur by mala byť majetková účasť, 59,9 mil. eur nerozdelený zisk a 93,3 mil. eur ostatné formy (t. j. hlavne vnútrokoncepčné pôžičky). Významné je predovšetkým kladné saldo v majetkovej účasti (predsa sa len realizovali nové projekty a nedošlo k výrazným dezinvestíciám) a v nerozdelenom zisku (napriek celkovému poklesu rentability). Môže to svedčiť o určitých dlhodobých strategických zámeroch investorov. Vnútro podnikové pôžičky kolíšu, značná časť z nich je krátkodobá a musí sa splatiť v priebehu roka.

4.7.1. Komparatívne výhody a nevýhody Slovenska z hľadiska zahraničných investícií

Niektoré tradičné komparatívne výhody Slovenska zrejme stále platia. K základným dlhodobým *komparatívnym výhodám* Slovenska patrí jeho *poloha* v rámci strednej Európy, ktorá umožňuje efektívne zásobovať okolité európske trhy, a tým prekonávať menší rozsah domáceho trhu. Pravda, konkurencia medzi susediacimi štátmi tu existuje. V podmienkach globálnej krízy nastali určité (dúfajme, že dočasné) zmeny vo význame tejto komparatívnej výhody. Na jednej strane poklesol dopyt na tých trhoch v EÚ, ktoré sa z podnikov na území SR zásobujú. Na druhej strane v prvých mesiacoch roka 2009 vývoj výmenných kurzov susedných štátov (najmä zníženie hodnoty maďarského forintu a poľského zlotého) viedol k zlacneniu v týchto štátoch, vrátane miezd, čím sa krátkodobo oslabili niektoré konkurenčné výhody SR v porovnaní so susednými štátmi.

Dôležitou oblasťou konkurencie medzi štátmi v oblasti udržania a získavania zahraničných investícií je *celkový vývoj podnikateľského prostredia v krajine*. Podnikateľské prostredie na Slovensku bolo väčšinou hodnotené pozitívne. Určité zhoršenie nastalo v makroekonomickom prostredí, čo súvisí s globálnou krízou. V rozličných zahraničných ratingoch podnikateľského prostredia na Slovensku sa upozorňuje na potrebu zvýšiť efektívnosť fungovania trhu práce, odbúrať byrokráciu a zvýšiť transparentnosť vo verejnom obstarávaní. Na druhej strane daňový systém v SR sa hodnotí pozitívne a prakticky všetky zahraničné ratingy pozitívne hodnotili stabilitu a efektívnosť finančného (a najmä bankového) sektora v SR (World Economic Forum, 2008).

Za kľúčovú komparatívnu výhodu Slovenska sa tradične pokladá *relatívne lacná, no kvalifikovaná pracovná sila*. Táto komparatívna výhoda je trvale aktuálna. Podľa správy o konkurencieschopnosti rozličných krajín za obdobie 2008 – 2009, ktorú pripravilo Svetové ekonomické fórum (World Economic Forum, 2008), SR je z hľadiska vzťahu medzi výškou miezd a produktivitou na 3. mieste v rebríčku 134 krajín sveta. Navyše, zahraniční investori si veľmi cenia aj adaptabilitu, schopnosť učiť sa a kultúrnu blízkosť pracovnej sily na Slovensku (ktorá osobitne vystupuje do popredia v súvislosti s PZI nemeckých firiem).

V posledných rokoch si zahraniční investori v SR sťažovali na nedostatok pracovných síl potrebnej kvalifikácie (niektoré robotnícke profesie, nedostatok absolventov vysokých škôl technického zamerania, informatikov ap.). Ukazuje sa však, že v súvislosti s hospodárskou krízou, a prípadne aj návratom niektorých pracovníkov zo zahraničia sa práve táto bariéra zahraničných investícií (možno dočasne) znižuje. Nedostatok kvalifikovaných pracovných síl v určitých regiónoch (nedostatok intelektuálneho zázemia) môže však byť prekážkou aj rovnomernejšieho regionálneho rozloženia zahraničných investícií.

Na druhej strane často spomínanou *komparatívnou nevýhodou Slovenska* (aj v porovnaní so susednými štátmi) je *nedostatočný rozvoj národného inovačného systému* v širokom

zmysle. Týmito otázkami sa podrobnejšie zaoberá kapitola venovaná inováciám a budovaniu znalostnej spoločnosti. Práve inovácie môžu byť jedným z východísk z krízy, no mnohé podniky to v snahe o krátkodobé prežitie podceňujú. Ukazuje sa, že nedostatočný rozvoj národného inovačného systému je aj prekážkou toho, aby sami zahraniční investori orientovali svoje aktivity na oblasti vysokej technológie a umiestňovali na Slovensku aj výskumno-vývojové pracoviská. Pravda, v podmienkach súčasnej globálnej krízy aj mnohé popredné TNK obmedzujú výdavky na výskum a vývoj a nemajú jasnú inovačnú (a aj celkovú) stratégiu. Za takýchto podmienok je ťažké presadzovať v rokovaní so zahraničnými investormi vyšší podiel lokálneho výskumu a vývoja. V strednodobom časovom horizonte však takúto požiadavku treba presadzovať.

Komparatívne výhody či nevýhody určitej krajiny ako lokality pre investície nie sú však len dané polohou, prírodou, alebo formované politikou príslušného štátu. *Zahraniční investori sami svojimi aktivitami formujú určité komparatívne výhody pre ďalšie investície.* Zahraniční investori napríklad svojimi tréningovými aktivitami, školeniami, ale aj celkovou atmosférou v podnikaní a šírením moderného manažérskeho *know-how* nesporne prispeli ku *kultivácii ľudského kapitálu na Slovensku.* Zahraniční investori majú kľúčový podiel na formovaní *moderného finančného, a najmä bankového systému.* Ich prínosom v oblasti formovania komparatívnych výhod je aj *vytváranie dodávateľsko-odberateľských sietí,* ktoré sú dôležitou súčasťou atraktívnosti podnikateľského prostredia. Je síce pravda, že mnohé dodávateľské podniky špičkových zahraničných investorov sú tiež zahraniční investori, ktorí prišli na Slovensko za svojimi odberateľmi. No v týchto sieťach sa môžu uplatniť (a v budúcnosti by sa mali efektívnejšie uplatniť) aj domáce podniky.

Je logické, že vzhľadom na vysoký stupeň penetrácie zahraničného kapitálu do slovenskej ekonomiky *zahraniční investori významne ovplyvňujú aj formovanie odvetvovej a sektorovej štruktúry hospodárstva.* Významným motorom hospodárskeho rastu na Slovensku sa stal *automobilový priemysel,* na ktorý nadväzovalo množstvo podnikateľských aktivít nielen v strojárstve, hutníctve, elektrotechnickom priemysle, ale aj v oblastiach na prvý pohľad vzdialených od automobilovej výroby. Kým v období intenzívneho hospodárskeho rastu sa prejavil pozitívny multiplikačný efekt investícií do automobilového priemyslu, v situácii krízy sa prejavuje opačný efekt. Obmedzovanie výroby v automobilkách vedie ku kríze mnohých dodávateľských firiem, k prepúšťaniu zamestnancov ap.

V tejto súvislosti vzniká pre štát otázka, či a ako pomôcť domácim dodávateľským firmám, ktoré sú napojené na automobilový priemysel. Keďže mnohí dodávatelia sú tiež firmy pod zahraničnou kontrolou, nemožno (v súlade so zásadami EÚ) finančne pomôcť len domácim dodávateľom. Dôležité je vytvárať informačnou pomocou, pomocou pri nadväzovaní kontaktov a celkovým formovaním podnikateľského prostredia podmienky na to, aby slovenskí dodávatelia dokázali racionálne adaptovať svoj výrobný program a našli si miesto v reštrukturalizovaných dodávateľských sieťach.

No na druhej strane automobilový priemysel má aj niektoré špecifické črty, ktoré spôsobujú, že *lokalizácia investícií* v tomto odvetví má *dlhodobý charakter.* Vzhľadom na vysoký objem investícií do hmotného investičného majetku i ľudského kapitálu nie je pre investorov v tomto odvetví výhodné presúvať výrobné kapacity, ak sa dočasne zmenia niektoré podmienky podnikania. Aj keď prílišná závislosť od automobilového priemyslu nie je pre SR dlhodobo racionálna, vecný i ľudský kapitál a *know-how,* ktoré sa v tomto odvetví akumulovali, môže byť základom pre budúci rozvoj, po prekonaní krízy. Napokon najnovší vývoj v automobilkách pôsobiacich na Slovensku ukazuje, že už prispievajú k prekonávaniu

hospodárskej krízy. Vo svete síce je výrazná všeobecná nadvýroba v automobilovom priemysle, no nedostatočný dopyt sa rozdielne prejavuje v rozličných kategóriách automobilov. Slovensko už dokázalo svoje komparatívne výhody pre lokalizáciu automobilového priemyslu. Dôležité je, na aké modely sa budú orientovať výrobcovia automobilov v SR, ako budú zavádzať moderné technológie a zvyšovať svoju konkurenčnú schopnosť. Výroba nových modelov áut na Slovensku môže poskytnúť priestor aj na širšie využívanie domácich subdodávateľov.

4.7.2. Čo by štát mal urobiť na podporu investícií

Význam jednotlivých komparatívnych výhod alebo nevýhod pre konkrétneho zahraničného investora bude závisieť od jeho *strategických zámerov*, a tie sú dnes veľkou neznámosťou. Mnohé TNK v súčasnosti nemajú jasnú dlhodobú stratégiu a iba čakajú, ako sa vyvinie situácia na trhu. Pri rokovaniach so zahraničnými investormi sa štát stretáva skôr s taktikou zameranou na využitie všetkých možných – aj krátkodobých – komparatívnych výhod. Dá sa predpokladať, že v krátkodobom časovom horizonte budú zahraniční investori preferovať predovšetkým úsporné opatrenia. Tlak na úspory bude tým citeľnejší, čím ťažšia je finančná situácia globálneho koncernu ako celku. Či dôjde k relokácii niektorých aktivít do iných štátov, bude závisieť od viacerých faktorov. Jedným z nich je kapitálová, resp. pracovná náročnosť aktivity. Je pravdepodobné, že aktivity s vysokou kapitálovou náročnosťou, kde sa iba nedávno uskutočnili významné investície, sa presúvať nebudú a spoločnosti budú chcieť využiť tieto kapacity pri oživení výroby. V aktivitách s vysokými nárokmi na menej (prípadne stredne) kvalifikovanú prácu môže dôjsť k presunom do susedných štátov, ak tam firma už má nejaké prevádzky.

Kľúčovou úlohou hospodárskej politiky štátu bude formovať také podnikateľské prostredie, ktoré bude priaznivé pre investície (všeobecne, nielen zahraničné). Nemyslíme si, že by pomohlo plošné zníženie sadzieb dane z príjmu. Pokiaľ nebude dopyt, nepovedie to k rastu investícií. Navyše, daňová kvóta v SR je veľmi nízka.

Štát by mal podporovať rozvoj investícií a inovácií jednak niektorými *systemovými nástrojmi* (napr. zrýchlené odpisovanie, daňová podpora inovácií v podnikovej sfére), jednak *selektívne využívanými investičnými stimulmi*.

Pri poskytovaní investičných stimulov treba zvážiť národohospodársky a regionálny efekt projektu (podporiť projekty s vyšším multiplikačným efektom), skutočnosť, či existuje perspektívny dopyt pre plánovanú produkciu, prínos projektu pre formovanie znalostnej spoločnosti (inovatívnosť, využívanie kvalifikovaných pracovných síl a predpoklady pre rozvoj ľudského kapitálu), ako aj ekologický prínos, a projekt posudzovať aj z hľadiska priorit štruktúrneho vývoja národného hospodárstva. Tieto priority sa zrejme dajú lepšie uplatniť v stredno- a dlhodobom časovom horizonte. No ani krátkodobé opatrenia (vrátane konkrétnych stimulov investorom) by nemali byť v rozpore s dlhodobými zámermi rozvoja slovenskej spoločnosti. Napríklad, pokiaľ ide o novelizáciu Zákona o investičných stimuloch, treba na jednej strane privítať, že sa rozširuje počet možných uchádzačov o investičnú pomoc (môžu to byť aj MSP). No na druhej strane, zníženie (aj keď dočasné) požadovaného minimálneho podielu nových výrobných a technologických zariadení na celkovej sume obstaraného dlhodobého majetku môže pôsobiť ako brzda technologických inovácií. To môže zhoršovať dlhodobú konkurenčnú schopnosť podnikov.

V rozhodovaní o poskytnutí investičných stimulov by sa v súčasnosti mali brať do úvahy aj také faktory, ako je celková finančná situácia multinacionálneho koncernu a perspektíva, že prežije v zostrenej globálnej konkurencii, pravdepodobnosť, že podporené aktivity sa udržia na Slovensku dlhší čas. To všetko kladie *vysoké nároky na kvalitu (a informačnú základňu) rozhodovania o investičných stimuloch a systematickú komunikáciu so zahraničnými investormi*.

Jedným z faktorov, ktorý by sa mal brať do úvahy pri rozhodovaní o poskytnutí investičných stimulov, je *spôsob financovania zahraničných investícií*. Zaráža, že vo formách financovania PZI v SR je (dlhodobu) neúmerne vysoký podiel „ostatných zdrojov“, najmä vnútrokoncernových úverov. Je pravdepodobné, že v podmienkach krízy sa táto zložka ešte posilní, pretože je vysoko flexibilná a umožňuje pružne stiahnuť peniaze zo zahraničných dcérskych spoločností. Pre platobnú bilanciu krajiny to však môže byť destabilizujúci faktor, najmä ak je vysoký podiel krátkodobých úverov. Štruktúra financovania tokov PZI do SR môže byť jednou z príčin *vysokého podielu remitencie výnosov* (za rok 2008 vyše 80 % výnosov z PZI). Súčasťou remitovaných výnosov sú totiž aj úroky z vnútrokoncernových pôžičiek.

Kľúčovou úlohou stratégie v strednodobom časovom horizonte je podporiť *rozvoj národného inovačného systému v širokom zmysle*. Z hľadiska politiky vo vzťahu k zahraničným investíciám by sa štát mal orientovať na získavanie takých investorov, ktorí zohrávajú významnú úlohu v globálnom systéme inovačných firiem a ktorí majú aj predpoklady na to, aby prispeli k rozvoju inovačného potenciálu na Slovensku.

Vzhľadom na analyzované tendencie sa dá predpokladať, že *stav PZI v SR sa v najbližšom období v podstate udrží, prípadne mierne zvýši*. Prípadná relokácia niektorých výrobných podnikov do krajín s lacnejšou pracovnou silou môže byť vyvážená tokmi nových PZI do tých odborov, ktoré sa aj v podmienkach krízy javia ako perspektívne (energetika, ekologické projekty, bioprodukty, niektoré typy poznatkovo náročných služieb).

4.8. Kvalitatívne štruktúrne zmeny v etape stratégie s osobitným zreteľom na domáci podnikateľský sektor

V Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti sa vychádzalo z predpokladu, že v prvej etape uskutočňovania jej cieľov budú štruktúru slovenskej ekonomiky determinovať najmä etablované a nové priame zahraničné investície, ktoré obohacujú štruktúru ekonomiky SR o nové technológie, nové výrobky a nové formy organizácie firiem. Úlohou hospodárskej politiky by potom bolo najmä pritiahnúť investorov schopných výrazne zvýšiť kvalitu a technologickú úroveň produkcie a služieb a podporovať ich kooperáciu s domácimi firmami.

Zdôraznilo sa zároveň, že napĺňanie dlhodobých cieľov Vízie bude už v tejto etape vyžadovať vytváranie predpokladov na prechod k znalostnej ekonomike a orientovať štruktúrne zmeny na podstatne intenzívnejšie využitie výhod z investícií do vzdelania, výskumu a inovácií. Došlo sa tiež k záveru, že v tomto procese budú musieť významnú úlohu zohrávať domáce podniky (na rozdiel od zahraničím kontrolovaných firiem), a to z dvoch dôvodov:

- a) Silné zahraničné firmy pôsobiace na Slovensku síce sústavne inovujú, využívajú však pritom hlavne um vysokokvalifikovaných odborníkov, poznatky a postupy z ich materských krajín. Inovačný proces sa však môže iba vtedy stať trvalou súčasťou ekonomického rozvoja, ak formovanie kľúčových kompetencií potrebných na zvládnutie inovačného procesu prebieha na domácej pôde. Bez vytvárania *vlastných* predpokladov na inovačný

proces môže byť ekonomika v technologickom dobiehaní úspešná *len po určitý čas* a pri vysokej závislosti od zahraničných investorov.

- b) Efekt realokácie priemyselných aj iných aktivít z vyspelejších ekonomík na Slovensko bude zrejme postupne slabnúť. Nejde pritom len o postupné zníženie mzdovo-nákladovej výhody, ale najmä o (zatiaľ) nižšiu schopnosť vytvárať firmám pôsobiacim na Slovensku také podmienky (v oblasti vzdelávania, v schopnosti ponúkať firmám nové inovatívne a komplexné riešenia technologického i netechnologického charakteru, vo forme efektívnych inštitúcií, dobre fungujúcej infraštruktúry a pod.), ktoré im umožnia lepšie ako inde vyrovnať sa s celosvetovými trendmi.

Globálna finančná a hospodárska kríza veľmi silne narušila uvedenú predstavu o možnej bezproblémovej plynulosti krokov v realizácii prechodu ekonomiky do vyššieho, postindustriálneho štádia rozvoja, zároveň však zvýraznila naliehavosť kvalitatívnych štruktúrnych zmien, bez ktorých jej vplyv nebude možné zvládnuť. Východiskom z krízy budú predovšetkým nové riešenia technologického i netechnologického charakteru, ktoré umožnia firmám, ktoré ich uskutočnia, získať najväčší podiel najprv na redukovanom pokrízovom dopyte a neskôr na prírastkoch agregátneho dopytu. Vo výhode budú najmä firmy, ktoré novosťou svojich produktov, ich kvalitou i cenou dokážu iniciovať nový špecifický dopyt. Pôjde o pomerne zložitý adaptačný proces, v ktorom uspejú len dobre pripravené firmy. Kríza a jej následky vyvinú na firmy podstatne väčší tlak na intenzívnejšiu orientáciu na výroby a služby, ktoré sú charakteristické pre postindustriálnu (znalostnú) ekonomiku, a na ich výraznejšiu diverzifikáciu.

Zámery vytyčené vo Vízii by mali tvoriť jadro cieľov strednodobej hospodárskej politiky aj v súčasných zmenených podmienkach, len ich treba uskutočňovať súbežne s riešením problémov, ktoré prináša globálna recesia. Ale aj spôsobom, ktorý vytvára perspektívy pre udržateľný rast, skvalitnenie života a zamestnanosť po dození krízy.

4.8.1. Hospodárskopolitické opatrenia na podporu podnikania v období recesie a v prvom období obnovy hospodárskeho rastu

Hospodárska politika v recesii postihnutých krajinách, a teda aj v SR sa v prvom rade zameriava na podporu zamestnanosti a zmiernenie dôsledkov krízy na príjmy ohrozených skupín obyvateľstva a tým aj na udržanie časti domáceho dopytu. To sú však prevažne krátkodobé a málo účinné nástroje na podporu konjunktúry. Oveľa účinnejšie sú opatrenia, ktoré rozširujú produkčné príležitosti pre podniky, čo pozitívne pôsobí aj na zamestnanosť a dôchodky. Vhodným nástrojom pre takúto podpornú politiku sú najmä verejné investície, ktoré by mali spĺňať viaceré kritériá:

1. Svojím obsahovým zameraním prispieť tak k riešeniu krátkodobých problémov ekonomiky (oživenie ponuky, aj dopytu), ako aj k účelnému a komplexnému riešeniu rozvojových problémov ekonomiky a jej regiónov,³⁷ ktoré nebude možné v budúcnosti naďalej zanedbávať (úspory tradičných zdrojov energií, skvalitnenie životného prostredia vrátane ochrany pred povodňami, lepšie využitie domácich prírodných zdrojov, zatraktívnenie vzhľadom krajiny a pod.). Súčasťou verejných investícií sa musí stať aj odstránenie komunálnych infraštruktúrnych deficitov a celkové skvalitnenie zariadení v správe obcí a miest.³⁸

³⁷ Náčrt ich diferencovaného riešenia podľa špecifických potrieb regiónov pozri v časti o stratégii regionálneho rozvoja.

³⁸ Tieto aktivity by mali iniciovať obce a mestá. Pokles ich príjmov z podielových daní však tieto aktivity bude skôr tlmiť. Zmeny v rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tento problém neriešia uspokojivo.

2. Smerovať do aktivít určených pre lokálny trh a menej závislých od zahraničného dopytu; v ďalšom období možno predpokladať, že v daných oblastiach vzniknú domáce podnikateľské aktivity, ktoré dokážu preniknúť aj na zahraničný trh a dotvoriť tak špecializačný profil slovenskej ekonomiky vo viac diverzifikovanej podobe.
3. Podporovať rozvoj a posilnenie domáceho podnikateľského sektora, najmä sektora malých a stredných podnikov.³⁹
4. Uprednostňovať tie formy podpory, ktoré nepredstavujú príliš veľkú záťaž pre verejné financie, t. j. úverové schémy, záruky a pod., v kombinácii s dotáciami a, samozrejme, urýchliť čerpanie štrukturálnych fondov EÚ a mobilizovať ďalšie dostupné zdroje.

Impulzom pre zamestnanosť a výkonnosť ekonomiky budú aj veľké investície do cestnej a energetickej infraštruktúry. Ich ekonomický efekt sa však v plnej miere prejaví až po ich ukončení; v prípade diaľnic až v súvislosti s očakávanými následnými zmenami v regionálnom rozmiestnení zahraničných investícií a ich pozitívneho vplyvu na menej rozvinuté regióny Slovenska. Nemožno, pravda, zabúdať ani na rozvoj vnútroregionálnej dopravnej a komunikačnej infraštruktúry tak, ako na to upozorňuje stratégia regionálneho rozvoja.

4.8.2. Kvalitatívne štrukturálne zmeny ako súčasť napĺňania konvergenčnej stratégie a možná účasť domácich podnikov na ich realizácii

Základné smery skvalitnenia odvetvovej štruktúry slovenskej ekonomiky

Uskutočnenie kvalitatívnych zmien v štruktúre ekonomických aktivít Slovenska patrí medzi priority, ktoré v časovom horizonte stratégie bude potrebné prinajmenšom začať uskutočňovať. Hlbšia integrácia s eurozónou vyžaduje postupne zblížovať sektorovú štruktúru slovenskej ekonomiky s vyspelými členskými štátmi EÚ (a tak zmierniť vplyv prípadných budúcich šokov na slovenskú ekonomiku) v týchto smeroch:

- Vo všetkých sektoroch treba priblížiť k európskej úrovni využívanie nových poznatkov a uplatňovanie inovácií tak, aby sa postupne realizoval prechod do vyššieho postindustriálneho štádia rozvoja.
- V nadväznosti na predpokladané zvýšenie kvality života bude potrebné rozšíriť a podstatne skvalitniť celé spektrum služieb pre obyvateľstvo, osobitne pre staršiu generáciu.
- V súvislosti s prejavmi hospodárskej recesie by štrukturálne zmeny mali viesť k znižovaniu nadmernej závislosti hospodárskeho rastu od vývoja vonkajšieho dopytu, a to tak rozširovaním domáceho dopytu, ako aj posilňovaním domáceho podnikateľského sektora.

V súčasnosti sa štruktúra slovenskej ekonomiky ešte výrazne odchyľuje od štruktúry členských štátov EÚ 15. Ide najmä o podstatne vyšší podiel sektora výroby tovarov a nižší podiel sektora služieb na celkovej pridanej hodnote ekonomiky SR (pozri tab. 4.10).

Aj veľmi vyspelé ekonomiky, ako je Fínsko, Švédsko, Rakúsko, sa odlišujú od priemernej štruktúry EÚ 15 tým, že majú silnejší priemysel a nižší podiel služieb.⁴⁰ Diferencie však nie sú také extrémne ako na Slovensku. Slovensko totiž nemá len vyšší podiel spracovateľského priemyslu, ale aj podstatne vyšší podiel pridanej hodnoty v odvetví výroba a rozvod

³⁹ V rámci malej ekonomiky ako Slovensko sa problémy veľkých exportne orientovaných firiem, spôsobené poklesom vonkajšieho dopytu, hospodárskou politikou nedajú riešiť (v najlepšom prípade možno na prechodný čas zmierniť nimi vyvolaný vplyv na zamestnanosť).

⁴⁰ Treba mať na pamäti, že sektor služieb je veľmi rozmanitý, a najmä v prímorských štátoch EÚ 15 jeho podiel ovplyvňuje turistický priemysel s pracovne náročnými službami.

elektriny, plynu a vody (v porovnaní s EÚ 15 až trojnásobný – 2,1 % k 6,1 % v roku 2007) a aj vyšší podiel pôdohospodárstva a stavebníctva, ako vidieť v tabuľke 4.10. Rýchlejší rozvoj služieb predstavuje preto jednu zo základných výziev budúceho štruktúrneho rozvoja SR, ktorý môže prispieť k riešeniu viacerých jeho aspektov (rozšírenie aktivít domáceho podnikateľského sektora, ako aj aktivít pre domáci dopyt, uplatnenie nových poznatkov nielen vo vlastnom sektore služieb, ale prostredníctvom poznatkovo náročných služieb pre podniky aj ich uplatnenie v celom rade tradičných a nových výrobných odborov, všestranné zvýšenie kvality života obyvateľstva a pod.), a tak prispieť k realizácii modernizačného scenára rozvoja slovenskej ekonomiky.

T a b u ľ k a 4.10

Podiel hlavných sektorov ekonomiky na pridanej hodnote v SR a v EÚ 15

		Pôdohospodárstvo	Priemysel	Sprac. priemysel	Stavebníctvo	Obchod ¹	Finančné služby ²	Verejné služby ³	Služby spolu
Podiel na odvetví na pridanej hodnote v %									
SR	2007	3,5	31,3	24,7	7,9	24,5	16,9	15,8	57,2
SR	2008	3,4	28,1	22,1	8,7	26,2	17,7	15,9	59,8
EÚ 15	2007	1,6	19,8	17,0	6,3	20,8	28,8	22,7	72,3
EÚ 15	2008	1,6	19,8	16,7	6,3	20,7	28,7	22,8	72,2
Diferencia medzi SR a EÚ 15 v p. b.									
	2007	1,9	11,5	7,7	1,6	3,7	-11,9	-6,9	-15,1
	2008	1,8	8,3	5,4	2,4	5,5	-11,0	-6,9	-12,4

¹ Obchod, hotely, reštaurácie, doprava, skladovanie, pošty, telekomunikácie.

² Finančné sprostredkovanie, nehnuteľnosti, prenájom, obchodné činnosti.

³ Verejná správa, obrana, školstvo, zdravotníctvo, sociálna pomoc, spoločenské služby, činnosti domácností.

Prameň: Eurostat.

Najvýstižnejšie charakterizujú rozdielnu pozíciu jednotlivých odvetví v porovnaní s priemerom EÚ 15 údaje o pridanej hodnote v PKS v prepočte na 1 obyvateľa, ktoré zverejňuje Eurostat vo svojej štatistickej databáze; ukazovateľ zároveň charakterizuje aj postup konvergencie jednotlivých odvetví s priemerom EÚ 15 (pozri tab. 4.11). Informácie jednoznačne potvrdzujú výrazné zaostávanie rozvoja finančných a obchodných služieb, ako aj verejných služieb za úrovňou EÚ 15 a pomalý postup jeho prekonávania.

T a b u ľ k a 4.11

Pridaná hodnota SR na obyvateľa v PPS, EÚ 15 = 100 (%), zmena proti roku 1995 v p. b.

	Odvetvia spolu	Pôdohospodárstvo	Priemysel	Sprac. priemysel	Stavebníctvo	Obchod ¹	Finančné služby ¹	Verejné služby ¹	Služby spolu
SR 2008	65	125	92	85	88	82	41	46	54
Zmena proti roku 1995	24	25	36	29	54	35	11	19	20

¹ Presnejšiu identifikáciu odvetvia pozri v poznámke k predchádzajúcej tabuľke.

Prameň: Eurostat.

Na základe detailnejšieho zisťovania diferencií v rámci skupiny verejných služieb (údaje za rok 2007) treba osobitne upozorniť na výrazne nižší podiel služieb spojených so vzdelávaním na pridanej hodnote (Slovensko 2,8 % oproti 5 % v EÚ 15), ako aj veľmi nízky podiel zdravotníckych

a sociálnych služieb (Slovensko 3 % oproti 7,1 % v EÚ 15, vo Švédsku však až 10 %). Ide o segmenty služieb, ktorých rozvoj musí predovšetkým podporiť štát, a to nielen finančnými prostriedkami, ale aj vhodnou organizáciou celého systému poskytovania služieb a účelnou deľbou prácou medzi verejnými a súkromnými poskytovateľmi služieb. Ich rozvoj treba jednoznačne považovať za súčasť moderne poňatej sociálnej politiky, ktorý dokáže z dlhodobého hľadiska účinne riešiť aj existujúce problémy v sociálnej oblasti. (Bližšie pozri v kapitole venovanej sociálnej politike.)

Závažným problémom v sektore služieb je pomalý rast jeho produktivity práce a celkovo jej nižšia relatívna úroveň v porovnaní s EÚ ako v odvetviach, ktoré sú vystavené medzinárodnej konkurencii. Vysokú relatívnu úroveň produktivity práce dosiahol v roku 2006 spracovateľský priemysel, stavebníctvo a pôdohospodárstvo (pozri tab. 4.12). Významná je najmä konvergencia k úrovni EÚ v spracovateľskom priemysle (oproti roku 2000 o 36 p. b.) Vo všetkých odvetviach služieb je približovanie k úrovni produktivity práce v EÚ veľmi pomalé s výnimkou odvetvia finančné sprostredkovanie (vplyv zahraničných bánk) a odvetvia ostatné služby. Problematická je aj disproporcja medzi rastom miezd a rastom produktivity vo väčšiny odvetví služieb. Pokračovanie tohto trendu by po obnovení silného rastu mohlo na jednej strane viesť k rastu inflácie, na strane druhej však podporí rýchlejšie vyrovnávanie cenových hladín medzi SR a eurozónou.

T a b u ľ k a 4.12

Priemerné ročné tempo rastu miezd a produktivity práce¹ v jednotlivých odvetviach SR a porovnanie úrovne produktivity práce v odvetviach SR s EÚ 11²

	ø ročné tempo rastu		Odvetvová produktivita práce, 2006 (2000 PPP USD, EÚ 11=100)	
	miezd	produktivity práce		
	2000 – 2007		2000	2006
Pôdohospodárstvo	8,3	14,5	72,7	152,9
Ťažba nerastných surovín	7,5	5,9	28,8	28,1
Spracovateľský priemysel	8,0	13,1	46,5	82,8
Výroba a rozvod elektriny, plynu a vody	9,3	5,4	31,3	40,9
Stavebníctvo	5,7	3,2	70,2	87,2
Veľkoobchod, maloobchod, opravy	6,8	2,4	64,1	67,0
Hotely a reštaurácie	6,8	-0,7	43,1	46,0
Doprava, skladovanie, pošty a telekomunikácie	8,0	1,1	55,4	45,5
Finančné sprostredkovanie	9,2	6,1	38,4	54,5
Nehnuteľnosti, prenájom, obchodné činnosti a iné	8,6	-2,2	58,5	48,1
Verejná správa, obrana a povinné sociálne zabezpečenie	9,1	-0,7	67,0	60,2
Vzdelanie	9,2	2,0	26,0	29,5
Zdravotníctvo a sociálne služby	9,5	0,8	36,4	36,4
Ostatné komunálne, sociálne a osobné služby	9,3	12,6	31,7	54,2

¹ Pridaná hodnota (v cenách 2000) k zamestnanosti.

² Rakúsko, Belgicko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Taliansko, Luxembursko, Holandsko, Portugalsko a Španielsko.

Prameň: OECD (2009), s. 47 a 53.

K spracovateľskému priemyslu, ktorého výkonnosť úspešne konverguje s úrovňou EÚ 15, treba poznamenať, že rast jeho produkcie prebiehal v posledných rokoch veľmi nerovnomerne. Podľa indexu priemyselnej produkcie, vysoký rast sa dosahoval najmä v automobilovom a elektrotechnickom priemysle, kým ostatné odvetvia sa rozvíjali podstatne pomalšie.

Súčasťou stratégie usmerňovania štrukturálneho vývoja sa teda musí stať rovnomernejší rozvoj priemyselných odvetví.

Veľká úloha tu pripadá najmä politike na získavanie zahraničných investícií. Mala by mať na zreteli, aby nové investície smerovali do oblastí, v ktorých Slovensko zaostáva (napríklad do farmaceutického priemyslu, do sofistikovaných odvetví chemického priemyslu, do špeciálnych odvetví strojárstva, ako je zdravotnícka, meracia a pod. technika). Pri výbere zahraničných investícií a ich stimulovaní treba navyše detailne zisťovať nielen odvetvie, do ktorého sa bude investovať, ale najmä vedieť aké aktivity bude investor v rámci svojho podnikania rozvíjať, či pôjde prevažne o montážne práce, alebo aj o predvýrobné a povýrobné aktivity súvisiace s danou produkciou, ktoré sú spravidla podstatne viac ocenené ako len výroba štandardizovaného produktu.⁴¹ Vytvárať priaznivé prostredie pre zakladanie nových domácich podnikov, najmä inovatívnych, je druhým smerom, akým možno ovplyvniť diverzifikáciu štruktúry produkcie, aj zahraničného obchodu. Čím viac nových podnikov vznikne, tým väčšia je nádej, že niektorý z nich vyrastie postupne v dominantný podnik. Oba spôsoby ovplyvňovania štruktúrnych zmien, samozrejme, vyžadujú vytvárať zázemie, ktoré podnikom sprístupní potrebné informácie, vzdelaných a tvorivých pracovníkov a dobre rozvinutú výskumno-vývojovú základňu.⁴²

Pokiaľ ide o vnútornú štruktúru spracovateľského priemyslu, za najväčší problém možno pokladať vysoký podiel energeticky najnáročnejších odvetví.⁴³ Ich podiel na pridanej hodnote dosahoval v roku 2006 na Slovensku dvojnásobok priemeru EÚ 15 (7,1 % k 3,5 %). Celková energetická intenzita síce na Slovensku postupne klesá (v roku 2007 sa znížila oproti roku 1995 na 57 %), ale v porovnaní s EÚ 27 zostáva stále výrazne vyššia (3,2-násobok v roku 2007; 4,6-násobok v roku 1995). Na finálnej spotrebe energie sa na Slovensku najviac podieľa priemysel (42 %, v EÚ 28 %) a v rámci neho výroba ocele a železa (z celkovej finálnej spotreby energie 18 %, kým v EÚ 5 %). (Podľa databázy Eurostatu.)

Pokles výkonnosti slovenskej ekonomiky v súčasnom období v plnej miere demonštruje jej vysokú citlivosť na vývoj vo vonkajšom ekonomickom prostredí. Domáci výrobcovia tovarov na Slovensku sú v rámci krajín OECD najviac závislí od zahraničného dopytu (až na 75 %).⁴⁴ Vysokú závislosť od vývozu preukazuje aj input-output analýza za rok 2005,⁴⁵ podľa ktorej až 48 % celkovej produkcie slovenskej ekonomiky bolo generované exportom. Vývoz tovarov a služieb mal zároveň až 39 % podiel na celkovej zamestnanosti, čo znamená, že každý druhý až tretí zamestnanec pracoval priamo alebo nepriamo pre vývoz; na porovnanie: v Rakúsku a Nemecku pracuje pre vývoz každý piaty zamestnanec (Kolleritsch, 2004).

Slovenský vývoz je navyše silne špecializovaný. V rokoch 2007 a 2008 sa podieľal vývoz troch najsilnejších exportných odvetví (výroba kovov a kovových výrobkov, výroba elektrických a optických zariadení, výroba dopravných prostriedkov) takmer dvomi tretinami na celkovom vývoze spracovateľského priemyslu a podieľal sa na prírastku jeho vývozu

⁴¹ Iba tak sa bude možné priblížiť k miere pridanej hodnoty, ktorú dosahujú vyspelé ekonomiky v exportných odvetviach. Podľa údajov OECD možno napríklad zistiť, že v roku 2006 dosahovala miera pridanej hodnoty na Slovensku vo výrobe motorových vozidiel len niečo viac ako dve pätiny a vo výrobe elektrických a optických zariadení okolo polovice úrovne Nemecka.

⁴² Podrobnejšie je táto problematika rozpracovaná v kapitole zaoberajúcou sa znalostnou ekonomikou.

⁴³ Výroba kovov a kovových výrobkov, výroba ropných produktov a výroba ostatných nekovových minerálnych výrobkov.

⁴⁴ Podiel exportu k HDP v roku 2006, podľa databázy OECD. K tejto úrovni SR sa približuje najviac Česká republika (67 %) a Maďarsko (65 %), ostatné malé krajiny vykazujú maximálne 48 % (Írsko).

⁴⁵ Podľa prepočtov M. Lábaja.

medzi rokmi 2000 a 2008 až 72,5 %. Vo všetkých troch odvetviach sa Slovensko prejavuje ako vysoko špecializované v celosvetovom kontexte. V exporte ocele a železa dosahoval ukazovateľ RCA⁴⁶ v roku 2006 hodnotu 2,7 (4. najvyššia hodnota v rámci OECD) a v exporte motorových vozidiel 2,4 (3. najviac špecializovaná ekonomika OECD).⁴⁷ V skupine zariadení pre telekomunikácie, záznam a reprodukciu zvuku bolo Slovensko v roku 2006 na 5. mieste s hodnotou tesne pod 2, v súčasnosti je to už určite viac. Existuje, pravda, viacero skupín tovarov, v ktorých podľa tohto ukazovateľa má Slovensko komparatívne výhody; v roku 2006 sa napríklad vysoké RCA zistilo v exporte výrobkov z gumy (3,1) a v exporte papiera a lepenky (2,1). Na druhej strane však treba konštatovať, že v niektorých veľmi zaujímavých komoditách Slovensko má veľmi nízke hodnoty RCA – napríklad farmaceutické výrobky (0,3); organické chemikálie (0,4); odborné, vedecké a kontrolné prístroje (0,3); kancelárske stroje a zariadenia na spracovanie dát (0,5). Na tieto tovary by sa mali výrobcovia orientovať a tak prispieť k vyššej diverzifikácii výroby, aj exportu.

4.8.3. Možnosti domácich podnikov prispieť k realizácii štruktúrnych zmien

Pri prekonávaní dôsledkov krízy budú dôležitú úlohu zohrávať zrejme menšie domáce firmy orientované na lokálny trh. Budú sa však musieť stať aj motorom inovačného procesu nevyhnutného na uskutočnenie kvalitatívnych zmien v celej štruktúre ekonomiky. Je otázne, či na zvládnutie svojej úlohy sú pripravené a aké podmienky im na jej plnenie vytvára štát.

Ako vyplýva z analýzy, ktorej hlavné výsledky sú obsiahnuté v rámciku 4.3, domáce podniky (DP) predstavujú mimoriadne významný segment v našej ekonomike, a preto si zasluhujú prinajmenšom takú pozornosť a podporu ako zahraničím kontrolované podniky.

Podieľali sa v roku 2006 v rámci nefinančného podnikového sektora až 72 % na zamestnanosti a 60 % na tvorbe pridanej hodnoty. Väčšinový podiel dosiahli aj v ďalších ukazovateľoch (pozri tab. 1 v rámciku 4.3).

Slabá je pozícia DP najmä v spracovateľskom priemysle. Domáce podniky sotva budú schopné generovať žiaduci dopyt po tých domácich kvalitatívnych faktoroch hospodárskeho rozvoja, ktoré sú potrebné na rozvinutie inovačných aktivít v spracovateľskom priemysle. Ten však – spolu s celým radom služieb, najmä poznatkovo náročných – tvorí hlavný kanál prostredníctvom ktorého sa inovačné aktivity komercializujú. Slovensko ako malá ekonomika s vysokou závislosťou od zahraničného dopytu však bez ďalšieho skvalitnenia tohto sektora nebude schopná zvyšovať svoj ekonomický potenciál. V tomto smere bude potrebné podporovať najmä zahraničných investorov orientovaných na aktivity s vysokou mierou pridanej hodnoty.

Slovenský spracovateľský priemysel sa musí stať schopným zvládnuť žiaduci posun v globálnom hodnotovom reťazci smerom k aktivitám, ktoré vytvárajú väčšiu časť pridanej hodnoty, ako len priame výrobné aktivity.⁴⁸ To len potvrdzuje nevyhnutnosť vytvárať a podporovať

⁴⁶ Prejavená komparatívna výhoda vyčíslená v danom prípade ako pomer podielu danej skupiny tovarov na celkovom exporte tovarov v danej krajine k rovnakému podielu vo všetkých krajinách sveta (na báze OSN). Údaje čerpané z databázy OECD.

⁴⁷ Vyššiu hodnotu malo len Japonsko (2,6) a Španielsko (2,5); pre zaujímavosť, Nemecko aj ČR dosahujú hodnoty tesne pod 2.

⁴⁸ Oblasti podnikania s vysokou mierou pridanej hodnoty, s vysokou zodpovednosťou za prijaté rozhodnutia a investície (špičkový manažment, plánovanie, výskum a vývoj, kvalitatívne vysoko náročné finálne spracovateľské aktivity a pod.), príp. kompetenčné centrá medzinárodne pôsobiacich koncernov zostávajú prevažne v domovskej krajine materskej firmy alebo v krajine, kde sídlia dominantní vlastníci medzinárodnej spoločnosti.

všetky inovačné aktivity a vytvárať pre ne nevyhnutné predpoklady. Je to dôležité tak pre domáce, ako aj zahraničné firmy a ich schopnosť rozvíjať v SR aktivity, ktoré sú technologicky vysoko náročné a vyžadujú vysoko kvalifikovanú pracovnú silu, a nielen tú časť hodnotového reťazca, ktorá je náročná len na relatívne lacnú a priemerne kvalifikovanú pracovnú silu. Účelné teda bude kombinovať *politiku na podporu kvalitných PZI s inovačnou politikou*. Jej základom sa musí stať dobre nastavený národný inovačný systém podporujúci difúziu a absorpciu poznatkov tak v nových, ako aj v tradičných sektoroch ekonomiky. Zároveň je žiaduce finančnú podporu zahraničných investícií a jej prípadné predlžovanie jednoznačne podmieniť rozšírením ich aktivít do oblasti výskumu a vývoja, ako aj do ďalších aktivít využívajúcich vysokokvalifikovanú pracovnú silu.

Široké pole pôsobnosti majú DP v sektore služieb. Na procese prechodu do postindustriálneho štádia rozvoja sa budú musieť viac podieľať poznatkovo náročné služby pre podniky (najmä služby výskumno-vývojové, vzdelávacie, softvérové, celý rad poradenských služieb). Mali by sa rozvíjať podstatne rýchlejšie a komplexnejšie ako doteraz, a to napriek súčasným problémom, resp. práve kvôli nim. Bez nich nebudú môcť firmy, najmä domáce, zvládnuť inovačný proces a ten bude tvoriť základ obnovy hospodárskeho rastu. Viaceré odvetvia služieb, najmä tie, ktoré poskytujú služby veľkým exportným firmám, budú zrejme pod vplyvom hospodárskej krízy istý čas stagnovať, alebo dokonca klesať.

R á m ě k 4.3

Pozícia domácich podnikov v ekonomike SR

Domáce podniky (DP) mali v roku 2006 (najnovšie dostupné údaje) v nefinančnom podnikovom sektore SR (bez živnostníkov) mierny nadpolovičný podiel (55 – 72 %), ktorý sa v sledovaných rokoch zvyšoval. Medzi jednotlivými odvetviami však existujú značné rozdiely: v stavebníctve a v službách je podiel DP podstatne vyšší, v spracovateľskom priemysle, naopak, podstatne nižší (zhruba tretinový, s výnimkou zamestnanosti) a možno predpokladať, že v roku 2007 sa ich podiel mohol, v dôsledku zvýšeniu aktivít zahraničných firiem, ešte znížiť. DP zaostávajú za zahraničím kontrolovanými firmami (ZKP) v produktivite práce, a to nielen v spracovateľskom priemysle, v ktorom je rozdiel najvyšší, ale aj v sektore služieb, a čiastočne aj v stavebníctve. Zahraničím kontrolované firmy dosahujú aj vyššie priemerné osobné náklady – rozdiely medzi ZKP a DP v osobných nákladoch na zamestnancov však zďaleka nezodpovedajú rozdielom v produktivite práce. Celkove je však evidentný trend k zlepšovaniu pozície DP, a to najmä z hľadiska vyrovnávania dosiahnutej miery zisku. Bližšie pozri nasledujúce tabuľky 1 a 2.

T a b u ľ k a 1

Podiel domácich¹ nefinančných podnikov² SR na vybraných ekonomických veličinách

Podiel domácich podnikov na	Nefinančné podniky spolu			Spracovateľský priemysel			Stavebníctvo			Služby		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
pridanej hodnote	55,2	55,4	60,0	37,7	36,9	37,8	89,8	88,6	86,2	71,2	72,0	73,4
hrubom prevádzkovom prebytku	44,0	45,8	55,4	23,0	24,4	26,7	90,7	88,2	89,4	61,3	64,5	69,5
osobných nákladoch	67,4	65,6	65,5	51,3	48,0	48,7	89,3	88,9	83,8	80,2	78,5	77,3
hmotných investíciách	54,2	53,4	71,5	30,2	29,7	35,6	85,9	92,9	83,2	69,0	72,4	74,5
zamestnancoch	73,4	71,9	72,4	58,6	55,8	56,3	91,7	92,3	88,8	85,5	83,8	83,9
výdavkoch na VaV	75,1	72,2	59,1	:	45,3	37,3	:	:	:	:	:	:

¹ Podniky kontrolované domácim kapitálom na rozdiel od zahraničím kontrolovaných podnikov (ZKP).

² Nefinančné podniky spolu = podniky v priemysle, stavebníctve a v službách bez finančných a verejných služieb (OKEČ C–I a K).

Prameň: Vlastné prepočty podľa podnikovej štatistiky Eurostatu a jej štatistiky zahraničných afiliácií (FATS).

T a b u ľ k a 2

Výkonnosť domácich nefinančných podnikov v porovnaní s výkonnosťou ZKP

		Produktivita práce ¹			Osobné náklady/ zam. ²			Miera zisku v % ³		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Nefinančné podniky spolu	ZKP	24,8	25,8	27,1	8,6	9,6	10,7	12,5	11,7	10,6
	DP	11,1	12,5	15,6	6,5	7,2	7,8	9,2	9,3	11,3
	pomer	2,2	2,1	1,7	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	0,9
Spracovateľský priemysel	ZKP	20,0	20,7	24,0	8,1	9,1	10,0	10,6	9,7	9,2
	DP	8,5	9,6	11,3	6,0	6,6	7,4	6,9	7,3	8,0
	pomer	2,3	2,2	2,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,3	1,2
Stavebníctvo	ZKP	11,6	17,4	16,8	8,1	9,8	11,3	6,1	8,6	5,2
	DP	9,3	11,3	13,3	6,1	6,5	7,4	7,4	8,7	9,4
	pomer	1,3	1,5	1,3	1,3	1,5	1,5	0,8	1,0	0,6
Služby spolu	ZKP	26,8	25,5	28,0	9,6	10,5	11,9	10,9	9,5	9,4
	DP	11,2	12,7	14,8	6,6	7,4	7,8	7,8	7,9	9,7
	pomer	2,4	2,0	1,9	1,5	1,4	1,5	1,4	1,2	1,0

¹ Produktivita práce: pridaná hodnota na zamestnanca v 1000 eur.

² Osobné náklady na zamestnanca v 1000 eur.

³ Hrubý prevádzkový prebytok/ obrat x 100.

Prameň: Vlastné prepočty podľa údajov Eurostatu.

Zaostávanie DP za zahraničnými firmami v produktivite práce vo výraznej miere ovplyvňuje ich konkurenčnú schopnosť. Inovácia výrobných procesov a celej štruktúry tovarov a služieb sa stáva pre daný sektor ekonomiky hlavnou výzvou. Už v období Stratégie sa kvalitatívne zmeny prebiehajúce v celej štruktúre ekonomiky na základe inovačných procesov musia stať imanentnou súčasťou ich podnikateľských aktivít. Úlohou štátu je uľahčiť podnikom ich náročné úlohy: sprístupniť im financie, nové poznatky, vysokoškolských pracovníkov, informácie, poradenské služby a poskytnúť im efektívne podnikateľské prostredie.⁴⁹

Vážnou prekážkou inovačného procesu sa môže stať nízka kvalita vzdelávacieho systému⁵⁰ a celkove neuspokojivá situácia v štruktúre a počte pracovníkov VaV (pozri tab. 4.13.)

T a b u ľ k a 4.13

Pracovníci¹ vo výskume a vývoji (T) a z toho výskumníci (V) na 1 000 obyvateľov na Slovensku a v porovnaní s EÚ 27 a ďalšími krajinami za rok 2007

	Slovensko		EÚ 27		ČR		Slovensko		Fínsko	
	T	V	T	V	T	V	T	V	T	V
Všetky sektory spolu	2,9	2,3	4,5	2,7	4,8	2,7	5,3	3,2	10,6	7,4
podnikový sektor	0,5	0,3	2,4	1,4	2,5	1,2	2,7	1,3	6,0	4,2
vládny sektor	0,8	0,5	0,7	0,4	1,1	0,6	1,5	1,0	1,4	0,8
vysokoškolský sektor	1,6	1,5	1,3	0,9	1,2	0,8	1,1	0,9	3,1	2,3

¹ V prepočte na plný pracovný úväzok (FTE).

Prameň: Vlastné prepočty podľa údajov Eurostatu.

⁴⁹ Na podporu inovačného procesu v podnikoch vláda prijala viacero opatrení. Patrí medzi ne zákon o stimuloch pre výskum a vývoj (VaV), ktorý umožňuje poskytovanie štátnej pomoci pre VaV vykonávaný podnikateľmi vo forme dotácie, ako aj úľavy na dani z príjmu, predpokladaná realokácia finančných prostriedkov APPV a OP Výskum a vývoj v prospech aplikovaného VaV a inovácie v podnikoch, podpora transferu inovatívnych technológií, vzniku klastrov a zapájanie slovenských podnikateľov do medzinárodných klastrov a programov EK, podpora infraštruktúry širokopásmového prístupu a podpora niektorých vzdelávacích aktivít. Prioritná orientácia na aplikovaný výskum na úkor základného výskumu by sa, pravda, nemala stať dlhodobým programom, pretože bez základného výskumu stráca aplikovaný výskum svoju základňu.

Slovensko má v porovnaní s EÚ 27 relatívne menej pracovníkov vo VaV a vysoko zaostáva napríklad za Fínskom, aj Slovinskom. Oproti priemeru EÚ 27, aj ďalším ekonomikám, má menej vhodnú sektorovú štruktúru pracovníkov VaV. Takmer dve tretiny pracovníkov pôsobí na Slovensku vo vysokoškolskom sektore, kým v EÚ 27 je to iba jedna tretina. Na podnikový sektor pripadá celkovo len 18 % pracovníkov VaV a len 13 % výskumníkov – v priemere za EÚ 27, aj za ďalšie porovnávané ekonomiky, dosahuje podiel podnikového sektora za obe skupiny okolo 50 %. Bez zásadných zmien v oblasti výchovy budúcej generácie výskumníkov, vrátane zvýšenia atraktivity tejto profesie, sotva dosiahneme želaný pokrok v inovačných procesoch v podnikoch.

Ďalší problém naštartovania inovačného procesu vidíme v tom, že systém podpory VaV v podnikovom sektore sa zakladá výslovne na podpore projektov. Projektové financovanie vždy znamená istý výber v rámci stanoveného limitu finančných prostriedkov – neraz vyraduje aj dobré projekty. S cieľom stimulovať aktivity podnikov v oblasti VaV, a tým aj ich inovačné aktivity, sa daný systém v mnohých krajinách dopĺňa plošnou podporou VaV vo forme úľavy na dani z príjmov na výdavky na VaV pre všetky podnikateľské subjekty, osobitne malé a stredné podniky (MSP). V súčasnom období, keď treba vo všetkých oblastiach ekonomiky nájsť nové riešenia umožňujúce zlepšiť konkurenčnú pozíciu podnikov na domácom i globálnom trhu, je prijatie tejto formy podpory veľmi naliehavé. Má výhodu v tom, že k riešeniu problémov možno pristúpiť ihneď a realizovať ich v relatívne krátkom čase. Efekty sa v danom prípade prejavujú oveľa skôr ako v prípade viacročných projektov.

Za reprezentanta domáceho podnikateľského sektora považujeme hlavne MSP. Jeho pozícia v ekonomike je mimoriadne významná, aj keď sa, vzhľadom na nedokonalosť štatistických informácií, veľmi ťažko kvantifikuje. Podľa údajov zo štrukturálnej podnikovej štatistiky Eurostatu vytvárali malé a stredné podniky v roku 2006 na Slovensku 55,7 % zamestnanosti a 46,6 % pridanej hodnoty nefinančného podnikového sektora,⁵¹ po odhadovo započítaných živnostníkoch⁵² tvorilo MSP (vrátane živnostníkov) 67 % zamestnanosti a 57 % pridanej hodnoty v danom sektore, čo je zhruba toľko ako priemer EÚ 27. Možno odhadnúť, že tento segment⁵³ sa na celkovej zamestnanosti v ekonomike podieľal v roku 2006 zhruba 40 % a vytváral zhruba 28 % hrubého domáceho produktu.⁵⁴

⁵⁰ Podľa Globálnej správy o konkurencieschopnosti 2008 – 2009 sa Slovensko medzi 134 krajinami v kvalite vzdelávacieho systému umiestnilo až na 76. mieste a medzi 10 novými členskými štátmi EÚ z tranzitívnych ekonomik na 8. mieste.

⁵¹ Eurostat sleduje MSP v rámci *podnikového nefinančného sektora (non-financial business economy)*. Zahŕňa priemysel, stavebníctvo a služby bez finančných a verejných služieb (kategórie OKEČ C až K bez I).

⁵² Štatistický úrad SR má príslušné údaje k dispozícii len za podniky zapísané v obchodnom registri, a preto sa do databázy Eurostatu vykazujú údaje podľa veľkostnej štruktúry, bez živnostníkov.

⁵³ Malé a stredné podniky, ktoré vykonávajú sústavnú činnosť s cieľom dosahovať zisk, a živnostníci v rámci nefinančného podnikového sektora.

⁵⁴ Tieto údaje sa podstatne líšia od údajov uvedených v Správe o stave malého a stredného podnikania v Slovenskej republike v roku 2007, v ktorej sa hneď v úvode píše: „Malé a stredné podniky poskytujú pracovné príležitosti viac ako dvom tretinám aktívnej pracovnej sily a produkujú približne polovicu hrubého domáceho produktu.“ (Príloha 2 k materiálu „Správa o stave podnikateľského prostredia v Slovenskej republike s návrhmi na jeho zlepšovanie (2008)“, ktorý prerokovala vláda SR 14. 1. 2009.)

Slabosťou MSP je najmä obmedzený prístup k finančným zdrojom.⁵⁵ Vláda SR sa usiluje svojimi opatreniami rozšíriť financovanie programov pre MSP z rôznych zdrojov. Zvažuje sa aj implementácia viacerých iniciatív EÚ a jej inštitúcií.⁵⁶ (Inovatívny MSP sa detailnejšie zaoberá kapitola venovaná znalostnej ekonomike.) Pre bezproblémové fungovanie MSP je však mimoriadne významné aj stabilné inštitucionálne prostredie a odstránenie všetkých prekážok, ktoré MSP bránia flexibilne využívať všetky podnikateľské príležitosti, ktoré im domáci a zahraničný trh ponúka.

Celkovo možno konštatovať, že v súčasnosti sa veľmi ťažko dá odhadnúť, ako sa štruktúra ekonomiky bude v období stratégie meniť. O jej budúcej podobe budú rozhodovať hlavne zmeny v štruktúre a rozsahu globálneho dopytu a schopnosti podnikov – domácich aj zahraničných – včas anticipovať tieto zmeny, aktívne sa na ne pripraviť a adaptovať. Úlohou štátu je vytvárať podnikom pre tento náročný proces čo najvhodnejšie prostredie. Nebolo by dobré, keby štát do procesu adaptácie podnikov na nové podmienky v zahraničnom i domácom dopyte svojimi ochrannými opatreniami príliš vstupoval a prirodzené adaptačné procesy, ako aj hľadanie inovatívnych riešení obmedzoval.

4.9. Príležitosti budúceho trhu a využitia výsledkov výskumu

Na súčasnej úrovni technologického a inštitucionálneho rozvoja ovplyvneného vysokým stupňom globalizácie musia súkromné firmy vykonávať významné majetkové, investičné, organizačné a iné rozhodnutia zasahujúce do strednodobého, ba v niektorých prípadoch (napr. v energetike) aj do dlhodobého formovania ich trhovej pozície. To isté sa (v zameraní na iné cieľové funkcie) vzťahuje aj na rozhodovanie štátu, samospráv, ba aj domácností. Aj dobre fungujúci trh, resp. trhy však informujú len o aktuálnom stave ponuky a dopytu a jeho pravdepodobnom krátkodobom vývoji, nie o zmenách a stave trhu, ktorý možno očakávať v dlhšom časovom horizonte. A práve tu a preto treba vziať „do hry“ prognostické výpočty o budúcom trhu, resp. o budúcnosti iných spoločenských entít, ku ktorým sa vzťahujú rozvojové stratégie.

Predchádzajúca analýza budúcich trendov hospodárstva sa snažila získať informácie o možnom (pravdepodobnom) strednodobom vývoji makroekonomických parametrov a predpokladoch zvládnutia ich vývoja v rámci konvergenčnej rozvojovej stratégie. Táto záverečná časť stratégie rozvoja hospodárstva do roku 2020 má doplniť makroekonomickú úvahu o formovaní budúceho trhu výhľadmi na rozvojové trendy vo vybraných segmentoch slovenského hospodárstva.

Kontúry budúceho trhu sú v značnej miere utvárané vedecko-technickým pokrokom konfrontovaným so zmenami v štruktúre potrieb. Identifikáciu možností strednodobého vývoja uvažovaných segmentov preto urobili vedecí pracovníci spolupracujúci s podnikateľským sektorom.

⁵⁵ Analýza nedostatkov v oblasti financovania MSP spracovaná v roku 2006 Európskym investičným fondom zistila, že na Slovensku je málo mikropôžičiek pre živnostníkov a začínajúcich podnikateľov, nízky podiel domácich pôžičiek a záručných aktivít pre MSP, nízky podiel faktoringu a aktivít v oblasti rizikových fondov, nízky podiel VaV na HDP, slabý transfer technológií do praxe, neexistujúca sieť Business Angels, a identifikovala potrebu zlepšenia prístupu MSP ku kapitálu v objeme 510 mil. EUR. Podľa materiálu vlády SR z 19. 9. 2007.

⁵⁶V rámci iniciatívy JEREMIE by mal vzniknúť revolvingový holdingový fond, ktorý zlepši prístup MSP ku kapitálu a dlhodobo prispeje k rozvoju finančného trhu a trhu rizikového kapitálu.

4.9.1. Konkurenčná schopnosť slovenského spracovateľského priemyslu závisí od novej technologickej paradigmy

Rýchly postup globalizácie vedie k internacionalizácii všetkých procesov spracovateľského priemyslu a k celkovej zmene podnikateľského sveta. Zmena jeho paradigmy sa prejaví v spracovateľskom priemysle najmä rastom produktivity, v celosvetovej harmonizácii podnikových kultúr, vo vytváraní pružných svetových informačných sietí a z toho rýchlo vznikajúcich a zanikajúcich podnikateľských sietí. Tieto megatrendy budú vplývať na zmenu paradigmy riadenia podnikania v priemysle, pričom kľúčovým bude rast produktivity a vznik dokonalejšieho vzťahu invencií s materiálnym svetom. Rast produktivity spojený s prechodom od klasických k novým technológiám spočívajúcim na nových princípoch a na najnovších vedeckých poznatkoch sa prejaví:

- novým vzťahom malých, stredných a veľkých podnikov k štátu;
- trendom individualizácie hromadnej výroby spojeným so znižovaním zamestnanosti;
- rozporuplnosťou vzťahu medzi individualizáciou a unifikáciou voľby zákazníkom a výrobou.

Uvedené trendy sú založené na nových technologických a riadiacich procesoch schopných vnášať do hromadnej výroby unikátne technické riešenia (to bolo dosiaľ doménou malých a stredných podnikov) a tým ju individualizovať. To umožňuje pružne reagovať na špecifické požiadavky zákazníkov pri prijateľných cenových a dodacích podmienkach. Individualizovaná hromadná výroba vo veľkých korporáciách je schopná vážne konkurovať malým a stredným podnikateľským subjektom nielen na regionálnych trhoch, ale aj v celosvetovom meradle.

Paradigma vytvorenia dokonalejšieho vzťahu invencií s materiálnym svetom sa bude prejavovať najmä prechodom od riešenia krátkodobých problémov k vypracúvaniu dlhodobých projektov, dynamizovaním vzťahu medzi invenciami, materiálnou podstatou a finančným kapitálom. To všetko bude prebiehať pri zosúladení vzájomného vzťahu vlastníctva invencií (vyjadreného duševným vlastníctvom, ako sú autorské práva), intelektuálneho kapitálu, znalostí, vlastníctva hmoty (stavieb, pozemkov, strojov a zariadení) a vlastníctva finančného kapitálu.

Zmenená paradigma priemyslu si vyžiada zásadnú reštrukturalizáciu doterajších riadiacich procesov v podnikoch a ich podnikovej kultúry. Zmena vonkajšieho prostredia, rýchlosť týchto zmien si bude vyžadovať rýchlejšiu reakciu v priemyselnej podnikovej sfére. Bez reakcií na tieto zásadné zmeny firma skôr či neskôr stratí svoju konkurenčnú schopnosť. To neplatí len pre firmy obchodujúce na svetových trhoch, ale aj pre podniky na národnej a regionálnej úrovni. Nová paradigma priemyselného podnikania je nekompromisná a bude teda platiť aj pre všetky slovenské podnikateľské subjekty, či už so zahraničným nadnárodným alebo domácim kapitálom. Finančná a hospodárska kríza, spojená s krízou dôvery, túto požiadavku novej paradigmy výrazne upevní a urýchli.

Smery vo výskume a vývoji budú koncentrované na nové netradičné materiály, nanotechnológie, informačné a komunikačné technológie a mechatroniku, ktoré sú a budú základom zdokonaľovania a objavov nových produktov so zdokonalenými a novými funkčnými vlastnosťami už jestvujúcich výrobkov. Nová paradigma je založená na základnej zmene konkurenčnej schopnosti. Tá sa nemá dosahovať iba znižovaním nákladov, ale najmä rastom pridanej hodnoty nielen pre výrobcu, ale aj užívateľa a spoločnosť ako celok. To vyžaduje, aby priemysel svoju stratégiu smeroval do vnímania komplexnosti a synergie celého životného cyklu produktov. Výsledkom musí byť *inovatívna výroba*.

Inovatívna výroba je charakterizovaná ako adaptívnejšia, digitalizovanejšia, zasieťovanejšia a jej podstatou musí byť vyššie a rýchlejšie využitie znalostí. Tak sa vytvárajú podmienky na vyššiu integráciu nanotechnológií, biotechnológií, informačných technológií s doterajšími technológiami, ktoré budú schopné vytvárať nové generácie produktov s vysokou pridanou hodnotou. Vznikajú nové inžinierske koncepty, ktoré premieňajú klasický priemysel, založený na využívaní najmä prírodných a ľudských zdrojov, na priemysel založený na znalostiach. Inovatívna výroba vyvolá aj zmeny v súčasnom spôsobe obchodovania, vytvorí sa nové priemyselné inžinierske procesy, výskum a vývoj nových transsektorových technológií umožňujúcich tvorbu, výrobu a predaj nových generácií výrobkov. Bude to výslednicou zmien v súčasných technológiách a posunie ich nad súčasnú hranicu ich efektívnosti.

Tieto zmeny si vynútiť, aby sa paralelne tvoril *nový typ priemyselného inžinierstva*. Nové komplexné výrobky a procesy budú tvoriť výrobné systémy novej generácie. Budú tvorené pre jasne smerované požiadavky. To všetko sa dosiahne zdieľaním znalostí o vzájomnom pôsobení materiálov a procesov, čo vytvorí efektívnejšiu optimalizáciu návrhu procesov. Tak bude možné lepšie pochopiť a projektovať komplexné transformácie a vzájomné vzťahy na mikro-, ale aj makroúrovni priemyslu. Modelový a systémový manažment pre adaptívne výskumné, produkčné a predajné systémy sa bude tvoriť systémom samoorganizovania a samooptimalizácie. Rozvíjajúca sa technická umelá inteligencia vytvorí efektívnu spätnú väzbu v podnikových procesoch s výkonným vzájomným prepojením človeka a techniky. To umožní vytvárať nové výskumné, produkčné a predajné siete založené na otvorenej systémovej architektúre.

Kľúčovou zložkou nového priemyselného inžinierstva je *digitálne priemyselné inžinierstvo* využívajúce modelovanie a simuláciu ako integrálnu súčasť výrobných programov a plánov v reálnom čase.

Reakciou vrcholových nadnárodných európskych predstaviteľov spracovateľského priemyslu Európy na tieto trendy je vytvorenie európskej technologickej platformy *ManuFuture*, ako iniciatívy priemyselných predstaviteľov s akademickými a výskumnými sieťami Európy. Je spracovaný koncept *PODNIKU BUDÚCNOSTI (Factory of the Future)*, ktorý je integrálnou súčasťou Európskeho plánu obnovy financovaného prostredníctvom 7. rámcového programu EÚ.

V horizonte realizácie stratégie je potrebné, aby slovenský spracovateľský priemysel intenzívne vstúpil do tejto zmenenej paradigmy technologických procesov. To si vyžiada zmeniť doterajší charakter štátnych inštitútov na podporu vedy a výskumu a stimulov vstupu zahraničných investícií na Slovensku. Prostredie vytvárané legislatívnym rámcom a štátnymi programami musí uprednostniť vytváranie pružných a adaptabilných sietí spojených výskumných, univerzitných a priemyselných štruktúr aj pre nadnárodné organizácie, ale aj malé a stredné podniky. V tomto duchu je potrebné prehodnotiť i doterajšie formy štátnej pomoci prostredníctvom európskych finančných zdrojov cez operačné programy *Konkurenčná schopnosť a hospodársky rast, Výskum a vývoj, Vzdelávanie, Informatizácia spoločnosti*. Ich pôsobenie, najmä jednotlivé výzvy nemôžu byť autonómne, ale musia smerovať k synergickej podpore a koncentrácii zdrojov na zmenu paradigmy v spracovateľskom priemysle.

Vstup slovenských podnikateľských subjektov do programov EÚ financovaných z komunitárnych zdrojov, najmä 7. rámcového programu, musí prebiehať aj prostredníctvom materských nadnárodných spoločností a ich účasti na takýchto projektoch prostredníctvom slovenských univerzitných a výskumných pracovísk. Pre tieto nové postupy je nevyhnutné zmeniť aj fungovanie doterajších podnikateľských zväzov, ktoré musia spolu so štátnou politikou aktívnejšie vstupovať do vytvárania národných technologických platforiem a ich integrácie

s európskymi technologickými platformami. Podnikateľské zväzy musia opustiť doterajšiu stratégiu nekompromisného požadovania iba znižovania či stagnácie sociálneho statusu svojich ľudských zdrojov. Konkurenčná schopnosť ľudských zdrojov musí byť založená na raste ich konkurenčne schopných kompetencií založených na znalostiach, ktoré sú výslednicou cieľavedomého a moderného celoživotného vzdelávania ako súčasťou podnikateľských stratégií na urýchlenú adaptáciu a ovládnutie novej paradigmy spracovateľského priemyslu.

4.9.2. Možnosti rozvoja chemického priemyslu

Zásadné, nové inovácie v strednodobom časovom horizonte je v ňom obťažné predpovedať. Predsa len možno očakávať, že sa bude presadzovať svetový trend zavádzania výroby, ktoré málo zaťažujú životné prostredie a znižuje sa ich energetická a surovinová náročnosť. Energeticky náročné výroby sa približujú k zdrojom energie (zemného plynu). Výroby zvlášť zaťažujúce životné prostredie zasa do rozvojových krajín. (To napokon USA robia už dlho, stačí sa pozrieť na veľké havárie.)

Chemický priemysel je kvalifikovaný na riešenie koncepcií znižovania emisií skleníkových plynov. Je schopný realizovať inžinierske riešenie tohto problému na základe kvalifikovaných odpovedí na ekonomické otázky týkajúce sa tejto problematiky.

Budú sa rozvíjať nové technológie vyrábajúce palivá z obnoviteľných zdrojov energie. Pravdepodobne sa začne intenzívne rozvíjať vodíkové hospodárstvo.

V budúcom desaťročí bude pokračovať trend rozširovania produkcie s vyššou pridanou hodnotou.

Štruktúrne zmeny v chemickom priemysle zamerané na nižšiu záťaž životného prostredia, na zníženie energetickej a surovinatej náročnosti produkcie sa v slovenskom chemickom priemysle uplatnia len preberaním technológií. Problémy s tým spojené slovenský priemysel ani výskum nevyriešia. V lepšom prípade sa na riešení uvedených globálnych problémov a s nimi spojenými aktivitami svetovej chémie môže podieľať. Samozrejme, len za predpokladu, že budeme schopní k riešeniu problémov prispieť vlastným výskumom. Náš experimentálny výskum je však hlboko podfinancovaný. V oblasti kapitálových výdavkov je podfinancovanie katastrofálne. Prispieť teda môžeme najmä nápadmi a kvalitnými špecialistami, ktorých je vo vyspelých krajinách, vrátane EÚ, málo.

Pri súčasnej nedostatočnej podpore výskumu sa nedá rátať s tým, že chemický priemysel prenikne na svetové trhy vo väčšom meradle so svetovo originálnymi novými výrobkami. Aj naďalej sa export bude opierať o petrochemické a polymérne výrobky (Slovnaft), gumárenské chemikálie, priemyselné hnojivá, plnivá do polymérov (Duslo Šaľa), teda o komodity, ktoré sa už teraz vyrábajú. Dochádza pri nich k miernej inovácii, čo zlepšuje pozíciu týchto výrobkov na svetových trhoch. Malé firmy exportujú svoje produkty na báze priateľských stykov s odberateľmi, a to export Slovenska zásadne neovplyvňuje. Poskytuje to zamestnanie len niekoľkým desiatkam ľudí.

Popri sťahovaní výroby zaťažujúcich výrobné prostredie do rozvojových krajín a ich ďalšej časti smerom k surovinatej základni budú v ich alokácii hrať významnú úlohu aj prepravné náklady produkcie. To spôsobuje, že niektoré komodity (napríklad hnojivá) sa oplatí vyrábať blízko spotrebiteľa. Ak sa na Slovensku bude rozvíjať jadrová energetika (čo je pravdepodobné), je výhodné mať k dispozícii stabilného veľkoodberateľa elektrickej energie. Túto úlohu v súčasnosti plní výroba hliníka (Slovalco, a. s.). Cena elektrickej energie je kľúčová nielen pri výrobe hliníka, ale pri všetkých energeticky náročných výrobách (acetilid vápenatý

– „karbid“, ferozliatiny). Chemický priemysel závisí od ceny zemného plynu. Kľúčová je výroba vodíka a následne amoniaku, na ktorú nadväzuje výroba kyseliny dusičnej a dusíkatých hnojív. V tejto oblasti sa vývoj nezastavil a napríklad firma Duslo Šaľa, a. s., uviedla na trh nové typy hnojív na báze dusičnanu vápenatého a hnojív obsahujúcich síru. Používanie zemného plynu na výrobu vodíka a následných produktov však nesie so sebou problém produkcie oxidu uhličitého – skleníkového plynu, ktorého produkcia je čoraz viac limitujúcim faktorom ďalšieho rozvoja chemického priemyslu. *Preto sú aktuálne alternatívne postupy výroby vodíka*, napríklad elektrolýzou, k čomu však je potrebná lacná elektrická energia, či už z jadrových elektrární alebo iných alternatívnych zdrojov. Taktiež sú aktuálne biochemické postupy, ktoré sú ale zatiaľ ďaleko od efektívnej priemyselnej aplikácie.

Rozvoj výskumu a jeho aplikácie sú schopné zabezpečiť spravidla len veľké firmy, malé a stredné firmy len výnimočne. V oblasti chémie je jednou z príčin tohto stavu legislatíva (REACH), ktorú malé a stredné firmy nie sú schopné ani sledovať, a už vôbec nemôžu vyhovieť jej požiadavkám. Ďalšou z príčin je, že na realizovanie výsledkov základného, a najmä aplikovaného výskumu nie je na Slovensku dostatočná technická a organizačná infraštruktúra, t. j. chemicko-inžinierske a projektové kapacity. Tento stav je dôsledkom nedostatočných aktivít v tejto oblasti za ostatných 20 rokov. To vedie až k zániku podnikových výskumných zložiek a projektových organizácií. V obmedzenej miere preto výskum realizujú len veľké (z hľadiska SR) firmy, ako je napríklad Duslo Šaľa, a. s., ktorým sa podarilo uchovať aspoň zlomok výskumno-vývojovej základne.⁵⁷

Pomalé tempo inovácií v slovenskom technickom priemysle je spojené s rizikom úspešnosti výskumu, pre ktoré súkromné firmy nemajú snahu o výskum a o realizácie plne financované z vlastných zdrojov. Snaha o dosiahnutie čo najrýchlejšieho a najväčšieho zisku vedie k využívaniu už existujúcich technológií, často nemoderných, ale pri stále lacnej pracovnej sile, mäkkších ekologických limitoch (od roku 2011 prestane platiť) pre podniky dostatočne efektívnych.

Napriek spomenutému konzervatizmu sa u nás prejavuje tendencia vyrábať produkty s vyššou pridanou hodnotou (kvalifikovaná chémia, ktorú môžu robiť len kvalifikovaní pracovníci). Zmeny v priemysle ovplyvní legislatíva (tlak na znižovanie emisií), cena zemného plynu, a najmä stimulácia podnikov pre výskumné činnosti na báze jednotnej inovačnej politiky.

4.9.3. Významné postavenie automobilového priemyslu

Žiadnemu inému odvetviu priemyslu, ba ani celému hospodárstvu sa na Slovensku v poslednom desaťročí nevenovalo toľko pozornosti ako práve automobilovému priemyslu (AP). Hodnotenia rýchleho rozvoja AP (v jeho širokom chápaní ako komplexu automobiliek a siete jeho dodávateľov) a jeho vplyvu na slovenskú ekonomiku sú rozdielne, ba až celkom protichodné. Vedľa donedávna silne prevládajúcich pozitívnych stanovísk sa najprv sporadicky, ale po nástupe recesie čoraz častejšie vyslovujú voči AP aj nesúhlasné a varovné vyjadrenia. V skeptických postojoch voči AP sa najčastejšie objavuje kritika jeho príliš rýchleho rozvoja akoby spôsobená preexponovanou vládnu podporou, ako aj obavy z predpokladanej redukcie kapacít AP vo svetovom meradle, ktorá by postihla aj AP pôsobiaci na území SR.

⁵⁷ Napríklad v prípade Duslo je to Výskumný ústav chemickej technológie – VÚCHT. Práve výskumno-vývojové základne pri výrobných podnikoch sú najlepším mostom na prenos výsledkov z akademickej pôdy do realizácie. Príkladom môžu byť viaceré projekty s účasťou FCHPT STU, SAV, VUCHT-om a Duslo, resp. aj ďalšie, napríklad VUP Prievidza, NCHZ a FCHPT STU.

Posúdenie možností ďalšieho pôsobenia AP v SR si vyžaduje najmä stručné zhodnotenie jeho doterajšieho významu pre slovenskú ekonomiku a až potom zodpovedanie otázok vzťahujúcich sa na jeho budúcnosť.

Vplyv AP, resp. (v dôsledku toho, aké informácie poskytuje štatistika) výroby dopravných prostriedkov (VDP) na výsledky slovenskej ekonomiky charakterizujú v porovnaní s vplyvom iných silných odvetví spracovateľského priemyslu údaje tabuľky 4.14.

K údajom tabuľky 4.14 treba pridať informáciu, že podiel výroby motorových vozidiel na pridanej hodnote v národnom hospodárstve v roku 2007 prevýšil priemernú hodnotu tohto ukazovateľa v EÚ 27 (1,5 %), vo Švédsku (1,9 %), v Rumunsku (2,0 %), Slovensku (2,6 %), Maďarsku (3,2 %), Nemecku (3,5 %) a v Českej republike (3,7 %). To, spolu s informáciami prvej časti tabuľky, hovorí, že AP je síce v SR nadpriemerne silným odvetvím, nemožno ho však považovať za dajakú monokultúru slovenského hospodárstva.

Druhá časť tabuľky 4.14 zisťuje, že vo VDP sa dosahuje nielen nadpriemerná úroveň produktivity práce (PH/pracovníka) i výsledkov vývozu, ale najmä bezkonkurenčne vysoké čisté efekty zahraničného obchodu (saldo ZO/pracovníka). To ho spolu s podnetmi a príležitosťami, ktoré AP dáva iným odvetviam, prezentuje ako odvetvie, ktoré má nezastupiteľný podiel na rýchлом hospodárskom raste i stabilizácii slovenskej ekonomiky po roku 2000.

T a b u ľ k a 4.14

A. Podiely vybraných odvetví na pridanej hodnote a zamestnanosti nefinančného sektora a na celkovom vývoze v %

Odvetvie	Pridaná hodnota		Zamestnanosť		Vývoz	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Potravinársky priemysel	4,6	2,6	2,4	2,0	2,6	2,9
Výroba kovov a kovových výrobkov	6,1	6,4	2,7	5,0	15,6	15,1
Výroba strojov a zariadení	3,2	3,0	2,5	2,4	8,9	8,0
Výroba elektrotechnických a optických zariadení	3,3	4,2	2,3	3,9	9,4	23,7
Výroba dopr. prostriedkov	3,6	5,5	1,2	2,1	22,4	23,6

B. Pomer výkonnostných parametrov vybraných odvetví k úrovni dosiahnutej vo VDP v %

Odvetvie	Pridaná hodnota/prac.		Vývoz/prac.		Saldo ZO/prac.	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Potravinársky priemysel	63,5	50,1	6,0	13,0	-13,4	-21,9
Výroba kovov a kovových výrobkov	73,9	49,3	31,0	27,0	31,7	19,1
Výroba strojov a zariadení	43,1	47,5	19,5	29,1	-17,8	-3,5
Výroba elektrotechnických a optických zariadení	48,3	40,6	22,3	53,6	-31,2	6,0
Výroba dopr. prostriedkov	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Prameň: Vlastné prepočty podľa údajov ŠÚ SR.

Ak sa teda počas recesie prejavila veľká citlivosť výsledkov ekonomiky SR na pokles výkonov AP (aj keď v prvom polroku 2009 bola finálna produkcia už vyššia o 0,8 % ako v prvom polroku 2008), tak je to najmä dôsledok jeho vysoko nadpriemerných národohospodárskych efektov.

Úvaha o budúcnosti AP v SR vychádza z toho, že AP u nás vznikol a rozvíja sa prevažne pre potreby nie slovenského, ale širšieho – predovšetkým európskeho trhu, ovládaného firmami integrovanými do celosvetového trhu automobilov. Preto je aj budúcnosť AP na Slovensku určená rozhodujúcim spôsobom situáciou a trendmi AP v globálnom meradle.

Automobilová doprava dnes vo svete znamená 85 % osobnej dopravy a 70 % prepravy tovarov (suchozemskej). Aj po roku 2000 bol AP v Európe jedným z najdynamickejších sa rozvíjajúcich odvetví, keď napríklad z celkového objemu investícií do spracovateľského priemyslu sa v EÚ v roku 2005 investovalo práve do autosektora 23 %, do farmaceutického priemyslu a biotechnológií 17 %, do produkcie hardvéru, softvéru a počítačov 15 %, chemického priemyslu 6 % atď. Pritom medzi TOP 15 európskymi investormi do výskumu a vývoja je šesť z automobilového priemyslu.

Vývoj trhu osobných automobilov bude závisieť od ľudských potrieb vzťahujúcich sa k doprave, od výsledkov budúceho hospodárskeho rastu a jeho dôsledkov na kúpnu silu obyvateľstva, to všetko v kombinácii s technologickými a výrobnými inováciami v AP.

Potreba mobility (pri využívaní pracovnej sily, zabezpečovaní prevádzky domácností a využívaní voľného času) ako hlavný faktor vzťahu medzi ľudskými potrebami a dopravou sa v budúcej dekáde pravdepodobne ešte posilní. Miera uspokojenia mobility na báze automobilizmu bude závisieť od stupňa zapojenia všetkých generácií do efektívneho využívania automobilov, meniacej sa vekovej štruktúry obyvateľstva, postupného poklesu priemerného veku vlastníctva prvého nového automobilu, od príjmov obyvateľstva a veľkosti kúpyschopného dopytu jeho vekových skupín. Na druhej strane však bude závisieť od nárastu individuálnych ciest za prácou, potrebných na vhodnejšie využitie kvalifikácie jednotlivca, od postupnej optimalizácie vzťahu verejnej a individuálnej dopravy a od rozvoja multimodálnej dopravy.

Faktorom pôsobiacim prinajmenej na udržanie, ba skôr na zväčšovanie dopytu po automobiloch budú v ňom samom prebiehajúce štruktúrne zmeny, medzi ktoré patrí:

- Umožnenie aplikácií výskumu a vývoja, ako napríklad materiály – nanotechnológie, ďalšie posilnenie informačných a komunikačných technológií, energie – alternatívne pohony a alternatívne pohonné hmoty pre spaľovacie motory, *prinesie* oživenie vo variabilite – narastú nároky (kreativita vrátane tvorcov) na dodávateľov.
- Postupný, ale razantný prechod od výroby na princípe „plaforiem“ k výrobe „zásobníkov modulov“, čo umožní väčšiu rýchlosť reakcie na potrebu zákazníka.
- Mechatronika v automobile ako zdroj (prostriedok) rozvoja životného a pracovného prostredia človeka v stroji, ktorý zvýši komfort a bezpečnosť používania automobilov.
- Skracovanie cyklov výroby jednotlivých automobilov zo 6 na 3 roky, čo sa prejaví v zrýchlení cyklu ich obnovy.

V rámci uvedených, vcelku dobrých možností a priaznivých trendov svetového AP si môže obhájiť, ba aj zlepšiť svoju pozíciu AP v SR. Finálny výrobca vybudoval *na Slovensku* v nedávnej minulosti veľké a drahé centrá. Tieto *dcérske závody automobilových TNK sú na Slovensku (rovnako ako v celej strednej Európe) „závody 21. storočia“*. Špičkové technológie a nové typy automobilov spolu s novovybudovanou dodávateľskou sieťou (vo svete s tradičnou deľbou práce – minulých 30 rokov výstavby – je 50 % pracovníkov u finálnych výrobcov a 50 % u dodávateľov, u nás je 20 % u finálnych výrobcov a 80 % u dodávateľov – veľmi výhodná pestrá práca pre rôzne regióny, bez veľkej koncentrácie ľudí na jednom pracovisku) umožňujú na Slovensku bez podstatných zmien najmenej počas troch až piatich cyklov vyrábať veľmi intenzívne automobily, komponenty, moduly a systémy pre ne. To všetko maximálne

pokrýva očakávania finálnych výrobcov po zisku, a súčasne vysvetľuje, prečo do roku 2020 (a pri vhodnej podpore AP aj po ňom) nie je možné premiestniť jeho centrá zo Slovenska inam bez veľkých ekonomických strát materských spoločností. Ohrozenie môžu pociťovať dodávateľské spoločnosti (systémov, modulov, komponentov), ktoré boli vytvorené aj pre západnú Európu a tá teraz prebudováva finalizujúce linky na modernejšie.

Dlhodobá existencia prosperujúceho AP v SR si vyžaduje jeho udržiavanie v oblasti špičkových technológií. To predpokladá kreativitu predstaviteľov dcérskych spoločností finálnych výrobcov na území Slovenska, schopnosť malých a stredných dodávateľských podnikov udržať trend v inováciách technologických procesov a spoluprácu pri tvorbe produktov, regionálnu podporu hlavne infraštruktúrou, perspektívnu a plánovanú prácu s potenciálom najcennejším – talentmi hlavne pre technické a prírodné vedy.

Po tom, keď AP lokalizoval v strednej Európe veľké výrobné kapacity, čaká sa tu (vrátane Slovenska) väčšie oživenie práce vo výskume a vývoji práve teraz. Skvalitňovanie dodávateľských sietí si vyžaduje napojenie slovenských podnikov aj na výskumno-vývojové siete. Klasický presun VaV aktivít od materských k dcérskym podnikom síce nemožno očakávať, ale s novou výrobou postupne prichádzajú aj tieto aktivity (napr. „pilot hala“ vo VW Bratislava – na opakované prototypy, Výskumno-vývojové pracovisko Johnson-Controls v Trenčíne s 360 inžiniermi a i.). Štát môže pomôcť pri ich kreovaní napríklad podporou vzniku výskumných centier schopných na komerčnej báze realizovať, ale aj ponúkať pre závody AP komplexné riešenia technologických úloh (príkladom je Centrum produktivity práce pri Strojníckej fakulte TU v Žiline i vznikajúce klastre).

Naša stratégia v oblasti rozvíjania VaV pre AP by mala byť stratégiou ponuky a príležitostí, mala by stavať na schopnosti učiť sa a prispôsobovať sa – čo je aj prednosť mladých talentov, ktoré treba doma udržať. Stratégia ponuky a príležitostí by mala obsahovať:

- Podstatné zlepšenie infraštruktúry pre ľudské zdroje, napríklad aj vo výrobe automobilov ako mechatronického diela aj preto, lebo dnes už investor nebude chcieť pomáhať pri jej budovaní, pôjde tam, kde už je infraštruktúra – vrátane primerane vzdelaných ľudí a funkčných inštitúcií.
- Prebudovanie pôvodne sektorovej spolupráce (združenia, zväzy) na spoluprácu typu klastrov, t. j. spoluprácu podľa priorít regiónu – silný partner – finálny výrobca (veľký spotrebiteľ lokálnych zdrojov) a k tomu školy, postupne pripájaný cielený výskum a vývoj, banky, malé a stredné podniky. Bude to riešiť aj udržanie talentov, uplatnenie všetkých generácií, kvalifikácií a i. Táto štruktúra je kreatívna, schopná priority flexibilne meniť v prospech regiónu a sektorov.
- Zameranie (v štáte) na podporu výskumu a produkcie energetických a materiálových zdrojov – vodík a jeho uskladnenie, využitie hliníka a horčíka a ich zliatín, práškovej metalurgie, využitie nanomateriálov.
- Rozvíjanie schopností spolupracovať vo všetkých smeroch zemepisných širok i dlžok.

4.9.4. Novou šancou sa stáva strieborná ekonomika⁵⁸

Za striebornú ekonomiku sa považuje segment národného hospodárstva obsluhujúci staršiu generáciu, resp. tá jeho časť, ktorá produkuje hmotné statky a služby určené prevažne

⁵⁸ Text bol vypracovaný podľa štúdie (Páleník, 2009), teda s využitím jej hlavných zistení.

pre vyššie vekové skupiny obyvateľstva (pre seniorov). Za seniorov sa tu zvyčajne nepovažujú len obyvatelia v dôchodkovom veku. Zaradujú sa medzi nich ľudia starší ako 50 rokov, ktorí sa odlišujú od mladšej populácie svojou rodinnou pozíciou (prechod na status starých rodičov), svojím ekonomickým správaním (odklonom od orientácie na budúcu kariéru k zameraniu na bezproblémové a príjemné strávenie zostávajúcej časti života) a s tým spojenou zmenou štruktúry potrieb a dopytu.

Strieborná ekonomika je v rozvinutých krajinách, a teda – to sa Slovenska priamo týka – aj v západoeurópskych krajinách (EÚ 15) významným segmentom hospodárstva. Jeho rozsah sa pritom nielen v EÚ 15, ale aj na Slovensku a v ďalších nových členských štátoch EÚ rýchlo zväčšuje v dôsledku pôsobenia dvoch faktorov: prvým je starnutie populácie a druhým je posilňovanie ekonomickej pozície seniorov.

V dôsledku zvyšovania priemernej dĺžky života dosahovaného vďaka pokroku v zdravotnej starostlivosti a kvalite života i klesajúcej miere pôrodnosti v EÚ 15 podiel seniorov z celkovej populácie vzrastie u 60 a viac ročných z 23 % v roku 2008 na 27 % v roku 2020. Podiel 50 a viac ročných sa má v rovnakom období zväčšiť v EÚ 15 z 36 % na 42 %. Od roku 2008 do roku 2020 sa má aj na Slovensku zvýšiť podiel 60 a viac ročných zo 17 % na 23 % a podiel 50 a viac ročných z 30 % na 36 % (<http://eurostatportal/>).

Starnutie populácie zvyšuje nároky na čerpanie zdrojov verejných financií pre dôchodkové zabezpečenie, zdravotnú starostlivosť a sociálne služby poskytované seniorom. Na výdavky spojené so starnutím obyvateľstva sa však možno pozerat' aj ako na rastúcu súčasť dopytu uspokojovaného striebornou ekonomikou, ktorá je prínosom pre zamestnanosť a hospodársky rast.

Dopyt, na ktorý nadväzuje strieborná ekonomika, sa nezväčšuje len v dôsledku zväčšovania podielu seniorov z populácie, ale aj vďaka posilňovaniu ich majetkovej pozície. A hoci chudoba sa medzi starými ľuďmi aj v EÚ stále vyskytuje, 80 % seniorov je tu v zásade bohatých. V rámci EÚ ľudia patriaci do vekovej skupiny 50 a viac ročných vlastnia 75 % akcií na burzách, 65 % súkromných úspor, 60 % domov, 50 % osobných áut, a dokonca až 80 % luxusných áut. Len 8 % z nich chce odložiť svoje peniaze pre deti, 55 % chce minúť svoje úspory pre seba a rôzne aktivity vo voľnom čase (podľa prameňov citovaných v Páleník, 2009). Aj rozsiahly dopyt seniorov žijúcich v západoeurópskych krajinách môže vytvárať impulzy na rozvoj striebornej ekonomiky na Slovensku.

Do striebornej ekonomiky obsahujúcej príležitosti na podnikanie patrí celý rad širokých – rýchlo sa rozvíjajúcich oblastí, najmä:

- ubytovacie služby vhodné pre seniorov vrátane tvorby technológií umožňujúcich ľahké ovládanie domácich zariadení,
- technológie a pomôcky vytvárajúce podmienky na predĺženie pracovnej fázy života,
- vzdelávanie uspokojujúce mnohostranné záujmy seniorov, ale aj pokračovanie ich účasti na pracovných aktivitách,
- zdravotné a opatrovateľské služby, kúpeľníctvo, technológie umožňujúce virtuálny prístup lekárov k imobilným pacientom,
- trávenie voľného času, špecifické turistické služby, správa finančného portfólia, investovanie do nehnuteľností a pod,
- potraviny, doplnky výživy, stravovacie služby,
- automobily s IKT čiastočne nahradzujúce oslabené zmyslové vnímanie.

Rozvoj striebornej ekonomiky sa opiera o rýchlo sa zväčšujúci, perspektívny a stály (kolísaniu dôchodkov málo podliehajúci) vnútorný i zahraničný dopyt. To vyžaduje podporu:

- Regionálne obecné samosprávy ho môžu podporiť tým, že v okruhu svojej pôsobnosti a kompetencií budú spájať starostlivosť o potreby seniorov s iniciovaním rozvoja striebornej ekonomiky; svojím vstupom do medzinárodných združení regiónov pre striebornú ekonomiku môžu informovať o možnostiach exportného využitia slovenskej striebornej ekonomiky.
- Hospodárska politika môže rozvoj striebornej ekonomiky zvýhodňovať investičnými stimulmi a úľavami, podpornými programami pre firmy podnikajúce v oblastiach striebornej ekonomiky a poskytovaním rizikového kapitálu; vzhľadom na vlastnícku štruktúru striebornej ekonomiky by jej podporu využívali prevažne domáce podniky.
- Pochopením príležitostí, ktoré ponúka strieborná ekonomika, by podnikatelia produkujúci výrobky alebo služby pre široký okruh spotrebiteľov mali zvážiť možnosti rozšírenia produkcie pre seniorov ako súčasť rozvojovej stratégie svojho podnikania.

4.9.5. Perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike

Za perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike považujeme segmenty národného hospodárstva, ktoré tvoria súčasť technologických polí a majú spoločné to, že sú pre budúcnosť európskej hospodárskej oblasti nanajvýš dôležité. Ide o také oblasti ekonomických aktivít, ktoré majú v znalostnej ekonomike vysoký vlastný rastový potenciál založený na inovačne využívaných vstupoch z výskumu a posilňujúce rastový potenciál celého národného hospodárstva tvorbou pozitívnych externalít a *spillover* efektov (efektov z rozptylu inovácií do ďalších oblastí).

Ako perspektívne technologické polia Európska komisia vytypovala tieto oblasti:⁵⁹

- inovatívna medicína
- nanotechnológie
- zabudované systémy
- aeronautika a vzdušná doprava
- vodík a palivové články
- fotovoltické technológie
- inovatívne technológie v potravinárskom priemysle.

Z analýzy komplexných väzieb medzi odvetvami vo vybraných ekonomikách Európskej únie a zistených multiplikačných efektov produkcie, výskumu a vývoja a zamestnanosti sa predpokladá nárast ich významu pre konkurenčnú schopnosť ekonomík. Okrem toho sa bude výrazne zvyšovať trhovú podiel uvedených oblastí, s očakávaným ročným rastom objemu tržieb od 5 % do 15 %, pri vysokom raste produktivity práce a súbežnom vytváraní nových pracovných miest.

Identifikovať význam uvedených technologických polí pre slovenskú ekonomiku umožňuje analýza technologických tokov. Posledné dostupné údaje, ktoré sú nevyhnutné na jej uskutočnenie, sú za rok 2005. Napriek tomu, že vzhľadom na odvetvový vývoj priamych zahraničných investícií a pridanej hodnoty podľa segmentov rôznej technologickej náročnosti

⁵⁹ Jednotlivé technologické polia sú bližšie popísané napríklad v Deepening the Lisbon Agenda – Studies on Productivity, Services and Technologies, Austrian Federal Ministry of Economic and Labour, 2006.

došlo k väčším posunom až po roku 2005, predchádzajúce obdobie naznačuje niektoré základné tendencie, ktoré budú determinovať výkonnosť a konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky v najbližších rokoch. Údaje za roky 2006 – 2007 síce naznačujú, že technologická náročnosť výroby sa zvyšuje, ale štruktúra ekonomiky SR naďalej nevytvára dostatočné predpoklady na využitie progresívnych technológií, ktoré budú čoraz viac ovplyvňovať jej konkurenčnú schopnosť. Jadro národného inovačného systému (z hľadiska technologických tokov medzi jednotlivými segmentmi národného hospodárstva) tvoria inovačné aktivity v gumárenskom priemysle, vo výrobe kovov, v chemickom priemysle a strojárskom priemysle. Pomerne vysoké zastúpenie domáceho kapitálu je v gumárenskom priemysle a investovanie do výskumu a vývoja v tomto odvetví pozitívne rozširuje technologickú vybavenosť mnohých ďalších odvetví, najmä chemického priemyslu. *V ďalšom období je potrebné zvýšiť podporu tých oblastí podnikania, ktoré majú potenciál profitovať z narastajúceho významu popísaných technologických polí.* Výroba základných kovov, ktorá má silné postavenie z hľadiska technologických tokov v SR, medzi tieto polia nepatrí, a preto nemusí v budúcnosti prinášať také pozitívne efekty ako doteraz.

T a b u ľ k a 4.15

Technologické polia a póly rastu vo vybraných ekonomikách*

Technologické polia	Póly rastu				
	Rakúsko	Nemecko	Slovensko 2000	Slovensko 2000 – 2006	Poľsko
Inovatívna medicína	STROJE	PHARM, STROJE	STROJE		STROJE
Nanotechnológie	RADTV, STROJE	RADTV, STROJE	STROJE, MOTOR	RADTV	STROJE
Zabudované systémy	RADTV, STROJE	RADTV, STROJE	STROJE, MOTOR	RADTV	STROJE
Vodík a palivové články	CHEMIK, STROJE, ELSTR	CHEMIK, STROJE, VYRKOV	CHEMIK, STROJE, ELSTR, MOTOR	CHEMIK	CHEMIK, STROJE, ELSTR
Fotovoltaické technológie	RADTV, STROJE	RADTV, STROJE	STROJE, MOTOR	RADTV	STROJE
Inovatívne technológie v potravinárskom priemysle	CHEMIK	CHEMIK, GUMAPL	GUMAPL, MOTOR	CHEMIK, GUMAPL	CHEMIK

* V citovanej štúdii Deepenig the Lisbon Agenda sa okrem uvedených krajín hodnotilo Nemecko, Francúzsko, Holandsko a Taliansko. Údaje za Rakúsko, Nemecko a Poľsko sú za rok 2000.

Poznámka: MOTOR – výroba motorových vozidiel
CHEMIK – Chemické výrobky
RADTV – Rádiové, tel. a spoj. zariadenia
PHARM – Komodity farmácie

GUMAPL – Výrobky z gumených a plastových
STROJE – Strojové zariadenia
ELSTR – Elektrické stroje a prístroje

V súvislosti s narastajúcim významom automobilového priemyslu, ktorý na seba priamo aj nepriamo viaže čoraz viac ekonomických aktivít v SR, je potrebné podporovať domáce výskumno-vývojové činnosti v tejto oblasti. Automobilový priemysel totiž okrem iného tvorí dôležitú oblasť využívania technológií z oblasti nanoelektroniky, zabudovaných systémov, vodíkových a palivových článkov, ako aj fotovoltaických technológií. Zvýšená inovačná aktivita v tejto oblasti, spolu s očakávaným rastom vzájomnej zrastenosti automobilového priemyslu

na Slovensku s inými výrobnými činnosťami, by umožnila, aby automobilový priemysel tvoril v budúcnosti súčasť jadra národného inovačného systému SR.⁶⁰ Napriek tomu, že zmeny v perspektívnych póloch rastu v slovenskej ekonomike medzi rokmi 2000 a 2005 vyplývajú do značnej miery z volatility údajov o výdavkoch na výskum a vývoj medzi jednotlivými rokmi, dlhodobjší negatívny trend poklesu inovačnej aktivity v strojárskom a automobilovom priemysle by sa prejavil negatívne na konkurenčnej schopnosti voči iným ekonomikám v oblastiach podnikania spadajúcich do vytypovaných technologických polí.

Naliehavosť zvýšenia podpory zavádzania inovácií vyplýva okrem zaostávania v zaštipení vysokých technológií v slovenskej ekonomike, aj z druhého typu zaostávania. To sa prejavuje v tom, že aj pre odvetvia, ktoré tvoria jadro rastu ekonomiky Slovenska, sú v porovnaní s vyspelými ekonomikami typické výrazne nižšie hodnoty koeficientov kumulatívnych výdavkov na výskum a vývoj.

T a b u ľ k a 4.16

Koeficienty kumulatívnych výdavkov na výskum a vývoj*

	Rakúsko	Nemecko	Slovensko (2000 – 2006)	Poľsko
RADTV ¹	23,12	16,37	1,91	0,63
MEDIC ²	8,41	7,98	0,61	0,22
MOTOR ³	8,13	9,44	0,27	0,21
CHEMIK ⁴	4,04	6,45	1,16	0,22

* Údaje za Rakúsko, Nemecko a Poľsko za rok 2000.

¹ Rádiové, televízne a spojové zariadenia a prístroje.

² Zdravotnícke prístroje, presné a optické prístroje.

³ Motorové vozidlá.

⁴ Produkcia chemického priemyslu.

Analýza technologických tokov v ekonomike Slovenska poukazuje na to, že výskum v perspektívnych inovačných oblastiach je málo prepojený s podnikateľskou sférou a súčasná štruktúra podnikateľských výdavkov na výskum a vývoj na Slovensku v porovnaní s inými vyspelými ekonomikami stále smeruje do nižších stredných a nízkych technológií, čo nepri-speieva k výraznejšej zmene štruktúry ekonomiky. Uvedené zistenia informujú podnikateľskú sféru o oblastiach podnikania, ktoré budú mať v znalostnej ekonomike veľkú rozvojovú perspektívu. Zároveň orientujú vládu pri výbere a podpore tých priamych zahraničných investícií, ktoré smerujú do popísaných technologických polí s vysokým potenciálom ďalšieho rozvoja. Isté poznatky dávajú napokon aj o budúcom dopyte na trhu práce a o vzdelávaní, ktoré má jeho požiadavky uspokojovať.

Výpočty pri analýze technologických tokov vychádzajú z výdavkov na výskum a vývoj v podnikateľskom sektore, ktoré tvoria len časť celkových výdavkov. Vzhľadom na empiricky pozorovaný efekt páky⁶¹ verejných výdavkov na VaV v iných ekonomikách bude pre zvýšenie konkurenčnej schopnosti slovenskej ekonomiky kľúčovým faktorom zvýšenie výdavkov verejného sektora.

⁶⁰ Vzhľadom na dostupnosť údajov (do roku 2005) nie je narastajúci význam automobilového priemyslu ešte pri analýze technologických tokov v plnom rozsahu zohľadnený.

⁶¹ Efekt páky – zvýšenie verejných výdavkov na VaV vyvoláva zvýšené výdavky podnikateľského sektora.

ZÁVERY

PRIORITY STRATÉGIE ROZVOJA HOSPODÁRSTVA

Ciele a zdroje stratégie na makroúrovni

- ***Ciele stratégie rozvoja hospodárstva ako súčasť cieľov celkového sociálno-ekonomického rozvoja***

Cieľ hospodárskeho rastu je len sprostredkujúcim cieľom zabezpečujúcim riešenie úloh rozvoja hospodárskeho i sociálneho. Do „koša“ ekonomických cieľov patrí konvergencia výkonnosti slovenského hospodárstva k úrovni vyspelých krajín, odstraňovanie disparít vo výkonnosti jednotlivých regiónov SR a kvalitatívne štruktúrne zmeny vedúce k posilňovaniu jej znalostne a inovačne orientovaných segmentov. V cieľoch sociálneho rozvoja stojí v popredí vytváranie mimoprodukčných predpokladov znalostnej ekonomiky, resp. učiacej sa spoločnosti, posilňovanie sociálnej kohézie a inklúzia znevýhodnených skupín obyvateľstva, stimulovanie pozitívnych zmien v demografických procesoch a zvyšovanie kvality života.

- ***Parametre cieľov hospodárskeho rastu***

Recesia, do ktorej v roku 2008 vyústila svetová hospodárska kríza, oslabilá aj rozvojové aspirácie slovenskej ekonomiky. Po predpokladanom dvoj- až trojročnom období, ktoré bude Slovensko potrebovať na návrat k predkrízovému stavu hospodárstva, možno očakávať, že pri splnení podmienok potrebných na využitie zlepšenej celosvetovej konjunktúrnej situácie môže ekonomika SR do roku 2020 konvergovať v tvorbe HDP/obyv. na asi 75 – 80 % úrovne EÚ 15, resp. na takmer 90 % úrovne EÚ 27. V tom istom čase sa miera zamestnanosti v SR môže priblížiť k úrovni EÚ 15 a mzdy môžu dosiahnuť 2/3 úrovne EÚ 15.

- ***Hlavné (súhrnné) predpoklady úspešnej konvergenencie***

Uskutočnenie uvedených konvergenčných cieľov bude v pokrízovom období vyostrenej konkurencie na ponukovej strane svetového trhu veľmi ťažká a zložitá dvojrozmerná úloha. Prvým súborom podmienok potrebných na jej realizáciu bude mobilizácia rozsiahlych zdrojov – faktorov hospodárskeho rastu. Druhou skupinou podmienok je vhodná stratégia pretavená do efektívnych a pružných hospodárskych politík na makro- i mikroúrovni.

- ***Zdrojová náročnosť hospodárskeho rastu***

Tempá hospodárskeho rastu potrebné na splnenie uvedených konvergenčných úloh vyžadujú nasadenie základných faktorov rastu (kapitálu a pracovných síl) s takými ročnými prírastkami, aké v 70. a 80. rokoch dokázali zabezpečiť krajiny EÚ 15 počas približovania úrovne ich ekonomík k úrovni USA. Pomerne rýchlo by sa pritom mala zvyšovať aj kvalita faktorov rastu podmieňujúca dostatočne vysoké prírastky integrálnej produktivity faktorov. Vysoká miera mobilizácie hmotných aj ľudských zdrojov, ktorá je potrebná na približovanie hospodárstva SR k úrovni vyspelých krajín, spôsobí disparitu v tempách reálnej a sociálnej konvergenencie.

- ***Akumulácia vecného kapitálu by mala podporiť štruktúrne zmeny v ekonomike***

Rast objemu a kvality vecného kapitálu sa bude do roku 2020 zabezpečovať tak v segmente zahraničných investorov, ako aj v segmente domácich podnikateľov. Prvá časť tejto

úlohy by sa mala riešiť v súlade s potrebami väčšej odvetvovej diverzifikácie a vyváženejšej regionálnej štruktúry vkladov zahraničných investorov. Rozvoj domáceho podnikania by mal smerovať najmä k celkovému rastu jeho produktivity práce a k jeho väčšej zangažovanosti v sektore poznatkovo náročných služieb.

- ***Pružný a dobre organizovaný trh práce je jednou z hlavných podmienok obnovy rýchleho hospodárskeho rastu***

Zväčšovanie rozsahu zamestnanosti by sa nemalo stať limitujúcim faktorom rozvoja ekonomiky. Prekonávanie – v prvej časti uvažovaného obdobia najmä štrukturálneho a v jeho druhej polovici aj celkového – nedostatku pracovných síl môže napomôcť predovšetkým posilnenie pružnosti trhu práce. Riešenie tejto úlohy si vyžaduje diferencovaný prístup k rôznym segmentom trhu práce, zvýšenie verejných výdavkov na aktívnu politiku trhu práce a najmä zlepšenie celého systému vzdelávania, o ktorom sa pojednáva vo štvrtej kapitole Stratégie.

- ***Komplexné riešenie úloh sociálno-ekonomického rozvoja spočíva na vkladoch do ľudského kapitálu***

Hospodársky rast sa v časovom horizonte stratégie nezaobíde bez rastu vkladov do ľudského kapitálu, resp. – v širšom meradle – do ľudských zdrojov. Vo výsledkoch využitia makroekonomického modelu na analýzu dlhodobého vývoja sa zistilo, že dodatočné vklady do výskumu a vzdelania prinášajú pozitívne efekty na zrýchlenie tempa rastu, zvýšenie zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti. V kontraste s tým sa v analýzach stratégie zistilo, že vklady do ľudských zdrojov, a predovšetkým vklady do vzdelávania a zdravotníctva sú na nedostatočnej úrovni. Zistilo sa tiež, že obsahové reformy potrebné v oboch uvedených i ďalších spoločenských systémoch môžu byť úspešné len v kombinácii so zväčšením rozsahu ich zdrojov, a hlavne verejných zdrojov použitých na ich financovanie.

- ***Variantné možnosti na zväčšenie zdrojov potrebných na zintenzívnenie tvorby ľudského kapitálu a na zrýchlenie postupu k znalostnej ekonomike***

Do úvahy tu prichádzajú viaceré spôsoby a ich kombinácie. Prvý spočíva v lepšom využívaní prostriedkov, ktoré sa už teraz vynakladajú najmä na vzdelávanie, VaV a zdravotníctvo. Je spojený s reformami uvedených oblastí, o ktorých sa pojednáva v kapitolách Stratégie venovaných otázkam znalostnej ekonomiky a sociálneho rozvoja. Druhý spôsob (americká cesta) je spojený so zväčšovaním podielu súkromných prostriedkov používaných na financovanie vkladov do ľudských zdrojov. Tretí spôsob vychádza z reštrukturalizácie vládnych výdavkov v prospech zdrojov na tvorbu ľudského kapitálu. Štvrtý spôsob rezultuje z racionalizácie výberu daní a odvodov. Ak by uvedené spôsoby neboli dost' účinné, tak je možné využiť piaty spôsob, ktorým je navýšenie vkladov z verejných rozpočtov vychádzajúce zo zvýšenia daňovej kvóty. Zvýšenie daňovej kvóty možno dosiahnuť aj bez zvyšovania jestvujúcich daňových sadzieb. Intenzívnejšie posilňovanie vkladov do ľudského kapitálu z hľadiska podnikateľov zlepšuje kvalitu pracovnej sily ako hlavného výrobného faktora a z hľadiska obyvateľov vytvára predpoklady na rast ich životnej úrovne.

Zásadné zameranie stratégie

Z hľadiska vytýčených cieľov i z hľadiska zdrojov použitých na ich uskutočňovanie sa navrhovaná Stratégia zameriava na hospodársku i sociálnu konvergenciu Slovenska k úrovni vyspelých európskych krajín. Je preto namieste pomenovať ju konvergenčnou stratégiou.

Realizácia cieľov stratégie rozvoja hospodárstva vyžaduje podporu podnikateľských aktivít

Spojnicou medzi cieľmi stratégie a vytváraním zdrojov potrebných na ich realizáciu v mikrosfére je hospodárska politika, v ktorej má vedúce postavenie fiškálna politika.

- **Po vstupe SR do eurozóny, keď sa fiškálna politika stala hlavným nástrojom makroregulácie, sú potrebné systémové zmeny vo verejných financiách**

Konsolidáciu verejných financií pri prekonávaní hospodárskej recesie a strednodobý rast a lepšie využitie ich zdrojov by malo podporiť dokončenie reformy riadenia verejných financií, reforma daňového systému zameraná na obnovu jeho aktívnej (stimulačnej) funkcie v prospech posilnenia konkurenčnej schopnosti slovenského hospodárstva a odstránenia chronických problémov vo financovaní najmä školstva, zdravotníctva, sociálnych služieb a dôchodkového systému. Na to budú v uvedených oblastiach potrebné reformy, ktorým sa venuje pozornosť v časti Stratégie venovanej otázkam sociálneho rozvoja.

- **Firmy pod zahraničnou kontrolou sa stali a zostanú významnou súčasťou slovenskej ekonomiky**

Súčasná slovenská ekonomika je vo svojej otvorenej podobe založená prevažne na kvalitnej produkcii zahraničných firiem kombinujúcich využívanie lacnej pracovnej sily a dovezených technológií. Zahraničné firmy sú aktívne najmä v segmente produkcie s vyššou strednou technickou náročnosťou, do ktorého patrí automobilový a elektronický priemysel i niektoré odbory všeobecného strojárstva. Odvetvia nasýtené zahraničnými investíciami boli základom pozitívnych premien zastaranej a neefektívnej štruktúry slovenského hospodárstva a jeho rýchleho rozvoja po vyjasnení perspektívy vstupu SR do EÚ. Lepšie využitie ich kapacít zohrá zrejme významnú úlohu v prekonávaní recesie a obnovení hospodárskeho rastu v rámci nového konjunktúrneho cyklu.

- **Posilňovať treba pozíciu domácich podnikov**

Domáce podniky (DP) predstavujú mimoriadne významný segment v našej ekonomike, a preto si zasluhujú prinajmenšom takú pozornosť a podporu ako zahraničím kontrolované podniky. Podieľali sa v roku 2006 v rámci nefinančného podnikového sektora až 72 % na zamestnanosti a 60 % na tvorbe pridanej hodnoty. Slabá pozícia DP je najmä v spracovateľskom priemysle. Široké pole pôsobnosti majú DP v sektore služieb. Na procese prechodu do postindustriálneho štádia rozvoja sa budú musieť viacej podieľať poznatkovo náročné služby pre podniky (najmä služby výskumno-vývojové, vzdelávacie, softvérové, celý rad poradenských služieb).

- **Posilnenie konkurenčnej schopnosti DP na báze podpory ich inovačného potenciálu**

Zaostávanie DP za zahraničnými firmami v produktivite práce vo výraznej miere ovplyvňuje ich konkurenčnú schopnosť. Inovácia výrobných procesov a celej štruktúry tovarov a služieb sa stáva pre daný sektor ekonomiky hlavnou výzvou. Úlohou štátu je uľahčiť podnikom ich náročné úlohy: sprístupniť im financie, nové poznatky, vysokovzdelených pracovníkov, informácie, poradenské služby ako súčasť efektívneho podnikateľského prostredia. Systém podpory VaV v podnikovom sektore by mal kombinovať podporu projektov, v ktorej sa v rámci stanoveného limitu finančných prostriedkov neraz vyradujú aj dobré projekty, s plošnou podporou VaV vo forme úľavy na dani z príjmov na výdavky na VaV pre všetky podnikateľské subjekty, osobitne malé a stredné podniky (MSP). Pri plošnej podpore sa efekty obvykle prejavujú oveľa skôr ako v prípade viacročných projektov.

- **Perspektívne oblasti podnikania**

Za perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike sa považujú segmenty národného hospodárstva, ktoré tvoria súčasť technologických polí využívajúcich špičkové technológie. Ako perspektívne polia Európska komisia vytypovala: inovatívna medicína, nanotechnológie, zabudované systémy, aeronautika a vzdušná doprava, vodík a palivové články, fotovoltické technológie a inovatívne technológie v potravinárskom priemysle. Analýza technologických tokov v ekonomike Slovenska poukazuje na to, že podnikateľská sféra je málo prepojená s výskumom v perspektívnych inovačných oblastiach a súčasná štruktúra výdavkov na VaV v SR v porovnaní s vyspelými ekonomikami stále smeruje do nižších, stredných a nízkych technológií.

Slovenská ekonomika v globalizácii svetového hospodárstva

- **Posilňovanie európskej integrácie je trvalou prioritou SR**

Recesiou zvýraznená závislosť slovenskej ekonomiky od vývoja a stavu vonkajšieho okolia akcentuje záujem SR na prehĺbovaní európskej economickej integrácie. Je prirodzené, že pri koordinácii národných hospodárskych politík v EÚ musí Slovenská republika sledovať vlastné záujmy, prioritou však pri tom musí zostať samotný proces posilňovania koordinácie politík v rámci EÚ, ktorý bude zlepšovať fungovanie jednotného európskeho trhu a v dlhšej časovej perspektíve povedie k transformovaniu EHMÚ na optimálnu menovú oblasť.

Príloha 4.1

MAKROEKONOMICKÝ MODEL PRE ANALÝZU DLHODOBÉHO VÝVOJA SLOVENSKEJ EKONOMIKY

Makroekonomický model pre analýzu dlhodobého vývoja slovenskej ekonomiky vychádza z makroekonomického modelu predloženého v štúdiu Baumgartnera (Baumgartner et al., 2004), ktorý bol v závislosti od predmetu našej analýzy v niektorých jeho častiach modifikovaný. Podstatná modifikácia spočíva v endogénnom technickom pokroku ako funkcii výdavkov na vedu a výskum v duchu nových teórií endogénneho rastu. Model vychádza z neoklasickej teórie, kde trajektória dlhodobého rastu je determinovaná faktormi na strane ponuky. Podmienky rovnovážneho rastu sú odvodené zo správania dvoch hospodárskych subjektov: firiem a domácností. Ich správanie je založené na dynamickej optimalizácii s rozpočtovými ohraničeniami a na dokonalom predvídaní. Ako tretí hlavný účastník v modeli vystupuje vláda. Model predpokladá nemenný inštitucionálny rámec pre celé obdobie projekcie. Vláda je obmedzená požiadavkou vybilancovaného rozpočtu vyplývajúceho z Paktu stability a rastu.

Modelovanie správania firiem je rozhodujúcou časťou modelu. Firmy produkujú statky a služby, pričom ako vstup využívajú prácu a kapitál. Dopyt po faktoroch je odvodený z maximalizácie zisku subjektov pre príslušné ohraničenia zdrojov a danej výrobnéj technológie. Akumulácia kapitálu vychádza z neoklasickej investičnej funkcie, ktorá uvažuje aj s predpokladaným budúcim vývojom (*forward looking properties*). Miera investícií je závislá

od podielu trhovej hodnoty nových dodatočných investičných statkov a nákladov ich nahradenia. Tento podiel (tzv. Tobinovo Q) závisí od predpokladaného budúceho zisku očisteného od podnikateľských daní. Dopyt po práci je odvodený priamo z podmienky prvého rádu pre maximalizáciu zisku firmy.

Správanie domácností je založené na maximalizácii úžitku s príslušnými rozpočtovými ohraničeniami v čase. V rámci tejto štruktúry sa rozhodnutia o spotrebe a úsporách (akumulácia finančného bohatstva) generujú spôsobom, ktorý uvažuje aj s predpokladaným budúcim vývojom (*forward looking*).

Strana dopytu sa prispôbuje v každom časovom okamihu tak, aby zabezpečila rovnováhu na trhu tovarov. Mechanizmus prispôsobenia funguje cez nerovnováhu v platobnej bilancii. Rovnováha na trhu práce je charakterizovaná premennou vyjadrujúcou prirodzenú mieru nezamestnanosti v čase. Ceny a finančný trh nie sú modelované explicitne. Reálna úroková miera a miera inflácie sú pre malú otvorenú ekonomiku dane exogénne. Ďalej sa predpokladá, že nadbytok domácich úspor je v súlade s bilanciou príjmov na bežnom účte.

Z dôvodu krátkych časových radov a dlhodobej projekcie, odhad parametrov modelu je značne závislý od ekonomickej teórie. To posúva ťažisko k teoretickým znalostiam, ekonomickej hodnovernosti, podmienkam dlhodobej stability a ďalej od štatistickej dedukcie. Preto väčšina parametrov modelu je kalibrovaná alebo odhadnutá na základe teoretických predpokladov. Model bol skonštruovaný v programovom balíku Eviews. Podrobnejší popis modelu pozri Luptáček a Domonkos (2008); Kaniowski, Breuss a Url (2006) a Baumgartner (2004).

Aplikácie makroekonomického modelu pre analýzu dlhodobého vývoja ekonomiky na príklade vybraných scenárov

V tejto časti diskutujeme výsledky aplikácie nášho modelu pre analýzu dlhodobého vývoja ekonomiky pre nasledovné štyri scenáre:

- pokles priamych daní podnikateľského sektora (v modeli označená ako premenná *RTDIR*),
- pokles daňovej sadzby na mzdy (*RTW*),
- nárast investícií do vedy a výskumu (*QIFSN*),
- zvýšenie kvalifikačného indexu ($\Delta \log LQI_t$).

Skúmame ich vplyv na dlhodobý vývoj vybraných makroekonomických ukazovateľov, a to hrubý domáci produkt (*HDP*), zamestnanosť (*LE*), nezamestnanosť (*LU*), priemerná reálna ročná mzda (*W*) a disponibilný dôchodok domácností (*YDN*) za obdobie 2008 – 2035.

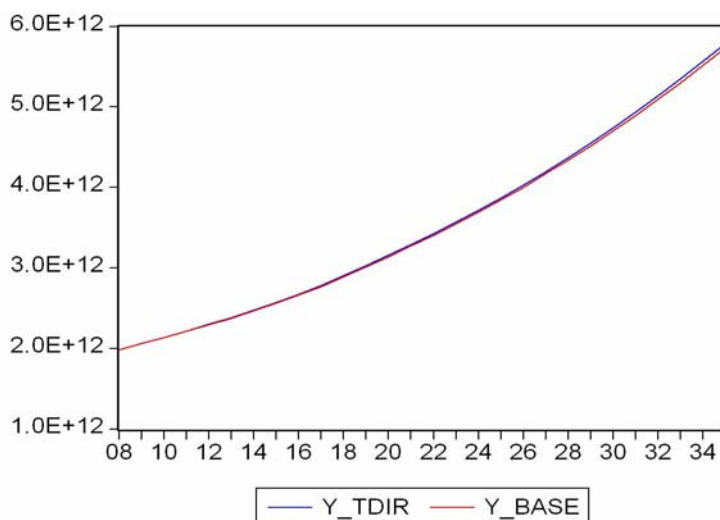
1. scenár: Zníženie priamych daní podnikateľského sektora

Cieľom prvého scenára je preskúmať vplyv poklesu priamych daní podnikateľského sektora *RTDIR*. Táto premenná vyjadruje mieru všetkých podnikateľských daní, ktorými je zaťažený podnikateľský sektor. Zníženie tejto dane sa prejavuje cez investičnú funkciu zvýšením investícií podnikov, čo implikuje zvýšenie HDP. Podniky investujú viac nielen do základných fondov, ale v reakcii na zníženie daní zvyšujú aj výdavky na vývoj a výskum, čo následne vyvolá zvýšenie miery rastu technického pokroku.

V našom modeli založenom na slovenských údajoch a kalibrovaných parametroch by zníženie priamych daní podnikateľského sektora o 1 % generovalo zvýšenie objemu investícií zhruba o 1,5% v každom roku sledovaného obdobia.

Obrázok 4.1

Porovnanie vývoja HDP po znížení priamych daní podnikateľského sektora s základným scenárom



Priemerná ročná miera rastu HDP by sa v porovnaní s základným scenárom zvýšila o 0,03 %. Zníženie daní podnikateľského sektora implikuje z dlhodobého hľadiska zvýšenie kapitálového vstupu v pomere k HDP (*capital deepening*). Napriek tomu sa vývoj zamestnanosti výrazne neodlišuje od vývoja v základnom scenári, pretože táto zmena nemá vplyv na „mzdové nožnice“, ktoré výrazne ovplyvňujú úroveň mzdy. Následne sa výrazne nemení ani miera nezamestnanosti.

2. scenár: Zníženie daňovej sadzby zo mzdy

Druhý scenár je založený na zmene daňovej sadzby zo mzdy. Vstupuje do rovnice tzv. mzdových nožníc, ktorá vchádza do rovnice určenia mzdy (založenej na teórii Blancharda a Katza, 1999)), podľa ktorej pri danej úrovni rezervačnej mzdy (zaručená mzda pri poistení v nezamestnanosti) je reálna mzda tým vyššia, čím napätější je trh práce (*the tighter the labor market*). Z rovnice mzdy vyplýva, že čím vyššia je (hraničná) produktivita práce, čím nižšia je miera nezamestnanosti, čím vyšší je pomer hrubých a čistých miezd a plátov zamestnancov („mzdové nožnice“) a čím vyšší je vzťah dávok v nezamestnanosti k hrubým mzdám, tým vyššia bude reálna mzda plne zamestnaných W_t .

Nižšia daňová sadzba zo mzdy zužuje „mzdové nožnice“, čo vytvára tlak na zníženie reálnej mzdy a následne na zvýšenie dopytu po práci. Zvýšenie zamestnanosti pôsobí pozitívne na investičný dopyt v dôsledku prispôsobenia sa kapitálového vstupu.

Zníženie dane zo mzdy bezprostredne zvyšuje disponibilný dôchodok domácností a tým dopyt po spotrebných statkoch, čo následne zvyšuje HDP.

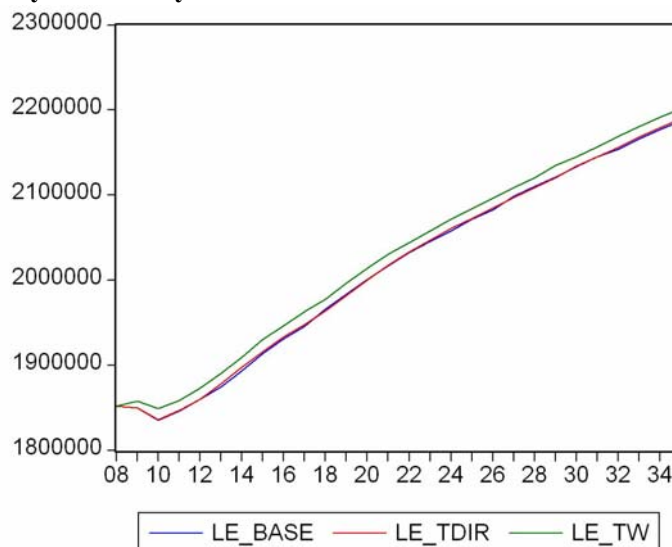
Na druhej strane sa zmeny v daňových sadzbách prenášajú do príjmov štátneho rozpočtu a za predpokladu jeho vyrovnanosti sa prejavujú na verejných výdavkoch (a tým na investíciách do výskumu a vývoja, investíciách do vzdelania a ďalších verejných výdavkov), čo v prípade zníženia daňových sadzieb negatívne ovplyvňuje HDP.

Výsledky našich výpočtov potvrdzujú kompenzáciu uvedených protirečivých efektov na HDP, keďže vplyv zníženia dane zo mzdy sa neprejavil na vývoji HDP.

Ako vidno z obrázku 4.2, zníženie dane zo mzdy má z dlhodobého hľadiska jednoznačne pozitívny efekt na zamestnanosť (a tým aj na mieru nezamestnanosti), ktorý je pritom jednoznačne vyšší ako efekt na zamestnanosť generovaný znížením priamych daní podnikateľského sektora.

O b r á z o k 4.2

Porovnanie vývoja zamestnanosti po znížení priamych daní podnikateľského sektora, po znížení daňovej sadzby zo mzdy a s základným scenárom



3. scenár: Zvýšenie investícií do vedy a výskumu

Verejne výdavky na vývoj a výskum sa v modeli menia proporcionálne s príjmami štátu zníženými o príspevky na sociálne poistenie. V našich výpočtoch bol podiel výdavkov na výskum a vývoj na takto definovaných príjmoch štátu nastavený na 2,5 %. V rovnici verejných výdavkov sa štátne výdavky, ktoré model nevysvetľuje, kráti o príspevok verejných výdavkov na výskum a vývoj. Výdavky na výskum a vývoj sa v súkromnom sektore skladajú z dvoch zložiek:

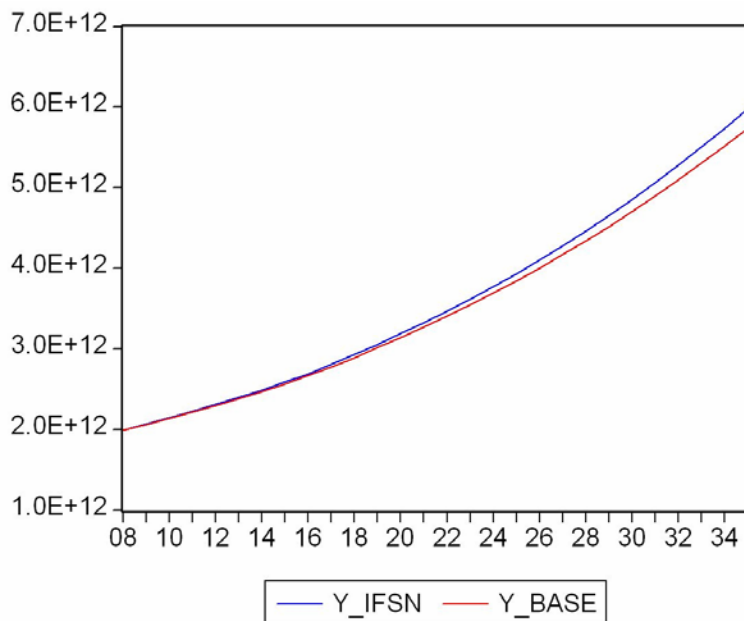
- priame výdavky na vývoj a výskum,
- výdavky indukované verejnými výdavkami na výskum a vývoj (tzv. efekt páky).

Priame výdavky sú súčasťou reálnych hrubých investícií IP_t a v modeli sú zobrazené Tobinovým Q. Priame výdavky na výskum sú modelované ako konštantný podiel na celkových investíciách v bežných cenách. Verejnými výdavkami na výskum a vývoj indukované výdavky súkromného sektora (tzv. efekt páky) sú popísané parametrom $FLEV$ – jedno dodatočné euro verejných výdavkov na výskum a vývoj zvyšujú výdavky súkromného sektora o ďalšie euro. Výdavky na výskum a vývoj v súkromnom sektore idú na úkor investícií do fyzického kapitálu.

Zvýšenie verejných výdavkov na výskum a vývoj indukuje ich zvýšenie v súkromnom sektore (efekt páky) a vedie k zvýšeniu celkovej produktivity faktorov TFP_t , čím sa zvyšuje výstup (potenciálne HDP), rastú očakávania výrobcov a zvyšujú sa investície, pričom časť dodatočných investícií v súkromnom sektore ide opäť na výskum a vývoj.

Obrázok 4.3

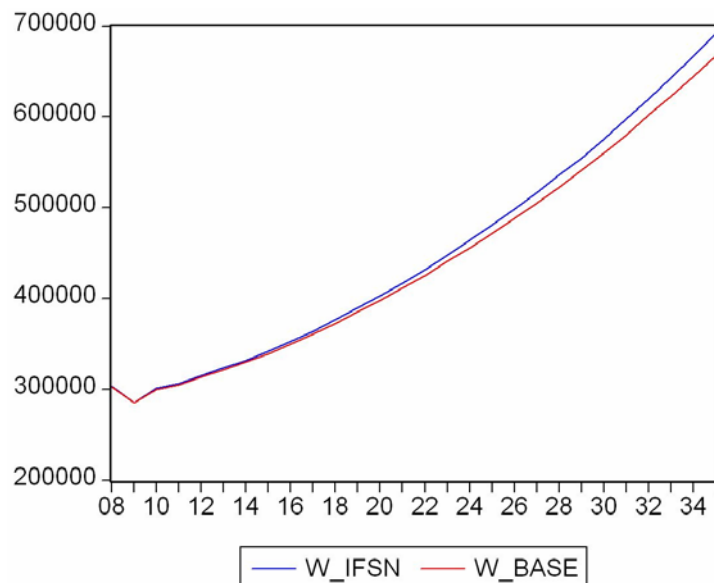
Porovnanie vývoja HDP po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s základným scenárom



Zvýšenie podielu verejných výdavkov na výskum a vývoj na disponibilných verejných príjmoch ($QIFSN_t$) o 1 % zvyšuje dlhodobu priemernú ročnú mieru rastu HDP o 0,15 % (čo je výrazne viac ako bolo vyvolané znížením daní podnikateľského sektora).

Obrázok 4.4

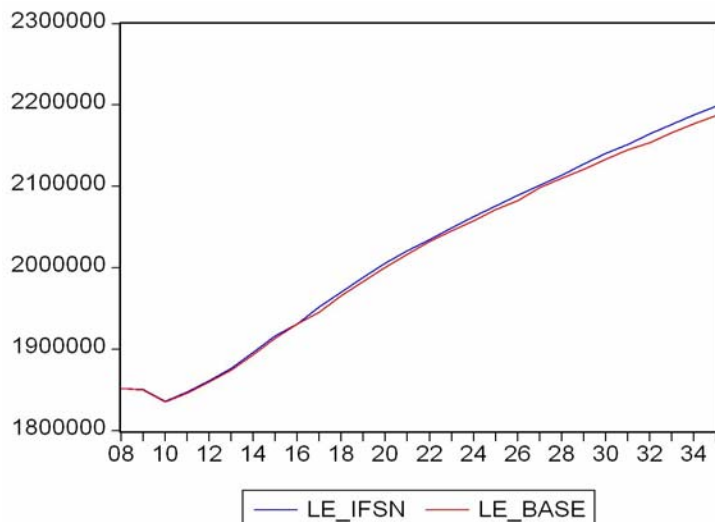
Porovnanie vývoja miezd po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s základným scenárom



V dôsledku zvýšenia verejných výdavkov na výskum a vývoj by sa priemerná ročná miera rastu miezd v porovnaní s základným scenárom zvýšila o 0,13 %.

Obrázok 4.5

Porovnanie vývoja zamestnanosti po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s základným scenárom



Z hľadiska vývoja zamestnanosti je efekt zvýšenia výdavkov na vývoj a výskum v roku 2035 zhruba rovnaký ako pri znížení dane zo mzdy, t. j. zníženie dane zo mzdy má okamžitý efekt na zvýšenie zamestnanosti, ale v strednodobom a dlhodobom horizonte je už tento efekt rovnaký ako pri zvýšení výdavkov na vývoj a výskum.

4. scenár: Zvýšenie kvalifikačného indexu

Cieľom tohto scenára je preskúmať efekt zvýšenia kvalifikačného indexu na vybrané makroekonomické indikátory z dlhodobého hľadiska. Premenná miera rastu kvality faktora práce $\Delta \log LQI_t$ vstupuje do rovnice, ktorá popisuje mieru technického pokroku TFP_t . Táto rovnica integruje technický pokrok cez dva kanály, a to cez investície do výskumu a vývoja a cez zmenu kvality pracovnej sily investovaním do vzdelávania. Parameter α v modeli je nastavený tak, aby replikoval exogénne zadanú mieru technického pokroku v základnom modeli. Jednotková zmena kvalifikačného indexu vyvolá 3,6-krát väčšie zvýšenie celkovej produktivity faktorov ako jednotková zmena výdavkov na výskum a vývoj.

Miera kvality faktora práce je exogénne daná a ročne sa zvyšuje v základnom scenári o 1 %. V tomto modelovom scenári sme zvýšili mieru rastu tohto indexu na 1,05 %. Investície do vzdelávania sa financujú z ostatných výdavkov vlády a prejavujú sa cez zvýšenie kvalifikačného indexu, pričom zvýšenie kvalifikačného indexu evokuje zvýšenie miery technického pokroku, zvýšenie miery participácie práce, t. j. zvýšenie ponuky práce. Z dôvodu, že zvýšením kvalifikácie sa zvyšuje cena stratenej príležitosti a ľudia majú vyššiu motiváciu ísť pracovať. Tento efekt sa prejavuje najmä v zamestnanosti žien, keď zvýšenie ich kvalifikácie zvyšuje ich ponuku práce. V našom modeli neuvažujeme s dezagregovanou ponukou práce podľa pohlavia, preto sme upravili rovnicu z rakúskeho modelu, ktorý uvažoval s takýmto členením, do agregovanej podoby.

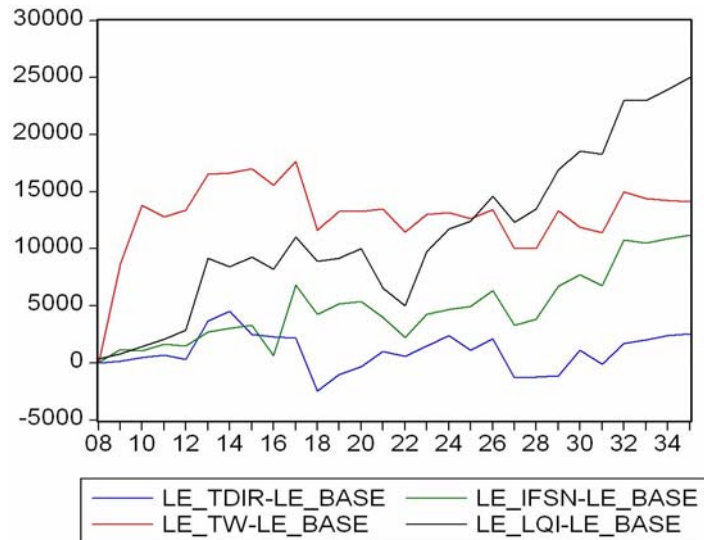
Zvýšenie kvalifikačného indexu má pozitívny efekt na HDP. Na zamestnanosť má z dlhodobého hľadiska výraznejší vplyv ako zníženie dane zo mzdy. Na rozdiel od zníženia dane zo mzdy, kde sa efekt na vývoji zamestnanosti prejaví okamžite, v tomto scenári sa prejavuje postupne, čo je v súlade s rakúskym modelom. Výsledky simulovaného scenára sú znázornené v časti *Zhrnutie* na obrázkoch 4.6 a 4.9.

Zhrnutie výsledkov

Výsledky našich prepočtov a vzájomné porovnanie scenárov sú zobrazené na nasledujúcich obrázkoch:

Obrázok 4.6

Porovnanie vývoja zamestnanosti v jednotlivých scenároch s základným scenárom



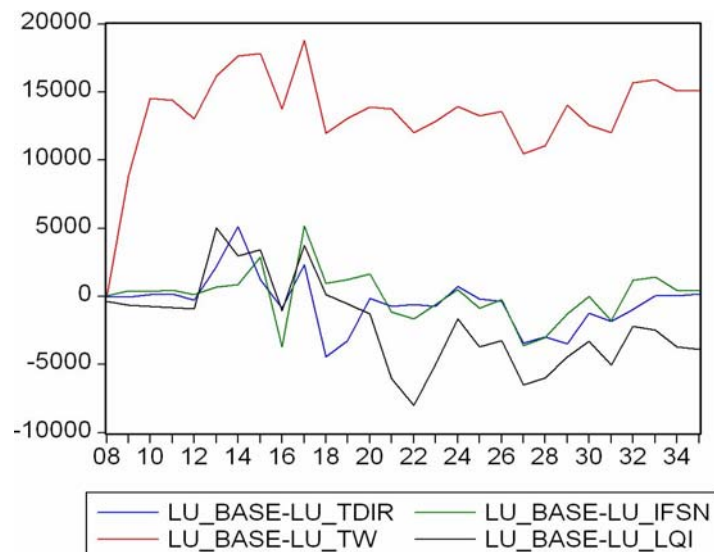
Tabuľka 4.17

Počet zamestnaných v jednotlivých scenároch pre vybrané roky

	2008	2013	2018	2023	2028	2033
LE_BASE	1 851 824	1 874 028	1 966 039	2 045 326	2 110 075	2 166 119
LE_TDIR	1 851 825	1 877 690	1 963 554	2 046 831	2 108 825	2 168 122
LE_TW	1 851 824	1 890 534	1 977 638	2 058 308	2 120 111	2 180 487
LE_IFSN	1 851 844	1 876 737	1 970 294	2 049 589	2 113 880	2 176 634
LE_LQI	1 852 182	1 883 183	1 974 959	2 055 073	2 123 556	2 189 130

Obrázok 4.7

Porovnanie vývoja nezamestnanosti v jednotlivých scenároch s základným scenárom

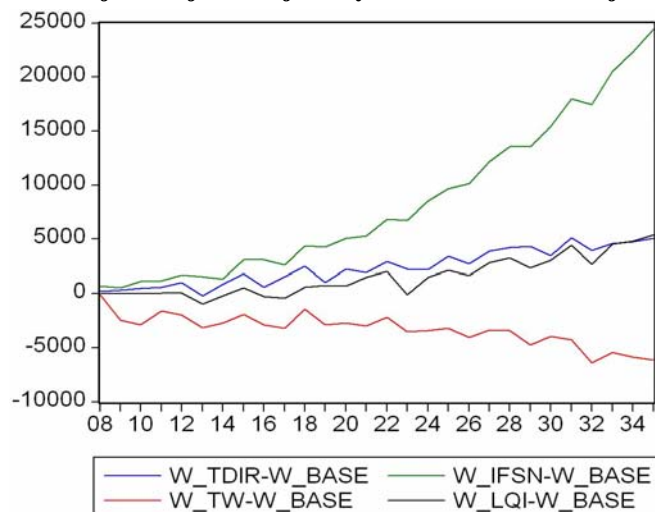


Tabuľka 4.18

Počet nezamestnaných v jednotlivých scenároch pre vybrané roky

	2008	2013	2018	2023	2028	2033
LU_BASE	398 254,9	410 724,7	343 843,5	296 177,9	262 856,4	237 331,8
LU_TDIR	398 254,2	408 541,1	348 294,2	296 935,7	265 821,5	237 304,8
LU_TW	398 254,2	394 547,3	331 875,3	283 340,5	251 801,7	221 439,8
LU_IFSN	398 233,5	410 025,2	342 880,9	296 762,7	265 888,3	235 901,2
LU_LQI	398 616,3	405 724,5	343 723	301 172,7	268 867	239 822,6

Obrázok 4.8

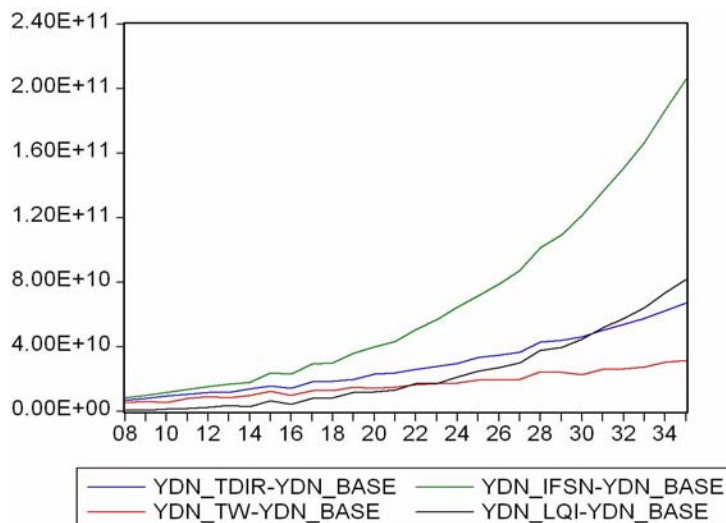
Porovnanie vývoja priemernej ročnej reálnej mzdy na osobu v SKK v jednotlivých scenároch

Tabuľka 4.19

Výška miezd v jednotlivých scenároch pre vybrané roky

	2008	2013	2018	2023	2028	2033
W_BASE	302 619,8	321 863,1	372 024,2	441 169,3	522 503,4	622 365,8
W_TDIR	302 838,8	321 652,7	374 529	443 406,2	526 739,6	626 955,9
W_TW	302 504,8	318 21,5	370 596,3	437 658,5	519 089,5	616 951,4
W_IFSN	303 330,4	323 428	376 401,8	447 879,7	536 055,5	642 928,8
W_LQI	302 610,5	320 925,3	372 611	441 045,5	525 774,1	626 930,5

Obrázok 4.9

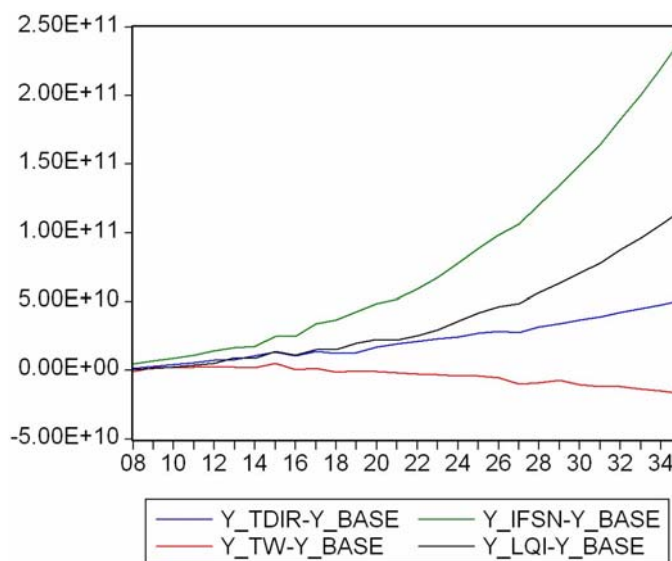
Porovnanie vývoja disponibilných príjmov domácností v jednotlivých scenároch s základným scenárom

T a b u ľ k a 4.20

Hodnoty disponibilných príjmov domácností v jednotlivých scenároch pre vybrané roky

	2008	2013	2018	2023	2028	2033
YDN_BASE	8.93E+11	9.67E+11	1.18E+12	1.52E+12	2.01E+12	2.72E+12
YDN_TDIR	8.99E+11	9.78E+11	1.2E+12	1.55E+12	2.05E+12	2.78E+12
YDN_TW	8.98E+11	9.75E+11	1.19E+12	1.54E+12	2.04E+12	2.75E+12
YDN_IFSN	9.01E+11	9.83E+11	1.21E+12	1.58E+12	2.11E+12	2.89E+12
YDN_LQI	8.93E+11	9.7E+11	1.19E+12	1.54E+12	2.05E+12	2.79E+12

O b r á z o k 4.10

Porovnanie vývoja HDP v jednotlivých scenároch s základným scenárom

T a b u ľ k a 4.21

Hodnoty HDP v jednotlivých scenároch pre vybrané roky

	2008	2013	2018	2023	2028	2033
Y_BASE	1.98E+12	2.38E+12	2.89E+12	3.55E+12	4.34E+12	5.3E+12
Y_TDIR	1.99E+12	2.39E+12	2.9E+12	3.57E+12	4.37E+12	5.35E+12
Y_TW	1.98E+12	2.38E+12	2.89E+12	3.55E+12	4.33E+12	5.29E+12
Y_IFSN	1.99E+12	2.39E+12	2.93E+12	3.62E+12	4.46E+12	5.5E+12
Y_LQI	1.99E+12	2.39E+12	2.9E+12	3.58E+12	4.4E+12	5.4E+12

Číselné hodnoty ostatných sledovaných makroekonomických ukazovateľov v jednotlivých scenároch pre vybrané roky oproti základnému scenáru sú uvedené v priloženom dodatku.

Predložené výsledky sú v súlade s výsledkami simulácií pre rakúsku ekonomiku. Aj naše výsledky potvrdzujú z dlhodobého hľadiska jednoznačne pozitívny efekt zo zvýšenia výdavkov na vývoj a výskum, ktorý je zreteľne výraznejší ako efekt generovaný dvomi scenármi daňových úľav. Taktiež efekt scenára zvýšenia kvalifikačného indexu je z dlhodobého vývoja zamestnanosti a HDP výraznejší ako scenáre daňových úľav. Tieto výsledky sú v súlade s inými štúdiami v zahraničí. Spomedzi týchto štúdií treba spomenúť najnovšie štúdie Lutza (Lutz et al., 2007; 2008), v ktorých na údajoch 120-tich krajín s ľudským kapitálom rozdeleným podľa vekových skupín presvedčivo ukázali, že úroveň vzdelania je centrálnym predpokladom hospodárskeho rastu.

R á m ě k 4.4

Zoznam premenných

DPN – Súčasné odpisy
ELS – Konštantná miera participácie vzhľadom k WA_t
F – Domáce výdavky na vývoj a výskum
FW – Výdavky na vývoj a výskum zvyšku sveta
GE – Výdavky vlády
GEI – Investície vlády
GEO – Ostatné výdavky vlády
GOS – Hrubý prevádzkový prebytok
GR – Príjmy vlády
GRR – Gross replacement rate, tj. vzťah dávok v nezamestnanosti k hrubým mzdám (tzv. „mzdové nožnice“)
HTRO – Ostatné čisté transfery domácnostiam
I – Investície
IP – Brutto investície
IFN – Nominálne domáce výdavky na výskum a vývoj
IFPN – Výdavky súkromného sektora na výskum a vývoj
IFSN – Verejné výdavky na výskum a vývoj
IFWN – Nominálne výdavky zvyšku sveta na výskum a vývoj
ISN – Celkové hrubé investície verejného sektora
K – Stav kapitálu
LD – Počet zamestnaných na plný úväzok
LE – Počet zamestnaných na plný úväzok
AlogLQI_t – Miera kvality faktoru práce
LQI_t^B – Vývoj kvalifikačného indexu v základnom scenári
LU – Počet nezamestnaných
LSS – Samostatne zárobkovo činné osoby
MLP – Marginálna produktivita práce
P – Deflátor HDP
PHI – Konštantný parameter $PHI \geq 0$
PI – Investičný deflátor
PIF – Cenový deflátor nominálnych domácich výdavkov/investícií
PIFW – Cenový deflátor nominálnych výdavkov/investícií zvyšku sveta
POP – Celková populácie
PR – Miera aktivity pracovnej sily
PRD – Pravdepodobnosť úmrtia
Q – Tobinovo Q
QF – Výdavky na výskum a vývoj na nominálnom HDP v danej krajine
QFW – Výdavky na výskum a vývoj na nominálnom HDP vo svete
QGRO – Podielová hodnota (minor revenues, surcharge)
QIFSN – Investície do vedy a výskumu
QSCL – Korekcia štatistickej diskrepancie v národných účtoch
RDF – Odpisovanie vedomosti, zabúdanie, zostarnutie vedomosti, a ich nahradenie novými vedomosťami
RSHG – Percento, ktoré platí štát na zdravotné poistenie
RTC – Priemerná miera podnikateľských úverov
RTDIR – Priemerná miera daní podnikateľského sektora
RTIND – Priemerná miera nepriamych daní
RTP – Ako miera preferencie v čase, t. j. subjektívny diskontný faktor
RTW – Daňová sadzba na mzdy
SC – Odvody na sociálne poistenie
SE – Výdavky na sociálnu starostlivosť
SUB – Subvencie
TDIR – Priame dane

TFP – Celková produktivita faktorov
TIND – Nepriame dane
TDIR – Priame dane
TWED – Daň zo mzdy
UR – Miera nezamestnanosti
W – Priemerná reálna ročná mzda
WA – Proxy pre vývoj podielu súčasného príjmu k zaistenej mzde zo strany poistenia
 v nezamestnanosti (*reservation wage*)
Y – HDP
YW – HDP zvyšku sveta
YDN – Disponibilný príjem domácností
YL – Kompenzácie zamestnancov

LITERATÚRA

AIGINGER, K. (2007): Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions. [Working papers 304.] WIFO.

BAUMGARTNER, J. – KANIOVSKI, S. – URL, T. – HOFER, H. – SCHUH, U. (2004): A Long-run Macroeconomic Model of the Austrian Economy (A-LMM): Model Documentation and Simulations. In: [Proceedings of OeNB Workshops, Macroeconomic Models and Forecasts for Austria, č. 5, s. 170 – 271.]

BLANCHARD, O. J. – KATZ, L. F. (1999): Wage Dynamics: Reconciling Theory and Evidence, *AER P&P*, 89, pp. 69–74.

BLANCHARD, O. J. – FISCHER, S. (1989): Lectures on Macroeconomics. Cambridge MA: M.I.T. Press.

BREUSS, F. (2009): 10 Jahre WWU – Erfolge, Schwächen und Herausforderungen. Monatsberichte, č. 1.

BREUSS, F. (2008): Das österreichische Aussenwirtschaftsleitbild. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Wien.

BREUSS, F. (1998): Nachhaltigkeit der volkswirtschaftlichen Entwicklung der MOEL. In: Reifegrad der mittel – und osteuropäischen EU – Beitrittswerber. WIFO – Studie, November.

CESIFO (2009): World Economic Survey, February, May, August, October.

COMMISSION COMMUNICATION – The Demographic Future of Europe – from Challenge to Opportunity – COM (2006) 571, 12. 10. 2006.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION (2005): Green Paper Confronting Demographic Change: A New Solidarity between the Generations – COM (2005) 94, 16. 3. 2005.

DE GRAUWE, P. (2009): The Euro at Ten: Achievements and Challenges. In: Ten Years EMU. [Selected Papers from the 2008 Annual Meeting of the Austrian Economic Association.] Empirica, č. 1.

EC (2009): Energy, Transport and Environment Indicators. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2008.

- ECB (2009): Mesačný bulletin, marec, jún, júl, november, Frankfurt nad Mohanom.
- EEAG (2009): Report on European Economy. Munich, CESifo.
- EIU, The Economist (2008) Eastern Europe in 2009: The Outlook for Foreign Direct Investment.
- EURACTIV (2008): Azelio Fulmini: Zmluve o EÚ by stačilo 50 článkov, nič viac, 6. 10. 2008.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): European Economic Forecast. Autumn 2009. European Economy, č. 10,
- Európska rada v Bruseli, 23. – 24. marca 2006. Závery predsedníctva. 7775/1/06 REV1 CONCL 1, 36 s.
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/SK/ec/89032.pdf>.
- EUROSTAT (2008): Foreign Controlled Enterprises in the EU. Statistics in Focus 30/2008.
- EUROSTAT (2009): Population Projections. Trendscenario. Baseline Variant.
<<http://eurostatportal/16.10.2009>>
- GÁL, F. (2003): Krajiny spoločnej budúcnosti. In: Slovensko na ceste do neznáma. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
- HANIKA, A. (2001): Bevölkerungsvorausschätzung 2001 bis 2050 für Österreich und die Bundesländer. Statistische Nachrichten, č. 9, s. 626 – 637.
- HANIKA, A. – Lebhart, G. – Marik, S. (2004): Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs bis 2050 (2075). Statistische Nachrichten, č. 1, s. 18 – 33.
- HANSEN, L. P. – HECKMAN, J. J. (1996): The Empirical Foundations of Calibration, Journal of Economic Perspectives, 10, č. 1, s. 87 – 104.
- HAYASHI, F. (1982): Tobin's Marginal Q and Average Q: A Neoclassical Interpretation. Econometrica, 50, č. 1, s. 213 – 224.
- IFO (2009): World Economic Climate of the 3rd Quarter 2009. <www.cesifo-group.de>.
- IMF (2009): World Economic Outlook. Crisis and Recovery. Washington, DC: International Monetary Fund, April.
- JORGENSEN, D. W. (1963): Capital Theory and Investment Behaviour. American Economic Review, 53, s. 47 – 56.
- KANIOWSKI, S. – BREUSS, F. – URL, TH. (2006): Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen in WIFO Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, November 2006.
- Kolektív autorov (ed. ŠIKULA, M.) (2008): Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Veda, vydavateľstvo SAV.
- KOLLERITSCH, E. (2004): Input-Output Multiplikatoren 2000. Statistischen Nachrichten, č. 6, s. 593 – 601.
- LUCAS, R.E. (1967): Adjustment Costs and the Theory of Supply. Journal of Political Economy, 75, s. 321 – 334.
- LUCAS, R.E. – PRESCOTT, E. C. (1971): Investment under Uncertainty. Econometrica, 39, s. 659 – 682.

- LUPTÁČIK, M. – DOMONKOS, T. (2008): Makroekonomický model pre analýzu dlhodobého vývoja Slovenskej ekonomiky. [Dokument z pracovného stretnutia na EÚ SAV 10. 10. 2008.]
- LUPTÁČIK, M. – DOMONKOS, T. – KVAŠŇÁKOVÁ, K. – SUTÓRIS, I. – TÓTH, M. (2009): Aplikácie makroekonomického modelu pre analýzu dlhodobého vývoja ekonomiky na príklade vybraných scenárov. Vypracované pre využitie v Stratégii spoločenského rozvoja. Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- LUTZ, W. – GOUJON, A. – SAMIR, K. C. – SANDERSON, W. (2007): Reconstruction of Populations by Age, Sex and Level of Educational Attainment for 120 Countries for 1970 – 2000. Vienna Yearbook of Population Research.
- LUTZ, W. – CUARESMA, J. C. – SANDERSON, W. (2008): The Demography of Educational Attainment and Economic Growth. *Science*, 319, č. 5866, s. 1047 – 1048.
- MANKIW, N. G. – ROMER, D. – WEIL, D. N. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106, s. 407 – 437.
- NBS (2009a): Štatistika platobnej bilancie. Priame zahraničné investície. Stav priamych zahraničných investícií v SR, 2007.
- NBS (2009b): Štatistika platobnej bilancie. Prílev priamych zahraničných investícií do SR, rok 2007 a 2008 (predbežné údaje).
- OECD (2009): OECD Economic Surveys: Slovak Republic. Volume 2009/2 – February 2009.
- OKÁLI, I. A KOL. (2008): Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2007. Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- OKÁLI, I. A KOL. (2007): Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2006. Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- PÁLENÍK, V. – PÁNIKOVÁ, L. (2009): Fiškálne a mzdové SGE scenáre. Vypracované pre využitie v Stratégii spoločenského rozvoja. Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- PÁLENÍK, V. (2009): Strieborná ekonomika ako možné exportné zameranie slovenskej ekonomiky. [Working paper 16.] Bratislava: Ekonomický ústav SAV.
- PODKAMINER, L. – PÖSCHL, J. ET AL. (2008): The Big Boom is Over, but Growth Remains Strong and Inflation Calms Down. WIIW, Current Analyses and Forecasts 121, Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe, July 2008.
- POTTER, J. (1974): The American Economy between the World Wars. London.
- ROEGER, W. – IN'T VELD, J. (1997): QUEST II A Multy Country Business Cycle and Growth Model. [Economic Papers (123).] Brussels: European Commission DG Economic and Financial Affairs.
- SARIO (2009): Aktivita na podporu R& D. Správa publikovaná 19. 1. 2009.
- SOLOW, R. M. (2000): Growth Theory – An Exposition. Oxford: Oxford University Press.
- SPIILIMBERGO, A. – SYMANSKY, S. – BLANCHARD, O. – COTTARELLI, C. (2009): Fiscal Policy for Crisis. Munich: CESifo Forum, 10, č. 2.
- STIGLITZ, J. (2009): Idea samoregulácie trhov stroskotala. Verejná správa, 64, č. 1.

The EEAG (2009): Report on the European Economy 2009. Munich: CESifo.

TOBIN, J. (1969): A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. *Journal of Money, Credit and Banking*, č. 1, s. 15 – 29.

UNCTAD (2008): World Investment Report. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge. Geneva.

UNCTAD (2009): Global FDI Inflows to Fall Further in 2009. Vyhlásenie na tlačovej konferencii, január 2009.

UNCTAD (2009b): Global FDI Flows Halved in 1st Quarter of 2009. Tlačová konferencia 24. 6. 2009.

VINTROVÁ, R. – ŽĎÁREK, V. (2007): Links between Real and Nominal Convergence in the New EU Member States: Implications for the adoption of Euro. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 55, č. 10.

VLÁDA SR (2008): Správa o stave podnikateľského prostredia v Slovenskej republike s návrhmi na jeho zlepšovanie. Bratislava 14. 1. 2009.

WIFO – Weissbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Massnahmen, November 2006.

WIIW (2009): Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe. May 2009.

WORLD ECONOMIC FORUM (2008): The Global Competitiveness Report 2008 – 2009. Geneva.

5. STRATÉGIA ROZVOJA ZNALOSTNEJ EKONOMIKY A SPOLOČNOSTI

Úvod

Stratégia v oblasti znalostnej ekonomiky a spoločnosti vychádza zo základných cieľov vytýčených Dlhodobou víziou rozvoja slovenskej spoločnosti a konkretizuje ich pre obdobie do roku 2015 – 2020. Vychádza z poznania, že hybnou silou rozvoja znalostnej ekonomiky je technologický rozvoj podmienený rastúcou úrovňou a kvalitou vzdelania obyvateľstva, efektívnou výskumnou, tvorivou a inovačnou činnosťou ľudí a informačnou a komunikačnou technológiou. Takýto vývoj urýchľuje v súčasnosti aj ekonomická kríza. Jej čistiaci proces ponecháva na trhu iba najzdatnejších, schopných uspokojovať zmenený dopyt, obstať v konkurencii s technologicky vyspelými krajinami, ako aj s krajinami s lacnejšou pracovnou silou. Slovensko nemôže zakladať stratégiu svojho rozvoja na využívaní lacnej pracovnej sily, ktorá postupne zdražuje. Bola by to cesta späť, smerujúca k zaostávajúcim krajinám a vzdalovania sa od hospodársky vyspelých krajín. Musí zakladať svoju stratégiu na vyššom zhodnocovaní národnej práce, t. j. na technologicky založenom rozvoji využívajúcom kvalifikovanú pracovnú silu a jej inovačné schopnosti.

Prekonávanie zaostávania v oblasti technologického rozvoja, kvality vzdelania, výkonnosti výskumnej sféry a inovatívnosti domácich podnikov predstavuje preto jeden zo základných cieľov predkladanej Stratégie. Na rozdiel od industriálnej éry, kedy tieto faktory tvorili relatívne nezávislé oblasti, v znalostnej ekonomike a spoločnosti¹ narastá ich vzájomná závislosť a súčinnosť. Keďže kľúčovú úlohu v tomto rozvoji zaujíma človek, zameriava sa stratégia v tejto oblasti na faktory, ktoré jeho schopnosti rozvíjajú, a na prostredie, ktoré ich využitie podporuje.

Súčasný hospodársky vývoj založený prevažne na dovoze zahraničnej technológie, využívajúcej lacnú pracovnú silu postupne vyčerpáva svoje možnosti. Stále aktuálnejším sa preto stáva prechod na kvalitatívne efektívnejší spôsob využívania domácej pracovnej sily, t. j. využívanie jej znalostného a tvorivého potenciálu. Znamená to orientáciu jednak na vznik a rozvoj kreatívnych slovenských firiem, ktoré sa dokážu vo svete presadiť vďaka jedinečným technológiám, jednak na vytváranie podmienok pre príchod investorov vyhľadávajúcich domáci vzdelanostný, výskumný a inovačný potenciál.

Takýmto požiadavkám súčasný trend nezodpovedá. Sumárny inovačný index (Príloha 5.1) vyjadrujúci celkovú inovačnú kapacitu krajín dosahuje v SR iba 64 % priemeru EÚ 27.

¹ Pod znalostnou ekonomikou sa všeobecne rozumie systém efektívnej tvorby, šírenia a využívania znalostí v najširšom možnom okruhu ekonomických aktivít zameraných na tvorbu národného bohatstva a schopnosť konkurovať na vyspelých trhoch. Tradičná výmena tovarov sa rozširuje aj o výmenu znalostí. Popri konkurenčných vzťahoch vstupujú podniky aj do vzájomnej spolupráce a do spolupráce so vzdelávacími a výskumnými inštitúciami pri získavaní poznatkov, čím dochádza k vzájomnému učeniu sa a tvorí sa proinovačné prostredie. Vytvára sa učiacia sa spoločnosť, v ktorej každá inštitúcia usiluje o stály rast svojej kvality učením sa od iných a reflexiou seba samej (autoevalváciou). Narastá podiel investícií do nehmotných aktív, ktoré už od roku 2000 v hospodársky vyspelých krajinách vzrástli na úroveň investícií do fyzického kapitálu. Úspech produktov na trhu už neurčuje len cena, ale hlavne technologická úroveň spracovania, t. j. kvalita a nové úžitkové parametre.

Širším pojmom než znalostná ekonomika je znalostná spoločnosť, v ktorej sa znalosti stávajú určujúcou silou jej rozvoja. Zahnuje aj inštitúcie, ktoré tieto znalosti vytvárajú, šíria a uvádzajú do života (vzdelávacie, výskumné, kultúrne, zdravotnícke, informačné a iné znalostné služby). V dôsledku tohto vývoja dochádza k zrýchlenému rastu počtu duševných pracovníkov na úkor fyzických.

Výdavky na výskum a vývoj vyjadrené v % HDP konštantne klesajú od roku 1997 a do roku 2008 klesli na hodnotu 0,47 %. V hodnote indexu znalostnej ekonomiky (KEI) sa Slovensko nachádza v rámci krajín EÚ 27 na 24. mieste. Pritom v roku 1995 bolo SR spomedzi týchto krajín na 21. mieste (KAM 2007). Nielenže sa teda Slovensko nachádza v znalostnej ekonomike na posledných miestach medzi krajinami EÚ, ale jeho pozícia sa v poslednom období zhoršila.

Bez podstatnej zmeny ekonomického prostredia stimulujúceho tvorbu inovácií, bez podpory štátu a spoločnej účasti podnikovej sféry, vysokých škôl, Slovenskej akadémie vied, vedeckovýskumných organizácií, rozvinutej medzinárodnej spolupráce, bez zvýšenia objemu prostriedkov do vzdelania, výskumu a vývoja, kvalitného manažmentu a bez účinnej koncentrácie prostriedkov na strategicky významné smery rozvoja nemôže Slovensko ako malá krajina dosiahnuť výraznejšie úspechy a zlepšenie svojho postavenia v rámci vyspelých krajín EÚ.

5.1. Vzdelanie – základný pilier znalostnej ekonomiky a spoločnosti

Súčasný vývoj slovenskej spoločnosti je sprevádzaný hlbokými a pomerne rýchlymi ekonomickými, sociálnymi a politickými zmenami, ktoré kladú zvýšené požiadavky na adaptabilitu a odbornú zdatnosť ľudí, ako aj na schopnosť zamestnať sa a trvalo sa zdokonaľovať. Takýto vývoj nastoľuje aj nové riziká. Nehrozí už len polarizácia na bohatých a chudobných, ale aj na vzdelaných a nevzdelaných. *Preto jedným z hlavných cieľov výchovy a vzdelávania je zabezpečiť, aby materiálne výhody, ktoré technologický pokrok prináša, neohrozovali duchovné a kultúrno-spoločenské stránky osobnosti človeka, ale slúžili jeho všestrannému rozvoju. Aby vzdelávanie a výchova viedli ľudí k humanizmu, tolerancii, kreatívnemu mysleniu, spolupráci a zodpovednosti za svoj život, upevňovali dôveru v budúcnosť a zabezpečovali odovzdávanie spoločných kultúrnych a demokratických hodnôt predchádzajúcich generácií. Cieľom vzdelania nie je iba zvyšovať vedomosti človeka, ale súčasne utvárať jeho postoje k sebe samému a k spoločenskému a prírodnému prostrediu, v ktorom žije.*

Vo výchovno-vzdelávacom procese treba posilniť tvorivo-humánnu výchovu kladúcu dôraz na rozvoj aktivity osobnosti. Táto myšlienka je zdôraznená aj v novom školskom zákone (č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní) na viacerých miestach. Historicky prvý raz na Slovensku definuje výchovu ako „komplexný proces učenia a socializácie zameraný na žiaka s cieľom rozvíjať jeho osobnosť po stránke telesnej a duševnej“ a vzdelávanie ako „cieľene organizovaný a realizovaný proces výchovného a vzdelávacieho pôsobenia a učenia zameraného na rozvoj žiaka v súlade s jeho predpokladmi a podnetmi, ktoré stimulujú jeho vlastnú snahu stať sa harmonickou osobnosťou“ ... „naučiť sa rozvíjať a kultivovať svoju osobnosť a celoživotne sa vzdelávať, preberať na seba zodpovednosť.“

Takéto nároky kladené na výchovu nemožno zabezpečiť iba školskou výchovou, ani rodinou, musia sa na nej podieľať aj mimovládne organizácie a masovokomunikačné prostriedky financované z verejných zdrojov. Prílišné zdôrazňovanie v masovokomunikačných prostriedkoch tzv. celebrít, ktorých jedinou zásluhou je často iba ich fyzická krása a mladosť na úkor propagovania ľudí, ktorí prispeli k zvyšovaniu vzdelanosti a kultúrnej úrovne národa, vedie k povrchnosti a nepravdivému zobrazovaniu skutočných životných hodnôt. Výsledkom sú potom sklamanie časti mladej generácie pri vstupe do reálneho života, vyúsťujúce v extrémnych prípadoch do protispoločenského správania. Významná úloha v tomto smere pripadá preto aj Ministerstvu kultúry, občianskym združeniam, orgánom samosprávy a cirkvám.

Musí sa zmeniť aj celková klíma školskej a mimoškolskej výchovy za súčinnosti všetkých aktérov výchovy a vzdelávania a zvýšiť zodpovednosť každého jednotlivca za svoje vzdelanie a celkový rozvoj jeho osobnosti. Zdôrazňuje to aj kľúčový dokument Európskej únie *Biela kniha – Vyučovanie a vzdelávanie. Smerom k učiacej sa spoločnosti*, kde sa konštatuje, že vedecko-technologický pokrok sa neustále zrýchľuje a vedie ku vzniku nového modelu tvorby a osvojovania vedomostí (SAAIC, 1999).² Životnosť existujúcich profesií sa skraca a vedie k rýchlejšiemu zastarávaniu nadobudnutých vedomostí a zručností.³ Narastá aj zaťaženie produktívnej časti obyvateľstva postproduktívnymi vekovými skupinami, ktoré treba kompenzovať kvalifikovanejšou prácou s vyššou ekonomickou výkonnosťou. Nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily bude mať preto trvalý charakter, v dôsledku čoho sa bude zvyšovať dopyt po nej nielen v rámci domácom, ale aj medzinárodnom (*brain-drain*).

Ak má Slovensko držať krok s vývojom najvyspelejších krajín, musí preklenúť súčasné zaostávanie predovšetkým v oblasti vzdelávania. Pôjde o dlhodobý a kontinuálny proces, v ktorom sa nedajú očakávať okamžité výsledky. Proti tradičnej predstave jednorazovej prípravy na určité povolanie, postačujúcej na celý život, narastá potreba neustáleho dopĺňovania znalostí v súlade s potrebami rozvoja spoločnosti a zabezpečenia jej súdržnosti. *Kľúčovú úlohu v tomto vývoji zohráva koncept celoživotného učenia sa zahrnujúceho tak školské, ako aj ďalšie vzdelávanie.*⁴

Šírka problémov, pred ktorými vzdelávacia sústava na Slovensku stojí, si vyžaduje vnímať problematiku výchovy a vzdelávania ako základný rozvojový faktor slovenskej ekonomiky a spoločnosti. Takáto orientácia si vyžaduje prijať a realizovať viaceré opatrenia:

5.1.1. Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa⁵

združujúci predškolské, primárne, sekundárne, terciárne a ďalšie neformálne a informálne vzdelávanie, integrujúce všetky stupne a druhy vzdelávania, t. j. školské, mimoškolské, profesijné, záujmové a občianske. Na tomto systéme by sa mali podieľať školy, podniky, orgány samosprávy a regiónov, výskumné inštitúcie, odbory, komory, občianske združenia, cirkvi a ďalšie inštitúcie. *Školské vzdelávanie by malo poskytnúť nástroje na celoživotné učenie (vedieť sa učiť) a pestovať u žiakov motiváciu k celoživotnému vzdelávaniu potrebnému*

² Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu - Národná kancelária programu Leonardo da Vinci. Bratislava, 1999

³ V priebehu 10 rokov zastaráva v krajinách EÚ približne 80 % technológií, v dôsledku čoho zaniká ročne zhruba 7 % pracovných miest a približne rovnaké percento vzniká nových.

⁴ *Školské vzdelávanie*, uskutočňované v školách a v školských zariadeniach, vytvára nevyhnutné základy pre celoživotné učenie sa a malo by zabezpečiť, aby sa človek naučil učiť sa a získal k učeniu pozitívny postoj. *Ďalšie vzdelávanie* prebieha po absolvovaní školského vzdelávania v školách a zahrnuje všetko vzdelávanie bez ohľadu na to, kto toto vzdelanie poskytuje. Nejde len o vzdelanie v kurzoch, ale aj o vzdelávanie prostredníctvom vlastnej činnosti a praxe, prostredníctvom skúseností získaných najrozmanitejšími spôsobmi a samoštúdiom. Význam *ďalšieho vzdelávania neustále vzrastá a pomáha jedincovi zdokonaľovať svoje odborné, občianske aj záujmové oblasti.*

⁵ Od roku 1996 sa zaviedol pojem *učenie sa*, aby sa zdôraznila nutnosť aktívneho prístupu jednotlivca. Učenie sa chápeme ako kumulatívny proces, pri ktorom jednotlivci postupne asimilujú v stále komplexnejšie a abstraktnejšie entity a/alebo získavajú zručnosti a širšie kompetencie. Formálne vzdelávanie je vzdelávanie uskutočňované vo vzdelávacích inštitúciách, spravidla v školách. Jeho funkcie, ciele, obsah, organizačné formy a spôsoby hodnotenia vymedzujú právne predpisy. Neformálne vzdelávanie je zamerané na získavanie vedomostí a zručností, ktoré majú respondentovi zlepšiť jeho spoločenské a pracovné uplatnenie. Poskytujú ho zariadenia zamestnávateľov, súkromné vzdelávacie inštitúcie, neštátne neziskové organizácie atď. Informálne učenie sa chápeme ako proces získavania vedomostí a zručností z každodenných skúseností a činností v práci a vo voľnom čase. Zahŕňa teda aj seba vzdelávanie.

- a/ *pre osobný rozvoj žiakov a študentov*, ktorý podporuje ich aktivitu, samostatnosť a zodpovednosť, schopnosť učiť sa, zabezpečuje kontinuálny rozvoj ich osobnosti, tvorivý a iniciatívny prístup k riešeniu problémov a kladie do centra pozornosti potreby učiaceho sa jedinca s cieľom maximálne rozvinúť jeho duchovný a fyzický potenciál a jeho kultúrne povedomie;
- b/ *na získanie schopností zamestnať sa*, t. j. prispôsobovať sa zmenám v meniacom sa prostredí, dopĺňať, rozširovať, prehĺbovať alebo meniť svoju kvalifikáciu v súlade s požiadavkami trhu, udržať si zamestnanie, získať nové, komunikovať vo svetovom jazyku, pracovať s digitálnymi technológiami, mať zmysel pre iniciatívu, spoluprácu, podnikavosť a schopnosť trvalo sa uplatňovať na trhu práce v SR aj v zahraničí;
- c/ *k rozvoju sociálnej súdržnosti a aktívneho občianstva*, ako najvýznamnejšej integrujúcej sily spoločnosti, ktorá podporuje vyrovňavanie životných príležitostí, eliminuje vznik znevýhodnených skupín vytláčaných na okraj spoločnosti, prispieva k stabilizácii spoločnosti a posilňuje vedomie vlastnej dôstojnosti občanov, ich kritického a nezávislého myslenia, ako predpokladu rozvíjania občianskej a demokratickej spoločnosti.

5.1.2. Zabezpečiť rovnaký prístup ku vzdelávaniu

pre všetky vrstvy a skupiny obyvateľstva, zabezpečiť dostupnosť a rovnosť šancí ku vzdelávacím aktivitám počas celého životného cyklu. Nerovnosť sociálnych podmienok treba kompenzovať zvýšenou starostlivosťou zo strany štátnych a samosprávnych orgánov, aby mladí ľudia aj z horších sociálnych podmienok mali príležitosť rozvinúť svoje schopnosti. *Znižovanie nerovnosti v prístupe ku vzdelávaniu predpokladá rozvinúť dostatočnú pestrosť a dostupnosť vzdelávacích ponúk, motivujúcich všetky skupiny populácie s rozdielnymi predpokladmi a záujmami k účasti na vzdelávaní, a to na všetkých úrovniach vrátane ďalšieho vzdelávania.* Rovnosť prístupu k celoživotnému vzdelávaniu pre nekvalifikovaných, nízkokvalifikovaných, nezamestnaných, ohrozených nezamestnanosťou a tých, ktorých situácia na trhu práce prinúti k zmene kvalifikácie a pracovného miesta, podporuje aj systém finančnej podpory novovytvoreného Fondu kvalifikačného vzdelávania, napĺňaného z prostriedkov štátu, zamestnávateľov, samospráv a samotných zamestnancov.

Osobitnú pozornosť treba venovať výchove detí v rannom veku, t. j. pred začatím plnenia povinnej školskej dochádzky. Osobnosť dieťaťa sa totiž rozvíja veľmi skoro a predškolská výchova zohráva v tomto rozvoji dôležitú úlohu. Okrem toho pomáha rodine plniť jej výchovnú funkciu, umožňuje vyrovnávať rozdiely medzi deťmi z rozličného sociálno-ekonomického a kultúrneho prostredia, včas diagnostikovať poruchy vo vývine dieťaťa, resp. podchytiť rozvoj jeho nadania a talentu. Opakované výsledky zisťovania projektu PISA potvrdzujú, že 15roční žiaci, ktorí navštevovali materskú školu, dosahovali v medzinárodných meraniach v čitateľskej, matematickej a prírodovednej gramotnosti štatisticky výrazne lepšie výsledky, ako ich rovesníci, ktorí materské školy nenavštevovali. Preto mnohé štáty aj tradične konzervatívne, ako napríklad Rakúsko, zavádzajú pred vstupom dieťaťa do základnej školy povinne aspoň posledný rok predškolskej výchovy. Toto opatrenie treba premietnuť aj do našej vzdelávacej sústavy.

V rámci povinnej školskej dochádzky treba posilňovať a rozširovať metódy vzdelávania uspokojujúce nielen žiakov orientovaných na pojmové a teoretické myslenie, ale aj tých, u ktorých prevláda zmysel pre praktické a skúsenostné učenie. Súčasné metódy výučby

neposkytujú dostatočný priestor aj na tento typ vzdelávania. Treba zabezpečiť primeranú ponuku aj pre prakticky orientovaných a slabších žiakov, ktorí majú so zvládaním učiva problémy. Žiadna cesta by nemala predstavovať „slepú uličku“, znemožňujúcu postup k ďalšiemu vzdelávaniu.

Rovnako treba odstraňovať aj bariéry znevýhodňujúce jednotlivcov na trhu práce, ako sú nezamestnaní, ohrození stratou zamestnania, diskriminovaní z dôvodu veku, pohlavia, etnickej príslušnosti a pod., ako aj jednotlivcov, ktorí sa neintegrovali na trhu práce. Dôležitým motivačným prvkom je spojenie školenia s praktickým výcvikom a zabezpečiť, aby vzdelávanie bolo ekonomicky výhodnejšie než nezamestnanosť, napríklad finančnou stimuláciou v podobe vzdelávacích poukazov, platenej dovolenky na ďalšie vzdelávanie, odpočtu výdavkov na ďalšie vzdelávanie z daňového základu, podporou kurzov organizovaných občianskymi združeniami a pod.

Keďže narastá výskyt patologických javov ako je agresivita, šikanovanie, drogy, záškoláctvo atď., treba podporovať inštitucionalizáciu pracovných miest školských psychológov, liečebných pedagógov a špeciálnych pedagogických poradcov a rozšíriť ich kompetencie aj na poradenstvo a neformálne vzdelávanie učiteľov.

5.1.3. Zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému

vytváraním otvoreného priestoru pre celoživotné učenie. Vzdelávací systém je zložitý, realizuje sa rôznymi spôsobmi a v rôznych podmienkach. Prechod z jedného vzdelávacieho programu do iného je často komplikovaný. Treba preto podporovať rozvoj modularizácie a kreditového systému, aby sa umožnilo započítavanie a uznávanie čiastkových jednotiek štúdia medzi rôznymi typmi vzdelávania, zabezpečila jednak horizontálna priestupnosť medzi školami s rôznym zameraním na rovnakom stupni vzdelávacieho systému (na stredoškolskom stupni napríklad medzi všeobecným a odborným vzdelávaním), jednak vertikálna priestupnosť (napríklad medzi odborným vzdelávaním na stredoškolskom a vysokoškolskom stupni). Tento proces treba rozvíjať v nadväznosti na prebiehajúce konzultačné aktivity k ECVET (European Credit and Transfer System for Vocational Education and Training).

Otvorenou otázkou zostáva uznávanie výsledkov neformálnych foriem vzdelávania. Riešenie tohto problému si bude vyžadovať:

- v systémovej rovine vytvorenie sústavy kvalifikácií založenej na sústave povolání ako vzťahového rámca pre všetky kvalifikácie uznávané na trhu práce, umožňujúcej identifikáciu, triedenie a zaraďovanie získanej kvalifikácie rôznymi cestami do systému čiastkových a úplných kvalifikácií až do úrovne terciárneho vzdelávania, a to v nadväznosti na Európsky rámec kvalifikácií (EQF - European Qualifications Framework), aby sa umožnila transparentnosť a uznávanie kvalifikácií získaných v SR na európskej úrovni;
- v procesnej rovine postupne rozvíjať ucelený systém praktických postupov a nástrojov na identifikáciu a spôsobov uznávania výsledkov neformálneho vzdelávania a informálneho učenia; možno tu využiť niektoré metódy pracovnej a bilančnej diagnostiky, ktoré sa v súčasnosti rozvíjajú v rámci služieb zamestnanosti.
- v inštitucionálnej rovine vytvoriť strešnú inštitúciu – Národnú agentúru pre kvalifikácie, zodpovednú za vytváranie a aktualizáciu sústavy kvalifikácií (v spolupráci s reprezentantmi zamestnávateľov), za uznávanie výsledkov ďalšieho (neformálneho a informálneho) vzdelávania, za monitorovanie a prognózovanie vzdelávacích potrieb a za sieť poradenských centier v celej SR.

5.1.4 Zdokonalit' poradenské a informačné služby

vybudovaním efektívneho poradenského a informačného systému o možnostiach vzdelávania a zamestnania. Vzdelávacia sústava je veľmi rozmanitý a flexibilný systém vzdelávacích možností a inštitúcií. Orientácia v ňom nie je pre žiaka, resp. študenta jednoduchá. V súčasnosti je v SR poradenstvo zamerané hlavne na žiakov základných škôl pri voľbe nadväzujúceho vzdelávania na stredných školách a na žiakov stredných škôl pri voľbe terciárneho vzdelávania, ako aj poradenstvo pre deti a žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami.

V kontexte celoživotného učenia budú potrebovať všetci jedinci v priebehu celého života nielen voliť si primeranú vzdelávaciu cestu, ale aj porozumieť dôsledkom svojich rozhodnutí. Základnou úlohou je preto vytvoriť komplexný informačný a poradenský systém dostupný všetkým skupinám populácie v priebehu celého života, ktorý treba dotvárať a prepájať s už existujúcimi informačnými zdrojmi. Treba zabezpečiť efektívnu spoluprácu a koordináciu medzi poskytovateľmi poradenských služieb rezortu MŠ SR a MPSVaR SR, ako aj koordináciu na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Jednotlivé zložky sa aj v súčasnosti snažia plniť svoje úlohy. Poradenské služby sú však roztrieštené a systém je ako celok kapacitne poddimenzovaný. Podcenené je najmä poradenstvo pre žiakov a študentov sekundárneho a terciárneho stupňa vzdelávania. Školský poradenský systém pre deti a mládež, aj keď neúplný, je funkčný a teritoriálne pomerne dostupný, jeho kapacity sú však nedostatočné. Základnou úlohou je preto zvýšiť komplexnosť a dostupnosť poradenských služieb, prepojiť ich so vzdelávacími činnosťami a priblížiť ich tak žiakom, študentom a rodičom priamo na školách. Rovnakým spôsobom treba podporovať aj rozvoj poradenských stredísk na vysokých školách, ktorých kapacita a komplexnosť nepostačuje potrebám rastúcej študentskej populácie.

Poradenské pracoviská týkajúce sa vzdelávania dospelých prakticky nejestvujú. Verejnosť v súčasnosti využíva poradenský systém pre zamestnanosť. Treba preto urýchlene zabezpečiť rozvoj poradenských a informačných služieb o vzdelávaní a zamestnaní aj pre dospelých.

Väčšia individualizácia poradenských služieb podľa potrieb jednotlivých klientov si vyžaduje novo pripravených poradcov, nové nástroje, inovatívne postupy a nové formy spolupráce s nadväznými poradenskými a informačnými organizáciami. Dostupnosť informačných a poradenských služieb by mala byť podporovaná aj službami s využitím moderných technológií. Niektoré takéto systémy fungujú, treba ich však efektívne prepojiť a užívateľsky zjednodušiť, aby informácie zo všetkých zdrojov boli dostupné z jedného miesta a poskytovali aj priame poradenské služby prostredníctvom elektronickej pošty, skype a pod.

5.1.5. Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu

rozvíjaním funkčnej gramotnosti a kľúčových kompetencií, vrátane schopnosti učiť sa v priebehu celého života a podporou súladu ponuky vzdelávacích príležitostí s potrebami ekonomického a sociálneho rozvoja. Súčasná vzdelávacia sústava kladie neúmerne veľkú váhu na memorovanie poznatkov, čo v podmienkach znalostnej spoločnosti nestačí. Narastajú požiadavky na tzv. funkčnú gramotnosť ľudí, t. j. schopnosť prispôbovať sa zmenám v meniacom sa prostredí a zabezpečiť, aby žiadna skupina populácie nebola vytláčaná na okraj spoločnosti. Neznamená to znižovať potrebu vedomostí, ale podporovať rozvoj schopností tvorivo ich používať.

Tradičné vzdelanie zamerané na jednu konkrétnu oblasť a na existujúce povolania sa stáva v meniacom svete nefunkčné. Budúca škola bude musieť preklenúť existujúcu strnulosť a vo väčšej miere rozvíjať schopnosti využiteľné vo viacerých aj zatiaľ neexistujúcich

povolaniach, ktoré umožnia jedincovi úspešne sa vyrovnávať so zmenami v práci, osobnom i spoločenskom živote. Sú to tzv. kľúčové kompetencie ako multifunkčný súbor vedomostí, zručností, návykov a postojov využiteľný v rôznych oblastiach činnosti. Pre kľúčové kompetencie je charakteristická predovšetkým ich prenositeľnosť, t. j. možnosť ich využitia v nových a nepredvídaných situáciách. Typickými príkladmi kľúčových kompetencií sú napr. metodologické kompetencie (riešenie problémov, používanie informačných a komunikačných technológií), komunikatívne kompetencie (cudzí jazyky, písomné a ústne vyjadrovanie) a osobnostné kompetencie (kritické myslenie, schopnosť tímovej práce, schopnosť učiť sa, sebariadenie, sebakontrola).

Rozvoj týchto kompetencií predstavuje novú kvalitu, výrazne ovplyvňujúcu obsah vzdelávacích programov. Nízka úroveň rozvoja týchto kompetencií v SR si vyžaduje zmeny v obsahu a metódach výučby v prvotnom aj ďalšom vzdelávaní. *Znamená to dôsledne realizovať kurikulárnu reformu, kladúcu podstatne vyššiu váhu na rozvoj všeobecných kľúčových kompetencií. Túto požiadavku treba premietnuť aj do štátnych vzdelávacích programov pre jednotlivé odbory v základnom a strednom vzdelávaní, ako aj do rozvíjania mimoškolských aktivít a záujmových činností žiakov. Treba však odstrániť určitú bariéru spočívajúcu v nedostatočnej príprave učiteľov, najmä v oblasti inovatívnych pedagogických prístupov, založených na činnostnom, kooperatívnom a projektovom učení a na prepájaní učiva so životnými skúsenosťami žiaka. Rovnako dôležité je aj rozvíjanie kľúčových kompetencií dospelých, predovšetkým tých, ktorí počas svojej školskej výučby takouto výchovou neprešli.*

Popri funkčnej gramotnosti treba rozvíjať aj zručnosti spojené s využívaním informačných a komunikačných technológií (IKT). Týka sa to všetkých stupňov školského aj mimoškolského vzdelávania. Nemalo by však ísť iba o prosté zvládnutie informačnej techniky, ale o jej efektívnu integráciu s obsahom výučby, aby prispela k rozvoju tvorivých schopností študentov a stimulovala celoživotné vzdelávanie. Zvládnutie IKT treba podporovať aj vo vyšších vekových skupinách, pretože rozširujú možnosti zúčastňovať sa na rôznych formách vzdelávania (dištančných, e-learningových a pod.) a vytvárajú tak nové možnosti zapájať sa do pracovného procesu. Informatizácia prináša nové možnosti aj pre participáciu občanov na správe vecí verejných, umožňuje nové formy práce, spolupráce a komunikácie vo všetkých oblastiach ekonomiky a života spoločnosti. Sprístupňuje informačné bohatstvo a v neposlednom rade prináša aj nové možnosti zvyšovania kultúrnej úrovne obyvateľstva a kultúrneho vyžitia. Pre tento cieľ treba dobudovať informačno-komunikačnú infraštruktúru, vybaviť celú školskú sústavu multimedialnou počítačovou technikou, vrátane softvéru, s kvalitným pripojením na internet a zabezpečiť ich trvalú inováciu. Rovnako treba rozvíjať digitálnu gramotnosť u učiteľov, ako základný predpoklad efektívnej integrácie IKT do vyučovacieho procesu.⁶ V súčasnosti sa vytvárajú pre takýto rozvoj zvlášť vhodné podmienky umožňujúce čerpať finančné prostriedky z operačných programov Informatizácia spoločnosti a Vzdelávanie.

V rámci odborného vzdelávania a prípravy treba postupne inovovať učebné a študijné odbory všetkých stupňov vzdelávania (ISCED 2C, ISCED 3A, ISCED 3C, ISCED 4A, ISCED 5B.⁷) *Osobitnú pozornosť si vyžaduje stredné odborné školstvo, vrátane učňovského. Z hľadiska lepšieho zosúladenia výučby s potrebami praxe možno využiť skúsenosti z obdobia, kedy väčšie podniky mali svoje vlastné učilišťa, financované dokonca z vlastných prostriedkov*

⁶ Podrobnejšie ciele v oblasti informatizácie vzdelávania vymedzuje Stratégia informatizácie regionálneho školstva (MŠ SR 2008).

⁷ International Standard Classification of Education

odpočítateľných z daňového základu. Pre takýto spôsob zabezpečovania odborného dorastu treba vytvárať podmienky s príslušnými úľavami, aby sa odstránili existujúce medzery v kvalifikácii pracovníkov, ktorej sa stále dožadujú nielen domáce podniky, ale aj zahraniční investori. Zvýšila by sa tým jednak zainteresovanosť podniku na odbornej príprave mladého dorastu, jednak zamestnanosť, pretože absolventi takýchto škôl sú lepšie pripravení na prácu v príslušnom podniku.⁸

V terciárnom vzdelávaní treba zosúladiť proporcie jednotlivých úrovní vysokoškolského vzdelávania (bakalárske, magisterské, inžinierske, doktorské a postgraduálne) a jednotlivých odborov vzdelávania (humanitné, prírodovedné, ekonomické atď.) s trendmi spoločenského a ekonomického vývoja. Ako vidno z údajov tabuľky 5.1, z celkového prírastku vysokoškolských študentov 34 334 v roku 2007 oproti roku 2000 pripadá na študijný odbor spoločenských vied až 67,6 %, zatiaľ čo na prírodné vedy iba 7,6 % a technické vedy 10,3 %. Pritom podiel študentov technických vied poklesol v roku 2007 na 26,7 % oproti 33 % v roku 2000. Na zosúladovaní štruktúry študijných odborov by sa mala podieľať aj podniková sféra, orgány samosprávy a regiónov, odbory, komory a občianske združenia. Za úzkej spolupráce s podnikateľskou sférou treba väčšiu váhu položiť aj na výchovu študentov k inovačnému podnikaniu, a to aj formou nadstavbového štúdia pre prípravu absolventov, ktorí takouto výchovou neprešli.⁹ Na podporu lepšej spolupráce a dialógu medzi vyšším vzdelávaním a podnikateľskou sférou možno využiť aj platformu na európskej úrovni „Fórum univerzít a podnikateľskej sféry“ (University Business Forum – UBF)¹⁰

T a b u ľ k a 5.1

Študenti na vysokých školách SR podľa skupín odborov za roky 2000 a 2007

Skupina odborov	2000		2007		2007/ 2000	Rozdiel	
	Počet	%	Počet	%		Abs.	%
Prírodné vedy	5550	6,1	8151	6,5	1,5	2601	7,6
Technické vedy	30124	33,0	33671	26,7	1,1	3547	10,3
Poľnohosp. a lesn. vedy	7543	8,3	5486	4,4	0,7	-2057	-6,0
Lekárske a farm. vedy	4687	5,1	9502	7,6	2,0	4815	14,0
Spoločenské vedy	41061	45,0	64252	51,1	1,5	23191	67,6
Vedy o kultúre a umení	2298	2,5	4535	3,7	2,0	2237	6,5
Spolu	91263	100,0	125597	100,0	1,4	34334	100,0

Prameň: Štatistická ročenka SR, 2002 a 2008. Bratislava: ŠÚ SR; vlastné výpočty

Rozširovanie ponuky študijných programov vyústilo v niektorých oblastiach k enormnému navýšeniu ich počtu, často bez adekvátneho personálneho a materiálneho zabezpečenia. Takýto živelný vývoj narúša nadväznosť študijných predmetov, vedie k duplicitám a odráža niekedy viac záujmy katedier než spoločenskú potrebu. Napriek nadbytočnému počtu študijných programov (aktuálny počet a stav ich akreditácie nie je prakticky možné zistiť) chýba na slovenských školách niekoľko desiatok študijných programov štandardných v európskom vysokoškolskom prostredí.

⁸ Nový zákon o odbornom vzdelávaní, príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 184/2009 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 2009) vytvára podmienky na napĺňanie uvedených aj ďalších potrieb skvalitnenia stredného odborného školstva.

⁹ Vo Fínsku počet dospelých zapísaných v programoch kontinuálneho vzdelávania na terciárnej úrovni prevyšuje počet mladých ľudí zapísaných do tradičných vzdelávacích kurzov. (Fígel, 2009).

¹⁰ Výsledky UBF sú zhrnuté v oznámení Európskej komisie prijatom 2. 4. 2009 „Nové partnerstvo pre modernizáciu univerzít: Fórum EÚ pre dialóg medzi univerzitami a podnikateľskou sférou“.

Zabezpečovanie kvality vo vzdelávaní treba založiť na kombinácii sebahodnotenia, a na hodnotení profesionálnymi odbornými inštitúciami, ako aj občianskymi združeniami, rodičmi, zástupcami podnikovej sféry atď. Zabezpečovanie kvality sa musí týkať tak vzdelávacích inštitúcií a vzdelávacích programov, ako aj vzdelávateľov, t. j. učiteľov a lektorov. *Kým v prvotnom vzdelávaní sú mechanizmy zabezpečovania kvality do istej miery aj formálne konštituované* (zriaďovanie škôl a študijných resp. učebných odborov, schvaľovanie vzdelávacích programov pre jednotlivé odbory v základnom a strednom vzdelávaní, akreditácia študijných programov vysokých škôl, inšpekcia, záverečné a maturitné skúšky a pod.), *v oblasti ďalšieho vzdelávania takýto mechanizmus zabezpečovania kvality doteraz neexistuje.* Výnimku tvorí iba akreditácia rekvalifikačných programov.

Formálne procedúry hodnotenia (certifikácia poznatkov jednotlivcov, akreditácia inštitúcií a programov) osvedčujú iba to, že nejaká zložka zodpovedá požiadavkám definovaným nejakou normou. Nepreukazujú dosiahnutie potrebnej, resp. požadovanej kvality. Decentralizované riadenie a umožnenie tvorby školských vzdelávacích programov prispôbených miestnym potrebám treba rozšíriť o *monitorovanie celého systému* vzhľadom na stanovené ciele, aby sa získala spätná väzba o úrovni vzdelávania a rozvoji vzdelávacieho procesu, ako aj možnosť porovnávania dosiahnutej úrovne v medzinárodnom meradle.

Externé hodnotenie treba vyvažovať sebahodnotením. Keďže kontinuálne hodnotenie vlastných výsledkov nie je u nás tradičné a iba sa tvorí, vzniká potreba poskytovať školám maximálnu metodickú podporu týkajúcu sa metód sebahodnotenia a spôsobov, ako ich možno využívať napr. pri racionalizácii vzdelávacích ponúk, budovaní imidžu vzdelávacej inštitúcie v ostrej konkurencii a pod.

Osobitnú pozornosť vo zvyšovaní kvality vzdelávania treba venovať vzdelávaniu na vysokých školách. Od roku 2001 do roku 2008 vzrástol celkový počet študentov 1,47-krát. Pritom počet profesorov a docentov zostal prakticky nezmenený a počet všetkých pedagogických pracovníkov vzrástol 1,04-krát. Priemerný vek profesorov vzrástol na 59 rokov. (Separát štatistickej ročenky školstva SR 2001 – vysoké školy, ÚIPŠ, 2002, s. 5, Príloha k výročnej správe o stave vysokého školstva za rok 2008, jún 2009, MŠ SR, tab. 1a a 1b). Popri prudkom náraste počtu študentov narastá aj neracionálne zvyšovanie počtu vysokých škôl, čo vedie k rozptyľovaniu pedagogických kapacít.

Pretrvávajúca je aj zotrvačnosť univerzitných štruktúr, ktorá sa odráža v pomalom rozvoji programov s kratším študijným cyklom (bakalárske) a doplnkových foriem vzdelávania, ktoré by posilňovali výučbovú kapacitu pre vzdelávanie dospelých z praxe a zabezpečovali reálnu možnosť študovať pri plnej ekonomickej, spoločenskej a rodinnej aktivite. Bakalárske štúdium nie je však doteraz na vysokých školách presne špecifikované. Je to skôr formálne označenie študenta po absolvovaní určitého počtu semestrov vysokoškolského štúdia. Treba urýchlene dopracovať príslušnú legislatívu, aby aj titul bakalár bol praxou plne akceptovaný.¹¹

Zvýšenú pozornosť si vyžaduje doktorandské štúdium, ktoré pripravuje talentovaných mladých ľudí na vedeckú dráhu, učiteľov vysokých škôl a na posty vyžadujúce vysokú odbornú kvalifikáciu. Doktorandské štúdium je základným prejavom vedeckého charakteru univerzít

¹¹ Podľa vyhlášky MŠ SR o kreditovom systéme štúdia sa od školského roku 2008/2009 stáva povinnosťou diplomu dodatok vyžadujúci uviesť informáciu o funkcii vzdelania: 1. prístup k ďalšiemu štúdiu, 2. postavenie v systéme odborných kvalifikácií (ak je to možné uviesť). Uvedená formulácia požiadaviek predpokladá, že nie každý študijný program musí mať priamu väzbu na odbornú kvalifikáciu, čo sa vzťahuje práve na bakalárske študijné programy tzv. akademického typu.

a ich poslanie ako najvyšších vzdelávacích a vedeckých inštitúcií ovplyvňujúcich spoločenský a ekonomický rozvoj. Priemerný počet doktorandov v porovnaní s počtom študentov denného štúdia je však aj na najlepších slovenských univerzitách dva až trikrát menší než na zahraničných. Vyplňovanie tejto medzery v počte doktorandov by nemalo mať za následok znižovanie jeho kvality. Hlavným cieľom doktorandského štúdia musí byť jednak zvládnutie teoretickej stránky problematiky, jednak získanie schopností riešiť aktuálne problémy teórie a praxe. *Keďže o kvalite absolventov doktorandského štúdia rozhoduje v prvom rade kvalita školiteľov, ich výber by sa mal viazať na osobnosti s uznávanými výsledkami vo vede doma a v zahraničí. Dôležité sú aj podmienky umožňujúce úzky kontakt doktoranda so školiteľom a ich spoluprácu vo výskume. Osvedčila sa napríklad v ústavoch SAV, ktoré dosahujú až 80 %-nú úspešnosť v dokončovaní doktorandského štúdia.*

Po kvantitatívnej stránke vykazuje vzdelanostná úroveň produktívneho obyvateľstva SR (25 – 64-ročných) v oblasti nižšieho vzdelania priaznivý podiel, keď vykazuje iba 14 % oproti 31 % v EÚ 19 (tab. 5.2). Rovnako priaznivý je aj podiel obyvateľstva s vyšším stredoškolským vzdelaním (ISCED 3C, 3B, 3A) vo všetkých vekových skupinách. Horšia situácia je v oblasti vysokoškolského vzdelania, v ktorom Slovensko zaostáva vo všetkých vekových skupinách, najviac však v najperspektívnejších skupinách od 25 do 34 rokov a 35 a 44 rokov, ktoré vykazujú v porovnaní s EÚ 19 nižší stav o 13 a 12 percentuálnych bodov. Tento nepriaznivý stav výrazne ovplyvňuje najmä nízky podiel obyvateľstva s neuniverzitným vysokoškolským vzdelaním (bakalárskym, stĺpec B), v ktorom SR vykazuje výrazne väčšie zaostávanie než v univerzitnom vzdelaní (stĺpec A) Má to svoje historické príčiny spočívajúce v oneskorenom započatí bakalárskych foriem štúdia. *Vzhľadom na zaostávanie SR za hospodársky vyspelými krajinami EÚ v oblasti vysokoškolského vzdelávania treba predovšetkým zvýšiť podiel absolventov s kratším študijným cyklom (bakalárskeho typu) orientovaným pre potreby praxe. Ak absolvent vysokej školy vykonáva prácu, ktorá nevyžaduje vedomosti univerzitného štúdia, dochádza k zbytočnému predlžovaniu dĺžky štúdia a zvyšovaniu výdavkov. Dôsledné zavedenie odborného vysokého školstva s kratším študijným cyklom predstavuje preto značný zdroj úspor a zrýchlenie dobiehania krajín EÚ v podiele vysokoškolsky vzdelaného obyvateľstva. Treba však urýchlene dopracovať príslušnú legislatívu, aby aj titul bakalár bol praxou plne akceptovaný.*

T a b u ľ k a 5.2

Podiel obyvateľstva s dokončeným nižším a vyšším stredoškolským a vysokoškolským vzdelaním v % podľa vekových skupín v SR a EÚ 19 za rok 2007

Veková skupina	Podiel obyvateľstva v % so vzdelaním													
	Nižšie stredné		Vyššie stredné			Vysokoškolské								
	SR	EÚ 19	SR	EÚ 19	Rozdiel	SR			EÚ 19			Rozdiel		
B						A	S	B	A	S	B	A	S	
25 – 34	m	m	94	81	13	1	17	17	9	24	31	-8	-7	-14
35 – 44	m	m	92	75	17	1	12	13	9	19	26	-8	-7	-13
45 – 54	m	m	86	68	18	1	13	14	9	16	22	-8	-3	-8
55 - 64	m	m	71	57	14	1	10	11	7	13	18	-6	-3	-7
25 - 64	13	29	73	46	27	1	13	14	8	18	24	-7	-5	-10

m: údaje nie sú k dispozícii; B: ISCED 5B; A: ISCED 5A a 6; S: spolu za všetky vysokoškolské stupne
Prameň: (OECD, 2009, tabuľky A1.1a, A1.2a, A1.3a).

Dôležitou podmienkou zvyšovania kvality vzdelávacieho systému je konkurenčné prostredie zahrnujúce okrem verejných škôl aj súkromné. Súkromné vysoké školy prinášajú

do vzdelávacieho systému iný druh inovačnej kultúry a tým podporujú tvorbu konkurenčného prostredia. Poskytovanie vzdelania za úplatu stimuluje súkromné školy byť atraktívnejšími v prístupe k študentom. Žiaľ, v súčasnosti mnohým súkromným školám ide viac o vyššiu zárobkovú činnosť, než o zvyšovanie kvality. Pritom orientácia súkromných vysokých škôl je prevažne zameraná na vzdelávanie v oblasti spoločenských, ekonomických a právnych vied. Ako vyplýva z údajov tabuľky 5.3, vykazuje SR v porovnaní s krajinami EÚ 19 najväčšie rozdiely v počte študentov/žiakov medzi súkromnými a verejnými školami na vysokoškolskom stupni vzdelávania.

T a b u ľ k a 5.3

Rozdelenie študentov podľa stupňa vzdelania a druhu financovania v SR a v EÚ 19 v % rok 2007

Krajina	Primárny		Nižšie stredné		Vyššie stredné		Vysokoškolské B		Vysokoškolské A plus PhD	
	Verejné	Súkromné ^x	Verejné	Súkr. ^x	Verejné	Súkr.	Verejné	Súkr.	Verejné	Súkr. ^x
SR	94,7	5,3	93,9	6,1	87,8	12,2	82,9	17,1	92,8	7,2
EU 19	89,8	10,6	87,3	13,0	83,0	17,4	72,1	28,7	81,0	18,9
Rozdiel	4,9	-5,3	6,6	-6,9	4,8	-5,2	10,8	-11,6	11,8	-11,7

^x Súkromné zahrnujú nezávislé aj podporované štátom. *Prameň:* (OECD, 2009, tab. C1.5 a C1.6)

5.1.6. Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov

ako kľúčového faktora zvyšovania vzdelávacieho a výchovného procesu a medzigeneračného sprostredkovateľa bohatstva ľudského poznania a kultúry. Osobnosť učiteľa je nenahraditeľná, pretože ovplyvňuje a formuje postoje žiakov a študentov, ich mravné normy, hodnotové preferencie, záujmy a celkový rozvoj osobnosti. Nároky a očakávané zmeny v ekonomickom a spoločenskom vývoji spôsobujú, že príprava učiteľov nemôže zostať v doterajšej podobe. *Treba zabezpečiť najmä účelnú integráciu troch obsahovo odlišných zložiek v príprave učiteľov, a to odbornej (predmetovej), pedagogickej a psychologicko-organizačnej.*

Príprava učiteľov nemôže končiť absolvovaním vysokej školy bez periodickej aktualizácie. Udržiavanie, rozširovanie a prehľbovanie kvalifikácie si vyžaduje dobre fungujúci systém ďalšieho kontinuálneho vzdelávania, ktorý by mal vo všetkých formách vyústiť do atestačných skúšok. *Na vysokej škole neodmysliteľnou požiadavkou by mali byť výsledky vedeckej práce učiteľa a jeho schopnosť získať pre ňu študentov.* Splnenie týchto skutočností by malo zakladať nárok na kariérny rast a s ním spojený platový postup. Doterajší model učiteľskej kariéry vedie k strate záujmu mužskej časti populácie o učiteľské povolanie. Spôsobuje tiež, že medziodvetvová mobilita medzi školstvom a ostatnými odvetvami spoločenskej praxe je otvorená len smerom von zo školstva, čo v konečnom dôsledku vyvoláva chronický nedostatok kvalifikovaných učiteľov a odtrhnutosť školy od praxe.

Úroveň kvality vysokých škôl sa odzrkadľuje aj v záujme zahraničných študentov o štúdium na slovenských vysokých školách. Ich podiel na celkovom počte študentov je hlboko pod priemerom krajín EÚ. Zatiaľ čo v krajinách EÚ 19 predstavuje tento podiel 8,9 %, na Slovensku iba 0,9 % (OECD 2008a, tab. C3.1.). Jednou z príčin tohto stavu je nedostatok prednášok vo svetovom jazyku. Nedostatočný je tiež počet učiteľov, ktorí absolvovali dlhodobější pobyt na zahraničných univerzitách, resp. výskumných pracoviskách. *Znalosť svetových jazykov a medzinárodná mobilita učiteľov a študentov sú nevyhnutnou podmienkou zintenzívnenia pobytu zahraničných prednášateľov na domácich univerzitách a zvýšenia úrovne*

vysokej školy a jej prestíže v zahraničí.¹² U nás sa, žiaľ, s pochopením nestretáva ani mobilita v rámci siete vysokých škôl. Pritom zmena prostredia narúša stereotypný spôsob myslenia a priaznivo ovplyvňuje duševnú produkciu.

Osobitnú pozornosť treba venovať kvalite vysokoškolských profesorov. Ich úroveň v prevažnej miere determinuje kvalitu výučby aj na nižších stupňoch vzdelávania. Výber uchádzačov o tento post sa nesmie redukovať iba na pracovníkov príslušnej fakulty, ale treba ho otvoriť aj pre uchádzačov z iných inštitúcií domácich aj zahraničných, ktorí chcú na vysokej škole pôsobiť. Pritom základnými kritériami na prijatie by mali byť dosiahnuté úspechy vo vede, v publikačnej a v pedagogickej činnosti, schopnosť získať finančné prostriedky na riešenie výskumných úloh a dlhodobejší pobyt na zahraničnej vysokej škole, resp. výskumnom ústave.

Možno očakávať, že prijatím zákona o pedagogických zamestnancoch, odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (č. 317/2009 Z.z.) s účinnosťou od 1. novembra 2009 sa vytvárajú podmienky na skvalitnenie prípravy, zlepšovanie pracovných podmienok a zachovanie základných sociálnych istôt učiteľov bez ohľadu na typ a prevádzkovateľa školy. *Postavenie učiteľa v spoločnosti však obsahuje aj zložky, ktoré sa nedajú zabezpečiť ani zákonmi, ani výkonnými opatreniami vlády. Závisia aj od toho, akú hodnotu prikladá spoločnosť vzdelaniu a statusu školy, na ktorej učiteľ pôsobí, ako aj od verejne uznaného stupňa kvalifikácie učiteľa, od výsledkov jeho práce a v neposlednom rade aj od toho, aké poslanie učiteľ plní voči komunite, v ktorej pôsobí. Preto je potrebná celospoločenská, t. j. politická, odborná a občianska podpora učiteľskej profesie.*

5.1.7. Prekonať zaostávanie vo financovaní vzdelávania

ako základnej podmienky modernizácie materiálneho a technologického vybavenia a skvalitňovania učiteľského personálu vo vzdelávacom procese. K zaostávaniu SR v oblasti finančných a materiálnych zdrojov dochádza nielen voči krajinám EÚ, ale aj V 4 (tab. 5.4). Prejavuje sa na všetkých stupňoch vzdelávania. Ročné výdavky na žiaka v materských školách v porovnaní s priemerom krajín EÚ 19 dosahujú na Slovensku 58,1 %, na základných školách 46,3 %, na stredných 35,7 %, na vysokých 55,2 %. Priam katastrofálnym podfinancovaním trpí vysokoškolský výskum, ktorý dosahuje iba 18,7 % úrovne EÚ 19. Nízku úroveň vykazujú aj výdavky na vzdelávanie v porovnaní k HDP, ktorých podiel na Slovensku predstavuje za všetky stupne vzdelávania 4,4 % z HDP oproti 5,5 % v EÚ 19. Aj keď zvyšovanie kvality výučby žiakov resp. študentov nemožno redukovať iba na zvyšovanie finančných prostriedkov, bez ich zvýšenia sa problém riešiť nedá.

Osobitný problém predstavuje finančné zabezpečenie regionálneho školstva. Ide o dlžoby vyplývajúce z nevysporiadania vlastníctva školských pozemkov voči pôvodným súkromným vlastníkom vo výške zhruba 200 mil. eur. Nevysporiadanosť vlastníctva neohrozuje síce bezprostredne chod škôl, ale znemožňuje školám a ich zriaďovateľom čerpať prostriedky zo

¹² Z posledných prieskumov Akademickej rankingovej a ratingovej agentúry (ARRA, 2008) vyplýva, že viac ako polovica vysokoškolských učiteľov nemá kvalifikáciu PhD. alebo jej ekvivalent. Pretrváva stav, keď doktorandi študujú na fakultách s nízkou vedeckou produkciou. Počet prác registrovaných databázou Web of Knowledge (WoK) poklesol za posledný rok o 7,4 %. Za posledných 10 rokov vzrástla vedecká produkcia slovenských vysokých škôl o 14 %, zatiaľ čo v ČR sa zdvojnásobila. Pritom veľká časť fakúlt má v medzinárodných databázach nulový alebo veľmi nízky počet publikovaných prác.

štrukturálnych fondov. Závažný problém pre chod školy predstavuje modernizačný dlh reprezentovaný zastaralou infraštruktúrou (budovy a vybavenosť), ktorý regionálne školstvo zdedilo po delimitácii kompetencií na regionálne orgány v roku 2002. Problémy vyplývajú aj zo systému financovania regionálneho školstva, v ktorom sú oddelene financované prenesené výkony štátnej správy (školy – financované zo ŠR) a originálne kompetencie samosprávy na úseku školstva (materské školy, základné umelecké školy, jazykové školy a školské zariadenia – financované z podielových daní). Od 1. 1. 2005 sú originálne kompetencie obcí a samosprávnych krajov financované z príjmov obcí a VÚC.¹³ Vyčlenené prostriedky nedostatočne pokrývajú nároky regionálneho školstva. Osobitne sa to prejavuje v platovej situácii učiteľov, ktorí po vyštudovaní často preferujú lukratívnejšie zamestnanie.

T a b u ľ k a 5.4

Ročné výdavky na vzdelávacie inštitúcie na študenta v USD (PPP) za rok 2006

Stupeň vzdelávania	Ročné výdavky na študenta			Ročné výdavky na študenta k HDP/obyv.			Ročné výdavky v % HDP		
	EU 19	SR	SR/EU	EU 19	SR	SR/EU	EU 19	SR	SR/EU
Materské	5 343	3156	0,581	18	18	1,000	0,5	0,5	1,00
Základné	6 479	3221	0,463	19	18	0,900	2,3	1,7	0,78
Stredné	8 116	2963	0,357	24	16	0,680	1,2	1,0	0,79
Vysokoškol.	11 520	6056	0,552	38	34	0,947	1,3	1,0	0,69
VŠ výskum ^x	3 928	732	0,187	9	4	0,444	--	–	–
Všetky stupne	7682	3485	0,446	24	19	0,800	5,5	4,3	0,80

^x ISCED typ A a programy pokročilého výskumu. *Prameň:* (OECD, 2009, tab.B1.1a, B1.4, B2.2).

Podobná situácia sa prejavuje aj v školskej infraštruktúre. Vzhľadom na to, že budovy škôl aj školských zariadení boli delimitované zo štátu na samosprávu, stali sa jej majetkom, a samospráva sa o ne musí starať. K dispozícii má na tento účel viac-menej len finančné prostriedky z podielových daní, lebo realizácia údržby na školách z normatívnych finančných prostriedkov zo ŠR je vzhľadom na ich výšku nedostatočná. Z uvedeného vyplýva, že závisí hlavne od samosprávnych orgánov, ako rozdelia svoje príjmy a koľko z nich určia na obnovu školských budov.

Do budúcnosti by bolo účelné riešiť modernizačný dlh najmä navýšením finančných prostriedkov do rozpočtovej kapitoly MŠ SR o účelové finančné prostriedky na kapitálové výdavky, z ktorých by sa zabezpečovali komplexné rekonštrukcie školských budov v zriaďovateľskej pôsobnosti krajských školských úradov (špeciálne školy), ako aj škôl v hlavnom meste a v Bratislavskom kraji, ktoré sa nemôžu uchádzať o prostriedky zo štrukturálnych fondov.

Pokiaľ ide o platovú situáciu učiteľov, je najhoršia aj v rámci krajín V 4. Základné hrubé ročné platy učiteľov na základných a stredných školách vyjadrené v percentách HDP/obyv. sa pohybujú v prípade Slovenska od 52,6 % do 86,5 %, zatiaľ čo v malých vyspelých krajinách EÚ (SE, DK, FI, IE, NL a AT) dosahujú od 96,1 % do 164,3 % (Eurostat, 2005, s. 217). Slovensko vykazuje v tejto kategórii učiteľov najnižšiu platovú úroveň a najmenšie platové rozpätie. Slovensko je tiež jedinou krajinou, v ktorej je plat učiteľa na základnej a strednej škole

¹³ Nový systém financovania posilňuje samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Od roku 2005 o rozdeľovaní a použití finančných prostriedkov zo zdrojov z podielovej dane rozhoduje územná samospráva samostatne.

hlboko pod úrovňou HDP/obyv. (89 % oproti 114 % v krajinách EÚ 19). *Za týchto podmienok možno ťažko očakávať, že sa práca učiteľov stane dostatočne atraktívnou pre talentovaných mladých ľudí potrebných na zabezpečenie vyššej kvality výučby.* Nepriaznivá finančná situácia do značnej miery vysvetľuje narastajúce ponosy stredných škôl na nedostatočné vedomosti absolventov základných škôl a ešte väčšie ponosy zo strany vysokých škôl na nízku úroveň prichádzajúcich absolventov stredných škôl.

Dopady hospodárskej krízy budú značne obmedzovať finančné zdroje potrebné na financovanie vzdelávania. Značné zmiernenie v tomto smere možno dosiahnuť čerpaním prostriedkov z Európskeho sociálneho fondu poskytovaných z prostriedkov Operačného programu „Vzdelávanie“ vo výške 617,801 578 mil. eur. V zmysle „Dlhodobého zámeru štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015“ možno ich čerpať od roku 2009 až do roku 2015 (vrátane) v priemernej ročnej výške 88,257 mil. eur, t. j. 0,13 % HDP pre rok 2009. Vzhľadom na to, že na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov sa viaže 15 %-ný príspevok zo štátneho rozpočtu, dôjde k ďalšiemu zvýšeniu zdrojov na vzdelanie ročne o 15,575 mil. eur, t. j. o 0,024 % HDP pre rok 2009.

Ak predpokladáme optimistický scenár vývoja HDP (tab. 5.5) a dosiahnutie výdavkov na vzdelávanie na úroveň krajín EÚ 19 z roku 2005, t. j. 5,5 % HDP, plné čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov a rast výdavkov štátneho rozpočtu a súkromných zdrojov úmerne rastu HDP, potom celkové zdroje na vzdelávanie by vzrástli v období rokov 2008 – 2015 z 2 963 mil. eur (4,4 % zo 67 331) na 4 135 mil. eur (5,3 % zo 77 573), t. j. 1,4-krát a podiel celkových výdavkov na vzdelávanie na HDP by vzrástol na 5,3 % HDP. V roku 2016 by došlo k vyrovnaniu výdavkov na vzdelávanie v % HDP na úroveň krajín EÚ 19, t. j. 5,5 %.

T a b u ľ k a 5.5

Optimistický a pesimistický scenár vývoja výdavkov na vzdelávanie v % HDP podľa druhu zdrojov od roku 2008 do roku 2016

Zdroj výdavkov	Optimistický scenár				Pesimistický scenár			
	2008	2009	2015	2016	2008	2009	2015	2016
Štátny rozpočet (ŠR)	3,7	3,7 ¹	4,4	4,6	3,7	3,7	3,84	3,86
Súkromné zdroje	0,7	0,7 ¹	0,8	0,9	0,7	0,7	0,73	0,73
Štrukturálne fondy (ŠF)	–	0,13	0,11	–	–	0,13	0,12	–
Príspevok ŠR k ŠF	–	0,02	0,02	–	–	0,02	0,02	–
Spolu	4,4	4,55	5,33	5,5	4,4	4,55	4,71	4,59
HDP v mil. € ²	67 331	65 648	77 573	80 831	67 331	65 311	73 155	75 496

¹ Odhad na základe údajov (OECD, 2008e, tab. B2.4); Prameň: (ŠÚ SR, 2008, portal.statistics.sk)

² Údaje o HDP sú z optimistickej a pesimistickej prognózy vývoja uvedenej v štátnom strategickom dokumente „Hospodárska stratégia kladie v kríze aj po nej dôraz na rozvojové priority“.

Pri pesimistickom scenári predpokladáme, že verejné zdroje budú narastať na úrovni príspevku štátneho rozpočtu požadovaného k čerpaniu zo štrukturálnych fondov, t. j. vo výške 0,02 % HDP ročne, a podiel súkromných zdrojov na verejných zostane rovnaký, ako v roku 2008 (0,7 / 3,7). Za týchto podmienok pri plnom čerpaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov by celkové zdroje vzrástli do roku 2015 z 2 963 mil. eur na 3 446 mil. eur, t. j. 1,2-krát. Pritom podiel celkových výdavkov na vzdelanie na HDP by vzrástol na 4,7 % a zostal by naďalej za priemerom EÚ 19 z roku 2005. V roku 2016 by sa rozdiel ešte zväčšil. Ak by malo Slovensko do roku 2020 dosiahnuť vo výdavkoch na vzdelanie úroveň krajín EÚ 19 z roku 2005,

t. j. 5,5 % HDP, potom by výdavky na vzdelanie počnúc rokom 2016 mali vzrastať ročne v priemere o 247,4 mil. eur.¹⁴

Zdroje financovania nemožno však redukovať iba na štátny rozpočet a na štrukturálne fondy. Veľkú rezervu predstavuje nízka efektívnosť využívania existujúcich prostriedkov a riadiacej práce na všetkých úrovniach od centrálnej po lokálnu. Stále dochádza k neracionálnemu rozptyľovaniu pedagogických kapacít a finančných prostriedkov. Názorne sa to prejavuje na vysokých školách. Z 20 verejných vysokých škôl 10, t. j. polovica, pokrýva svojimi kapacitami 80 % výučby z celkového počtu študentov denných a popri zamestnaní, 71 % zahraničných, 81 % doktorandov a 76 % učiteľov a 90 % finančných prostriedkov z medzinárodnej spolupráce. Zbývajúcich 10 vysokých škôl sa delí o zvyšných 20 % kapacít. Pritom pomer študentov k počtu učiteľov je podstatne nižší než v krajinách EÚ 19. V roku 2006 pripadalo na jedného učiteľa 16 študentov (FTE) v EÚ 19, v SR iba 12,4, v ČR 18,5, v Poľsku 17,3, v Maďarsku 16,5 (OECD, 2008f, s.437). *Za takejto situácie by malo dochádzať k znižovaniu počtu vysokoškolských inštitúcií, a nie k ich nadbytočnému zvyšovaniu.* Popredné miesto vo svete zaujímajú obvykle veľké vysoké školy umožňujúce väčšiu koncentráciu kvalifikovaných pedagógov, materiálneho vybavenia a finančného zabezpečenia. *Návrh na status univerzity by mala predkladať akreditačná komisia na základe hodnotenia podľa kritérií ustanovených zákonom a schvaľovať ho minister školstva. Získanie statusu univerzity by nemalo podliehať politickým tlakom, ani byť schvaľované politickými orgánmi.*

5.1.8. Zdokonalit' systém realizácie zámerov v oblasti výchovy a vzdelávania

Pri uskutočňovaní navrhovaných odporúčaní treba zohľadniť zmenenú situáciu riadenia v oblasti výchovy a vzdelávania. Moderné právne prostredie výrazne obmedzuje direktívnosť centrálného riadenia a preferuje prvky nepriameho riadenia, aj keď nie sú ešte v našom prostredí dostatočne zaužívané. *Nový systém riadenia si vyžaduje vytvoriť záväznú schému postupu realizácie zmien, napríklad vo forme akčného programu (obdobného, aký sa zostavuje napríklad vo Fínsku a v Českej republike). Tento by mal vychádzať z analýzy aktuálneho stavu z hľadiska obsahových, kvantitatívnych a štrukturálnych cieľov, prioritných úloh, rozvojových programov a efektívnosti realizovaných opatrení.* Zložkami akčného programu by mali byť:

- priority rozvoja vzdelávacieho systému a spôsoby ich uskutočňovania a podpory;
- ciele a úlohy pre jednotlivé oblasti vzdelávania so zameraním na štruktúru vzdelávacích odborov, druhov, typov škôl a ich kapacity na základe predpokladaného demografického vývoja a trendov vývoja na trhu práce;
- návrhy rozvojových programov vrátane účasti na medzinárodných projektoch;
- formy spolupráce štátnych orgánov a územnej samosprávy a ďalších partnerov participujúcich na vzdelávaní;
- návrh finančného zabezpečenia navrhovaných opatrení.

Akčný program by mal vychádzať z dokumentov vzťahujúcich sa k rozvoju ľudských zdrojov, k štátnemu rozpočtu, regionálnemu rozvoju, zamestnanosti, sociálno-ekonomickým

¹⁴ Podľa pesimistického scenára by HDP do roku 2020 vzrástol na 85 634 mil. eur. Výdavky na vzdelanie v roku 2016 by boli 4,6 % zo 75 496 mil. eur, t. j. 3 472,8 mil. eur. Do roku 2020 by mali vzrásť na 5,5 % z 85 634 mil. eur, t. j. na 4 709,9 mil. eur. Priemerný ročný prírastok od roku 2016 do roku 2020: $(4\,709,9 - 3\,472,8) / 5 = 247,4$ mil. eur.

zmenám, ako aj z dokumentov Európskej únie prijatých vládou SR. Akčný program by malo vypracovať Ministerstvo školstva SR, napr. každý páry rok, a predkladať ho ústredným orgánom a vyšším územným celkom na pripomienky. Po jeho dopracovaní začiatkom nepárneho roka predkladať ho vláde na schválenie a následne ho zverejniť a predložiť na prerokovanie Národnej rade. Po prvom cykle by sa v závere ďalšieho párneho roku vyhodnotili výsledky prijatých opatrení ako prvá aktivita na príprave nového, aktualizovaného dokumentu.

Podobným spôsobom by vyššie územné celky s ročným posunom, t. j. v nepárnych rokoch, pripravovali vlastné akčné programy vychádzajúce z Akčného programu SR a z regionálnych špecifik, trhu práce, stavu a vývoja vzdelávacieho systému v príslušnom regióne. Dokument by predkladali Ministerstvu školstva SR na vyjadrenie a po dopracovaní ho predložili voleným orgánom samosprávneho kraja na schválenie. Po schválení by sa dokumenty predložili Ministerstvu školstva SR a zverejnili. Štruktúru, obsah a termíny predkladania a zverejňovania akčných programov treba stanoviť všeobecne záväzným právnym predpisom.

5.2. Veda a výskum – základný zdroj poznania a inovačných podnetov

Základným cieľom stratégie rozvoja v oblasti výskumu a vývoja (VaV) je jednak podporovať tvorbu nových poznatkov o zákonitostiach vývoja prírody a spoločnosti (základný výskum), tvorbu poznatkov využiteľných v hospodárskej a spoločenskej praxi (aplikovaný výskum a experimentálny vývoj), jednak podporovať spoluprácu výskumnej sféry s hospodárskou praxou a s inštitúciami európskeho výskumného priestoru a prispievať tak účinnejšie k rozvoju domáceho výskumu, technologického a inovačného pokroku a k rozvoju výskumu Európskej únie ako celku.

V malých krajinách ako je Slovensko má domáci výskum obvykle menší podiel na celkovom rozvoji než vo veľkých krajinách s väčšou kapacitou výskumu. Väčší podiel má transfer výsledkov zahraničného výskumu a vývoja do domáceho prostredia. Importovaná technológia má v malých krajinách obvykle vyšší vplyv na produktivitu než technológia vytvorená doma. Osobitne sa to týka postsocialistických krajín, ktoré zdedili výrazné technologické zaostávanie. Údaje tabuľky 5.6 názorne ukazujú, ako importovaná technológia toto zaostávanie na Slovensku prekonávala. Až do roku 2003 bol príspevok technologického pokroku meraný súhrnnou produktivitou faktorov (TFP) záporný. Pod vplyvom rastúceho podielu zásob priamych zahraničných investícií (PZI) na HDP sa zaostávanie stále znižovalo a od roku 2004 začal technologický pokrok prispievať k rastu HDP kladnými prírastkami. Do roku 2007 dosiahol prakticky rovnakú úroveň ako príspevok fyzického kapitálu (4,56 oproti 4,73).

Závislosť TFP na PZI je síce vysoká ($R^2 = 0,924$), priebeh krivky na grafe 5.1 však jasne naznačuje, že samotná importovaná technológia pri klesajúcich výdavkoch na VaV nestačí. Bez výrazného impulzu domáceho výskumu a inovačných aktivít nemožno dosiahnuť udržateľný technologický pokrok. *Príliš nízke investície do domáceho výskumu a vývoja majú negatívne dôsledky na hospodársky vývoj, pretože znižujú aj efektívne využitie importovanej technológie v domácom prostredí a možnosti jej ďalšieho zdokonaľovania potrebného na udržanie konkurenčnej schopnosti. Nedostatočne rozvinutá výskumná základňa znižuje tiež atraktivnosť pre zahraničných investorov orientovaných na vyspelejšie technológie a na využívanie domácej výskumnej základne.*

T a b u ľ k a 5.6

Vývoj tempa rastu HDP, TFP, kapitálu, pracovníkov, podielu výdavkov na VaV a zásoby PZI na HDP v Slovenskej republike v %, 1996 – 2007

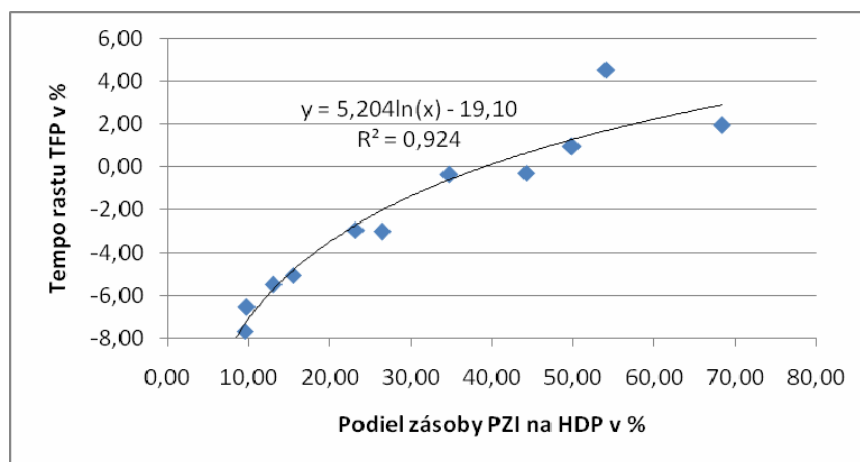
R o k	Prírast.HDP (A+K +L)	Príspevok faktorov k rastu HDP			Podiel PZI na HDP	Výdavky VaV na HDP
		TFP ² (A)	Kapitál ¹ (K)	Pracovníci ¹ (L)		
1996	6,94	-7,68	12,83	1,79	9,57	0,91
1997	4,38	-6,54	11,35	-0,43	9,75	1,08
1998	4,39	-5,49	10,05	-0,17	13,02	0,78
1999	0,03	-5,05	6,57	-1,49	15,48	0,66
2000	1,36	-2,94	5,01	-0,71	23,21	0,65
2001	3,40	-3,02	5,92	0,50	26,45	0,63
2002	4,75	-0,38	5,06	0,07	34,78	0,57
2003	4,73	-0,30	4,19	0,85	44,20	0,57
2004	5,16	0,96	4,07	0,13	49,77	0,51
2005	6,55	0,94	4,59	1,02	49,88	0,51
2006	8,50	1,96	4,74	1,80	68,40	0,49
2007	10,42	4,56	4,73	1,13	54,10	0,46

¹ Vážené tempá rastu podľa metodiky Eurostatu, váha pre prácu tzv. adjusted-wage share, váha pre kapitál dopočítaná do jednej;

² $g(TFP) = g(HDP) - (1 - \alpha).g(K) - \alpha.g(L)$, pričom $g(.)$ označuje tempo rastu príslušnej veličiny.

Prameň: ŠÚ SR (2009); EC(2008); UNCTAD (2009); vlastné výpočty.

G r a f 5.1

Vzťah medzi tempom rastu TFP v % a podielom zásoby PZI v % HDP v SR v rokoch 1996 – 2007

Prameň: ŠÚ SR (2009); EC (2009); UNCTAD (2009); vlastné výpočty

Nízka úroveň výdavkov na VaV sa na Slovensku prejavuje zvlášť citeľne. Z celkových výdavkov na technologický rozvoj pripadá na dovoz technológie až 89 %, zatiaľ čo na vlastný domáci výskum iba 7 %.¹⁵ V krajinách EÚ je tento pomer 36 % ku 21 %. (Eurostat databases, 2008). V polovici tohto desaťročia patrilo Slovensko k najväčším dovozcom technológií v rámci EÚ 25. Pozitívnym znakom tohto vývoja bolo rýchle zvýšenie technologickej úrovne domácich firiem, uzatváranie technologickej medzery a pružnejšia reakcia na požiadavky dopytu. Vyhovovalo to aj multinacionálnym spoločnostiam (MNS), ktoré dodávali

¹⁵ 3 % idú na vonkajší VaV a 1 % na ostatné vonkajšie znalosti.

svojím pobočkám na Slovensku hotovú technológiu s cieľom využiť lacnú pracovnú silu. Vývoj nových technológií si zabezpečovali vo svojich materských krajinách. Ich príchod prispel síce k výraznej technologickej reštrukturalizácii slovenskej ekonomiky, avšak nároky na kapacity domácej výskumnej základne znižoval.

Výsledkom bol vznik dvoch výrazne technologicky odlišných sektorov. Jeden tvorený vysoko efektívnymi, exportne orientovanými a technologicky vyspelými pobočkami MNS, ktoré generovali rozhodujúcu časť produkcie a exportov. Druhý tvorený niekoľkými veľkými podnikmi v domácom vlastníctve a veľkým počtom malých a stredných podnikov s obmedzenými výskumnými, technologickými a finančnými kapacitami a nižšou výkonnosťou. Z 200 najväčších podnikov na Slovensku v roku 2007 bolo až 63,5 % zahraničných, ktorých podiel na celkových tržbách bol 74,9 % a vykazovali 2,3krát vyššiu úroveň tržieb na pracovníka než domáce subjekty. (tab.5.7).

Duálnosť vniesla do slovenskej ekonomiky aj rôzne sektorové a teritoriálne nerovnováhy. MNS sústreďujú svoje pobočky do niekoľkých odvetví (výroba automobilov, elektroniky, elektrických zariadení a kovov) a do vybraných regiónov. Pritom kooperácia medzi domácim a zahraničným sektorom je limitovaná jednak nízkym stupňom integrácie MNS do lokálnych a regionálnych ekonomík, jednak malou schopnosťou miestnych malých firiem pružne reagovať na požiadavky MNS.

T a b u l' k a 5.7

Výkonnosť 200 najväčších podnikov domáceho a zahraničného sektora SR¹ v roku 2007

Podniky	Podniky		Tržby		Tržby na pracovníka tis. eur
	počet	%	mil. eur	%	
Zahraničné	127	63,5	41 119	74,9	268 359
Domáce	73	36,5	13 806	25,1	115 675
Spolu	200	100,0	54 925	100,0	201 503

¹ Zahraničné a domáce vlastníctvo je definované nadpolovičnou účasťou daného sektora na hlasovacích právach podniku.

Prameň: (Trend, 2008, s.7 – 13).

Jednostranné zvyšovanie technologickej úrovne výroby na základe importovanej technológie riadené záujmami MNS a nedocenenie významu domáceho výskumu a vývoja spôsobili, že celkové výdavky na VaV poklesli od roku 1989 do roku 2008 z 3,9 % HDP na 0,47 % HDP, čo je štvrtina priemeru krajín EÚ 27. V absolútnom vyjadrení poklesli ročné výdavky na výskum a vývoj na obyvateľa na 36,1 eur, čo je iba 8,5 % priemeru EÚ 25, a najmenej aj spomedzi krajín V 4. Najviac bol postihnutý výskum a vývoj v podnikateľskom sektore, ktorého podiel na celkových výdavkoch VaV klesol do roku 2008 na 20,3 % (ŠÚ SR, 2009). Počet zamestnancov VaV na tisíc zamestnaných predstavoval v roku 2005 70 % úrovne krajín EÚ 27 (Eurostat, 2009, s. 36). Mnohé podnikové výskumné ústavy, ktoré prežili, preorientovali sa na aktivity s rýchlym komerčným efektom (metrológia, inžinierske činnosti a pod.) a do značnej miery stratili status výskumnej organizácie.

Nízky podiel výdavkov podnikového sektora na VaV začal čiastočne suplovať verejný sektor. V roku 2001 predstavovali podiely na financovaní celkových výdavkov na VaV zo štátnych zdrojov 41,2 % a z podnikateľských zdrojov 56,1 %, v roku 2007 to už bolo 53,9 % a 35,6 %. V snahe čeliť tomuto nepriaznivému vývoju vytýčila vláda Slovenskej republiky

v súlade s lisabonskou stratégiou cieľ zvýšiť celkové výdavky na VaV do roku 2015 na úroveň 1,8 % HDP s podielom podnikateľského sektora 1,2 %. Tomuto cieľu však doterajší vývoj nezodpovedá. Premárnila sa šanca využiť doterajší vysoký rast výkonnosti ekonomiky na podstatné zvýšenie finančného a materiálneho zabezpečenia výskumu a vývoja. Znižovať vzniknuté zaostávanie bude v podmienkach krízového stavu ekonomiky oveľa ťažšie. *Napriek zložitým podmienkam treba rozvoj výskumu a vývoja považovať za kľúčový faktor prekonávania krízového stavu a vytvárania podmienok pre zrýchlený rozvoj po jeho prekonaní. Bez výrazného zvýšenia celkových výdavkov na VaV a podstatne väčšej zainteresovanosti podnikateľskej sféry podieľať sa na týchto výdavkoch, nebude možné dosiahnuť výraznejší pokrok v inováciách a vo zvyšovaní konkurenčnej schopnosti domácej ekonomiky potrebnej na prekonávanie krízového stavu.* Treba tiež počítať s tým, že skončenie krízy vyvolá novú štruktúru dopytu. Tú nebude možné uspokojiť bez inovácií založených na výskume a vývoji. *Bolo by preto strategickou chybou, keby sa pri riešení aktuálnych krízových problémov opomenuli strednodobé a dlhodobé priority podporujúce rozvoj domáceho výskumu a na ňom založené inovačné aktivity.* Ak má však výskum splniť takéto ciele, treba preň vytvoriť aj adekvátne podmienky. To znamená:

5.2.1. Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji

Základnou podmienkou výkonnosti a kvality VaV je dostatočný počet kvalifikovaných ľudských zdrojov. V tejto oblasti však Slovensko zaostáva. Podiel pracovníkov vo výskume na celkovom počte pracujúcich v roku 2007 predstavoval v EÚ 27 1,37 %, zatiaľ čo v SR iba 0,88 %, t. j. 64 % priemeru EÚ 27 (Eurostat 2009), priemerný počet vedecko-technických publikácií na výskumníka je v EÚ 15 štyrikrát vyšší než v SR a počet patentových prihlášok v EPO na milión obyvateľov dosahuje iba 5 % úrovne krajín EÚ. Priemerný citačný index dosahuje hodnotu 0,97 oproti 3,98 v EÚ 15, hoci medzi jednotlivými výskumnými pracoviskami existujú veľké rozdiely v publikačnej a patentovej aktivite. (Eurostat, 2006, s.2). *Preto prvoradou požiadavkou je dôsledná analýza súčasného stavu a na jej základe vypracovanie opatrení pre zvyšovanie kvalitatívneho a kvantitatívneho rastu ľudských zdrojov v oblasti VaV. Súčasťou opatrení by malo byť vytváranie priaznivých podmienok pre prácu vedeckých pracovníkov s jasnou perspektívou ich kariérneho rastu a postupu.*¹⁶ Okrem zabezpečenia dostatočného platového ohodnotenia diferencovaného v súlade s odborným rastom a úspešnosťou pri riešení projektov výskumu a vývoja, treba vytvárať aj podmienky pre domácu a medzinárodnú mobilitu medzi štátnym sektorom výskumu a vývoja, sektorom vysokých škôl, podnikateľským sektorom a neziskovým sektorom výskumu a vývoja.

Ďalšou dôležitou požiadavkou je vytvárať podmienky na zvýšenie príťažlivosti tvorivej výskumnej činnosti pre mladých ľudí už na stredných školách, aby v tejto činnosti videli možnosti svojej životnej kariéry. Treba pokračovať vo vyhľadávaní a podpore talentovaných mladých ľudí, v podpore takých akcií ako sú predmetové olympiády organizované na Slovensku

¹⁶ Odporúča to aj Európska charta výskumných pracovníkov, v ktorej sa uvádza, aby členské štáty prijali opatrenia, aby zamestnávateľia a výskumné organizácie vytvorili a udržiavali pre výskumných pracovníkov priaznivé výskumné prostredie a pracovnú kultúru, a bola im poskytovaná potrebná materiálna a nemateriálna podpora na splnenie ich cieľov a úloh. Treba dávať prednosť najmä organizácii pracovných podmienok a odbornej príprave v počiatkoch štádia kariéry výskumného pracovníka, aby prispievali k atraktivnosti práce vo výskume a vývoji. Treba tiež usilovať o prekonávanie právnych a administratívnych prekážok mobility v rámci domácom aj v rámci krajín Európskej únie. Osobitnú pozornosť venovať prenosnosti práv na dôchodok výskumných pracovníkov, či už zákonného alebo doplnkového, či už v rámci domácej krajiny alebo krajín Európskej únie.

aj v zahraničí, zverejňovať ich úspechy a oceňovať ich. Súčasťou tohto programu by malo byť aj vyhľadávanie a oceňovanie pedagógov, ktorí takýchto mladých ľudí identifikujú, venujú sa im, majú podiel na ich úspechoch a tým pozitívne ovplyvňujú ich rozhodovanie sa pre pôsobenie vo výskume a vývoji. Takýto program by malo MŠ SR vypracovať a predložiť na schválenie do vlády čím skôr.

Súbežne treba rozvíjať aj program popularizácie vedy a techniky a význam inovačného podnikania v spoločnosti, ktorý by oboznamoval širokú verejnosť o úspechoch domácich vedeckých pracovníkov a o úspešných podnikateľoch. Dôležitou formou popularizácie vedy sú aj technické exponáty, ktoré interaktívnou formou a názorným predvádzaním vedeckých pokusov a prístrojov umožňujú pochopiť fungovanie prírodných zákonov a prebúdajú záujem mladej generácie o odhaľovanie tajomstiev okolitého sveta. Príkladom je Technopolis v Bruseli, Palác zázrakov v Budapešti, Technické múzeum vo Viedni, Mestečko vedy a priemyslu v La Villette v Paríži a pod. Program popularizácie by malo vypracovať „Národné centrum pre popularizáciu vedy a techniky v spoločnosti“ (NCVT), ktoré by malo zodpovedať aj za uskutočňovanie a aktualizáciu takéhoto programu. Agentúra na podporu výskumu a vývoja (APVV) síce poskytuje prostriedky na popularizáciu, poskytuje ich však iba konkrétnym organizáciám na popularizáciu výsledkov ich výskumnej činnosti.

Na vysokých školách treba ďalej rozvíjať pozitívny vzťah študentov k výskumnej práci už v prvých ročníkoch vysokoškolského štúdia, aby si osvojovali znalosti súvisiace s výskumnou činnosťou a získali k nej pozitívny vzťah od samého začiatku štúdia. Preto do nákladov na riešenie projektov treba zahrnúť aj náklady a odmeny spojené so zapájaním študentov do výskumu a vývoja. Podpora týchto aktivít z verejných zdrojov (štátneho rozpočtu, štrukturálnych fondov) by sa mala stať súčasťou výziev na poskytnutie prostriedkov na riešenie projektov výskumu a vývoja zo strany APVV.

Aj keď na Slovensku pôsobia výskumníci skutočne svetovej kvality, značná časť výskumníkov vykazuje v európskom porovnaní podpriemerné výsledky. Pritom bez špičkových výskumníkov nie je možné ani vzdelávať a vychovávať novú generáciu vedeckých pracovníkov, ktorí by dokázali obstáť vo svetovej konkurencii. *Kľúčovú úlohu vo zvyšovaní kvality výskumu zaujíma osobnosť vedúceho výskumného kolektívu.* Mal by to byť pracovník s uznávanými výsledkami vedeckej práce a rozvinutými kontaktmi s poprednými zahraničnými výskumnými pracoviskami, schopný združiť okolo seba kolektív výskumníkov a formulovať ciele opierajúce sa o najnovšie poznatky vedy a techniky a zamerať riešenie úloh či už na otvorené otázky vedy, alebo na konkrétne problémy praxe.¹⁷

Pri trvale nedostatočnom financovaní vedy je diskusia o nedostatku osobností v našom výskume problematická. Skúsenosti ukazujú, že mnohí naši výskumníci v priaznivejšom prostredí podpory vedy a výskumu dosahujú výborné výsledky. Aj keď nie je realistické očakávať rýchle výrazné zlepšenie v podpore vedy a výskumu, vhodné opatrenia by pomohli situáciu riešiť. Jedným z nich je systém elitných grantov pre vynikajúce osobnosti (obdoba ERC grantov

¹⁷ Ako príklad zakladania pracoviska v oblasti základného výskumu možno uviesť skúsenosti z nemeckého Max Planck Inštitútu. Jeho ústavy sa zriaďujú pre špičkové vedecké osobnosti. Každý ústav je pravidelne hodnotený medzinárodným panelom expertov. Tri roky pred odchodom riaditeľa do dôchodku musí ústav predložiť plány do budúcnosti vrátane minulých výsledkov. Správna rada celej inštitúcie potom buď nájde nového riaditeľa, čo môže znamenať zmenu zamerania ústavu, alebo ústav zruší. Znamená to, že ústav sa zriaďuje pre osobnosť, ktorá poskytuje dostatočnú záruku efektívneho zamerania výskumu a vysokokvalitných výsledkov riešených úloh. V USA hraje väčšiu úlohu voľná súťaž o granty. Na získanie trvalej pozície vedúceho výskumu sú dôležité odporúčajúce listy. Ich autori posudzujú uchádzača podľa publikácií, či je pozývaný ako rečník na prestížne konferencie atď. (Věda v krizi, Respekt 25, 15-21. júna 2009).

7RP EÚ). V rámci tohto programu by sa každoročne udelilo niekoľko nadštandardných grantov vynikajúcim osobnostiam vedy s tým, že výzva by bola otvorená pre celú EÚ. (Granty by museli pokryť požiadavky na infraštruktúru, doktorandov, prevádzku a mzdy). Takéto výzvy môžu byť všeobecné alebo tiež orientované na príslušnú oblasť, ktorú potrebujeme rozvinúť pre potreby rozvoja SR. V tomto prípade by výber museli robiť medzinárodne uznávaní odborníci, domáci a zahraniční.

5.2.2. Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja

Redukcia výdavkov na výskum postihla aj jeho technickú infraštruktúru, ktorá už dávno nezodpovedá požiadavkám rovnocenného zapojenia domácich pracovísk VaV do spolupráce so zahraničnými a medzinárodnými výskumnými inštitúciami. *Zastaraná infraštruktúra výskumu a vývoja znevýhodňuje slovenský výskum, prispieva k znižovaniu jeho kvality.* Preto kľúčom k revitalizácii slovenského výskumu je tiež moderná infraštruktúra (prístrojová technika, výpočtová technika, databázy, experimentálny materiál, vhodné priestory atď.). Jej vybudovanie je podmienkou, aby výsledky získané domácim výskumom našli aplikácie na Slovensku. Pokiaľ sú slovenskí výskumníci odkázaní na využívanie možností v zahraničí, sú tam prednostne realizované aj získané výsledky ich výskumu. Tieto krajiny získavajú v priemere na jeden projekt z rámcových programov EÚ štyrikrát vyšší objem prostriedkov než Slovensko (MŠ SR, 2007, s. 33). *Treba doriešiť aj vstup SR do európskej infraštruktúry, ktorý je dôležitým predpokladom spolupráce so špičkovým výskumom vo svete. Týka sa to najmä partnerstva EIROfórum¹⁸. Treba tiež zabezpečiť sústavnú informovanosť domácich výskumných inštitúcií o vytváraných medzinárodných technologických iniciatívach (JTI Joint Technology Initiatives). Bude úlohou vlády SR vytvárať podmienky pre vstup Slovenska do týchto štruktúr, zabezpečovať uhrádzanie každoročných poplatkov na udržovanie účasti Slovenska v týchto európskych štruktúrach a vstup do nových štruktúr.*

Značné možnosti v tomto smere poskytujú prostriedky z operačného programu „Výskum a vývoj“ a z operačného programu „Konkurencieschopnosť a hospodársky rast“. Vzhľadom na obmedzenú dobu čerpania prostriedkov zo štrukturálnych fondov rozhodujúcimi zdrojmi by mali byť prostriedky zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu samosprávnych krajov a z podnikateľskej sféry.

Nezastupiteľnú úlohu v rozvoji výskumu a vývoja a príslušnej technickej infraštruktúry v príslušných regiónoch majú samosprávne orgány kraja. Vytváraná technická infraštruktúra by mala byť prístupná všetkým regionálnym zoskupeniam (klastre), združujúcim činnosť vysokých škôl, štátnych organizácií výskumu a vývoja, podnikateľských organizácií a odberateľskej sféry pri realizácii výsledkov výskumu a vývoja v prospech rozvoja regiónu.

5.2.3. Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu a vývoja v praxi

Oblasť výskumu a vývoja v Slovenskej republike je poznačená pretrvávajúcou atomizáciou riešených výskumných úloh. Nízke dotácie na jeden projekt nielenže triešťa malé kapacity domáceho výskumu, ale neumožňujú ani komplexnejšie riešenie problémov a využitie

¹⁸ V roku 2002 sa vytvorilo partnerstvo EIROfórum medzi siedmimi vedeckovýskumnými organizáciami, ktoré sú zodpovedné za infraštruktúru a laboratória s cieľom umožniť európskym vedcom angažovať sa v priekopníckom výskume a predstavovať špičku v celosvetovom meradle. Členmi partnerstva sú: CERN, EFDA, EMBL, ESA, ESO, ESRF a ILL.

*získaných výsledkov v praxi.*¹⁹ Slovensko je malá krajina, nemôže byť schopná financovať a realizovať výskum a vývoj na špičkovej svetovej úrovni vo všetkých oblastiach. Úspešné malé európske krajiny, ako sú napr. Fínsko a Írsko, začali budovať výskumno-vývojové zázemie na svetovej úrovni v malom počte najstrategickejších oblastí.²⁰ *Súčasná triedenie kapacít a prostriedkov domáceho výskumu nie je do budúcnosti únosná. Treba prejsť na komplexnejšie koncipované úlohy výskumu a vývoja na základe menšieho počtu priorít s vyššími dotáciami na jeden projekt a za účasti všetkých aktérov, ktorí sa na výskume a jeho výsledkoch podieľajú* (organizácie výskumu a vývoja štátneho sektora, podnikateľského sektora a odberateľov), aby sa vytvorili priaznivé podmienky na komplexnejšie problémy a zvýšenie kvality ich riešenia a tým vyššej realizovateľnosti získaných výsledkov v praxi.

Tento trend našiel už svoj odraz aj v SR, a to v zakladaní *centier excelentnosti (CE)* s cieľom pestovať špičkovú vedu a priekopnícky výskum (*frontier research*) za účasti viacerých výskumných pracovísk integrujúcich rôzne vedné oblasti a dosiahnuť tak komplexnejšie výsledky realizovateľné v praxi. Program CE, ktorý začala APVV, sa ukončil po jedinej výzve, za ktorou nasledovali výzvy ASFEU (Agentúra MŠ SR pre štrukturálne fondy EÚ) na budovanie CE z Operačného programu Výskum a vývoj. Tieto projekty sú prioritne zamerané na budovanie rozvoja infraštruktúry. Nie sú to typické projekty výskumu a vývoja s jasne definovanými cieľmi, majú iba vytvárať podmienky pre takéto projekty. Na rozdiel od väčšiny nových členských štátov EÚ nevznikli v rámci ucelenej štátnej politiky. *Nízkorozpočtové výskumné projekty s ročným rozpočtom niekoľko desiat tisíc eur nie sú pre priemysel spravdivé a zaujímavé, pretože nedostatočné komplexné výstupy nie sú schopné realizácie. Preto vybavenie CE dostatočnými finančnými zdrojmi má zásadný význam pre ich úspešnosť.* V súčasnosti pridelená suma zhruba 4 mil. eur na jeden projekt zdá sa pre začiatok dostatočná. Avšak 45 schválených žiadostí o podporu CE vzbudzuje pochybnosti, či Slovensko bude mať na ich zabezpečenie aj dostatočný počet špičkových pracovníkov, od ktorých závisí kvalita výsledkov výskumu. Vo vyspelejšom Fínsku je okolo 40 takýchto centier. V súčasnosti je potrebné zamerať sa na to, aby sa z tejto priširokej základne vytvorili úspešné a životaschopné komplexnejšie celky vhodne kombinujúce akademickú a podnikateľskú sféru.

Bežnou praxou v EÚ pre podporu výskumnej spolupráce akademickej sféry s priemyslom je vytváranie kompetenčných a výskumno-vývojových centier. Vzhľadom na to, že výskumno-vývojové centrá sú v našej legislatíve definované ako obchodné spoločnosti, budeme hovoriť o kompetenčných centrách (KC), ktoré nemajú presne vymedzenú právnu formu. V členských štátoch Európskej únie existuje niekoľko desiatok príkladov schém na podporu KC z verejných zdrojov.

¹⁹ V roku 2007 sa financovalo prostredníctvom Vedeckej grantovej agentúry VEGA z inštitucionálnych prostriedkov vysokých škôl 1824 projektov vo výške 310 575 tis. Sk, t. j. 10 309 tis. eur, čo je len 5 652 eur na jeden projekt, a z inštitucionálnych prostriedkov SAV 628 projektov vo výške 71 390 tis. Sk, t. j. 2 370 tis. eur, čo je iba 3 773 eur na jeden projekt. Pritom nie je možné vzájomné prelinanie prostriedkov medzi SAV a vysokými školami, hoci táto agentúra je spoločným programom MŠ SR a SAV.

²⁰ Koncentrácia výskumných kapacít na menší počet projektov s vyšším finančným vybavením sa prejavuje aj v rámcových programoch EÚ. Od piateho rámcového programu do šiesteho sa priemerné ročné výdavky na výskumné projekty zvýšili z 2,5 miliónov eur na 3,4 miliónov eur, t. j. 1,36-krát a pre prvý rok siedmeho rámcového programu sa zvýšili na 7 miliónov eur, t. j. 2,8-krát. Pritom počet podporených projektov poklesol od piateho rámcového programu do šiesteho z 12 400 na 5 500, t. j. o 56 %. (*Prameň: Research EU, The Magazine of the European Research Area, No. 30, June 2009, str. 39.*)

KC realizujú cielený základný²¹ a aplikovaný výskum. V EÚ sú nástrojom na podporu kolaboratívneho aplikovaného výskumu, kde nositeľom centra je akademická inštitúcia, a partnermi sú priemyselné podniky (napr. švédske kompetenčné centrá). KC by mali mať spočiatku veľkú voľnosť, pokiaľ ide o právny status, organizačné štruktúry a vnútorné pravidlá fungovania. Z analýzy krajín EÚ vyplýva, že sú to väčšinou neformálne zoskupenia špičkových výskumných tímov a inštitúcií bez právnej subjektivity, ktoré spája dlhodobý strategický výskumný plán cieleného a aplikovaného výskumu (5 až 10 rokov). V tomto kontexte sa javí ako vhodné podporiť cielený základný a aplikovaný výskum vo väzbe na priemysel prostredníctvom KC aj na Slovensku aj s využitím štrukturálnych fondov. Dá sa predpokladať, že najúspešnejšie z nich časom vytvoria výskumno-vývojové centrá.

Spoluprácu výskumu s praxou treba podporiť aj organizačnými úpravami v rámci výskumných organizácií, napríklad vytváraním centier na spoluprácu s hospodárskou praxou. Ich úlohou by malo byť:

- vyhľadávať záujemcov z praxe o spoluprácu a transfer realizovateľných výskumných poznatkov,
- vyhľadávať partnerov z hospodárskej praxe pre spoluprácu v oblasti výskumu a vývoja,
- identifikovať a dohadovať spoločné projekty výskumu a vývoja s hospodárskou praxou,
- informovať pracovníkov výskumu o záujmoch a potrebách hospodárskej praxe a o vytváraných medzinárodných technologických iniciatívach (JTI)²² a podporovať účasť v nich,
- podporovať mobilitu pracovníkov medzi výskumnými inštitúciami a podnikovou sférou,
- napomáhať pri vybavovaní administratívnej agendy spojenej s takouto činnosťou,
- zabezpečovať právne a finančné podmienky spojené s ochranou duševného vlastníctva,

Dôležitou podmienkou zainteresovania výskumu na realizovateľnosti jeho výsledkov v praxi je *ochrana duševného vlastníctva a ochrana priemyselného vlastníctva, realizovaná prostredníctvom patentov, úžitkových vzorov, ochranných známok a dizajnu*. Táto požiadavka zdôraznená aj Európskou úniou sa stala jednou z priorít európskeho výskumného priestoru. Napriek tomu, že náklady na ochranu priemyselného vlastníctva podľa zákona č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja možno kalkulovať do nákladov na riešenie projektu výskumu a vývoja, táto možnosť sa využíva zriedkavo. Spôsobuje to nízka realizovateľnosť výsledkov výskumu a vývoja, ktorá znižuje potrebu ochrany priemyselného vlastníctva, ďalej vysoké náklady spojené s patentovou ochranou v EÚ a USA, ako aj obavy spojené s prezradením dosiahnutého know-how.

Osobitný problém predstavuje posudzovanie kvality výskumu. V zásade existujú dva prístupy hodnotenia výsledkov výskumu a vývoja, a to kvantitatívny a kvalitatívny. V prvom prípade, ktorý je rozvinutý najmä v prírodných a technických vedách, sa využívajú dostupné databázy publikácií (bibliometria), publikácií a ohlasov (scientometria), patentov (technometria) a pod. Údaje v takomto hodnotení možno detailne parametrizovať, normalizovať a porovnávať. Metrické spôsoby hodnotenia sa veľmi dynamicky rozvíjajú. Existuje viacero celosvetovo prístupných databázových systémov, čo zabezpečuje stále väčšiu objektivnosť výstupov takéhoto hodnotenia. Na druhej strane však svetová odborná literatúra varuje pred absolutizáciou a mechanickým používaním tohto prístupu, ktorý akokoľvek rozpracovaný a špecifikovaný

²¹ Bádateľský a cielený základný výskum je terminológia oficiálne používaná v členských štátoch EÚ (curiosity driven basic research a targeted strategic basic research).

²² Cieľom JTI (Joint Technology Initiatives) je zakladať nové partnerstvá medzi verejne a súkromne financovanými organizáciami angažovanými v oblastiach, ktoré majú kľúčový význam pre priemyselný výskum. Zvyšovanie konkurenčnej schopnosti si čím ďalej tým viac vyžaduje, aby verejný aj súkromný sektor ťahali spoločne.

nemôže zohľadniť všetky a najmä kvalitatívne parametre výsledkov výskumu a vývoja pre jednotlivé vedné disciplíny. Preto sa tento prístup takmer vždy kombinuje s expertným posudzovaním (peer review).

V malej krajine ako je Slovensko naráža posudzovanie expertmi na problém malého počtu expertov v jednotlivých oblastiach. Naviac, takéto hodnotenie je ovplyvnené vzájomnými väzbami odborníkov, ktorí sa v malých vedeckých komunitách navzájom poznajú. Medzi posudzovateľov treba preto prednostne zahrnúť špičkových odborníkov zo zahraničia, a to predovšetkým z najvyspelejších krajín. Keďže referenčná hladina jednotlivých posudzovateľov býva často veľmi odlišná, proces peer review by sa nemal skončiť vypracovaním posudku, ale mal by pokračovať nejakou formou hľadania konsenzu, tzv. panelom.

Užitočnou inšpiráciou pre hodnotenie organizácií môže byť holandský Štandardný hodnotiaci protokol²³, ktorý predstavuje záväzný univerzálny postup hodnotenia holandských verejných univerzít a verejných výskumných organizácií príslušnou skupinou expertov. V poslednom čase bol protokol rozvinutý aj na hodnotenie inovatívnych firiem. Takýto postup by sa mohol využiť aj v SR, aby sa zabezpečilo kvalitné a jednotné hodnotenie organizácií čerpajúcich na výskum a vývoj verejné zdroje.

Rovnako treba zdokonaľiť systém hodnotenia vedných politík štátu a jeho orgánov, jednotlivých rozhodujúcich subjektov výskumu a vývoja, grantových agentúr a ich schém, dopadových štúdií a pod. V tejto oblasti zo susedných krajín pokročilo najmä Rakúsko. Osobitnú pozornosť treba venovať aj výchove špecialistov v oblasti hodnotenia.

5.2.4. Určiť vecné priority výskumu a vývoja

Identifikovanie vecných priorít výskumu a vývoja je zložitý proces. Vstupuje doň veľký počet odborníkov a záujmových skupín, čo vedie obvykle k navrhovaniu veľkého počtu vecných priorít, ktorých finančné zabezpečenie presahuje možnosti verejných zdrojov.²⁴ Preto hlavným cieľom pri vytyčovaní zámerov *výskumu a vývoja podporovaných z verejných zdrojov by malo byť stanovenie podstatne menšieho počtu vecných priorít zameraných na kľúčové nosné oblasti hospodárskeho a spoločenského rozvoja*. Týka sa to aplikovaného výskumu a experimentálneho vývoja, od ktorého sa vyžaduje, aby verejné zdroje doň investované priniesli výsledky použiteľné v hospodárskej a spoločenskej praxi a zabezpečili ich návratnosť.

Okrem výskumu zameraného na stanovené priority má výskum aj širšie poslanie, t. j. byť zdrojom poznatkov umožňujúcich poznať a pochopiť zákonitosti vývoja sveta a života. Ide o základný výskum zameraný na odhaľovanie nových súvislostí a zákonitostí reality, a preto by nemal byť podmieňovaný vecnými prioritami, ale preukázateľne uznávanými kvalitami jeho výsledkov v domácom aj medzinárodnom meradle. Treba však brať do úvahy skutočnosť, že hranice medzi základným a aplikovaným výskumom sú stále menej ostré. Ich činnosti sa vzájomne prelínajú a na seba nadväzujú a často ťažko určiť, kde končí základný a začína aplikovaný výskum.

Ak má byť výskum a vývoj účinným prostriedkom na zvyšovanie výkonnosti ekonomiky a jej konkurenčnej schopnosti, treba, aby bol správne vecne zameraný, najmä z hľadiska dvoch základných okruhov problémov.

²³ Standard Evaluation Protocol 2003-2009 For Public Organizations, ISBN 90-5588 278x.

²⁴ Názorným príkladom je aj dokument „Dlhodobý zámer štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015,“ obsahujúci 12 schválených vecných priorít výskumu a vývoja. Takýto počet priorít vedie jednak k atomizácii riešených úloh a neefektívnemu triedeniu verejných zdrojov.

Prvý okruh predstavuje rozvíjanie a výskumné dotvorenie tých kľúčových projektov, ktoré majú univerzálne použitie v rôznych odvetviach. Najvyššiu prioritu by mali získať výskumy, ktorých výsledky poskytujú široké aplikačné možnosti v čo najširšom diapazóne odvetví. Je to oblasť zdravotníctva, farmaceutického výskumu, progresívnych materiálov atď. Tieto oblasti sú jednak vitálne z hľadiska zdravotného stavu populácie, ako aj rizík spojených so zdravotným ohrozením v súvislosti s očakávanými klimatickými zmenami, jednak vytvárajú možnosti pre produkciu s vysokou pridanou hodnotou a novú kvalitu v ponuke pre zahraničných investorov.

Druhý okruh vecného zamerania výskumu súvisí s celkovou transformáciou a budúcimi zmenami spoločnosti. Ide o kombináciu spoločenských vedných disciplín od sociológie až po ekonómiu poskytujúcich odpoveď na zmenu charakteru a formovanie spoločnosti v budúcich desiatkach rokov. Ako kľúčová potreba sa ukazuje kontinuálne riešenie projektov vízie a stratégie Slovenskej republiky. Dlhodobá vízia a stratégia umožňuje totiž identifikovať kolízne body a problémové okruhy v dostatočnom časovom predstihu a pripraviť tak zavčas projekty na predchádzanie ich vzniku, resp. na ich riešenie. Treba tiež počítať s tým, že výskum má nielen pozitívne, ale aj negatívne dôsledky. Napríklad v oblasti nanotechnológií sú obrovské problémy s následným ekologickým recyklovaním ukončených produktov. Z tohto hľadiska bude nutné uvažovať aj s dôslednejším uplatnením environmentálnych limitov spojených s realizáciou výsledkov výskumu a dbať aj na ekologické aspekty budúceho vývoja. Pôjde teda o multidisciplinárny typ výskumu zahrnujúci tak technologické zmeny, ekologické dopady ako aj zmeny v kvalite a štruktúre spoločnosti. Na tomto výskume by sa mali podieľať nielen spoločenské, ale aj prírodné vedy a technický výskum.²⁵ Treba zvyšovať aj absorpčnú schopnosť praxe realizovať výsledky výskumu a využiť ich v prospech rozvoja spoločnosti. Zameranie výskumu na vitálne problémy slovenskej ekonomiky a spoločnosti 21. storočia a definovanie komplexných prierezových projektov, ako je globálna vízia a stratégia slovenskej spoločnosti, musia vytvárať zásadný skelet nosných projektov v rámci vecného zamerania výskumu.

Pri vytyčovaní zámerov výskumu a vývoja podporovaných z verejných zdrojov na obdobie napríklad 5 – 8 rokov treba stanoviť 3 – 4 prierezové priority a 4 – 5 tematických priorít zameraných na kľúčové nosné oblasti hospodárskeho a spoločenského rozvoja. V rámci tohto členenia treba zabezpečiť aj tzv. národný výskum, ktorý okrem nás nebude nikto v zahraničí riešiť. Týka sa to najmä kultúry, dejín, ekonomiky a pod. Výber programov a konkrétnych projektov musí byť transparentný a ukončený verejným panelom, aby sa objektívne a kompetentne vybrali najlepšie projekty. Prierezové a tematické priority treba v priebehu rokov prehodnocovať a zabezpečiť, aby sa vybrané priority nemenili aspoň počas piatich rokov, pretože v kratšom období sa ich efekt nemôže plne prejavíť.

Odborníci podieľajúci sa na identifikácii výskumných priorít by mali byť nezávislí (nerozhodovať o prioritách organizácie výskumu a vývoja, alebo organizácie hospodárskej resp. spoločenskej praxe, ktorej sú zamestnancami), mali by dbať na koncentráciu výskumných kapacít a finančných zdrojov a na dodržanie dostatočnej doby riešenia zabezpečujúcej realizovateľnosť výsledkov výskumu.

V rámci prierezových priorít prichádza do úvahy orientácia na tieto oblasti:

²⁵ Výskumné centrum Sorosovej finančnej skupiny v Budapešti je založené práve na priečnom videní hlavne v spoločenských vedách.

1. *Vízia a stratégia rozvoja spoločnosti,*
2. *Rozvoj znalostnej ekonomiky a spoločnosti vrátane informatizácie (nové paradigmy ekonomického a spoločenského rozvoja),*
3. *Infraštruktúra spoločnosti (dopravná, energetická, informačná, inštitucionálna) a infraštruktúra človeka.*

V rámci tematických priorít vedy a výskumu prichádzajú do úvahy tieto oblasti:

1. *Komplexná revitalizácia územia (koexistencia vyváženého spektra ekosystémov v krajine, zachovanie stability a rozvoja ľudskej spoločnosti, ochrana, využitie a reprodukcia prírodných zdrojov),*
2. *Tradičné a alternatívne zdroje energie (rozvoj a bezpečnosť tradičných a alternatívnych zdrojov energie, transformácia energetických systémov, rozvinutie úsporných systémov vo všetkých formách spotreby energie),*
3. *Zdravie a kvalita života (cieľená prevencia, diagnostika a terapia založená na rozšírenom individuálnom prístupe a zohľadňujúca globálne zmeny prostredia, kvalita, bezpečnosť a dostatočnosť potravín a vody),*
4. *Progresívne technológie a materiály (funkčné materiály so špecifickými vlastnosťami, vývoj komponentov a agregátov univerzálneho použitia, vývoj informačných a komunikačných technológií),*
5. *Sociálno-ekonomický rozvoj spoločnosti (vplyv globalizácie na vývoj slovenskej spoločnosti, ľudské zdroje, ich výchova, vzdelávanie a sociálne formovanie, kultúra a viackultúralnosť, štruktúra osídlenia, stratifikácia spoločnosti, bohatstvo a chudoba, spoločenské problémy z hľadiska legislatívnych bariér).*

5.2.5. Inovovať systém financovania výskumu, vývoja a inovácií

Vážne ohrozenie rozvoja VaV predstavujú v súčasnosti dopady hospodárskej krízy, ktoré značne obmedzujú zdroje potrebné na jeho financovanie. Ak má výskum splniť nároky naň kladené, treba doterajšiu výšku výdavkov nielen udržať, ale aj zvyšovať. Bez trvalej finančnej podpory výskumu a vývoja zo strany vlády a podnikateľskej sféry nebude možné dosiahnuť výraznejší pokrok v inováciách a vo zvyšovaní konkurenčnej schopnosti domácej ekonomiky potrebnej nielen na prekonávanie krízového stavu, ale aj na zrýchlený rozvoj po jeho prekonaní. *Bolo by strategickou chybou, keby sa pri riešení aktuálnych krízových problémov opomenuli strednodobé a dlhodobé priority podporujúce rozvoj znalostnej ekonomiky.* Skončenie krízy vyvolá novú štruktúru dopytu, ktorú nebude možné uspokojiť bez inovácií založených na vede a výskume. Všetky navrhované a prijaté opatrenia na prekonanie hospodárskej krízy sú v podstate zamerané na oživenie investícií a odbytu. Niet však dôležitejšej investície než sú investície do tvorivej činnosti ľudí, reprezentovanej najmä výskumnými a inovačnými aktivitami.

V oblasti inštitucionálnej podpory treba zabezpečiť stabilné financovanie základného chodu výskumných inštitúcií. Na základe pravidelnej akreditácie inštitúcií výskumu a vývoja treba poskytnúť potrebnú existenčnú istotu výskumným tímom, v ústavoch SAV a ďalších pracoviskách výskumu a vývoja zabezpečením stabilného financovania základného chodu týchto inštitúcií.

V oblasti súťažného – účelového financovania treba zabezpečiť previazanosť komplexu projektových a grantových systémov, aby vytvárali vhodné konkurenčné prostredie, zastrešené jednak domácimi agentúrami APVV, štátnymi programami výskumu, ASFEU, SIEA,

VEGA, KEGA, jednak zahraničnými a medzinárodnými inštitúciami, ako sú rámcové programy EU, štrukturálne fondy EU, granty EEA, NATO, UNESCO atď. Projekty podporované z APVV a štátneho programu výskumu predstavujú základné tematické a prierezové projekty, ktoré majú kľúčový význam pre rozvoj slovenskej ekonomiky a spoločnosti.

Inovovaný model financovania výskumu a vývoja by mal vychádzať z nasledovných zásad:

- Jasný plánovanie medziročného rastu výdavkov zo štátneho rozpočtu a dodržiavanie plánu pridelovania prostriedkov na 4 - 5 rokov dopredu vyjadrených v % HDP.
- Dlhodobá predvídateľnosť financovania výskumu a vývoja z pohľadu tematického zamerania výziev aspoň na 4 - 5 rokov dopredu.
- Dlhodobá predvídateľnosť financovania výskumu a vývoja z pohľadu objemov a termínov financovania na úrovni grantových schém.
- Medzinárodné vyhodnocovanie efektívnosti a úspešnosti grantových schém (realizované panelmi zahraničných špičkových expertov).
- Koncentrovanosť, t. j. financovanie väčších projektov z dôvodu prekonania fragmentácie slovenskej vedy.
- Internacionalizácia financovania výskumu a vývoja prechodom od financovania iba mobilít k financovaniu medzinárodných výskumných projektov prostredníctvom dvoj- a viacstranných výskumných programov, najmä so štátmi EÚ, resp. kvázi-automatickou podporou kvalitných medzinárodných projektov podávaných v rámci Rámcových programov EÚ pre výskum a vývoj.
- Hodnotenie projektov financovaných z verejných zdrojov zahraničnými špičkovými expertmi.
- Podpora excelentného výskumu zameraná hlavne na špičkové vedecké individuality a ich tímy.
- Systémová a systematická podpora priemyselného výskumu a experimentálneho vývoja.
- Obrátiť súčasný stav pomeru inštitucionálnej a účelovej podpory 60:40 do roku 2015 aspoň na 40:60.²⁶ Znamená to, zabezpečiť, aby ročný prírastok účelových prostriedkov bol vyšší, než prírastok inštitucionálnych prostriedkov.

V zmysle vyššie uvedených zásad treba upraviť aj štruktúru nástrojov súťažného financovania výskumu, vývoja a inovácií nasledovným spôsobom:

1. *Financovanie výskumu a vývoja*

a) Programy APVV

- Podpora špičkového základného výskumu
- Reintegračné granty
- Tematicky zamerané programy APVV (zmena každých 5 rokov)

b) Financovanie cieleného, resp. strategického výskumu

- Štátne programy výskumu a vývoja zamerané na orientovaný (základný a aplikovaný) výskum, ktorého nositeľom je akademická sféra (každý štátny program by mal mať konkrétne tematické zameranie vychádzajúce z existujúcich výskumných centier).

c) Financovanie vedeckovýskumnej infraštruktúry

- Výzvy zo štrukturálnych fondov EÚ (aktuálne Operačný program Výskum a vývoj)

d) Financovanie výskumných centier (komplementárne financovanie k ASFEU, financovanie prevádzky a výskumných aktivít)

- Grantová schéma na podporu centier excelentnosti
- Grantová schéma na podporu Kompetenčných centier

²⁶ Takúto zmenu predpokladá aj „Dlhodobý zámer štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015“.

e) Medzinárodná spolupráca

- Grantová schéma na podporu kvalitných návrhov projektov podaných do Rámcového programu, ale nefinancovaných kvôli nedostatku finančných zdrojov
- Grantová schéma na podporu medzinárodných projektov financovaných zo zahraničných zdrojov (dofinancovanie)
- Grantová schéma podpory prípravy medzinárodných projektov.

Financovanie projektov by malo obsahovať aj mzdové prostriedky, ktoré by umožnili participáciu aj zahraničných doktorandov, postdocov, odborníkov z tretích krajín a investičné prostriedky na nákup „malej“ infraštruktúry.

2. *Financovanie prostredníctvom Technologickej agentúry SR*

- Inovačné projekty TA SR (obdoba štátnych programov pre výskum – príklad: programy Tekes, Fínsko)
- Podpora výskumných projektov v zmysle zákona o stimuloch pre výskum a vývoj
- Stimuly pomocou daňového systému
- Návrhové formy financovania inovácií.

Nedostatkom rozvoja vedy a techniky na Slovensku je absencia regionálnej dimenzie. V SR má každý kraj vypracovanú regionálnu inovačnú stratégiu a v rámci plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja zaraďuje výskum a vývoj spravidla ako jednu z priorit. Samotné financovanie je však ponechávané na centrálnu úroveň a primárnym zdrojom financovania je Operačný program Výskum a vývoj. Chýbajú „regionálne programy výskumu a vývoja“ financované prostredníctvom samosprávnych krajov zohľadňujúce špecifiká príslušného regiónu.²⁷

Na vyrovnanie ekonomickej výkonnosti zaostávajúcich regiónov treba výraznejšie podporiť transfer poznatkov z rozvinutejších regiónov do menej rozvinutých a vytvárať aj osobitné štruktúry podporujúce takýto transfer. Možno tu nadviazať na skúsenosti regionálnych výskumných a inovačných centier, podporujúcich spoluprácu podnikateľskej sféry, najmä malých a stredných podnikov, s výskumnými organizáciami a vysokými školami. Vybudovanie takýchto centier vytvorí platformu aj pre interregionálnu, nadregionálnu a medzinárodnú spoluprácu.

Osobitný problém predstavuje účasť podnikateľskej sféry na financovaní výskumu a vývoja. Vzhľadom na riziko späté s komerčným využitím získaných výsledkov nemožno ponechať financovanie výskumu a vývoja iba na podniky. Zahraničné aj domáce skúsenosti ukazujú, že ich účasť na financovaní VaV sa zvyšuje, ak môžu počítať s účasťou štátu na spolufinancovaní ich výskumných úloh. Dôležitým motivačným nástrojom býva napríklad úľava na dani z príjmov právnických osôb vo výške investovaných prostriedkov na výskum. Táto možnosť v SR existovala už pred terajším daňovým systémom, využívalo ju však len minimum podnikateľov. Pozitívny počin v tomto smere predstavuje uznesenie Vlády SR č. 125/2009 k návrhu opatrení na zmiernenie dopadov hospodárskej krízy, osobitne časť týkajúca sa výskumu a vývoja, zameraná na zvyšovanie personálnych kapacít VaV, na zvyšovanie záujmu mladej generácie o výskum, na rozširovanie, resp. vytváranie nových podnikových výskumných pracovísk, na zabezpečenie prepojenia výskumno-vývojovej základne s praxou

²⁷ O veľkých rozdieloch medzi krajinami v oblasti výskumu a vývoja svedčia celkové výdavky na výskum a vývoj na tisíc obyvateľov, ktoré sú v Bratislavskom kraji 7,4-krát vyššie než pripadá na všetky ostatné kraje, výdavky z podnikových zdrojov sú 3,5-krát vyššie a počet výskumníkov na tisíc obyvateľov 8,3-krát vyšší.

z prostriedkov štátneho rozpočtu, zdrojov APVV a Operačného programu Výskum a vývoj a z operačného programu Konkurencieschopnosť a hospodársky rast.

Pokiaľ ide o podporu motivácie podnikateľskej sféry realizovať svoje zámery na základe výsledkov výskumu a vývoja, dobrým východiskom je prijatý zákon č. 185/2009 Z. z., ktorý umožňuje poskytovať finančnú podporu podnikateľskej sfére jej viazaním na vytvorenie nového výskumného pracoviska, resp. na rozšírenie existujúceho pracoviska financovaného z podnikových prostriedkov, alebo na viazanie štátnej podpory na výskum a vývoj, ak bude vykonávaný v spolupráci s ďalšími podnikmi, nevynímajúc ani zahraničné, ďalej na spoluprácu podniku s externými organizáciami výskumu a vývoja (vysoká škola, ústav SAV, rezortný výskumný ústav atď.). V období krízového stavu aj napriek finančnej podpore z verejných zdrojov nemožno očakávať od podnikateľskej sféry uvoľnenie väčších finančných prostriedkov na výskumné a vývojové aktivity, pokiaľ spolupráca s výskumnými organizáciami nebude poskytovať výsledky relevantné pre hospodársku prax, nezabezpečí adekvátnu návratnosť vložených prostriedkov a nepovedie k zvýšeniu konkurenčnej schopnosti výrobcov.²⁸

V súlade s cieľmi Lisabonskej stratégie sa Slovensko zaviazalo zvýšiť celkové výdavky na vedu a techniku na úroveň 1,8 % z HDP do roku 2015, z toho dve tretiny financovať podnikovou sférou. Ak vychádzame z údajov roku 2008 (tab.5.8), kedy rozpočtované výdavky na vedu a techniku predstavovali 0,27 % HDP a výdavky podnikovej sféry 0,20 % HDP, potom na dosiahnutie podielu celkových výdavkov 1,8 % HDP a výdavkov podnikateľskej sféry 1,2 % HDP, by mal byť priemerný ročný prírastok z podnikových zdrojov 0,14 percentuálnych bodov a priemerný ročný prírastok výdavkov zo štátneho rozpočtu 0,047 percentuálnych bodov.

T a b u ľ k a 5.8

Optimistický a pesimistický scenár vývoja výdavkov na výskum a vývoj v % HDP podľa druhu zdrojov od roku 2008 do roku 2016

Zdroj výdavkov	Optimistický scenár				Pesimistický scenár			
	2008	2009	2015	2016	2008	2009	2015	2016
Štátny rozpočet (ŠR)	0,27	0,32	0,60	0,65	0,27	0,32	0,62	0,67
Súkromné zdroje	0,20	0,36	1,20	1,34	0,20	0,26	0,50	0,54
Štrukturálne fondy (ŠF)	–	0,26	0,22	–	–	0,26	0,24	–
Príspevok ŠR k ŠF	–	0,05	0,04	–	–	0,05	0,04	–
Spolu	0,47	0,99	2,06	1,99	0,47	0,89	1,40	1,21
HDP v mil. € ^x	67 331	65 648	77 573	80 831	67 331	65 311	73 155	75 496

^x Údaje sú z optimistickej a pesimistickej prognózy vývoja HDP uvedenej v stati „Hospodárska stratégia kladie v kríze aj po nej dôraz na rozvojové priority“. Prameň: ŠÚ SR, 2008, MŠ SR, 2007, Uzn. vlády SR č. 766/2007.

Okrem týchto predpokladaných zdrojov rastu výskumu a vývoja prichádzajú do úvahy aj ďalšie zdroje z Európskeho fondu regionálneho rozvoja poskytované prostredníctvom operačného programu „Výskum a vývoj“ vo výške 1 209,415 373 mil. eur; v zmysle „Dlhodobého zámeru štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015“ možno ich čerpať od roku 2009 do roku 2015 (vrátane) v priemernej ročnej výške 172,774 mil. eur, t. j. 0,26 % HDP pre rok 2009. Vzhľadom na to, že na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov sa viaže 15%-ný

²⁸ Potvrdzujú to napríklad izraelské skúsenosti, kde pridaná hodnota výrobcov založená na výsledkoch riešení výskumu, vývoja a inovácií reprezentuje cca 80 % izraelského priemyselného exportu. (E. Oppera, 20. 4. 2005).

príspevok verejných vysokých škôl (okrem príspevkových organizácií s 5%-ným príspevkom) zo štátneho rozpočtu, dôjde k ďalšiemu zvýšeniu zdrojov na výskum a vývoj ročne vo výške 30,489 mil. eur, t. j. 0,05 % HDP pre rok 2009.

Ak predpokladáme optimistický scenár vývoja HDP, ako aj plnenie cieľov lisabonskej stratégie a plné čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov, potom celkové zdroje na VaV by vzrástli v období 2008 – 2015 z 316 mil. eur (0,47 % z 67 331) na 1 598 mil. eur (2,06 % zo 77 573), t. j. 5,1-krát a podiel celkových výdavkov VaV na HDP na 2,06 % HDP. V roku 2016 by došlo iba k miernemu zníženiu výdavkov na VaV na HDP na 1,99 %, čo predstavuje vyššiu hodnotu, než je priemer krajín EÚ 15 v roku 2007 (1,89 %).

Pri pesimistickom scenári predpokladáme, že podiel súkromných zdrojov na verejných zostane rovnaký ako v roku 2008, t. j. 74,1 % (0,20 / 0,27) a verejné zdroje budú narastať na úrovni príspevku štátneho rozpočtu k štrukturálnym fondom, t. j. vo výške 0,05 % ročne. Za týchto podmienok pri plnom čerpaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov by celkové zdroje vzrástli z 316 mil. eur na 1 024 mil. eur, t. j. 3,2-krát. Pritom podiel celkových výdavkov na VaV na HDP by do roku 2015 vzrástol na 1,4 % HDP. V roku 2016 by však došlo k výraznejšiemu zníženiu na 1,21 %, čo predstavuje iba 64 % priemeru EÚ 15 z roku 2007. Slovensko sa zaviazalo zvýšiť výdavky na VaV do roku 2015 na úroveň 1,8 % HDP. Tento cieľ nie je v súčasnosti reálny. Pri pesimistickom scenári by sa tento cieľ podarilo splniť do roku 2020 za predpokladu, že každý rok počnúc rokom 2016 by sa výdavky na VaV zvyšovali v priemere o 125,6 mil. eur.²⁹

Kritickým obdobím v podpore vedy a techniky bude rok 2016, kedy skončí čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov. Bude úlohou Ministerstva financií SR a úradov samosprávnych krajov, aby v roku 2016 zabezpečili potrebné zdroje zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov samosprávnych krajov na plynulé nadviazanie rozvoja v ďalšom období na výšku prostriedkov dosiahnutých v roku 2015.

5.2.6. Zreformovať inštitucionálnu štruktúru štátnej vednej, technickej a inovačnej politiky

Zásadnejšiu zmenu si vyžaduje inštitucionálne zabezpečenie výskumu, vývoja a inovácií. *Súťažná (účelová) podpora výskumu, vývoja a inovácií by mala predstavovať ucelený systém zastrešený jediným vrcholným orgánom.* Minulé roky ukázali, že je nereálne očakávať prekonanie rezortizmu spôsobeného rozdelením kompetencií medzi viaceré ministerstvá. Základnými zložkami nového systému by mali byť:

- Vrcholný koordinačný orgán s patričnými kompetenciami pre vedu, techniku a inovácie
- Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie
- Agentúra na podporu výskumu a vývoja (APVV)
- Technologická agentúra SR (TA SR)

Namiesto zriadenia samostatnej Technologickej agentúry SR môže prísť do úvahy aj vytvorenie útvaru s obdobnou pôsobnosťou v rámci APVV.

²⁹ Podľa pesimistického scenára by HDP do roku 2020 vzrástol na 85 634 mil. eur. Výdavky na VaV v roku 2016 by boli 1,21 % zo 75 496 mil. eur, t. j. 913,5 mil. eur. Do roku 2020 by mali vzrásť na 1,8 % z 85 634 mil. eur, t. j. na 1 541,4 mil. eur. Priemerný ročný prírastok od r. 2016 do r. 2020: $(1\,541,4 - 913,5) / 5 = 125,6$ mil. eur.

Vrcholný koordinačný orgán, by mal zabezpečovať koordináciu a riadenie prípravy zásadných dokumentov v oblasti vednej, technickej a inovačnej politiky a hodnotenie jej kvality a efektívnosti..

V rámci prípravy nového rozpočtového rámca EÚ od roku 2014 by prevzal kompetenciu financovania vedy, techniky a inovácií aj zo štrukturálnych fondov. APVV a TA SR by predstavovali implementačné agentúry, čím by sa zabezpečila symbióza a komplementarita finančnej podpory výskumu, vývoja a inovácií z verejných zdrojov. Financovanie výskumu, vývoja a inovácií by bolo realizované cez uvedené dve agentúry, pričom vrcholný koordinačný orgán by zabezpečoval koncepčné a systémové hľadisko. Inštitucionálne financovanie vysokých škôl by sa realizovalo prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MŠ SR a financovanie prevádzky SAV prostredníctvom rozpočtovej kapitoly SAV tak ako doteraz.

Pokiaľ by zriadenie vrcholnej nezávislej inštitúcie nebolo priechodné, navrhujeme vhodnú reštrukturalizáciu Sekcie vedy a techniky MŠ SR s tým, že jej súčasťou by sa stali aj niektoré aktivity Sekcie európskych záležitostí, a to iniciatívy EÚ na podporu vedy a techniky a metodické riadenie podpory výskumu a vývoja zo štrukturálnych fondov. Obdobne Agentúra pre štrukturálne fondy EÚ by bola súčasťou APVV.

Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie

Cieľom Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (ďalej len Rada) je prerokovávať zásadné dokumenty a materiály týkajúce sa rozvoja a hodnotenia vedy, techniky a inovácií v SR. Jej predsedom by mal byť predseda vlády SR, aby sa zvýšila jej spoločenská váha v rámci poradných orgánov vlády SR a súčasne zvýšila vážnosť a rešpektovanie prijatých záverov, odporúčaní a rozhodnutí. Podpredsedom Rady by mal byť vedúci vyššie uvedenej vrcholnej inštitúcie.

Agentúra na podporu výskumu a vývoja

Súčasnú organizačnú štruktúru, právnu formu a finančné schémy APVV, ktoré sú v jej pôsobnosti, treba zmeniť tak, aby zohľadňovali vyššie uvedené nové zásady financovania.

Jej vnútorné členenie treba upraviť nasledovne:

- Odbor výskumných programov APVV
 - o tematicky zamerané programy APVV
 - o rezortné výskumné programy implementované APVV
- Odbor podpory strategického/cieleného výskumu (štátne programy)
- Odbor podpory výskumných centier
 - o Národné centrá excelentnosti
 - o Kompetenčné centrá
- Odbor podpory medzinárodnej vedecko-technickej spolupráce
 - o Odbor podpory medzinárodných výskumných projektov
 - o Odbor podpory účasti SR v Rámcových programoch EÚ pre výskum a vývoj
- Odbor podpory výskumu a vývoja zo štrukturálnych fondov EÚ (platné pre programové obdobie od roku 2014)

Súčasne by malo dôjsť k zmene od rozpočtovej ku príspevkovej forme hospodárenia, resp. k transformácii na verejno-právnu organizáciu, čo by umožňovalo APVV efektívnejšie vstupovať aj do medzinárodných grantových schém.

Každá grantová schéma/program APVV by mala svoju radu zloženú zo špičkových odborníkov pre danú oblasť. Hodnotenie projektov by bolo realizované prostredníctvom verejných panelov, aby sa minimalizoval konflikt záujmov a maximalizovala transparentnosť rozhodnutí.

Technologická agentúra SR

Technologickú agentúru SR (TA SR) treba zamerať na podporu priemyselného výskumu, experimentálneho vývoja a inovácií v prostredí priemyselných podnikov. Do jej kompetencie by mala patriť implementácia zákona č. 185/2009 Z. z. o stimuloch pre výskum a vývoj a zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Súčasne by zodpovedala za implementáciu podpory inovačných projektov zo štrukturálnych fondov EÚ v novom programovom období od roku 2014. Vnútorne treba TA SR členiť nasledovne:

- Programy TA SR (tematicky zamerané na kľúčové priemyselné odvetvia SR – obdoba programov fínskeho Tekesu)
- Odbor implementácie zákona č. 185/2009 Z. z. o stimuloch pre výskum a vývoj a zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov
- Návratné formy financovania inovácií (záruky, mikropôžičkové schémy a pod.).

V záujme posilnenia spolupráce medzi akademickou sférou a priemyslom by bolo možné vyhlasovať aj spoločné výzvy APVV a TA SR. Systém hodnotenia projektov by bol založený primárne na hodnotení inovačného prínosu, resp. komerčnej hodnoty výsledkov navrhovaného projektu a vykonávali by ho vyškolení interní hodnotitelia TA SR.

Styčná kancelária pre výskum, vývoj a inovácie, Brusel

„Bruselské“ schémy ponúkajú pomerne široké možnosti financovania výskumu, vývoja a inovácií. Preto viaceré členské štáty EÚ už niekoľko rokov majú v Bruseli svoje zastúpenie prostredníctvom styčnej kancelárie. Slovenská republika v tomto smere značne zaostáva. Preto vznik *styčnej kancelárie SR by predstavoval efektívny nástroj na lepší transfer informácií oboma smermi (z Bruselu a do Bruselu) a umožnil aj zlepšenie komunikácie samotnej vedeckej komunity v rámci štruktúr EÚ.*

5.3. Inovácie – kľúčový faktor rozvoja znalostnej ekonomiky

Slovensko ako malá otvorená ekonomika je životne závislá na zahraničnom obchode. Jeho celkový obrat v roku 2007 dosiahol až 180 % HDP. Podiely high-tech exportov, ako aj príjmy technologickej platobnej bilancie, ktoré odrážajú schopnosť krajiny skomercializovať výsledky výskumu a technologických inovácií na svetových trhoch sú však veľmi nízke. Podiel vzdelanej pracovnej sily síce rýchlo narastá, ale Slovensko stále konkuruje hlavne nízkou cenou pracovnej sily. V roku 2007 pripomínalo viac spracovateľskú ekonomiku než ekonomiku podporujúcu vývoj k znalostnej spoločnosti. Potvrdzujú to aj údaje Európskej porovnávacej tabuľky EIS 2008. Prakticky vo všetkých indikátoroch zaostáva Slovensko za priemerom EÚ 27 a v niektorých aj za krajinami V 4. Prejavuje sa to hlavne v podnikových výdavkoch na VaV (15,4 % priemeru EÚ 27), v nedostatku rizikového kapitálu (4,5 %), v počte EPO patentov na mil. obyvateľov (23,4 %), v podiele inovatívnych MSP s vlastným výskumom (59,7 %)

atď. Sumárny inovačný index vyjadrujúci celkovú inovačnú kapacitu krajín, dosahuje v SR 64 % priemeru EÚ 27 (Eurostat, 2009).

Inovácie nie sú v súčasnosti spojované len s oblasťou technológií, ale zahŕňujú aj zmeny v oblasti organizácie a riadenia, zmeny v pracovných podmienkach, kvalifikácii pracovnej sily, v získavaní nových trhov, v oblasti dizajnu a marketingu, ako aj inovácie modelov podnikania a fungovania verejnej správy. Podľa definície Európskej komisie (EC, 2003) „Inovácia je obnova a rozšírenie škály výrobkov a služieb a s nimi spojených trhov, vytvorenie nových metód výroby, dodávok a distribúcie, zavedenie zmien riadenia, organizácie práce, pracovných podmienok a kvalifikácie pracovnej sily.“ Existencia negatívnych externalít spôsobená únikom informácií, know-how a mobilitou výskumných pracovníkov, ako aj rastúce náklady a riziká spojené s tvorbou inovácií spôsobujú, že súkromní podnikatelia neinvestujú do všetkých oblastí podporujúcich inovácie v takej miere, ako je spoločensky žiaduce. *Z týchto dôvodov neponecháva v súčasnosti žiadna hospodársky vyspelá krajina technologický a inovačný rozvoj iba na podnikovú sféru, ale ho cieľavedome podporuje, a to na strane ponuky (technology push policy), dopytu (technology pull policy) a vytváraním priaznivého proinovačného podnikateľského prostredia.*

Na strane ponuky sa podpora týka všetkých vstupných faktorov inovačného procesu, t. j. vzdelávania, výskumu a rôznych podporných služieb. Na strane dopytu treba stimulovať prenikanie inovácií jednak na domáci trh, napríklad prostredníctvom verejného obstarávania, bonifikácií úrokov zo spotrebných úverov, záručných schém, selektívnych dotácií atď., jednak na zahraničný trh aktivitami zahraničných zastupiteľstiev pri vyhľadávaní odberateľov a propagácii domácich výrobkov, exportnými úvermi, podporou účasti na medzinárodných veľtrhoch atď. Na podporu podnikateľského prostredia možno využiť opatrenia daňovej politiky, legislatívnych úprav, spolu s vytváraním pozitívnej politickej klímy. Všetky tieto opatrenia treba zosúladiť tak, aby sa vzájomne podporovali a vytvárali priestor stimulujúci inovačné aktivity.

Rozvoj inovácií je silno podmienený aj širším prostredím, v ktorom podniky operujú a v ktorom dochádza k interaktívnemu učeniu sa a tvorí sa inovačná kultúra. Náklady spojené s inováciou stále narastajú. Vyžadujú si širšiu paletu znalostí, ktoré nemá žiaden jednotlivý podnik k dispozícii, a je preto odkázaný na spoluprácu s inými podnikmi a inštitúciami. Z toho dôvodu zvýšený význam nadobúdajú horizontálne siete vzťahov umožňujúce vzájomný prenos nekodifikovateľných, t. j. skrytých znalostí, ktoré sa viažu na konkrétnu osobu a lokalitu a možno ich získať len osobnými kontaktmi a spoluprácou. Predpokladá to však vznik vyššej kultúry vzťahov vyznačujúcich sa vzájomnou dôverou a korektnosťou (sociálny kapitál). Významným faktorom je aj kritická masa inovátorov a nadväzných podporných služieb koncentrovaných v určitej lokalite, alebo v rámci podniku.³⁰ *Predmet inovačnej politiky nemožno reduovať iba na výsledky inovačného procesu, ale musí zahŕňovať celý jeho priebeh, ako aj prostredie, ktoré takýto proces podporuje a stimuluje. Takéto komplexné poňatie inovačného procesu, zahrnujúce všetky jeho národné zdroje sformované do národného inovačného systému, predstavuje hlavný obsah efektívnej proinovačne orientovanej hospodárskej politiky.*

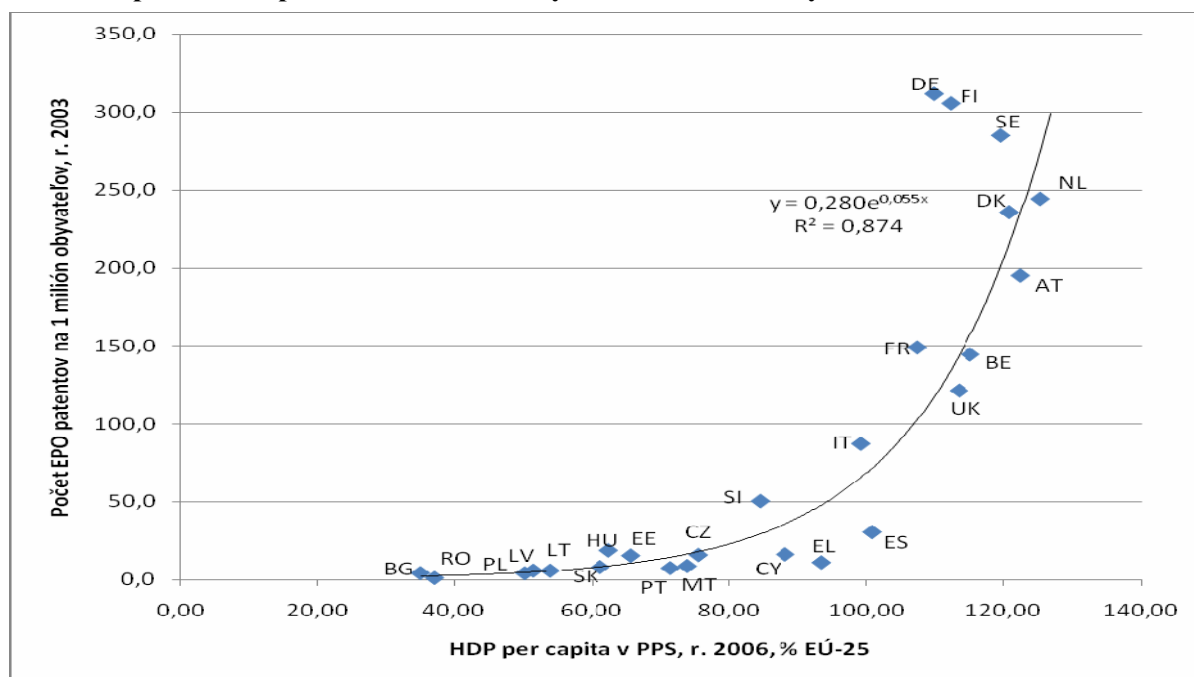
³⁰ Vplyv lokálnej koncentrácie názorne ilustrujú údaje o počte patentov z oblasti softvéru. Spomedzi 26 sledovaných regiónov USA pripadá na prvé 3 s najväčšou hustotou 50 % všetkých patentov. Rovnaké tendencie sa prejavujú aj vo veľkých podnikoch. Z 18 sledovaných spoločností na prvé 3 najväčšie pripadá 75 % všetkých patentov. (Earl, L. and Gault, F. (2006), str. 122 a 123).

Až do roku 2007 Slovensko nemalo žiadnu oficiálnu inovačnú politiku. Jej vypracovanie a schválenie inovačnej stratégie v roku 2007 si vynútila Európska komisia ako podmienku na čerpanie štrukturálnych fondov v oblasti inovácií. Opatrenia inovačnej politiky pred týmto obdobím vypracovávané rôznymi ministerstvami a vládnyimi agentúrami neboli dostatočne koordinované. Chýbal aj ekonomický tlak na podnikovú sféru inovovať a investovať do drahšieho výskumu, pretože mohli využívať lacnejšiu pracovnú silu. Podniky v krajinách s vysokými mzdami sú nútené kompenzovať vyššie ceny výrobkov kvalitou založenou na výskume a inováciách.

Reálne mzdy rástli v SR v období rokov 1996 - 2008 v priemere o 2 % ročne. V najbližších 5 – 10 rokoch nemožno počítať s rýchlejšim rastom. Je preto pravdepodobné, že malé a stredné slovenské podniky budú konkurenčnú schopnosť zakladať viac na nízkych mzdách, než na rozvoji svojho inovačného potenciálu. Túto tendenciu názorne ilustruje graf 5.2.

G r a f 5.2

Závislosť počtu EPO patentov na milión obyvateľov od HDP/obyv.*



* v krajinách EÚ 27 bez Luxemburska a Írska.

Prameň: (EC, 2008), (EUROSTAT, 2008); vlastné výpočty.

Pokiaľ ekonomická výkonnosť je nízka, čomu zodpovedajú aj nízke mzdy, s jej zvyšovaním až do určitého kritického bodu sa podiel inovácií meraný počtom patentov prakticky nezvyšuje (zhruba do priemeru HDP na obyvateľa za krajiny EÚ 27). Po tomto bode podiel patentov prudko narastá, pretože ďalší rast výkonnosti doprevádzaný aj vyššími mzdami sa bez zvyšovania inovácií dosiahnuť nedá. Vzhľadom na to, že Slovensko sa nachádza pod kritickým bodom výkonnosti, nemožno bez cieľavedomej podpory inovačného rozvoja zo strany vlády očakávať ochotu podnikov prejsť od využívania lacnej pracovnej sily, ako hlavného zdroja konkurenčnej schopnosti, k drahším výrobným faktorom, ako sú investície do inovačných aktivít prostredníctvom vlastného výskumu.

5.3.1. Doterajšie inovačné politiky SR

V porovnaní s ostatnými členskými krajinami EÚ zameriava sa Slovensko v oblasti inovačnej politiky na problémové okruhy, z ktorých väčšina bola obsiahnutá v Národnom rozvojovom pláne a Sektorových operačných programoch pre priemysel a služby (SOPPS) a ľudské zdroje (SOPLZ). Najmä tieto dva programy obsahovali podstatnú časť plánovaných výdavkov na inovácie na roky 2004 - 2006/8. Väčšina problémov inovačnej politiky sa prelínala s vedecko-technickou politikou, vypracovanou Ministerstvom školstva, a politikou zameranou na podporu malých a stredných podnikov, vypracovanou Národnou agentúrou pre rozvoj malého a stredného podnikania a Slovenskou inovačnou a energetickou agentúrou. Tieto politiky sa orientovali predovšetkým na financovanie inovácií v sektore malých a stredných podnikov.³¹

Jednotlivé slovenské vlády síce deklarovali podporu rozvoja znalostnej ekonomiky, ale pri formulácii konkrétnych nástrojov zväčša odkazovali na fondy EÚ. Tie pre rozvoj inovácií nakoniec priniesli len málo, vzhľadom na administratívne problémy, spojené s ich čerpaním, formálnosť kritérií a korupciu. Stratégie sektorových operačných plánov boli formulované pomerne vágne a možno ich označiť za premárnenú šancu. Z celkovej sumy 2,782 mld eur sa na voľne definované projekty výskum, technický rozvoj a inovácia (RTDI) minulo 3,82 % vrátane celoživotného vzdelávania, preškolovacích kurzov pre nezamestnaných, pracovného poradenstva a pod. Pri striktnnej definícii RTDI išlo zo štrukturálnych fondov v plánovacom období 2004 -2006/8 len 1,42 % na skutočné vedecké a inovačné projekty. Podobné konštatovanie platí aj pre štruktúru výdavkov štátnej pomoci. Inovácie, veda a výskum neboli rozvojovými prioritami štátu. V roku 2006 išlo len 1,92 % štátnej pomoci na projekty podporujúce VaV. Najviac štátnej pomoci dostalo poľnohospodárstvo (61,8 %) a regionálny rozvoj (9,2 %), (Baláž, V., 2006, s.755 - 770).

Typické inovačné schémy boli orientované na malé a stredné podniky a veľký počet podporených žiadateľov s nízkou úrovňou podpory na jeden projekt. Takýto prístup zvyšoval reálné náklady a znižoval atraktivitu schém, najmä pre veľké podniky, pre ktoré majú význam iba väčšie programy umožňujúce komplexnejšie pokrývať problematiku inovácií (EC, 2003a). Slovensko neuspelo doteraz v presune aspoň niektorých útvarov výskumu a vývoja globálnych spoločností na svoje územie. Neexistovalo ani zameranie inovačnej politiky podporujúce spoločné výskumné projekty s globálnymi firmami.

³¹ Pravdepodobne najúspešnejším programom (z hľadiska záujmu podnikov a počtu udelených projektov) bola „Schéma podpory nákupu inovatívnych technológií a zavádzania systémov kvality riadenia“ (PNIT & ZSKR). Schéma v súčasnej podobe vznikla v roku 2003, keď nahradila schému Kvalita (implementácia systémov kvality riadenia) a schému technologického transferu, ktoré sa uplatňovali už od roku 1999 (NARMSP 2004). Schémy uhrádzali časť nákladov spojených s nákupmi nových technológií, ako aj náklady na certifikáty kvality riadenia ISO 9000 a ISO 9001. Ich nespornými výhodami boli jednoduchosť a veľký počet podporených subjektov.

Rôzne schémy zárodočného a rozvojového kapitálu, ako napríklad SISME, Seed Capital Company, s.r.o. a INTEG (neskôr zastrešené v rámci „Fondu Fondov“), poskytovali pomoc malým a stredným podnikom formou minoritných účastí v novo založených podnikoch, úverov a pod. Hoci vo svete ide o štandardný spôsob podpory v danom sektore, na Slovensku boli jeho výsledky limitované malým počtom podporených podnikov a nie vždy preukázanou inovatívnosťou podporených projektov.

Schéma *Research-based Spin-offs* sa snažila podporovať nové, technologicky orientované firmy prostredníctvom siete tzv. start-up inkubátorov a technologických inkubátorov. Ako problém tejto schémy sa ukázal obmedzený počet podnikov, spĺňajúcich kritériá spin-off. S podobnými problémami v oblasti malého počtu kvalitných projektov sa borili aj schémy podporované zo Štrukturálnych fondov, ako „Podnikateľské inkubátory, technologické parky, výskumno-vývojové centrá“ a „Podpora priemyselného výskumu a predsúťažného vývoja“.

Malá pozornosť sa venovala aj schémam zameraným na podporu mobility výskumných pracovníkov medzi akademickým a podnikovým sektorom. Pokusy posilniť prepojenie medzi verejným a podnikovým výskumom priniesli rozpačité výsledky. Transfer poznatkov z výskumu do praxe sa uskutočňoval len vo veľmi malej miere. Nevyužívali sa aktivity, ktoré tieto prepojenia posilnia, napríklad siete podnikateľských anjelov, burzy inovatívnych riešení a pod. Rovnako chýbala podpora klastrov založených na spolupráci veľkých priemyselných firiem a malých technologicky orientovaných podnikov. Nízke boli aj počty slovenských patentov registrovaných Európskym a Americkým patentovým úradom, ktoré okrem iných skutočností boli zapríčinené aj vysokými nákladmi a komplikovanosťou patentového procesu.

Doterajší vývoj ukazuje, že smerovanie Slovenska k znalostnej ekonomike a spoločnosti nepostupuje spôsobom a tempom porovnateľným s vyspelými ekonomikami EÚ. Napriek zložitému krízovému obdobiu bolo by strategickou chybou, keby sa pri riešení aktuálnych krízových problémov opomenuli strednodobé a dlhodobé priority. V záujme rýchlejšieho smerovania k znalostnej ekonomike je žiaduce prijať nasledovné zásadné opatrenia:

5.3.2. Zvýšiť transfer technologických znalostí do praxe

Slovenská ekonomika môže dlhodobo vysoko rásť a dobiehať najvyspelejšie krajiny, iba ak sa vytvorí podmienky pre technologicky založený rast, t. j. ak sa podporí vznik a rozvoj kreatívnych slovenských firiem, ktoré sa dokážu vo svete presadiť vďaka jedinečným technológiám. Iná cesta žiaľ neexistuje. V najvyspelejších ekonomikách drvivá väčšina takýchto firiem vzniká v prostredí univerzít a výskumných inštitúcií a v úzkej spolupráci s nimi. V súčasnosti však slovenské výskumné inštitúcie málo spolupracujú s firmami a výdavky firiem na Slovensku do vedy a výskumu sú jedny z najnižších v celej EÚ. Nové poznatky a technológie, ktoré vznikajú v prostredí univerzít a akademického výskumu, sú do praxe prenášané v nedostatočnej miere. Spoločnosť a ekonomika ich málo využíva a zhodnocuje. Je potrebné vytvoriť ucelený systém špecializovaných pracovísk pri všetkých významných univerzitách a SAV – tzv. systém centier pre transfer technológií.

Takéto pracoviská sú od 80. rokov minulého storočia veľmi osvedčenou súčasťou všetkých lepších univerzít v krajinách OECD. Sú základom pre rozbehnutie efektívnej spolupráce medzi akademickou obcou a firmami. Garantujú praktické zhodnotenie existujúceho výskumu na univerzitách. Zároveň sa ukázali ako najlepšia cesta na rozvoj spoločných výskumných projektov univerzít a firiem, vrátane zvyšovania objemu financovania výskumu a vývoja zo súkromných zdrojov. *Centrá by mali byť vytvorené na základe medzinárodných skúseností a najlepších praktík, ktoré by zohľadňovali slovenské možnosti, potreby a obmedzenia.* Malo by ísť o dvojúrovňový systém. Prvú úroveň by mali tvoriť lokálne pracoviská na 4 až 5 najväčších slovenských univerzitách a SAV, druhú úroveň by malo tvoriť jedno spoločné pracovisko zabezpečujúce vysoko špecializované a odborné aktivity pre všetky z nich (napr. posudzovanie komerčného potenciálu technológií, manažovanie medzinárodného patentového procesu a licencovanie).

Novou možnosťou prepojenia verejného a podnikového výskumu sú aj informácie o inováciách a výsledkoch vedeckovýskumnej činnosti realizovateľných v praxi prostredníctvom nového Centrálného informačného portálu pre výskum, vývoj a inovácie, ktorý bol otvorený v júli 2008 (www.vedatechnika.sk). Jeho činnosť treba podporiť aj vydávaním informačných materiálov o výhodách vyplývajúcich z realizácie inovácií, formách a nástrojoch na podporu ich realizácie, možných stimuloch pre realizátorov, výsledkoch výskumu a vývoja

vykonávaného vysokými školami, SAV, podnikateľskými organizáciami VaV, organizáciami VaV neziskového sektora a možnostiach ich využitia v oblasti inovácií. Osobitne by mali byť zverejňované výsledky výskumu a vývoja centier excelentnosti. Ich činnosť vzhľadom na medzinárodnú vedecko-technickú spoluprácu by taktiež mala stimulovať rozvoj inovácií v podnikateľskej sfére. Takouto zvýšenou informovanosťou by sa reagovalo aj na výsledky viacerých prieskumov (NARMP a EIC, 2007), ktoré svedčia o nedostatočnej informovanosti podnikateľskej sféry o výsledkoch výskumu realizovateľných v praxi. Zodpovednosť za správcovstvo portálu a gestorstvo tvorby propagačných materiálov by malo prevziať MŠ SR.

5.3.3. Rozvinúť segment inovatívnych malých a stredných podnikov

Malé a stredné podniky (MSP) sú v hospodársky vyspelých krajinách základom zdravého ekonomického vývoja, zdrojom zamestnanosti a inovačných aktivít.³² V SR vytvárajú MSP pracovné príležitosti pre viac ako dve tretiny aktívnej pracovnej sily.³³ Podstatne menšie úspechy dosahujú v oblasti inovačných aktivít, ktoré majú kľúčový význam práve v budovaní znalostnej ekonomiky a spoločnosti. Inovačný rozvoj riešia transferom technológií zo zahraničia. Na Slovensku stále chýba dostatočne silný technologicky orientovaný segment MSP, ktorý by sa stal základom inovačnej dynamiky krajiny. Podiel MSP s inovačnou aktivitou na Slovensku nedosahuje v porovnaní s EÚ 15 ani polovičnú úroveň. Mnohí slovenskí podnikatelia si stále neuvedomujú význam inovácií pri zvyšovaní konkurenčnej schopnosti, ktorý narastá zvlášť v období krízy a po jej prekonaní sa ešte zvýši. Chýba tiež motivácia znášať väčšie riziko spojené s inovačnými aktivitami. Ako to potvrdzujú skúsenosti aj z vyspelých krajín, bez štátnej podpory nemožno očakávať v tejto sfére výraznejšie úspechy.

Nízka finančná likvidita malých firiem robí ich zraniteľnými pri získavaní zdrojov financovania potrebných na výskum, vývoj a jeho realizáciu. Konzervatívny prístup bánk a nemožnosť získať financie na kapitálovom trhu znižujú možnosti rozvoja malých inovatívnych firiem. Analýza, ktorú vykonal Európsky investičný fond (EIF) v roku 2006 v členských krajinách EÚ, identifikovala na Slovensku potrebu zlepšenia prístupu ku kapitálu pre MSP v objeme 510 mil. eur.³⁴ Analýza súčasne poukázala na nedostatky trhu, ktoré neboli doteraz efektívne odstránené ani štátnymi intervenciami. Je preto potrebné podporiť dôveru investorov investovať do rozvoja MSP, ktoré by sa dokázali flexibilne prispôbiť potrebám podnikateľského sektora. *Pre Slovensko je zvlášť dôležité vybudovať dlhodobu udržateľný, silný sektor výskumne inovatívnych MSP, ktorý by formoval dobrú základňu aj pre subdodávateľské vzťahy s multinacionálnymi spoločnosťami (MNS) a tým vytváral aj podmienky pre ich zotrvanie na Slovensku. Vplyvom krízového stavu budú však MNS nútené znižovať výrobné náklady a tento tlak budú presúvať aj na subdodávateľské MSP. Bez zvyšovania inovačných aktivít a produktivity práce nebudú vstave MSP túto funkciu plniť. Nevytvorí sa ani dostatočne*

³² Vysoká početnosť MSP prispieva ku konkurencii na trhu a pôsobí proti monopolným tendenciám. Reprezentujú zväčša miestny kapitál a efekty z podnikania zostávajú tak v regióne. Vzhľadom na nízky fixný kapitál sú v porovnaní s veľkými podnikmi flexibilnejšie pri reakcii na zmeny dopytu. Majú schopnosť rýchlo zavádzať výsledky vývoja do výroby. Pôsobia aj v tých segmentoch, ktoré sú pre veľké podniky nezaujímavé. Špecializácia a jednoduchá organizačná štruktúra malých firiem prináša konkurenčnú výhodu v nákladoch. Mnohé MSP sú dodávateľmi veľkých podnikov. Nedostatok vlastných zdrojov pôsobí však obmedzujúco, najmä pre výskumné a vývojové aktivity.

³³ (NARMSP, 2007)

³⁴ SME Access to Finance in Slovakia. GAP ANALYSIS, JEREMIE 2007.

http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Pinterova/GAP_analysis.pdf

atraktívne prostredie pre technologicky náročných zahraničných investorov vyhládajúcich kvalifikovanú pracovnú silu s dostatočným inovačným potenciálom.

Z uvedených skutočností vyplýva, že bude potrebné vybudovať dôveryhodnú schému podpory zabezpečujúcu dlhodobu udržateľný rozvoj MSP. Vyspelé krajiny, ako je Švédsko a Holandsko, majú rozvinutý trh rizikového a rozvojového kapitálu. Na Slovensku takýto trh chýba.³⁵ Investovanie formou rizikového kapitálu je ojedinelé a zaostáva aj za priemerom stredoeurópskych a východoeurópskych členských krajín EÚ.³⁶ Získavanie prostriedkov na inovačné aktivity prostredníctvom úverov naráža na konzervatívny prístup bánk. Za týchto okolností nemožno očakávať podstatné zlepšenie finančnej situácie inovujúcich podnikov bez štátnej podpory.

Doterajšia forma podpory inovatívnych MSP v prevažnej miere využíva grantové schémy, t. j. nenávratnú finančnú pomoc.³⁷ Keďže podnikatelia nemajú dostatok skúseností s agendou spojenou so získavaním finančných prostriedkov, nemajú často ani personálne kapacity pre takéto ciele, obracajú sa o pomoc na rôzne konzultačné firmy. Tie sa však zväčša venujú iba formálno-administratívnej stránke zameranej na získanie finančných prostriedkov, a nie na realizáciu podnikateľského zámeru. Ich neúčast' na riziku spojenom s realizáciou inovačného projektu, sa odráža aj na nie vždy najlepšom spôsobe prípravy podkladov. Podnikateľovi sa tak často komplikuje situácia. Na získanie prostriedkov musí predložiť projekt, počkať na vyhodnotenie, podpísť zmluvu a realizovať aspoň 30 % investícií, ktoré sa následne refundujú z grantu. To v praxi často znamená, že podnikateľ sa k prostriedkom dostane najskôr o rok po vyhlásení výzvy na predkladanie projektov. Okrem toho grant ako nenávratnú pomoc možno použiť len raz, a to tiež len na jeden podnikateľský subjekt.

Z uvedených dôvodov efektívnejší spôsob podpory MSP je forma návratnej finančnej pomoci na revolvingovom princípe³⁸. Do úvahy prichádzajú zásadne dva spôsoby podpory, a to prostredníctvom záručných schém a fondov rizikového kapitálu. Záručné schémy umožňujú znížiť obavy bánk pri poskytovaní úveru spojeného s financovaním rizikových inovácií. Pri využití fondov rizikového kapitálu dochádza aj k prenosu know-how, najmä z oblasti manažmentu. Zástupca fondu sa často spolupodieľa priamo na riadení, prinajmenšom na kontrole fungovania firmy a prináša aj rad cenných skúseností. Tento spôsob zabezpečuje tiež obrátkovosť zdrojov na podporu teoreticky nekonečného počtu podnikateľov a v nekonečnom časovom horizonte.

³⁵ V súčasnosti fondy rizikového kapitálu financované z verejných zdrojov, zamerané pre MSP sú v gescii NARMSP. Realizujú sa prostredníctvom spoločnosti Fond fondov, s.r.o., ktorý zastrešuje jednak fondy so samostatnou právnou subjektivitou (Fond Seed Capital, k.s., Slovenský rozvojový fond, a.s. a Slovenský rastový kapitálový fond, a.s.), jednak fondy bez právnej subjektivity (Fond štartovacieho kapitálu, Regionálny fond štartovacieho kapitálu, Fond INTEG a Fond SISME). Poslaním spoločnosti Fond fondov s.r.o. je usmerňovať činnosti jednotlivých fondov tak, aby stimulovali rozvoj sektora malých a stredných podnikov na celom území SR, zhodnocovali objem finančných prostriedkov jednotlivých fondov a dosiahnuté zisky používali na realizáciu dlhodobého cieľa podpory MSP.

³⁶ MH SR (2009, 31. 3. 2009)

³⁷ Na podporu inovačných aktivít v SR slúži Slovenská inovačná a energetická agentúra (SIEA) podliehajúca MH SR. Je koordinátorom pomoci inovačného rozvoja v rámci príslušných agentúr (NARMSP, SARIO a SACR), je výkonným orgánom pre realizáciu projektov schválených v rámci štátnych inovačných programov, podporuje aplikovaný výskum a inovácie z operačného programu Konkurencieschopnosť a hospodársky rast a zabezpečuje implementáciu vládnych strategických dokumentov v oblasti inovácií.

³⁸ Na princípe návratnej pomoci u nás funguje Inovačný fond n. f. Zriadilo ho MH SR ako samostatnú neziskovú neštátnu právnickú osobu s pôsobnosťou na území SR. Účelom fondu je urýchliť inovačný rozvoj podporou vedy, výskumu a vývoja. Osobitnú pozornosť fond venuje podpore rozvojových a koncepčných štúdií stanovujúcich hlavné oblasti využitia výsledkov výskumu a vývoja. Pri uzatváraní zmlúv fond požaduje zriadenie záložného práva na majetok žiadateľa finančnej podpory.

Vhodným prostriedkom na realizáciu uvedených prístupov je iniciatíva JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) vypracovaná generálnym riaditeľstvom pre regionálnu politiku EK spolu s EIB group (European Investment Bank a European Investment Fund - EIF) určená na podporu malého a stredného podnikania s použitím nástrojov finančného inžinierstva, ku ktorým patria záručné fondy, pôžičkové fondy, fondy rizikového kapitálu a fondy rozvoja miest.

Výhodou implementácie iniciatívy JEREMIE je profesionálne riadenie pridelovania prostriedkov zo štrukturálnych fondov, pretože ho zabezpečujú v konečnom dôsledku finanční sprostredkovatelia, t. j. komerčné banky a fondy rizikového kapitálu (venture capital). Týmto spôsobom sa dosiahne aj administratívna úspora na ministerstvách a predíde sa prípadným podozreniam z netransparentného pridelovania prostriedkov. Okrem toho tento spôsob financovania prináša okamžitý prístup ku kapitálu pre MSP. V prípade záručných schém sa podnikateľ dostáva ihneď k prostriedkom po schválení úveru a pri fondoch rizikového kapitálu zase pri realizácii majetkového vstupu (equity) a pod. *Ďalšou výhodou iniciatívy JEREMIE je možnosť financovať z jej prostriedkov nielen investície, ale aj prevádzkový kapitál. Spolu so silným dôveryhodným partnerom, akým je EIF,³⁹ vytvárajú sa podmienky na prilákanie potenciálnych investorov a tým zvýšenie objemu disponibilných zdrojov zo štrukturálnych fondov (tzv. leverage effect) určených na podporu MSP.⁴⁰* Prostredníctvom EIF dosiahne SR aj efektívnejší a najrýchlejší model iniciatívy JEREMIE, ktorý umožní rýchlu implementáciu, okamžité a efektívne čerpanie prostriedkov štrukturálnych fondov, transfer know-how, najnižšie riziko z neoprávneného použitia prostriedkov štrukturálnych fondov, ako aj úsporu administratívnych kapacít na úrovni riadiacich orgánov. Zvýši sa aj dôvera Európskej komisie voči spôsobu použitia finančných prostriedkov.

Celý tento proces treba urýchliť, aby sa ešte v čase plynutia prostriedkov zo štrukturálnych fondov vychoval dostatočný počet odborníkov kompetentných v oblasti financovania inovačného podnikania. Mechanizmus podpory treba nastaviť tak, aby sa postupne znižoval podiel verejných zdrojov a narastal podiel súkromných. Do budúca by sa mali súkromné zdroje stať zárodkom nových podnikateľských aktivít zameraných špeciálne na stimuláciu inovačného podnikania.⁴¹ Ako skúsenosti vyspelých krajín ukazujú, zvyšovaním inovačných

³⁹ Dôvera investorov k EIF pramení z jeho silného finančného zázemia s najvyšším ratingovým stupňom hodnotenia od troch najvýznamnejších ratingových agentúr Standard & Poor's, Fitch Ratings a Moody's.

⁴⁰ V zmysle článku (44) nariadenia EC 1083/2006 vláda SR svojím uznesením č. 951 zo dňa 17. 12. 2008 odsúhlasila alternatívu priameho zadania činnosti holdingového fondu JEREMIE pre EIF v rámci implementácie iniciatívy JEREMIE v SR. V zmysle horeuvedených nariadení Slovenská záručná a rozvojová banka (SZRB, a.s.) dňa 21. 3. 2009 zapísala v Obchodnom registri novú spoločnosť s ručením obmedzeným – Slovenský záručný a rozvojový fond, s. r. o. Táto nová spoločnosť spolu s EIF bude tvoriť holdingový fond, prostredníctvom ktorého sa budú implementovať nástroje finančného inžinierstva v rámci iniciatívy JEREMIE na Slovensku. Hlavným dozorným orgánom bude investičná rada riadená jej štatútom. Zastúpenie v nej budú mať dvaja profesionáli s dlhoročnými skúsenosťami vo finančnom sektore, alebo príbuznom sektore, ďalej riadiace orgány poskytujúce finančné prostriedky holdingovému fondu a MF SR.

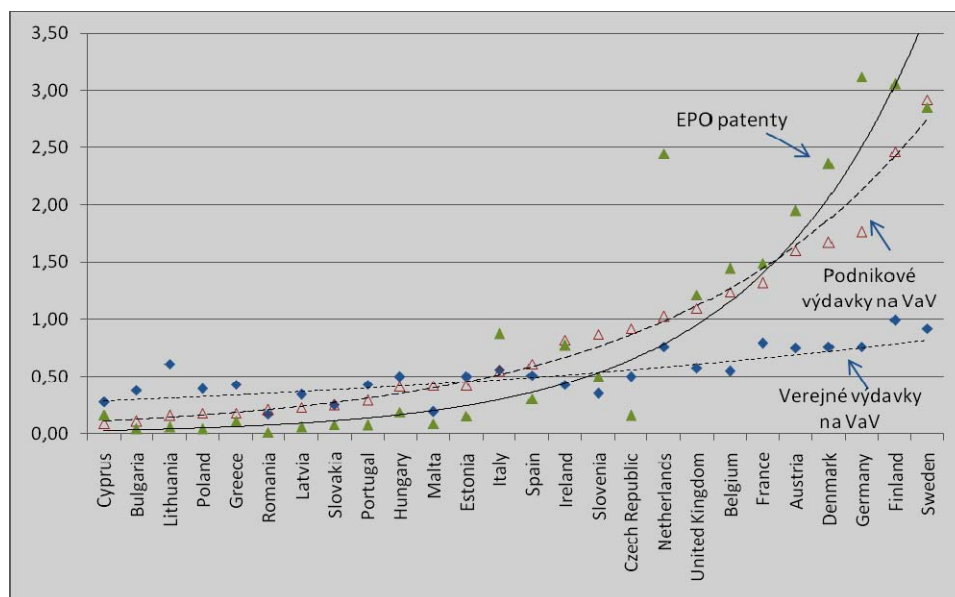
⁴¹ Príkladom je „izraelský program“ YOZMA. (IFISE Final Report. Pavia: The University of Pavia). Izraelská vláda iniciovala vznik rizikového kapitálového prostredia v priebehu niekoľkých rokov vloženie prostriedkov cez infraštruktúru výskumu, cez vtedy existujúce technologické inkubátory, na rozšírenie ich činnosti z pôvodného prenajímania priestorov a poskytovania služieb pre novovznikajúce firmy, na oblasť ich pôsobenia ako aktívnych subjektov rizikového kapitálu. Ako správcovia štátom poskytovaného kapitálu sa správy technologických inkubátorov stali podnikateľskými subjektami vyhľadávajúcimi a podporujúcimi nové myšlienky, technológie a novozaložené firmy. Bola im daná možnosť kapitálovo vstúpiť do firiem, napomôcť ich rozvoju a po niekoľkých rokoch odkúpiť od firmy podiel štátu za nominálnu cenu. Poskytnutý kapitál bol bezúročnou pôžičkou. Tento program úspešne skončil v roku 2001, pričom všetky inkubátory, resp. vedecké parky zúčastnené v programe sa

aktivít vyjadrených počtom EPO patentov zvyšujú sa aj podnikové výdavky na výskum a vývoj (graf 5.3). Súčasne sa menia aj relácie medzi podielom podnikových a verejných výdavkov v prospech podnikových. Z uvedeného vyplýva, že *podpora rozvoja podnikov s inovačnou aktivitou je jedným z najúčinnějších prostriedkov zvyšovania podnikových výdavkov na výskum a vývoj a splnenia cieľov lisabonskej stratégie.*⁴²

*Popri cielej podpore inovatívnych MSP treba využívať aj plošne pôsobiace nástroje, ako sú daňové úľavy pre investorov inovatívnych podnikov, poskytnutie daňového úveru, daňových prázdnin, odpočet oprávnených výdavkov na výskum a vývoj z daňového základu, urýchlené odpisovanie pokročilých technológií a inteligentných zariadení (IKT) atď.*⁴³

G r a f 5.3

Patentové aktivity a výdavky na VaV podľa krajín



EPO patenty - nové EPO patenty na 10 000 obyvateľov; Podnikové výdavky - podnikové výdavky na VaV (% HDP); Verejné výdavky - verejné výdavky na VaV (% HDP);

Prameň: European Innovation Scoreboard 2007, Comparative Analysis of Innovation Performance. February 2008, Annex A. Luxembourg: European Commission 2008; Eurostat: European Structural Indicators, 4.6.2009, vlastné úpravy a výpočty.

5.3.4. Zapojiť do inovačného rozvoja aj veľké podniky

Doterajšia inovačná politika sa v rozhodujúcej miere sústreďovala na malé a stredné podniky. Postoj k veľkým domácim firmám zostal vlažný, aj keď ich inovatívnosť podstatne prevyšuje malé a stredné podniky (tabuľka 5.10). Doterajšie úsilie o presun aspoň niektorých

sprivatizovali a dnes vystupujú ako podniky zamerané na stimuláciu inovačných aktivít. Počiatočná iniciatíva štátu vo výške 100 mil. USD priťahla zahraničných strategických investorov. Do roku 2001 sa v rámci tohto programu vytvorilo 39 fondov rizikového kapitálu, ktoré disponujú kapitálom vo výške 3,2 miliardy USD.

⁴² Podporuje to aj vysoká štatistická závislosť medzi podnikovými výdavkami na výskum v % HDP (P) a podielom EPO patentov na 10 000 obyvateľov (EPO) a verejnými výdavkami na výskum v % HDP (V):

$$P = 0,514 * EPO + 0,708 * V \quad (R^2 = 0,84).$$

⁴³ Využívanie daňovej politiky na podporu MSP odporúča aj Európska charta pre malé a stredné podniky v členských štátoch Európskej únie. „Daňové systémy treba implementovať tak, aby odmeňovali úspech, podnecovali rozvoj podnikateľskej činnosti, expanziu malých a stredných podnikov a tvorbu pracovných príležitostí...“ (Správa o implementácii Európskej charty pre malé podniky v členských štátoch Európskej únie, Brusel 8. 2. 2005).

útvarov výskumu a vývoja globálnych spoločností do SR neprinieslo žiaduce výsledky. Pri tom veľké firmy sú schopnejšie koncentrovať vysoký objem zdrojov do výskumu, vývoja a inovácií a dosiahnuť tak zásadný prelom v technologickej úrovni.

T a b u ľ k a 5.10

Podiel podnikov s inovačnou aktivitou v % z celkového počtu podnikov v SR za r. 2006

Odvetvia	Malé podniky	Stredné podniky	Veľké podniky
Priemysel	19,7	33,2	57,4
Služby	18,7	37,4	50,0

Prameň: (SÚ SR 2008, s. 10):

Malé krajiny s vlastnými MNS (Fínsko, Švédsko) dokážu generovať celkové výdavky na VaV vo výške 3,5 - 3,8 % HDP, nabaľovať na seba aj výskum malých a stredných podnikov (MSP) v rámci odvetvových a regionálnych klastrov a nadväzovať úzku spoluprácu s univerzitami a výskumnými centrami. Malé krajiny s veľkými domácimi firmami, ale bez MNS (Rakúsko, Belgicko, Dánsko) dosahujú intenzitu výdavkov na VaV 1,8 až 2,5 % HDP. Krajiny bez vlastných veľkých domácich firiem (Slovensko, Maďarsko, pobaltské štáty) majú intenzitu výdavkov nižšiu ako 1 % HDP.

Väčšinu veľkých podnikov v SR predstavujú pobočky MNS. Tieto firmy aj naďalej zostanú „vlajkovými loďami“ slovenskej ekonomiky a budú vyžadovať priaznivé regulačné a finančné prostredie pre svoje pôsobenie. V minulosti sa toto prostredie vytváralo najmä daňovými prázdňinami, budovaním priemyselných parkov a dotáciami na tvorbu pracovných miest. Takáto politika nebude už do budúca postačovať, pretože Slovensko prestane byť atraktívne ako krajina s ponukou lacnej pracovnej sily. Niektoré lacné výroby sa už presúvajú do Rumunska, Bulharska a južnej a východnej Ázie. Atraktívnejším prostredím na pôsobenie pobočiek MNS sa stane ponuka pracovnej sily s vyšším vzdelaním, s kvalitnou výskumnou základňou porovnateľnou s priemerom EÚ a novými formami štátnej podpory.

Podpora budovania výskumných kapacít zahraničnou pobočkou MNS na Slovensku sa nedá porovnať s mimoriadne štedrou podporou pobočiek MNS, najmä automobiliek, formou daňových úľav a dotácií na pracovné miesta. Do budúca bude treba venovať viac pozornosti veľkým podnikom, najmä tým, ktorých aktivity pokrývajú prioritné oblasti rozvoja.⁴⁴ *Inovačná politika voči veľkým domácim firmám by mala podporovať jednak rozšírenie existujúcej základne VaV v domácich firmách, jednak zachovanie aktivít VaV na území SR v prípade ich prevzatia zahraničným vlastníkom.*

Popri podpore domáceho výskumu treba stimulovať aj príchod výskumných aktivít zo zahraničia. Ide o tzv. offshoring⁴⁵, ktorý je logickým pokračovaním offshoringu výrobných a obslužných aktivít priemyselných podnikov. Offshoring sa v SR, paradoxne, zatiaľ prejavil iba negatívne, hlavne rušením alebo obmedzovaním výskumných aktivít slovenských firiem

⁴⁴ Pri identifikácii prioritných smerov možno sa opierať o výsledky iniciatívy Európskej komisie (EC, 2007). Iniciatíva identifikovala šesť perspektívnych vysoko inovatívnych odborov s vysokým trhovým i ekologickým potenciálom. Ide o elektronické zdravotníctvo, ochranné „inteligentné“ textilie, recyklácia druhotných surovín, udržateľné stavebníctvo, zamerané na úspornejšie budovy s vyšším komfortom bývania a práce, bioprodukty z obnoviteľných zdrojov a vývoj obnoviteľných zdrojov energie. Tieto odbory by mohli vytvárať v EÚ 3 milióny nových pracovných príležitostí a obrat 300 miliárd eur.

⁴⁵ Offshoring VaV je definovaný ako „realokácia podnikového výskumu jednej firmy do inej krajiny formou nákupu služieb výskumu od spoločnosti v inej krajine a/alebo zriadením spoločného podniku a/alebo investovaním do firmy vykonávajúcej aktivity výskumu v inej krajine“ (LTT, 2007).

po ich prevzatí zahraničným vlastníkom. Je žiaduce tento proces obrátiť, aj keď nemožno od neho očakávať náhle a dramatické zmeny. Pre MNS je offshoring výskumných aktivít časťou ich globálnych operácií. Najdôležitejšie výskumné aktivity si ponechávajú doma, kde majú k dispozícii väčšiu koncentráciu zdrojov na výskum prinášajúcu radikálne inovácie, lepšiu ochranu duševného vlastníctva a kvalitnejšie personálne, finančné a technologické zázemie. Dôvodom na čiastkový offshoring výskumných aktivít je hlavne úspora nákladov a potreba lokalizovať dizajn produktov a služieb podľa špecifických potrieb miestnych trhov (Treffer, D., 2005). Pobočky MNS sú v takomto prípade ochotné vstupovať do partnerstiev s domácimi podnikmi, univerzitami a výskumnými centrami. Pomocou týchto partnerstiev lokalizujú produkty a služby efektívnejšie, než to dokáže výskum v ich materskej krajine. *Vhodnými formami podpory offshoringu výskumu sú najmä technologické platformy a blokové granty*⁴⁶ *na vytváranie spoločných pracovísk výskumu a vývoja.*

Kým americké MNS považujú za vhodné cieľové krajiny offshoringu najmä Čínu a Indiu, európske MNS vykonávajú offshoring najmä v rámci teritória EÚ. Pre Slovensko je tento typ správania európskych MNS výhodný. Štúdie o offshoringu naznačujú, že *ochota MNS umiestniť ich výskumné centrá mimo vlastného sídla závisí na veľkom počte faktorov* (Bardhon, A.D. and Jaffee, D.M., 2005); (Treffer, D., Antras, P., 2005, pp.1054-1973). *Za rozhodujúce sa pokladajú politická stabilita, úroveň všeobecnej infraštruktúry, kvalita podnikateľského prostredia, tvorivý výskumný potenciál, kvalita vzdelávacieho systému, prístupy verejného a súkromného sektora k inovatívnosti a pochopenie jej významu pre rozvoj krajiny* (Grossman, G.M. and Helpman, E., 2002, pp.85-120). Zvýšenie atraktívnosti domáceho prostredia pre príchod zahraničných investorov s výskumnými záujmami si preto vyžaduje dôsledne pripravovať podmienky pre splnenie uvedených požiadaviek.

5.3.5. Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu

V rámci inštrumentária inovačnej politiky prichádzajú do úvahy najmä systémové opatrenia inovačnej politiky, ktoré vytvárajú a posilňujú väzby medzi kľúčovými aktérmi Národného inovačného systému (NIS). K najdôležitejším patria:

- *podpora odvetvových a regionálnych klastrov a technologických platforiem,*
- *vytváranie sietí spolupráce medzi domácimi MSP a verejnými inštitúciami VaV,*
- *vytváranie vedecko-technologických parkov,*
- *modernizácia systému verejného obstarávania.*

Klaster a platformy umožňujú vytvárať ad hoc združenia rozmanitých aktérov za účelom vypracovania konkrétnych trhových riešení. Sú miestami prvého kontaktu producentov inovatívnych riešení s potenciálnymi zákazníkmi, predstaviteľmi štátnej správy a miestnej a regionálnej samosprávy. Vzájomná výmena informácií o reálnych požiadavkách trhu na inovatívne riešenia a možnostiach ich financovania umožňujú značne zrýchliť a zefektívniť inovačný proces (EC, 2006; EC, 2007a).

Na podporu sietí spolupráce existovalo v minulosti niekoľko menších projektov. Stále však chýba efektívna spolupráca MSP navzájom, MSP s MNS, vysokými školami a SAV. MSP považujú inovácie a VaV za nákladné a rizikové aktivity, pretože nedokážu odhadnúť, či

⁴⁶ Blokovaný grant je určený pre jasne definované ciele použitia, na poskytnutie pomoci jednotlivcom, organizáciám alebo inštitúcii. Blokované granty sú zamerané na podporu aktivít, pri ktorých je podprojekt alebo konečný prijímateľ príliš malý na to, aby bol jeho projekt z hľadiska efektívnosti nákladov administrovaný na individuálnej báze.

sa im inovačné aktivity v dlhodobom výhľade vyplatia. *Vhodným prostriedkom vytvárania sietí zahrnujúcich podnikovú, výskumnú a finančnú sféru môžu byť národné a regionálne technologické platformy, prepojené na niektoré z európskych technologických platforiem.*⁴⁷

Významným prostriedkom efektívnejšieho prepojenia výskumu so vzdelávaním a inovačnou praxou sú vedecko-technologické parky (VTP), vedeckovýskumné a kompetenčné centrá. Ich cieľom je preklenúť doposiaľ nedostatočne využívaný vedeckovýskumný potenciál univerzít v inovačnej činnosti podnikateľskej sféry. Dôsledkom neefektívneho prepojenia univerzít s podnikateľskou sférou sú nízke investície komerčných firiem do univerzitného výskumu, malý počet firiem spolupracujúcich s univerzitami, malý počet patentovaných produktov pochádzajúcich z univerzitného prostredia atď. Absentuje tiež spoluzodpovednosť firiem v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy študentov vysokých škôl, čo znižuje ich pripravenosť na prácu s vyspelejšími inovačnými technológiami. VTP svojou organizačnou štruktúrou a celkovým poslaním predstavuje vhodný nástroj na riešenie uvedených problémov (blok 5.1).

B l o k 5.1

VTP vznikol na základe skúseností špičkových univerzít (Cambridge Science Park, Veľká Británia, Science Park Turku, Fínsko, Kista Science City, Švédsko, atď.). Na výmenu najlepších skúseností z budovania VTP vznikla aj Medzinárodná asociácia vedeckých parkov (IASP) Podľa jej definície je VTP organizácia riadená vyškolenými odborníkmi, ktorých hlavným cieľom je zvýšiť prosperitu parku podporovaním kultúrnych inovácií a konkurencieschopnosti združených podnikateľských subjektov a inštitúcií založených na znalostiach.

VTP sa orientuje na činnosti, ktoré prinášajú komerčný efekt, či už v podobe predaja výsledkov duševnej činnosti (patenty, autorské práva atď.), predaja služieb (školenia), alebo predaja majetku (obchodné podiely získané vo firmách pôsobiach vo VTP). VTP obvykle zahŕňa:

- výskumné centrá, zväčša súčasť univerzity, financované z verejných zdrojov. Ich cieľom je zabezpečiť lepšiu koordináciu výskumnej činnosti a následný transfer výsledkov do praxe, zlepšiť financovanie výskumu a zvýšiť odbornosť vedeckých pracovníkov a študentov;
- inovačné centrá vznikajúce za súčinnosti externých subjektov, spravidla priemyselných inovačných alebo vývojových podnikov; sú financované zo súkromných zdrojov a zamerané na určitú tematickú oblasť, napríklad centrum pre priemyselnú biotechnológiu;
- technologické inkubátory podporujúce vznik a rozvoj inovačných podnikov, poskytujú začínajúcim podnikom zvýhodnené podmienky a poradenstvo pre rozvoj podnikania, podporujú transfer poznatkov do praxe, spoluprácu univerzity s podnikateľským subjektom, ako aj spoluprácu po ukončení jeho činnosti v inkubátore; pobyt v inkubátore je časovo ohraničený, spravidla na tri roky;
- správčovskú spoločnosť, ktorej úlohou je zabezpečiť prevádzku, správu a rozvoj VTP tak, aby sa jednotlivé zložky VTP mohli venovať svojej hlavnej činnosti a neboli zaťažované administratívnymi úkonmi.

Koncepčné a strategické riadenie VTP zabezpečuje inovačná rada. Jej členmi sú obvykle rektor univerzity, dekaní zainteresovaných fakúlt, riadiaci pracovníci jednotlivých zložiek VTP a významní odborníci z oblastí, v ktorých VTP uskutočňuje svoju činnosť.

Riadenie ekonomických a finančných vzťahov v rámci VTP sa uskutočňuje na základe jednotného systému pravidiel SLM (Service Level Management) a uzatvárania komplexných dohôd o poskytovaní služieb SLA (Service Level Agreement), v ktorých sú zadané služby poskytované jednotlivými subjektmi, okruh prijímateľov služieb, ceny za jednotlivé služby, spôsob ich úhrady a práva a povinnosti dodávateľov a odberateľov.

Finančné prostriedky získava VTP od štátu, príslušného samosprávneho kraja, Európskej únie (Operačný program výskum a vývoj), zo súkromných firiem a z univerzity.

⁴⁷ Platformy sú asociácie všetkých typov podnikov, organizácií VaV, finančných inštitúcií a subjektov verejnej správy. Ich úlohou je vytvoriť strategickú víziu technologického rozvoja v určitej oblasti. Platformy majú neoceniteľný význam pre networking, výmenu názorov a formovanie technologických paradigiem a vytváranie trhových riešení rozvoja nových technológií.

Kľúčovou zložkou VTP sú technologické inkubátory. Ich primárnym poslaním je vytvárať optimálne podmienky pre začínajúcich inovatívnych podnikateľov. Ich cieľom nie je vytvárať zisky pre ich prevádzkovateľov. Preto vo vyspelých európskych krajinách sú sponzorované štátom, aby prostriedky na ich činnosť boli k dispozícii kontinuálne. Kľúčovú úlohu zohráva vedenie inkubátora, ktoré musí byť samo podnikateľsky orientované, schopné získavať sponzorov zo súkromného sektora, vytvárať strategické partnerstvá a aktívne sa zapájať do národných a medzinárodných platforiem pre spoluprácu, prípadne ju aj iniciovať. Inkubátory musia byť centrom rôznych aktivít, obchodných stretnutí, seminárov, školení, odborných prednášok, konferencií atď. To si vyžaduje umiestniť inkubátor vo vhodnej lokalite, v blízkosti výskumno-vzdelávacieho centra, s príslušnou infraštruktúrou, priestormi a ich vybavením, kvalitnými správcovskými a doplnkovými službami, ktoré vytvárajú priaznivé podmienky a proinovačnú klímu pre všetkých účastníkov inkubátora.⁴⁸

Tieto podmienky nie sú však na Slovensku často splnené. Aj keď niektoré technologické inkubátory začali dosahovať dobré výsledky, po vyčerpaní zdrojov zo štátnych fondov prestali byť schopné poskytovať služby v rovnakej miere. Stali sa viac-menej prenajímateľmi priestorov, čím činnosť, pre ktorú boli určené, začala upadať. Ako vyplýva zo záverov Slovenskej asociácie podnikateľských a technologických inkubátorov (SAPTI), na Slovensku chýba inštitucionalizovaná podpora podnikateľských a technologických inkubátorov, ktoré sa budovali ako separátne projekty bez následného finančného zabezpečenia ich dlhodobej prevádzky. Z ďalších nedostatkov sa najčastejšie uvádza:

- Nedostatočné zabezpečenie finančných prostriedkov, ktoré limitujú komplexnosť poskytovaných služieb. Inkubátor, ktorý zápasí so svojim prežitím, nemôže sa venovať vlastnému poslaniu, ale hľadá rôzne zdroje príjmov, ktoré s inováciami málo súvisia. V súčasnom období tieto problémy prehlbuje aj kríza.
- Nedostatok prostriedkov na mzdy, čo spôsobuje odchod vyškolených pracovníkov, ktorí sú priťahovaní lepšími zárobkami v iných inštitúciách. Tým sa kvalita činnosti inkubátora znižuje.
- Izolované koncipovanie inkubátorov a ich nedostatočné prepojenie brzdí proces vzájomnej spolupráce a nevytvára prostredie vzájomného učenia. Chýba tiež spoločná infraštruktúra, spolupráca pri objednávaní rôznych služieb, čo zbytočne zvyšuje výdavky.
- Zriaďovanie inkubátora v budove a lokalite, ktoré poslaniu inkubátora nevyhovujú. Výsledkom je nevyhovujúce prostredie, ktorému chýba napríklad výskumno-vzdelávacie centrum ako zdroj poznatkov pre inovačné aktivity,
- Slabá propagácia a nedostatočné povedomie o význame inovácií zo strany finančných inštitúcií, obcí, univerzít atď., ktoré si často neuvedomujú, že úspech inovačných podnikov je aj podmienkou ich úspechu.

Prekonanie týchto nedostatkov si vyžaduje koordinovanú činnosť zo strany všetkých aktérov inovačného procesu, ale najmä podporu zo strany vlády, ak sa má podiel inovujúcich podnikov podstatne zvýšiť. Iba cielená podpora inovačných aktivít dokáže motivovať podnikateľskú sféru investovať aj do výskumu.

⁴⁸ Príkladom účinnej podpory inovačného rozvoja je softvérový park v Hagenbergu, ktorý patrí medzi najinovačnejšie technologické centrá v Rakúsku. Spája tri základné faktory úspešného rozvoja, t. j. vzdelávanie, výskum a výroba. Projekt podporuje Spolková krajina Horné Rakúsko, Raiffeisen krajská banka, príslušné spolkové ministerstvá, Johannes-Kepler Univerzita v Linzi, hornorakúsky spolok odborných vysokých škôl, obec Hagenberg a firmy v softvérovom parku. V parku pôsobi 40 firiem, 8 výskumných inštitúcií, z toho 4 v rámci univerzity s rozvinutým širokým vzdelávacím programom (doktorandské štúdium, univerzitné diplomové štúdium, vyššie triedy gymnázia, vzdelávacie kurzy a semináre pre pracujúcich). V období rokov 1989 – 2004 sa investovalo do parku 85 mil. € a v rokoch 2005 – 2009 65 mil. €.

Dôležitým prostriedkom pre transfer znalostí a technológií z univerzitnej a akademickej sféry do praxe sú tiež *centrá pre transfer znalostí a technológií* (Technology transfer office), ktoré sa za posledných 20 rokov sformovali na popredných európskych univerzitách a výskumných inštitúciách. Dnes prinášajú svojim materským organizáciám nielen finančné zisky, ale aj povest' podnikateľských a moderných inštitúcií atraktívnych tak pre priemyselných partnerov a ostatné organizácie, ako aj pre študentov. Rozhodujúcim pre úspech takýchto centier je ich ukotvenie na univerzitách resp. akademických inštitúciách, pretože iba za týchto podmienok pociťujú autori nových poznatkov a pôvodcovia vynálezov vlastnícky vzťah k tomu, čo z nových poznatkov resp. vynálezov vznikne. Úlohou takýchto centier je:

- Poskytovať odborné poradenstvo pri ohodnocovaní duševného vlastníctva a voľbe najlepšieho spôsobu jeho ochrany vrátane poskytovania resp. sprostredkovania právnych služieb. Súčasťou takejto činnosti je aj fond na úhradu patentových poplatkov, príp. na investovanie do spoločností typu spin-off.
- Aktívne sa zapájať a vytvárať nové siete na realizáciu prenosu poznatkov a technológií a ich popularizáciu.
- Sprostredkovať prístup k ďalším službám, napríklad služby inkubátorov, obchodné poradenstvo, vzdelávanie a dohľad konzultantov pre vedcov-podnikateľov, podnikateľský a investičný kapitál, vyhľadávanie obchodných partnerov, zamestnancov atď.
- Prispievať k tvorbe regionálnych inovačných politík.

Vzájomná prepojenosť jednotlivých inovačných iniciatív podporuje spoločnú kreativitu a neustále technologické napredovanie. Na zabezpečenie dostatočnej kapacity by sa malo na Slovensku vytvoriť aspoň 5 takýchto vzájomne spolupracujúcich centier. Úspešná spolupráca s priemyslom a prenos poznatkov a technológií z univerzity a akademického prostredia je významným prínosom nielen pre odborníkov praxe, ale aj teórie.

Nový priestor pre integráciu všetkých súčastí tzv. znalostného trojuholníka (vzdelanie, výskum a inovácie) vytvára Európsky inštitút pre inovácie a technológie (EIT). Má pôsobiť na báze vysoko integrovaných partnerstiev „Vzdelanostných a inovačných spoločností“ (KIC). Cieľom je vytvoriť kritické množstvo zdrojov z univerzít, výskumu, podnikateľskej sféry a ďalších účastníkov zabezpečujúcich konkrétne výsledky v oblasti inovácií. KIC majú poskytnúť zúčastneným podnikom lepší prístup k talentovaným študentom a k najnovším technológiám. EIT by sa mal tak stať hnacím motorom inovačného potenciálu v Európe.⁴⁹ Je v záujme Slovenska urýchlene zapájať domáce organizácie výskumu a ďalších aktérov inovačného procesu do systému študijných výskumných a inovačných činností EIT prostredníctvom integrovaných partnerstiev KIC.

Dôležitú zložku podpory inovačného rozvoja predstavuje aj verejné obstarávanie. Efektívne využitie tejto inštitúcie si vyžaduje, aby štát vystupoval ako „inteligentný zákazník“ a komunikoval svoje potreby trhovým subjektom v podobe dlhodobějších plánov, aby mal trh čas adaptovať sa a vyvíjať originálne riešenia pre potreby verejného sektora (EC, 2007b). Efektívne fungujúci model verejného obstarávania mal by zahrňovať najmä:

- dni otvorených dverí pre potenciálnych dodávateľov,
- ročné a viacročné plány verejného obstarávania,

⁴⁹ Úspešnosť EIT sa má posilniť aj rôznymi akciami podporujúcimi politickú diskusiu v prospech rozvoja inovácií, ako aj informovanosť širšej verejnosti o ich význame v rozvoji spoločnosti. Príkladom je vyhlásenie roku 2009 za Európsky rok tvorivosti a inovácií (ERTI).

- vydávanie prognóz a štúdií o potrebách špecifických technológií v dlhodobom časovom horizonte,
- vypisovanie nezáväzných súťaží na originálne technologické riešenia,
- zavádzanie postupov elektronického obstarávania (e-procurement),
- vyhodnocovanie a manažment rizík spojených so zavádzaním nových technológií.

Verejné obstarávanie pre účely inovačnej politiky by sa malo zamerať najmä na inovatívne produkty a služby, výskum a vývoj, a na vyššie formy efektívneho obstarávania prostredníctvom informačných technológií.

5.3.6. Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky

Inovačné politiky v členských štátoch EÚ prešli za posledné desaťročia troma generačnými zmenami (EC, 2002).

- Prvá generácia bola typická lineárnym prístupom k inováciám. Inovačný cyklus sa chápal ako sled činností od základného výskumu, cez aplikovaný výskum k vývoju prototypov a uvedeniu nových produktov a/alebo procesov na trhu a do výroby. Prevládali opatrenia podporujúce stranu ponuky, tzv. politika technologického tlaku.
- Druhá (súčasná) generácia inovačných politik chápala inovácie ako systémovú záležitosť a snažila sa vytvoriť národnú a regionálnu infraštruktúru, potrebnú pre rozvoj inovácií (ľudské zdroje, finančné nástroje, regulačné prostredie, sieťové prepojenie hlavných aktérov inovačného rozvoja). Prevládali opatrenia podporujúce stranu dopytu, tzv. politika technologického ťahu.
- Tretia (nastupujúca) generácia inovačných politik kladie dôraz na horizontálnu povahu inovačného rozvoja. V takomto ponímaní inovácie tvoria integrálnu súčasť všetkých tradičných politik, t.j. hospodárskej politiky, sociálnej politiky, odvetvových a prierezových stratégií.

Súčasná slovenská inovačná politika sa nachádza v prechode medzi prvou a druhou generáciou inovačných politik. Najviac prostriedkov sa sústreďuje do nástrojov prvej generácie (technologické transfery, certifikáty systémov riadenia kvality) a druhej generácie (inkubátory, priemyselné a technologické parky). Táto štruktúra pomoci zodpovedá aktuálnemu stavu NIS, ktorý ešte nie je schopný generovať sofistikovanejšie väzby medzi jeho jednotlivými aktérmi. *Postupne bude nutné prehodnotiť štruktúru nástrojov inovačnej politiky. Inovačnú politiku nebude možné obmedziť iba na podnikovú sféru, ale musí zahŕňať aj oblasť verejných služieb. Po dotvorení systémových inovačných politik druhej generácie by sa malo prechádzať na inkorporáciu inovačných stratégií do ostatných politik a programových dokumentov rozvoja SR a dobudovať systém kooperácie ministerstiev zodpovedných za oblasť inovácií na najvyššej úrovni. „Inovačná politika sa považuje za horizontálnu, ktorú treba integrovať do celého radu vertikálnych oblastí politiky. Konzervatívnosť národných vlád vyplýva hlavne z rezortnej izolácie, ktorú treba prekonať“ (EC 2002).*

Na nedostatočnej úrovni je aj vertikálna kooperácia medzi národným a regionálnymi inovačnými systémami v SR. Bude potrebné tieto štruktúry vhodnými nástrojmi prepojiť. Do úvahy prichádzajú napríklad regionálne inovačné centrá s možnosťou podpory z prostriedkov štrukturálnych fondov, konkrétne z operačného programu „Konkurencieschopnosť a hospodársky rast“.

Na vytvorenie komplexného legislatívneho rámca pre realizáciu inovácií v SR bude potrebné vytvoriť nový zákon o inováciách ako základný legislatívny predpis, ktorý by upravil vzťah aj s ďalšími legislatívnymi predpismi a vytvorili predpoklady na dobudovanie inštitucionálnej štruktúry orgánov podieľajúcich sa na implementácii inovačnej stratégie SR v súlade s návrhmi uvedenými v časti 5.2.5 a 5.2.6. Na základe monitorovania realizácie a plnenia systémových opatrení stanovených inovačnou stratégiou SR hodnotiť efektívnosť a účinnosť prijatých nástrojov, porovnávať získané výsledky s krajinami EÚ a navrhovať opatrenia na aktualizáciu inovačnej stratégie SR.

ZÁVER

ROZHODUJÚCE STRATEGICKÉ PRIORITY A ODPORÚČANIA NA ICH USKUTOČNENIE:

5.1. Vzdelanie – základný pilier znalostnej ekonomiky a spoločnosti

- ***Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia integrujúci všetky stupne a druhy vzdelávania, t. j. školské, mimoškolské, profesijné, záujmové a občianske.***
Odporúčanie: Uvádzať do praxe nový školský zákon (zákon o vzdelávaní) a nový zákon o celoživotnom vzdelávaní.
- ***Zabezpečiť rovnaký prístup ku vzdelávaniu a zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému.***
Odporúčania: Zlepšiť súčinnosť ústredných orgánov štátnej správy (MŠ SR, MPSVaR SR a MH SR) a orgánov regionálnej samosprávy pri optimalizácii siete školských a mimoškolských inštitúcií a ich vzdelávacích programov, pri riešení problémov hendikepovaných občanov, a zákonnou úpravou dosiahnuť zrovnoprávnenie rôznych ciest vzdelávania v nadväznosti na európsky rámec kvalifikácií (EQW).
- ***Zvyšovať kvalitu vzdelávania a dobudovať systém poradenských, informačných a kontrolných služieb.***
Odporúčania: Pokračovať v realizácii kurikulárnej reformy s cieľom posilniť výchovu k tvorivosti, ku kľúčovým kompetenciám a zosúladiť výučbu s potrebami praxe.
Vytvoriť komplexný informačný a poradenský systém dostupný všetkým skupinám populácie.
Zabezpečiť užšiu spoluprácu školskej sústavy s praxou a zosúladiť výučbu s potrebami trhu práce, najmä stredného a učňovského školstva, za účasti podnikateľskej sféry a ďalších aktérov zainteresovaných na kvalite výučby.
Zvýšiť počty študentov na vysokých školách s kratším študijným cyklom a dopracovať príslušnú legislatívu, aby ich absolventi boli praxou plne akceptovaní.
- ***Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov, ako kľúčového faktora zvyšovania úrovne vzdelávacieho a výchovného procesu.***
Odporúčania: Zabezpečiť účelnú integráciu odbornej, pedagogickej a psychologicko-organizačnej stránky prípravy učiteľov.
Miesta vysokoškolských profesorov obsadzovať na základe verejného konkurzu (medzinárodného), požadovať od uchádzača jasné výsledky relevantné pre danú vednú oblasť a dlhodobější pobyt na výskumnom ústave alebo vysokej škole v zahraničí.
Osvetovou činnosťou podporiť celospoločenskú klímu posilňujúcu spoločenskú vážnosť učiteľskej profesie.

Riešiť platovú situáciu učiteľov a ich kontinuálne vzdelávanie.

Doriešiť vzdelávanie bakalárov tak po obsahovej ako aj legislatívnej stránke.

Otvoriť vysoké školy svetu a uchádzačom zo zahraničia, zaviesť prednášky vo svetových jazykoch.

- ***Prekonať zaostávanie vo financovaní vzdelávania***

Odporúčania: Zabezpečiť verejné zdroje tak, aby sa priblížili k úrovni v EÚ 15 resp. EÚ 19 do roku 2015 podľa optimistického scenára, resp. do roku 2020 podľa pesimistického scenára.

Doriešiť modernizačný dlh regionálneho školstva navýšením finančných prostriedkov do rozpočtovej kapitoly MŠ SR o účelové finančné prostriedky na kapitálové výdavky.

Doriešiť členenie vysokých škôl na univerzitné a odborné vysoké školy a z uvoľnených prostriedkov zvýšiť financovanie výskumnej činnosti, hlavne na univerzitách.

Orientovať výzvy v rámci operačného programu Vzdelávanie (ESF 2007 – 2013) prednostne na uvedené rozhodujúce strategické priority.

5.2. Veda a výskum – základný zdroj poznania a inovačných podnetov

- ***Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji***

Odporúčania: Analyzovať kvalitu vedeckovýskumných výstupov jednotlivých organizácií, identifikovať kolektívy s nedostatočnými výstupmi a navrhnúť príslušné opatrenia na zlepšenie stavu.

Na základe dôslednej analýzy súčasného stavu vypracovať opatrenia pre zvyšovanie kvalitatívneho a kvantitatívneho rastu ľudských zdrojov v oblasti VaV. Súčasťou opatrení by malo byť vytváranie priaznivých podmienok pre prácu výskumných pracovníkov s jasnou perspektívou ich kariérneho rastu a postupu.

Na základe pravidelnej akreditácie inštitúcií výskumu a vývoja poskytnúť potrebnú existenčnú istotu výskumným tímom na univerzitách, ústavoch SAV a ďalších pracoviskách VaV zabezpečením stabilného financovania ich základného chodu.

Vytvárať podmienky pre zvyšovanie odbornej kvalifikácie pracovníkov výskumu a vývoja a dosiahnuť, aby sa výskum stal prítiažlivým pre mladých talentovaných pracovníkov a prekonať tak zaostávanie generačnej obnovy výskumných pracovníkov.

Rozvíjať pozitívny vzťah študentov k výskumnej práci počas celého štúdia na strednej a vysokej škole. Vytvárať podmienky pre zvyšovanie počtu absolventov doktorandského štúdia a pre ich pôsobenie vo výskume a vývoji.

Podporovať vytvorenie systému elitných grantov pre vynikajúce osobnosti.

Podporovať rozvoj programu popularizácie vedy a techniky v spoločnosti.

- ***Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja***

Odporúčania: Podporovať vstup SR do európskej infraštruktúry ako dôležitý predpoklad spolupráce so špičkovým výskumom vo svete a zabezpečiť uhrádzanie potrebných poplatkov na udržovanie účasti Slovenska v európskych štruktúrach a vstup do nových.

- ***Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu v praxi***

Odporúčania: Zamedziť trieštenie vynakladaných verejných prostriedkov a zvýšiť dotácie na riešenie komplexnejších projektov využiteľných v praxi.

Vytvárať centrá pri výskumných inštitúciách podporujúcich ich spoluprácu s hospodárskou praxou.

Motivovať podnikateľskú sféru zvýšiť investície do výskumu a vývoja, zvyšovať svoje kapacity vo výskume a vývoji prostredníctvom zákona č. 185/2009 Z. z.

Zvýšiť inovačnú aktivitu priemyselných odvetví a služieb a doriešiť vhodným spôsobom financovanie ochrany duševného vlastníctva.

- **Určiť vecné priority výskumu a vývoja**

Odporúčanie: Okrem bádateľského výskumu otvoriť projekty orientovaného – strategického výskumu, zameraného na riešenie vybraných problémov dôležitých pre rozvoj SR. Takto stanovené prioritné oblasti periodicky prehodnocovať.

Stanoviť podstatne menší počet vecných priorít zameraných na kľúčové nosné oblasti hospodárskeho a spoločenského rozvoja, dbať na koncentráciu výskumných kapacít a predĺžiť čas riešenia na preukázanie realizovateľných výsledkov.

- **Zabezpečiť finančnú podporu výskumu a vývoja**

Odporúčania: Dosiahnuť splnenie cieľov lisabonskej stratégie pre Slovensko podľa optimistického scenára na úroveň 1,8 % HDP do roku 2015, alebo podľa pesimistického scenára do roku 2020. Pre tento cieľ zabezpečiť efektívne čerpanie zdrojov zo štrukturálnych fondov pre oblasť výskumu a vývoja a vytvárať podmienky pre zvyšovanie účasti podnikateľských zdrojov na podpore výskumu a vývoja v zmysle lisabonskej stratégie.

Postupne zvyšovať podiel účelovej formy financovania výskumu.

- **Zreformovať systém riadenia a financovania výskumu a vývoja**

Odporúčania: Realizovať nový model riadenia a súťažného financovania výskumu a vývoja podľa navrhovaného modelu financovania (časť 5.2.5 a 5.2.6).

Zriadiť Radu vlády SR pre vedu, techniku a inovácie s potrebnými kompetenciami.

Účelovú podporu pridelať súťažným spôsobom, pri dodržiavaní zásad transparentnosti a efektívnosti. Do výberu a hodnotenia zapojiť uznávaných domácich aj zahraničných odborníkov.

Stanoviť pomer medzi prostriedkami venovanými na podporu bádateľského základného výskumu a prostriedkami alokovanými na financovanie výskumu v ťažiskových prioritách definovaných štátnou politikou tak, aby sa zabezpečilo najlepšie využívanie existujúcich zdrojov.

5.3. Inovácie – kľúčový faktor rozvoja znalostnej ekonomiky

- **Podporovať rozvoj inovačne orientovaných podnikov**

Odporúčania: Podporovať rozvoj inovačných malých a stredných podnikov, ktorý by formoval základňu aj pre subdodávateľské vzťahy s multinacionálnymi spoločnosťami, a tým vytvárať aj podmienky pre zotrvanie technologicky progresívnych spoločností na Slovensku.

Podporovať formy návratnej finančnej pomoci na revolvingovom princípe prostredníctvom záručných schém a fondov rizikového kapitálu. Mechanizmus podpory nastaviť tak, aby sa postupne znižoval podiel verejných zdrojov a narastal podiel súkromných.

Popri cielej podpore inovácií využívať aj plošne pôsobiace nástroje, ako sú daňové úľavy pre investorov inovačných podnikov, poskytovanie daňového úveru, daňových prázdnin, odpočet oprávnených výdavkov na výskum a vývoj z daňového základu atď.

Zapojiť do inovačného rozvoja aj veľké podniky a u nadnárodných spoločností stimulovať vytváranie ich útvarov výskumu a vývoja na Slovensku prostredníctvom podpory technologických platforiem, poskytovaním blokovaných grantov na vytváranie spoločných pracovísk výskumu a vývoja.

- ***Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu***

Odporúčania: Podporovať transfer technologických znalostí do praxe a posilňovať väzby medzi kľúčovými aktérmi národného inovačného systému formou odvetvových a regionálnych klastrov, technologických platforiem a vedecko-technologických parkov.

Vytvárať podmienky pre zapájanie domácich organizácií výskumu a vývoja a ďalších aktérov inovačného procesu do systému študijných, výskumných a inovačných činností Európskeho inštitútu pre inovácie a technológie (EIT) prostredníctvom tzv. „Znalostných inovačných spoločenstiev“ (Knowledge Innovation Centres).

Na podporu výskumu využiť aj verejné obstarávanie zo strany vlády, ktoré by sa malo zamerať na inovačné produkty a služby podložené výskumom a vývojom pre potreby verejného sektora.

- ***Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky***

Odporúčania: Implementovať inovačné stratégie do všetkých odvetvových politík a programových dokumentov rozvoja SR. V tejto súvislosti dobudovať aj systém kooperácie ministerstiev a ústredných orgánov zodpovedných za oblasť inovácií na najvyššej úrovni v zmysle návrhov uvedených v časti 5.2.5 a 5.2.6.

Previazať štátnu vednú a technickú politiku so štátnou inovačnou politikou a zabezpečiť aj vertikálnu kooperáciu medzi štátnymi a regionálnymi inovačnými systémami SR.

- ***Zabezpečiť finančnú podporu inovácií***

Odporúčania: Pravidelne vyčleňovať zo štátneho rozpočtu prostriedky na podporu inovácií v SR a poskytovať ich prostredníctvom schém štátnej pomoci s účasťou podnikateľských zdrojov.

Európska prehľadová tabuľka o inováciách (EIS 2008)

UKAZOVATELE INOVÁCIÍ	EÚ 27	SK	SK/EÚ 27 v %
ĽUDSKÉ A FINANČNÉ ZDROJE	0,49	0,28	56,7
Ľudské zdroje	0,48	0,34	72,2
1.1.1 Absolventi ved.- tech. odborov na tis. obyv. (22-29r)	40,35	24,37	60,4
1.1.2 Absol. doktorandského. štúdia ved.- tech. odborov na tis. obyv.(25-34r)	1,11	0,89	79,9
1.1.3 Obyvatelia s terciárnym vzdelaním na sto obyv. (25-64r)	23,53	14,44	61,3
1.1.4 Účasť na celoživotnom vzdelávaní na sto obyv. (25-64r)	9,70	3,90	40,2
1.1.5 Dosiiahnuté stredoškolské vzdelanie	78,10	91,30	116,9
Financie a podpora	0,51	0,20	38,8
1.2.1 Verejné výdavky na VaV (% HDP)	0,65	0,27	41,5
1.2.2 Rizikový kapitál (% HDP)	0,15	0,01	4,5
1.2.3 Úvery (% HDP)	1,31	0,42	32,3
1.2.4 Širokopásmové pripojenia firiem (% firiem)	77,00	76,00	98,7
PODNIKOVÉ AKTIVITY	0,42	0,21	49,8
Podnikové investície	0,42	0,31	74,4
2.1.1 Podnikové výdavky na VaV (% HDP)	1,17	0,18	15,4
2.1.2 Výdavky na informačné technológie (% HDP)	2,70	2,50	92,6
2.1.3 Výdavky na nevýskumné inovácie (% tržieb)	1,03	1,51	147,7
PODNIKATEĽSKÁ SPOLUPRÁCA	0,41	0,22	54,8
2.2.1 Podiel inovatívnych MSP s vlastným výskumom (% MSP)	30,02	17,93	59,7
2.2.2 Podiel inovatívnych MSP so spoluprácou vo výskume (% MSP)	9,45	7,23	76,4
2.2.3 Vzniknuté + zaniknuté MSP (% MSP)	5,08	4,77	93,8
2.2.4 Počet spoluautorských publikácií ver. + súkr. sektora na mil. obyvateľov	5,61	2,13	38,0
ZNALOSTNÁ VÝKONNOSŤ	0,42	0,11	26,5
2.3.1 Nové EPO patenty na mil. obyvateľov	10,28	2,41	23,4
2.3.2 Nové obchodné značky na mil. obyvateľov	11,16	4,54	40,6
2.3.3 Nové priemyselné vzory na mil. obyvateľov	11,04	4,24	38,4
2.3.4 Toky technologickej platobnej bilancie (% HDP)	1,07	0,43	39,8
VÝSTUPY	0,50	0,40	79,1
Inovátori	0,48	0,15	30,3
3.1.1 Podiel MSP s produktovými a procesnými inováciami v % MSP	33,73	21,45	63,6
3.1.2 Podiel MSP s marketingovými a organizačnými inováciami v % MSP	40,01	21,51	53,8
3.1.3 Efektívnosť inovácií	0,37	0,23	62,0
3.1.3a Zníženie pracovných nákladov (% firiem)	18,01	7,96	44,2
3.1.3b Zníženie materiálových a energetických nákladov (% firiem)	9,59	10,76	112,2
Ekonomické efekty	0,55	0,54	97,1
3.2.1 Zamestnanosť v stredne vysokých a vysokých technológiách (% prac. sily)	6,69	9,89	147,8
3.2.2 Zamestnanosť v znalostne intenzívnych službách (% prac. sily)	14,51	9,86	68,0
3.2.3 Podiel exportu stredných a vysokých technológií na celkovom exporte v %	48,09	57,24	119,0
3.2.4 Podiel exportu znalostne náročných služieb na celk. exporte služieb v %	48,71	20,83	42,8
3.2.5 Podiel predaja produktov nových z hľadiska trhu (% obratu)	8,60	7,79	90,5
3.2.6 Podiel predaja produktov nových z hľadiska podniku (% obratu)	6,28	8,95	142,5
SII* SUMÁRNY INOVAČNÝ INDEX	0,47	0,30	64,2

* Parciálne inovačné indexy sú vypočítané podobne ako SII.

Prameň: European Innovation Scoreboard 2008, European Commission, Inno Metrics, 2009, vlastné výpočty.

LITERATÚRA

- ARRA (2008): Správa: Hodnotenie vysokých škôl a ich fakúlt. Bratislava: ARRA.
- BALÁŽ, V. (2006): Structural Funds and Building Knowledge-based Economy in Slovakia: Experience, Major Challenges and Implications for Innovation Policies. *Ekonomický časopis*, vol. 54, 2006, No. 8.
- BALÁŽ, V. – KLUVÁNKOVÁ, T. (2006): Conceptual Issues of Regional Innovations. *Ekonomický časopis*, vol. 54, No. 9.
- BARDHON, A. D. – JAFFEE, D. M (2005): Innovation, R&D, and Off-shoring, University of California, Berkeley, Fall 2005.
- DVOŘÁK, I. – PROCHÁZKA, P.(1998): Rizikový rozvojový kapitál. Praha: Management Press.
- EARL, L. – GAULT, F. eds.(2006): National Innovation, Indicators and Policy. New Horizons in the Economics of Innovation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- EC (1995): Green Paper on Innovation, Luxembourg: EC. COM95688final, 1995.
- EC (1996): First Action Plan for Innovation in Europe. Luxembourg: EC.COM96589 final, 1996.
- EC (2002): Innovation Tomorrow, Innovation policy and the regulatory framework: Making innovation an integral part of the broader structural agenda. Louis Lengrand &Associés, PREST (University of Manchester) and ANRT – France, Innovation papers No. 28. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EC (2003): Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the context of the Lisbon Strategy. COM(2003)112.
- EC (2003a): Raising EU R&D Intensity, Improving the Effectiveness of Public Support Mechanisms for Private Sector Research and Development: Direct Measures. Report to the EC from an Independent Expert Group, Directorate-General for Research, Information and Communication Unit. Brussels: EC.
- EC (2006): Patterns of Organizational Change in European Industry, Ways to Strengthen the Empirical Basis of Research and Policy, DG Enterprise and Industry: Innovation Policy Unit, Final Report. Brussels.
- EC (2007): A lead market initiative for Europe. COM(2007) 860 final, Brussels, 21. 12. 2007.
- EC (2007a): Improving knowledge transfer between research institutions and industry across Europe: embracing open innovation – Implementing the Lisbon agenda. COM(2007) 182 final, Brussels, 4. 4. 2007.
- EC (2007b): Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement, 10 elements of good practice. SEC (2007) 280.
- EC (2008): European Innovation Scoreboard 2007, Comparative Analysis of Innovation Performance. Annex A. Luxembourg: European Commission, February 2008.
- EK (1995) : Biela kniha Európskej komisie. Vyučovanie a vzdelávanie. Smerom k učiacej sa spoločnosti. Brusel: EC.
- EK (2005): Správa o implementácii Európskej charty pre malé podniky v členských štátoch Európskej únie, Brusel 8. 2. 2005 (2005).

- EUROSTAT (2005): Key Data on Education in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROSTAT (2006) Statistics in Focus. Publications.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/publications/collections/sif.dif>.
- EUROSTAT (2009): Science, Technology and Innovation in Europe, Luxembourg: ed. 2009.
- EUROSTAT (2008): Economy and Finance 10. 11. 2008. European Innovation Scoreboard 2007. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROSTAT DATABASES (2008). Total Innovation Expenditure.
<http://www.ecowin.com/databases/eco/Eurostat.asp>.
- EUROSTAT (2009): Statistics in Focus 33/2009.
- FIGEL, J. (2009): Vzdelávanie ako dôležitý faktor ekonomického rastu. Bratislava: Prednáška 22. 5. 2009.
- GEORGHIOU, L. (2006): Effective innovation policies for Europe – the missing demand-side. Economic Council of Finland, 20 September 2006.
- GROSSMAN, G. M. – HELPMAN, E. (2002): Integration vs. Outsourcing in Industry Equilibrium, Quarterly Journal of Economics, 107, 2002.
- HVORECKÝ, J. (2008): Verejné či súkromné? Trend špeciál 4. 12. 2008.
- KAM (2007) (www.worldbank.org/kam).
- LTT (2007): The implications of R&D off-shoring on the innovation capacity of EU firms. PRO INNO Europe. Helsinki: School of Economics and LTT Research Ltd., January 2007.
- MH SR (2007): Sektorový operačný program pre priemysel a služby. Bratislava: MH SR.
- MH SR (2008) Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast. Bratislava: MH SR.
- MH SR (2009): Informácia o stave a vývoji rizikového kapitálu v SR a o stave a plnení opatrení akčného plánu rizikového kapitálu. Bratislava: MH SR.
- Milénium – Konceptia rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov ako Programové vyhlásenie vlády z roku 1998, pretransformovaná na Národný program výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov, ktorý schválila vláda SR 13. 12. 2001 pod pracovným názvom Milénium.
- MPSVR SR (2004): Sektorový operačný program Ľudské zdroje. Bratislava: MPSVR SR.
- MŠ SR (2007): Operačný program Výskum a vývoj. Bratislava: MŠ SR.
- MŠ SR (2007): Operačný program Vzdelávanie, Bratislava.
- MŠ SR (2008): Stratégia informatizácie regionálneho školstva. Bratislava: MŠ SR.
- MŠ SR (2009): Príloha k Výročnej správe o stave vysokého školstva za rok 2008. Bratislava: MŠ SR.
- NARMP a EIC (2007): Stav malého a stredného podnikania 2006. Bratislava: NARMSF.
- NARMSP (2007): Správa o stave malého a stredného podnikania v SR v roku 2007. Bratislava: NARMSP.
- OECD (2000): Programme for International Student Assessment (PISA). Paris: OECD.
- OECD (2002): Dynamising National Innovation Systems. Paris: OECD.

- OECD (2008a,b,c,d,e,f,g): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD (2009): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OPPERA, E.: Prezentácia na MH SR dňa 20. 4. 2005.
- ŠÚ SR (2006 a 2008): Štatistická ročenka SR 2005 a 2007. Bratislava: ŠÚ SR.
- ŠÚ SR (2007): Štatistická ročenka 2007. Bratislava: ŠÚ SR.
- ŠÚ SR (2008): Inovačná aktivita podnikov v SR 2004 – 2006. Bratislava: ŠÚ SR.
- ŠÚ SR (2008): Ročenka vedy a techniky 2008. Bratislava: ŠÚ SR.
- ŠÚ SR (2008): Hrubý domáci produkt v 4. štvrtroku 2008. Bratislava, portal.statistics.sk .
- ŠÚ SR (2009): Ukazovatele ekonomického vývoja. Bratislava.
<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?=103>
- ŠÚ SR (2009): <http://portal.statistics.sk> : Výdavky na výskum a vývoj. Bratislava.
- TREFFER, D. – ANTRAS, P (2005): Incomplete Contracts and the Product Cycle. The American Economic Review, Vol. 25, 2005, No. 4).
- TREFFER, D. (2005): Offshoring: Threats and Opportunities. A Paper prepared for the Brookings Trade Forum 2005. Washington, D.C. 12-13 May 2005.
- TREND (2008): Trend Top 200. Najväčšie nefinančné podniky Slovenska podľa celkových tržieb za rok 2007, júl 2008.
- ÚIPŠ (2002): Separát štatistickej ročenky školstva SR 2001 – vysoké školy. Bratislava: ÚIPŠ.
- UNCTAD (2009): Statistics Overview. Geneva: <http://stats.unctad.org/fdi>
- VLÁDA SR (2007): Dlhodobý zámer štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015. Uznesenie vlády SR č. 766/2007.
- VLÁDA SR (2009): Uznesenie vlády č. 125/2009 K návrhu opatrení na zmiernenie dopadov hospodárskej krízy.

6. FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV

Úvod

V dokumente *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* (Šikula, M. a kol., 2008) v druhej kapitole *Smerovanie Slovenska k súdržnej a dobre spravovanej spoločnosti* (s. 43 – 60) sa zdôvodnila dôležitosť sociálnej súdržnosti pre dobre spravovanú spoločnosť, analyzovali sa podmienky kvality života, anticipovali sa budúce modernizačné zmeny, posúdili sa vplyv týchto zmien na demografický vývoj spoločnosti a predložili sa návrhy troch druhov verejných politík: reformy dôchodkového zabezpečenia, zdravotníctva a sociálnej inklúzie rómskeho obyvateľstva.

Predložená kapitola nadväzuje na tieto práce a identifikuje intenzitu týchto tendencií v časovom horizonte do roku 2020 v spoločnosti v SR. Mnoho identifikovaných tendencií vo vízii dostalo v dôsledku svetovej finančnej, hospodárskej a sociálnej krízy nové dimenzie nielen v celosvetovom meradle, ale aj v podmienkach spoločnosti v SR. Z vývoja vonkajšieho prostredia (kapitola 1), úlohy štátu pri rozvoji spoločnosti (kapitola 2), tendencií vo vývoji politického a právneho systému (kapitola 3) vyplýva, že rýchlosť adaptácie slovenskej spoločnosti na celosvetové civilizačné výzvy súvisí s uplatnením znalostne sociálneho modelu rozvoja SR. Kapitola 4 zaoberajúca sa stratégiou hospodárstva do roku 2020 formuluje dualitu medzi ekonomickým a sociálnym rozvojom, ako reakciu na civilizačný megatrend riešiaci vzťah človeka a ekonomiky. Táto dualita má kooperatívnu, ale aj konkurenčnú povahu. V súdržnej spoločnosti musí tento duálny vzťah prebiehať neustálym obnovovaním rovnováhy medzi hospodárskym a sociálnym rozvojom. Dá sa očakávať, že v prípade, ak medzi nimi jestvuje kooperatívny vzťah, dochádza k posilňovaniu inovačne orientovaných segmentov v hospodárstve so sociálnym cieľom vytvárania znalostnej spoločnosti, rozvojom ľudského a sociálneho kapitálu¹ v spoločnosti. Tieto dva procesy sa musia vzájomne dopĺňať a podporovať. Práve vytváranie podmienok pre takýto charakter rozvoja je *strategickým hlavným ťahom* sociálneho a ekonomického rozvoja SR do roku 2020.

Strategickým cieľom rozvoja Slovenskej republiky musí byť **udržateľný rozvoj kvality života** jej občanov. Ten jej dosiahnuteľný najmä jej **súdržnosťou**. Takýto cieľ má EÚ vyjadrenú vo svojej *Budúcej stratégii EÚ do roku 2020*.² Je pokračovaním Lisabonskej stratégie z roku 2000, kde bola formulovaná stratégia znalostne sociálneho modelu rozvoja EÚ. Lisabonská zmluva z roku 2008 a jej uplatňovanie v praxi bude vplývať aj na tempo modernizácie politík súdržnosti v európskom priestore. Pre trvalo udržateľný rozvoj kvality života občanov SR a upevňovanie súdržnosti spoločnosti budú **do roku 2020 dominantnými politikami**: politika zdravia občanov, politika boja proti chudobe, politika starostlivosti o starších občanov, starostlivosť o rodinu, problematika inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín a problematika bývania. Tieto politiky musia vychádzať zo stratifikácie ľudskej spoločnosti so špecifikami v európskom priestore a v SR v postindustriálnom veku.

¹ Sociálny kapitál sa chápe ako zdroj a prostriedok na udržanie širšej sociálnej súdržnosti nevyhnutnej na efektívne a sociálne účinnú, rýchlu tvorbu a využitie znalostí v spoločnosti.

² Pracovný dokument Komisie: Konzultácia o budúcej stratégii EÚ do roku 2020. KOM(2009)647 v konečnom znení. Brusel, 24. 11. 2009

6.1. Konceptné východiská pre tvorbu stratégie sociálnej sféry

Identifikácia východiskových podmienok

V dokumente Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti je charakterizovaná *sociálna štruktúra Slovenskej republiky*. Dominantné postavenie v nej zaujíma málopočetná horná vrstva, naopak, stredné vrstvy sa svojou početnosťou i postavením stále zoslabujú (časť z nich dokonca sociálne upadá/klesá), a určitá časť nižších vrstiev sa prepadá do „podtriedy“ sociálne vylúčených. Tieto tendencie silnejú najmä od 80. rokov dvadsiateho storočia a v rôznej miere ich prakticky pozorujeme vo všetkých európskych krajinách, ako aj v Spojených štátoch amerických. Spoločnosť sa postupne štiepi do troch rôznych sociálnych svetov a hrozí, že tie sa od seba oddelia nielen sociálne, ale aj priestorovo. Úplne hore vidíme majetkovú a príjmovú elitu, ktorá sa uzatvára do svojej exkluzivity. Úplne dolu, akoby do suterénu spoločnosti, smeruje stále väčší počet ľudí do neštruktúrovanej „podtriedy“ sociálne vylúčených. A uprostred medzi oboma krajnými pólmi nájdeme viac či menej vyprofilované skupiny stredných vrstiev, ktoré súperia o svoje miesto na výslni, pričom tí, ktorí sú hore, sa im vzdávajú stále viac, zatiaľ čo k tým dolu môžu byť čoskoro oni sami, a hlavne ich potomkovia, až neprijemne blízko.

Z hľadiska spoločenskej súdržnosti ide o veľmi nebezpečný trend. Spoločnosť môže byť sociálne súdržná aj vtedy, ak je usporiadaná nerovnako, avšak iba za podmienky, že sociálna nerovnosť neprekročí určitú mieru. Viaceré skutočnosti však nasvedčujú tomu, že moderná spoločnosť prechádza v súčasnosti zo stavu relatívnej sociálnej nerovnosti do stavu absolútnej sociálnej asymetrie. Akútne hrozí, že špičky najbohatších sa odtrhnú od zvyšku spoločnosti a od národného štátu a tí najchudobnejší sa prepadnú do sociálnej exklúzie. Stredné vrstvy ako celok vo väčšine ekonomicky vyspelých krajín príjmovovo stagnujú a sú ohrozené neistotou a sociálnym zostupom. Tento vývoj, ktorý ohrozuje celú spoločnosť, je priamym protikladom ideálu otvorenej spoločnosti, predstavuje akútnu hrozbu pre financovanie sociálneho štátu a podkopáva kvalitu života absolútnej väčšiny členov spoločnosti, legitimitu a politickú stabilitu demokratického štátu.

Dva možné smery vývoja

Vonkajšie tlaky globalizovanej ekonomiky, ktoré doliehajú na slovenskú ekonomiku. Ovplyvňujú aj ľudský a kultúrny potenciál, pričom práve tento potenciál je možné využiť na to, aby spoločnosť týmto vonkajším tlakom čelila. Pred spoločnosťou je postavená *úloha adaptovať sa a reagovať na vlnu postindustriálneho vývoja*. Vývoja, keď ekonomika prechádza od klasickej priemyselnej výroby, založenej predovšetkým na prírodných a ľudských zdrojoch, k produkcii tovarov a služieb, ktorých hodnota je viac než kedykoľvek predtým založená na informáciách a znalostiach ľudských zdrojov a ich sociálneho kapitálu. Na zvládnutie prechodu od klasickej priemyselnej výroby k postindustriálnemu vývoju, tak ako je uvedené v kapitole 5, je potrebné naštartovať procesy rozvoja celoživotného vzdelávania a jeho prepojenia s rozvojom vybraných oblastí vedy. Na dosiahnutie týchto cieľov sú jednotlivé regióny Slovenska disponované rôzne. Pri zvládnutí týchto adaptačných procesov najviac pokročila Bratislava, západné a severozápadné Slovensko. V týchto regiónoch sa znaky tohto transformačného procesu prejavujú.

Tieto adaptačné procesy na podmienky postindustriálnej spoločnosti môžu prebiehať odlišným spôsobom. Závisia od toho, či vývoj bude ponechaný sám na seba, alebo doň budú

premýšľane zasahovať orgány na úrovni štátnej moci, ako aj nižších zložiek správy a samo-správy a štruktúry občianskej spoločnosti. V prvom prípade možno hovoriť o *scenári vynútených zmien*, v druhom o *scenári aktívneho rozvoja*.

Scenár vynútených zmien

Pri scenári sa štát nechá novými výzvami zaskočiť. Starý priemysel buď pretrváva, alebo dochádza k jeho úbytku bez nahradzovania modernejšou výrobou a služby sa v dostatočnej miere neinovujú. Začínajú prudko narastať nerovnosti. Rozvíjajú sa hlavne v troch smeroch: Extrémne narastá nerovnosť medzi hŕstkou úspešných podnikateľov a akcionárov a medzi zvyškom spoločnosti. Súbežne s tým sa prudko a neodôvodnene zvyšuje nerovnosť medzi riadiacimi pracovníkmi a radovými zamestnancami, ktorých príjmy buď stagnujú, alebo dokonca reálne klesajú. A napokon narastá nerovnosť medzi ekonomicky aktívnymi a tými, ktorí boli trvale alebo dočasne vylúčení z trhu práce.

Takýto vývoj má negatívny vplyv na zamestnanosť. Na stálych zamestnancov sa nazerá len ako na nákladovú položku, ktorú treba neustále znižovať. Masové rozširovanie neplnohodnotných pracovných zmlúv sa stáva jednou z príčin toho, že je kritický nedostatok prostriedkov na fungovanie sociálneho štátu. V dôsledku toho dochádza k zhoršovaniu životnej situácie nielen nezamestnaných, ale vo všeobecnosti všetkých, ktorí sú odkázaní na sociálne dávky. V rovine sociálnej štruktúry dochádza k rozširovaniu „pracujúcej chudoby“ a spolu s tým sa vznikajú najrôznejšie formy tzv. nových sociálnych rizík. Dokonca i príslušníci stredných vrstiev prestávajú byť imúnni voči rizikám a neistotám, ktoré ešte nedávno hrozili iba nižším vrstvám. Na nižších úrovniach stredných vrstiev sa pracovné podmienky a neistota v zamestnaní neraz približujú podmienkam, ktoré predtým poznali len sezónni robotníci. Ostatným stredným vrstvám pritom hrozí, že sa stanú posledným sponzorom sociálneho štátu, bez toho, aby mohli z neho čerpať – pokiaľ neklesnú ešte nižšie – akékoľvek sociálne zabezpečenie.

Výsledkom je takmer všeobecný sociálny úpadok, ktorý nie sú schopné zmierniť zúfalo preťažené systémy sociálneho zabezpečenia. Tie zlyhávajú a ponechávajú stále rastúci počet odkázaných len s elementárnou sociálnou ochranou. Zvyšuje sa migrácia tých, ktorí sa snažia pred znevýhodnenými podmienkami uniknúť do menej ohrozených regiónov či štátov. V mestách dochádza veľkoplošne k devastácii verejných priestranstiev, ktoré sa menia na nebezpečné miesta. Nastupuje proces celkového postupného chátrania a jeho obeťou sú – azda len s výnimkou nepatrného počtu úspešných – príslušníci všetkých sociálnych vrstiev. Nezamestnaní i chudobní pracujúci majú ťažkosti s uhrádzaním nákladov na bývanie, výstavba nových sociálnych bytov buď zaostáva, alebo byty sú cenovo nedostupné. Súčasný bytový fond chátra, je opotrebovaný a občianska vybavenosť je nedostatočná.

Zisky sa kumulujú v rukách malej hŕtky privilegovaných a v čoraz väčšej miere odchádzajú z krajiny, sú odvádzané na kontá zahraničných majiteľov firiem a akcionárov. Malý počet sociálne úspešných sa oddeľuje od ostatnej spoločnosti a žije v strážených komunitách. Sociálna súdržnosť je v troskách.

Scenár aktívneho rozvoja

Podľa scenára aktívneho rozvoja sa celý štát, regióny i mestá snažia aktívne reagovať na tlaky globalizácie, ktorým sa nedá vyhnúť. Prijíma sa celý rad vlastných opatrení s cieľom adaptovať sa na zmeny tak, aby boli schopné využiť nové príležitosti a minimalizovať

sprievodné riziká. V tomto prípade tiež dochádza k zrušeniu či premiestneniu určitej časti klasickej priemyselnej výroby. Tento úbytok je však kompenzovaný rozvojom modernizovaných výrobných, ako aj modernizáciou sektora služieb.

Ani tento scenár však nie je sociálne úplne harmonický. Dochádza k sociálnej polarizácii, keď na jednom póle figurujú tí, ktorí prešli do modernizovaného sektora služieb (ide najmä o finančníctvo a informatiku), a na opačnom póle zostávajú pracovníci starého priemyslu a časti starých služieb (časť verejného sektora), ale i nových služieb (najmä osobných služieb). Spolu s nimi sa na tomto póle nachádzajú dlhodobo nezamestnaní, chudobní pracujúci, neúplné domácnosti a časť dôchodcov. Prebieha pomerne výrazná sociálno-priestorová segregácia. Predovšetkým väčšie mestá sa postupne rozpadajú na tri typické časti: na jednej strane sú to problémové sídliská so sociálnymi bytmi, na druhej strane sú to predmestia s vilkami tých, ktorým sa darí udržať v strednej vrstve, a napokon sú to renovované historické centrá obývané tými najbohatšími.

To, či tento scenár poskytne dostatočný priestor na udržateľnú kvalitu života všetkých členov spoločnosti, závisí predovšetkým od dvoch faktorov. Jednak od úlohy, ktorú zohrá sociálny štát, jednak od toho, aké postavenie v spoločnosti si dokážu udržať stredné vrstvy. Obidva tieto faktory sú pritom vzájomne prepojené. V prípade, že sociálny štát by nedokázal udržať si dostatok prostriedkov na svoje financovanie a došlo by k jeho radikálnemu útlmu, potom môže vzniknúť početný, nízko platený proletariát služieb, ktorý bude nárazovo a nesystematicky suplovať aj služby verejného sektora. No i keď si sociálny štát udrží silnú pozíciu, aj tak hrozí, že dôjde k polarizácii medzi relatívne malou skupinou dobre chránených profesií, schopných pokryť prostredníctvom poistenia svoje sociálne riziká, a medzi ostatnou populáciou, ktorá zostane odkázaná len na minimálne sociálne dávky. Optimálnou cestou je vyvážená podpora zamestnaneckého jadra, ktoré je ešte schopné aspoň čiastočne sa vyhnúť proti sociálnym rizikám, ako aj výdatná pomoc tým, ktorí toho nie sú schopní.

Diferencovaný prístup sociálneho štátu

Súdržná spoločnosť neznamená, že spoločnosť je sociálne úplne homogénna. Aj sociálne diferencovaná spoločnosť, ktorá pripúšťa určitú mieru nerovnosti, môže byť dostatočne integrovaná. Je však nevyhnutné, aby fungujúci sociálny štát súdržnosť podporoval tým, že bude diferencovane pristupovať k hlavným segmentom populácie, a to ich účasťou na hospodárskom rozvoji štátu.

Prvý populačný segment pôsobí v konkurenčne schopnom sektore. Tvoria ho firmy, ktoré sú vysoko konkurencieschopné v podmienkach globalizovanej ekonomiky. Pokiaľ je táto konkurenčná schopnosť sprevádzaná vysokými mzdami zamestnancov, štát by mal za pomerne vysoké sociálne poistene poskytnúť kvalitnejšie zabezpečenie a viac istôt, než sú schopné garantovať súkromné fondy. Naopak, ak je konkurencieschopnosť dosahovaná na úkor miezd zamestnancov, štát by mal trvať na tom, že daná firma sa bude výraznejšie podieľať na sociálnom zabezpečení svojich zamestnancov. Ak sa to nepodarí, takáto firma funguje ako čierny pasažier národného poistného systému.

Druhý populačný segment pôsobí v firmách závislých od hospodárskeho rozvoja prvej skupiny. Ide o malé firmy, ktoré pôsobia ako subdodávatelia veľkých firiem a závisia od ich zákaziek. Je bežnou praxou, že veľké firmy sa snažia preniesť maximum trhových rizík práve na týchto svojich subdodávateľov. Malo by byť v záujme štátu podporovať práve týchto malých výrobcov, pretože jednak predstavujú možné centrá inovácií v národnom meradle, spravidla nehrozí ich odchod z krajiny, jednak sú významnými zamestnávateľmi v rámci lokalít a regiónov.

Tretí populačný segment je zamestnaný v oblasti chránených rezortov verejného sektora (štátna správa, polícia, školstvo, zdravotníctvo a iné). Ide o sektor služieb, ktorý je pre fungovanie štátu životne dôležitý a ktorého zamestnanci sú voči štátu lojálni výmenou za pracovnú istotu a primeranú sociálnu ochranu. Rozsiahla privatizácia v rámci tohto sektora by mohla priamo ohroziť stabilitu štátu.

Štvrtý populačný segment je zamestnaný v marginalizovanom sektore, ktorý zahŕňa firmy okrajového významu, zväčša trpiace prevádzkovými a platobnými problémami. Pri rozhodovaní o ich podpore je nevyhnutné porovnávať výdavky na ich udržanie s výdavkami, ktoré by vznikli v prípade ich zániku.

Piatym populačným segmentom je skupina ekonomicky neaktívna, ktorá je najmä v dospelom veku väčšinou odkázaná na zdroje sociálneho štátu. Špecifickou skupinou v tomto segmente sú starší ľudia, invalidi, ktorých kvalita života je úzko spojená so systémom sociálneho zabezpečenia financovaného z verejných zdrojov. Nedostatok verejných zdrojov vytvára pre túto skupinu výrazné zníženie ich kvality života, oproti ekonomicky činnnej populačnej skupine.

Váha a význam nákladov na udržanie kvality života štvrtého a piateho populačného segmentu môže byť v rôznych regiónoch rozdielna. Možnosti štátu pôsobiť na veľké firmy, snažiť sa chrániť malé firmy, závislé od veľkých firiem, a garantovať stabilitu verejného sektora, vytvoriť dostatok verejných zdrojov nie sú neobmedzené. Ak štát nedokáže uplatniť v týchto oblastiach svoj vplyv a ponechá ich slepej hre trhových síl, potom nebude schopný uplatňovať žiadny vplyv v sociálnej oblasti. Bude odsúdený do roly toho, kto len trpne sleduje rýchle napĺňanie prvého z dvoch uvedených scenárov.

Politika štátu v tejto oblasti má nádej na úspech iba v prípade, že bude koordinovaná s úsilím tých politických síl v krajinách Európy, ktoré si budú čoraz viac uvedomovať, že scenár vynútených zmien nezvratne poškodzuje aj ich vyspelé ekonomiky a rozvracia i pre nich strategicky dôležitú sociálnu súdržnosť. Pokiaľ štáty nebudú postupovať koordinovane, majú len minimálnu šancu zabrániť sociálne rozkladným dôsledkom ekonomickej globalizácie.

V Slovenskej republike, najmä po roku 2002, prišlo k dramatickému zníženiu funkčnosti sociálneho štátu, najmä extrémnym znížením daňovej kvóty v absolútnej úrovni, ale aj v relácii k výkonnosti slovenského hospodárstva. To sa prejavilo v tom, že podiel výdavkov na tvorbu a udržiavanie ľudského kapitálu z verejných rozpočtov z HDP je v súčasnosti značne menší nielen v porovnaní s nadpriemerne, ale aj v porovnaní s podpriemerne výkonnými krajinami EÚ. Podiel výdavkov na sociálnu ochranu v roku 2007, ako percento z HDP, postupne od roku 2002 klesal na hodnotu 16,0 %, keď priemer v EÚ 27 je 26,2 % a EÚ 15 26,9 % (v ČR 18,6 %, MR 22,3%, PR 18,1 %). Takýto stav nie je z hľadiska harmonického, súdržného stavu spoločnosti ďalej udržateľný. Preto aj v dôsledku hospodárskej krízy pôjde v SR v prvých rokoch časového horizontu do roku 2020 o **stratégiu obnovy a zvýšenia podpory verejných služieb v prospech rozvoja ľudského a sociálneho kapitálu**. To je možné dosiahnuť len väčšími výdavkami do týchto verejných služieb.

Sociálny štát a stredné vrstvy

Postavenie stredných vrstiev má v súčasnosti a bude mať aj v budúcnosti kľúčovú úlohu z hľadiska sociálnej a politickej stability spoločnosti. A práve stredné vrstvy sú dnes v ťažkom postavení. Rastú tlaky na to, aby zmiernili svoje mzdové požiadavky (v rámci súkromných firiem kvôli konkurencieschopnosti, v rámci verejného sektora kvôli riziku zadlženosti štátu). Zároveň by mali slúžiť ako posledný sponzor sociálneho štátu v situácii, keď sa najvyšším

príjmovým skupinám a veľkým firmám darí znižovať daňovú záťaž a dolné vrstvy nemôžu byť z dôvodu nízkych príjmov výraznejšie zdanené. Pritom už dávno neplatia optimistické predpoklady 60. a 70. rokov dvadsiateho storočia o formovaní postindustriálnej spoločnosti ako o spoločnosti masívnych stredných vrstiev.

Ak sa presadí scenár vynútených zmien, potom spoločnosť ako celok schudobnie, s výnimkou početne obmedzenej úzkej vrstvy majetkovej a príjmovej elity. Stredné vrstvy, ktoré sú plodom fungujúcej spoločnosti zamestnania, v tomto scenári príjmovy i sociálne klesajú a zmiešavajú sa s ostatnými deklasovanými vrstvami.

Scenár aktívneho rozvoja predpokladá udržanie relatívne početnej strednej vrstvy, ktorej jadro sa skladá zo zamestnancov chránených sektorov a je posilnené o zamestnancov modernizovaných výrobných a nadpriemerne odmeňovanej časti verejných i súkromných služieb. Takáto stredná vrstva by mala byť dostatočne silná na to, aby sa udržala spojitosť medzi málopočetnou majetkovou a príjmovou elitou a relatívne obmedzeným počtom ľudí, ktorí sa z najrôznejších dôvodov ocitnú na hranici biedy, alebo prechodne môžu klesnúť aj pod túto hranicu.

Vzťah stredných vrstiev a sociálneho štátu má prvoradý význam. Stredné vrstvy sú čoraz viac vystavované novým sociálnym rizikám (v dôsledku zmien na trhu práce, rastúcou krehkosťou rodiny, zdražovaním bývania a pod.). Existuje tu závažná dilema. Pokiaľ sociálny štát poskytuje pomoc a podporu aj stredným vrstvám, je to síce politicky priechodné, ekonomicky však príliš náročné. Pokiaľ by poskytoval pomoc len nižším vrstvám, bolo by to lacnejšie, ale pre stredné vrstvy neprijateľné. Tu sa ukazuje hlavný nepriaznivý vplyv skutočnosti, že najvyššie príjmové kategórie a veľké firmy sa od spoločnosti odtrhávajú a snažia sa vyvliecť z povinnosti prispievať na financovanie sociálneho štátu. Týmto spôsobom totiž horné vrstvy dokážu dávkovať nenávisť stredných vrstiev k vrstvám dolným, čo sociálnu súdržnosť spoločnosti priam fatálne ohrozuje.

Uvedenú dilemu je potom ťažké riešiť v situácii, keď sociálny štát zasahuje až následne, až v prípade prudko sa prehľbujúcich sociálnych problémov. Modernizácia sociálneho štátu, ktorá je nevyhnutná, preto nemôže znamenať len pasívnu reakciu štátu, obmedzenú iba na prípady extrémnej biedy a chudoby. Skúsenosť Spojených štátov amerických za posledných 30 rokov ukazuje, že takáto politika nie je schopná nárastu sociálnych problémov zabrániť.

Je potrebné pôsobiť preventívne, najmä prostredníctvom sociálno-investičnej funkcie sociálneho štátu pre rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu. Práve táto funkcia sociálneho štátu môže zohrať kľúčovú úlohu v procese prechodu k postindustriálnej spoločnosti. Prejaví sa to tak vo vzťahu k trhu práce (aktívna politika zamestnanosti), ako aj vo vzťahu k rodinám (hlavne podpora neúplných rodín a domácností seniorov, ktoré sú najviac ohrozené sociálnymi rizikami), a pochopiteľne v oblasti bytovej politiky (napr. podpora sociálneho bývania). V krajinách, kde na túto problematiku rezignovali, dochádza k závažným sociálnym problémom, ktorých zvládanie bude v konečnom dôsledku vyžadovať prostriedky ešte vyššie.

Odvrátená strana individualizmu

Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti venuje pozornosť procesu individualizácie, keď slabnú tlaky skupín a spoločnosti a pred ľuďmi sa vynárajú nové voľby a možnosti, ktoré jednotlivci využívajú podľa vlastného uváženia. Tento proces je v zásade žiaduci. Nemalo by sa však zabúdať na jeho odvrátenú stranu. Tou je snaha jednotlivcov čerpať individuálne výhody, ktoré im spoločnosť poskytuje, a správať sa ako čierni pasažieri systémov sociálneho štátu. Z hľadiska financovateľnosti sociálneho štátu nie je možné, aby z akéhokoľvek systému

sociálneho zabezpečenia profitovali tí, ktorí do neho neprispievajú, aj keby mohli, a tým zvyšujú svoju súkromnú životnú úroveň na úkor ostatných.

Kríza ako katalyzátor vývoja

Súčasná svetová hospodárska kríza veľmi ostro vyhracuje napätie medzi scenárom solidarity a scenárom rozpadu spoločnosti do nezmieriteľných sociálnych svetov. Dôsledky krízy v celosvetovom meradle pociťujú omnoho menej tí, ktorí ju svojimi špekuláciami zapríčinili, než tí, ktorí prichádzajú o prácu a dolieha na nich stenčovanie zdrojov sociálneho štátu. Pokiaľ kríza nepovedie k prijatiu opatrení, ktoré budú regulovať operácie finančného sektora, bude to znamenať, že skupinový záujem horných vrstiev prevládol nad záujmom spoločnosti. Stredné vrstvy potom budú v oveľa väčšom pokušení riešiť svoje problémy na úkor druhých. Celú spoločnosť by to potom naviedlo na dráhu poklesu súdržnosti, ktorý sme označili ako scenár vynútených zmien.

Manévrovací priestor štátu a výkonných orgánov je v takejto situácii obmedzený tým, že tlaky spojené s krízou prichádzajú zvonka a nie sú dôsledkom nesprávnych rozhodnutí na úrovni národného štátu, ktoré by bolo možné napraviť. Scenár aktívneho rozvoja predpokladá, že sa urobí maximum pre to, aby nepriaznivé dôsledky krízy boli rozdelené rovnakým dielom medzi všetky vrstvy spoločnosti a aby bolo jasne povedané, že žiadna vrstva nesmie z krízy profitovať. Ak to nie je možné zabezpečiť, potom sa dá očakávať výrazné oslabenie dôvery v rámci spoločnosti a spolu s tým aj oslabenie sociálnej súdržnosti.

Slovensko v rámci Európy

Slovenská republika, ktorá má podľa jej ústavy hospodárstvo založené na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej ekonomiky, po roku 1992 začala uplatňovať programy, ktoré ovplyvňovali a ovplyvňujú sociálnu súdržnosť. V Ústave SR sú definované základné sociálne práva, ako súčasť základných ľudských práva a slobôd, od čoho sa odvíjalo aj vytvorenie legislatívy pre sociálnu ochranu, sociálne zabezpečenie občanov SR. V duchu snahy vytvoriť podmienky pre trvalý a udržateľný rast kvality života bola vybudovaná nová sociálna legislatíva. Na jej úroveň pozitívne vplývali ratifikované medzinárodné dokumenty, akými sú Dohovory Medzinárodnej organizácie práce, Európska sociálna charta, Revidovaná Európska sociálna charta, stratégie OSN týkajúce sa sociálneho rozvoja. V rokoch 2002 – 2006 však prišlo k demontáži tohto právneho rámca a boli vážne narušené funkcie sociálneho štátu. Po roku 2006 boli najvážnejšie deformácie v sociálnom zákonodarstve postupne odstránené. Významný vplyv na vývoj slovenskej spoločnosti začiatkom 21. storočia bol jej vstup do Európskej únie. Tá svojou *Lisabonskou stratégiou* z roku 2000 formulovala stratégiu jej rozvoja do roku 2010 na báze znalostne sociálneho modelu. Stratégia bola v priebehu uplynulej dekády mnohokrát modifikovaná a v súčasnosti ju má nahradiť *Stratégia do roku 2020*. Tá bude v priestore EÚ realizovaná už na základe Lisabonskej zmluvy, ktorá vstúpila do platnosti v roku 2009.

Lisabonská zmluva a podmienky pre stratégiu sociálnej politiky

Lisabonská zmluva neprináša do oblasti sociálnych záležitostí, zamestnanosti a rovnosti šancí prevratné zmeny, avšak môže pomôcť pri napredovaní v tejto oblasti najmä v globalizovanom prostredí silnejúcej konkurencie a starnúcej populácie. Únia Lisabonskou

zmluvou nezískala v sociálnej oblasti nijaké nové kompetencie. Problematika sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov v rámci rozhodovacieho procesu zostala naďalej, rovnako ako dane, zahraničná politika a obrana, predmetom jednomyselného hlasovania. Prišlo však k ich konsolidácii a vytvoreniu potenciálu na ďalšie zblížovanie sociálnych politík jednotlivých členských štátov v budúcnosti. Stále platí, že základným predpokladom na potenciálnu budúcu harmonizáciu európskych sociálnych systémov je predchádzajúca harmonizácia daňových systémov vrátane systémov výberu poistného.

Súčasný stav po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti možno definovať ako stabilizáciu sociálnych výdobytkov pri zachovaní národných osobitostí. V dôsledku určenia koordinačnej kompetencie EÚ v ekonomickej oblasti a oblasti zamestnanosti, inštitútom sociálne orientovaného trhového hospodárstva a novozavedenej koordinačnej právomoci únie v oblasti verejného zdravia, priemyslu a výskumu (články 168, 173 a 179 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v znení Lisabonskej zmluvy), jestvuje veľký priestor pre novú argumentačnú bázu užšej koordinácie sociálnych politík. Lisabonská zmluva obsahuje v článku 9 „sociálnu doložku“. V článku 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa explicitne hovorí, že „pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činnosti Únia prihliada na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia“. Na základe tohto sa sociálne záležitosti musia zohľadňovať pri tvorbe a aplikácii všetkých politík EÚ.

V Lisabonskej zmluve sú zmienky o možných iniciatívach Európskej komisie zameraných na „vydanie usmernení a stanovenie ukazovateľov, organizovanie výmeny najlepšej praxe“ sú v skutočnosti pokračovaním *otvorenej metódy koordinácie (OMC)*, ktorá sa práve v súvislosti so sociálnou problematikou začala uplatňovať od roku 2000. Lisabonská zmluva ju explicitne nespomína. Podstatné však je, že Únia má naďalej k dispozícii právne nezáväzný nástroj, ktorého cieľom je šíriť najlepšie praktiky v danej oblasti a napomáhať tak dosahovanie väčšej konvergencie členských štátov smerom k schváleným cieľom EÚ. Právna nezáväznosť dokáže preklenúť rozdiely v očakávaniach rôznych názorových skupín vo vzťahu k del'be právomocí či miere spolupráce v jednotlivých oblastiach. Takou je sociálna politika, kde sa napriek rozdielom pociťuje potreba určitej koordinácie krokov, čo na jednej strane podporuje konvergenciu a na strane druhej rešpektuje autonómiu členských štátov. Otvorenou otázkou však je, do akej miery bude v budúcnosti akceptované terajšie prevažujúce chápanie tejto metódy ako priameho protikladu k metóde harmonizácie. Práve sociálna oblasť totiž môže byť oblasťou, kde rastúca miera úzkej koordinácie prerastie do voľnej harmonizácie. To by bol žiaduci stav. Je v záujem Slovenskej republiky vytvárať na uplatnenie takéto prístupy predpoklady.

Lisabonská zmluva prináša *nové možnosti pre budúci rozvoj sociálnej Európy hodnotovým inštrumentárium*, keď k hodnotám definovaným v predchádzajúcich zmluvných dokumentoch EÚ, ako sú sloboda, demokracia, právny štát a ľudské práva, pribudli pojmy ľudská dôstojnosť a rovnosť. Lisabonská zmluva o týchto hodnotách hovorí, že „sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi“. Zásluhou Lisabonskej zmluvy došlo v agende EÚ k *zrovnoprávneniu sociálnych cieľov s cieľmi ekonomickými*. V článku 3 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy sa doslova uvádza, že Únia sa usiluje „o sociálne trhové hospodárstvo... zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku“ a „bojuje proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu“. Medzi sociálne ciele Lisabonská zmluva navyše zaraďuje „rovnosť medzi

ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa“. Napriek týmto pozitívam je v dôsledku určitej zotrvačnosti v myslení niektorých štátov EÚ dosiahnutie vyváženého vzťahu medzi sociálnymi a ekonomickými cieľmi časovo, politicky, ale aj technicky veľmi zdĺhavé a zložité.

Pre politiku EÚ v sociálnej oblasti je dôležité, že *protokol o službách verejného záujmu*, sa stal v prílohu Lisabonskej zmluvy, ktorá je jej integrálnou súčasťou. Tento protokol zdôrazňuje dôležitosť verejných služieb vrátane sociálnych služieb pre Úniu a potvrdzuje zodpovednosť členských štátov za ich zriaďovanie, ako aj organizáciu ich činnosti. Protokol dopĺňa článok 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorá podčiarkuje význam služieb všeobecného záujmu pre sociálnu a regionálnu súdržnosť EÚ. V Charte sa pritom uvádza, že Únia uznáva a rešpektuje prístup k všeobecne prospešným službám, ktorý je primárne upravený vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou, s cieľom podporovať sociálnu a územnú súdržnosť únie.

Lisabonská zmluva urobila významný *posun smerom k uznaniu sociálnych práv*, ktoré boli dlhé obdobie najmä v praxi politických elít členských štátov, ale i samotnej Únie, zaznávané. Veľkú príležitosť pre rozvoj sociálnej Európy predstavuje Charta základných práv Európskej únie, ktorá zaradením príslušnej odvolávky do textu Lisabonskej zmluvy získala rovnakú právnu záväznosť ako zmluva EÚ. Charta pritom okrem zvyčajných práv a slobôd v oddiele venovanom solidarite definuje množstvo práv a zásad, ktoré sú priamo aplikovateľné v sociálnej oblasti, ako napríklad právo na kolektívne vyjednávanie a podnikanie kolektívnych krokov, právo na prístup k bezplatným službám zamestnanosti, právo na informovanosť a konzultácie v rámci podniku. Charta poskytuje aj ochranu proti neoprávnenému prepusteniu, právo na čestné a spravodlivé pracovné podmienky, ako aj právo na sociálne zabezpečenie a sociálnu pomoc. Hoci Charta základných práv Európskej únie obsahuje konštatovanie, že nerozširuje kompetencie EÚ, nepochybne povedie k silnejšiemu dôrazu na sociálne práva, a to nielen vo všeobecnej praktickej činnosti Únie, ale hlavne v judikatúre Európskeho súdneho dvora.

Lisabonská zmluva priniesla zmeny aj do *oblasti sociálneho dialógu*, ktorý v podobe dialógu medzi zástupcami odborov a zamestnávateľských organizácií na európskej úrovni je jedným z pilierov európskeho sociálneho modelu. Lisabonská zmluva v článku 152 Zmluvy o fungovaní Európskej únie nielenže uznáva úlohu sociálnych partnerov, pričom rešpektuje ich autonómiu, ale vytvára aj zmluvný základ pre „vrcholnú tripartitnú schôdzku“ s účasťou európskych sociálnych partnerov, hláv štátov, Európskej komisie a ďalších partnerov. Podpora sociálneho dialógu sa tak stala úlohou celej Únie, a nie iba Európskej komisie, ako to bolo do prijatia Lisabonskej zmluvy. Európska konfederácia odborových zväzov (ETUC/CES) definuje sociálny dialóg ako jeden z piatich pilierov európskeho sociálneho modelu. Zvyšnými piliermi sú základné sociálne práva, sociálna ochrana, legislatívna úprava sociálno-zamestnaneckých otázok, ako je BOZP, spravodlivý pracovný čas, nárok na dovolenku či rovnosť príležitostí, zodpovednosť štátu za plnú zamestnanosť, poskytovanie služieb verejného záujmu a za ekonomickú a sociálnu súdržnosť.

Predstavy o obsahu pojmu „*európsky sociálny model*“ sú však rozdielne nielen u politikov, ale aj medzi sociálnymi vedcami. Definícia pojmu *európsky sociálny model* sa preto pohybuje vo veľmi širokom intervale. Spoločným menovateľom všetkých úvah v rámci EÚ je však snaha o vytvorenie súdržnej spoločnosti a dôstojný život jej občanov. Ak chápeme európsky sociálny model v jeho súčasnej podobe ako prienik spoločných črt množiny nateraz autonómnych modelov, určite je v záujme základných slobôd, na ktorých je postavený ekonomický a sociálny rozvoj integrovanej EÚ, tento prienik rozširovať.

Súčasná situácia a *sociálne dôsledky globálnej krízy* predstavujú pre európsku integráciu zásadnú výzvu, ktorá výrazne prekračuje rámec len preformulovania politiky finančného sektora. Najzávažnejšími problémami sú nezamestnanosť, prehĺbujúca sa sociálna polarizácia (a to nielen v rámci jednotlivých štátov, ale aj medzi štátmi samotnými) a rozsah chudoby. To sú témy, ktoré boli v politike a praxi elít EÚ dlhodobo zatlačované do úzadia vo viere na samoregulačné schopnosti trhu, ktoré automaticky zabezpečia trvalý rast a vyriešia všetky rozpory doby. Krízou došlo k diskreditácii tohto modelu uvažovania a konania, čo si vyžaduje kritický pohľad na doterajšiu politiku EÚ a vytýčenie konceptu nového,

Napriek tomu, že rok 2010 je posledným rokom realizácie Lisabonskej stratégie, bude potrebné vyvarovať sa opakovaniu rovnakých chýb, ktoré sa členské štáty a EÚ pri jej rozpracovaní a realizácii dopustili. Jednotlivé parciálne stratégie EÚ, akým bola *Globálna Európa*, by mali byť nahradené alternatívnym konceptom skutočne integrovanej stratégie sociálnej spravodlivosti, udržateľnosti a solidarity, ktorá ukončí obdobie nekoordinovaných, a dokonca i vzájomne si odporujúcich dokumentov bez reálneho vplyvu na každodenný život Európanov. Nemožno pritom odhliadnuť od trendu starnutia populácie EÚ, čo by potenciálne mohli zjemňovať regulované migračné toky z tretích krajín. Ak je dlhodobou tendenciou prehĺbenie politickej integrácie EÚ, potom v politike EÚ by mali nájsť svoje zodpovedajúce miesto aj myšlienky jednotného sociálneho štandardu či minimálneho príjmu pre každého.

Prakticky vo všetkých krajinách Európy sa vedú spory o dôsledkoch Lisabonskej zmluvy a o výhodách i rizikách užšieho zjednocovania Európy. Zjednocovanie Európy je v princípe zaiste žiaduce, zďaleka však nie je ukončený zápas o to, na akom základe sa toto zjednocovanie bude uskutočňovať. Európska súdržnosť aj v dôsledku globalizačných vplyvov nemôže byť obmedzená len na spoločný trh tovarov a služieb. Budovanie sociálne súdržnej Európy bude ovplyvnené dlhým radom politických a technických prekážok. Úloha Slovenskej republiky v tomto procese však vôbec nemusí byť okrajová a jej pozícia je už dnes lepšia ako pozícia niektorých susedných štátov. Uspieť je možné iba vtedy, ak v samotnej SR bude záujem ísť scenárom aktívneho rozvoja a vybudovania uceleného systému sociálneho zabezpečenia, ktorý zabezpečí trvalý a udržateľný rast kvality života jej občanov. Cieľom by teda malo byť budovanie slovenskej spoločnosti podľa znalostného a sociálneho modelu.

Podmienky na sociálnu súdržnosť v spoločnosti

Aby spoločnosť mohla *podporiť svoju sociálnu súdržnosť*, musia byť splnené minimálne tri podmienky.

Po prvé, pozíciu horných vrstiev treba brať ako legitímnu, avšak musí byť zdôvodnená v očiach zvyšku spoločnosti. Vo všeobecnosti platí, že pokiaľ neprevláda názor, že horné vrstvy si svoje postavenie zaslúžili svojím výkonom a svojím prínosom pre celok, narúša to sociálnu integritu a podlamuje dôveru v celom zvyšku spoločnosti. Ľudia prestávajú byť lojálni voči existujúcim pomeroch a snažia sa zneužívať príležitosti po vzore horných vrstiev. *Druhý predpoklad* hladkého fungovania modernej spoločnosti spočíva v tom, že stredné vrstvy musia mať pocit, že sú adekvátne odmeňované za svoje služby a že systém im prináša viac výhod než nevýhod. Navyše, musia mať dôveru v to, že v budúcnosti ich šance budú skôr stúpať, takže ich potomkovia budú na tom lepšie ako oni. A ambicióznější z nich musia mať nádej, že elita príjmov a majetku sa neuzavrela a že podaný výkon im umožní stať sa súčasťou tejto elity. A napokon, *treťou podmienkou* stability systému je, aby dolné vrstvy mali šancu, že nezostanú prebytočné, ale dostanú príležitosť sa do spoločnosti začleniť. Prílišné zoštiehľovanie

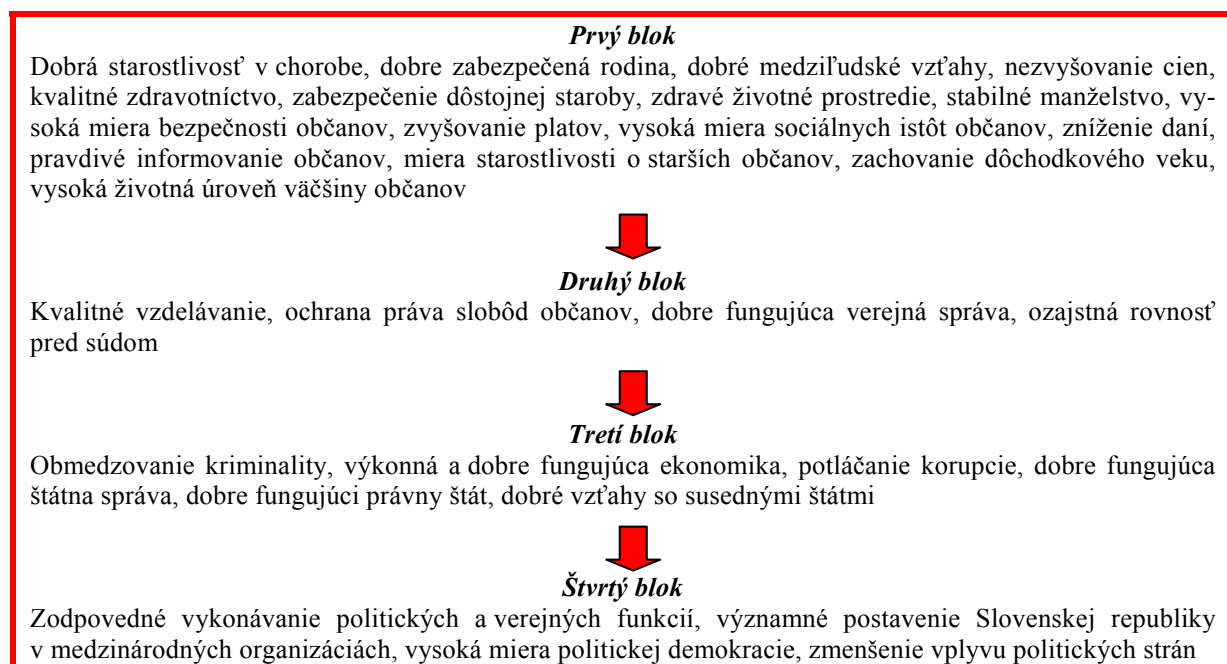
sociálneho štátu a okliešťovanie sociálnych práv dolné vrstvy o túto istotu pripravuje. Vzmáha sa u nich pocit zbytočnosti a vidina integrácie sa pre nich stráca v nedohľadne.

Pre ďalší vývoj sociálnej integrity bude rozhodujúce to, ako sa vyvinie situácia stredných vrstiev. Doterajšia reakcia stredných vrstiev, teda zmes vysokého individualizmu, so zahľadenosťou do seba, s utilitaristickým prístupom na úkor tých, ktorí stoja nižšie než ony, vyhovuje časti vrstiev horných, ktorá je sebecká a individualisticky zameraná. Pre samotné stredné vrstvy to však znamená, že jej sociálny status bude klesať stále hlbšie.

Nie je známy žiadny iný spôsob, ako *posilňovať integritu spoločnosti, než na základe rovnakých práv sociálneho občianstva.* Individualistické stratégie môžu byť výhodné v období sociálneho vzostupu, tvárou v tvár sociálnym rizikám však, naopak, zrýchľujú sociálny zostup. Stratégie skupinového sebecka fungujú prevažne na úkor iných skupín i spoločnosti ako celku. Zachovanie a posilňovanie všeobecne zdieľaných sociálnych práv posilňuje sociálnu integritu veľmi spoľahlivo, je však finančne náročné. Nedá sa to však uskutočňovať dlhodobo, najmä vtedy nie, keď sa horné majetkové a príjmové kategórie i celé firmy svojho podielu na spolufinancovaní sociálneho zabezpečenia zbavujú a keď podľa ich vzoru aj ostatní chcú zo systému viac čerpať, než do neho dávať. Náklady scenára vynútených zmien, ktoré sú spojené s nárastom sociálnych nerovností a ich premenou na významnú asymetriu budú však aj v strednodobom horizonte výrazne vyššie než snaha realizovať scenár aktívneho rozvoja. *Preto rozvoj spoločnosti v SR by sa mal v časovom horizonte do roku 2020 realizovať scenárom aktívneho rozvoja.*

6.2. Súčasný stav súdržnosti spoločnosti v Slovenskej republike

V reprezentatívnom sociologickom výskume uskutočnenom v máji 2008 (Bunčák, Džambovič, Hrabovský, a Sopóci, 2008) boli identifikované štyri hodnotové bloky v spoločnosti v SR, v poradí od najdôležitejších k najmenej dôležitým.



Z tejto kognitívnej mapy hodnôt je zreteľné, že hodnoty „úrovne sociálneho postavenia občana“ sú pre občana SR kľúčovými hodnotami.

Pri skúmaní charakteristík, ktoré determinujú stupeň sociálnej súdržnosti v spoločnosti, bolo podľa tohto výskumu identifikované, že rozhodujúca časť respondentov v súčasnosti vníma veľké napätie medzi chudobnými a bohatými, rôznymi rasovými a etnickými skupinami a medzi vedúcimi a podriadenými, pričom predpokladajú, že počas desiatich rokov sa toto napätie bude znižovať. Väčšina opýtaných by finančne podporila zdravotne postihnutých ľudí, starších ľudí, mladé rodiny, deti zo znevýhodneného prostredia, mnohohodné rodiny i jednorodičovské rodiny. Naopak, oveľa menej často by finančnú pomoc poskytl respondent dlhodobo nezamestnaným, ľuďom liečiacim sa zo závislostí, obyvateľom rómskych osád a azylantom. Voči týmto skupinám jestvuje na Slovensku vysoká miera intolerancie. Potvrďuje to, že slovenská spoločnosť má niektoré prvky sociálnej súdržnej spoločnosti, ktoré sú skôr spojené s blízkym okolím než s komunitami v širšom meradle.

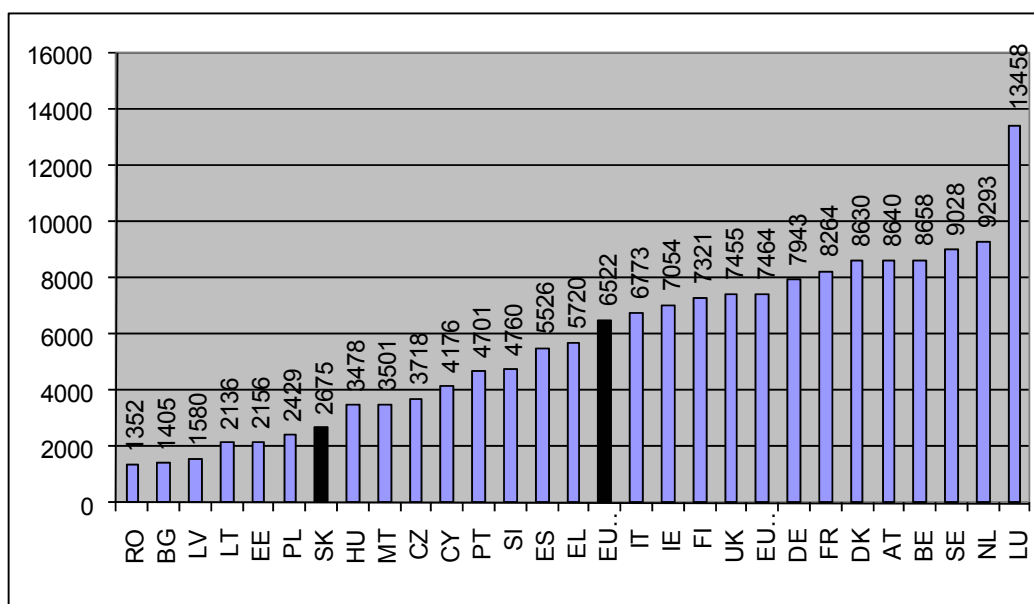
Tento prvok intolerancie slovenskej spoločnosti je veľmi vážnym problémom. Demografická situácia v SR a Európskej únii a globalizačná mobilita si bude vyžadovať *spracovanie novej imigračnej politiky v SR*, do ktorej musia výraznejšie vstúpiť vedecké, kultúrne, cirkevné a občianske združenia, ktoré by sa mali aktívne podieľať na jej implementácii. Treba prekonať nechotu slovenskej spoločnosti prijať funkčný a pre spoločnosť výhodný **model migračnej politiky**. Je to nevyhnutnosťou a výhodou aj pre trvalý a udržateľný rozvoj kvality života občanov SR.

Výdavky na sociálnu ochranu

Významným prvkom sociálneho štátu sú výdavky na sociálnu ochranu. Podľa najnovšieho porovnania členských štátov EÚ spracovaného Eurostatom za rok 2007, Slovensko patrí do skupiny krajín s najnižšou úrovňou verejných výdavkov na sociálnu ochranu³ (ako v priemere na obyvateľa (graf 6.1).

G r a f 6.1

Výdavky na sociálnu ochranu na obyvateľa v PPS, 2007



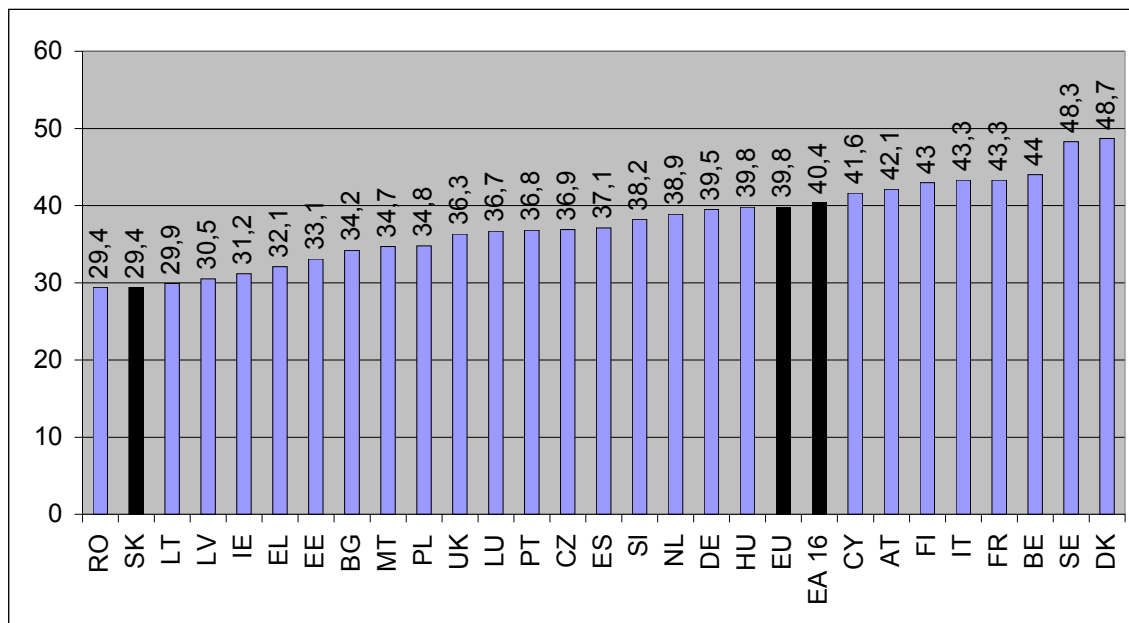
Poznámka: PPS – Purchasing power standards, jednotka nezávislá od národných mien, ktorá odstraňuje rozdiely spôsobené cenovou úrovňou, odvodená od parity kúpnej sily mien.

Prameň: Eurostat-ESSPROS.

Podľa porovnania postavenia Slovenska medzi krajinami EÚ vo verejných výdavkoch na sociálnu ochranu je situácia o to zložitejšia, že na Slovensku je dlhodobo vysoká miera nezamestnanosti, najvyšší podiel dlhodobo nezamestnaných z počtu nezamestnaných a pretrvávajúci problém so sociálnym vylúčením veľkej časti rómskeho etnika. Napríklad Česká republika vydáva z verejných prostriedkov na osobu o 39,0 % prostriedkov viac ako Slovensko. Táto situácia je odrazom nízkeho prerozdelenia prostriedkov prostredníctvom štátu, keď Slovensko zinkasuje najnižší podiel daní (spolu s Rumunskom) v pomere k HDP spomedzi všetkých krajín EÚ 27 (graf 6.2). Na Slovensku je nedostatok verejných prostriedkov určených na zvyšovanie kvality života ohrozených skupín obyvateľstva. Navyše je tento nedostatok kumulovaný s nedostatkom pracovných miest vytvorených hospodárstvom, aby si ľudia vstupom na trh práce a zamestnaním sa mohli zvýšiť sami životnú úroveň a kvalitu života.⁴ Slovensko sa pri vysokom raste HDP v rokoch 2006 až 2008 a pri celkovo nízkych pracovných nákladoch i v podmienkach daňového dumpingu stalo miestom pre výhodné zhodnotenie kapitálu z makroekonomického hľadiska na hranici sociálneho dumpingu. Avšak pretrvávajúca dlhodobá závislosť od sociálnych dávok, čo aj zbytočne zvyšuje zaťaženosť štátneho rozpočtu a veľkej časti populácie v podmienkach pasce chudoby to umožňuje vyháňať sa práci.

G r a f 6.2

Podiel daní na vytvorenom hrubom domácom produkte v krajinách EÚ v %, 2007



Prameň: Public Finances in EMU. European Economy 4/2008, European Communities a Eurostat, Newsrelease, STAT/09/92, 22. júne 2009.

³ Manuál ESSPROS Eurostatu zahŕňa výdavky na sociálnu ochranu podľa ôsmich nasledovných účelov: choroba/zdravotná starostlivosť, invalidita, staroba, pozostalí, rodina/deti, nezamestnanosť, bývanie, sociálne vylúčenie a inde neklasifikované sociálne dávky.

⁴ Miera zamestnanosti obyvateľstva v produktívnom veku (15 – 64 rokov) na Slovensku v roku 2008 bola 62,3 %, keď priemer EÚ dosiahol 65,9 %. Napríklad Česká republika dosiahla nadpriemernú mieru zamestnanosti 66,6 %, čo je však stále pod úrovňou stanovenou lisabonskou stratégiou (70 %). Pomerne veľká časť pracovných síl po roku 2004 (viac ako 7 % zamestnaných) využila členstvo Slovenska v EÚ a našla si prácu v zahraničí, avšak s nástupom svetovej hospodárskej krízy sa sťažili podmienky na udržanie ich pracovných miest.

Ak porovnáme vývoj výdavkov na sociálnu ochranu v krajinách EÚ medzi rokmi 1999 a 2007, vidíme, že Slovensko zaznamenalo veľmi negatívny vývoj týchto výdavkov (tabuľka 6.1).

Ak vo vyspelých krajinách EÚ (EÚ 15) tento podiel je v podstate stabilný, podiel na Slovensku poklesol v období 1999 až 2007 o 4,2 percentuálneho bodu, keď navyše jeho východisková úroveň bola veľmi nízka. Ide o najväčší pokles zo všetkých krajín EÚ 27, s výnimkou Lotyšska (v roku 2007 11,0 % výdavkov z HDP). Aj keď Slovensko v uvedenom období dosiahlo vysoké ročné tempá rastu HDP, nedokázalo z tohto rastu venovať dostatočné prostriedky na sociálnu ochranu, a tým aj na zlepšenie kvality života. Podľa porovnateľných údajov (v PPS – Purchasing Power Standards) Slovensko v roku 2007 dosiahlo 67,1 % priemernej výkonnostnej úrovne ekonomiky meranej ukazovateľom HDP/obyvateľa za EÚ 27. Ak priemer výdavkov na sociálnu ochranu v EÚ 27 predstavoval 26,2 % (tabuľka 6.1), potom by Slovensko malo vydať na sociálnu ochranu asi 17,6 % svojho HDP, avšak v skutočnosti vydalo len 16,0 %, t. j. o 1,6 percentuálneho bodu menej, ako bola jeho ekonomická úroveň. Ak by Slovensko bolo bývalo dosiahlo túto úroveň výdavkov na sociálnu ochranu, v tom prípade by objem výdavkov na sociálnu ochranu bol asi o 10 % vyšší.

T a b u ľ k a 6.1

Vývoj výdavkov na sociálnu ochranu (% z HDP)

	1999	2001	2003	2005	2007
EU 27	.	.	.	27,1	26,2
EU 15	26,9	27	27,7	27,7	26,9
CZ	19,2	19,4	20,2	19,1	18,6
HU	20,3	19,3	21,1	21,9	22,3
PL	.	21	21	19,7	18,1
SK	20,2	19	18,2	16,7	16
AT	29	28,8	29,7	28,8	28

Prameň: Eurostat-ESSPROS.

Z týchto údajov vyplýva, že výdavky štátu na sociálnu ochranu sa na Slovensku stále nechápu ako faktor zvyšujúci dopyt po verejných službách, ako investícia do budúcnosti, ktorá formuje kvalitu ľudského kapitálu a rast sociálneho kapitálu v spoločnosti.⁵

Príjmy obyvateľstva v SR

Podľa doteraz najreprezentatívnejšieho výskumu o kvalite života v krajinách EÚ⁶ (Eurofound, 2009) je životná úroveň a kvalita života úzko spätá s ekonomikou krajiny, v ktorej ľudia žijú (s výkonnosťou HDP na osobu). *O úrovni sociálnej súdržnosti vypovedajú dva indikátory. Prvý, Giniho koeficient⁷ dosiahol za Slovensko (spolu s Belgickom) hodnotu 28, čo je zároveň priemerná úroveň celej EÚ 27. Nižšie hodnoty Giniho koeficientu (a tým nižšie príjmové rozdiely) mali Dánsko, Slovinsko, Bulharsko, Švédsko, Česká republika, Rakúsko, Fínsko, Holandsko, Francúzsko a Nemecko. Horšou stránkou prehlbovania rozdielov*

⁵ V teoretickej rovine ide o sociálno investičnú funkciu sociálnej politiky, ktorá umožňuje vytváranie podmienok pre rozvoj ľudského potenciálu spoločnosti (Potůček, 1995).

⁶ Konal sa od septembra 2007 do februára 2008.

⁷ Giniho koeficient môže nadobúdať hodnoty v intervale od 0 (rovnosť v príjmoch) do 100 (nerovnosť v príjmoch), resp. analogicky hodnoty od 0 do 1.

v príjmoch na Slovensku je skutočnosť, že rozdiely sa prehĺbili za pomerne veľmi krátky čas a dejú sa v podmienkach relatívne veľmi nízkej úrovne priemerných príjmov obyvateľstva, čím strana „chudobných“ je v porovnaní s vyspelými krajinami len málo nad úrovňou existenčného minima a dochádza k uspokojovaniu len základných životných potrieb. Osobitným problémom na Slovensku sú priepastné rozdiely medzi regiónmi Slovenska; dochádza k výrazným tlakom na regionálnu mobilitu, sťahovanie obyvateľstva do veľkých miest za prácou. *Druhý indikátor príjmových rozdielov, index S80/S20*,⁸ dosiahol za Slovensko hodnotu 4,0 (keď za EÚ 27 mal hodnotu 4,9 a za bývalú EÚ 15 len 4,7). Lepšie postavenie v rebríčku krajín podľa indexu S80/S20 dosiahlo Slovensko v porovnaní s rebríčkom krajín podľa Giniho koeficientu len oproti Nemecku.⁹ Je veľmi pravdepodobné, že v prípade udržania rovnej dane z osobných príjmov sa bude príjmová diferenciácia na Slovensku naďalej prehľbovať, čo ešte sťaží možnosti udržania sociálnej kohézie.

Pocit spokojnosti so životom a šťastím u občanov SR

Popri uvedených objektívnych indikátoroch príjmovej súdržnosti boli výsledky Slovenska v uvedenom výskume Eurofoundu relatívne o niečo lepšie, pokiaľ ide o *subjektívne prežívanie celkovej spokojnosti so životom a šťastia*. Z desaťstupňovej škály¹⁰ dosiahlo Slovensko hodnotu 6,7 v hodnotení celkovej spokojnosti so životom (priemer EÚ 27 bol 7,0) a hodnotu 7,5 v hodnotení šťastia (priemer EÚ 27 bol takisto 7,5), keď z krajín bývalej EÚ 15 zaostalo za Slovenskom Portugalsko, Taliansko a Grécko a v celkovej spokojnosti so životom aj napríklad Česká republika.

Výskum potvrdil, že pre štyroch z piatich Európanov je rozhodujúcim faktorom kvality života zdravie, čo kladie vysoké požiadavky na systém zdravotníctva. V štúdií Eurofoundu sa ďalej konštatuje, že „kvalita verejných služieb je základom pre kvalitu života obyvateľstva“.

Chudoba ako fenomén ohrozujúci časť populácie

Dôsledkom neustále sa prehľbujúcich príjmových, ako aj regionálnych rozdielov je chudoba. Aj preto Európsky parlament vyhlásil rok 2010 za *Európsky rok boja proti chudobe*.¹¹ V nadväznosti naň sa Slovensko zapojilo aj svojím vlastným programom označeným ako *Národný program boja proti chudobe* a bol vypracovaný akčný plán na jednotlivé aktivity.

Chudoba je paradoxom globalizácie. Je bezprostredne spojená s nerovnosťou v spoločnosti. Napriek svojej masovosti a intenzite, chudoba nie je pojem legislatívne zadefinovaný. Chudoba má široký rozsah prejavov a aspektov, medzi ktoré patria neúnosné podmienky života a bývania, negramotnosť, rozpad rodín, nedostatok prostriedkov na vzdelanie a kultúru. Má aj etické dimenzie, ako je ľudská dôstojnosť, česť, uznanie, solidarita. Osobitným problémom je

⁸ Index S80/S20 je pomer celkových príjmov 20 % populácie s najvyššími príjmami k príjmom 20 % obyvateľstva s najnižšími príjmami.

⁹ Podľa poslednej štúdie OECD (OECDa, 2008) venovanej porovnávaniam rozdielov v príjmoch za posledných 20 rokov sa vo viac ako troch štvrtinách krajín OECD zväčšila priepasť medzi bohatými a chudobnými. Vzrástla najmä chudoba mladých ľudí a rodín s deťmi, v priemere jedno dieťa z ôsmich žilo v roku 2005 v chudobe. Štúdia zdôraznila, že detská chudoba je rozhodujúcim faktorom sociálneho postavenia človeka v dospelosti, od ktorého závisí, ako bude žiť, koľko bude zarábať a aký bude jeho zdravotný stav.

¹⁰ 10 znamenalo „veľmi spokojný“ a 1 „veľmi sklamaný“.

¹¹ Rozhodnutie č. 1098/2008 EC Európskeho parlamentu a Rady z 22. októbra 2008 o Európskom roku boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

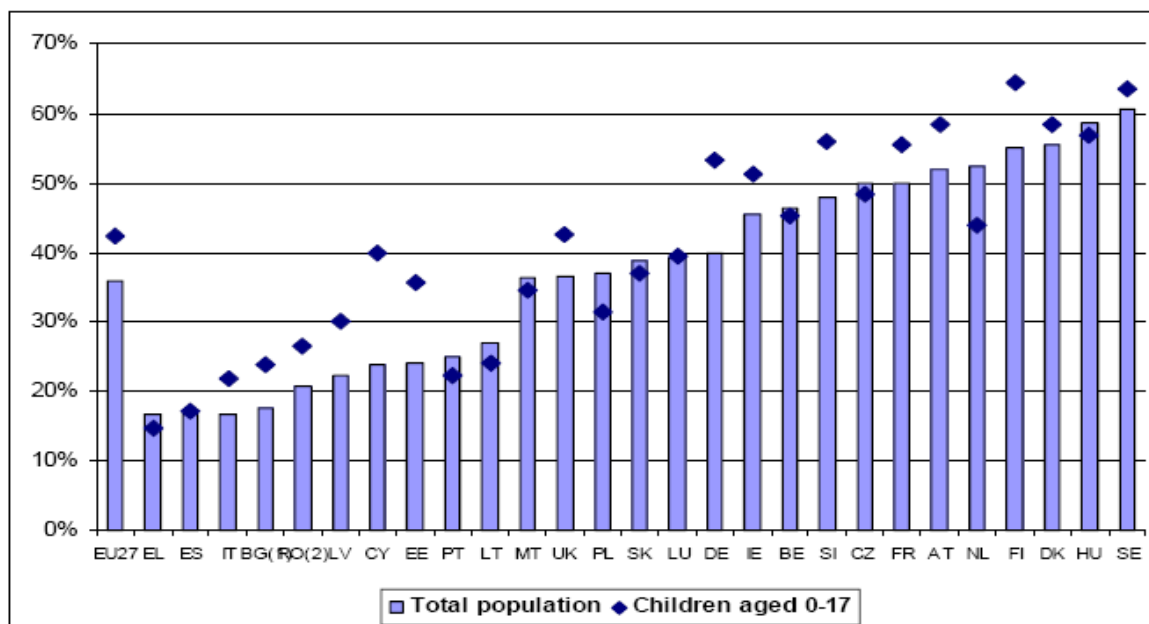
psychologická záťaž chudoby, pocit hanby za chudobu, stres z chudoby, neistota. Osobitne dôležitá je preto vnútorná dimenzia, ktorá spočíva v prežívaní, v pociťovaní chudoby. Chudoba je pociťovaná aj ako nedostatok kontaktov a vylúčenie chudobných z normálnych foriem komunikácie, absencia sociálnej solidarity a súdržnosti.

Existuje však aj časť populácie, ktorá si napriek tomu svoju chudobu ani neuvedomuje a nesnaží sa ju riešiť ako osobitný problém. Preto aj jednou z primárnych úloh Európskeho roka boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu je zvyšovanie povedomia o chudobe. Mení sa taktiež charakter cieľa boja proti chudobe. Nejde už o často deklarovanú redukciu – vykorenenie chudoby, ale o zmierňovanie chudoby.

V súvislosti s fenoménom chudoby nezastupiteľnú úlohu v stratégii rozvoja slovenskej spoločnosti hrá systém sociálnej ochrany. Za kritérium efektívnosti systému sociálnej ochrany ako celku možno považovať mieru, v akej tento systém dokáže znížiť riziko chudoby definované podľa kritérií Eurostatu. Za hranicu chudoby sa všeobecne považuje príjem na osobu pod 60 % úrovňou hodnoty ekvivalentného mediánového príjmu. Graf 6.3 obsahuje medzinárodné porovnanie krajín podľa SILC-u,¹² o koľko percent znižujú systémy sociálnej ochrany mieru rizika chudoby po sociálnych transferoch v porovnaní s mierou rizika chudoby pred sociálnymi transfermi, inými ako starobnými dávkami a dávkami pre pozostalých.

G r a f 6.3

Vplyv sociálnych transferov (okrem starobných dôchodkov) na mieru rizika chudoby celej populácie a detí, 2007, ¹ %



¹ Tým, že údaje sú spracované z databázy SILC za rok 2007, reálne ide o dáta za rok 2006.

Prameň: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009. Commission of the European Communities, Supporting document, COM (2009), 58 final, s. 11.

V priemere za celú EÚ tieto sociálne transfery redukujú riziko chudoby o 36 %. V prípade absencie sociálnych transferov by až 25 % populácie krajín EÚ bolo v riziku chudoby, zatiaľ čo so sociálnymi dávkami percento rizika chudoby je znížené na úroveň 16 %. Sociálne

¹² SILC – Community Statistics on Income and Living Conditions.

transfery sú najefektívnejšie v škandinávskych krajinách, Maďarsku, Holandsku, Rakúsku, vo Francúzsku a v Českej republike, kde redukujú riziko chudoby aj viac ako o 50 %. Naopak, v Grécku, Španielsku a Taliansku sociálne transfery redukujú riziko chudoby len o 17 %. Postavenie Slovenska v medzinárodnom porovnaní je priaznivé, keď sociálne transfery iné ako penzie a dávky pre pozostalých redukujú riziko chudoby asi o 39 %. Bez uvedených druhov sociálnych transferov by miera chudoby predstavovala 19 % (u detí vo veku 0 – 17 rokov až 27 %), zatiaľ čo po týchto sociálnych transferoch je miera chudoby na Slovensku len 11 % (a u detí vo veku 0 – 17 rokov však stále 17 %).

Všetky krajiny, umiestnené v grafe 6.3 napravo od Slovenska, vydávajú podstatne viac zo svojho HDP kumulatívne na vybrané funkcie systému sociálnej ochrany vrátane podpory rodín s deťmi¹³ ako Slovensko (4,6 % z HDP), a to v rozpätí od 5,4 až do 12,2 % z HDP (s výnimkou Českej republiky – 4,1 % z HDP). Slovensko je pomerne hlboko pod priemernou úrovňou výdavkov na zadefinované sociálne výdavky podľa účelu v porovnaní s EÚ (6,7 % z HDP). Postavenie Slovenska je veľmi priaznivé i v medzinárodnom porovnaní miery rizika chudoby celej populácie, keď Slovensko malo v roku 2007 tretiu najnižšiu mieru rizika chudoby, a to po Českej republike a Holandsku (s mierou 10 %) na úrovni 11 % spolu so Švédskom.

Tieto údaje však zastierajú absolútnu úroveň výdavkov na sociálnu ochranu (a jej jednotlivé účely) po zohľadnení cenovej úrovne jednotlivých krajín EÚ. Skutočnosť, že priemerné pracovné príjmy spolu so starobnými dôchodkami vo väčšine domácností sú pomerne málo diferencované nad úrovňou životného minima, resp. nad 60 % úrovňou mediánovej hodnoty hranice chudoby podľa ekvivalentného príjmu, relatívne nízky objem prostriedkov vynaložených z HDP na jednotlivé druhy sociálnej ochrany postačuje na podstatné eliminovanie relatívnej chudoby. Celkovo nízka priemerná úroveň príjmov domácností dovoľuje len uspokojenie základných životných potrieb, čo sťažuje u veľkej časti populácie uspokojovanie vyšších druhov potrieb (rozvoj osobnosti, štúdium, zmysluplné využívanie voľného času, celoživotné vzdelávacie aktivity, kultúra a pod., teda rozvíjanie ľudského a sociálneho kapitálu), ktoré by bolo žiaduce pri prechode k znalostnému modelu spoločnosti. Samostatnou problémovou skupinou sú nezamestnaní, a osobitne dlhodobo nezamestnaní. Podľa údajov SILC-u 2007 miera rizika chudoby nezamestnaných je alarmujúca 45 %, keď od roku 2005 vzrástla táto miera o 6 percentuálnych bodov. Napriek tomu je veľký rozdiel medzi štruktúrou výdavkov celej EÚ 27 a bývalej EÚ 15, kde v oboch týchto zoskupeniach len 0,3 % z HDP sa vydáva na eliminovanie sociálnej exklúzie, na rozdiel od Slovenska, kde je to až 0,5 % z HDP. Hlavnú položku tvoria výdavky na pomoc občanom v hmotnej núdzi (8402 mil. SKK v roku 2008).¹⁴

Podľa sociologického výskumu (Kusá a kol., 2008) považujú obyvatelia Slovenska ako prvý dôvod existencie fenoménu chudoby (biedy)¹⁵ lenivosť a absenciu pevnej vôle u jednotlivcov (31,5 % odpovedí) a 26,4 % uviedlo v odpovedi absenciu (sociálnej) spravodlivosti v spoločnosti. V odpovediach na otázku, či by v spoločnosti mala prevládať príjmová rovnosť, alebo zásluhovosť, 18,9 % respondentov odpovedalo, že v príjmoch by mala byť väčšia rovnosť, 22 % odpovedalo, že rovnosť v príjmoch je skôr dôležitá. Na druhej strane len 15,6 % respondentov sa vyjadrilo, že individuálne úsilie by sa malo lepšie odmeňovať.

¹³ Ide o súčet podielov výdavkov z HDP na dávky v invalidite (disability), dávky podpory rodiny (*family/children*), nezamestnanosť (*unemployment*) a dávok na podporu bývania a znižovania sociálnej exklúzie (housing and social exclusion) z výdavkov na sociálnu ochranu (social protection) podľa ich účelového členenia za rok 2006 (údaje z EUROSTAT-u z databázy New Cronos).

¹⁴ Štatistická ročenka Slovenskej republiky 2008, s. 192, tabuľka 8.7.

¹⁵ Otázka znela doslova takto: „Prečo u nás niektorí ľudia žijú v biede?“

Porovnanie Slovenska s ostatnými krajinami (i postoje obyvateľstva) vytvárajú podmienky na opätovné zavedenie inštitútu progresívneho zdanenia do systému dane z príjmov obyvateľstva. V období krízy by štát nemal v žiadnom prípade siahnuť na už i tak skromné zdroje (v porovnaní s vytvoreným HDP) prerozdeľované v rámci systémov sociálnej ochrany pre chudobnú časť obyvateľstva. Práve naopak, v čase krízy by mali nastúpiť „automatické regulátory“ riešenia, napríklad zvýšenie objemu prostriedkov na podpory v nezamestnanosti z dôvodu nárastu počtu nezamestnaných.

Do roku 2015 by si hospodárska politika mala dať za cieľ zastavenie poklesu podielu celkových výdavkov na sociálnu ochranu z HDP (za očakávanej podmienky, že HDP narastie oproti roku 2008) a jeho postupný nárast na úroveň krajín EÚ, ktoré dosahujú podobnú úroveň HDP na obyvateľa. Tento cieľ je opodstatnený aj preto, lebo na Slovensku prevládajú veľké regionálne diferencie v príjmoch, ktoré sú odrazom veľkých rozdielov v investovaní do infraštruktúry, ale aj rozdielov v poskytovaní daňových úľav v prospech zahraničného kapitálu, ktorý umiestňuje svoje investície len do niektorých regiónov.

Strategický hlavný ťah na trvalý a udržateľný rozvoj kvality života občanov SR

Z komparácie situácie v Slovenskej republike, jej tendencií v porovnaní s celosvetovými tendenciami a tendenciami v EÚ vyplýva, že pre trvalo udržateľný rozvoj kvality života občanov SR a upevňovanie súdržnosti spoločnosti budú **do roku 2020 dominantnými politikami** v sociálnej oblasti: politika zdravia občanov, politika boja proti chudobe, politika starostlivosti o starších občanov, starostlivosť o rodinu, problematika inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín a problematika bývania. Nimi sa táto časť Stratégie zaoberá.

Modernizácia sociálneho štátu na Slovensku je nevyhnutná, ale nemôže znamenať len pasívnu reakciu štátu obmedzenú iba na prípady extrémnej biedy a chudoby. V rokoch 2002 až 2006 prišlo k dramatickému zníženiu funkčnosti sociálneho štátu na Slovensku. Bolo to spôsobené najmä výrazným znížením daňovej kvóty, a to v absolútnej úrovni, ale aj v relácii k výkonnosti slovenského hospodárstva. Výdavky potrebné na plnenie vitálnych funkcií štátu z verejných rozpočtov, zabezpečujúcich tvorbu, udržiavanie a rast ľudského kapitálu, patria medzi najnižšie v EÚ. Práve preto musí dôjsť k zásadnej reštrukturalizácii verejných výdavkov, tak ako je to navrhnuté piatimi spôsobmi v kapitole 4.2.4. Je potrebné obnoviť rovnováhu medzi ekonomickými a sociálnymi cieľmi rozvoja Slovenska, a to najmä prostredníctvom sociálno-investičnej funkcie sociálneho štátu pre rozvoj ľudského a sociálneho kapitálu. Práve táto funkcia sociálneho štátu môže zohrať kľúčovú úlohu v procese prechodu k postindustriálnej spoločnosti. Prejaví sa to tak vo vzťahu k trhu práce (aktívna politika zamestnanosti), vo vzťahu k rodinám (hlavne podpora neúplných rodín a domácností seniorov, ktoré sú najviac ohrozené sociálnymi rizikami), ako aj v oblasti bytovej politiky (podpora sociálneho bývania).

Preto je pre rozvoj SR do roku 2020 najvýhodnejšie nielen vytvárať ale súbežne s jeho vytváraním aj začať využívať **znalostne rastový model**. Ten by mal odstrániť deformácie vo funkciách sociálneho štátu a obnoviť jeho vitálne funkcie. Neskôr (po roku 2020) by sa zo zdrojov získaných uskutočňovaním zásadných štruktúrnych zmien vytvárala nová úroveň ľudského a sociálneho kapitálu potrebná na sformovanie **znalostne-sociálneho modelu**. *Prechod od znalostne-rastového modelu na znalostne-sociálny model je hlavným ťahom na dosiahnutie dlhodobého cieľa presahujúceho časový horizont stratégie a to trvale udržateľného rastu kvality života občanov prostredníctvom vytvárania súdržnej spoločnosti. To je možné dosiahnuť iba scenárom aktívneho rozvoja. Pri tomto scenári sa musí vychádzať*

z predpokladu, že do roku 2020 bude spoločnosť v Slovenskej republike charakterizovaná ako zamestnanecká spoločnosť, kde dominantnú úlohu v zamestnanosti bude mať spracovateľský priemysel.

6.3. Starostlivosť o zdravie – kľúčový pilier sociálneho štátu

Za najvýznamnejší medzinárodný dokument, ku ktorému sa Slovensko hlási v súvislosti so starostlivosťou o zdravie, treba považovať materiál *Deklarácia zdravia ľudí vo svete – ZDRAVIE 21, prijatý delegátmi na 51. Svetovom zdravotníckom zhromaždení v máji 1998.*

Podľa tejto Deklarácie je dobré zdravie jedno zo základných práv ľudskej bytosti. Zdravie je predpokladom pohody a kvality života. Je kritériom na meranie pokroku na ceste k znižovaniu chudoby, k sociálnej súdržnosti a odstráneniu diskriminácie. Úspech politiky krajiny sa preto môže merať jej vplyvom na zdravie. *Dobré zdravie populácie je základom trvalo udržateľného ekonomického rastu. Ak do zdravia zdravých ľudí investuje každý rezort časť svojich zdrojov (nie iba finančných), umožní to nielen zlepšiť zdravie, ale bude to mať pozitívny vplyv na dlhodobý sociálny a hospodársky vývoj krajiny. Investície do zdravotníctva a do zdravotnej starostlivosti orientovanej na výsledky zlepšia zdravie chorých a identifikujú zdroje, ktoré sa môžu uvoľniť na riešenie rastúceho dopytu v rezorte zdravotníctva (WHO, 1998).*

Transformácia systému

Z ekonomického hľadiska prebehla transformácia pôvodného socialistického systému zdravotnej starostlivosti spôsobom, že konkurencia a voľný trh sa dostali aj do oblastí, kde v podstate ani nie sú žiaduce, alebo by mali existovať v režime primeranej regulácie.

Z pohľadu legislatívy vo vzťahu k starostlivosťou o zdravie je potrebné poukázať na pozitívny vývoj, ktorý sa prejavil schválením zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, pri návrhu ktorého sa vychádzalo okrem iného aj z materiálov EÚ a WHO. Dva systémy – systém starostlivosti o zdravie a systém zdravotnej starostlivosti – ako keby existovali doteraz v dvoch paralelných rovinách a neboli kompatibilné.

Treba zdôrazniť, že pozitívny vývoj v podobe nového zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia je skôr následkom povinnosti plnenia predvstupových kritérií do EÚ než pocitu vnútornej potreby. Dôkazom toho je, že v reálnej praxi stále nebadateľný kvalitatívny posun.

Aktuálny stav

Aktuálny stav spoločnosti z pohľadu vývoja smerom k vonkajšiemu svetu je možné definovať ako ukončený proces transformácie a začlenenie sa k štandardným európskym a svetovým krajinám. Stále však existujú oblasti, ktorých aktuálny stav, vývoj a interné procesy zjavne zaostávajú, a vzniká zväčšujúci sa rozdiel medzi potrebou a realitou. Jednou z takých oblastí je aj starostlivosť o zdravie v kontexte vývoja a stavu determinantov zdravia.

Starostlivosť o zdravie

Z pohľadu smerom dovnútra spoločnosti, v súvislosti so starostlivosťou o zdravie, ostáva stále mnoho otvorených otázok a výziev vo forme naplňovania záväzkov, ku ktorým sme sa zaviazali v procese vstupu do EÚ a ktorých plnenie je povinnosťou a záväzkom celej

spoločnosti vo vzťahu ku každému jednotlivcovi. Takisto je tu aj výzva reálneho výkonu starostlivosti o zdravie, vyplývajúca z mnohých ustanovení strategických dokumentov, akčných plánov, národných programov a existujúcej legislatívy. Starostlivosť o zdravie by nemala predstavovať len zdravotnú starostlivosť, teda odstraňovanie následkov, ale najmä by to mal byť manažment determinantov zdravia tak, aby sa znižovala chorobnosť elimináciou negatívnych vplyvov prostredia na jednotlivca alebo komunitu. Aktívny, efektívny a transparentný manažment determinantov zdravia si vyžaduje koordinovaný celospoločenský prístup a medzirezortnú spoluprácu. Dôležitosť a nevyhnutnosť takéhoto multirezortného, holistického prístupu je zdôrazňovaná vo všetkých materiáloch, ktoré vznikli za ostatné dve dekády v súvislosti so starostlivosťou o zdravie, alebo ku ktorým sa hlásime v rámci členstva v medzinárodných organizáciách. Multirezortný, holistický prístup je výzvou, a zároveň záväzkom.

Zdravotný stav populácie

Zdravotný stav populácie Slovenskej republiky je v mnohých ukazovateľoch pod priemerom EÚ 15. Niektoré ukazovatele sa vďaka nedocenenému úsiliu a obetavosti lekárov a vďaka novým technológiám, ktoré sú finančne náročné, podarilo posunúť pozitívnym smerom. Ostávajú však ukazovatele, ktoré sa napriek všetkým snahám nedarí korigovať, a dokonca majú zhoršujúci sa trend.

V súčasnosti medzi 5 najzávažnejších príčin úmrtí patria kardiovaskulárne ochorenia, onkologické ochorenia, choroby z vonkajších príčin (napríklad úrazy a depresie) a choroby dýchacej a tráviacej sústavy.

V oblasti sledovania zdravotného stavu populácie treba zdôrazniť, že neexistujú metódy, postupy a nástroje, ktoré by jednoznačne definovali kompetencie a úlohy jednotlivých aktérov systému sledovania a hodnotenia zdravotného stavu populácie. Inštitúcie, ktoré by tieto činnosti mali vykonávať zo zákona, nemajú okrem iného ani prístup do existujúcich zdravotných registrov.

Verejné zdravie

Verejné zdravie, tak ako je definované v Zákone 355/2007 Z. z., je úroveň zdravia spoločnosti, ktorá zodpovedá úrovni poskytovanej zdravotnej starostlivosti, ochrany a podpory zdravia a ekonomickej úrovni spoločnosti.

Je evidentné, že ak hovoríme o starostlivosti o zdravie, tak hovoríme o starostlivosti o verejné zdravie, a teda o zdraví spoločnosti. *Starostlivosť o zdravie je vlastne starostlivosť o zdravie spoločnosti.*

Ďalšími dôležitými pojmami sú:

- *determinanty zdravia* – faktory určujúce zdravie, ktorými sú životné prostredie, pracovné prostredie, genetické faktory, zdravotná starostlivosť, ochrana a podpora zdravia a spôsob života;
- *životné podmienky* – fyzikálne, chemické a biologické faktory životného prostredia vo vzťahu k verejnému zdraviu, podmienky bývania, odpočinku, telesnej kultúry, rekreácie, kultúry a iných záujmových činností, dopravy, poskytovania zdravotnej starostlivosti a poskytovania ďalších služieb, výživy a spôsobu stravovania, stavu a spôsobu používania predmetov prichádzajúcich do styku s požívateľmi a predmetov bežného používania, podmienky na zdravý vývoj, výchovu, psychický a fyzický rozvoj detí, mládeže a dospelých;

- *pracovné podmienky* – fyzikálne, chemické, biologické, fyziologické, psychologické a sociologické faktory pôsobiace na zdravie a pracovnú výkonnosť človeka v pracovnom procese; sú ovplyvňované režimom práce, odpočinkom a technickým stavom pracovného prostredia;
- *prevencia* ochorení a iných porúch zdravia – systém opatrení zameraných na vylúčenie, prípadne zníženie rizika výskytu ochorení a iných porúch zdravia, na ktoré v rozhodujúcej miere vplyvajú životné, pracovné a sociálno-ekonomické podmienky a spôsob života, a opatrení zameraných na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia;
- *hodnotenie dôsledkov na verejné zdravie* – posudzovanie priamych a nepriamych vplyvov ľudskej aktivity a prírodných faktorov na verejné zdravie.

Z uvedeného je jasné, že starostlivosťou o jednotlivca prostredníctvom pozitívneho manažmentu determinantov zdravia sa spoločnosť stará o zdravie samej seba. Uvedené široké spektrum faktorov, súvislostí a kompetencií jasne naznačuje rozsiahlosť problematiky, z čoho vyplýva že zodpovednosť za zdravie nemôže byť v kompetencii len jedného rezortu.

Zákon č. 355/2007 Z. z. zavádza okrem iného aj pojem *prevencie* do základných pojmov. Je to iný druh prevencie než prevencia v zmysle zákona o zdravotnej starostlivosti

Ochrana zdravia v zmysle stratégie Národného programu podpory zdravia z roku 1991/1992 by sa dala nazvať *Celospoločenskou primárnou starostlivosťou o zdravie*, a mala by byť zameraná na ochranu a zlepšenie životného prostredia.

Prevencia v zmysle zákona č. 576/2004 Z. z. je prevencia zdravotnícka, a mala by byť vykonávaná v rámci primárnej zdravotnej starostlivosti (obrázok 6.1.).

O b r á z o k 6.1

Ochrana a podpora zdravia – zdravotná starostlivosť



Výkon a význam Celospoločenskej primárnej starostlivosti o zdravie v zmysle Národného programu podpory zdravia, a prevencie v zmysle zákona č. 355/2007 Z. z. je inštitucionálne,

personálne, organizačne, metodicky, motivačne a finančne nedocenený a poddimenzovaný vo väzbe na reálny stav a potreby spoločnosti. Takisto chýba koordinácia, kooperácia so zdravotníckou prevenciou.

Rezort zdravotníctva

Zdravotníctvo, v súčasnom ponímaní predstavuje systém, ktorého úlohou by malo byť monitorovať, kontrolovať, riadiť a regulovať činnosti súvisiace s ochranou, podporou a rozvojom verejného zdravia, t. j. zdravia spoločnosti, a takisto v rámci svojich kompetencií manažovať zdravotnú starostlivosť. Rezort zdravotníctva reprezentovaný Ministerstvom zdravotníctva SR zabezpečuje okrem iného výkon štátnej správy, vystupuje ako zriaďovateľ určitej skupiny zdravotníckych zariadení a ako jediný akcionár najväčšej štátnej zdravotnej poisťovne.

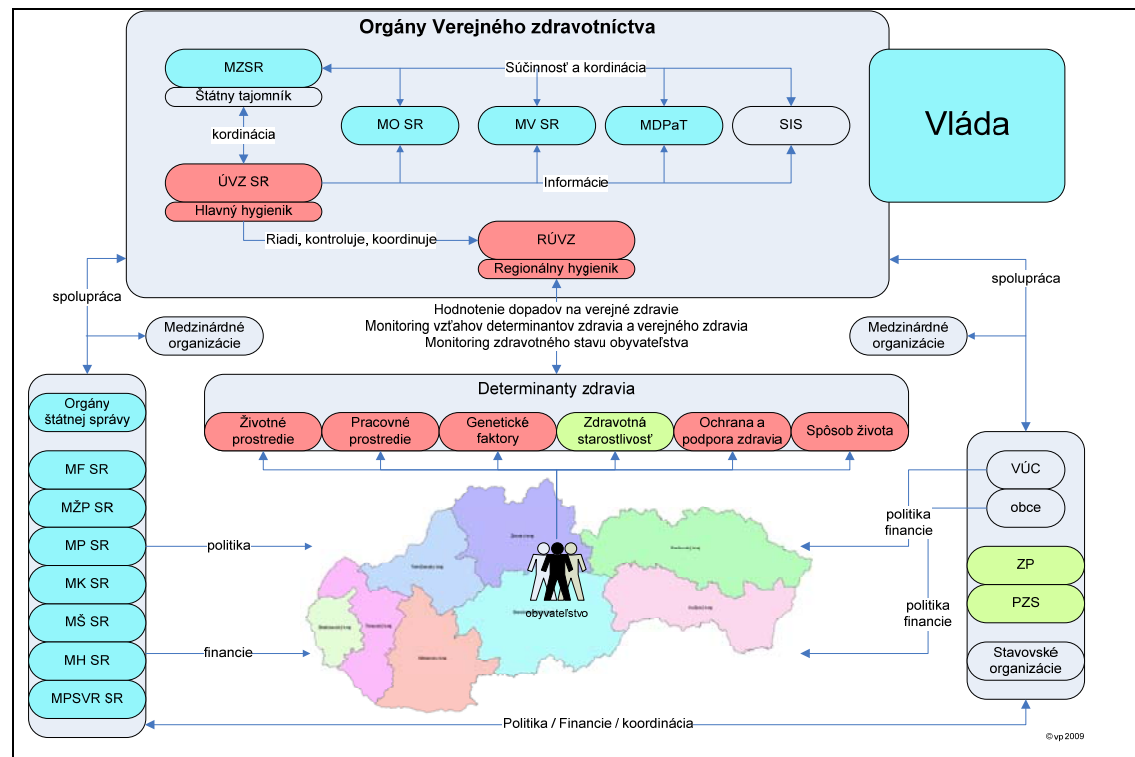
Zdravotníctvo, to sú dve základné oblasti – verejné zdravotníctvo a zdravotná starostlivosť.

Verejné zdravotníctvo

V zmysle zákona č. 355/2007 Z. z. je Verejné zdravotníctvo systém zameraný na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia. Verejné zdravotníctvo je zároveň tou oblasťou, ktorá sprostredkovala naplnenie prístupových kritérií do EÚ v oblasti starostlivosti o zdravie populácie. Kompetenčne spadá do rezortu zdravotníctva, ale z pohľadu spoločenského významu má Verejné zdravotníctvo nadrezortnú a medzirezortnú koordináciu celospoločenskú pôsobnosť. Obrázok 6.2 zobrazuje orgány Verejného zdravotníctva a ich vzťahy, tak ako sú definované v zákone č. 355/2007 Z. z.

Obrázok 6.2

Orgány Verejného zdravotníctva



Riešenie existujúcej situácie, ktorá je v ostrom protiklade s deklarovaným záujmom o ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia, nie je možné bez zásadných zmien vo vnímaní zdravia ako jednej zo základných hodnôt a priorít spoločnosti.

Jednou z kľúčových problematík, kde by Verejné zdravotníctvo malo zohrávať významnú výkonnú, metodickú a koordinačnú úlohu, je aj problematika plánov bezpečnosti pitnej vody, ktorá môže byť príkladom prierezového viacrezortného postupu súvisiaceho so starostlivosťou o zdravie obyvateľstva. Ďalšou oblasťou, ktorou sa treba zaoberať, je hodnotenie dopadov na verejné zdravie, t. j. posudzovanie priamych a nepriamych vplyvov ľudskej aktivity a prírodných faktorov na verejné zdravie.

Zdravotná starostlivosť

Úroveň zdravotnej starostlivosti je v zmysle zákona 355/2007 Z. z. jedným z determinantov zdravia, ktorý vykazuje neuspokojivé trendy. Táto oblasť neustále trpí zadlžovaním sa, starnutím lekárov a takisto aj starnutím infraštruktúry a zdravotníckej techniky.

Musíme konštatovať, že štát, ktorý prostredníctvom orgánov štátnej správy nesie hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie starostlivosti o zdravie a efektívne fungujúcej zdravotnej starostlivosti pre občanov, nemá v zmysle aktuálnej organizácie, štruktúry, inštitucionálneho zabezpečenia, legislatívy a systému financovania vytvorený dostatočný priestor, metodiky a nástroje na efektívny manažment, reguláciu, riadenie a transparentné financovanie systému zdravotnej starostlivosti.

Zvyšujúca sa chorobnosť neustále generuje väčší dopyt po zdravotnej starostlivosti, a zároveň práceneschopnosť spôsobená chorobnosťou aktívnej/produktívnej časti populácie ovplyvňuje tvorbu zdrojov pre svoju spotrebu, tvorbu HDP, a samozrejme tvorbu zdrojov plynúcich do verejného systému starostlivosti o zdravie. Takýto stav, spolu s nepriaznivým demografickým vývojom môžu, skôr alebo neskôr, spôsobiť zrútenie verejného systému zdravotnej starostlivosti a v konečnom dôsledku to môže mať tragický dopad na chod celej spoločnosti.

Určitý, a dosť podstatný podiel na zdravotnom stave a chorobnosti populácie, na stave sektora zdravotnej starostlivosti a takisto aj na systéme financovania zdravotnej starostlivosti má historický vývoj spoločnosti. Za posledné dve dekády prešiel systém financovania a organizácie zdravotnej starostlivosti zmenami od socialistického systému, cez systém jednej štátnej poisťovne, viacerých štátnych a súkromných poisťovní, až po súčasný stav jednej štátnej a jednej súkromnej poisťovne. Aj poskytovatelia zdravotnej starostlivosti prechádzajú rôznymi formami organizácie a existencie.

Jedno je však stále rovnaké. Zvyšujúca sa chorobnosť, „nedostatok“ financií a nespokojnosť lekárov, zdravotníckeho personálu, a samozrejme aj občanov.

Badať určité snahy o vyriešenie tejto zhoršujúcej sa situácie, a to formou optimalizácie siete poskytovateľov, oddĺženia poskytovateľov formou nenávratnej finančnej pomoci (Veriteľ) alebo návratnej finančnej pomoci, investícií do *e-Health* systému, a takisto aj investíciami v rámci Operačného programu Zdravotníctvo (OPZ) – formou investície do obnovy infraštruktúry, zdravotníckej techniky a prevencie. Do prevencie cez investície do ambulancií primárnej starostlivosti – do zdravotníckej prevencie. V podstate ide neustále len o riešenie akútnych problémov, a tým sa odsúva zásadné riešenie.

Stále je však opomínaný reálny výkon starostlivosti o zdravie, a to napriek tomu, že Slovensko sa hlási k deklaráciám, ako napr. Zdravie 21, je vypracovaná Koncepcia Štátnej

politiky zdravia, po vstupe do EÚ je Slovensko povinné aproximovať legislatívu EÚ do národnej legislatívy. Strategické ciele a priority EÚ v oblasti „zdravia verejnosti“ sú východiskom pri tvorbe legislatívy a strategických materiálov.

Je potrebné pripomenúť aj systém pokus/omyl, akým bola snaha zaviesť prvky trhového mechanizmu do verejného, sociálneho systému poskytovania zdravotnej starostlivosti. Tento krok spolu s neriadeným a nekontrolovaným odštatnením časti zdravotníckych zariadení a presunom správy časti verejných zdrojov do rúk súkromných spoločností spôsobil deformáciu, ktorú je veľmi ťažké naprávať.

V súčasnosti jedinými inštitúciami, ktoré disponujú údajmi o diagnózach, poskytnutej zdravotnej starostlivosti, predpísaných liekoch, zdravotných pomôckach a úhradách za poskytnutú zdravotnú starostlivosť, sú poisťovne a samotní poskytovatelia zdravotnej starostlivosti. Štát, ktorý má v zmysle ústavy základnú zodpovednosť za zabezpečenie zdravotnej starostlivosti, ako jedného z determinantov zdravia, nemá prístup k týmto údajom. Tento neprijateľný stav vznikol okrem iného aj vypustením odseku 5 § 69 zákona č. 273/1994 Z. z. z aktuálnej legislatívy, ktorý znel:

(5) Poisťovňa poskytuje bezplatne orgánom štátnej správy na úseku zdravotníctva a na úseku financovania a ostatným poisťovniam informácie týkajúce sa vzniku a zániku poistného vzťahu a údaje potrebné na rozhodovanie a riadenie zdravotníctva, na financovanie a fungovanie poistného systému.

Vynechaním tohto odseku v roku 2004 pri tvorbe novej „reformnej“ legislatívy, sa štát vzdal zodpovednosti za riadenie systému zdravotnej starostlivosti.

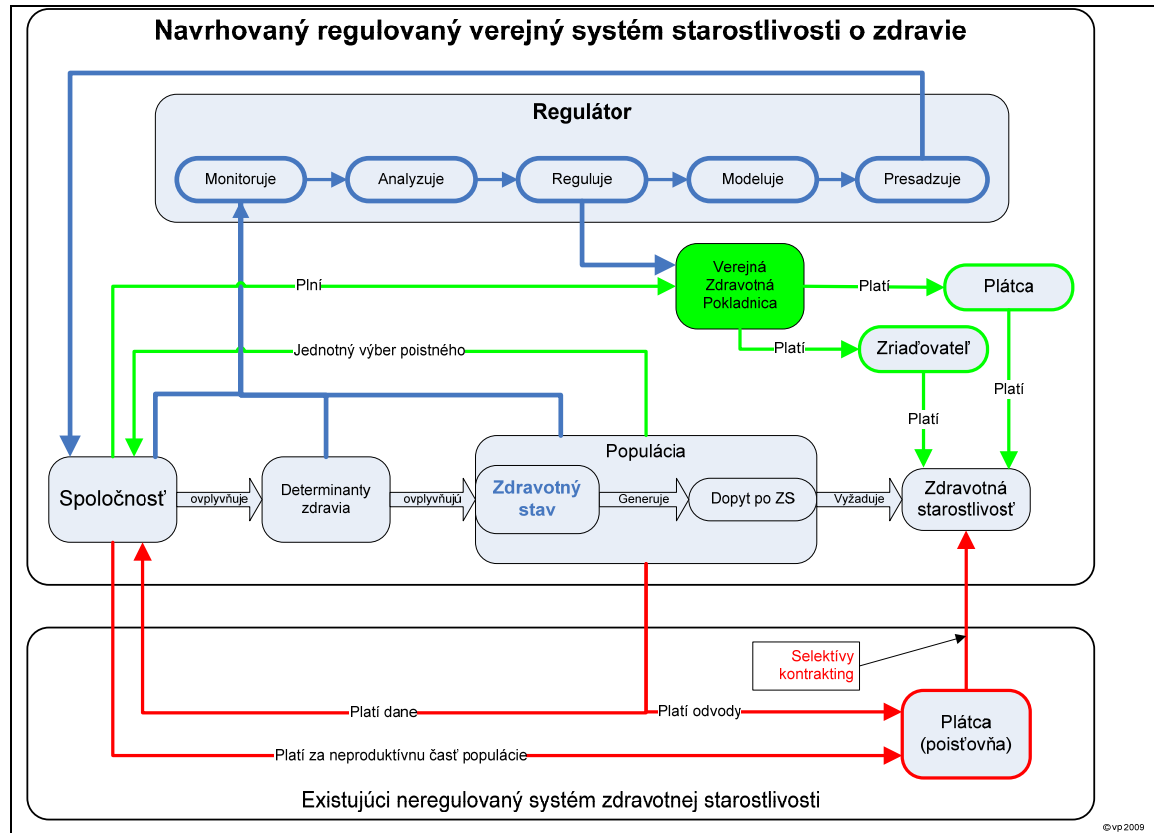
Údaje o poskytnutej zdravotnej starostlivosti a jej cene slúžia na riadenie obchodných politík jednotlivých aktérov, a nie na definovanie štátnej zdravotnej politiky a riadenie a reguláciu výkonu zdravotnej starostlivosti. Výsledkom je spletenec netransparentných obchodných vzťahov, snaha o prezentáciu trhového prostredia a konkurencie v podmienkach, kde nie je jasne stanovené, kto a v čom si môže konkurovať, a neexistencia štátnej zdravotnej politiky založenej na reálnych číslach a potrebách populácie.

Najpodstatnejšou zložkou systému zdravotnej starostlivosti (okrem samotného výkonu) je riadenie, ktorého základom sú monitorovanie, plánovanie a regulácia. Ukazuje sa, že práve tieto základné zložky riadenia patria k najviac zaostávajúcim. Tento stav je dôsledkom vývoja v uplynulom období, keď sa základom riadenia stal trh a konkurencia (obrázok 6.3).

Zdravotnícke systémy a prislúchajúce zložky spoločnosti sa musia preorientovať v čo najkratšom čase na riešenie úloh, ako napríklad starnutie populácie, pandémie chronických neinfekčných ochorení (artritída, Crohnova choroba atď.), riešenie ochorení nového typu (AIDS), očakávané pandémie infekčných ochorení (vírusová chrípka, iné vírusové ochorenia). Tieto zábezpeky musí riadiť štát, nemôžu byť na pleciach ani poisťovní a už toľko nie súkromného sektora. Zdravotné systémy sa musia bezpodmienečne pripraviť na klimatické zmeny a choroby, ktoré u nás neboli a nemáme ani registráciu liekov na ich riešenie. Na prvom mieste by mala byť nekompromisná prevencia a až v druhom rade liečba. Zdravotnícke systémy v súčasnosti nezohľadňujú prognostické stránky svojho poslania a prejavujú sa fragmentáciou pri riešení problémov, alebo sa riešia úlohy s krátkodobým horizontom. V súčasnosti je potrebné úlohy národných zdravotných systémov zamerať globálne.

Obrázok 6.3

Regulácia verejného systému starostlivosti o zdravie



Základným predpokladom na riadenie akéhokoľvek systému je dostatok aktuálnych primárnych dát v potrebnej kvalite a štruktúre, ktoré sa po spracovaní menia na informácie a tie potom slúžia ako vstup pre operatívnu reguláciu a inšpekciu, alebo ako podnety na úpravu legislatívy. Tieto informácie zároveň predstavujú spätnú väzbu na kontrolu prijatých opatrení alebo regulačných zásahov.

Anomálie do systému financovania vnášajú aj používané pojmy. Hovoríme o selektívnom kontraktujú, alebo o nákupe zdravotnej starostlivosti, konkurencii a voľnom trhu. V praxi stále ide o pridelenie určitého finančného objemu zdravotníckemu zariadeniu, ktoré s pridelenou sumou musí hospodáriť podľa vlastného uváženia. Tieto finančné zdroje sú veľakrát veľmi vzdialené od reálnej potreby obyvateľstva, ako aj od potrieb samotného zdravotníckeho zariadenia.

Slovenská republika vydáva na zdravotníctvo niečo vyše 6 % svojho HDP (podľa údajov Štatistického úradu SR za rok 2007 to bolo 6,42 % HDP). V porovnaní s priemerom krajín OECD je to menej asi o 1,8 percentuálneho bodu. So sumou 1 130 USD v roku 2005 sa Slovenská republika zaraďuje na najnižšie priečky v alokácii zdrojov do zdravotníctva, počítané na jedného občana podľa parity kúpnej sily, keď priemer OECD krajín bol v roku 2005 na úrovni 2 824 USD. Veľký nárast v spotrebe bol spôsobený aj na Slovensku výdavkami na farmaceutické produkty, podobne ako v iných krajinách OECD. V roku 2005 bol podiel výdavkov v tejto oblasti na úrovni 31,9 % a bol najvyšší medzi všetkými krajinami OECD, kde priemer bol na úrovni 17,6 %. Je to spôsobené aj tým, že Slovensko nemá

vlastného veľkého producenta liekov a lieky musí dovážať za svetové ceny. Verejný sektor je hlavným zdrojom financovania vo všetkých krajinách OECD, okrem Mexika a USA. Na Slovensku tvorili verejné zdroje 74 % všetkých výdavkov na zdravotníctvo v porovnaní s priemerom OECD, ktorý bol 73 %.

V roku 2004 bolo na Slovensku 3,1 praktizujúcich lekárov na 1 000 obyvateľov, čo je zároveň aj priemerná hodnota všetkých krajín OECD v danom roku. Počet sestier však dosahoval hodnotu 6,3 sestier na 1 000 obyvateľov, čo je podstatne nižšia hodnota oproti priemeru krajín OECD, ktorý bol na úrovni 9,7. Počet akútnych lôžok na Slovensku bol na úrovni 4,9 na 1 000 obyvateľov v roku 2006, čo je nad priemerom ostatných krajín OECD (3,9 lôžka/1 000 obyv.). Japonsko, Kórea, Nemecko, Rakúsko, Česká republika a Maďarsko mali vyšší počet akútnych lôžok na 1 000 obyv. ako Slovensko. Podobne ako v iných krajinách OECD bol klesajúci trend v počte akútnych lôžok aj na Slovensku. Tento pokles koreloval s redukciami priemernej dĺžky hospitalizácie a rastom počtu chirurgických výkonov prostredníctvom jednodňovej starostlivosti.

Vo väčšine krajín OECD došlo k zvýšeniu hodnoty pravdepodobnosť dožitia (*life expectancy*) počas posledných dekád, dosiahnutému vďaka zlepšovaniu životných podmienok, riadením intervencií prostredníctvom verejného zdravotníctva a pokrokom v poskytovaní zdravotnej starostlivosti. V roku 2006 hodnota *life expectancy* pri narodení predstavovala 73,4 rokov, čo je podstatne nižšia hodnota ako priemer OECD, ktorý dosahoval hodnotu 78,9 rokov. Úmrtnosť novorodencov poklesla výrazne vo všetkých krajinách, avšak v SR ostáva na úrovni 6,6 na 1 000 živo narodených detí v roku 2006, čo je nad priemerom OECD – 5,2.

Podiel denných fajčiarov medzi dospelými vykazuje značný pokles vo väčšine OECD krajín. Na Slovensku bolo v 2006 roku 25,0 % denných fajčiarov, čo je vyššia hodnota ukazovateľa oproti priemeru OECD, ktorý je na úrovni 23,7 %. V porovnaní s krajinami, ako Austrália, Kanada, Portugalsko, USA a Švédsko (16 – 17 %), je podiel fajčiarov medzi dospelými stále relatívne vysoký. Podiel obéznych v populácii sa postupne zvyšuje vo všetkých krajinách OECD, existujú však pozoruhodné rozdiely medzi jednotlivými krajinami. S hodnotou 17,6 % v roku 2005 bolo Slovensko mierne nad priemerom OECD – t. j. 15,4 %, ale výrazne nižšie ako napr. v USA (34,3 % v 2006) a vo Veľkej Británii (24,0 % r. 2006).

Riešením tejto situácie je hľadanie ciest k znižovaniu chorobnosti, a tým k znižovaniu dopytu po zdravotnej starostlivosti, a na druhej strane hľadanie cesty k efektívnejšiemu a transparentnému využívaniu verejných zdrojov v oblasti zdravotnej starostlivosti, ako aj jasné a jednoznačné oddelenie verejného a súkromného. *Jedným z možných riešení je zavedenie financovania poskytovania zdravotnej starostlivosti prostredníctvom Verejnej zdravotnej pokladnice.* Kľúčovým systémovým prvkom tejto zmeny je plánovanie a regulácia zdrojov, či už personálnych, technologických alebo finančných, na základe reálnych potrieb spoločnosti vyplývajúcich z aktuálneho zdravotného stavu populácie a dopytu po zdravotnej starostlivosti na regionálnom princípe. Zdrojom týchto informácií by mal byť systém verejného zdravotníctva, ktorý je v zmysle zákona č. 355/2007 Z. z. logicky nadradeným systémom pre systém zdravotnej starostlivosti (zdravotná starostlivosť je jedným z determinantov zdravia).

Medzi základné ciele modelu Verejnej zdravotnej pokladnice patrí úloha vytvoriť taký systém, aby motivácia k zlepšeniu zdravotného stavu populácie, ktorá by zákonite viedla k zníženiu dopytu po zdravotnej starostlivosti, nebola v protiklade s potrebou vykazovať zdravotné výkony na zabezpečenie základného chodu zdravotníckeho zariadenia. Ďalším motívom je stransparentnenie finančných tokov do „poisťovní“ a k poskytovateľom.

Významným prvkom modelu Verejnej zdravotnej pokladnice je tzv. *Aktívna regulácia*, ktorej základom sú *Public Health Intelligence* – analýzy zdravotného stavu populácie, dopytu po zdravotnej starostlivosti, dopadov manažmentu determinantov zdravia na populáciu, a *Business Intelligence* – finančno-ekonomické analýzy, ktorých rámec by bol definovaný ekonomickou úrovňou a možnosťami spoločnosti, zdravotným stavom populácie, úrovňou ochrany a podpory zdravia, úrovňou poskytovanej zdravotnej starostlivosti a vychádzali by zo základných determinantov zdravia, ktorými sú: životné prostredie, pracovné prostredie, genetické faktory, zdravotná starostlivosť, ochrana a podpora zdravia a spôsob života, sociálne prostredie a verejné služby.

Zdravie a medzirezortná spolupráca

Medzirezortná spolupráca je jedným z kľúčových faktorov efektívnej a transparentnej starostlivosti o zdravie, ku ktorej sa Slovenská republika, ako nový členský štát EÚ hlási prostredníctvom členstva v rôznych medzinárodných organizáciách, podpísaním deklarácií týkajúcich sa starostlivosti o zdravie, participáciou v akčných programoch spoločenstva a zapracovaním smerníc spoločenstva týkajúcich sa zdravia do národnej legislatívy. Úzka medzirezortná spolupráca je zakotvená aj v kompetenčnom zákone, a takisto aj činnosť vlády by mala vychádzať, a zároveň vyžadovať medzirezortnú spoluprácu.

Medzirezortná spolupráca je však definovaná veľmi voľne a formálne a reálny výkon zaostáva za reálnymi potrebami spoločnosti a záväzkami vyplývajúcimi z Ústavy SR alebo z členstva v EÚ. Tento stav je často vysvetľovaný nevhodným rozdelením kompetencií a východisko sa hľadá v prerozdelení existujúcich kompetencií, t. j. zmenou kompetenčného zákona.

Tu je opäť potrebné pozrieť sa do histórie a vyhodnotiť efektivitu a prínosy zmien a reorganizácií v štátnej správe a samospráve v uplynulých obdobiach.

Zmena kompetencií by mala vychádzať z detailnej analýzy priorít, potrieb, záväzkov, cieľov, aktuálnej legislatívy a s tým súvisiacich procesov v štátnej správe a samospráve. Len takáto systémová procesná analýza môže poukázať na slabé miesta z pohľadu personálneho, materiálneho, inštitucionálneho, organizačného, kompetenčného, procesného a finančného zabezpečenia. Takýto postup pri redefinovaní kompetencií je jediným riešením pri zabezpečení stability, transparentnosti a udržateľnosti rozvoja zdravej spoločnosti. Pred tým je však potrebné stanoviť základné hodnoty, ciele, priority a hierarchie. Je takouto základnou hodnotou zdravie?

Zdravie a regióny

V uplynulom období bola časť kompetencií týkajúcich sa starostlivosti o zdravie prenesená do kompetencie samosprávy. Dôsledkom tejto nedokonanej decentralizácie je oslabenie integrity manažmentu zdravotnej starostlivosti a determinantov zdravia, čo má negatívny vplyv na spoločnosť z pohľadu starostlivosti o zdravie. Nedokonanej z pohľadu fiškálnej decentralizácie, a nie celkom jasného účelu prenosu niektorých kompetencií.

Zdravie a politika

Politika zohráva svoju úlohu v oblasti starostlivosti o zdravie prostredníctvom svojho vplyvu na národnej úrovni, v jednotlivých rezortoch, a takisto aj v regiónoch. V rezortoch cez

politický vplyv jednotlivých strán po rozdelení rezortov do kompetencie a zodpovednosti koalíčných partnerov na základe koalíčnej zmluvy. Takéto rozdelenie by bolo zaujímavé konfrontovať s kompetenčným zákonom a hľadať v rozdelení motiváciu a prínosy pre zdravie spoločnosti. Realita ukazuje, že činnosť a spolupráca jednotlivých rezortov je vo veľkej miere ovplyvnená politickým vplyvom tej-ktorej politickej strany, a odborné a spoločenské priority sú veľakrát druhoradé. Je to dané aj tým, že rezorty si svoje úlohy stanovujú väčšinou samy, nekoordinovane a merateľné ukazovatele sú neraz definované veľmi voľne, čo umožní aj nesplnenú úlohu prehlásiť za splnenú.

Úloha štátu

Úloha štátu v oblasti starostlivosti o zdravie je definovaná z pohľadu tak vonkajších, ako aj vnútorných funkcií. Z pohľadu vonkajšej – ochrannej funkcie je to úloha ochrany obyvateľstva v zmysle napr. Medzinárodných zdravotných predpisov. Z pohľadu vnútornej – riadiacej, regulačnej a výkonnej funkcie je to úloha zabezpečiť zdravé a udržateľné podmienky na život a primeranú zdravotnú starostlivosť, zodpovedajúcu reálnym potrebám obyvateľstva, a to všetko v rámci ekonomických možností spoločnosti. *Ďalšou úlohou/povinnosťou štátu, v zmysle ústavy, je včas a objektívne informovať obyvateľstvo o stave prostredia a o prípadných následkoch tohto stavu.*

Bola odozva štátu, ktorý je reprezentovaný orgánmi štátnej správy, v podobe reorganizácie, definovania nových kompetencií, inštitucionálneho, personálneho a finančného zabezpečenia adekvátne meniacemu sa prostrediu a podmienkam fungovania štátu v novom vonkajšom a vnútornom prostredí?

Na začiatku procesu transformácie štát riadil, reguloval, usmerňoval a financoval sám seba pri správe vlastného majetku. Teraz musí štát riadiť, regulovať, usmerňovať a financovať štátne, verejné a súkromné. Tu, samozrejme, môže prichádzať k rôznym anomáliám, ako napríklad v zdravotníctve, keď štát ako zriaďovateľ alebo jediný akcionár je účastníkom trhu a konkurenčného prostredia. Alebo „nezávislý úrad“ dohliada aj na štátne zariadenia alebo štátne obchodné spoločnosti. Nie sú celkom jasné kompetencie, a hlavne zodpovednosť najmä vo vzťahu štát – štát, štát a regióny, alebo vzťah štátne a verejné, resp. súkromné. Ako príklad môžeme uviesť limitované možnosti VÚC utvárať regionálnu zdravotnú politiku, alebo vodárenstvo, kde je nejasná zodpovednosť za rozvoj a obnovu infraštruktúry.

Táto situácia je zapríčinená tým, že v časoch socializmu, pojmy ako riadenie a regulácia neboli potrebné, pretože štát nemal vôľu a potrebu transparentne sám seba kontrolovať a regulovať. Tieto pozostatky socialistických princípov na určitých úrovniach riadenia a výkonu pretrvávajú a spôsobujú, že v zmiešanom prostredí, akým je napríklad zdravotníctvo, nevôľa kontrolovať, riadiť a regulovať sám seba, má dopad aj na riadenie oblastí verejných alebo súkromných. Dôsledkom takéhoto prostredia je potom všeobecná netransparentnosť a korupcia. Ďalšími príkladmi by mohlo byť vodárenstvo alebo školstvo.

Tu sa vrátíme opäť k úlohe štátu v oblasti starostlivosti o zdravie. *Úlohou štátu je vytvoriť pomocou svojich nástrojov a kompetencií také podmienky starostlivosti o zdravie, aby sa povinnosti, ktoré mu vyplývajú z Ústavy SR vo vzťahu k občanom, dali prehlásiť občanmi za splnené a akceptované, a to nielen formálne, ale na základe merateľných ukazovateľov.*

Otvorené otázky a hlavné výzvy

Vnímanie zdravia a starostlivosti o zdravie ako základnej priority spoločnosti. V súčasnosti je starostlivosť o zdravie v prevažnej miere orientovaná na zdravotnú starostlivosť, a to napriek tomu, že Slovensko sa hlási k medzinárodným deklaráciám a dokumentom, a existujú schválené národné programy, akčné plány a platná legislatíva na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia. Táto skutočnosť je evidentná aj z pohľadu financovania, keď verejné zdroje vyberané a distribuované zdravotnými poisťovňami sú alokované len na financovanie a manažment zdravotnej starostlivosti.

Zdravotný stav populácie Slovenskej republiky je v mnohých ukazovateľoch pod priemerom EÚ 15.

Výkon a význam Celospoločenskej primárnej starostlivosti o zdravie v zmysle Národného programu podpory zdravia a prevencie v zmysle zákona 355/2007 Z. z. sú inštitucionálne, personálne, organizačne, metodicky, motivačne a finančne nedocenené a poddimenzované vo väzbe na reálny stav a potreby spoločnosti. Takisto chýba koordinácia, kooperácia so zdravotníckou prevenciou.

Úloha orgánov Verejného zdravotníctva v riadení a regulácii zdravotnej starostlivosti. Zdravotná starostlivosť je jedným z determinantov zdravia, a orgány Verejného zdravotníctva v zmysle platnej legislatívy *monitorujú vzťah determinantov zdravia a verejného zdravia.*

Monitorovanie zdravotného stavu populácie. Orgány Verejného zdravotníctva by takisto mali v zmysle platnej legislatívy *monitorovať zdravotný stav obyvateľstva a jeho skupín vo vzťahu k životným podmienkam a pracovným podmienkam, spôsobu života a práce a zdravotného uvedomenia ľudí.*

Úloha štátu, regiónov a obcí v systéme starostlivosti o zdravie obyvateľstva.

Medzirezortná spolupráca pri tvorbe a realizácii politík týkajúcich sa starostlivosti o zdravie.

Financovanie starostlivosti o zdravie. Financovanie schválených Národných programov a Akčných plánov týkajúcich sa starostlivosti o zdravie je zabezpečené prostredníctvom rozpočtových kapitol relevantných inštitúcií, kde tieto prostriedky sú v prevažnej miere určené na zabezpečenie výkonu štátnej správy, a nie na plnenie špecializovaných úloh týkajúcich sa starostlivosti o zdravie.

Ekonomické modely starostlivosti o zdravie. Na vytvorenie udržateľného systému starostlivosti o zdravie a poskytovania zdravotnej starostlivosti je potrebné vytvoriť ekonomické modely na všetkých úrovniach financovania a riadenia. Určujúcimi parametrami týchto modelov musia byť informácie o zdravotnom stave populácie, dopyte po zdravotnej starostlivosti a ekonomické možnosti spoločnosti. Tieto modely sú potrebné z pohľadu plánovania, rozvoja a obnovy zdrojov systému starostlivosti o zdravie a taktiež pre riadenie a reguláciu celej spoločnosti (obrázok 6.4).

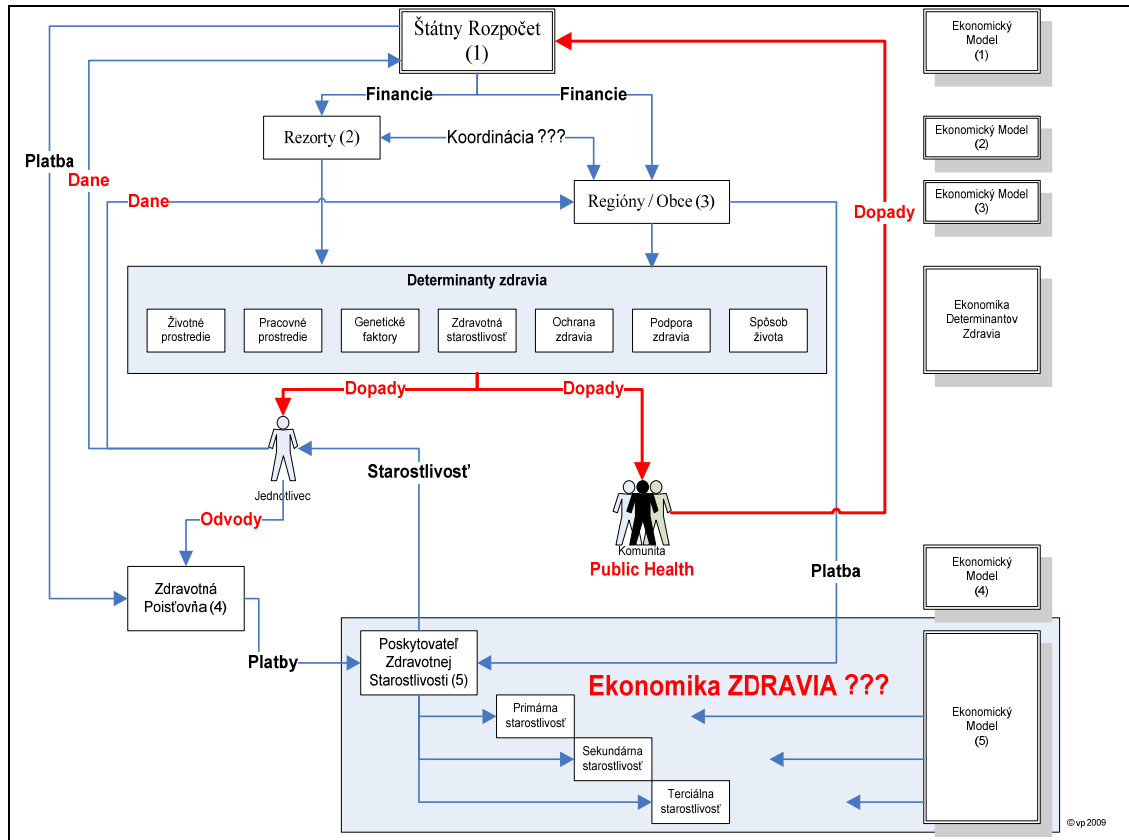
Otázkou je aj *výška celkových alokovaných zdrojov do systému starostlivosti o zdravie, v podobe percentuálneho podielu HDP.* Slovensko sa z tohto pohľadu nachádza pod priemerom krajín OECD. V prípade zvýšenia podielu HDP je tu ale otázka, kam a ako tieto zdroje nasmerovať. Odpoveď by mohli dať práve ekonomické modely a merateľné ukazovatele.

Úloha štátu v oblasti riadenia a regulácie zdravotnej starostlivosti (na základe informácií, ktoré musí mať štát k dispozícii od poisťovní pre strategické rozhodovanie).

Úloha a podiel súkromného sektora v systéme poskytovania zdravotnej starostlivosti hradenej z verejných zdrojov.

Obrázok 6.4

Ekonomické modely starostlivosti o zdravie



Dopady deregulácie sektora sa prejavili sériou zmien v minulom období, keď došlo k deregulácii systému a vytvoreniu mnohých typov nesúrodých zariadení a zriaďovateľov, ktoré spolu nekooperujú a viac-menej konajú samostatne. Deregulovali sa ceny a vládne chaos v platení za výkony, keď ten istý výkon v rovnakých zariadeniach má rôzne a pomerne výrazne odlišné ceny. Ekonomiky lôžkových výkonov sú stratové a ich straty nahrádzajú prevažne SVALZ¹⁶-ové výkony. Tie však v priebehu uplynulých rokov boli zväčša privatizované a väčšie zariadenia nemajú čím straty lôžkových výkonov nahradiť. Aj preto sa zadlžujú. Deregulovala sa sieť, najvýraznejšie vzrástla v sektore ambulantnej starostlivosti, SVALZ-ových zariadení a lekární. Poistovne ako subjekty správajúce sa podľa viacerých zákonov (zákon o poistnom, poistovních, Štátnej pokladnici, Obchodný zákonník) môžu v podstate robiť, čo uznajú za dobré pre seba. Každá poistovňa má iný systém výkazníctva, čo sťažuje kontrolu zo strany regulátora.

Ďalším problémom je vysoká *miera zadlženosti sektora*. Priama zadlženosť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti je vyše 300 mil. EUR a ďalej narastá, v čase ekonomickej krízy s ešte vyššou dynamikou. Zadlženosť nemocníc je výrazná voči Sociálnej poisťovni, dodávateľom liekov a zdravotného materiálu, voči dodávateľom energií a ďalším subjektom. Vzhľadom na krízu môže v krátkom čase dosiahnuť kritický stav, v ktorom sa spustí kolotoč konkurzov, odstávok, obmedzenia dodávok, štrajkov a reálneho zníženia kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti.

¹⁶ SVALZ – spoločné vyšetrovacie a liečebné zložky.

Nastal taktiež *rýchlejší nárast požiadaviek na objem poskytovanej zdravotnej starostlivosti v porovnaní s rastom disponibilných zdrojov* – vo vyspelom svete aj v SR je dlhodobý trend rastu objemu požiadaviek na poskytovanie štandardných aj finančne náročných zdravotníckych výkonov a služieb najmä v dôsledku starnutia populácie a nárastu civilizačných chorôb. Nárast zdrojov pre zdravotníctvo nedosahuje dynamiku požiadaviek a spotreby (v čase krízy dokonca objem zdrojov klesá), čím sa bude prehľbovať už existujúca nerovnováha medzi príjmami a výdavkami a rastie potenciál pre opätovný nárast zadlženosti sektora aj v prípade jednorazového oddĺženia.

Negatívnym javom sú *otvárajúce sa nožnice medzi možnosťami špičkovej medicíny a disponibilnými zdrojmi v rámci zdravotníctva financovaného z verejných aj súkromných zdrojov*. Moderná medicína prináša nové vyšetrovacie a liečebné metódy a prostriedky v oblasti genetického screeningu, genetického inžinierstva, pestovania tkanív, telemedicíny, moderných scannerov, nanotechnológií. Mnohé z nich sú finančne náročné a pre väčšinu obyvateľstva nedostupné. Dnešné systémy poistenia vedú zabezpečiť cenovo náročné výkony len vtedy, ak sa vyskytujú zriedkavo. Dochádza k ďalšiemu rastu nerovnosti v dostupnosti veľkej časti špičkovej medicíny pre občanov.

Pritom *rezervy v efektívnom využití existujúcich zdrojov v zdravotníctve* nepôsobia uspokojivo. Obmedzené zdroje, ktoré vstupujú do sektora, nie sú efektívne využívané. Odhadované straty v dôsledku rehospitalizácií, duplicit, zbytočnej preskripcie, nadbytočnosti siete zdravotníckych zariadení a lekární, fiktívnych výkonov nozokomiálnych nákaz sú odhadované na 20 % a viac.

Kvalita zdravotnej starostlivosti má viacero rozmerov z rôznych pohľadov – pacienta, poskytovateľa, platiteľa a štátu. Do kritérií kvality možno zahrnúť najvyššiu možnú odbornú starostlivosť, efektívne využívanie zdrojov, minimálne riziko pre pacienta, spokojnosť pacienta, ako aj včasnosť poskytnutej zdravotnej starostlivosti. Na Slovensku sa podľa zákona museli zaviesť, najmä v nemocniciach, rôzne systémy manažérskej kvality. *Problémom kvality samotnej starostlivosti však zostáva skutočnosť, že nie sú vypracované odborné kritériá na správne poskytovanú zdravotnú starostlivosť*. Kvalita starostlivosti súvisí v prvom rade s vypracovaním správnych diagnostických a liečebných postupov a s vypracovaním katalógu výkonov. Kvalita musí byť predovšetkým merateľná.

Regulácia udeľovania licencií – optimalizácia prerozdelenia ľudských zdrojov – v súčasnosti je príliš veľa lekárov-špecialistov v ambulantnej sfére a nedostatok v ústavnej starostlivosti. Takisto je potrebné podporiť, aby absolventi lekárskeho štúdia mali záujem o špecializáciu praktického lekára, na tento účel je nutné zaviesť motivačné mechanizmy.

Vzdelávanie je potrebné najmä v ošetrovatelstve, pretože už v krátkodobom horizonte vzniknú vážne problémy s poskytovaním zdravotnej starostlivosti nie kvôli finančným problémom, ale pre absenciu kvalifikovaného personálu.

Aj mix sociálnej a zdravotnej starostlivosti – lôžkové zariadenia sú často využívané/zneužívané na zabezpečenie sociálnej starostlivosti a služieb hlavne pre starých občanov, a to najmä v dôsledku obmedzenej dostupnosti domovov dôchodcov, hospicov a podobných typov zariadení. Toto využívanie, patriace do sociálnej sféry, odoberá zdroje zdravotníctvu.

Personálne zabezpečenie zdravotníctva je obzvlášť závažný problém. Priemerné platy v zdravotníctve sú v porovnaní s inými sektormi nízke. Klesá atraktivita lekárskeho povolania, rastie priemerný vek lekárov. Rastú možnosti pracovnej mobility v rámci EÚ. Ešte vypuklejšie problémy sú u zdravotných sestier, kde výrazne rastie dopyt po ich službách na rozhraní zdravotníctva a sociálnej sféry u starých ľudí. Nedostatok zdravotných sestier na

niektorých oddeleniach je akútny. Redukcia siete nemocníc len na chvíľu tento problém od-
diali. Je nedostatočná diferenciacia lekárov podľa kvality a produktivity práce. Lekári v čoraz
väčšej miere preferujú privátnu prax alebo privátne zdravotnícke zariadenia.

Chápanie sektora zdravotníctva ako nákladového, ktorý spotrebúva verejné zdroje,
nezlepšuje jeho pozíciu. V skutočnosti je to ekonomicky produktívny sektor. Možno totiž
merať nielen zdravotné, ale aj ekonomické prínosy jednotlivých zdravotníckych zariadení.

Novým javom je *jednotný európsky priestor na poskytovanie zdravotnej starostlivosti*.
Ideou EÚ je, aby „euroobčania“ mohli čerpať zdravotnú starostlivosť v ľubovoľnej krajine
v rámci Európskej únie. V dôsledku nerovnakých cenových hladín zdravotníctva v SR a v zá-
padoeurópskych krajinách môže čerpanie zdravotnej starostlivosti našimi občanmi v zahrani-
čí, ako aj využívanie nášho dotovaného sektora občanmi iných krajín, narušiť finančnú stabi-
litu sektora.

Obzvlášť aktuálny je *rozpad medzigeneračnej solidarity*. Sociálny štát je v podstate
založený na medzigeneračnej solidarite, kde pracujúci prispievajú na svojich rodičov a finan-
cujú výchovu svojich detí. Terajšia hodnota koeficientu plodnosti na úrovni 1,25 (pri potre-
nej hodnote koeficientu plodnosti 2,1) znamená, že veľká časť terajšej generácie odmietla
investovať do nasledujúcej generácie, ale pritom očakáva, že v dôchodkovom veku bude fi-
nancovaná pracujúcimi (aj v oblasti zdravotnej starostlivosti). Budúca generácia pracujúcich
(generácia detí) bude nespokojná so zvýšenou záťažou zdravotníctva a bude vytvárať tlak na
zníženie miery solidarity.

Strategické ciele

Pre stratégiu je osobitne dôležité stanoviť strategické ciele a priority. V nasledujúcom
období by sa mala spoločnosť zamerať na nasledujúce priority:

- prijať zdravie ako základnú hodnotu a prioritu spoločnosti,
- zlepšiť zdravotný stav populácie,
- zvýšiť predpokladaný priemerný vek dožitia pri narodení; Cieľom je predĺženie o 2 roky
v priebehu 10 rokov; možno ho zvýšiť najmä zdravým životným prostredím, zmeneným spô-
sobom života, znížením úmrtnosti na kardiovaskulárne ochorenia vybudovaním 24 hod.
prevádzkovaných a do dvoch hodín dostupných invazívnych kardiológií, spolu s protek-
ciou statínmi vybraných rizikových skupín, prevenciou úrazov a vybudovaním urgentných
príjmov; treba sprísniť protifajčiarsky zákona zaviesť sociálny program pre starých občanov;
- medzirezortná spolupráca;
- zabezpečiť efektívny, trvalo udržateľný systém starostlivosti o zdravie financovaný z ve-
rejných zdrojov prostredníctvom Verejnej zdravotnej pokladnice (Príloha č. 1);
- motivovať občanov k starostlivosti o svoje zdravie a zdravie spoločnosti, predovšetkým
podporou záujmu o veci verejné;
- optimalizovať podiel štátnych a privátnych zdrojov v jednotlivých častiach systému pos-
kytovania zdravotnej starostlivosti;
- na základe verejnej diskusie a celospoločenského konsenzu explicitne definovať rozsah
zdravotnej starostlivosti hradený z verejných zdrojov;
- využiť oblasť zdravotnej (aj sociálnej) starostlivosti na rast vnútornej spotreby;
- prostredníctvom vytvorenia Národného zdravotného informačného systému a Národného
zdravotného portálu v rámci e-Health poskytnúť pre riadenie, reguláciu a kontrolu aktérov
v rezorte a celého rezortu správne informácie v správnom čase a na správnom mieste.

Rovnako dôležitá je voľba správnej taktiky primerane k cieľom. Za hlavné taktické úlohy v tomto smere považujeme:

- vypracovanie štátnej zdravotnej politiky vrátane liekovej politiky so zohľadnením uvedeníých výziev pre zdravotníctvo;
- zastavenie zadlžovania systému zdravotnej starostlivosti v súlade s vypracovanou zdravotnou politikou; nastavenie cenotvorby tak, aby bola na úrovni najmenej nákladovej položky; inak zadlžovanie neprestane, dôjde k špirále zadlžovania na úkor sociálnej, zdravotnej na fiškálnej dane s prehlbovaním deficitu verejných financií; problémom sú aj tzv. medicínsky uznané, ale nezaplatené nadlimitné výkony, ktoré prehlbujú zadlžovanie poskytovateľov;
- dofinancovanie sektora na úroveň 8 – 8,5 % HDP podľa odporúčenia OECD a EÚ;
- plnú verejnú kontrolu nad výberom, distribúciou a monitorovaním využitia verejných zdrojov v zdravotníctve (príloha obsahuje model Verejnej zdravotnej pokladnice);
- zvýšenie úrovne regulácie do systému na podklade jednotného výberu poisťného spolu s daňami, jednotnej metodiky výpočtu ceny zdravotného výkonu a reguláciu siete poskytovateľov na základe podkladov verejného zdravotníctva;
- tvorbu systému efektívneho monitorovania zdravotného stavu obyvateľstva;
- nový katalóg (alebo zoznam) výkonov vrátane finančného ocenenia výkonov;
- katalóg štandardizovaných postupov pre najčastejšie diagnózy;
- vypracovanie merateľných kritérií kvality s ohľadom na zručnosti tak, aby poskytovatelia vykonávali len tie zdravotné výkony, s ktorými majú dostatočné a pozitívne skúsenosti;
- zabezpečenie informačnej základne o poskytovanej zdravotnej starostlivosti potrebnej na zvýšenie efektivity, skvalitnenie regulácie, kontroly a hodnotenia v rezorte získaním dát od zdravotnej poisťovne;
- jasné a jednoznačné definovanie úlohy, zodpovednosti a kompetencií zriaďovateľa.

Navyše je potrebné postaviť filozofiu ústavných zariadení na trojúrovňovom modeli, pričom na prvej úrovni bude treba vytvoriť dobudovaním vybraných fakultných nemocníc tri univerzitné nemocnice ako koncové zariadenia na najvyššej úrovni kvality, nadregionálne klastre poskytovania zdravotnej starostlivosti, centrá medicínskeho vzdelávania a výskumu, informačnej základne zdravotníctva, na druhej úrovni zriadiť fakultné nemocnice a špecializované národné centrá a napokon, na tretej úrovni zriadiť ostatné zdravotnícke zariadenia (štátne, v pôsobnosti VÚC, súkromné).

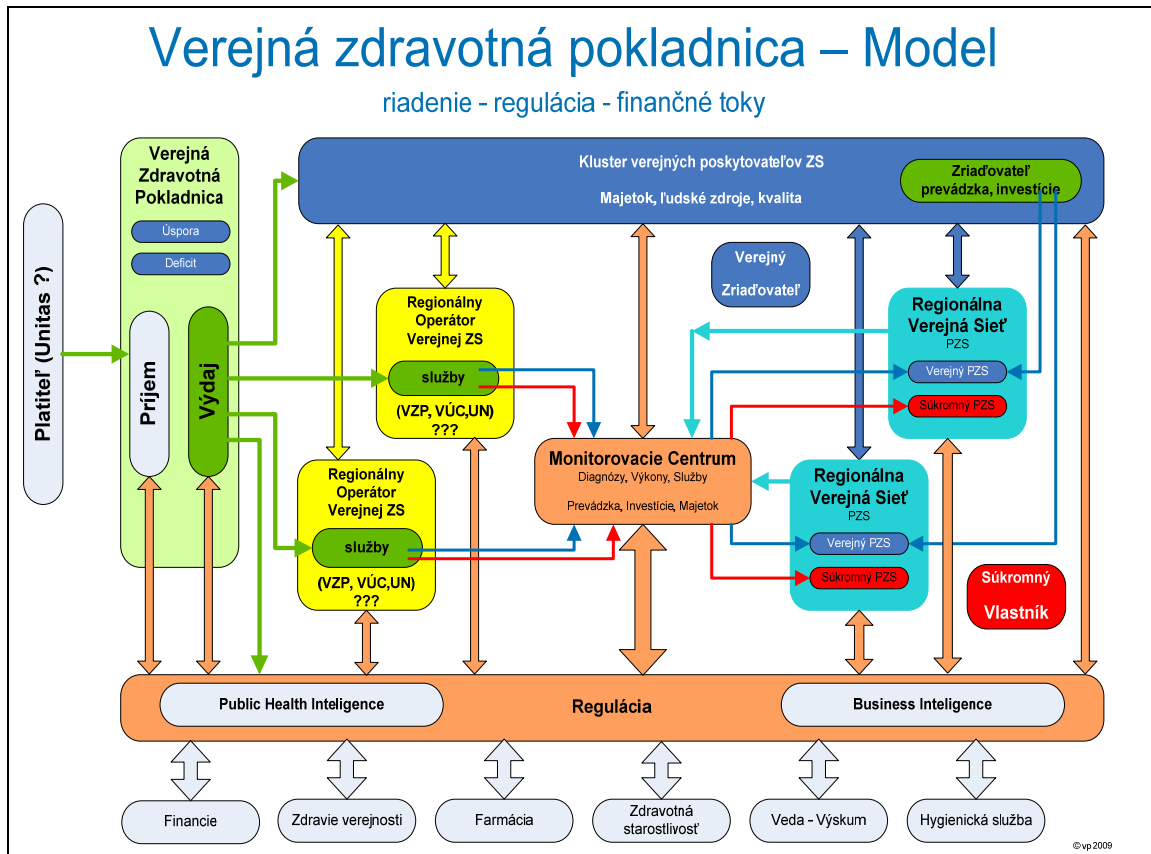
Príloha č. 6.1

Verejná zdravotná pokladnica

Návrh na manažment a financovanie starostlivosti o zdravie (nielen zdravotnej starostlivosti – starostlivosti o pacientov) prostredníctvom *Verejnej zdravotnej pokladnice* vychádza jednak zo zámeru jednotného výberu ciel, daní a poisťného (UNITAS), ale aj z potreby zlepšenia starostlivosti o zdravie (úroveň zdravotného stavu populácie v porovnaní s ostatnými štátmi OECD) a nutnosti zefektívnenia, a hlavne z potreby transparentnosti manažmentu zdrojov v rezorte. Základnou otázkou je: Aký máme, alebo chceme mať systém?

Daňový – poisťný – kombinovaný

Verejná zdravotná pokladnica rieši manažment verejných zdrojov, ktoré tvoria základ financovania starostlivosti o zdravie garantovanej Ústavou SR.



Jedným zo základných cieľov modelu Verejnej zdravotnej pokladnice je vytvoriť taký systém, aby motivácia k zlepšeniu zdravotného stavu populácie, ktorá by zákonite viedla k zníženiu dopytu po zdravotnej starostlivosti, nebola v protiklade s potrebou vykazovať zdravotné výkony na účely zabezpečenia základného chodu zdravotníckeho zariadenia.

• Organizácia

Model Verejnej zdravotnej pokladnice vychádza z nasledovných predpokladov

- daňový systém
- jednotný výber zdrojov formou zdravotnej dane
- regionálny prístup k alokácii zdrojov a manažmentu zdravia
- aktívna regulácia systému na základe spätnej väzby (determinanty zdravia)
- zapojenie verejnosti do manažmentu na národnej a regionálnej úrovni

• Financovanie

- solidarnosť
- medziregionálna solidarnosť
- model financovania verejných zdravotníckych zariadení
- model financovania súkromných zdravotníckych zariadení z verejných zdrojov
- národný ekonomický model
- rezortné ekonomické modely
- regionálny ekonomický model
- ekonomické modely jednotlivých typov zdravotníckych zariadení

- **Regulácia**

Základom aktívnej regulácie by boli dve základné systémové domény:

- Public Health Intelligence – analýzy zdravia spoločnosti
- Business Intelligence – finančno-ekonomické analýzy a analýzy finančných tokov, ktorých rámec by bol definovaný:
 - ekonomickou úrovňou spoločnosti
 - úrovňou ochrany a podpory zdravia
 - úrovňou poskytovanej zdravotnej starostlivosti

a vychádzali by zo základných determinantov zdravia ktorými sú:

- životné prostredie
- pracovné prostredie
- genetické faktory
- zdravotná starostlivosť
- ochrana a podpora zdravia
- spôsob života
- sociálne prostredie
- verejné služby

6.4. Kvalita života starších ľudí ako kľúčový determinant súdržnej spoločnosti

6.4.1. Kvalita života starších ľudí ako komplexný problém

Jednou z charakteristík určujúcich stupeň súdržnej spoločnosti je medzigeneračná súdržnosť. Tento prvok je v posledných rokoch výrazne narušovaný dvoma faktormi. Po prvé, zmenou funkcie rodiny v spoločnosti, a po druhé, rastom podielu starších ľudí vplyvom demografických zmien v spoločnosti, ktoré sú ovplyvnené málopočetnými rodinami, a predlžovaním veku dožitia. Obidva tieto faktory, vytvárajú nové podmienky života starších ľudí, najmä po ukončení ich ekonomickej činnosti. Z hľadiska ľudského, je predĺženie života zásluhou pokroku vedy a medicíny nepochybne záslužné a progresívne. Z hľadiska čisto ekonomického je to veľmi ťažko riešiteľný problém. Trh práce je voči starším ľuďom stále viac a viac vyberavý. Predlžovanie ekonomickej aktivity starších ľudí mnohokrát znamená nižší zamestnanecký status, aký mali v priebehu svojho pracovného života. V zamestnaneckej spoločnosti sú čoraz viac diskriminovaní sociálnym dumpingom, keďže vzniká prebytok potenciálnej pracovnej sily tejto vekovej kategórie. To vyvoláva u nich frustračné procesy, ktoré znižujú kvalitu ich života.

Kvalita života staršej generácie je komplexným problémom, ktorý nie je len ekonomickým. Súvisí najmä s premenou spôsobu života ľudí v aktívnom veku, kde úspešnosť je založená na presadzovaní vysokej individualizácie, ktorá vytláča starších ľudí z ich aktívnejšieho podielu na živote ľudskej spoločnosti a narúša aj funkciu rodiny. Súvisí so zdravotníctvom, s prístupom ku kvalitným a komplexným sociálnym a zdravotníckym službám vrátane opatrovnictva. Dôležitá je aj ponuka cenovo prístupných, ale kvalitných špeciálnych tovarov vrátane liekov a služieb pre starších ľudí. Súvisí to aj so schopnosťou poskytovať a sprístupniť nové výdobytky ľudskej civilizácie, čo má spojitosť s jednoduchším prístupom praktického celoživotného vzdelávania starších ľudí. Rovnako dôležitá je aj problematika bývania starších ľudí.

Všetky tieto aktivity vytvárajú aj bázu pre stabilizujúcu domácu spotrebu v hospodárstve štátu. Tak vzniká nový segment hospodárstva, ktorý obsluhuje staršiu generáciu, majúci i názov „strieborná ekonomika“ (kapitola 4.9.4). V dôsledku obmedzených finančných zdrojov v populačnom segmente starších ľudí a možnosti ich rastu zvyšovaním výkonnosti a ich aktivity, nesmie byť však „strieborná ekonomika“ ponechaná na úplnú voľnú ruku trhu. Vytváranie podmienok na udržateľnosť kvality života starších ľudí sa považuje za dominantné nastavanie systému starobných dôchodkov. Je to dôležitý prvok v systéme udržateľnosti kvality života starších ľudí, ale nie jediný. Spoločnosť, ktorá má ambíciu byť súdržnou spoločnosťou, musí mať *ucelený a komplexný rámec, ktorý iniciuje procesy celostného ovplyvňovania udržania kvality života starších ľudí*, ktorých sa zúčastňuje štát, verejná správa, občianske združenia, cirkvi, zamestnávateľa, odbory. Doterajšie programy starostlivosti o starších ľudí prijaté na úrovni vlád, mali skôr charakter kampaní a nie iniciovania nových prístupov a procesov vo vzťahu k staršej generácii, ktoré by sa stali trvalou súčasťou kultúry vzťahu spoločnosti k starším ľuďom. Preto je nevyhnutné prijať na úrovni výkonných a zákonodarných orgánov štátu za úzkej spolupráce s verejnou správou, občianskymi združeniami, zamestnávateľmi a odborními *nový program na obdobie do roku 2020, ktoré bude mať za cieľ výrazne zvýšiť úroveň udržateľnosti kvality života starších ľudí v SR.*

Podľa sociologického výskumu z roku 2008 uskutočneného v SR (Bunčák, Džambovič, Hrabovský, a Sopóci, 2008) slovenská spoločnosť za dôležitú považuje medzigeneračnú rodinnú solidaritu. Takmer 70 % opýtaných v tomto výskume považuje za povinnosť rodičov urobiť všetko pre svoje deti aj za cenu vlastného odriekania. Ale až 81,6 % respondentov sa domnieva, že dospelé deti sa majú postarať o svojich rodičov a pomôcť im vždy, keď to potrebujú. Tento pocit zreteľne poukazuje na potenciál, ktorý spoločnosť v SR v súčasnosti využíva na komplexné riešenie udržateľnosti kvality života starších ľudí. Tento prvok ešte viac zvyrazňuje nutnosť podporovať rodinnú solidaritu v SR a tento potenciál nepremrhať, naopak, rozvinúť ho v duchu znalostne sociálneho modelu rozvoja Slovenskej republiky.

Do roku 2020 bude vážnym sociálnym, ale aj ekonomickým problémom spôsob udržania potrebnej výšky príjmu starších ľudí, starobných dôchodcov, na zabezpečenie ich udržateľnej kvality života, a to v dôsledku relatívne znižujúcich sa príjmov do systému starobných dôchodkov. To je v rozhodujúcej miere spôsobené nedostatočnou zamestnanosťou ekonomicky aktívnej časti populácie, jej štruktúrou, ovplyvnenou zmenami v štruktúre stredných vrstiev, starnutím populácie, ale aj neúspešnou zmenou dôchodkového systému v SR po roku 2002. Systém starobných dôchodkov je však potrebné posudzovať v celkovej šírke systému sociálneho zabezpečenia a daňovej sústavy. Vytrhávajúceho systému starobných dôchodkov z celkového systému verejných financií je jedna zo základných chýb, ktoré viedli po roku 2002 k veľkým deformáciám v systéme sociálnej súdržnosti slovenskej spoločnosti, a to nielen s krátkodobým účinkom, ale aj dlhodobým. Pretože ide o mimoriadne závažný problém slovenskej spoločnosti, ovplyvňujúci jej sociálnu súdržnosť v horizonte do roku 2020, sa týmto problémom zaoberáme v tejto kapitole samostatne.

6.4.2. Poslanie a ciele starobného dôchodkového systému

Ústava Slovenskej republiky svojím čl. 39 zaručuje občanom právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. K naplneniu tohto cieľa je potrebné položiť dôraz na finančnú udržateľnosť, spravodlivosť a primeranosť dôchodkov v súlade so sociálnymi cieľmi Európskej

únie a ekonomickými možnosťami Slovenskej republiky. V zabezpečení prostriedkov na starobu je nevyhnutné jasne určiť úlohu spoločnosti (štátu), neštátnych inštitúcií a jednotlivcov. Občan si musí byť vedomý zodpovednosti za seba, rodinu, štát a teraz aj za Európu a toto musí platiť aj opačne.

Solidarita ako základný fundament európskej civilizácie by mala byť základom dôchodkového zabezpečenia aj v budúcnosti. Týka sa tak medzigeneračnej solidarity, ako aj solidarity medzi bohatými a chudobnými občanmi. Je žiaduce definovať budúci dôchodkový systém na univerzálnom princípe a na zásadách spravodlivosti, zásluhovosti, vedomia spolupatričnosti, zodpovednosti a solidarity; zároveň sa musí vhodne skombinovať dobrovoľnosť a povinnosť a funkcie štátu i súkromných subjektov pri zabezpečovaní fungovania a financovania starobného dôchodkového systému.

Starobný dôchodkový systém by mal byť postavený na úplnej solidarite a na rovnakom dôchodkovom nároku pre všetkých, pokiaľ ide o zabezpečenie minimálnych dôchodkových práv, a na vyváženej miere solidarity a zásluhovosti v ostatných prípadoch. Cieľom je starobný dôchodkový systém, ktorý spoľahlivo zabezpečuje obyvateľov pred chudobou v starobe a poskytuje reálnu možnosť zachovania primeranej životnej úrovne v čase, keď si občan nemá možnosť zabezpečiť krytie svojich životných potrieb z pracovných príjmov.

Vo vyspelých štátoch Európskej únie sa za sociálne primeranú spravidla považuje výška starobného dôchodku, ktorá v kombinácii dôchodkových príjmov dosiahnutých vo verejnom (štátnom) priebežnom dôchodkovom poistení, zamestnaneckom poistení (sporení) a individuálnom sporení (poistení) tvorí 60 – 80 % pracovných príjmov dosahovaných pred odchodom do starobného dôchodku. To by malo byť aj ambíciou slovenského dôchodkového systému ako jedného zo základných pilierov sociálneho štátu. Len tak budú môcť občania žiť v starobe plnohodnotný život a uspokojovať svoje materiálne i duchovné potreby spôsobom, ktorý sa nebude zásadne odlišovať od ich života v aktívnom veku.

Predpokladom dosiahnutia tohto stavu je jasné vymedzenie zdrojov financovania a funkcií jednotlivých pilierov dôchodkového systému, nastavenie ich sociálnych i ekonomických parametrov a ich ochrana pred nepremyslenými zásahmi, ktoré ohrozujú ich fungovanie, predovšetkým ich financovanie z dlhodobého hľadiska a plnenie sociálnych funkcií, pre ktoré boli zriadené.

Prvoradú pozornosť je nutné venovať finančnej stabilizácii prvého priebežne financovaného dôchodkového piliera, ktorý je z hľadiska uvedených cieľov a časového horizontu do roku 2020 nezastupiteľný, a Sociálnej poisťovne, ktorá je a mala by aj zostať kľúčovou inštitúciou dôchodkového systému s prehľadným systémom jednotlivých druhov poistenia, vyjadrených ich fondmi a nízkymi prevádzkovými nákladmi.

Ďalšie kroky dôchodkovej reformy v starobných dôchodkoch, najmä vo vzťahu k prvému a druhému pilieru, by mali reagovať najmä na tieto výzvy:

- zabezpečiť finančnú udržateľnosť systému bez podstatných reštrikcií dávok vo väzbe na výšku poistného,
- čeliť starnutiu populácie, ktoré vplýva na dôchodkový vek, a určiť poistné a náhradné obdobia,
- znížiť počty poberateľov dôchodkov v pomere k počtu obyvateľov v aktívnom veku,
- poskytnúť primeranejšie dôchodky spojené s minimálnym dôchodkom a súbehom invalidných a starobných dôchodkov,
- vyvážiť solidarne prvky a princíp zásluhovosti,
- zvýšiť zamestnanosť staršej časti populácie, najmä zabezpečiť pracovné príležitosti pre ľudí v pred dôchodkovom veku,

- motivovať k vyšším príspevkom a k dlhšej lehote ich platenia, spojených s dlhšou prácou,
- reagovať na všeobecný rast nedôvery v súkromné dôchodkové systémy vzhľadom na veľké straty penzijných fondov v čase krízy,
- zapojiť sociálnych partnerov do reformných diskusií a prác.

Súčasný stav

Dôchodkový systém na Slovensku prešiel v uplynulých rokoch zásadnými štruktúrnymi zmenami. Reformné kroky realizované v povinnom, priebežne financovanom dôchodkovom systéme zmenili desaťročia trvajúci zabezpečovací charakter tohto systému, príznačný relatívne vysokou mierou redistribúcie (medzigeneračnej i medzi jednotlivými príjmovými skupinami poistencov), na systém s priveľkým dôrazom na individuálnu zásluhovosť, ktorej zodpovedá aj priveľké riziko jednotlivca. Tento dôchodkový systém vyžaduje na dosiahnutie uvedených cieľov a uspokojivé fungovanie z hľadiska celej spoločnosti i jednotlivých občanov celoživotnú dobre platenú prácu pre všetkých poistencov, ich zdravie a trvalú vysokú výkonnosť nielen slovenskej, ale aj svetovej ekonomiky.

Čiastočná transformácia priebežne financovaného dôchodkového systému so stanovenými dávkami (DB – *Defined Benefit*) na systém dôchodkového sporenia so stanovenými príspevkami (DC – *Defined Contribution*) na Slovensku je najradikálnejšou dôchodkovou reformou v Európe.¹⁷ Bola však uskutočnená bez širšieho celospoločenského konsenzu¹⁸ a otvorenej, pravdivej a komplexnej informovanosti verejnosti a nerešpektovala ekonomické možnosti Slovenskej republiky v dlhodobej perspektíve. Dôsledkom absencie takéhoto konsenzu je neudržateľnosť niektorých dôležitých predpokladov, počas platnosti ktorých bola reforma dôchodkového systému spustená a ktoré sú podmienkou fungovania pôvodného prvého i novovytvoreného druhého piliera slovenského dôchodkového systému.

Samostatným problémom dôchodkovej reformy je stupeň sociálnej solidarity, ktorá je ovplyvňovaná príspevkami podielu z miezd do kapitalizačného piliera a mierou solidarity (stupňom prerozdelenia medzi „bohatými“ a „chudobnými“) v priebežnom, prvom dôchodkovom pilieri. Vysoký podiel príspevkov z miezd do kapitalizačného piliera (9 %) a nulové prerozdelenie v tomto pilieri dáva bez ohľadu na mieru solidarity v prvom, priebežnom pilieri odpoveď, že Slovensko si zvolilo dôchodkový systém s jednou z najnižších mier solidarity (tabuľka 6.2).

¹⁷ Aplikácia konceptu dôchodkového systému Svetovej banky v krajinách bývalého socialistického bloku, bola umožnená aj neexistenciou podnikových penzijných fondov, monopolizáciou štátneho dôchodkového systému i nízkou negociačnou silou odborov (na rozdiel od vyspelých západných krajín), ktoré boli slabé na to, aby dosiahli aspoň čiastočné ústupky v navrhovanom dôchodkovom systéme. V neposlednom rade išlo aj o vplyv zahraničného kapitálu (zahraničných finančných inštitúcií) v tomto teritóriu a o získanie ich kontroly nad dôchodkovými kapitalizačnými piliermi, do ktorých pravidelne plynú enormne vysoké mesačné príspevky, ktoré (ako sa ukázalo aj na Slovensku) neboli schopné umiestniť sa na domácich trhoch a podporiť rast dlhodobých finančných zdrojov ako tzv. „dlhé peniaze“ pre rozvoj domácej ekonomiky. Okrem toho bola a je na Slovensku dlhodobosť oslabená vedeckovýskumná sieť v oblasti sociálnych disciplín vrátane výskumu dôchodkových systémov. *Think tanky* pôsobiace na Slovensku zámerne presadzovali zavedenie rozsiahleho kapitalizačného piliera. V tejto situácii bola argumentácia pri presadzovaní dlhodobých štátnych záujmov (napríklad politika podpory obratu v pôrodnosti) oslabená. Tým, že podniková sféra prispela k presadeniu rozsiahleho kapitalizačného piliera, nebude musieť pri absencii solidarity prispievať na vylepšenie úrovne dôchodkov svojim zamestnancom do 3. piliera tak, ako sa to stalo pri jeho zavedení a v čase, keď nejestvoval kapitalizačný pilier.

¹⁸ Napríklad v Španielsku sa hlavné princípy reformy dôchodkového systému dohodli medzi sociálnymi partnermi (zástupcami zamestnávateľov, zamestnancov a štátu) v zmluve, ktorá dostala názov *Pacte de Toledo* (Causat, 2006).

T a b u ľ k a 6.2

Podiely kapitalizačných pilierov v dôchodkovom poistení v krajinách bývalého Východného bloku

<i>Krajina</i>	<i>1. pilier</i>	<i>2. pilier</i>	<i>Príspevky spolu ako % z miezd</i>	<i>Podiel 2. piliera na dôchodkovom poistení v %</i>
Bulharsko	21,5	5	26,5	18,9
Estónsko	16	6	22	27,3
Chorvátsko	15	5	20	25
Litva	20,5	5,5	26	21,2
Lotyšsko	19	8	27	29,6
Maďarsko	255	8	33,5	23,9
Poľsko	18,22	7,3	25,52	28,6
Slovensko	19,75	9	28,75	31,3

Prameň: Eurostat-MISSOC.

Jedným z kľúčových predpokladov bolo, že štát zvládne proces finančného krytia tzv. transformačných nákladov reformy z budúcich príjmov štátu plynúcich najmä z očakávanej kontinuity privatizačných príjmov v nasledujúcich rokoch a pokračovania vysokého hospodárskeho rastu slovenskej ekonomiky. Zavedenie kapitalizačného piliera do povinného dôchodkového systému však prehĺbilo nerovnováhu medzi príjmami a výdavkami priebežne financovaného dôchodkového systému a ani realizácia niektorých čiastkových opatrení nedokáže túto bilančnú nerovnováhu úplne eliminovať. Financovanie dôchodkového systému je preto nutné upraviť tak, aby bol v dlhodobom horizonte nielen finančne udržateľný, ale aby súčasne poskytoval primeranú úroveň dôchodkových dávok a mal i širšiu politickú podporu, ktorá by bola garantom jeho stability pre všetkých účastníkov systému (poistencov, sporiteľov, poberateľov dôchodkových dávok).

Podstatou finančnej nerovnováhy slovenského dôchodkového systému je predovšetkým skutočnosť, že do nového systému vstúpilo v krátkom čase približne 1,5 milióna z 2,6 milióna poistených osôb. Asi štvrtina ľudí zmenila systém aj vtedy, keď obdobie ich sporenia pred odchodom do dôchodku bolo priveľmi krátke na to, aby sa im to finančne vyplatilo.

K tomu sa pridružuje aj skutočnosť, že do kapitalizačného dôchodkového piliera vstúpili osoby, ktoré boli nedostatočne alebo nesprávne informované a pre ktoré je zotrvanie v tomto systéme zjavne nevýhodné. Finančné problémy, ktoré bolo možné pri zodpovedne vykonaných analýzach predpokladov zavedenia kapitalizačného piliera predpokladať, umocnila situácia, v ktorej sa tento systém ocitol vplyvom finančnej krízy.

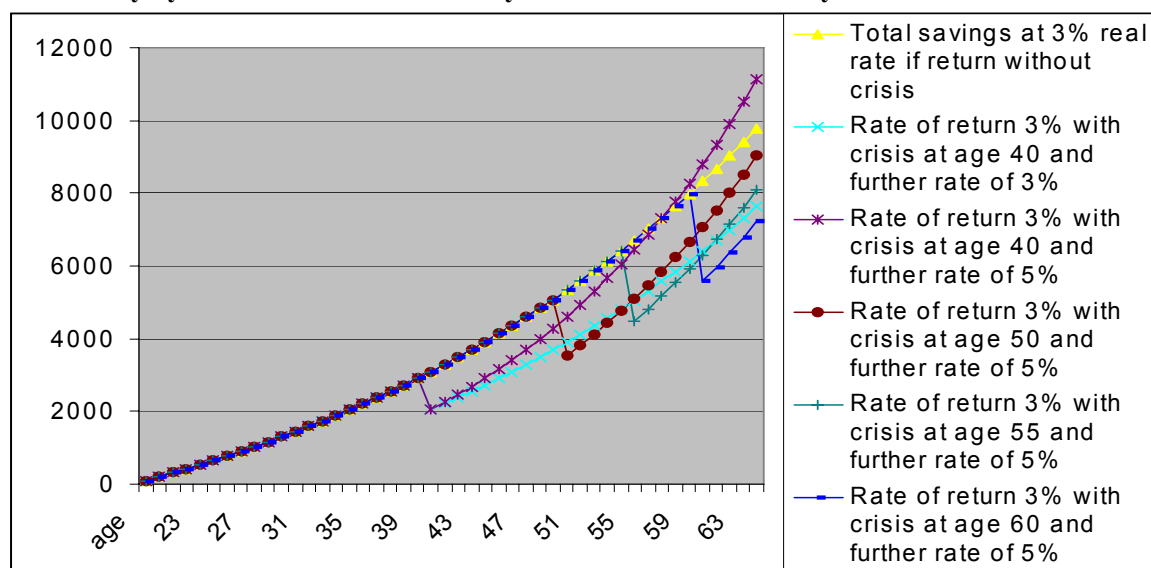
Pre veľkú časť nízkopríjmových a strednopríjmových osôb a starších osôb je zotrvanie v tomto systéme za súčasnej situácie nevýhodné práve z tohto hľadiska. Potreba stabilizácie finančnej situácie dôchodkového systému a verejných financií bude neúnosnosť ich zotrvania v tomto systéme ešte zvyšovať. Preto je nutné ponechať druhý pilier dôchodkového systému ako dobrovoľný s možnosťou jeho opustenia a návratu do prvého piliera pri týchto podstatnejších korekciách.

Hlavným argumentom pre nevýhodnosť masívneho druhého piliera je, že úspory sporiteľov v kapitalizačnom dôchodkovom pilieri sa nezhodnocujú takým spôsobom, aby si tieto osoby pri dovŕšení dôchodkového veku boli schopné zakúpiť primeranú anuitu (dôchodok z kapitalizačného piliera má tvoriť 50 % z celkového dôchodku občana). Dokonca možno očakávať, že veľká časť z týchto sporiteľov sa prepadne do sociálnej siete a bude musieť žiadať o pomoc štát.

Skutočnosť, že straty spôsobené krízou je možné len ťažko a v krátkom čase vyrovnáť, je zrejmá z grafu, ktorý analyzuje dopady krízy na súkromné dôchodkové systémy (graf 6.4).

Graf 6.4

Alternatívy vyrovnanja strát dôchodkových fondov z dôvodu krízy



Poznámka: Na osi y je hypotetická (všeobecná) menová jednotka.

Prameň: Cichon (2009).

Žltá krivka v grafe 6.4 ukazuje bezkrízový scenár s 3 % ročným zhodnotením dôchodkových úspor, svetlomodrá scenár s 3 % ročným zhodnotením dôchodkových úspor a krízou vo veku 40 rokov poistenca (s ňou súvisí hnedá, ktorá po kríze predpokladá 5 % ročné zhodnotenie dôchodkových úspor), a ďalšie tri krivky ukazujú, že pokiaľ ku kríze dôjde v 50., 55. a 60. roku veku poistenca, ani 5 % ročné zhodnotenie jeho stratu nevyrovná.

Táto realita hospodárskeho vývoja spolu s dlhoročnými skúsenosťami s reálnym dopadom privatizačných, na neoliberalných prístupoch založených dôchodkových reforiem, vedie v súčasnosti inštitúcie, veľkou mierou podieľajúce sa na ich zavádzaní vo svete, k prehodnoteniu ich pôvodných odporúčaní (Svetová banka, OECD a ďalšie). Zdôrazňuje sa zodpovednosť celej spoločnosti, teda štátu, postarať sa o svojich občanov zvýšením dôrazu na prvý verejný, priebežne financovaný pilier dôchodkového systému a vyššou reguláciou súkromných dôchodkových systémov. V súčasnosti sme všeobecne svedkami výziev na renesanciu solidarity medzi generáciami a na zvýšenie roly dávkovo definovaných dôchodkových systémov.¹⁹

Možnosti ďalšieho vývoja dôchodkového systému

Súčasný stav dôchodkového systému na Slovensku si žiada reformné kroky, ktoré budú reagovať na tieto výzvy i na ekonomickú krízu. Ekonomická kríza zapríčiňuje nezamestnanosť, zhoršovanie odvodu poistného na dôchodkové poistenie i na dôchodkové sporenie a prehlbovanie schodku verejných financií. To všetko obmedzuje priestor na riešenie uvedených problémov, no nezbavuje štát zodpovednosti za zabezpečenie prostriedkov na financovanie dôchodkového systému a uskutočnenie takých reforiem, ktoré zabezpečia naplnenie uvedených sociálnych cieľov a dlhodobú finančnú udržateľnosť všetkých pilierov.

¹⁹ „Existujúce PAYGO (priebežné dôchodkové systémy – poznámka autorov) systémy by mali byť zachované a posilnené všade tam, kde existujú; malo by sa upustiť od posunu ku kapitálovým systémom, kde takýto posun nastal, malo by sa vrátiť k pôvodným systémom, ak je to možné.“ (Huffschnid, 2009, s. 247)

Z hľadiska ponuky systémových možností a inšpirácie je možné využiť skúsenosti z reforiem realizovaných vo vyspelých krajinách sveta, najmä v Európe. V krajinách Európskej únie sa vyvinuli dva hlavné modely dôchodkového systému, ktoré sa navzájom veľmi odlišujú, najmä v podobe, vo financovaní a funkciách druhého (fondového) piliera.

A. Prvým je *tradičný trojpilierový model* dôchodkového systému jestvujúci v starých členských štátoch Európskej únie, ktorý mohol v podmienkach Slovenskej republiky²⁰ vyzerať takto:

1. *Verejný základný systém by bol založený na všeobecnej solidarite*. Všetci obyvatelia musia mať zabezpečenú aspoň minimálnu životnú úroveň (minimálny starobný dôchodok). Zaručí to základný zákonný povinný pilier financovaný priebežným spôsobom, garantovaný štátom a spravovaný Sociálnou poisťovňou. Minimálny starobný dôchodok by zabezpečil základné životné potreby daného občana a ďalšie potreby vyšších dôchodkových príjmov by si občania zabezpečovali z iných foriem (pilierov) dôchodkového systému (zodpovednosť každého za vlastnú budúcnosť a riešenie sociálnej situácie vo vyššom veku, najmä v starobe).

Najskôr treba prehodnotiť mieru náhrady (mieru zásluhovosti) v prvom dôchodkovom pilieri u vysokopríjmových skupín a do dôchodkového systému zaviesť kategóriu „minimálny starobný dôchodok“, aby sa perspektívne najnižšie dôchodky nemuseli dotovať z ďalších verejných zdrojov, teda zo systému pomoci v hmotnej núdzi. Miera náhrady musí byť vyššia u ľudí s nízkymi mzdami, aby dôchodky postačovali na ich dôstojný život v starobe, čo by prispelo k udržaniu sociálnej kohézie v spoločnosti. Bolo by racionálne, aby sa zafinovala úroveň „minimálneho starobného dôchodku“ aj z toho dôvodu, aby starí ľudia s nízkymi dôchodkami neboli vystavení dodatočnej záťaži s vybavovaním rôznych doplnkových sociálnych dávok zo systému sociálnej pomoci. Treba zohľadniť aj skutočnosť, že s pribúdajúcimi rokmi mentálna schopnosť tejto skupiny ľudí klesá a veľký podiel tejto skupiny sa nedokáže zorientovať vo svojich zákonných nárokoch. Taktiež dopravné služby v mnohých regiónoch Slovenska nie sú na požadovanej úrovni, aby si títo ľudia mohli pravidelne vybavovať sociálne dávky na úradoch. Regionálne rozloženie osôb poberaúcich starobné dôchodky v úrovni do 10 % nad životným minimom v jednotlivých krajinách Slovenskej republiky podáva tabuľka 6.3.

T a b u ľ k a 6.3

Podiel osôb poberaúcich starobné dôchodky v úrovni do 10 % nad životným minimom, 2007

	Počet poberateľov starobného dôchodku (v tis.)	Podiel osôb do 10% príjmu nad životným minimom (%)
Slovenská republika	643	23,3
Prešovský kraj	78,9	27,3
Nitriansky kraj	81,4	27,4
Trnavský kraj	65,5	24,5
Žilinský kraj	79,1	24,2
Trenčiansky kraj	79,1	23
Banskobystrický kraj	81,6	23,4
Košický kraj	85,3	22
Bratislavský kraj	91,6	15,9

Prameň: Pauhofová (2008).

²⁰ Ide skôr o predloženie možného variantu, ktorý bol reálny uskutočniť v roku 2000; v súčasnom stave dôchodkového systému v SR je nereálne uskutočniť takúto transformáciu bez závažných zásahov do istôt občanov a narušenia toku verejných financií.

Z pohľadu jednotlivých jednotlivých okresov je situácia ešte diferencovanejšia; k okresom s najvyšším podielom takto definovanej rizikovej skupiny patria okresy: Sabinov 33,2 %; Snina 32,2 %, Stará Ľubovňa 31 %, Stropkov 30 %, Bardejov 30 % atď. Zavedením minimálneho starobného dôchodku by sa ušetrilo aj na administratívnych nákladoch dôchodkového zabezpečenia z verejných zdrojov.

O podiele novopriznávaných starobných dôchodkov (vrátane predčasných), ktoré sú už teraz pod úrovňou 1,2-násobku životného minima (pritom sa ešte neukončil proces zvyšovania mier náhrady z vyšších miezd a naopak, znižovanie mier náhrady z nižších miezd),²¹ a ktoré budú musieť byť dotované zo systému pomoci v hmotnej núdzi, možno usudzovať zo štruktúry doteraz novopriznaných starobných dôchodkov za roky 2006 až 2008 (tabuľka 6.4). Z tabuľky 6.4 vyplýva, že v roku 2006 bolo z celkového počtu novopriznaných starobných dôchodkov (vrátane predčasných) asi 6,4 % pod úrovňou 1,2-násobku životného minima, v roku 2007 tento podiel už vzrástol na 14,9 % a v roku 2008 tento podiel predstavoval 8,8 % dôchodkov. Možno predpokladať, že ak bude naďalej klesať hodnota priemerného osobného mzdového bodu pri najnižších dôchodkoch, bude paralelne rásť aj podiel novopriznaných starobných dôchodkov, ktoré budú pod uvedenou hranicou a budú musieť byť dotované z iných ako dôchodkových fondov (zo systému sociálnej pomoci).

T a b u ľ k a 6.4

Štruktúra novopriznaných dôchodkov v SKK podľa výšky (počty a %) a jej porovnanie s 1,2-násobkom životného minima

Mesačný dôchodok v SKK	Počet novopriznaných dôchodkov			Podiel jednotlivých skupín		
	2006	2007	2007	2006	2007	2007
do 4 899	1 888	3 326	2 238	3,8	8,4	4,6
4 900 – 5 199	239	348	250	0,5	0,9	0,5
5 200 – 5 999	1 023	1 410	991	2,1	3,6	2,0
6 000 – 6 399	4 182	1 682	823	8,4	4,3	1,7
nad 6 400	42 294	32 712	44 769	85,2	82,8	91,2
Spolu	49 626	39 478	49 071	100,0	100,0	100,0
1,2-násobok životného minima	5 976	6 156	6 468	x	x	x

Prameň: Vlastný výpočet na základe Štatistickej ročenky z oblasti dôchodkového poistenia (Sociálna poisťovňa, 2006, 2007, 2008).

2. *Zamestnanecký dôchodkový systém by mohol byť poskytovaný zamestnancom na odvetvovej či aj na podnikovej báze. Tento systém by bol dobrovoľný, so stanovenými dávkami alebo so stanovenými príspevkami, uplatnila by sa v ňom paritná sprava sociálnych partnerov, v prípade stanovenia kolektívnou zmluvou by mohol byť aj povinný. Zamestnanecký dôchodkový systém by riešil aj zásluhové dôchodky, rizikovosť pracovného prostredia, ťažkých pracovných podmienok a pod.*

Tento systém by mal charakter doplnkového dôchodkového poistenia, resp. sporenia. Zamestnanecké dôchodkové fondy by umožňovali flexibilnejšie reagovať na potreby zamestnancov a vytvoril by sa väčší priestor pre odbory a sociálnych partnerov na vyjednávanie (bolo by možné dohodnúť výhodnejšie podmienky pre zamestnancov). Zamestnávateľia by mali možnosť vplývať na svojich zamestnancov, aby si ich udržali a vytvárali vhodné pracovné podmienky i pracovné prostredie.

²¹ Čo sa deje prostredníctvom redukcie priemerného osobného mzdového bodu (POMB) nad úrovňou 1,25 a úpravou POMB pod úrovňou 1,0.

Zamestnanecký dôchodkový systém by poskytoval len anuitu (doživotný dôchodok), a nie jednorazovú dávku či programový výber. Dôchodkové fondy by boli garantované svojimi sponzormi. Riziko by znášali spoločne zamestnávateľ a zamestnanec (platitelia príspevkov); prednosťou by bola aj nezisková správa (nízke prevádzkové náklady) a solidarita daného kolektívu.

3. *Dobrovoľný individuálny dôchodkový systém ako doplnok k predošlým dvom.* Mohli by to byť rozličné produkty poskytované špecializovanými inštitúciami, ako aj nešpecifickými finančnými inštitúciami, pokiaľ by plne rešpektovali účel, t. j. zabezpečenie pravidelného príjmu počas celej doby dožitia v starobe (anuity). Tieto produkty by užívali daňové a iné zvýhodnenia z dôvodu dobrovoľného odkladu spotreby na obdobie počas staroby. Tento systém by bol príspevkovo definovaný, kapitalizačný, jeho výsledky by záviseli od správcovskej zdatnosti konkrétneho finančného ústavu a riziko by plne niesli účastníci individuálneho dôchodkového doplnkového systému, ktorí by mali veľmi širokú možnosť voľného rozhodnutia pre to-ktoré portfólio, resp. inštitúciu.

Prednosťou tohto modelu dôchodkového systému je skutočnosť, že predstavuje osvedčenú metódu zaistenia dostatočných dôchodkových príjmov občanov, vrátane zlepšenej mobility pracovnej sily, prenosu nadobudnutých dôchodkových nárokov a pod. Takýto dôchodkový systém by bol plne univerzálny, transparentný a udržateľný.

Prechod naň by však bol spojený s postupnou transformáciou súčasného druhého kapitalizačného piliera dôchodkového sporenia na dobrovoľný individuálny doplnkový dôchodkový systém (tretí pilier), to znamená predovšetkým s postupným nahrádzaním poisťovnej sadzby platenej Sociálnou poisťovňou platbou poistenca, prípadne jeho zamestnávateľa. Táto transformácia druhého piliera by zároveň postupne zmiernila deficit v prvom dôchodkovom pilieri a obnovila jeho finančnú rovnováhu.

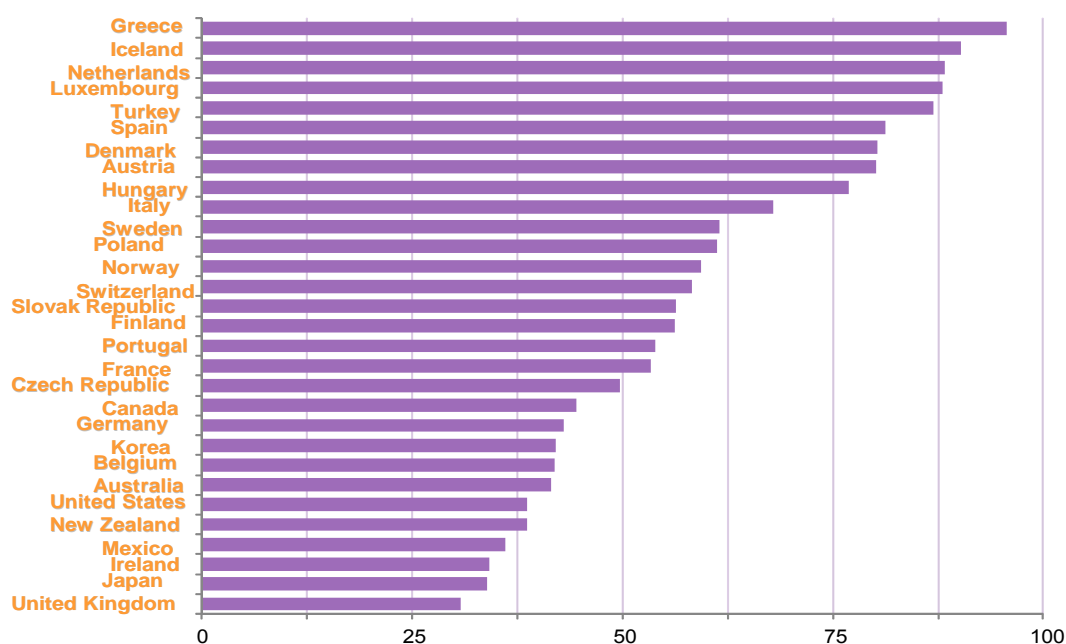
B. Druhou možnou cestou riešenia súčasných problémov dôchodkového systému je reforma financovania prvých dvoch pilierov (zníženie odvodov do druhého piliera, prípadné parametrické zmeny v prvom pilieri) a transformácia tretieho piliera (doplnkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém, ktorý by mal parametre (uvedené pod písm. A v bode 2) platné pre odvetvový či podnikový zamestnanecký dôchodkový systém.

Prednosťou tohto typu reformy by bolo zachovanie súčasnej organizačnej štruktúry dôchodkového systému popri súčasnom postupnom zmiernení deficitu v prvom dôchodkovom pilieri a obnovení jeho finančnej rovnováhy. Racionálne jadro tohto typu reformy vychádza zo skutočnosti, že prvý dôchodkový pilier predstavuje na Slovensku univerzálny základ dôchodkových istôt občanov preverený časom, a že jeho problémy sú riešiteľné dohodou rozhodujúcich politických síl a sociálnych partnerov (napr. parametrickými zmenami).

Toto riešenie vychádza takisto zo skutočnosti, že druhý súkromný kapitalizačný pilier sa stal realitou, ktorú je možné ľahšie meniť než zrušiť. Ide o dôveru občanov v prvý i druhý pilier, vo fungovanie celého dôchodkového systému a o ich očakávania vo vzťahu k budúcim dôchodkovým nárokom. Z pozície štátu je preto účelné modifikovať pravidlá obidvoch základných dôchodkových pilierov a viesť nepretržitú osvetovú a informačnú kampaň zameranú na finančné náklady a dávkové možnosti obidvoch týchto pilierov z pohľadu dosahovania primeraných a finančne udržateľných dôchodkov.

Z tohto pohľadu je kľúčové zachovať hlavnú rolu prvého piliera, ktorý v medzinárodnom kontexte preukazuje vysokú výkonnosť za primeranú cenu, ako o tom svedčí i medzinárodné porovnanie (graf 6.5).

Graf 6.5
Hrubý náhradový pomer z verejných systémov (%)



Prameň: Queisser (2009).

Pre skupiny občanov s nižšími pracovnými príjmami v priebehu života zabezpečuje v uvedených krajinách dostatočnú mieru náhrady (t. j. pomer celkového dôchodkového príjmu k predošlým pracovným príjmom), a teda aj životnú úroveň v starobe predovšetkým 1. pilier (prípadne spolu 1. a 2. pilier) s tým, že s postupne sa zvyšujúcou výškou pracovných príjmov narastá význam 2. a 3. dôchodkového piliera (pre tieto príjmy poskytuje vysoko solidárny 1. pilier dôchodkového systému stále menej prijateľnú mieru náhrady). Naopak, pre zamestnancov s vyššími pracovnými príjmami zabezpečuje dostatočnú mieru náhrady a aj životnú úroveň v starobe kombinácia všetkých troch pilierov. Dôvodom je predovšetkým „daň solidarity“, ktorú v záujme sociálnej súdržnosti odvádzajú títo zamestnanci v rámci dávково definovaných dôchodkových systémov v 1. pilieri a ponuka sporiacich programov s vysokou mierou ekvivalencie v rámci nových systémov zavádzaných v 2. pilieri dôchodkových sústav, prípadne produktov 3. piliera (najmä produkty komerčného dôchodkového poistenia).

Tento typ reformy slovenského dôchodkového systému by reflektoval aj súčasný vývoj uvažovania dôchodkových expertov z Medzinárodnej organizácie práce, OECD a ďalších organizácií, ktorí vnímajú poučenie sa z hospodárskej krízy ako potrebu odkloniť sa od liberálneho konceptu dôchodkovej reformy založenej na opustení priebežne financovaných a dávково definovaných verejných dôchodkových systémov (alebo ich pilierov) a nahradiť ich súkromným dôchodkovým sporením s príspevkovo definovaným spôsobom stanovenia výšky dôchodku.

Okrem toho by sa postupne malo prejsť na *princíp univerzality v dôchodkovom systéme* bývalých vojakov a policajtov a iných zvýhodnených povolání po dosiahnutí zákonom

všeobecne stanoveného dôchodkového veku (prípadne ďalších profesií, pri ktorých sa ukáže dôvod na vyššie starobné dôchodky). Toto opatrenie by viedlo k úspore 6,5 – 7 mld SKK (217 – 233 mil. EUR). V prípade, že štát uzná nutnosť vyšších starobných dôchodkov pre niektoré profesie, mal by legislatívne zabezpečiť vyššie príjmy Sociálnej poisťovne formou zvýšených odvodov do dôchodkových fondov za tieto zvýhodnené profesie. V podstate by išlo o zvýšenie ceny práce zvýhodnených profesií. Podľa princípu univerzality by dôchodkový systém aj v budúcnosti zahŕňal samostatne zárobkovo činné osoby, u ktorých by sa malo pristúpiť k zrealneniu (k zvýšeniu) odvodov do dôchodkových fondov.

Spôsob výpočtu a vyplácania pozostalostných dôchodkov je v každej krajine EÚ poznačený tradíciami. Taktiež posledná dôchodková reforma v Slovenskej republike, ktorá neobišla ani pozostalostné dôchodky, nenarušila podstatným spôsobom tradície, s výnimkou zavedenia vdoveckého dôchodku. Poskytovanie hlavne vdovských dôchodkov spolu s minimálnymi dôchodkami je veľmi významné vzhľadom na nižšie mzdy žien a z toho vyplývajúce nižšie starobné dôchodky a pôsobí ako faktor garancie dôstojnejšieho života žien vo vyššom veku. Do budúcnosti treba zvážiť stanovenie doplňujúcich podmienok na poberanie týchto typov dôchodkov, napríklad určité trvanie manželstva. Táto zásada sa uplatňuje v Belgicku, Fínsku, Nemecku, Luxembursku, Portugalsku a Švédsku (Monticone, Ruzik, a Skiba, 2008). V súvislosti s vysokou rozvodovosťou starších manželských párov treba v odôvodnených prípadoch aj uvažovať o stanovení obdobia vyživovacej povinnosti manžela po rozvode, čo by v prípade úmrtia bývalého manžela zaručovalo žene aj poberanie vdovského dôchodku.

Návrat k istotám verejného priebežného dôchodkového piliera je významným výstupom medzinárodných konferencií o dôchodkoch konaných v roku 2009.

Dôchodkové systémy a svetová hospodárska kríza

V prvom dôchodkovom pilieri v prípade finančných problémov Sociálnej poisťovne treba uprednostniť tie, ktoré sú plošné, dotýkajú sa všetkých dôchodkov a môžu priniesť najväčšiu finančnú úsporu vzhľadom na prehlbujúci sa deficit Sociálnej poisťovne. Preto podľa situácie bude potrebné:

- prehodnotiť vplyv *zmeny valorizácie vyplácaných dôchodkov*; uvažovať o znížení rastu dôchodkov na úroveň inflácie podľa priebehu krízy už podľa vývoja v roku 2010; pri valorizácii uprednostniť nižšie dôchodky s postupným zrušením vianočného príplatku k dôchodkom;
- *redukovať* (pozastaviť) *možnosť predčasného odchodu do dôchodku* v prípade vážnejších problémov s financovaním Sociálnej poisťovne, prípadne skrátiť možnosť skoršieho odchodu do predčasného starobného dôchodku o polovicu;
- *začať so zdaňovaním veľmi vysokých dôchodkov*; v súčasnosti patrí Slovensko do malej skupiny krajín EÚ (s Bulharskom, Estónskom, Litvou, Maďarskom), ktoré nezdaňujú starobné dôchodky (EUROSTAT, database MISSOC); už aj Česká republika začala zdaňovať najvyššie starobné dôchodky; je to opodstatnené aj tým, že príspevky do sociálnych fondov (vrátane príspevkov do dôchodkových fondov) z miezd nie sú zdaňované daňou z príjmu; zdaňovanie veľmi vysokých dôchodkov by malo začať len vtedy a od dátumu, keď sa osobné príjmy začnú zdaňovať podľa princípu progresívneho zdanenia;
- ako všeobecnú podmienku zlepšenia príjmovej situácie starších ľudí vytvárať podmienok na pokračovanie ich pracovných aktivít aj po dosiahnutí dôchodkového veku.

Druhý dôchodkový pilier bude vyžadovať *zníženie percenta odvodov* (a paralelne s tým presun platieb do prvého dôchodkového piliera) *z terajších 9 % na 4 – 4,5 %*. Za zníženie odvodov do kapitalizačného piliera svedčí aj vysoký podiel (asi 67 %) portfólia dôchodcovských správcovských spoločností v štátnych dlhopisoch, čo spochybňuje samotnú existenciu kapitalizačného piliera.

Prehodnotiť by sa mal spôsob doručovania dôchodkov; v prípade ich poukazovania na bankové účty by sa mohla dosiahnuť úspora 650 – 800 mil. SKK (22 – 26,5 mil. EUR) ročne.

V prípade, že sa nerealizujú zmeny dôchodkového systému, Slovensko sa po niekoľkých rokoch bude musieť začať pripravovať na riešenie úplne nového spoločenského fenoménu, a to rýchleho rastu relatívnej, ale aj absolútnej chudoby veľkej časti starých ľudí. Ak dnes predstavuje miera chudoby starých ľudí nad 65 rokov veku podľa SILC-u len 8 % (za rok 2007), už teraz je celkom isté, že táto miera sa pri dnešnom nastavení dôchodkového systému neudrží, a to ani po zvýšení vekovej hranice do dôchodku a s tým súvisiacim zvýšeným objemom príjmov Sociálnej poisťovne.

6.4.3. Strategické ťahy na dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí

Na naplnenie základného cieľa Stratégie dosiahnuť trvalý a udržateľný rast kvality života občanov SR je dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí prostredníctvom súdržnosti, pri využití znalostne sociálneho modelu rozvoja Slovenskej republiky jedným z dôležitých čiastkových cieľov stratégie. Pretože ide o komplexný problém, na naplnenie tohto čiastkového cieľa je potrebné na začiatkom druhej dekády 21. storočia spracovať **nový komplexný program udržateľnosti kvality života starších ľudí program na obdobie do roku 2020**. Na spracovaní takéhoto komplexného rámca by sa mali podieľať výkonné aj zákonodarné orgány štátu, verejná správa, občianske združenia, cirkvi, zamestnávateľia a odbory a mala by to byť zjednocujúca stratégia celej spoločnosti.

Pri riešení jedného z dominantných problémov udržateľnosti kvality života starších ľudí – **starobného dôchodkového systému** – bude potrebné okamžite vykonať zásadné úpravy doterajšieho systému, najmä:

- a) uskutočniť reformu financovania prvých dvoch pilierov (zníženie odvodov do druhého piliera, prípadne parametrické zmeny v prvom pilieri) a transformáciu tretieho piliera (doplnkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém,
- b) prehodnotiť vplyv zmeny valorizácie vyplácaných dôchodkov,
- c) redukovat' (pozastaviť) možnosť predčasného odchodu do dôchodku,
- d) uplatniť princíp univerzality voči všetkým druhom povolani a zamestnania.

6.5. Systém podpory a pomoci rodine

Podľa zákona o rodine č. 36/2005 Z. z. je rodina založená manželstvom základnou bunkou spoločnosti. Preto spoločnosť chráni všetky formy rodiny a všestranne rodinu v rámci svojich možností podporuje. Systém podpory a pomoci rodine vychádza z hodnotových kritérií každej spoločnosti a tradícií, ktoré majú dlhodobejší charakter. Aj samotná rodina zaznamenala pomerne rýchle a značné posuny hodnôt. Prejavilo sa to hlavne zvýšeným individualizmom členov rodiny, odkladaním uzatvorenia sobáša, rastom rozvodovosti, a dramatickým znížením pôrodnosti.

Z výskumu z roku 2008 (Bunčák, Džambovič, Hrabovský, a Sopóci, 2008) vyplynulo, že napriek týmto tendenciám v slovenskej spoločnosti neustále prevládajú konzervatívne pohľady. Takmer 60 % opýtaných si myslí, že partnerský život bez uzatvorenia sobáša nie je plnohodnotnou alternatívou manželstva, a rovnaký podiel respondentov súhlasí s výrokom, že znižovanie pôrodnosti, pokles sobášnosti, nárast rozvodovosti a jednorodičovských rodín je znakom úpadku rodinného života a duchovnej krízy. Jedna štvrtina odpovedí súhlasila s tým, že štát by mal viac podporovať zlepšenie bytových podmienok pre mladé rodiny, a téměř jedna pätina je toho názoru, že štát by mal vytvárať dostatok platených miest pre všetkých. Temer rovnaký počet, medzi 16 – 17 % odpovedí bolo za to, aby štát poskytoval daňové úľavy pre rodiny s deťmi (17,4 %), prípadne poskytoval pôžičky na založenie domácnosti (16,2 %). Len 10,7 % odpovedí považovalo za potrebné zvyšovať priame finančné dávky. Z tohto výskumu vyplývajú dve dôležité poznania: Po prvé slovenská spoločnosť vo vzťahu k rodine stále zotráva na konzervatívnejších prístupoch k funkcii rodiny v spoločnosti a po druhé, občania SR sú skôr za aktívnu formu podpory rodiny, kde kľúčom je hladký a jednoduchý prístup k bývaniu a možnosti dobre ohodnotenej práce. Za zvýšenie priamych cielených finančných dávok je len jedna desatina respondentov. Z toho je zreteľné, že nástroje rodinnej politiky súvisia s aktívnym životom v zamestnaní, pričom v zamestnaneckých a podnikateľských štruktúrach je tento faktor marginálny.

Úroveň a formy podpory rodiny

Podľa štatistiky Eurostatu vydalo Slovensko v roku 2007 na podporu rodiny 1,5 % z HDP (tabuľka 6.5), čo je menej ako priemer EÚ 27 i ako priemer bývalej EÚ 15. Slovensko výrazne zaostáva v priemerných výdavkoch určených na podporu rodiny, vyjadrených v porovnateľných jednotkách za vyspelými krajinami, ktoré v tomto porovnaní reprezentuje Rakúsko.

T a b u ľ k a 6.5

Výdavky na sociálnu ochranu – účel rodina/deti v EÚ, 2007

	% z HDP	% z dávok na soc. ochranu	v PPS na obyvateľa	v EUR na obyvateľa
EÚ 27	2	8	499,9	499,9
EÚ 15	2,1	7,9	569,9	599,4
CZ	1,7	9,2	332,1	204,9
HU	2,8	12,8	436,9	281,9
PL	0,8	4,5	106,4	64,8
SK	1,5	10	256,4	156,2
AT	2,8	10,2	851,9	899,6

Poznámka: PPS – *Purchasing power standards*, jednotka nezávislá od národných mien, ktorá odstraňuje rozdiely spôsobené cenovou úrovňou, odvodená od parity kúpnej sily mien.

Prameň: Eurostat-ESSPROS.

Avšak podiel výdavkov na podporu rodiny dosahuje z celkových výdavkov na sociálnu ochranu až 10 %, čo je viac ako priemer EÚ 27 aj EÚ 15 (približne úroveň Rakúska). Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že zo Slovenska odíde asi 7 – 8 % HDP vo forme transferu zisku zahraničných spoločností, potom je podiel výdavkov na podporu rodiny pravdepodobne na maxime (i vzhľadom na potreby dofinancovania zdravotníctva a dôchodkového systému) a zvýšený efekt môže Slovensko získať len reštrukturalizáciou jednotlivých druhov podpory

a nasmerovaním podpory tým rodinám, ktoré to najviac potrebujú. O to viac vystupuje úloha zamestnávateľov pri vytváraní podmienok pre harmonicky budovanú rodinu. Súvisí to aj so stredným vrstvami, ktoré v dôsledku svojich ambícií a istôt, odkladajú funkciu postupne na podradnejšie miesto.

T a b u ľ k a 6.6

Sociálne výdavky štátu na podporu rodín s deťmi (v mil. Sk)

	2004	2005	2006	2007	2008
Daňový bonus	5 618	5 817	7 495	7 572	7 854
Prídavok na dieťa	8 536	8 676	8 462	8 254	8 065
Rodičovský príspevok	5 790	6 531	7 059	7 370	7 558
Príspevok pri narodení dieťaťa	210	214	229	226	246
Spolu	20 154	21 238	23 245	23 422	23 723
Podiel daňového bonusu (v %)	27,9 %	27,4 %	32,2 %	32,3 %	33,10 %

Prameň: Správy o sociálnej situácii obyvateľstva MPSVaR SR a Ministerstvo financií SR.

Tabuľka 6.6 zachytáva vývoj výdavkov na jednotlivé druhy podpory rodiny, a osobitne podiel daňového bonusu. Z údajov v tabuľke 6.6 vyplýva, že podiel daňového bonusu na celkových výdavkoch na podporu rodín s deťmi v posledných rokoch rástol, čo súviselo s rastom zamestnanosti. Je správne, že časť podpory rodiny súvisí so zamestnanosťou rodičov; táto zásada by sa mala zachovať a pri vyššom počte detí ešte posilniť. Porovnanie priemerného počtu nezaopatrených detí, na ktoré rodičia poberali prídavky a na ktoré sa uplatnil daňový bonus (tabuľka 6.7), vypovedá o počte detí, pri ktorých ani jeden z rodičov nespĺnil podmienku na získanie daňového bonusu.

T a b u ľ k a 6.7

Počty detí, na ktoré bol vyplatený prídavok na dieťa na ktoré bol uplatnený daňový bonus (v tis.)

	2004	2005	2006	2007	2008
Počet detí (prídavok na dieťa)	1296,08	1312,57	1234,65	1252,71	1222,11
Počet detí (daňový bonus)	1170,40	1163,30	1156,60	1155,10	1155,80
Rozdiel	125,68	149,27	78,05	97,61	66,31

Prameň: Vlastný výpočet na základe údajov zo Správ o sociálnej situácii obyvateľstva MPSVaR a údajov Ministerstva financií SR.

Počet detí, na ktoré nebol uplatnený daňový bonus, sa od roku 2004 do roku 2008 znížil temer o polovicu. *Nedostatkom systému podpory rodiny s deťmi je paušálna podpora všetkých detí, bez ohľadu na počet detí v rodine, bez ohľadu na pracovný príjem rodičov, resp. priemerný príjem na jedného člena rodiny/domácnosti.* Z dôvodu údajnej administratívnej náročnosti testovania príjmov Slovensko prakticky upustilo od testovania príjmov v rodine/domácnosti (tabuľka 6.8).

Okrem štátov uvedených v tabuľke 6.8 je aj veľký počet vyspelých štátov Európskej únie, ktoré testujú príjmy pred vyplácaním dávok podpory, napríklad Francúzsko (38,4 % objemu z vyplatených dávok), Taliansko (38,2 %), Nemecko (35,1 %), Írsko (34,4 %), Grécko (31,2 %) a Španielsko (28,0 %). A je ďalšia skupina krajín, kde podiel objemu testovaných dávok je ešte vyšší: Malta (86,4 %), Portugalsko (78,7 %) a Slovinsko (65,8 %). Krajiny, v ktorých podiel objemu netestovaných dávok je približne na úrovni 97,1 % ako na Slovensku (prakticky sa približuje 100 %), vydávajú oveľa vyšší podiel vo forme vecného plnenia,

napríklad Holandsko (62,3 %), Dánsko (59,6 %), Švédsko (48,5 %), Fínsko (47,0 %) a Belgicko (19,3 %). Neobstojí protiargument, že ide o veľmi vyspelé krajiny, ktoré si vecnú formu plnenia môžu dovoliť. Slovensko patrí spolu s Poľskom a Estónskom do malej skupiny krajín, kde dávky vo forme vecného plnenia (služieb) sú najnižšie a nedosahujú ani 10 % z celkového objemu dávok.²² Sú ďalšie krajiny, kde podiel vecného plnenia dávok je oveľa vyšší ako na Slovensku: Španielsko (58,0 %), Taliansko (41,2 %), Portugalsko (38,3 %), Grécko (33,8 %), Slovinsko (28,3 %) i Veľká Británia (24,7 %). *Slovensko musí do budúcnosti začať testovať príjmy rodiny/domácnosti pred vyplácaním dávok podpory; dávky vyplácať tým rodinám, ktoré to najviac potrebujú a zvýšiť objem vecného plnenia dávok.*

T a b u ľ k a 6.8

Zisťovanie príjmu, štruktúra podľa formy poskytovania, % z celkového objemu vyplatených dávok, 2007

	Testované	Netestované	Peňažné pravidelné	Peňažné jednorázové	Vecné
	Spolu = 100 %		Spolu = 100 %		
EÚ 27	26,9	73,1	67,5	1,7	30,8
EÚ 15	26,9	73,1	66,9	1,6	31,5
CZ	25,4	74,6	85,6	4,1	10,3
HU	3,7	96,3	77,8	1,7	20,5
PL	70	30	92,5	7,5	0
SK	2,9	97,1	90,5	0,8	8,7
AT	8,3	91,7	80,9	0,5	18,6

Prameň: Petrášová (2009).

Priemerné príjmy domácností v závislosti od počtu detí

Ako dosvedčujú priemerné hodnoty celkových čistých príjmov domácností²³ podľa počtu detí, v domácnostiach s 2 a 3 a viac deťmi dochádza k podstatnému zníženiu priemerných príjmov na osobu (tabuľka 6.9).

T a b u ľ k a 6.9

Čisté peňažné príjmy domácností na osobu/mesiac v SKK v závislosti od počtu detí

Domácnosť	2004		2005		2006		2007		2008	
	SKK	Index	SKK	Index	SKK	Index	SKK	Index	SKK	Index
s1 dieťaťom	7668	100	7783	100	8924	100	9966	100	10705	100
s 2 deťmi	6131	80,0	6431	82,6	7691	86,2	8244	82,7	9230	86,2
s 3+ deťmi	4794	62,5	5044	64,8	5315	59,6	6236	62,6	7215	67,4

Prameň: Vlastný výpočet podľa údajov Štatistického úradu SR zo štatistiky rodinných účtov a Slovstat-u.

²² Ako príklad zložitého administratívneho postupu poskytovania dávok podpory rodinám s deťmi na Slovensku je pripravený systém poskytovania ovocia v školách, kde si budú musieť deti priplácať (maximálne až do úrovne 27 % ceny jednej porcie ovocia a zeleniny), čo celý proces poskytovania dávky urobil zbytočne administratívne náročným; podstatná v tomto prípade nie je skutočnosť, že poskytovanie ovocia nie je z legislatívneho hľadiska „dávku štátnej sociálnej podpory“ (Nariadenie vlády SR č. 341/2009).

²³ Pri analýze sme si zvolili štatistiku rodinných účtov, pretože tieto údaje nepoužívajú na výpočet príjmov domácnosti ekvivalentnú škálu podľa metodiky Eurostatu, a hodnoty v tabuľke 6.9 možno priamo porovnať s výškou vyplácaného prídavku na dieťa, resp. s výškou ďalších dávok štátnej sociálnej podpory rodinám s deťmi vrátane priemernej výšky daňového bonusu.

V poslednom roku z analyzovaných posledných piatich rokov (v roku 2008) predstavoval pokles čistých príjmov domácností s dvoma deťmi v porovnaní s jedným dieťaťom 1 475 Sk na mesiac (pokles o 13,8 %) a v domácnostiach s 3 a viac deťmi bol príjem nižší až o 3 490 Sk (pokles o 32,6 %).²⁴ Uvedený poznatok z analýzy štatistiky rodinných účtov potvrdzujú aj dáta zo SILC-u, keď len vďaka rodinným prídavkom a príspevkom vyplácaným rodinám s deťmi²⁵ majú domácnosti s jedným dieťaťom priemerne vyššie disponibilné príjmy ako všetky typy rodín s vyšším počtom detí. Dôsledkom potom je, že aj ekvivalentné príjmy na jedného člena domácnosti²⁶ sú podstatne vyššie v domácnostiach s jedným dieťaťom ako v domácnostiach s viacerými deťmi (tabuľka 6.10).

T a b u ľ k a 6.10

Príjmy a rodinné prídavky a príspevky v domácnostiach³⁴ podľa počtu závislých detí, na osobu/mesiac, v SKK, 2007

	1 dieťa	2 deti	3 deti	4 deti	5 a viac detí
Priemerný celkový disponibilný príjem domácnosti (neekvivalentný)	30 907	30 711	30 080	30 666	30 557
z toho: priemerné rodinné prídavky a príspevky rodinám s deťmi	1 108	1 659	2 550	2 782	4 352
Ekvivalentný celkový disponibilný príjem domácnosti	8 756	7 166	5 603	4 505	3 256
z toho: ekvivalentné rodinné prídavky a príspevky rodinám s deťmi	314	387	475	409	464

Prameň: Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v Slovenskej republike, EU SILC (2007), Štatistický úrad SR.

Jediným riešením v napomáhaní vyrovnávania príjmov domácností v závislosti od počtu detí je zníženie vyplácania rodinných dávok a príspevkov na prvé dieťa v rodine a naopak zvýšenie časti vyplácaných dávok a príspevkov na druhé a ďalšie dieťa v poradí.

Podpora rodiny a pôrodnosti

Pokles pôrodnosti na Slovensku v rámci tzv. druhej demografickej revolúcie vo východoeurópskych krajinách, ktorá nastala s časovým posunom 20 – 30 rokov oproti krajinám bývalej EÚ 15, a jej dôsledky (starnutie obyvateľstva, očakávané zvýšenie výdavkov na zdravotnú starostlivosť starých ľudí, problémy s financovaním dôchodkov a pod.) sú všeobecne známe. Slovenská republika v rozpore so svojimi tradíciami početnejšej priemernej rodiny (dlhodobo napríklad v porovnaní s Českou republikou v čase spoločného štátu) nebola schopná

²⁴ Štatistika rodinných účtov neposkytuje detailnejšie členenie čistých príjmov domácností v závislosti od počtu detí (samostatne kategóriu domácností s 3 deťmi, 4 deťmi atď.).

²⁵ Tu je použitá terminológia podľa štatistiky EU SILC; je zrejme, že ide o prídavky na deti a ďalšie dávky štátnej sociálnej pomoci.

²⁶ Podľa metodiky štatistiky SILC-u sa pri výpočte ekvivalentných príjmov domácnosti používa tzv. modifikovaná ekvivalentná škála OECD, kde sa používa koeficient 1 pre prvého dospelého člena domácnosti, koeficient 0,5 pre druhého a každého dospelého člena domácnosti (a pre 14-ročných a starších) a koeficient 0,3 pre každé dieťa mladšie ako 14 rokov.

²⁷ Štatistika SILC-u nevyjadruje daňový bonus ako sociálnu dávku, ale zachytáva ho prostredníctvom dane z príjmu ako zvýšenie pracovných príjmov. S daňovým bonusom ako so sociálnou dávkou nepracuje doteraz ani štatistika rodinných účtov, aj tam daňový bonus vystupuje ako zníženie daní a prejavuje sa ako saldo vo forme zvýšenia čistých peňažných príjmov zo zamestnania. Na druhej strane daňové saldo je v štatistike Eurostatu v databáze ESSPROS vykazované ako výdavok na sociálnu ochranu na účel rodina/deti.

v období ekonomickej transformácie účinne transformovať aj systém podpory rodiny, ktorý by reagoval na zhoršenie ekonomických podmienok mladých rodín, aby sa aspoň zmiernil prepád v pôrodnosti.²⁸ Pritom nemáme na mysli podporu pôrodnosti, ktorá by mala generovať nárast počtu obyvateľov Slovenska, ale *podporu pôrodnosti, ktorá by aspoň tlmila starnutie obyvateľstva*. Projekcie obyvateľstva Slovenska sú varujúce, keďže Slovensko sa dostalo do skupiny krajín, ktorým hrozí výrazný pokles počtu obyvateľstva v období po roku 2030. Do roku 2060 by mal nastať pokles obyvateľstva Slovenska asi až na 4,8 mil. osôb. Preto ak chce Slovensko očakávaný stav zmeniť, musí už teraz pripraviť zmeny v celom systéme podpory rodiny. Demografi predpokladajú, že terajší mierny nárast pôrodnosti nepotrva dlho, maximálne 10 rokov, keď do fertillného veku bude postupne vstupovať generácia žien narodená po roku 1990, ktorú charakterizoval hlboký pokles pôrodnosti (ak v roku 1989 sa narodilo na Slovensku 80,2 tis. živonarodených detí, do roku 2002 tento počet poklesol na 50,8 tis., odvtedy sa zaznamenal mierny nárast – v roku 2008 to bolo 57,4 tis. narodených). Priemerná slovenská rodina (v občianskom zmysle slova, ktorej základom je manželstvo) aj teraz, v rokoch zníženej pôrodnosti nemá v priemere ani len druhé dieťa. Analýza členená podľa národnosti matky a podľa poradia narodeného dieťaťa troch najpočetnejších národností za rok 2008 ukázala, že všetky matky, bez ohľadu na ich status (teda v manželstve i mimo manželstva) porodili deti v nasledujúcom priemernom poradí (tabuľka 6.11).

T a b u ľ k a 6.11

Priemerné poradie narodených detí matkám v roku 2008

	Národnosť matky						Spolu
	slovenská		maďarská		rómska		
	spolu	%	spolu	%	spolu	%	
Počet narodených detí spolu	50 903	100	4 039	100	2 146	100	57 088
ako prvé dieťa	25 319	49,7	1 820	45,1	566	26,3	27 705
ako druhé dieťa	16 033	31,5	1 396	34,5	405	18,9	17 834
ako tretie dieťa	5 486	10,8	444	11	339	15,8	6 269
ako štvrté dieťa a vyššie	4 065	8	379	9,4	836	39	5 280
Priemerné poradie narodenia	2,01	.	2,14	.	3,3	.	2,05

Poznámka: Údaje sú vypočítane za narodené deti spolu (živonarodené i zomrelé), lebo štatistika poradia narodených detí podľa národnosti matky sa vyskytuje iba spolu.

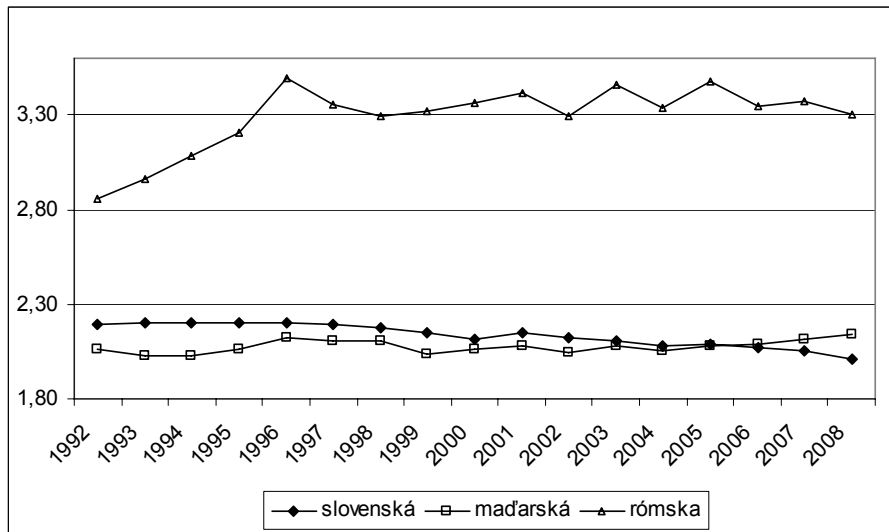
Prameň: Vlastný výpočet z údajov "Pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike v roku 2008", Štatistický úrad SR.

Z tabuľky 6.11 vyplýva, že ženám sa rodia deti v druhom i vyšších poradiach, ale v dôsledku poklesu počtu manželstiev a posunutia pôrodov do neskoršieho veku matiek, dochádza k celkovému poklesu pôrodnosti (úhrnnej miery plodnosti). Priemerný počet narodených detí na jednu matku nad dve deti nestačí vyrovnať stratu na pôrodnosti z dôvodu nárastu počtu žien, ktoré neporodia len jeden raz. Pohľad na minulý vývoj priemerného počtu narodených detí jednej matke (za roky 1992 až 2008) potvrdzuje, že dlhodobo dochádza k znižovaniu tohto ukazovateľa (graf 6.6).

²⁸ Ako reakciu na revidovanú Lisabonskú stratégiu prijala vláda SR ku koncu roka 2005 *Národný program reforiem*, ktorý v rámci podpory politiky zamestnanosti predpokladal vypracovať v priebehu roka 2006 dlhodobú populačnú politiku, ktorá sa mala zaoberať zmenami reprodukčných procesov a vyrovnávaní sa so zmenami populačných štruktúr. Vypracovanie tejto dlhobohkej populačnej politiky sa doteraz neuskutočnilo. Národný program reforiem len upozornil na podporu cielenej výstavby tzv. štartovacích bytov, najmä pre občanov zo sociálne ohrozených skupín obyvateľstva, t. j. pre mladé rodiny a mladých ľudí po ukončení školy, resp. po ústavnej alebo ochrannej výchove, a zosúladienie rodinného a pracovného života (uznesenie vlády SR č. 797/2005).

Graf 6.6

Priemerné poradie narodených detí v rokoch 1992 – 2008



Prameň: Vlastný výpočet na základe údajov o pohybe obyvateľstva v SR. Slovstat.

Vzhľadom na prevahu matiek slovenskej národnosti bol zaznamenaný celkový pokles priemerného poradía narodených detí jednej matke; opak nastal len u matiek rómskej národnosti, kde došlo k podstatnému nárastu v prvej polovici deväťdesiatych rokov a odvtedy sa udržiava na podstatne vyššej úrovni ako u matiek slovenskej a maďarskej národnosti. Štatistika zahŕňa len časť rómskeho etnika, ktorá sa hlási k rómskej národnosti. To znamená, že časť detí narodených rómskym matkám podľa etnickej príslušnosti jednoznačne zvyšuje hodnotu priemerného ukazovateľa tak u maďarských, ako aj u slovenských matiek. Na základe odhadu, ktorý uvádza Vaňo (2004), že v roku 2004 bolo asi 14 % školopovinných detí rómskych, možno predpokladať, že podiel narodených rómskych detí predstavuje nie 3,8 % podľa oficiálnej štatistiky (údaje v tabuľke 6.11), ale pravdepodobne sa už blíži k 18 – 20 %.

Doterajšie vlády neprijali efektívnejší systém podpory rodiny a viacdenných rodín (a pôrodnosti) porovnateľný s inými európskymi krajinami, ktoré nezaznamenajú ani v budúcnosti hlboký prepád pôrodnosti. Bolo to aj z obavy, že by mohlo dôjsť k ešte rýchlejšiemu rastu pôrodnosti u sociálne vylúčenej časti obyvateľstva, ktoré je z väčšej časti vo svojej produktívnej zložke nezamestnané. Efektívnejší systém podpory rodiny a pôrodnosti (zvýšením počtu druhých a tretích pôrodov u matiek) by sa mal preto zaviesť paralelne so širšie koncipovaným zlepšovaním sociálnych podmienok segregovanej časti marginalizovaných skupín občanov SR. Systém podpory rodiny a pôrodnosti by mal podporovať zvýšenie priemerných príjmov na jedného člena viacdenných rodín oproti dnešnému stavu, a tým aspoň zmiernenie poklesu kvality života viacdenných rodín.²⁹ Ak sa na Slovensku nezvýši pôrodnosť, treba očakávať ako alternatívne riešenie zvýšenú zahraničnú imigráciu pracovných síl. Po vstupe všetkých balkánskych štátov do EÚ možno predpokladať, že pre vyššie mzdy bude Slovensko dostatočne atraktívne ako imigračná krajina pre väčšinu týchto štátov, ale aj pre imigrantov z tretích krajín EÚ, ako sa to deje už v súčasnosti. To si bude vyžadovať vypracovať novú migračnú politiku v SR, ktorá bude migráciu vnímať ako kladný efekt pre rozvoj SR.

²⁹ Okrem toho by systém podpory rodiny mal mať ambície byť dlhodobou neutrálne, pokiaľ ide o reprodukčné správanie všetkých národností i etník v Slovenskej republike, čo by bolo zároveň aj dôkazom integrácie vylúčenej časti obyvateľstva, aj príspevkom k zmierneniu napätí medzi etnikami.

Pokles pôrodnosti možno spomaliť len zvýšeným počtom narodených detí v druhom a treťom poradí, čomu by pomohlo zlepšenie finančných pomerov rodín s druhým a tretím dieťaťom. Znamená to, že podpora druhého dieťaťa v rodine musí byť vyššia ako podpora prvého dieťaťa a podpora tretieho dieťaťa musí byť vyššia ako podpora druhého dieťaťa, aby štát takto podporil a zvýšil sociálny status viacdenných rodín. Populačná politika by mala smerovať k podpore rovnomernejšieho počtu detí v rodine.³⁰ Preto by sa malo v rodinnej a propopulačnej politike pristúpiť:

- k vyplácaniu podstatne vyššieho prídavku na druhé, a najmä na tretie dieťa ako v súčasnosti; podpora tretiemu dieťaťu by mala byť taká dostatočná, aby sa rodičia mohli rozhodnúť, či budú mať ďalšie dieťa, alebo túto zvýšenú podporu použijú na zvýšenie kvality života svojich troch detí;
- pri zavedení zmien v systéme prídavkov na deti vybrať z dvoch alternatív, a to buď úplne zrušiť vyplácanie rodinného prídavku aj spolu s daňovým bonusom na prvé dieťa (podobne ako je to vo Francúzsku, kde na prvé dieťa rodičia nezískavajú od štátu žiadne sociálne dávky), alebo ho vyplácať napríklad len do 6. alebo 10. roku veku prvého dieťaťa, t. j. do času, keď by rodičia už mali mať dostatočný príjem na výchovu jedného dieťaťa;
- zvýšiť hodnotu poskytovaného daňového bonusu na druhé dieťa oproti terajšiemu stavu; na tretie dieťa poskytovať daňový bonus ešte vyšší ako na druhé dieťa (zvýšenie by malo byť približne rovnako veľké ako v prípade prídavkov na druhé a tretie dieťa);
- u štvrtého a piateho narodeného dieťaťa v poradí poskytovať len daňový bonus;
- úplne zrušiť vyplácanie jednorazových príspevkov pri narodení dieťaťa, ktoré v súčasnosti pôsobia aj na podporu pôrodnosti u nezodpovedných mladých matiek zo sociálne vylúčenej časti obyvateľstva; nanajvýš vyplácať len nízky príspevok pri prvom dieťati alebo hneď pri prvom uzavretí manželstva (podobne ako je to na Cypre, v prípade ak by došlo k sobášu medzi rozvedeným a slobodnou, vyplatila by sa len polovica dávky); ťažisko podpory pôrodnosti postaviť na pravidelných mesačných podporách rodičom a vyplácanie dávok naďalej viazať na pravidelnú školskú dochádzku detí a plnenie si základných rodičovských povinností (z krajín EÚ, ktoré nemajú v systéme podpory rodiny a pôrodnosti zavedené žiadne príspevky pri narodení dieťaťa, uvádzame Dánsko, Nemecko, Taliansko, Holandsko, Rakúsko, Maltu, Portugalsko, Slovinsko, Švédsko a Veľkú Britániu);³¹
- znížiť maximálnu vekovú hranicu pre vyplácania prídavkov na deti z terajších 25 rokov na úroveň maximálne 21 rokov, resp. do veku skončenia stredného vzdelania; pri znížení hranice vyplácania prídavkov na deti určiť niekoľkoročné prechodné obdobie;³² zníženie

³⁰ Podľa správy International social security association podpora rodiny vo Švédsku vo forme sociálnych dávok kulminuje pri štvrtom dieťati a potom klesá pri piatom dieťati, čo je jasný dôkaz, že podpora štátu smeruje k optimálnemu počtu detí v rodine, aby rodičia dokázali pri menšom počte detí zabezpečiť kvalitnú výchovu (International Social Security Association, 2007, s. 15).

³¹ Podľa Eurostatu, databáza ESSPROS.

³² Zníženie maximálnej vekovej hranice poberania prídavkov na deti by bolo aj sociálne spravodlivejšie, pretože absolventi stredných škôl, ktorí pracujú, by neprispievali (priamymi i nepriamymi daňami) na svojich vrstovníkov, ktorí si zvyšujú kvalifikáciu, a tým si v budúcnosti zaručia aj vyššie príjmy. To znamená, že treba zvýšiť absolútnu výšku podpory rodinám s deťmi; obdobie tejto podpory by sa malo skrátiť, ale malo by byť intenzívnejšie pre viacdenné rodiny. Zníženie vekovej hranice poberania prídavkov na deti i daňových bonusov na deti by bolo tiež v súlade s námetmi, ktoré zaznievajú v časti spoločnosti na platenie školného na vysokých školách. Pritom niektoré politické strany chceli zaviesť platenie školného na vysokých školách paralelne s vyplácaním

príjmov viacdetných rodín s deťmi-študentmi študujúcimi na vysokej škole kompenzovať zvýšenými sociálnymi a prospechovými štipendiami, ktoré by ešte viac mohli prispieť ku skvalitneniu vysokoškolského štúdia;

- prehodnotiť výšku životného minima;³³ malo by dôjsť k zvýšeniu životného minima; prídavky na deti by pri výpočte dávok v hmotnej núdzi vyplácaných v rámci systému sociálnej pomoci mali vchádzať do výpočtu hranice príjmu na poberanie dávok v hmotnej núdzi (podobne ako je to v Českej republike);
- časť prídavkov na deti (i časť dávok v hmotnej núdzi) začať vo všeobecnosti vyplácať vo forme poukážok na nákup potravín (konkrétne výšku určiť ako určitý podiel z analýzy štruktúry výdavkov domácností),³⁴ čím sa bude vytvárať tlak na žiaducu štruktúru spotreby v rodinách, ktoré by mohli potenciálne zanedbávať starostlivosť o deti.³⁵

Ďalšie opatrenia na podporu rodiny

Vo vyspelých krajinách EÚ pozorovať trend, že predškolská výchova je úplne zadarmo. Je to opatrenie na podporu zamestnanosti matiek, a súčasne prvý krok vo výchove a predpoklad pre budúci rast ľudského a sociálneho kapitálu u najmladšej generácie. Na tento účel by sa mala zabezpečiť kvalitnejšia predškolská výchova; samozrejmosťou by mal byť dostatočný počet miest v škôlkach, aby obidvaja rodičia, ak chcú, mohli pracovať.

Rast pôrodnosti by mal byť podporený aj poskytovaním obecných bytov mladým manželom, aj keď prostriedky štátu budú v tejto oblasti pravdepodobne značne obmedzené, vzhľadom na očakávanú a nutnú pomoc rómskemu etniku.

K zmene politiky v oblasti podpory rodiny by vláda mala pristúpiť bez ohľadu na priebeh svetovej hospodárskej krízy. Nemožno očakávať, že dôjde k bezprostrednej reakcii u budúcich rodičov a k rýchlej zmene reprodukčného správania mladých ľudí, resp. žien vo fertiltom veku. Práve naopak, štát musí preukázať razantnosť poskytnutých podpôr rodine a potvrdiť, že podpora pôrodnosti a rodiny je a bude dlhodobou preferenciou štátu v sociálnej politike. Jedným z prvých nadväzujúcich krokov by malo byť posilnenie výskumu v sociálnej oblasti.³⁵ Zmena v podpore rodiny i v širšie koncipovanej rodinnej politike bude vyžadovať komplexný výskum; výkonná sféra bude musieť pripraviť celý rad nadväzujúcich konkrétnych opatrení v súvislosti so zmenou hodnotovej orientácie mladých ľudí (napríklad znovu sa vrátiť k návrhom na účelné trávenie voľného času detí a mládeže, na financovanie športu mládeže ako protipólu nezdravého, pasívneho spôsobu života, zlepšenie infraštruktúry na využívanie voľného času detí a mládeže pod odborným dohľadom v popoludňajších hodinách a pod.). Štát musí pripravenými zákonmi garantovať hneď od začiatku valorizáciu navrhnutých sociálnych dávok určených na podporu rodiny.

Na uplatnenie nového systému podpory rodín s deťmi bude potrebné zaviesť diferencovanie pri jednotlivých sociálnych dávkach viacročné prechodné obdobia, aby nedošlo k prudkému

prídavkov na deti a uplatňovaním daňových bonusov na deti (na vysokoškolákov), čo nemalo logiku, a to v podmienkach, keď by tieto sociálne dávky poberali aj rodiny s najvyššími príjmami.

³³ Na novej podobe zákona o životnom minime stále pracuje komisia MPSVaR SR.

³⁴ V USA dosiahol počet obyvateľov využívajúcich potravinové poukážky pre chudobných 36 miliónov. Rýchlo sa stráca stigma, ktorá sa predtým s poukážkami spájala. V súčasnosti pomáhajú jednému zo štyroch amerických detí. Program potravinových poukážok (ktoré majú podobu plastovej kartičky nabitej „kreditom“), sa začal v USA v roku 1962 (ČTK, 30. novembra 2009).

³⁵ Terajšia výskumná kapacita Inštitútu pre výskum práce a rodiny je nedostatočná.

zniženie sociálnych dávok v niektorých domácnostiach tak, ako sa to stalo v roku 2004. Pri niektorých dávkach bude nový systém platiť pre deti narodené po dátume vstúpenia nového systému do platnosti s tým, že pre deti skôr narodené bude platiť doterajší systém sociálnych dávok.

Konkretizovanú kombináciu opatrení zameranú na podporu rodiny a rastu pôrodnosti bude potrebné predložiť na širokú spoločenskú diskusiu, do ktorej by mali veľmi aktívne vstúpiť najmä zamestnávateľia a odbory.

6.6. Bývanie ako dôležitá súčasť kvality a udržateľnosti života

Strategické ciele rozvoja bývania

Pri plnení cieľov vízie rozvoja slovenskej spoločnosti bude mať bývanie a jeho kvalita významnú úlohu, lebo priamo ovplyvňuje celkový život človeka vrátane jeho výkonnosti. Skvalitňovanie životných podmienok je preto žiaduce tak z celospoločenského hľadiska, ako aj z hľadiska samotného občana. „Strecha nad hlavou“ má dôležitú úlohu nielen pre život jednotlivca, ale aj sociálnu súdržnosť celej spoločnosti. Viaceré medzinárodné dokumenty sa zaoberali problematikou bývania (Všeobecná deklarácia ľudských práv – článok 25 a Medzinárodná zmluva OSN o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach, Sociálna charta EÚ, čl. 1, Lipská charta 2007). Slovensko väčšinu z nich ratifikovalo, avšak v našej národnej legislatíve právo na bývanie nie je explicitne zakotvené. Každý štát uplatňuje v rôznej skladbe nástroje – finančné, sociálne a legislatívne, ktorými pomáha sprístupniť bývanie aj pre sociálne vylúčené a ohrozené skupiny. Úlohou štátu je umožniť dostupnosť bývania v adekvátnej kvalite a zabrániť exklúzii sociálne ohrozených skupín obyvateľstva z ponuky na bytovom trhu (mladé rodiny, dôchodcovia, viacdenné a neúplné rodiny, zdravotne postihnutí, vylúčená časť rómskej populácie a pod.). Preto v ďalšom období bude rozvoj bývania vyžadovať naďalej uplatňovanie zavedeného systému podporných finančných nástrojov³⁶ z verejných zdrojov s drobnými úpravami na základe výsledkov monitorovania a doplnenia o ďalšie nástroje a legislatívne úpravy s cieľom zapojiť súkromný kapitál do výstavby nájomného sektora.

Ciele stratégie rozvoja bývania možno hierarchicky rozdeliť do nasledovných skupín:

- zvyšovať kvalitu a kvantitu bývania s cieľom priblížiť sa úrovni porovnateľných krajín Európskej únie,
- zabezpečiť kvalitu bývania vrátane obytného prostredia, ktoré sú nedeliteľnou súčasťou kvality života a ktorým sa v ich vzájomnej previazanosti nevenovala doteraz potrebná pozornosť,
- umožniť primerané bývanie pre všetky príjmové skupiny obyvateľstva,
- zvýšiť efektívnosť a hospodárnosť užívania bytového fondu vrátane spotreby energií a únosnosti nákladov na bývanie pre občanov rôznych príjmových skupín.

Kvalita bývania má dva rozmery – potreby a príjmové možnosti domácnosti, ktoré usmerňujú primeranosť bývania. Potreby sa budú aj naďalej realizovať vo dvoch segmentoch bytového trhu, v segmente nájomnom (súkromnom a verejnom) a vlastníckom. Verejný nájomný sektor v etape hospodárskej krízy nadobúda na význame a mal by sa orientovať najmä na mladé rodiny a seniorov. Okrem poskytovania bývania vytvára tento segment lepšie podmienky

³⁶ V roku 2006 vydala Rada Európy *Smernicu*, ako zabezpečiť dostupné a primerané bývanie pre nízko príjmové skupiny. Väčšina uvedených nástrojov sa aplikuje aj na Slovensku. Ich formulácie sa premietajú do úloh jednotlivých *Koncepcií štátnej politiky bývania* a ďalších materiálov a následne do rozvojových programov bývania v obciach a regiónoch. V priebehu jednotlivých časových etáp je nevyhnutné ich monitorovanie, prehodnocovanie a úpravy z hľadiska účinnosti.

pre migráciu za prácou. Faktormi podmieňujúcimi intenzitu budovania verejného nájomného bývania sú: finančná situácia obcí a podpora z verejných zdrojov. V najbližšom období sa dá očakávať pokles záujmu zo strany obcí z dôvodu poklesu ich príjmov. Výstavba súkromných nájomných domov sa zatiaľ nezačala, pretože súkromný kapitál doteraz nebol ochotný investovať vlastné zdroje s dlhodobou návratnosťou. Výhľadovo môže byť významným zdrojom na zabezpečovanie primeraného bývania vytváranie verejno-súkromného partnerstva, pretože súkromný sektor disponuje podstatne väčším objemom finančných prostriedkov ako verejný sektor.

Kvantitatívny rast bytového fondu na základe porovnania s EÚ a na základe prognózovaného demografického vývoja nedosiahne z dôvodu finančnej a hospodárskej krízy intenzitu z posledných piatich rokov. V nasledujúcich asi štyroch rokoch bude dopyt utlmovaný kúpyschopnosťou občanov v dôsledku ekonomických podmienok. V ďalšom období sa dá očakávať oživenie kúpyschopného dopytu, smerujúceho predovšetkým do oblasti vyšších kvalitatívnych štandardov, ktoré existujúci bytový fond väčšinou nie je schopný poskytnúť. Oživenie kúpyschopnosti v oblasti bývania bude závisieť od ekonomického rastu a zvyšovania miezd.

Z porovnania základných ukazovateľov kvality a kvantity bývania s ostatnými krajinami EÚ vyplýva nutnosť pokračovať v rozvoji a obnove bytovej výstavby s cieľom vyrovnávať životné podmienky. Za krajinami EÚ zaostávame v objeme bytov na 1 000 obyvateľov (EÚ 314 – 503 a SR 367,2) a obytnej ploche na osobu (EÚ 22,9 – 52,4 m² a SR 17,6 m² v roku 2001).

Obytné prostredie ako celok podstatne ovplyvňuje a určuje kvalitu bývania. Meniace sa potreby obyvateľov a kvalita prostredia v obytných celkoch sa dlhodobo neprehodnocovali. Služby a dopravné riešenia vrátane parkovacích možností sú vysoko podhodnotené voči súčasným potrebám, jednotlivé ukazovatele kvality životného prostredia prekračujú v mnohých prípadoch normatívnu hranicu (hluk, exhaláty, prašnosť atď.). Nevyváženosť pracovných príležitostí a bývania a rekreačných možností vedie k zhoršovaniu pohody s následkami zdravotných problémov. Obce ako kompetenční nositelia rozvoja sídiel doteraz nepriekročili komplexne k prehodnocovaniu jednotlivých obytných celkov a zón. Je to aj v dôsledku rozdelenia jednotlivých aktivít v Národnom strategickom referenčnom rámci 2007 – 2013 a v Regionálnom operačnom programe, na ktoré je možné využívať v najbližšom období štrukturálne fondy z EÚ.

Nedostatky súvisiace s využívaním bytového fondu majú viacero príčin. Dlhodoborastie objem neobývaných bytov (209 316 v roku 2001), v 45 % z nich nebol zistený dôvod, prečo je byt neobývaný. Využívanie bytového fondu je problematické aj z pohľadu veľkostnej štruktúry domácnosti a veľkosti bytu. Na jednej strane sú byty preľudnené, na druhej strane sú nadštandardné. Disproporcie je možné riešiť na základe prieskumov záujmu o nové byty a prípadnými výmenami. Zisťovanie týchto informácií u nás absentuje, kompetenčné zabezpečovanie v budúcnosti by malo byť na strane obcí.

Súčasný vývoj zaznamenáva v dôsledku finančnej a hospodárskej krízy vážne zmeny. Prechodne sa utlmili predaje bytov, a to starých aj nových. Pribrzdlilo sa poskytovanie bankových úverov rovnako pre podnikateľský sektor, ako aj pre záujemcov o hypotekárne úvery, v dôsledku čoho klesá dopyt najmä po bytoch do vlastníctva občanov. Dlhodobá expanzia hypotekárnych úverov sa pozastavila z dôvodu sprísnenia podmienok a zníženia záujmu o úvery zo strany občanov. Tento stav možno považovať za prechodný, pretože zadlženosť prostredníctvom hypotekárnych úverov voči HDP patrí na Slovensku k nižším v Európe (vo Švajčiarsku, Dánsku, Veľkej Británii a Holandsku dosahuje vyše 70 %). V súčasnosti objem

u nás poskytnutých úverov na bývanie dosahuje asi do 20 % HDP a dá sa očakávať minimálne dvojnásobný až trojnásobný rast úverov (Vida, 2009). Z uvedeného dôvodu by poskytovanie hypotekárnych úverov malo pokračovať aj napriek sprísneniu podmienok poskytovania.

Samostatnú úlohu na bytovom trhu hrá *vlastnícka štruktúra*. Podľa odborného odhadu prevažuje vlastníctvo bytov a rodinných domov – 94,6 % (dôvodom je odštátnenie verejného nájomného sektora po roku 1993 a postupný prevod vlastníctva nájomného bytového fondu na obce a ďalej na občanov), ostatné vlastníctvo bytového fondu je nepodstatné – právnické osoby (družstvá) 3,65 % a obce 2,7 %. Výstavba nových obecných nájomných bytov sa začala po roku 2000 s podporou štátu – ku konci roka 2008 bol ich podiel 1,19 %. Doteraz absentuje súkromný nájomný sektor, ktorý je dôležitou súčasťou bytového trhu v krajinách Európskej únie.

Nová výstavba bytov sa realizovala v prevažujúcej miere do vlastníctva občanov a napriek meniacim sa trendom skladby domácností sa naďalej orientovala na väčšie byty, ktoré v dôsledku recesie nemajú v súčasnosti odbyt. Prevažujúca orientácia novej bytovej výstavby na spoločenskú elitu svedčí o preferenciách vysokej miery zisku v marketingovej politike developerských spoločností. V súčasnosti sa viaceré projekty tohto druhu výstavby pozastavili. Oživenie novej výstavby možno očakávať po absorbovaní ponuky dokončených bytov z roku 2008. V najbližších 2 až 3 rokoch bude pravdepodobne ponuka preyšovať dopyt. Cyklus trhu s nehnuteľnosťami od jedného vrcholu k druhému obvykle trvá v priemere 8 rokov.

Orientácia bývajúcich sa zameriava na zlepšovanie technického stavu bytového fondu, v ktorého je veľký podiel zanedbanej údržby a opráv vrátane vysokej energetickej spotreby. Cieľom zlepšenia je zvýšenie užívateľskej bezpečnosti, zníženie energetickej náročnosti prevádzky a predĺženie doby životnosti. Revitalizácia bytových domov je v začiatkoch – intenzita je regionálne diferencovaná aj v závislosti od kvality správy domov. Podiel domácností na celkovej spotrebe energií v roku 2005 bol 26 %. Zlepšenie energetickej hospodárnosti budov je v súlade so záväznými strednodobými cieľmi EÚ; do roku 2020 by sa malo dosiahnuť 20 % úspor energií, čo v budúcnosti prispeje k zníženiu prevádzkových nákladov. Odborné odhady uvádzajú, že doteraz bolo obnovených asi 10 – 15 % domov z panelového fondu. Technický stav bytových domov si vyžaduje zrýchlenie tohto postupu tak, aby bola obnova dokončená v horizonte približne 10 rokov. To si vyžiada zintenzívnenie realizácie a za predpokladu zvýšenia podpory zo strany verejných zdrojov aj zapojenie ďalších finančných zdrojov (napr. EBRD, Ekofond a pod.). Spoločná iniciatíva Európskej komisie, Európskej investičnej banky a Rozvojovej banky Rady Európy JESSICA ponúka možnosť získať navyše úverové prostriedky na revitalizáciu sídlisk, aby nedochádzalo postupne k vytváraniu giet na sídliskách s prevahou sociálne vylúčených občanov. Podpora z verejných zdrojov na tieto účely by mala byť dlhodobejšie stabilizovaná vo vzťahu k HDP a jej aplikácia by mala pôsobiť formou motivačného nástroja. Vo väčšine vyspelých krajín bol podiel verejných zdrojov v roku 2005 vyšší ako u nás - Česko a Dánsko 1 %, Rakúsko 1,7 %, Francúzsko 1,93 %, SR 0,56 % a pre rok 2009 Ministerstvo financií SR navrhuje 0,33 %. Z celkovej podpory bývania sa na účely obnovy poskytlo len okolo 15 %.

Pri preferenciách nadobúdania vlastnickej formy bývania občania nedisponovali dostatočným vlastným kapitálom a zabezpečovali si nové bývanie, ako aj starostlivosť o domy v prevažujúcej miere úvermi. Na základe odborných odhadov sa občania doteraz podieľali na financiách investovaných do bývania vlastnými zdrojmi 36 %, úvery pre občanov tvorili 55 % a verejné zdroje 9 %.

Ekonomické dimenzie rozvoja bývania – vplyv demografického vývoja

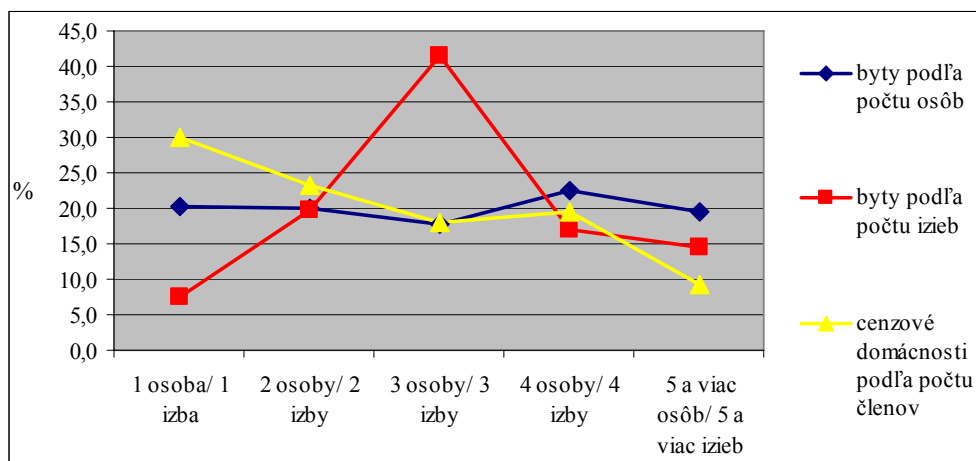
Realizačný sektor, stavebníctvo, má významné postavenie v rámci národného hospodárstva. Produkcia v rámci novej bytovej výstavby, modernizácie a rekonštrukcie obytných budov za ostatných 5 rokov rástla a v roku 2007 dosiahla 15 % z celkovej produkcie sektora. V rámci skladby produkcie prevládala výstavba viacbytových domov. Opravy a údržba bytového fondu aj napriek potrebám neboli pre uvedené odvetvie významné, len 2,8 %. Mesačné indexy vývoja stavebnej produkcie ukazujú, že od polroka 2008 sa znižoval index rastu až na úroveň stagnácie oproti rovnakému obdobiu predchádzajúceho roka. Výstavbu bytov v roku 2008 možno hodnotiť ako najúspešnejšiu v období od roku 1991, keď počet začatých aj dokončených bytov dosiahol najvyššie hodnoty.

Preorientovanie stavebnej produkcie na revitalizáciu bytového fondu bude významným faktorom stabilizácie dlhodobej zamestnanosti v stavebníctve (intenzita výstavby nových bytov z posledných rokov sa pravdepodobne nezopakuje). Intenzita revitalizácie obnovy bytových domov závisí od finančnej disponibilnosti vlastníkov bytov a domov a od efektov, ktoré podmieňujú ochotu vlastníkov investovať do revitalizácie (návratnosť cez úspory nákladov na bývanie, zvýšenie komfortu a bezpečnosti, predĺženie životnosti domu). Doterajšie prehľady potvrdzujú nedostatočnosť vlastných zdrojov u vlastníkov (zákonná tvorba fondu opráv). Komplexná revitalizácia vyžaduje spoluúčasť cudzích zdrojov, a to úverov a dotácií. Intenzitu môže podporiť zvýšenie objemu zvýhodnených úverov bankových inštitúcií a ŠFRB (Štátneho fondu rozvoja bývania), ako aj ďalšie zdroje, napr. vytváranie súkromných fondov na podporu zníženia energetickej náročnosti bývania a zintenzívnenie aktivít na získanie zdrojov z EÚ a ERBD.

Využívanie existujúceho bytového fondu je najvýznamnejším faktorom ovplyvňujúcim kvalitu bývania a dopyt po nových bytoch. V roku 2007 sa otázka primeranosti bývania zahrnula do monitoringu v EÚ; až 64 % opýtaných zo SR odpovedalo, že sa stáva problémom nájsť si primerané bývanie. Medzi veľkostnými kategóriami bytov a domácnosťami sa dlhodobo prejavujú disproporcie (graf 6.7). Príčinou je neracionálne využívanie bytového fondu, ktoré na jednej strane vedie k vysokej miere spolužitia domácností, na druhej strane k nevyužívaniu bytov, k ich prenajímaniu, prípadne využívaniu na iné účely ako na bývanie. Počet spoločne bývajúcich dvoch a viac domácností rástol (11,8 % v roku 1991 a 18,8 % v roku 2001). Vo vyspelých krajinách sa ráta s maximálnou mierou 8 % chceného spolužitia (viacgeneračné bývanie).

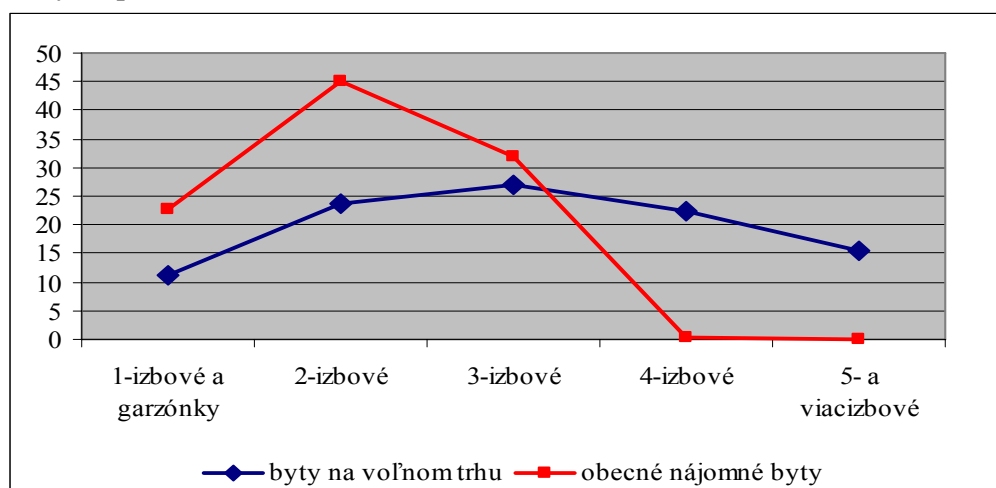
G r a f 6.7

Veľkostná štruktúra bytov a domácností v roku 2007



Prameň: ŠÚ SR (2008).

Graf 6.8
Výstavba bytov podľa izbovosti v roku 2008



Prameň: MVRR SR (2009).

Existuje neuspokojený dopyt po malých bytoch. Pre malé domácnosti (zväčša domácnosti seniorov) znamená bývanie vo väčších bytoch vysoké zaťaženie vo výdavkoch domácností. Zvýšené náklady na bývanie obmedzujú týmto domácnostiam spotrebu v oblasti iných druhov tovaru a služieb. Výstavba bytov do vlastníctva neriešila tieto disproporcie. Výstavba obecných nájomných bytov zohľadňovala tieto potreby pružnejšie výstavbou menších štartovacích bytov pre nízkoprijemové rodiny (graf 6.8). Doterajšia výstavba obecných nájomných bytov sa viac prispôbovala aktuálnym miestnym podmienkam.

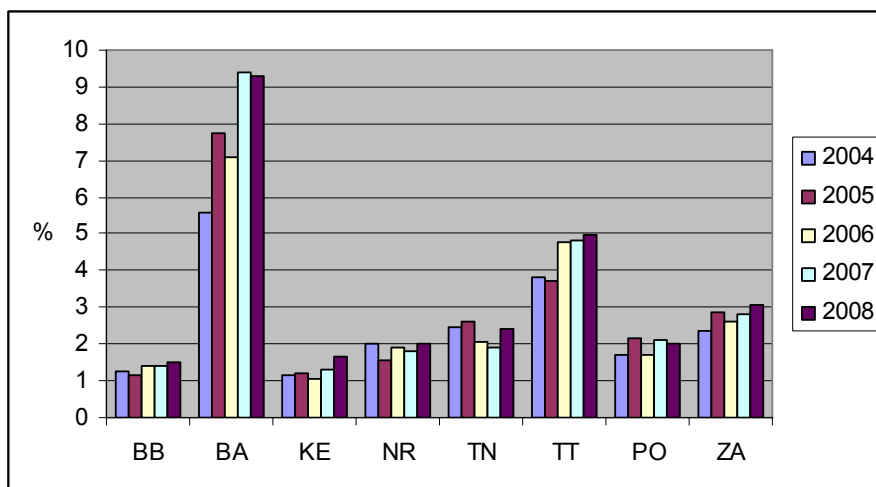
Demografické trendy výrazne ovplyvňujú dopyt po bývaní a nadobudnú väčší význam najmä v budúcnosti. Demografická prognóza ráta s útlmom medziročného rastu populácie do roku 2015, medzi rokmi 2015 až 2030 sa predpokladá pokles obyvateľstva. Z týchto dôvodov intenzita výstavby nedosiahne rozmery ostatných 5 rokov. Novou výstavbou sa bude riešiť predovšetkým dopyt po kvalite, ktorú existujúci bytový fond nedokáže plne poskytnúť.

Najpočetnejšiu skupinu cenzových domácností tvoria jednočlenné domácnosti, ktorých počet po roku 1991 začal prudko rásť a v roku 2001 malo tento status 30 % domácností. Dopyt tejto skupiny po samostatnom bývaní nie je saturovaný. Dá sa predpokladať strata intenzity tohto vývoja vo vekovej skupine 20 – 35-ročných, v dôsledku čoho nebude rásť dopyt po štartovacích bytoch. Naopak, bude sa zvyšovať počet jednočlenných domácností seniorov v dôsledku zvyšovania priemernej dĺžky života a rozdielu medzi dĺžkou života žien a mužov (stredná dĺžka života súčasných 50 – 54-ročných mužov je 23,85 rokov a žien 29,90 rokov). Seniori sa stanú najväčšou homogénnou skupinou obyvateľstva z hľadiska záujmov a potrieb. Starnutie populácie vyvolá zmeny v štruktúre dopytu, úspor a investícií. V súčasnosti je vo veku nad 65 rokov necelých 12 % populácie, v roku 2030 to bude už 21 % a v roku 2050 bude do tejto skupiny patriť každý tretí obyvateľ Slovenska. Štruktúra ponuky bývania bude nevyhnutne musieť tieto skutočnosti rešpektovať (menšie byty a domy s doplnkovými službami, domovy dôchodcov, rozšírenie opatrovateľských služieb a pod.).

Demografická prognóza nepredpokladá výraznejší rast pôrodnosti žien, model trojčlennej cenzovej domácnosti zostane typický pre väčšinu populácie. Potreby bývania takýchto domácností v priemernom pásme príjmu môže saturovať už existujúci bytový fond za predpokladu racionálneho správania obyvateľov vo viacizbových bytoch a zmeny návykov domácností zostať po celý život v jednom byte, čo si vyžaduje osvetu a sociálne vzdelávanie.

Graf 6.9

Intenzita bytovej výstavby podľa krajov na 1000 obyvateľov v rokoch 2004 – 2008



Prameň: ŠÚ SR, MVRR SR.

Zvýšenie intenzity migračných trendov a ich smerovanie (najmä za prácou a za lepším životným prostredím) sa premietali do zväčšovania regionálnych diferencií v objemoch bytovej výstavby – graf 6.9. Migrácia smeruje najmä do ekonomicky silnejších regiónov – bratislavského, trnavského a žilinského. Smery a intenzita migrácie za prácou sa môžu meniť v závislosti od lokalizácie investícií do vytvárania pracovných miest. Bývanie zahraničných migrantov je potrebné spájať so sociálnymi, vzdelávacími a ďalšími potrebami a programami.

Nedostatky v jednotlivých kvalitatívnych a kvantitatívnych segmentoch bytovej ponuky môžu v budúcnosti významne ovplyvniť správanie jednotlivých sociálnych skupín obyvateľstva, napr. migráciu mladšej generácie do zahraničia, a spôsobiť existenčné problémy u staršej generácie. Preto je nevyhnutné venovať prieskumom potrieb a analýzám vývoja na bytovom trhu potrebnú pozornosť zo strany kompetentných orgánov a upravovať príslušné nástroje, pomocou ktorých je možné korigovať ďalší vývoj bytového trhu. Sociálna slepota bytového trhu vyžaduje poskytovať ochranu tým, ktorí si na trhu s bytmi nevedia z rôznych príčin zabezpečiť primerané bývanie, a to najmä marginalizovaným skupinám.³⁷ Preto zostáva úlohou štátu poskytnúť týmto skupinám ochrannú ruku formou legislatívnych, riadiacich, fiškálnych, sociálnych a ekonomických nástrojov, aby sa zabránilo exklúzii sociálne ohrozených skupín obyvateľstva z bytového trhu (mladé rodiny, dôchodcovia, viacdtné a neúplné rodiny, zdravotne postihnutí, chovanci detských domovov, vylúčená časť rómskej populácie a pod.).

Nové bývanie pre tieto skupiny sa v súčasnosti zabezpečuje z verejných zdrojov (štátnych a obecných). Na uspokojenie súčasných a výhľadových potrieb týchto skupín bude žiaduce zapojiť súkromný kapitál. Stratégia partnerstva verejného a súkromného sektoru by mala spĺňať štyri dôležité kritériá: dosiahnutie spravodlivosti, minimalizovanie nákladov, maximalizovanie účinnosti a rozvoj prechodných a splniteľných postupov a programov. Súkromný sektor sám od seba iniciatívne žiadne významnejšie financie do nájomného bývania nevláži.

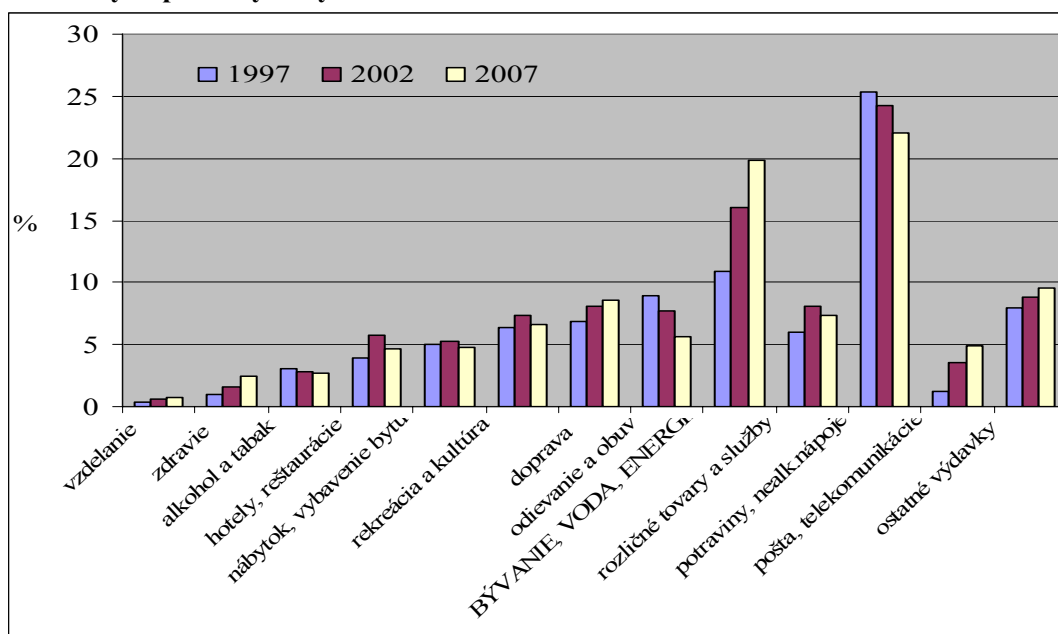
³⁷ Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania, ktorú spravovalo MVRR SR v roku 2004, sa zaoberala bývaním všetkých sociálne ohrozených skupín obyvateľstva. V rámci sociálnej politiky sa vyskytujú viaceré sociálne ohrozené skupiny obyvateľov, ktorých postavenie a správanie sa vzájomne líšia, a preto aj formy a spôsoby zabezpečovania bývania sú a budú odlišné. Koncepcia správne rozlíšila viaceré druhy bývania ohrozených skupín.

Preto mu musí verejný sektor poskytnúť istú motiváciu a dať na určité veci mandát. Oba sektory sa musia zaviazat', že budú čo najlepšie rozvíjať vhodný politický rámec prostredníctvom verejného sektora a v súkromnom sektore zabezpečovať financie a expertízy. Hybnou silou takéhoto vzťahu je spoľahlivosť, transparentnosť a vymáhateľnosť práva. Priestor na zapojenie súkromných investícií do bývania bude závisieť od právneho prostredia a od motivačných nástrojov zo strany štátu, ktoré je potrebné – tak, ako to bolo napríklad pri hypotekárnych úveroch – postupne legislatívne a inštitucionálne pripraviť. Medzi hlavné nástroje patria dotácie, záruky, daňové stimuly, zvýhodnené úvery, vymedzenie inštitucionálnych pravidiel (organizačné subštruktúry mimovládnych organizácií) atď. Verejno-súkromné partnerstvo umožňuje maximalizovať dosah verejných zdrojov tým, že sa použijú na dotáciu alebo garanciu aktivít privátneho sektora, čo je výhodnejšie ako ich použitie priamo na finálne účely, teda na výstavbu bytov.

Príjmová situácia domácností a primeranosť bývania podmieňujú schopnosť hradiť výdavky na bývanie. V roku 2006 bol podiel prevádzkových nákladov bývania z celkových príjmov domácností na Slovensku štvrtý najvyšší v Európskej únii – 28,17 % (Eurostat). Z hľadiska príjmov v roku 2007 hrozilo riziko chudoby asi 11 % obyvateľov. Najviac boli ohrozené deti do 15 rokov (v dôsledku príjmovej situácie rodičov) a veková skupina 16 – 24-ročných (nezamestnanosť a nízke nástupné mzdy). Z domácností sú najohrozenejšie neúplné rodiny, ktoré v roku 2001 tvorili 11,9 % cenových domácností (podiel takýchto rodín od roku 1961 permanentne rastie). Hospodárska kríza zvýši mieru rizika chudoby, zlepšenie sa dá očakávať len na základe rastu zamestnanosti a reálnych miezd.

Náklady domácností na bývanie rástli rýchlejšie ako ostatné zložky spotrebného koša (graf 6.10). V nákladoch na bývanie tvorili náklady spojené s reprodukciou a opravami domov menej ako 10 % (nájomné a platby do fondu opráv), náklady na spotrebu energií 70 % a služby spojené s bývaním 20 %. Na raste výdavkov za bývanie o 40 % sa za ostatných 10 rokov najviac podieľali náklady za energie.

G r a f 6.10
Štruktúra čistých peňažných výdavkov domácností



Prameň: ŠÚ SR – Štatistické ročenky 1998 až 2008.

V dôsledku recesie by malo prísť k prehodnoteniu a zreálneniu nárokov občanov na primeranosť bývania vo vzťahu k príjmovým možnostiam a reálnym potrebám. Riešením je sťahovanie obyvateľstva v priebehu životnej kariéry, ktoré na Slovensku nie je zaužívané. Dá sa očakávať, že súčasná mladá generácia sa postupne odpúta od terajších návykov svojich rodičov. Tento trend by malo podporiť informačné vzdelávanie a ponuka súkromného nájomného sektora umožnením sťahovania bez príťažlivých právnych komplikácií.

V štruktúre ponuky a dopytu je potrebné rešpektovať potreby bývania nízkopríjmových skupín domácností (seniori, mladé rodiny a špecifické skupiny obyvateľstva, vylúčená časť rómskej populácie, bezdomovci, imigranti, drogový liečenie a pod.), ktoré by malo byť týmto skupinám umožnené na základe verejnej starostlivosti. Pre výstavbu tohto druhu bývania absentujú minimálne priestorové a nákladové štandardy, ktoré by vyjadrovali únosné sociálne minimum primeraného bývania tak pre spotrebiteľa, ako aj pre poskytovateľa, ktorým by mal ostať verejný sektor.

Bývanie vylúčenej časti rómskej populácie si bude vyžadovať nielen výstavbu bytov ako náhradu za bývanie najmä v osadách, ale predovšetkým výchovu k schopnosti veľkej časti tohto etnika vôbec bývať v bytoch, nedemolovať ich a systematicky platiť úhrady za ich užívanie a za služby. Pretože zmena doterajšieho životného štýlu predstavuje dlhodobý proces, bude to vyžadovať osvetu a vzdelávanie a zintenzívnenie spolupráce viacerých ústredných orgánov, obcí a neziskových organizácií.

Predpokladaný vývoj do roku 2020

Do roku 2020 sa vo vývoji bytového trhu dajú predpokladať dve vývojové etapy:

- Prvá etapa* ovplyvnená súčasnou finančnou a hospodárskou krízou vo všetkých súvislostiach – pokles ekonomickej sily, rast nezamestnanosti, rast objemu sociálnych dávok, pokles poskytovaných úverov, pokles dopytu, rast regionálnych diferencií, previs ponuky na bytovom trhu (diferencované podľa veľkostných a kvalitatívnych parametrov) atď., ktorá prinesie:
- pokles objemu výstavby vo vlastníckom sektore v dôsledku poklesu dopytu zapríčineného finančnou situáciou občanov, sprísnením podmienok poskytovania bankových úverov; dá sa predpokladať, že bankový sektor bude pokračovať v sprísnovaní poskytovania úverov pre podnikateľský sektor i pre občanov,
 - zvýšenie závislosti mladšej a staršej generácie od nájomného bývania, čo zvýši nároky na rozvoj verejného nájomného sektora odkázaného na podporu z verejných zdrojov (úvery, dotácie);
 - charakteristická vysoká úroveň príjmovej nerovnosti v súčasnosti na Slovensku vyžaduje na zabezpečenie primeranej kvality bývania spracovať integrovanú stratégiu aplikácie verejno-súkromného partnerstva pri obstarávaní novej nájomnej výstavby, ako aj pri kompenzácii vysokých výdavkov na bývanie; zavedené podporné nástroje do výstavby nájomných bytov treba vhodne upraviť v nadväznosti na stratégiu, čo si vyžiada riešenie inštitucionálnych a legislatívnych podmienok pre nový súkromný nájomný sektor a inováciu príspevkov na bývanie;
 - radikálne zvýšenie tempa obnovy bytového fondu s cieľom znížiť náklady na bývanie najmä zvýšením energetickej efektívnosti – multiplikačný efekt sa uplatní nielen v znížení nákladov občanov, ale aj v celkovom znížení energií v rámci národného hospodárstva; obnova si vyžaduje zvýšenie podpory z verejných zdrojov najmä formou zvýhodnených a dlhodobých úverov a zapojenie ďalších zdrojov (ERBD, bankové zdroje, Ekofond a pod.);

- potrebu zosúladiť štátny záujem a cenovú politiku energetických monopolov, ktoré si prostredníctvom zvyšovania podielu fixných položiek ceny zabezpečujú trvalý príjem aj pri znižovaní spotreby, čo však znižuje zainteresovanosť občanov na zefektívňovaní spotreby a stáva sa prekážkou celkového znižovania energetickej spotreby;
- prostriedky štrukturálnych fondov z EÚ je potrebné do roku 2013 využívať na komplexné skvalitňovanie obytných celkov, ktoré sú významnou súčasťou kvality bývania.

Druhé obdobie po cca 3 až 4 rokoch za predpokladu oživenia hospodárskeho rastu – pokračovanie trendu vyrovnávania kvantitatívnej a kvalitatívnej úrovne bývania s vyspelými európskymi krajinami – vyvolá oživenie dopytu po štandardoch blížiacich sa úrovni bývania vo vyspelých krajinách. Skladbu dopytu bude ovplyvňovať najmä vývoj vekovej štruktúry obyvateľstva, vývoj a početnosť domácností a nové návyky mladšej generácie, čo vyvolá potrebu rozšíriť predovšetkým ponuku verejného a súkromného nájomného bývania a štartovacie byty pre mladé rodiny a pre stredne príjmové domácnosti. To spôsobí:

- oživenie novej bytovej výstavby, ktoré vyplynie z požiadaviek na vyššiu kvalitu bývania (v dôsledku približovania sa k úrovni EÚ), aj v dôsledku nesaturovaného dopytu po malých bytoch; verejný a súkromný nájomný sektor budú vhodným riešením v lokalitách s novými investíciami a následnou migráciou za prácou;
- dopyt vyplývajúci z predpokladaného rozvoja urbanizačných celkov (koncentrácia obyvateľstva do väčších miest a okolia), ale na druhej strane obmedzovaný demografickým vývojom;
- postupnú racionalizáciu využitia bytového fondu v dôsledku prispôsobovania potrieb a finančným možnostiam; dôsledkom komplexu uvedených faktorov bude, že rast bytového fondu nedosiahne úroveň z rokov 2007 až 2008; po roku 2020 sa dá predpokladať vyrovnanie dopytu s ponukou;
- uplatňovanie verejných zdrojov nestratí na význame pri zabezpečovaní kvality bývania; rozvoj bývania pre marginalizované skupiny obyvateľov si vyžiada primeranú úpravu podielu vrátane zapájania súkromných zdrojov;
- potrebu ukončiť obnovu bytového fondu do roku 2020, prispôbiť starší bytový fond novým normatívom a požiadavkám (bezpečnosť, energetická spotreba, protipožiarna ochrana, zdvíhacie zariadenia, atď.).

6.7. Inklúzia sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín

V dokumente Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti (Šikula a kol., 2008) v podkapitole 2.5 *Inklúzia sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín – Rómovia* (s. 58 – 60) je analyzovaná problematika *sociálnej exklúzie a sociálnej inklúzie*. Podľa Džamoboviča, a Juráskovej (2002, s. 532) sociálne vylúčenie, prejavujúce sa chudobou, súvisí najmä s uplatnením sa na trhu práce. Riziko marginálnej pozície na trhu práce je najvyššie v najmenej rozvinutých regiónoch, u dlhodobo nezamestnaných a ľudí sústreďujúcich sa na sekundárnom trhu práce, nekvalifikovaných a nízkokvalifikovaných občanov, bezdomovcov, príslušníkov etnických minorít, ľudí s fyzickým či mentálnym hendikepom, ľudí v pred dôchodkovom a dôchodkovom veku, ľudí s patologickým vnímaním, ľudí zo znevýhodneného sociálneho prostredia. Najčastejšie podoby a mechanizmy sociálneho vylúčenia sú: ekonomické vylúčenie, kultúrne vylúčenie, symbolické vylúčenie, priestorové vylúčenie, vylúčenie zo sietí sociálneho zabezpečenia, vylúčenie z mobility vo fyzickom priestore a v hierarchii sociálnych

pozícii, vylúčenie z bezpečia, psychologické vylúčenie. Jednotlivé typy a mechanizmy sa vzájomne ovplyvňujú a tým sa celostne prejavujú v spoločnosti.

V Slovenskej republike je najvýraznejšou marginalizovanou skupinou časť rómskej populácie. Príčiny ich marginalizácie sú aj historické, ale aj súčasné. Majú celý rad takých špecifických charakteristík v hromadnom rozmere, že pre budúcu stratégiu slovenskej spoločnosti je potrebné sa touto sociálne vylúčenou marginalizovanou skupinou zaoberať samostatne. Rómske marginalizované komunity³⁸ tvoria približne jednu tretinu rómskej populácie. Všetky podoby a mechanizmy sociálneho vylúčenia synergicky pôsobia práve v rómskych komunitách oproti iným znevýhodneným skupinám obyvateľstva, kde sa vyskytujú sporadickejšie, resp. iba izolované oblasti z nich.⁵⁵

Súčasný stav v problematike rómskych komunít

O Rómoch neexistujú v súčasnosti podrobné demografické údaje.⁴⁰ V poslednom *Sociografickom prieskume rómskych osídlení na Slovensku*, ktorý realizoval Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity, sa uvádza, že počet Rómov žijúcich na Slovensku je podľa odborných demografických odhadov 320 tisíc. Výskumné demografické centrum (VDC) spracovalo v roku 2002 *Prognózu vývoja počtu Rómov* v troch variantoch, podľa ktorých by počet Rómov v roku 2025 mal dosiahnuť 516 – 530 tis. obyvateľov. Je pravdepodobné, že VDC budúci vývoj značne podcenilo. Podľa terajších informácií z médií a z odborných štúdií prebieha v rómskych komunitách populačná explózia, ktorá bude proces inklúzie Rómov sťažovať. Loran (2007, s. 13) uvádza, že neoficiálne odhadovaný počet Rómov sa pohybuje v rozpätí od 480 do 520 tisíc, a konštatuje, že za presnejší možno považovať skôr tento neoficiálny údaj. Asi jedna tretina z nich žije v osídleniach, ktoré sú od obce alebo mesta priestorovo vzdialené, resp. oddelené prírodnou alebo umelou bariérou (potok, železnica, cesta). V tejto súvislosti platí, že čím ďalej sa osídlenie od materskej obce/mesta nachádza, tým horšia je

³⁸ Zo sociologického hľadiska môžeme rozlišovať štyri typy rómskych komunít – Rómovia integrovaní do majoritnej spoločnosti, ktorí majú stredné a vysokoškolské vzdelanie, vykonávajú profesie vyžadujúce odborné vzdelanie, alebo podnikajú, pričom tvoria cca 10 % rómskej populácie; Rómovia žijúci v rámci miest a obcí, väčšinou dosahujúci učňovský stupeň vzdelania, sú rizikovou skupinou na trhu práce a ich podiel na rómskej populácii je cca 20 %; Rómovia mestských rómskych „slums“ s nízkou vzdelanostnou úrovňou, mnohopočetné domácnosti s nedostatkom prostriedkov tvoria jednu tretinu rómskej populácie a Rómovia žijúci v segregovaných osadách bez civilizačnej infraštruktúry, bez väzby na majoritnú spoločnosť, sú bez vzdelania, pracovných návykov a životnej orientácie, s mnohopočetnými domácnosťami a tiež tvoria jednu tretinu rómskej populácie (Bednárik a Reuterová, 2001).

³⁹ Preto autori kapitoly tejto Stratégie po vzájomnej dohode dospeli k presvedčeniu, že problematiku stratégie sociálnej inklúzie Rómov bude vhodné riešiť v samostatnej subkapitole. Autori sa plne stotožňujú s názorom romológa T. Lorana (2007): „Pochopenie podstaty a výraznej odlišnosti v spôsobe a kvalite života týchto osôb a ich rodín (Rómov – poznámka autora) je možné len vtedy, ak problémy otvorene pomenujeme a prejavíme záujem poskytnúť pomoc pri ich odstraňovaní...“

⁴⁰ Kým o majoritnej populácii máme množstvo časových radov porovnateľných štatistík, o Rómoch nemáme takmer žiadne kvantitatívne údaje (Marcinčin a Marcinčinová, 2009).

ÚSVRK v spolupráci s rezortmi spracúvajú aktualizáciu ATLAS-u rómskych komunít, ktorá by sa mal stať súčasťou Jednotnej koncepcie štátnej štatistiky v oblasti zberu etnických dát o situácii rómskeho obyvateľstva v SR.

Budúci trend zberu dát o životných podmienkach rómskej populácie bude pravdepodobne pokračovať anonymnými výberovými prieskumami založenými na vzorke populácie žijúcej v znevýhodnených regiónoch. Nie je veľmi pravdepodobné, že by sa v blízkej budúcnosti uplatnili nejaké varianty metód založených na spájaní administratívnych dát a využití personálneho identifikačného čísla.

kvalita života v ňom, pretože existujú osídlenia (na okraji obce alebo od obce vzdialené/oddelené bariérou), v ktorých je kvalita života vyššia ako v niektorých obecných či mestských koncentráciách (S.P.A.C.E., 2004). Vzhľadom na túto skutočnosť treba zdôrazniť fakt, že Rómovia žijúci v segregovaných osadách väčšinou nie sú vlastníkami domov, ani pozemkov. Veľa domov je postavených bez stavebného povolenia, pričom nevyhovujú základným stavebným normám. Takmer jedna tretina obydľí v rómskych osídleniach je nelegálna (sú to predovšetkým chatrče, unimobunky, nebytové budovy, ale aj domy). Najvyšší podiel nelegálnych obydľí (49 %) je v osídleniach, ktoré sú mimo obce/ mesta. Najčastejším typom nelegálnych obydľí sú chatrče, tie tvoria takmer 16 % všetkých obydľí a býva v nich 14 % obyvateľov rómskych osídlení. Následne dochádza k tomu, že samosprávy nemôžu investovať do výstavby ciest, infraštruktúry či verejných služieb. Z inžinierskych sietí je v týchto osídleniach najdostupnejšia elektrina (91 % osídlení), najmenej je dostupná kanalizácia – takmer 81 % rómskych osídlení nemá vôbec kanalizáciu. Možnosť napojenia sa na plyn a verejný vodovod je tiež pomerne nízka – plyn je nedostupný v 59 % osídlení a vodovod v 37 % osídlení. Prístupová asfaltová cesta chýba 20 % osídlení.

Uvedený stav rómskej populácie a nízky štandard bývania je jedným z determinantov zlého zdravotného stavu Rómov. Ďalšími determinantmi sú: nízke zdravotné povedomie, nízky štandard osobnej hygieny, nedostatok pitnej vody, blízkosť smetísk, nezdravé stravovacie návyky a nevyhovujúca výživa, zvýšená miera užívania alkoholu, tabakových výrobkov, závislosť od drog, geografická vzdialenosť od mestských oblastí, zlý stav cestných prístupových komunikácií do osád, vysoké ceny zdravotnej starostlivosti – platby za lieky. Na Slovensku je registrovaný najvyšší počet príbuzenských manželstiev medzi rómskym etnikom, čo môže negatívne ovplyvňovať genetiku ich detí, a teda následnej populácie (Kurnienková a kol., 2007).

Problematika zamestnanosti a nezamestnanosti je ďalším z ohrození, ale aj z príležitostí na zlepšenie či ďalšie zhoršovanie kvality života a životnej úrovne Rómov. Z prieskumu, ktorý vykonalo desať regionálnych úradov verejného zdravotníctva na vzorke 2 014 respondentov, vyplynula skutočnosť, že 19 % Rómov vôbec netrápi, že sú nezamestnaní a 5 % respondentov sa vyjadrilo, že im je to jedno. Z prieskumu ďalej vyplynulo, že 50 % Rómov poberá sociálnu podporu, 11 % respondentov poberá invalidný dôchodok, 86 % nezamestnaných nemá ukončenú základnú školu.⁴¹ Vysoké percento poberateľov sociálnej podpory je sprostredkovaný dôsledok nízkej úrovne vzdelania. Jednou z hlavných príčin nezájmu o prácu je skutočnosť, že mnohopočetné rodiny nie je možné užiť z jedného platu. Výhodnejšie je žiť vo veľkých rodinách zo sociálnych dávok a popri nich poberať všetky dostupné kompenzácie tvoriace niekoľkonásobok minimálnej mzdy. Uvedené skutočnosti tiež prispievajú k zlému zdravotnému stavu rómskej populácie a k neschopnosti zabezpečiť si zdroje na dôstojné bývanie, na uspokojovanie svojich potrieb prostredníctvom tovarov a služieb, čo vedie k sociálnemu a ekonomickému vylúčeniu tohto etnika. Neschopnosť plánovať, tendencia žiť pre daný moment a neodkladať pôžitky, slabá kontrola emócií a tolerancia k nežiaducim formám správania súvisí taktiež s nízkou úrovňou vzdelania.

Základné problémy vzdelávania rómskych detí možno zhrnúť do oblastí procesu vzdelávania (nízke počty detí navštevujúcich predškolské zariadenia, zlé študijné výsledky a výpadky v povinnej školskej dochádzke, nadpriemerné umiestňovanie žiakov do špeciálnych škôl, nízke zastúpenie rómskych študentov na stredných a vysokých školách), v oblasti

⁴¹ Program podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity na roky 2007 – 2008. Dostupné na <www.diskriminacia.sk.>.

financovania (priemerné výdavky na SŠ a VŠ nízke, náklady v špeciálnych školách trikrát vyššie ako v bežnej škole, nízke využitie európskych fondov na projekty na podporu riešenie rómskej problematiky) a v oblasti politiky (chýbajúca politická vôľa riešiť predmetnú problematiku, nízka priorita riešenia problémov rómskej menšiny). V súčasnosti sa sprísnilo kritériá prijímania žiakov do špeciálnych škôl, kde je možné prijímať iba žiakov s mentálnym postihnutím. V tejto súvislosti odporúčame dôsledné dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, aby sa situácia v danej oblasti mohla výrazne zlepšiť.

Finančné zdroje zo štátneho rozpočtu sa vynakladajú na integráciu rómskych komunít v oblastiach kultúrnych aktivít (19 %), vzdelávania (13 %), podpory infraštruktúry a bytovej výstavby (62 %), zamestnanosti (4 %) a zdravia (1 %).⁴²

Aktivity sú financované z prostriedkov viacerých ústredných orgánov štátnej správy, prioritne prostredníctvom MVRR SR. Prostriedky Ministerstva kultúry SR na rozvoj kultúry rómskej národnostnej menšiny smerujú na podporu kultúrnych aktivít rómskych občianskych združení; finančne sa podporujú rómske periodiká a vydavateľské subjekty na vydávanie neperiodických titulov. Z prostriedkov Ministerstva kultúry SR sú podporované rómske mimovládne organizácie pri zadávaní ich projektov.

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR poskytuje dotácie na výstavbu nájomných bytov a technickej vybavenosti. Celkovo v priemere 49 % pripadá na technickú vybavenosť a 51 % na bytovú výstavbu.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyčleňuje finančné prostriedky pre občianske združenia zaoberajúce sa sociálnou pomocou pre Rómov, pre občianske združenia na podporu detských táborov pre rómske deti zo sociálne slabých rodín a na prevenciu drogových závislostí. Zároveň poskytuje dotácie na stravu, školské pomôcky a dávku pre deti z rodín v hmotnej núdzi, ktoré si riadne plnia povinnú školskú dochádzku, s cieľom podporiť ich vzdelanie a pravidelnú návštevu školy.

Všeobecná pokladničná správa vyčleňuje prostriedky na projekty riešenia problémov rómskej komunity, sociálne a kultúrne potreby rómskej komunity.

Strategické priority, ciele a kroky inklúzie rómskych komunít

Strategické kroky inklúzie rómskych komunít sú v súlade s Dekádou začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015,⁴³ so Strednodobou koncepciou rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike – solidarita – integrita – inklúzia 2007 – 2015 a s Polčasom - Odpočtom programového vyhlásenia vlády z perspektívy inklúzie marginalizovaných rómskych komunít po dvoch rokoch 2008 ako aj so stanoviskom Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „integrácia menšín – Rómovia“.⁴⁴

1. Cieľ stratégie: Definovanie cieľovej skupiny a zber údajov

Oficiálne dáta postihujú problematiku len okrajovo vzhľadom na ochranu osobných údajov, ktorá neumožňuje zber oddelených dát a znemožňuje kvantifikáciu cieľov v oblasti

⁴² <http://romovia.vlada.gov.sk/data/att/3432_subor.rtf>, 12. 10. 2009

⁴³ Iniciatíva, ktorú prijalo 12 krajín strednej a juhovýchodnej Európy, a ktorú podporuje aj medzinárodné spoločenstvo, predstavuje spoločné úsilie zamerané na zmenu života Rómov v Európe. Dekáda predstavuje akčný rámec pre vlády a monitoruje pokrok v zrýchľovaní sociálnej integrácie a zlepšovania sociálneho postavenia Rómov v regióne.

⁴⁴ Úradný vestník EÚ C 274/88 z 3. 2. 2009.

zlepšenia ich postavenia a monitorovanie ich naplnenia.⁴⁵ Informačné databázy o všetkých aspektoch života rómskej komunity treba systematicky naďalej zhromažďovať, triediť a vyhodnocovať. Je to jediná cesta, ktorá pomôže kvantifikovať potrebný rozsah budúcej pomoci, a to podľa jednotlivých druhov zdrojov (finančné, ľudské, investičné atď.) a vyhodnocovať efektívnosť politických opatrení na poli inklúzie.⁴⁶ Podrobná štatistika bude potrebná i na to, či je kapacita sociálnych poradcov a terénnych pracovníkov dostatočná, aby sa dosiahla prahová hodnota, za ktorou možno očakávať prvé pozitívne výsledky.

Je nevyhnutné explicitne stanoviť stratégiu monitoringu a merania chudoby, pretože absentuje národne reprezentatívny výskum. Prieskum účtov domácností, ktorý vykonáva Štatistický úrad SR, nezachytáva do prieskumnej vzorky zraniteľné domácnosti Rómov žijúcich v segregovaných a marginalizovaných osadách. Následne to predstavuje primárny problém pri vytváraní sociálno-hospodárskych a politických stratégií v boji proti chudobe a sociálnej exklúzii a pri stanovení opatrení potrebných na zlepšenie životnej úrovne. Nesmie sa vynechať kontinuálny výskum mapujúci výsledky zavedených opatrení.

Kontinuálny monitoring relevantných dát a stanovenie spoločných indikátorov sú potrebné na vyhodnocovanie prínosov a následné celoplošné zavádzanie tých opatrení, ktoré vykazujú úspechy; priebežne ich treba doplňovať, alebo vylúčiť opatrenia, ktoré neprinášajú efekt, resp. ešte zhoršia akúkoľvek oblasť života rómskeho etnika, resp. majoritnej populácie.

Uvedenú stratégiu možno dosiahnuť na základe nových poznatkov a údajov o počte ľudí odkázaných na pomoc a o ich životných podmienkach, ktoré prinesú výsledky činnosti multidisciplinárnej pracovnej skupiny na vypracovanie národnej koncepcie zberu citlivých osobných údajov a etnických dát o situácii rómskeho obyvateľstva v SR, ktorú uložil zriadiť ÚSVRK, *Akčný plán predchádzania všetkým formám diskriminácie, rasizmu, xenofóbie, antisemitizmu a ostatným prejavom intolerancie na obdobie rokov 2009 – 2011*.

2. Cieľ stratégie: Využívanie zdrojov a prierezové spracovávanie projektov

Dôsledne využívať príležitosti v rámci Národného strategického referenčného rámca na roky 2007 – 2013, ktorý zahŕňa horizontálnu prioritu Marginalizované rómske komunity, zameranú na zvýšenie zamestnanosti, vzdelanostnej úrovne a životných podmienok. Komplexnosť projektov vyžaduje ich realizáciu podľa inovatívneho modelu, ktorý vychádza z Komplexného rozvoja programu rómskych osád, ktorý navrhol ÚSVRK ešte v roku 2002.⁴⁷

Dôsledne využívať 200 miliónov EUR, ktoré vyčlenila EÚ na obdobie 2007 – 2013 na účely posilnenia zamestnanosti a sociálnej inklúzie v marginalizovaných rómskych komunitách. Európsky parlament schválil 5 miliónov EUR pre Generálne riaditeľstvo európskej komisie pre regionálnu politiku, ktoré realizuje v roku 2010 pilotný projekt zameraný na rómske komunity v strednej a východnej Európe, týkajúci sa inklúzie Rómov v oblasti predškolského vzdelávania, samostatnej zárobkovej činnosti a mikroúverov, na zvyšovanie povedomia

⁴⁵ Pri existencii diskriminácie na základe etnickej príslušnosti spolu s diskrimináciou na základe sociálno-ekonomického stavu nie je možné cieľiť opatrenia proti nej bez informácií, kde sa rómske deti nachádzajú. Medzinárodné organizácie pre ľudské práva zber osobne neidentifikovaných dát o etnicite považujú za jeden zo základných pilierov boja proti diskriminácii (Kriszán, 2001).

⁴⁶ Úloha štatistik v antidiskriminačnej politike je však kľúčová. Myslíme si, že potreba spoľahlivej etnickej štatistiky vychádza tak z konkrétnych záväzkov Slovenska v oblasti politik rovnosti príležitosti, ako aj z potreby monitorovania efektov sociálnej politiky.

⁴⁷ Realizácia projektov by mala prebiehať súčasne vo viacerých oblastiach inklúzie rómskych komunit a lokálna stratégia komplexného prístupu zahŕňa 1 investičný projekt z Regionálneho operačného programu a 2 neinvestičné projekty z operačných programov Zamestnanosť a Vzdelávanie.

a šírenia informácií, zberu a vyhodnocovania údajov. V maximálnej miere využívať projekty financované zo štrukturálnych fondov EÚ. Združovať zdroje financovania (zo štrukturálnych fondov Európskej únie, štátneho rozpočtu, miestnej a regionálnej samosprávy, mimovládnych organizácií, zamestnávateľov), vytvoriť efektívny kontrolný systém počas celého procesu realizácie a hodnotenia projektov na uplatnenie marginalizovaných skupín na trhu práce, pri ich vzdelávaní, bývaní či zlepšovaní zdravotného stavu. V tejto súvislosti spájať obce s menším počtom obyvateľov ako 5 000 do mikroregiónov, aby bolo možné zo spoločných zdrojov zabezpečiť všetky služby pre sociálne vylúčených.

V tejto súvislosti treba zaviesť povinnosť vypracovania analýz, v čom a do akej miery realizované projekty pomohli integrácii Rómov do väčšinového obyvateľstva.

3. *Ciel' stratégie: Spolupráca aktérov a vznik stratégií*

Problémy v kompetenciách a zodpovednosti za integračnú politiku pretrvávajú z dôvodu absencie definície integračnej politiky ako politiky v celospoločenskom záujme, nedostatočnej komunikácie medzi jej aktérmi, z dôvodu nedostatočných kompetencií úradu splnomocnenca. S uvedenou problematikou súvisí následne aj vznik stratégií integračnej politiky, ktoré vznikajú zhora nadol, a nie zdola nahor. Problém do určitej miery súvisí s nedostatočnou činnosťou elít v rómskom etniku, ktoré nevyvíjajú zodpovedajúcu iniciatívu v danej oblasti. Nepodarilo sa im presadiť ani vo „vysokej“ politike, ani získať dôveru a podporu rómskych voličov.

4. *Ciel' stratégie: Výchova, vzdelávanie a školstvo*

Pri výchove detí v marginalizovaných rómskych komunitách je dôležité dôsledne uplatňovať zákon o rodine a v prípade nedostatočnej starostlivosti rodičov o deti umiestňovať ich do náhradných rodín, resp. detských domovov a po ich opustení v rámci sociálnoprávnej ochrany pre dospelých riešiť ich ďalší život tak, aby sa nemuseli vracieť do pôvodného prostredia, resp. „na ulicu“, ale mali možnosť buď pokračovať v štúdiu pri internátnom type bývania, alebo získať nízkoštandardné ubytovanie pri umiestnení sa na trhu práce.⁴⁸

Oblasť vzdelávania má veľké multiplikačné efekty už od predškolskej výchovy až po vysokoškolské vzdelávanie. Prostredníctvom terénnych sociálnych pracovníkov (TSP) a asistentov terénnych sociálnych pracovníkov (ATSP), asistentov učiteľa, za účasti rodičov a neformálnych komunitných centier z rómskej komunity, príp. mimovládnych organizácií (MVO) treba naďalej intenzívne viesť deti k predškolskému vzdelaniu, kde môžu získať základné hygienické a stravovacie návyky, základy zdravotnej výchovy a pripraviť sa na základnú školskú dochádzku; to umožní znižovať počty nultých základných škôl pre deti nedosahujúce školskú spôsobilosť a znižovať počty rómskych detí umiestňovaných do špeciálnych škôl. V tejto súvislosti by bolo vhodné uzákoniť povinnú predškolskú dochádzku všetkých detí z chudobných a sociálne slabých rodín, tak ako sa o tom uvažovalo už počas prípravy nového školského zákona č. 245/2008 Z. z. a v záveroch rôznych pracovných rokovaní na národnej i medzinárodnej úrovni. V súčasnosti treba venovať pozornosť realizácii celodenného výchovného systému v materských a základných školách, ktorého aktivity sú už pripravené a ktorých zmysel spočíva v prevencii a odvrátení vplyvu demotivujúceho sociálneho prostredia. Pre rodičov sa pravidelnou dochádzkou ich detí do zariadení vytvára priestor na vlastné vzdelávanie, vstup na trh práce, resp. prechodný trh práce, na vykonávanie

⁴⁸ Ak sa nezabezpečia základné životné podmienky ďalšieho života detí z detských domovov, potom sa u 85 % z nich vykazuje kriminalita.

verejnoprospešných prác či na obnovenie si pracovných návykov. Pomohlo by rozširovať školy s internátnym ubytovaním detí z rómskych komunít. Ich celodenný výchovný systém umožňuje všestranný rozvoj osobnosti dieťaťa, občianskeho a národnostného povedomia, pozitívneho vplyvu na rómskych rodičov a vytvára rovnosť šancí pre rómskych žiakov, dáva im možnosť poznávania nového sociálneho prostredia, nových hodnôt a noriem správania. Systém vzhľadom na zložitosť prípravy (materiálne vybavenie, financovanie, úprava legislatívy a pod.) je nutné zavádzať postupne. Absolvovanie povinnej školskej dochádzky prináša pozitívne externality aj pre ďalšie štúdium na stredných a vysokých školách, kde zatiaľ treba naďalej rozširovať mimoškolské programy, ktoré udržia študentov v škole.

5. *Cieľ stratégie: Infraštruktúra a bývanie*

Zlepšiť kvalitu bývania Rómov treba komplexným riešením, skultúrením bývania v osadách v súlade s platnou legislatívou, vzťahujúcou sa na výstavbu nájomných bytov a získanie dotácií na ich výstavbu, ktorá zahŕňa aj možnosti svojpomoci podľa konkrétnych podmienok. Inak by to v niektorých prípadoch mohlo byť brzdou pri výstavbe tak bytov. Aktivity môžu zabezpečiť aj relevantné pracovné miesta, resp. obnovenie pracovných návykov pri ich budovaní a následnom spravovaní a pomôžu odstrániť príčiny niektorých pretrvávajúcich zdravotných problémov rómskeho etnika vyplývajúcich z nízkej kvality bývania. Po ukončení ktoréhokolvek stupňa vzdelávania a opustení internátneho ubytovania by sa mali vytvoriť podmienky na bývanie absolventov prostredníctvom nájomných malometrážnych sociálnych bytov nižšieho štandardu, príp. potenciálni zamestnávateľia by mohli ubytovať svojich zamestnancov v ubytovacích zariadeniach internátneho, resp. bunkového typu. Pokračovať treba v odstraňovaní segregácie rómskych osád a mestských enkláv, a to aj opravou existujúceho bytového fondu najmä v prípadoch, keď ide o byty a domy, ktorých technický stav môže ohroziť zdravie či život obyvateľov; zastaviť proces ďalšej etnickej sídelnej segregácie a priestorovej koncentrácie príslušníkov sociálne vylúčených rómskych komunít, čo je možné aj intenzívnejším využívaním súčasného voľného bytového fondu v SR. Aktivizovať miestnu samosprávu a komunity na zlepšenie poskytovania služieb (napr. prostredníctvom vytvárania organizácií, resp. obecných prevádzok verejnoprospešných služieb – údržbárske a upratovacie činnosti, atď., čo umožní občanom poberajúcim sociálne dávky svojpomocne si riešiť skvalitnenie vlastného života v oblasti bývania a v rámci participácie na rozvoji obce).

V prípade neplatičov príspevkov na bývanie vyplácať priamo správcovi bytu, resp. majiteľovi nehnuteľnosti, zaviesť možnosť odpracovania dlhu prostredníctvom prác (upratovacích, kopačských, resp. iných manuálnych pomocných prác). Zapájať nájomníkov a obyvateľov do starostlivosti o spoločné priestory domov a ich okolia, odbornou a dlhodobo realizovanou komunitnou sociálnou prácou dosiahnuť zmenu prístupu k bývaniu, podmieňovať štátny príspevok na bývanie existenciou komunitnej sociálnej práce.

Zastaviť násilné vyst'ahovávanie Rómov a predchádzať mu, zabezpečiť participáciu rómskych komunít na tomto rozhodovaní, aj na rozhodovaní o modernizácii. V neposlednom rade okamžite využiť súčasný voľný bytový fond na riešenie bývania rodín, ktorí žijú v podmienkach ohrozujúcich ich život a zdravie.

6. *Cieľ stratégie: Zamestnanosť a sociálna pomoc*

Podiel 8 %-nej rómskej populácie na výdavkoch na sociálne dávky je 30 %. Túto skutočnosť zapríčiňuje nízka zamestnanosť Rómov a ich „ekonomické správanie“, pretože pri vyššom počte detí v rodinách, pri zamestnaní jedného rodiča, dochádza k zníženiu príjmov

rodiny. Z uvedeného dôvodu treba okamžite riešiť odstránenie tejto sociálnej pasce. Zapájať dlhodobo nezamestnaných do aktívnej činnosti formou menších obecných služieb pre obec, ako protihodnotu za sociálne dávky vyplácané v hotovosti. V prípade nezájmu o prácu zaradiť rodinu do inštitútu osobitného príjemcu.

Podporovať podnikateľské aktivity a samozamestnávanie Rómov už existujúcou podporou MPSVR SR na začatie vykonávania alebo prevádzkovania samostatnej zárobkovej činnosti znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, najmä dlhodobo nezamestnaných občanov (SZČO – stavbári, umelci, obchodníci, zamestnávateľia – lesníctvo, stavebníctvo, opravovne, obchod), finančnú podporu cielene viazať na aktivity v prioritnom záujme obce, resp. štátu. Možnosti v podnikateľských aktivitách sú v čerpaní mikropôžičiek so zvýhodnenými úrokovými sadzbami pre začínajúcich podnikateľov alebo prostredníctvom inkubátorovej starostlivosti o zaškolenie a usmernenie pri začínajúcom podnikaní, či v poradensko-vzdelávacích programoch.

Prostredníctvom komunitných aktivít a terénnych sociálnych pracovníkov venovať pozornosť dennému programu (neprežívať ho pasívne, ale aktívne meniť svoju sociálnu realitu vo vzťahu k pracovnému trhu).

Základným princípom stratégie sociálneho systému je axióma „práca sa musí oplatiť viac ako nečinnosť“. Pri skúmaní problematiky postavenia Rómov na trhu práce je zrejmé, že takáto možnosť voľby u nich nie je vždy samozrejmalá z rôznych dôvodov (rasová diskriminácia, nízka kvalifikácia, marginalizovaný región – nízky počet disponibilných pracovných miest, marginalizovaná lokalita – „hladová dolina“ a pod.). Existuje početná skupina, ktorá nemá možnosť zamestnať sa a odkázanosť na sociálnu pomoc je dlhodobou, až doživotnou perspektívou. V tejto súvislosti treba sústrediť zainteresovanosť a zodpovednosť Združenia miest a obcí Slovenska a samosprávy na programy aktívnej politiky trhu práce; smernice zamerať na zvýhodňovanie podnikateľov dlhodobo zamestnávajúcich Rómov, zvyšovanie podielu Rómov registrovaných na úradoch práce, vykonávajúcich prácu vo verejnom záujme a vytvárať pracovného miesta pre rómskych obyvateľov (rómske ženy – rekvalifikácia a poradenstvo k podnikaniu a mikroúverom, ostatní – čistenie lesa, výsadba stromčekov, čistenie komunikácií, priekop, riek, kosenie brehov, spevňovanie korýt vodných tokov, zabezpečovanie dreva na kúrenie, štiepky do maloobchodov a pod.).

7. Cieľ stratégie: Dostupnosť, kvalita, rozvoj regionálneho riešenia, variability a modernizácie verejných služieb (vrátane zdravotníckych služieb)

Inklúziu rómskeho obyvateľstva v rómskych komunitách možno zvyšovať aj podporou dostupnosti verejných služieb, rozvojom regionálnych riešení, zvyšovaním ich kvality, variability a modernizácie a zvyšovaním participácie rómskych komunít na živote spoločnosti. Skvalitene komunitnej práce, vypracovanie komunitných plánov rozvoja v danej oblasti by malo obciam priniesť zefektívnenie výkonu opatrení sociálnoprávnej ochrany a kurately. V oblasti zdravotníckych služieb rozširovať počet komunitných pracovníkov zdravotnej výchovy (KPZV) v rómskych komunitách a prehĺbovať ich spoluprácu s predstaviteľmi obcí, škôl i lekármi.⁴⁹ Zariadiť KPZV, TSP, ATSP a asistentov učiteľov do katalógov činností a zabezpečiť ich pravidelné školenia, aby spĺňali predpoklady na vykonávanie práce odborne a s ľudským prístupom, pričom náplňou ich práce je zvyšovať informovanosť, povedomie a zodpovednosť Rómov za svoje zdravie, poskytovať neformálne vzdelávanie v osadách,

⁴⁹ Výsledky práce s TZA už boli v praxi overené projektom Systém TZA, ktorý realizovalo MZ SR z finančných prostriedkov PHARE.

pomáhať pri získavaní zdravotného poistenia, organizovať vakcináciu rómskych detí, pomáhať pri organizovaní čistenia osád, pomáhať učiteľom ZŠ a priamo učiť deti dodržiavaniu základných hygienických návykov, na požiadanie zabezpečovať nezávislý zber dát o zdravotnom stave Rómov v sledovanej komunite. Odporúčame zvýšiť aj ich právomoci a kompetencie a možnosti rozhodovania bez administratívnych prietáhov. Na základe ich zaradenia do katalógov vyčleniť finančné prostriedky na mzdy KPZV, TSP a ATSP čiastočne z rozpočtov obcí, s príspevom prostriedkov štátneho rozpočtu, v normatívoch financovania škôl (zvýšiť normatívy v školách, kde vykonávajú asistenti učiteľa svoje činnosti). Zaviazať subjekty verejného zdravotníctva na aktívnej zdravotníckej výchove.

8. Ciel' stratégie: Znižovanie kriminality

Znižovanie kriminality je predovšetkým v prevencii (v rámci vzdelávania) pri rešpektovaní osobitostí v hodnotovej orientácii a spôsobe ich života, v uplatňovaní princípu solidarity, participácie, osobnej zodpovednosti, pozitívnej stimulácie a riešenia problému v prirodzenom sociálnom prostredí občana.

Navrhované opatrenia v rámci stratégie do roku 2020 majú charakter krátkodobých adaptačných procesov, ale predovšetkým dlhodobých adaptačných procesov, ktoré sú z hľadiska zložitosti problémov a ich riešenia rozhodujúce. Problém sociálnej inklúzie marginalizovaných rómskych skupín je dlhodobý proces, ktorý sa musí začať riešiť urýchlene, ale dosiahnutie cieľov je dlhodobé.

ZÁVER

(rozhodujúce strategické priority a odporúčania na ich uskutočnenie)

Východiská koncepcie sociálnej politiky

Pre ďalší vývoj sociálnej súdržnosti bude rozhodujúce to, ako sa vyvinie situácia stredných vrstiev. Preto postavenie stredných vrstiev bude mať aj v budúcnosti kľúčovú úlohu z hľadiska sociálnej a politickej stability spoločnosti. Stredné vrstvy musia mať pocit, že sú adekvátne odmeňované za svoje služby a že systém im prináša viac výhod než nevýhod. Preto treba posilňovať integritu spoločnosti na základe rovnakých práv sociálneho občianstva. Pre trvalo udržateľný rozvoj kvality života občanov SR a upevňovanie súdržnosti spoločnosti budú do roku 2020 dominantnými politikami v sociálnej oblasti: politika zdravia občanov, politika boja proti chudobe, politika starostlivosti o starších občanov, starostlivosť o rodinu, problematika inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín a problematika bývania. K tomu je potrebné:

- *Na rozvoj SR do roku 2020 mal v prvej fáze využiť znalostne rastový model. Ten by mal odstrániť deformácie vo funkciách sociálneho štátu v SR po roku 2002 a obnoviť jeho vitálne funkcie. Mala by to byť stratégia obnovy a zvýšenia podpory verejných služieb v prospech rozvoja ľudského a sociálneho kapitálu. Tak by sa vytvorili podmienky na postupný prechod na znalostne sociálny model, kde sa v hospodárstve uskutočňujú zásadné štruktúrne zmeny a z takto získaných zdrojov sa vytvára nová úroveň ľudského a sociálneho kapitálu v SR.*
- *Transformácia zo znalostne rastového modelu na znalostne sociálny model je strategickým hlavným ťahom na dosiahnutie cieľa stratégie, a to trvalo udržateľného rastu kvality života občanov prostredníctvom vytvárania súdržnej spoločnosti. To je možné dosiahnuť iba scenárom aktívneho rozvoja.*

Odporúčania:

- ✓ Uskutočniť reformu daňového systému, aby sa zvýšili prostriedky na sociálnu ochranu a na posilnenie verejných sociálnych služieb. Dosiahnuť zastavenie poklesu podielu výdavkov na sociálnu ochranu na HDP a jeho postupný nárast na úroveň s krajinami EÚ, ktoré dosahujú podobnú úroveň HDP na obyvateľa.
- ✓ Pripraviť legislatívne podmienky na reštrukturalizáciu verejných výdavkov v prospech podpory stredných vrstiev, najmä na vitálne funkcie štátu spojené s rastom ľudského a sociálneho kapitálu, podpory vzdelávania a výskumu a vývoju, inovácií, modernej infraštruktúry.
- ✓ Posilniť funkčnosť *sociálneho dialógu* využívaním inštitucionalizovanou *štvorpartitou (štátna a verejná moc, zamestnávateľia, zamestnanci, veda)*.

Starostlivosť o zdravie – kľúčový pilier sociálneho štátu

- ***Vnímať zdravie a starostlivosť o zdravie ako základnú prioritu spoločnosti***
V súčasnosti je starostlivosť o zdravie v prevažnej miere orientovaná len na zdravotnú starostlivosť, a to napriek tomu, že Slovensko sa hlási k medzinárodným deklaráciám a dokumentom a jestvujú schválené národné programy, akčné plány a platná legislatíva na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia. Táto skutočnosť je evidentná aj z pohľadu financovania, keď verejné zdroje vyberané a distribuované zdravotnými poisťovňami sú alokované len na financovanie a manažment zdravotnej starostlivosti.
- ***Vytvoriť ekonomické modely starostlivosti o zdravie a programové rozpočtovanie***
Na vytvorenie udržateľného systému starostlivosti o zdravie a poskytovania zdravotnej starostlivosti sú potrebné ekonomické modely na všetkých úrovniach financovania a riadenia, ktoré treba pripraviť. Určujúcimi parametrami týchto modelov musia byť informácie o zdravotnom stave populácie, dopyte po zdravotnej starostlivosti a ekonomické možnosti spoločnosti. Tieto modely sú potrebné z pohľadu plánovania, rozvoja a obnovy zdrojov systému starostlivosti o zdravie, a taktiež pre riadenie a reguláciu celej spoločnosti.
- ***Vyžadovať medzirezortnú spoluprácu***
Pri tvorbe a realizácii politik týkajúcich sa starostlivosti o zdravie vyžadovať medzirezortnú kooperáciu, koordináciu a zodpovednosť.
- ***Zdôrazniť výkon a význam Celospoločenskej primárnej starostlivosti o zdravie v zmysle Národného programu podpory zdravia a prevencie v zmysle zákona č. 355/2007 Z.z.***
Tieto nástroje sú inštitucionálne, personálne, organizačne, metodicky, motivačne a finančne nedocenené a poddimenzované vo väzbe na reálny stav a potreby spoločnosti.
- ***Transformovať financovanie zdravotnej starostlivosti***
Vytvoriť taký systém financovania zdravotnej starostlivosti, aby aktivity vedúce k zlepšeniu zdravotného stavu populácie, ktoré by zákonite viedli k zníženiu dopytu po zdravotnej starostlivosti, neboli v protiklade s potrebou vykazovať zdravotné výkony na zabezpečenie základného chodu zdravotníckeho zariadenia.

Dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí

- Spracovať *nový komplexný program udržateľnosti kvality života starších ľudí – program na obdobie do roku 2020*
- *Reformovať súčasný dôchodkový systém*

Odporúčania:

- ✓ Reformovať terajšie prvé dva pilieri (zníženie odvodov do druhého piliera, prípadné parametrické zmeny v prvom pilieri) a transformovať tretí pilier (doplňkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém (so zachovaním súčasnej organizačnej a inštitucionálnej štruktúry dôchodkového systému).
 - ✓ Zadefinovať kategóriu minimálneho dôchodku.
 - ✓ Redukovať (pozastaviť) možnosť predčasného odchodu do dôchodku.
 - ✓ Uplatniť princíp univerzality voči všetkým druhom povolání a zamestnania.
 - ✓ Príspevky do druhého (kapitalizačného) piliera znížiť z terajších 9 % na úroveň 4 až 4,5 %.
 - ✓ Prehodnotiť vplyv zmeny valorizácie vyplácaných dôchodkov; uvažovať o znížení rastu dôchodkov na úroveň inflácie už podľa vývoja v roku 2010.
- ***Posilniť opatrovateľské služby starých ľudí***
Opatrenie:
 - ✓ Zabezpečiť financovanie a rozširovanie poskytovania opatrovateľských služieb starých ľudí z verejných prostriedkov. Pripraviť podmienky na dobrovoľnícku prácu dôchodcov (vrátane opatrovateľských aktivít).

System podpory a pomoci rodiny

- ***Pristúpiť k transformácii systému podpory rodiny, ktorý by podporoval pôrodnosť hlavne druhých a tretích detí rodičov***
Opatrenia:
 - ✓ Posilniť poskytovanie sociálnych dávok podľa príjmovej situácie v rodine/domácnosti (t. j. testovať príjmy rodiny v súvislosti s poskytovaním dávky). Podstatne zvýšiť prídavky na druhé dieťa a ešte viac na tretie dieťa (podobne zvýšiť daňové bonusy). Na štvrté a ďalšie (piate) dieťa v rodine poskytovať len daňové bonusy.
 - ✓ Zrušiť rodinné prídavky a daňové bonusy na prvé dieťa, alebo alternatívne ich poskytovať len do 6. alebo 10. roku veku dieťaťa.
 - ✓ Úplne zrušiť príspevky pri narodení dieťaťa, alebo poskytovať len nízky príspevok pri prvom dieťati.
 - ✓ Znížiť vekovú hranicu na vyplácanie rodinných prídavkov z 25 na 21 rokov (zaviesť prechodné obdobia na zníženie tejto hranice), v nadväznosti na to zvýšiť sociálne a prospechové štipendiá pre študentov vysokých škôl.
 - ✓ Rodičovský príspevok poskytovať v diferencovanej výške podľa počtu detí v rodine a poskytovať ho len do tretieho dieťaťa.
 - ✓ Zvýšiť kapacitu zariadení starostlivosti o deti v predškolskom veku.
- ***Dokončiť systém prehodnotenia úrovne životného minima a zákonne ho upraviť***
- ***Prijat' opatrenia na posilnenie rodinného života a výchovu mladej generácie***
Opatrenia:
 - ✓ Podporovať občianske združenia pri starostlivosti o výchovu mladej generácie vrátane športu.
 - ✓ Posilniť prevenciu voči drogám a fajčeniu u mladej generácie.

Bývanie ako dôležitá súčasť kvality a udržateľnosti života

- ***Pokračovať vo zvyšovaní kvality bývania a obytného prostredia***

Odporúčanie:

- ✓ Pokračovať v uplatňovaní doteraz zavedených podporných nástrojov s cieľom vyrovnávať úroveň bývania s vyspelejšími krajinami EÚ do roku 2020 a v prehodnocovaní kvality obytného prostredia bytových domov, najmä panelových sídlisk a centrálnych častí miest.
- ✓ Využiť možnosti získavania štrukturálnych fondov z EÚ do revitalizácie pod podmienkou spracovania komplexných zonálnych plánov revitalizovaných území sídiel.

- ***Zabezpečiť dôstojné bývanie pre všetky príjmové skupiny obyvateľstva***

Odporúčanie:

- ✓ Naďalej uplatňovať zavedené fiškálne a sociálne nástroje v zmysle Smernice Rady Európy tak, aby bývanie bolo dostupným aj pre sociálne ohrozené skupiny obyvateľstva v primeranom štandarde.
- ✓ Stabilizovať podiel finančných prostriedkov z HDP na podporné programové nástroje do rozvoja bývania a vytvoriť legislatívne a inštitucionálne podmienky na zapojenie súkromných zdrojov v rámci verejno-súkromného partnerstva.
- ✓ Využiť európsku iniciatívu JESSICA na zvýšenie úverových finančných zdrojov na revitalizáciu sídlisk.
- ✓ Venovať dlhodobú pozornosť riešeniu bývania rómskej komunity.

- ***Zvyšovať efektívnejšie využitie bytového fondu***

Odporúčanie:

- ✓ Osvetou zabezpečiť nový prístup chápania primeranosti bývania, čo umožní zrealizovanie podielu nákladov jednotlivých príjmových skupín obyvateľstva za bývanie.

- ***Zvyšovať hospodárnosť spotreby energií v bytovom fonde***

Odporúčanie:

- ✓ Pokračovanie a rozšírenie programov na znižovanie energetickej spotreby a zvyšovanie podielu obnoviteľných zdrojov do bývania.

Stratégia inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných komunit

- ***Príprava stratégie vytvárania informačných databáz o rómskej komunite (na etnickom princípe. Definovanie cieľovej skupiny.***

Opatrenia:

- ✓ Na základe nových poznatkov a údajov o počte ľudí odkázaných na pomoc a o ich životných podmienkach, jednoznačne definovať cieľovú skupinu a explicitne stanoviť stratégiu vytvárania informačných databáz na základe stanovených spoločných indikátorov o všetkých aspektoch života cieľovej skupiny, systematicky ich zhromažďovať, triediť. Vyhodnocovať prínosy zavádzaných opatrení a vykonávať analýzy efektivity všetkých realizovaných projektov pre cieľovú skupinu.
- ***Využívanie zdrojov a prierezové spracovávanie projektov***

Opatrenia:

- ✓ Dôsledne využiť sumu 200 miliónov EUR, ktorú vyčlenila EÚ na obdobie rokov 2007 – 2013 na účely posilnenia zamestnanosti a sociálnej inklúzie v marginalizovaných rómskych komunitách. Pripraviť tímy (na úrovni MVRR SR a ÚSVRK) na prierezové spracovávanie projektov a na metodickú pomoc starostom pri príprave projektov pomoci rómskym komunitám.

- **Spolupráca aktérov a vznik stratégií**

Opatrenia:

- ✓ Definovať integračnú politiku ako politiku v celospoločenskom záujme. Vznik stratégií integračnej politiky riadiť smerom zdola nahor – do plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja miest a obcí, plánov rozvoja bývania samospráv a samosprávnych krajov pridať samostatnú časť venovanú marginalizovaným komunitám.
- ✓ Aktivizovať elity v rómskom etniku, aby vyvíjali zodpovedajúcu iniciatívu v danej oblasti.

- **Výchova, vzdelávanie a školstvo**

Opatrenia:

- ✓ Dôsledne uplatňovať zákon o rodine a v prípade nedostatočnej starostlivosti rodičov o deti umiestňovať ich do náhradných rodín, resp. detských domovov a po ich opustení v rámci sociálnoprávnej ochrany pre dospelých riešiť ich ďalší život tak, aby sa nemuseli vracat' do pôvodného prostredia.
- ✓ Zo strany zákonodarcov zaradiť do nového školského zákona povinnú predškolskú dochádzku pre deti zo sociálne a hmotne znevýhodneného prostredia (rómske aj nerómske). Vybudovať zariadenia za spolupráce viacerých obcí v oblastiach s vyššou koncentráciou znevýhodneného obyvateľstva. Zabezpečiť financovanie výstavby, prevádzky zariadení a dochádzky detí do zariadení.
- ✓ Zrovnoprávniť rôzne spôsoby vzdelávania v nadväznosti na európsky rámec kvalifikácií (EQW) pre znevýhodnené skupiny detí. Z pozície MŠ SR, samospráv, škôl a za participácie znevýhodneného obyvateľstva organizovať do vzdelávania občanov aj v dospelom veku a tých, ktorí ukončili akýkoľvek stupeň vzdelávania, viesť k celoživotnému vzdelávaniu vytváraním predpokladov (študijných, materiálnych, finančných a personálnych).
- ✓ vytvárať zodpovedajúce osnovy vrátane výučby rómskeho jazyka a vytvárania systému tútorstva z radov vysokoškolských pedagógov, resp. študentov. Asistentov učiteľa podľa stupňa dosiahnutého vzdelania zaraďovať do katalógov činností vykonávaných vo verejnom záujme a zabezpečiť tak ich trvalé pôsobenie. Adekvátne zvýšiť finančný normatív na žiakov zo znevýhodneného prostredia.
- ✓ V spolupráci MŠ SR, centier špeciálno-pedagogického poradenstva a prevencie, škôl a samospráv vytvoriť jednotný školský poradenský systém odborníkov, ktorí budú poskytovať komplexné služby v oblasti vzdelávania pre znevýhodnené skupiny detí, študentov i dospelých zo znevýhodneného prostredia.
- ✓ Za súčinnosti samosprávy, orgánov štátnej správy v školstve, školy a participácie rodiny vyhl'adávať deti zo znevýhodneného prostredia a v rámci poskytovania štipendií vytvoriť pre ne rovnosť príležitostí.
- ✓ Na úrovni orgánov štátnej správy v školstve a obcí pripraviť systém internátnych škôl s týždennou dochádzkou.

- **Budovanie infraštruktúry a bývania**

- Opatrenia:*

- ✓ Zlepšiť kvalitu bývania Rómov, tento problém riešiť komplexne, skultúrnym bývaním v osadách v súlade s platnou legislatívou, vzťahujúcou sa na výstavbu nájomných bytov a získaním dotácií na ich výstavbu, ktorá zahŕňa aj možnosti svojpomoci podľa konkrétnych podmienok.
 - ✓ V spolupráci štátu, samosprávy, odborníkov, súkromných firiem, MVO a aktívnej participácie (vlastnej práce) Rómov uskutočňovať výstavbu nového bývania, resp. skultúrnemu bývaniu, inžinierskych sietí a organizáciu verejných služieb v najviac postihnutých segregovaných osadách. Finančné prostriedky kumulovať z viacerých okamžite prístupných zdrojov, ako sú: štátny a verejné rozpočty, MVRR SR, ŠFRB, eurofondy vo vyhlásených operačných programoch, súkromné zdroje investorov, vlastná práca budúcich obyvateľov.
 - ✓ V rámci medziregionálnej solidarity poskytovať pomoc zo strany štátnych úradníkov samosprávam, ktoré sú najviac postihnuté týmto problémom.
 - ✓ Zastaviť násilné sťahovanie Rómov a predchádzať mu, zabezpečiť participáciu rómskych komunít na tomto rozhodovaní, aj na rozhodovaní o modernizácii. Zo strany štátu, resp. samospráv usporiadať vlastnícke práva k pozemkom, resp. nehnuteľnostiam.

- **Zvyšovanie zamestnanosti a sociálna pomoc**

- Opatrenia:*

- ✓ Riešiť odstránenie sociálnej pasce novelizáciou sociálneho systému tak, aby pri zamestnaní sa ktoréhokoľvek člena rodiny sa neznížil príjem rodiny.
 - ✓ Zapájať dlhodobo nezamestnaných do aktívnej činnosti formou menších obecných služieb pre obec, ako protihodnotu za sociálne dávky vyplácané v hotovosti. V prípade nezájmu o prácu zaradiť rodinu do inštitútu osobitného príjemcu.
 - ✓ Podporovať podnikateľské aktivity a samozamestnávanie Rómov už existujúcou podporou MPSVR SR pri začatí alebo prevádzkovaní samostatnej zárobkovej činnosti znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, najmä dlhodobo nezamestnaných občanov Prostredníctvom komunitných aktivít a terénnych sociálnych pracovníkov, venovať pozornosť dennému programu.

- **Dostupnosť, kvalita, rozvoj regionálneho riešenia, variability a modernizácie verejných služieb (vrátane zdravotníckych služieb)**

- Opatrenia:*

- ✓ Zvyšovať kvalitu, dostupnosť, variabilitu a modernizáciu verejných služieb, na základe rozvoja regionálnych riešení a zvyšovať participáciu rómskych komunít na živote spoločnosti. Skvalitňovať vypracovať a plniť kvalitné komunitné plány.
 - ✓ V oblasti zdravotníckych služieb naďalej rozširovať počet komunitných pracovníkov zdravotnej výchovy (KPZV) v rómskych komunitách a v spolupráci so subjektmi verejného zdravotníctva zvyšovať ich podiel na aktívnej zdravotníckej výchove.

- **Znižovanie kriminality**

- Odporúčania:*

- ✓ Dôsledne praktizovať vymožitelnosť práva – posilňovať právne vedomie rómskych komunít. Pripraviť programy prevencie kriminality a programy zvyšovania právneho vedomia. Pokračovať v rozširovaní pomocníkov polície z radov Rómov.

LITERATÚRA

- BEDNÁRIK, R. – REUTEROVÁ, E., (2001): Sociálny systém a rómska národnostná menšina na Slovensku. Bratislava, VÚPSVR.
- BUNČÁK, J. – DŽAMBAZOVIČ, R. – HRABOVSKÝ, M. – SOPÓCI, J. (2008): Názory občanov na budúcnosť Slovenska, interný materiál.
- CAUSSAT, L. (2006): L'Europe du Sud et la réforme des retraites. In: Réformes de la protection sociale en Europe, Revue française des Affaires sociales, No. 1, 2006.
- CICHON, M.: Dôchodkové systémy v čase globálnej finančnej krízy, MPSVaR SR, medzinárodná konferencia, 4. máj 2009, Bratislava
- Commission of the European Communities (2009), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009, Supporting document, COM (2009), 58 final.
- DOSTÁLOVÁ, I. (2009): Testování skandinávského hospodářského modelu globální ekonomickou krizí, Scientia et Societas 1/09.
- DŽAMBOVIČ, R. – JURÁSKOVÁ, M. (2002): Sociálne vylúčenie Rómov na Slovensku, In: ČAČIPEN PAL ROMA, Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku, IVO, Bratislava.
- EUROFOUND (2009): Second European Quality of Life Survey, Overview.
www.eurofound.europa.eu
- EUROPEAN COMMISSION (2008): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2008): Public Finances in EMU 2008, European Economy 4/2008.
- HVOZDÍKOVÁ, V. A KOL. (2008), Riziká aktuálnych vývojových trendov vo svetovej ekonomike, ĽÚ SAV, Bratislava
- HUFFSCHMID, J. (2009), in: Grahl, J. (ed.), Global Finance and Social Europe, Edward Elgar Publishing Limited, UK
- International Social Security Association (2008): Family allowances: Policy, practice and the fight against poverty in Europe and Latin America?, technical report 02, (www.isa.int).
- KELLER, J. (2006): Soumrak sociálního státu, Sociologické nakladatelství, Praha.
- KELLER, J. (2000): Vzestup a pád středních vrstev, Sociologické nakladatelství, Praha
- KRISZÁN, A., (2001): Ethnic Monitoring and Data Protection: The European Context, CPS, Indok, Budapest.
- KUSÁ, Z. a kol. (2008): Výskum európskych hodnôt 2008, Slovensko, Sociologický ústav, SAV, ISBN 978-80-85544-57-2.
- KUSÁ, Z. – Gerbery, D. (2007), Europeanization of Slovak Social Policy, ESPA net Conference 2007, 20 – 22 September 2007, Vienna.
http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/01_Gerbery_Daniel.pdf
- KURNIENKOVÁ, N. a kol. (2007): Zdravotná starostlivosť v sociálne vylúčených rómskych komunitách. Madrid.

- KUSÁ, Z. a kol. (2008): Hodnoty na Slovensku 1991 – 1999 – 2008. Bratislava, Sociologický ústav SAV.
- LALUHA, I. (2008): Kvalita života, Podkladová štúdia.
- LORAN, T. (2007): Potreby vedomostnej ekonomiky – verzus edukačná paradigma excludovaných Rómov, in: Gábor, L. – Tóth, K., (eds): Národnostné a etnické menšiny na Slovensku 2006, Fórum inštitút pre výskum menšín, Šamorín.
- MARCINČIN, A. – MARCINČINOVÁ, Ľ. (2009): Straty z vylúčenia Rómov (Kľúčom k integrácii je rešpektovanie inakosti), Open Society Foundation, Bratislava
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR: Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2005, 2006, 2007, 2008.
- MONTICONE, CH. – RUZIK, A. – SKIBA, J. (2008), Women's Pension Rights and Survivors Benefits, A Comparative Analysis of EU Member States and Candidate Countries, ENEPRI Research report No. 63, CEPS, Brussels (www.ceps.eu)
- OECD (2007): Pensions at a Glance.
- OECD (2008a): Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.
- OECD (2008b): Employment Outlook 2008.
- PAUHOFOVÁ, I. (2008), Regionálne aspekty príjmovej stratifikácie v SR, MPSVR SR
- PETRÁŠOVÁ, A. (2009), Sociálna ochrana – účel rodina/deti v roku 2007, ŠÚ SR
- PICK, M. (2006): Hospodárska a sociálna výkonnosť modelu európskeho sociálneho štátu v súťaži s USA. Politická ekonomie č. 5.
- POTŮČEK, M. (1995): Sociální politika, Praha, Sociologické nakladatelství (SLON).
- QUEISSER, M., MEETING ON PENSIONS, TUAC, 8. july 2009, Paris
- Sčítanie obyvateľov a bytov 2001, Štatistický úrad SR.
- Sociálna poisťovňa (2006, 2007, 2008): Štatistická ročenka z oblasti dôchodkového poistenia
- S.P.A.C.E. (2004): Atlas rómskych komunít na Slovensku.
- ŠIKULA, M. A KOL. (2008): Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti, VEDA, Bratislava.
- Štatistický úrad SR: Príjmy a výdavky domácností, Bratislava, 2004 – 2008.
- Štatistický úrad SR: Štatistické ročenky, Bratislava ŠÚ SR 1993 – 2008.
- Štatistický úrad SR: Pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike v roku 2008.
- Štatistický úrad SR: EU SILC 2007, Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR, 2008
- VAŇO, B. (2004): Rómske deti z pohľadu demografie, in: Salner, A.(2004, editor).
- Rómske deti v slovenskom školstve, str. 25-32. Bratislava: SGI
- WHO (1998): HEALTH 21, The health for all policy framework for the WHO European Region, Regional Office for Europe, Copenhagen, European Health for All Series No. 6
- World Bank (2005): Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle, Washington, D.C.

Webové stránky:

<http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies>

<http://www.build.gov.sk>

<http://www.economy.gov.sk>

<http://www.employment.gov.sk>

<http://www.roma.undp.sk>

<http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2008/social-impact-assessment>

http://romovia.vlada.gov.sk/data/att/3432_subor.rtf, 12.10.2009

<http://www.euro.who.int/document/health21/wa540ga199heeng.pdf>

www.medzikulturnydialog.gov.sk/

www.nocka.sk/

www.diskriminacia.sk

7. ZABEZPEČENIE UDRŽATEĽNÉHO A BEZPEČNÉHO ROZVOJA

Rozvoj každej spoločnosti sa odohráva v prostredí krajiny a je významným spôsobom ovplyvňovaný jej vlastnosťami. Jednou z nevyhnutných podmienok rozvoja spoločnosti je, aby krajina, v ktorej sa odohráva, bola pre neho udržateľným a bezpečným prostredím.

Stratégia environmentálne udržateľného a bezpečného rozvoja Slovenska je prioritne zameraná na človeka, dôsledne vychádza z jeho potrieb a potrieb spoločnosti. Je určená povahou interakcie spoločnosť – krajina (prostredie). Spoločnosť je systémom interagujúcich ekonomických, sociálnych a kultúrnych procesov. Krajina je systémom procesov, ktoré prebiehajú v anorganickej prírode (geologické, geomorfologické, klimatické, hydrologické, pedologické) v organickej prírode (biologické) a v spoločnosti (procesy využívania a kultivácie krajiny) Medzi spoločnosťou a krajinou tak jestvuje široké pole bezprostrednej interakcie.

Interakcia má charakter spätnej väzby, ktorá má dve podoby. V prvom prípade spätná väzba znamená dynamickú rovnováhu krajiny. Krajina je kontrolovaná autoregulačnými procesmi, mení sa pomaly, pravidelne a spoločnosť sa týmto zmenám stačí prispôsobovať. Zároveň spoločenské procesy nenarušujú autoregulačné mechanizmy krajiny. V druhom prípade má spätná väzba charakter fluktuácie. Krajina sa mení rýchlo, chaoticky, nezvratne a spoločnosť sa nestačí týmto zmenám prispôsobovať. Pre spoločnosť majú tieto zmeny povahu devastácie krajiny.

V prvom prípade uvedené zmeny súvisia s prírodnými procesmi v krajine. Prírodný vývoj krajiny smeruje k jej fluktuácii. Takýmito zmenami sú napríklad globálne klimatické zmeny, ktoré sa premietajú do geomorfologických, hydrologických, biologických procesov a následne aj do širokého spektra spoločenských procesov. Túto prirodzenú fluktuáciu spoločnosť nemôže kontrolovať, môže ju však racionálnymi zásahmi tmiť. V druhom prípade ide o umelú, antropogénnu fluktuáciu. Neracionálne zásahy spoločnosti motivované snahou o jej ekonomický, sociálny či kultúrny rozvoj môžu narušiť autoregulačné mechanizmy krajiny a zapríčiniť jej fluktuáciu a devastáciu.

Cieľom stratégie je kontrolovať celú sieť interakcií spoločnosť – krajina, tak aby sa nenarušili autoregulačné schopnosti krajiny a nedochádzalo k ničeniu jej obnoviteľných zdrojov. Takto celostne chápaná stratégia udržateľného a bezpečného rozvoja sa skladá z viacerých čiastkových stratégií obsiahnutých v samostatných kapitolách (rozvoj poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a pod.), pričom každá subkapitola hovorí o širokom spektre interakcií medzi spoločnosťou a krajinou. Každá hovorí – zo svojho hľadiska – o pôde, vode, reliéfe, klíme, lesných spoločenstvách, poľnohospodárskych kultúrach, chránených živočíchoch a rastlinách a pod. Toto všetko sú styčné body, ktoré spájajú jednotlivé subkapitoly do jedného celku. Tieto väzby možno umocniť tak, že interdisciplinárna spolupráca medzi parciálnymi stratégiami bude organizovaná okolo určitého tematického centra. Takýmito centrami môžu byť konkrétne regióny, alebo situácie.

Účinná stratégia tohto typu musí byť priestorovo diferencovaná, musí odzrkadľovať priestorovú pestrosť slovenskej krajiny. Základnú diferenciáciu regionálnych stratégií treba vidieť na jednej strane v existencii rizikových regiónov, ktorými sú oblasti, kde sa kumulujú viaceré prírodné hrozby. Udržateľný a bezpečný rozvoj spoločnosti sa tu môže odohrávať iba v úzkom koridore vymedzenom týmito hrozbami. K týmto regiónom patria územia budované flyšovými horninami, vysoké pohoria, fluvialne roviny, mnohé medzihorské kotliny a brázdy, krasové územia a pod. Spektrum hrozieb je v jednotlivých rizikových regiónoch značne

odlišné. Na druhej strane multifunkčné regióny sú regióny, v ktorých sa kumuluje množstvo hospodárskych, sociálnych a kultúrnych procesov. Limity únosnosti krajiny sa tu často prekračujú a hrozí tu nebezpečenstvo kontraproduktívneho rozvoja. Patria sem územia intenzívnej urbanizácie, cestovného ruchu, intenzívneho poľnohospodárstva a pod. Spektrum hrozieb je v jednotlivých funkčne preťažených regiónoch odlišné. Afunkčné regióny tvoria zrkadlový obraz funkčne preťažených regiónov; sú to rozsiahle oblasti, ktoré pustnú, a strácajú svoje hospodárske, sociálne a kultúrne funkcie. Tieto regióny sú však zo strategického hľadiska dôležité, lebo práve do nich by mohli byť premiestnené mnohé funkcie z regiónov funkčne preťažených. Regióny ochrany, v ktorých sa vyskytujú mimoriadne prírodné a kultúrne hodnoty, by mohli byť nekontrolovaným hospodárskym rozvojom znehodnotené. Motívy a formy ochrany sú v jednotlivých regiónoch rôzne. Regióny ochrany predstavujú kontrapunkt, priestorovú bariéru voči regiónom hospodárskeho rozvoja. V súčasnosti je naliehavou strategickou úlohou prehodnotiť tento vzťah tak, aby sa eliminovali extrémne postoje na oboch stranách.

Priestorovo diferencovaná stratégia udržateľného a bezpečného rozvoja je v jednotlivých kapitolách naznačená, treba ju však zvýrazniť a pre základné typy regiónov Slovenska vypracovať konkrétne stratégie udržateľného a bezpečného rozvoja. Neexistuje žiadna univerzálna, trvalo platná stratégia udržateľného a bezpečného rozvoja krajiny.

Stratégia musí reagovať na meniacu sa situáciu, na rýchlo sa meniace prírodné, ale aj spoločenské procesy.

V súčasnosti sú takýmito procesmi klimatické zmeny. Globálne, dlhodobé klimatické zmeny sa prejavujú napríklad v čoraz častejších extrémnych zrážkach, ktoré vyvolávajú dlhý rad reťazových reakcií. Je to celý systém prírodných procesov (splach, zliezanie, výmoľová erózia, zosuny na svahoch, erózia a akumulácia v korytách riek, bleskové povodne v malých dolinách, vybrežovanie a záplavy na veľkých tokoch a pod.), v dôsledku ktorých vzniká mnoho škôd. Strategickými opatreniami, racionálnym manažmentom povodí možno tieto procesy v značnej miere kontrolovať a škody minimalizovať. Racionálny manažment povodí je výrazne priestorovo diferencovaný. Iné situačné stratégie sa viažu na enormne rýchly, často nekoordinovaný rast mestských sídiel, iné na rozvoj vidieka. Udržateľný a bezpečný rozvoj sídiel je vystavený rôznym regionálne diferencovaným limitom a hrozbám.

Stratégia smerujúca k udržateľnému a bezpečnému rozvoju sa musí opierať o široké spektrum prírodných a spoločenských vied. Pri koncipovaní konkrétnych regionálnych a situačných stratégií sú veľmi dôležitým východiskovým materiálom rôzne súbory máp. Sú to veľké, synteticky komponované mapové diela, ale aj menšie, tematicky koncipované súbory (Atlas Slovenskej socialistickej republiky, 1980; Atlas krajiny Slovenskej republiky, 2002) a pod.). Prvú skupinu tvoria mapy prírodných hrozieb. Sú na nich zakreslené rizikové regióny, ktoré sú náchylné k určitému typu prirodzenej fluktuácie. Druhá skupina máp zobrazuje krajinnú pokrývku (*land cover*) a využitie krajiny (*land use*). Zobrazujú jednak pestrú priestorovú štruktúru (mozaiku) súčasnej krajiny, jednak jej dynamiku. Aby sa tieto mapy stali podkladom na koncipovanie regionálnych alebo situačných stratégií, treba ich prehodnotiť z hľadiska širokého spektra interakcií. Krajinná pokrývka výrazným spôsobom vplýva na mezoklimatické a mikroklimatické pomery, na režim vody na svahoch i korytách riek, na procesy v pôde, ekosystémy, biologickú diverzitu, významnou mierou určuje obraz kultúrnej krajiny ako aj kvalitu života jej obyvateľov.

Stratégia bezpečného a udržateľného rozvoja je naliehavou výzvou na určitú reštrukturalizáciu vedy a výskumu, čím sa dotýka problému znalostnej štruktúry našej spoločnosti. Táto stratégia sa musí opierať o výsledky práce rôznych vedeckých a výskumných inštitúcií. Z hľadiska trvalého a bezpečného rozvoja našej spoločnosti je však interdisciplinárna spolupráca týchto

inštitúcií nedostatočná a koordinácia slabá, nejednoznačná. Aby sa dali robiť racionálne strategické rozhodnutia smerujúce k udržateľnému a bezpečnému rozvoju spoločnosti, štruktúru výskumu treba prispôbiť tomuto zámeru; vytvoriť inštitucionálne podmienky pre takú interdisciplinárnu spoluprácu, ktorá by bola dôsledne antropocentricky (humánne) orientovaná; dosiahnuť takú formu spolupráce, ktorá by bola zameraná na trvalý a bezpečný ekonomický, sociálny a kultúrny rozvoj našej spoločnosti. Naša krajina by sa tak mohla stať prostredím, v ktorom by bezpečný a trvalý rozvoj spoločnosti bol možný. V tomto kontexte by sa dalo hovoriť aj o humánnej (nie inej) ekológii. Jednotlivé, parciálne problémy rozvoja dostávajú svoj vlastný význam a spoločenskú váhu iba v tomto širokom kontexte humánnej ekológie.

Aby sa dali robiť účinné strategické rozhodnutia smerujúce k rozvoju našej spoločnosti, musí sa zmeniť súčasná spoločenská klíma, ktorú dnes určujú viac médiá než veda. Znamená to dať vede miesto, ktoré jej v spoločnosti patrí. Zabrániť tomu, aby sa spoločenské vedomie formovalo v atmosfére „diskusí“, v ktorých ako rovnocenný partner k vedeckému postoju figurujú rôzne extrémne zjednodušené amatérske postoje. Takáto nezdravá spoločenská situácia môže v nezdravej atmosfére nekonečných, nikam nevedúcich „diskusí“ umŕtvíť mnohé dôležité strategické rozhodnutia.

Stratégia smerujúca k environmentálne udržateľnému a bezpečnému rozvoju sa teda musí opierať o poznatky širokého spektra prírodných a spoločenských vied. Proces realizácie prijatých strategických rozhodnutí musí byť zabezpečovaný na všetkých dotknutých úrovniach, za s dostatočným počtom kvalitných manažérov a odborníkov, ktorí sú schopní v rámci permanentného dialógu s aktérmi kľúčových centier moci demokratickej spoločnosti – štát, podnikatelia, občiansky sektor, médiá – definovať strategické, ale aj operatívne opatrenia smerujúce k trvalému a bezpečnému rozvoju slovenskej spoločnosti.

7.1. Stratégia rozvoja poľnohospodárstva

Štátnym záujmom Slovenskej republiky je rozvoj produkčne výkonného poľnohospodárstva, zabezpečujúceho celoplošné, účelné a efektívne obhospodarovanie pôdneho fondu krajiny a dostupnosť potravín pre obyvateľstvo. Poľnohospodárstvo využíva a obnovuje prírodné zdroje a ekosystémy (spolu s lesníctvom), aktívne pôsobí na prírodu a životné prostredia ako aj na ekonomické a sociálne podmienky života na vidieku.

Kľúčovým prírodným a ekonomickým zdrojom poľnohospodárstva je pôda. Je to rozhodujúci prírodný útvar Slovenska s komoditným a nekomoditným potenciálom pre ekonomický a ekosociálny stav a rozvoj spoločnosti. Je atribútom štátnej zvrchovanosti (vymedzuje územie) a hoci je prevažne v súkromnom vlastníctve, má funkcie základného významu pre celú spoločnosť. Preto je odôvodnený inštitucionálny regulačný rámec na presadzovanie verejného záujmu v spôsobe a druhu užívania pôdy. Pôda zohráva významnú úlohu pri hospodárení s vodou, s ktorou vytvára integrovaný ekologický systém. Pôda je biologicky využívaná v poľnohospodárstve (2 432 979 ha), v lesnom hospodárstve (2 005 823 ha) a ako stanovište zelene v urbanizovaných i neurbanizovaných územiach s prevažne environmentálnym a ekosociálnym významom. Vzhľadom na všestranný celospoločenský význam pôdy je každý štát povinný zabezpečiť starostlivosť o pôdu a jej ochranu ako všeobecný štátny záujem. K tomu musí mať vypracovanú a napĺňanú štátnu pôdnu politiku, príslušnú legislatívu, výkonnú zložku a poznatkovú základňu. Popri národných záujmoch sa pri ochrane a využívaní pôdy musia rešpektovať aj medzinárodné pravidlá a pre nás najmä požiadavky EÚ.

Vízia dlhodobého vývoja Slovenska ráta s tým, že poľnohospodárstvo bude dlhodobým významným faktorom, formujúcim udržateľný rozvoj vidieckeho priestoru a zabezpečujúcim

hospodárenie so základnými prírodnými zdrojmi krajiny, ako je pôda a voda, a aj iné hodnoty, ako je biodiverzita, kultúrna tvár krajiny a prostredie pre ekonomické, kultúrne a rekreačné aktivity človeka. Okrem toho, ako na to upozornila aj potravinová kríza z nedávnych rokov (2007/2008), pre hospodársku a sociálnu stabilitu krajiny má značnú cenu aj potravinová bezpečnosť štátu, ktorej garantom je udržiavanie produkčného potenciálu domáceho poľnohospodárstva.

Poľnohospodárstvo, aby mohlo plniť tieto funkcie, musí byť funkčným národohospodárskym odvetvím, produkujúcim trhové výstupy – potraviny pre domáce obyvateľstvo a medzinárodnú výmenu, a to udržateľným spôsobom, čo znamená trvalú reprodukciu fixného a ľudského kapitálu a udržiavanie výrobného faktora pôda v dobrom poľnohospodárskom a environmentálnom stave.

Ako ukázala analýza, doterajší vývoj poľnohospodárstva zápasil s problémami, ktoré doteraz nie sú prekonané. Preto strednodobá stratégia by sa mala sústrediť na možnosti zlepšenia hospodárskeho a sociálneho zdravia tohto odvetvia prostriedkami, ktoré by nemali vybočovať z rámcov európskej trhovej legislatívy, pravidiel a nástrojov Spoločnej poľnohospodárskej politiky a záväzkov prijatých v multilaterálnom negociačnom procese WTO.

Kľúčovým problémom slovenských poľnohospodárov v súčasnosti aj v najbližšom období je, že sa musia deliť o domáci trh s výrobcami z bližších aj vzdialenejších členských štátov. Rozsah tohto trhu je určený limitovaným domácim dopytom, ktorý po celú transformačnú dobu až po súčasnosť stagnuje. Zrejme ani v najbližšej budúcnosti nemožno rátať s významnejšou zmenou, najmä ak prinajmenšom najbližšie dva roky treba rátať s obmedzením kúpnej sily v dôsledku hospodárskej krízy.

Jedným z dôsledkov problémov, súvisiacich s nevyhnutnou adaptáciou na podmienky otvorenej trhovej ekonomiky, je aj nízka konkurencieschopnosť domácich výrobcov v niektorých segmentoch produkcie, čo vedie k zvyšovaniu dovozu potravín a k zaťažovaniu obchodnej a platobnej bilancie štátu.¹

V transformačnom období vývoja bolo pre vývoj domácej poľnohospodárskej produkcie charakteristické prispôbovanie sa stagnujúcemu spotrebiteľskému trhu potravín,² navyše zaplavovanému výrobkami z dovozu.³ Prakticky to znamenalo znižovanie produkcie.⁴ Avšak aj pri tomto vývoji sa podnikateľský dôchodok poľnohospodárstva zvyšoval (súbežne s poklesom mzdových výdavkov i zamestnanosti), a to prostredníctvom úspory nákladov na nevyrobenú produkciu a vďaka zvyšovaniu podpôr.⁵ Súčasťou tohto procesu bola extenzifikácia výroby, prejavujúca sa v jej štruktúre, v ktorej rástol podiel produkcie obilnín a olejnin a klesal podiel živočíšnej výroby, zeleniny a ovocia, teda výrobných odvetví s vyššou tvorbou pridanej hodnoty.

Základný rámec pre finančné a trhové prostredie poľnohospodárstva tvoria inštitúcie Spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), ktoré do roku 2013 zabezpečujú kontinuálny rast

¹ Napríklad už v roku 2007 pokrývala domáca produkcia len 62 % domácej spotreby bravčového mäsa, pričom tento pomer sa stále zhoršuje (Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v SR, 2008).

² Priemerný index medziročnej zmeny tržieb maloobchodu s potravinami (stále ceny) v rokoch 2002 – 2008 dosiahol 0,91 (Tržby za vlastné výkony a tovar v obchode, hoteloch a reštauráciách 2000 – 2008. Slovstat, ŠÚ SR).

³ Dovoz spracovaných potravinárskych výrobkov v rokoch 2000 – 2006 rástol priemerným ročným indexom 110. (Celkový dovoz a vývoz podľa tried harmonizovaného systému. Slovstat, ŠÚ SR).

⁴ V rokoch 1993 až 2007 bolo priemerné ročné tempo poklesu hrubej poľnohospodárskej produkcie (v stálych cenách) 1,2 %. (Hrubá rastlinná produkcia podľa komodít 1993 – 2008. Slovstat, ŠÚ SR.)

⁵ V roku 2003, v poslednom roku pred vstupom Slovenska do EÚ bola rozpočtová podpora podnikateľskej sféry poľnohospodárstva a výroby potravín 8 128,2 mil. Sk, v roku 2007, v podmienkach uplatňovania SPP, už 16 726 mil. Sk (Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve SR, MP SR, 2004; 2008)

nominálnej podpory poľnohospodárstva zo zdrojov Európskeho poľnohospodárskeho garančného fondu (EAGGF) a z Európskeho poľnohospodárskeho fondu rozvoja vidieka (EAFRD).

Napriek trh stabilizujúcim opatreniam SPP (intervenčný systém, exportné dotácie) a relatívne nízkej príjmovej elasticite dopytu po poľnohospodárskych výrobkoch a spracovaných potravinách, hospodárska kríza rokov 2008/2009 sa prejavila aj v cenovom poklese niektorých poľnohospodárskych výrobkov, z ktorých najzávažnejšie dôsledky pre príjmy poľnohospodárov mal prepad ceny mlieka.⁶ V roku 2009 sa hospodársky pokles prejavil v celom európskom poľnohospodárstve.⁷

Stratégia by mala naznačiť alternatívu, ktorá by zabezpečila využitie produkčného potenciálu disponibilných výrobných faktorov krajiny, potrebnú mieru potravinovej bezpečnosti, primeraný dôchodok pracujúcim v odvetví i environmentálne služby, ako je udržiavanie krajiny a spravovanie prírodných zdrojov.

Pritom treba rešpektovať skutočnosť, že veľké rozdiely v prírodných podmienkach pre poľnohospodársku výrobu v jednotlivých regiónoch Slovenska vytvárajú predpoklady na uplatnenie variantných modelov hospodárenia v tzv. znevýhodnených oblastiach a v produkčných regiónoch. Kým v posledne menovaných je namieste uplatňovať model intenzívnej (v rámci environmentálnych obmedzení) a ekonomicky efektívnej výroby, v tzv. znevýhodnených oblastiach rastie význam produkčného využívania pôdy na ochranu prírodných zdrojov, kultúrnej krajiny a štruktúry vidieckeho osídlenia s podporou z verejných zdrojov.

Druhým faktorom, ovplyvňujúcim vývoj poľnohospodárstva a efekty uplatňovaných verejných politík, je výrazne duálny charakter štruktúry fariem. To znamená, že viac ako 80 % poľnohospodárskej pôdy obhospodaruje a približne 90 % trhovej poľnohospodárskej produkcie vytvára relatívne malý počet veľkých poľnohospodárskych podnikov (družstiev a obchodných spoločností), na zvyšku pôdy a produkcie sa podieľa do 7 000 registrovaných samostatne hospodáriacich roľníkov, vyše 60 000 neregistrovaných drobných, prevažne samozásobiteľských, fariem.⁸ Rozmanitosť sociálno-ekonomických typov fariem predpokladá aj rozdielne odozvy ich správania na uplatňované opatrenia agrárnej politiky, čo doteraz nebolo zohľadňované. Samostatne hospodáriaci roľníci sú výrobným zameraním viac užšie

⁶ Tento celosvetový fenomén postihol v plnej sile aj slovenských chovateľov dobytky. V marci 2009 cena kilogramu mlieka platená výrobcom bola len 48 % ceny platenej v rovnakom období minulého roka a klesla z 0,38 eur na 0,19 eur za kilogram. Len za 1. štvrtrok 2009 stratili chovatelia dojníc na Slovensku na tržbách oproti minulému roku dovedna 273 mil. eur.

⁷ Podľa prvého odhadu Poľnohospodárskeho ekonomického účtu za rok 2009, publikovaného Eurostatom 18. decembra 2009, sa v dôsledku nepriaznivého cenového vývoja znížila hodnota produkcie EU 27 (vo farmových cenách) reálne medziročne o 10 % (v SR o 9,5 %). Čistá pridaná hodnota v nákladoch faktorov klesla reálne o 14,5 % (v SR o 19,6 %). Reálny dôchodok na pracovníka v EÚ 27 klesol medziročne o 12,2 % <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/09/186&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>.

⁸ Štruktúra fariem sa v čase výrazne nemení. Kým podľa štatistického cenzu fariem bolo v roku 2001 dovedna 69 200 hospodárstiev, spĺňajúcich štatistické kritériá farmy, podľa štruktúrného zisťovania z roku 2007 ich bolo 68 989, z toho približne 1 800 družstiev a obchodných spoločností, asi 7 000 samostatne hospodáriacich roľníkov a 60 000 neregistrovaných fyzických osôb. Posledne menovaná kategória fariem je zameraná predovšetkým na samozásobenie domácností. Hlavné tendencie vývoja štruktúry fariem sú: rozdrobovanie družstiev a obchodných spoločností (zmenšovanie výmery pôdy), pokles počtu družstiev a rast počtu obchodných spoločností, stieranie rozdielov v spôsobe hospodárenia medzi obchodnými spoločnosťami a samostatne hospodáriacimi roľníkmi, zväčšovanie rozsahu hospodárstiev samostatne hospodáriacich roľníkov. Medzi samostatne hospodáriacimi roľníkmi je rozšírená pluriaktivita – iba pre pätinu z nich je poľnohospodárstvo jediným zdrojom príjmu (Blaas 2003).

špecializovaní ako farmy právnických osôb, disponujú nižším kapitálovým vybavením a menej využívajú úverové formy financovania (Blaas, 2002). Pokiaľ ide o externality (predovšetkým negatívne, napr. znečisťovanie prostredia a pod.) sa doteraz, napriek vo verejnosti rozšírenej mienke, vedecky nepreukázali prednosti individuálnych hospodárstiev.⁹

Strategickým cieľom je: plné produkčné, ekonomické a sociálne využitie pôdohospodárskeho potenciálu krajiny pri ekologicky ohľaduplnom hospodárení, zabezpečujúcom tvorbu verejných statkov v duchu trvalo udržateľného rozvoja poľnohospodárstva SR.

Realizácia tohto strategického cieľa má významný politický rozmer, pretože situáciu v poľnohospodárstve (vzhľadom na závislosť od kompenzovania jeho nákladov na verejné statky poskytované spoločnosti a od štátom vytváraných inštitucionálnych rámcov trhu) ovplyvňujú vládne politiky. Ak sa často menia, pretože sa striedajú ich ideové východiská, má to na poľnohospodárstvo deštruktívny vplyv. Preto je potrebná verejná diskusia o dlhodobom smerovaní poľnohospodárstva a vidieka SR. Táto by mala smerovať k celonárodnému konsenzu o úlohe poľnohospodárstva v spoločnosti, ktorá by mohla mať podobu štátnej doktríny, alebo i zakotvenie v Ústave Slovenskej republiky. Na tomto základe možno konštituovať nástroje národnej agrárnej politiky, ktorá bude dlhodobo zaväzovať vlády a parlamenty k zabezpečeniu trvalo udržateľného poľnohospodárstva. Vo vzťahu k participácii SR na rozhodovaní procese EÚ o zmenách Spoločnej poľnohospodárskej politiky by doktrína zaviazala vykonávateľov zákonodarnej a výkonnej moci presadzovať všetkými dostupnými prostriedkami a v kooperácii s možnými spojencami medzi členskými štátmi priority a strategické záujmy Slovenska v oblasti poľnohospodárstva.

V nadväznosti na predtým uvedený strategický cieľ možno pre predkladanú stratégiu rozvoja formulovať tieto priority:¹⁰

1. Posilnenie konkurencieschopnosti domácich poľnohospodárskych výrobcov v podmienkach otvoreného vnútorného trhu a svetovej liberalizácie obchodu.
2. Podpora úlohy poľnohospodárstva v ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov a kultúrnych hodnôt krajiny a tvorbe iných verejných statkov.
3. Zvýšenie príspevku poľnohospodárstva k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky.
4. Zabezpečenie dostupnosti kvalitných a zdravých potravín pre obyvateľov Slovenska.

PRIORITA: *Posilnenie konkurencieschopnosti domácich poľnohospodárskych výrobcov v podmienkach otvoreného vnútorného trhu a svetovej liberalizácie obchodu.*

Sme presvedčení, že produkčný segment slovenského poľnohospodárstva má potenciál rastu efektívnosti, čo je v daných trhových podmienkach podmienkou konkurencieschopnosti.

Jeden z týchto potenciálov, doteraz málo využívaný, je aj komparatívna výhoda z rozsahu výroby vyplývajúca z existujúcej podnikateľskej štruktúry, čo umožňuje dosahovať vyššiu efektívnosť využitia investovaného fixného kapitálu.

Naše komparatívne výhody vyplývajúce z veľkostnej štruktúry fariem sa doteraz strácajú pre množstvo príčin, medzi ktoré patrí nedostatočná intenzita prieniku technicko-technologických inovácií, úroveň podnikového manažmentu, slabá trhová integrácia výrobcov,

⁹ Skôr možno predpokladať, že napríklad pri používaní pesticídov sa budú vo veľkých farmách lepšie dodržiavať environmentálne požiadavky, vzhľadom na technologickú vybavenosť a kvalifikovaný manažment.

¹⁰ Formulácia priorít a opatrení zohľadňuje aj prijatú Koncepciu rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013, schválenú uznesením Vlády SR č. 216 zo 7. marca 2007.

prekážky pre riadne fungovanie trhu s pôdou, nedostatočné konkurenčné prostredie na trhu výrobných vstupov a iné. Zvýšenie konkurencieschopnosti rastom efektívnosti nie je možné dosiahnuť len ďalším zvyšovaním priamych dotácií, ktoré zvyšujú príjem farmárov, ale hlavne cieľenou podporou modernizácie výrobných systémov s využitím najnovších vedeckých poznatkov. *Časť zdrojov používaných na podporu pôdohospodárstva by sa mala investovať do odvetvového technologicko-inovačného komplexu, s účasťou inštitúcií verejne podporovaného výskumu, vzdelávania a poradenstva*, prepojenými na výrobnú prax. Jednou z prvotných úloh tohto komplexu by bola *podpora elektronizácie a informatizácie výrobných procesov*, umožňujúca *využitie expertných systémov* priamo v procese riadenia výroby, ale aj trhovej realizácie výrobkov a finančného manažmentu.¹¹

Budovanie tohto komplexu sa by sa mohlo uskutočniť na základe vládneho *Programu rozvoja technologicko-inovačného komplexu pôdohospodárstva a využitia domácich prírodných zdrojov*, v gescii rezortného ministerstva.

Finančné zdroje na realizáciu programu technologicko-inovačného komplexu sú čiastočne k dispozícii v národnej alokácii EAFRD, ktoré možno mobilizovať *reštrukturalizáciou opatrení I. osi Programu rozvoja vidieka (PRV) – Zvýšenie konkurencieschopnosti poľnohospodárstva a lesného hospodárstva od roku 2011* (v nadväznosti na strednodobé hodnotenie PRV v roku 2010) alebo v príprave programu na obdobie finančnej perspektívy 2014 – 2020.¹²

Neistoty štruktúry zdrojov PRV na obdobie po roku 2013 predstavujú návrhy SPP, ktorá by ju rozdeľovala na tzv. *diskrečný pilier (pôvodný 1. pilier SPP) a pilier verejných tovarov*. Členské štáty by získali úplnú voľnosť na presun objemu finančných zdrojov z diskrečného piliera do piliera verejných tovarov.

V rámci diskrečného piliera sa diskutuje o možnosti členských štátov zachovať si financovanie a rozhodovanie o distribúcii finančných zdrojov na podporu príjmov farmárov a produkcie (jednotné platby na farmu, podpory viazané na produkciu, podpory na zvyšovanie produktivity poľnohospodárskych podnikov). Finančné prostriedky by sa však prideliť mali na základe nových kritérií, ktoré budú výsledkom negociácií v rokoch 2010 – 2012 pri formovaní SPP po roku 2013.

Pilier verejných tovarov/služieb by bol určený výhradne na financovanie programov rozvoja vidieka, ktoré priamo nesúvisia s poľnohospodárskou činnosťou (udržanie biodiverzity, ochrana a udržanie krajiny, starostlivosť o vodné toky, boj proti klimatickým zmenám) (Božík, 2009).

V tabuľke 7.1 [*Súhrnný odhad finančných prostriedkov podpory poľnohospodárstva zo zdrojov EÚ a Slovenska na roky 2009 – 2015 (v mil. eur)*] sú uvedené predpokladané prostriedky v období 2014 – 2015, vzhľadom na to, že kritériá podpory ešte nie sú záväzne definované, s prolongáciou roku 2013.

Z časového hľadiska za najnaliehavejšie opatrenie v tomto segmente treba pokladať *zabránenie rozpadu výskumnej základne* rezortu pôdohospodárstva zabezpečením financovania v rezortnej kapitole rozpočtu 2010 minimálne vo výške 300 mil. Sk (400 mil. v roku 2011) spolu s formulovaním zreteľného *výskumného zadania* (výskumného zámeru) na obdobie do roku 2015.

¹¹ Jedným z príkladov aplikácie IKT v poľnohospodárstve v spojení technicky vyspelými výrobnými zariadeniami je uplatňovanie systému tzv. Presného poľnohospodárstva.

¹² Pre použitie zdrojov Európskej únie po roku 2013 bude rozhodujúce, ako dopadne ďalšia reforma Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Kvantifikácia je uvedená v tabuľke 7.1.

T a b u ľ k a 7.1

Súhrnný odhad finančných prostriedkov podpory poľnohospodárstva zo zdrojov EÚ a Slovenska na roky 2009 – 2015 (v mil. eur)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009 – 2015
Priame platby spolu*	351,5	356,5	393,1	386,5	343,7	343,7	343,7	2518,7
z toho ŠR SR	110,4	74,7	74,6	36,6	0,0	0,0	0,0	296,3
Štátna pomoc**	38,5	4,0	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5	235,0
Podpora trhu – odhad	58,2	59,1	60,0	60,9	61,8	55,6	54,8	410,4
Modulácia				7,1	46,4	48,8	48,8	151,1
<i>NSP RV SR (EAFRD)</i>								
EAFRD ***	268,1	256,3	263	282,1	363,7	366,1	366,1	2165,4
z toho ŠR SR	80,7	77,2	79,2	82,8	95,6	95,6	95,6	606,7
<i>NSP RH SR (EFF)</i>								17,4
z toho ŠR SR	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	3,6
Štátny rozpočet spolu	230,2	156,4	192,8	158,5	134,6	134,6	134,6	1141,6

* Po odpočítaní modulácie.

** Očakávaná výška štátnej pomoci.

*** Vrátnane modulácie.

Poznámka: Podľa návrhu ŠR na rok 2010 bude iba 20 % národného doplatku k priamym platbám a štátna pomoc 3,98 mil. eur.

Hodnoty finančných prostriedkov na roky 2014 a 2015 sú vzhľadom na to, že doteraz nebolo rozhodnuté o schéme podpory v Spoločnej poľnohospodárskej politike na obdobie novej finančnej perspektívy, orientačnou prolongáciou roka 2013.

Súčasný stav, ktorý charakterizuje dlhoročné nesystémové obmedzovanie spoločenskej objednávky pre aplikovaný výskum v poľnohospodárstve, ohrozuje schopnosť Slovenska prijímať najnovšie výsledky vedecko-technického pokroku v odvetví. Pri nedostatku dlhodobého vedeckovýskumného programu je ohrozená obnova tvorivých vedeckých kapacít a Slovensko sa zbavuje možnosti adaptácie na meniace sa globálne technologické a ekonomické prostredie. Preto je potrebné *formulovať novú spoločenskú objednávku na poľnohospodársku vedu a výskum*, určiť jej perspektívne zameranie a finančný rámec tak, aby sa domáca vedeckovýskumná základňa stala platnou súčasťou európskeho výskumného priestoru.

Technologická inovácia a modernizácia vyžadujú kvalifikovanú pracovnú silu; na jej rastúci nedostatok dlhodobejšie poukazuje aj podnikateľská sféra. Veková štruktúra zamestnancov sa trvalo zhoršuje.¹³ Preto je nevyhnutné prijať *opatrenia na zastavenie rozkladu systému poľnohospodárskeho, najmä stredného odborného, vzdelávania*, a to prehodnotením kompetencií verejnej správy v tomto segmente vzdelávania a vypracovaním koncepcie jeho rozvoja a financovania.

Súbežne (v období 2011 – 2013) je potrebné v procese reformy opatrení oboch pilierov Spoločnej poľnohospodárskej politiky *presadzovať v negociačnom procese zmeny v charaktere priamych platieb tak, aby sa zvýšil podiel cielených platieb*. Na túto diskusiu o budúcej podobe SPP¹⁴ je potrebné *pripraviť pozíciu Slovenskej republiky v predstihu, a to najneskôr v roku 2010. Ústredným bodom pozície bude presadiť vyrovnanie výšky priamych platieb*

¹³ Podľa údajov Štatistického úradu SR tvoril v roku 2007 podiel zamestnancov nad 45 rokov takmer dve tretiny všetkých zamestnancov v poľnohospodárstve.

¹⁴ Očakáva sa, že diskusia o reforme sa odohrá v Rade ministrov a v Poľnohospodárskom výbore Európskeho parlamentu v 2011 – 2012.

medzi jednotlivými členskými štátmi, čo okrem iného predpokladá, že sa upustí od historického princípu pri konštrukcii tohto nástroja.

Medzi okamžité opatrenia na prekonanie krízových javov v odvetví patrí *podpora investícií* do výrobných odvetví s vyššou pridanou hodnotou (živočišna výroba, zeleninárstvo, ovocinárstvo, vinohradníctvo, ekologické produkty a spracovanie výrobkov týchto odvetví) s predpokladom tvorby nových alebo udržania existujúcich pracovných miest¹⁵ nástrojmi, ktoré má k dispozícii vláda pri implementácii Programu rozvoja vidieka, a nástrojmi štátnej pomoci.

Na *riešenie krízovej situácie v chove dojníc* zrejme nepostačia opatrenia prijaté Európskou komisiou (predĺženie obdobia intervenčného nákupu, súkromného skladovania a poskytovanie exportných dotácií). Aby sa zabránilo ďalšiemu poklesu počtu kráv, čím by sa zrejme nenávratne decimovala produkčná kapacita tohto odvetvia na Slovensku, je potrebné *rozhodnúť o štátnej pomoci chovateľom na odškodnenie strát zo súčasnej cenovej depresie*.¹⁶

Za kľúčové možno pokladať *posilnenie trhového postavenia poľnohospodárskych prvovýrobcov a ich integrácie do teraz už nadnárodného systému obchodovania s poľnohospodárskymi a potravinárskymi výrobkami*. Pridaná hodnota z adaptácie na medzinárodné štandardy obchodovania s poľnohospodárskymi a potravinárskymi výrobkami sa pri súčasnom rozdrobení ponuky prvovýrobcov a spracovateľov stráca v prospech nadnárodných spoločností a zahraničných investorov. *Integrácia ponuky prvovýrobcov* je najdôležitejším prvkom úsilia o zlepšenie konkurencieschopnosti slovenského poľnohospodárstva. Preto prvoradou úlohou je *podpora budovania výrobných združení poľnohospodárskych prvovýrobcov a odbytových a obchodných aliancií* rôznych typov. V období hospodárskej recesie je pre domácich výrobcov potravín kľúčové udržať si pozíciu na domácom trhu, pričom z hľadiska udržania obratu sa zvyšuje význam *miestnych a regionálnych trhov*. Ministerstvo pôdohospodárstva už vyvinulo iniciatívu na vytvorenie inštitucionálneho rámca pre rozvoj miestnych a regionálnych trhov, a to umožnením priameho predaja spotrebiteľom (predaj z dvora) a podporou investícií do tejto aktivity. V oblasti spotrebiteľského trhu však bude potrebné použiť aj regulačné nástroje štátu, na zvrátenie trvale sa zhoršujúceho stavu.

Okamžite realizovateľným opatrením na posilnenie trhového podielu domácich poľnohospodárskych a potravinárskych výrobkov je *inovácia a posilnenie aktivity Národného programu podpory poľnohospodárskych výrobkov a potravín*, ktorého nositeľom je MP SR, najmä zintenzívnenie propagácie domácich potravín.

V časovom horizonte stratégie je nevyhnutné *dokončiť nápravu jedného z najťaživejších dedičstiev minulosti, a to neúplnej evidencie pozemkov a registrácie vlastníckych práv k nim*. Neúplná evidencia pozemkov a vlastníckych vzťahov k nim a rozdrobenosť poľnohospodárskych parciel je trvalou brzdou rozvoja trhu s poľnohospodárskou pôdou, racionalizácie a reštrukturalizácie poľnohospodárskej podnikateľskej štruktúry. Je prekážkou aj pri realizácii rozvojových zámerov miestnych samospráv a priemyslových investorov. Obnova evidencie pôvodných pozemkov a právnych vzťahov k nim sa vykonáva podľa zákona NR SR č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov a v súlade s koncepciou usporiadania pozemkového vlastníctva v Slovenskej

¹⁵ Tie už sčasti realizované Ministerstvo pôdohospodárstva v rámci Výziev na podávanie žiadostí na nenávratnú podporu v Programe rozvoja vidieka 2007 – 2013, opatrenie I. Modernizácia fariem na podporu tvorby nových pracovných miest a rozvoja intenzívnej rastlinnej výroby (Kodada, 2009).

¹⁶ Predpokladáme, že ide iba o prechodný stav trhu, ktorý sa po čase ustáli na cenových hladinách zodpovedajúcich dlhodobým trendom.

republike schválenou vládou SR v roku 1993 (uznesenie Vlády SR č. 869/1993). *Obdobne je nevyhnutné výrazne pokročiť v realizácii projektov pozemkových úprav, kde postup brzdi nedostatok finančných prostriedkov a projektových kapacít.*

V zmysle uvedenej koncepcie by bolo potrebné zabezpečiť, aby sa v najbližších rokoch začalo ročne s prácami na minimálne 30 projektoch. Náročnosť procesu ilustruje fakt, že v prvej cca desaťročnej perióde prác na pozemkových úpravách bolo dokončených iba 20 projektov.

V súčasnosti vyše 80 % obhospodarovanej pôdy v komerčnom sektore poľnohospodárstva je prenajatej. Treba vytvoriť podmienky, aby si subjekty hospodáriace na pôde mohli túto pôdu kúpiť, vytvoriť legislatívne pravidlá na predaj štátnej pôdy, štátne záruky na dlhodobé úvery na nákup pôdy. Trh pôdy musí mať transparentné pravidlá, a stimuly, ktoré vytvoria predpoklady, aby sa hodnota obhospodarovaných pozemkov plne zapojila do hodnotového reprodukčného procesu v poľnohospodárskej výrobe (napr. ako predmet zaistenia úveru). Cieľom je zvýšiť podiel aktívnych poľnohospodárov na vlastníctve poľnohospodárskej pôdy v SR. Zároveň treba preskúmať regulačné systémy na trhu s pôdou a ich účinnosť v niektorých krajinách EÚ (napr. v Českej republike, Dánsku, Rakúsku a pod.), ktorých implementáciou v našom prostredí by sa zabezpečila rovnosť príležitostí i pre domácich záujemcov, ktorí sú v súčasnosti diskriminovaní, a musia čeliť ekonomickej prevahe zahraničných investorov.

Všetky tieto opatrenia smerujú ku skvalitneniu podnikateľského prostredia, potrebného pre efektívne a konkurencieschopné poľnohospodárstvo.

PRIORITA: *Podpora úlohy poľnohospodárstva v ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov a kultúrnych hodnôt krajiny a tvorbe iných verejných statkov.*

Kľúčovou otázkou poľnohospodárskej politiky je zabezpečenie celoplošného využívania poľnohospodárskej pôdy tak, aby sa zachovala kultúrna krajina, kultúrne dedičstvo, biodiverzita, biotopy a ďalšie prvky životného prostredia. Je všeobecne akceptované, že tieto hodnoty zabezpečuje práve poľnohospodárske využitie pôdy. Bez poľnohospodárskej činnosti v danom území by neexistovali.¹⁷ Preto je potrebné zachovať rozsah znevýhodnených oblastí (*Less Favored Areas – LFA*) a posilniť ich podporu pre udržanie extenzívnej poľnohospodárskej produkcie nevyhnutnej na zabezpečenie krajinotvorných a environmentálnych funkcií poľnohospodárstva a stabilizáciu osídlenia vidieckeho priestoru. V tejto oblasti pokladáme za nevyhnutné nasledovné opatrenia:

Vypracovať zdôvodnený a vedeckými poznatkami podložený zámer na revíziu opatrení 2. osi Programu rozvoja vidieka (platby NATURA 2000, agroenvironmentálne platby), v nadväznosti na inovovanú legislatívu odrážajúcu zmeny dohodnuté v rámci „zdravotnej kontroly“ SPP zamerané na uplatnenie opatrení riešiacich problémy klimatickej zmeny, obnoviteľné zdroje energie, hospodárenie s vodou, biodiverzitu a s nimi súvisiace inovácie.¹⁸ V časovom horizonte po roku 2013 možno v rámci zmien SPP očakávať ďalšie ciele opatrenia na podporu environmentálnych prínosov poľnohospodárstva.

¹⁷ Environmentálne funkcie poľnohospodársky využívanej pôdy (protipovodňová prevencia, ochrana pre eróziu, obnova vodných zdrojov, recyklácia organického odpadu, absorpcia plynov boli monetárne vyjadrené sumou 53,4 mld Sk (Uhrinčatová a Brodová, 2008, s. 46).

¹⁸ Nariadenie Rady (EC) č. 74/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa dopĺňa Nariadenie (EC) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu rozvoja vidieka (EAFRD).

Na riešenie naliehavých problémov v tejto oblasti (opatrenia na zadržiavanie vody v krajine, podryvanie pôdy, zvýšenie zachytávania (sekvestrácie) CO₂ v pôde¹⁹ a pod.) je potrebné *aktualizovať agroenvironmentálne programy* v rámci Programu rozvoja vidieka SR. Vo vzťahu k ochrane pôdy²⁰ je naliehavé *zaviesť štátnu pôdnu politiku* na zabezpečenie evidencie a nápravy degradovaných pôd, *evidencie a regulácie záberov pôdy* ako aj hodnotenie celkovej ekologickej straty spôsobenej jej konverziou.²¹ Treba zvýšiť spoločenský dohľad nad účelným využitím pôdy, pretože hospodárenie s týmto nenahraditeľným prírodným zdrojom musí byť podriadené dlhodobým základným záujmom krajiny a jej obyvateľov.

Osobitne treba zdôrazniť, že poľnohospodárstvo, spolu s lesníctvom, má nezastupiteľnú úlohu v hospodárení s vodou v krajine. Voda sa stáva, ako na to poukazujeme na iných miestach Stratégie, skutočne strategickou pre budúci vývoj Slovenska. Je životne dôležitá pre samotnú poľnohospodársku výrobu, ktorej výrobné postupy by mali zabezpečiť jej hospodárne využívanie a ochranu. Poľnohospodárska činnosť významnou mierou ovplyvňuje hospodárenie s vodou v krajine, obnovu jej zdrojov, regeneráciu a celkový kolobeh. Systémy hospodárenia na pôde sú dôležitým nástrojom, v ktorom dochádza k interakcii medzi cieľmi pôdneho a vodného hospodárstva. Kvalita vody, jej vlastnosti bezprostredne súvisia s kvalitou pôdy, jej infiltračnou a retenčnou schopnosťou a ďalšími funkciami, ktorými pôda zabezpečuje optimalizáciu vodného režimu.

Do roku 2012 sa má vypracovať *Národná adaptačná stratégia poľnohospodárstva na klimatickú zmenu* (Biela kniha, 2009) prijať opatrenia na zmierňovanie (mitigáciu) jej vplyvov. Posilniť poľnohospodársky výskum zameraný na zvýšenie odolnosti odrôd rastlín a plemien, ale aj sociálno-ekonomický výskum vplyvu klimatických zmien na udržateľnosť rozvoja vidieka.²²

PRIORITA: *Zvýšenie príspevku poľnohospodárstva k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky*

Vo vzťahu k sociálnej a ekonomickej udržateľnosti rozvoja vidieka bude poľnohospodárstvo trvalo plniť nezastupiteľnú funkciu pri spravovaní prírodných zdrojov (predovšetkým pôdy, kultúrnych a prirodzených biotopov a morfológie kultúrnej krajiny) a vytváraní prostredia na bývanie, rekreáciu a rôznorodú hospodársku činnosť.

Intenzívna a efektívna poľnohospodárska výroba v nadväznosti na priemysel spracovania potravín a služby pre obyvateľstvo vytvára v poľnohospodársky produktívnych regiónoch kostru vidieckej ekonomiky, zamestnanosti a udržiavania infraštruktúry územia, v kombinácii s inými hospodárskymi aktivitami a pri deľbe práce s urbánnym zázemím vidieckeho priestoru.²³ Poľnohospodársky intenzívne regióny na Slovensku majú spravidla nedostatočne rozvinutú štruktúru ekonomiky s absenciou spracovateľského priemyslu a služieb,

¹⁹ Trávne porasty sú schopné uložiť až 7,1 tony CO₂ na hektár za rok (Bielek, 2008, s. 113). Podľa iných údajov (www.agry.purdue.edu/soils/CASMGIndex.htm) je ročná kapacita uloženia uhlíka lúk a pasienkov Slovenska 863 380 ton CO₂, kapacita ornej pôdy 381 216 t.

²⁰ Aj v nadväznosti na pripravovanú Smernicu RE o ochrane pôdy.

²¹ Súčasný systém evidencie záberov pôdy je založený na hodnotení výmer zabranej pôdy. Navrhovaný systém umožní hodnotiť celkové ekologické straty z titulu záberov pôdy ako parametre znižovania podmienok kvality života a potenciálu krajiny SR. Tým by sa lepšie uplatnili súčasné zákonné opatrenia na ochranu pôdy a prispelo k udržateľnému rozvoju jej potenciálov.

²² Adaptácia na zmenu klímy: Výzva pre európske poľnohospodárstvo a vidiek. Pracovný dokument pripojený k Bielej knihe, (2009, s. 10).

²³ Nadväzujeme tu na návrhy, formulované v časti Stratégie venovanej regionálnemu rozvoju, na vytváranie regionálnych poľnohospodársko-potravinárskych klastrov.

preto zamestnanosť poskytovaná poľnohospodárstvom a nadväzujúcimi aktivitami má veľký význam pre sociálno-ekonomický stav regiónu. Preto je potrebné vytvárať *priaznivé podnikateľské podmienky pre rozvoj efektívnej poľnohospodárskej výroby v regiónoch s prírodnými podmienkami vhodnými na intenzívnu výrobu*, a to v nadväznosti na rozvoj miestnych a regionálnych trhov. Uplatnením *opatrení na podporu poľnohospodárskych podnikateľov, ktorí prispievajú k diverzifikácii vidieckej ekonomiky na báze kombinácie poľnohospodárskej a nepoľnohospodárskej činnosti*, sa zvýši tvorba pracovných miest na vidieku produkciou potravinárskych a nepotravinárskych výrobkov, rozvojom remesiel, agroturistiky a vidieckej turistiky, služieb v oblasti budovania a udržiavania miestnej infraštruktúry, služieb starostlivosti o deti, staršiu generáciu a zdravotných služieb. V tejto oblasti existujú značné, doteraz nevyužitú potenciály, a to aj v segmente individuálnych hospodárstiev, či už trhovo alebo samozásobiteľsky orientovaných (SHR, drobní držitelia pôdy), najmä v prevažne vidieckych regiónoch.²⁴ Týka sa to aj *rozvoja energetiky založenej na využití poľnohospodárskej a lesnej biomasy*. Teoretický potenciál pôdohospodárskej biomasy je cca 120 PJ, čo predstavuje asi 15 % spotreby energie na Slovensku.²⁵ To si vyžiada rozšíriť a zefektívniť programy podpory diverzifikácie hospodárskych aktivít na vidieku, okrem iného aj *decentralizovaných investícií do alternatívnych zdrojov energie* v obciach a poľnohospodárskych podnikoch.

Využitie potenciálu biomasy umožní zvýšenie energetickej bezpečnosti a v konkrétnych prípadoch obcí a poľnohospodárskych podnikov aj čiastočnej sebestačnosti v energiách. Malo by sa preferovať *rozšírenie bioplynových staníc*, spracúvajúcich odpady živočíšnej výroby a rastlinnú biomasu (kukuričnú siláž, trávu), ktoré sú environmentálne najpriateľnejšou formou energetického zhodnocovania biomasy²⁶ a prispievajú aj k znižovaniu emisií skleníkových plynov (metán) zo živočíšnej výroby (priaznivý účinok z hľadiska hroziacej klimatickej zmeny).²⁷

V perspektíve do roku 2020 by zvýšenie využívania biomasy mohlo priniesť:

- diverzifikáciu dodávok energie, zvýšenie podielu obnoviteľných zdrojov o 10 – 15 %,
- zníženie emisie skleníkových plynov,
- priamu zamestnanosť pre 3 000 až 4 000 ľudí prevažne na vidieku,
- prínos pre obchodnú bilanciu štátu nižším dovozom energetických nosičov o cca 578 mil. eur ročne,
- predpokladané investičné náklady v rezorte pôdohospodárstva na realizáciu projektov by boli cca 23 mil. eur ročne.²⁸

²⁴ Pri budúcej revízii opatrení Programu rozvoja vidieka na podporu pluriaktivity a diverzifikácie bude potrebné citlivejšie zohľadňovať špecifiká a potenciály individuálnych foriem hospodárenia, samostatne hospodáriacich roľníkov (CHR) a drobných držitelov pôdy a zlepšiť podmienky ich prístupu k jednotlivým nástrojom podpory. Vyžiada si to úpravu kritérií oprávnenosti, ale aj rozvoj poradenstva na regionálnej úrovni. Je potrebné to zdôrazniť vzhľadom na výrazne duálny charakter farmovej štruktúry na Slovensku, v čom sa značne odlišujeme od štátov EÚ 15, ale aj iných nových členských štátov EÚ.

²⁵ Prognóza a vízia vývoja slovenského poľnohospodárstva, lesníctva a vidieka. MP SR Bratislava, 2007. Materiál MŽP SR *Hodnotiaca správa a návrh opatrení pre implementáciu klimaticko-energetického balíčka v podmienkach SR* zaradený do medzirezortného pripomienkovania v decembri 2009 uvádza potenciál pôdohospodárskej biomasy vo výške 147 PJ.

²⁶ Napríklad oproti priamemu spaľovaniu biomasy alebo produkcii etanolu zo škrobnatých plodín.

²⁷ Ak by sa podarilo energeticky zužitkovať celý potenciál biomasy (120,3 PJ), celkové náklady vrátane investičných by predstavovali 717 mil. eur. Jej energetický potenciál vyjadrený porovnaním s výhrevnosťou zemného plynu je 3 538 mil. m³ zemného plynu, ktorého hodnota vo fakturačnej cene plynu pre poľnohospodárske podniky je cca 1,3 mld eur. Teoreticky by sa náhradou zemného plynu biomasou mohlo ušetriť cca 578 mil. eur ročne. (Prognóza a vízia, 2007).

²⁸ Prognóza a vízia vývoja slovenského poľnohospodárstva, lesníctva a vidieka. MP SR Bratislava 2007.

Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie²⁹ vytvára 15-ročnú garanciu výkupnej ceny energie vyrobenej v decentralizovaných zdrojoch, čo je zrejme nevyhnutný stimul na rozvoj podnikania v tejto oblasti.

Poľnohospodárstvo má veľký význam na *udržanie sociálnej kohézie a zamestnanosti na vidieku*, čo je zvlášť významné v čase hospodárskej recesie. Aj keď podiel poľnohospodárstva na celkovej zamestnanosti je nízky, jeho schopnosť vytvárať zamestnanosť je väčšia ako v mnohých iných sektoroch.³⁰ Podiel práce na jednotku produktu v poľnohospodárstve je v národnom hospodárstve najvyšší, s výnimkou lesníctva a netrhových služieb. *Poľnohospodárstvo je spomedzi všetkých odvetví (okrem netrhových služieb) najvýznamnejším generátorom zamestnanosti*, predovšetkým v malých vidieckych obciach a zaostávajúcích regiónoch. Každých 33 000 eur poľnohospodárskej produkcie znamená 1,2 – 1,3 pracovného miesta. Podľa zahraničných prameňov (Rakúsko), cez multiplikačné efekty jedno pracovné miesto v poľnohospodárstve vytvára 3,1 pracovného miesta v nadväzujúcich odvetviach.³¹

PRIORITA: *Zabezpečenie dostupnosti kvalitných a zdravých potravín pre obyvateľstvo Slovenska.*

Potravinová bezpečnosť je komplexný problém, ktorý verejnosť na Slovensku vníma ako otázku zdravotnej neškodnosti potravín (*food safety*) a dostatočnej ponuky a dostupnosti potravín (*food security*). Otázka dostupnosti potravín súvisí nielen so sociálnou diferenciaciou obyvateľstva z hľadiska príjmov, ale aj s existujúcimi sociálnymi politikami, ktoré majú eliminovať dosahy týchto nerovností

V podmienkach jednotného trhu EÚ, ktorého sme súčasťou, nie je úloha domáceho poľnohospodárstva v zabezpečení ponuky potravín absolútna, zostáva však významnou tak v domacom,³² ako aj európskom kontexte. Stratégia reforiem Spoločnej poľnohospodárskej politiky Európskej únie zohľadňuje potrebu reagovať na vplyvy klimatických zmien na globálnu potravinovú bezpečnosť. Medzi hlavné opatrenia v tomto smere patrí ochrana roľníkov pred dôsledkami rizík, ktorým čelia pri svojom hospodárení (záchranná sieť, ktorá pomôže poľnohospodárom prekonať dôsledky prírodných a hospodárskych anomálií), a podpora zvyšovania produktivity poľnohospodárstva rozvojom výskumu a infraštruktúry. Potravinovú bezpečnosť pomáha zvyšovať aj odstraňovanie prekážok vo svetovom obchode s potravinami.³³ Poľnohospodárska produkcia EÚ ako celku je významným elementom globálnej potravinovej bezpečnosti.

Najdôležitejšie pritom je zabezpečiť efektívnu a dôslednú kontrolu zdravotnej bezchybnosti potravín vyrobených v SR, dovezených z EÚ a tretích krajín v celom potravinovom reťazci v rámci integrovaného systému EÚ „od farmy po stôl“.

²⁹ Zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁰ Osobitne treba zdôrazniť aj priestorový aspekt tvorby zamestnanosti poľnohospodárstvom. Poľnohospodárske pracovné miesta sú rozptýlené v území, nevyžadujú mobilitu pracovnej sily, ani budovanie nadväzujúcej infraštruktúry (bývanie, služby, doprava), ako je to pri veľkých zamestnávateľov v priemyslových odvetviach.

³¹ Podklady k rokovaniu o štátnom rozpočte. VÚEPP Bratislava, 2005.

³² Logistika pri potravinách dennej spotreby, cenová úroveň, kvalita potravín, spotrebiteľské zvyklosti a pod.

³³ Prejav Marianny Fischer-Boelovej v máji 2009 v Salzburgu na seminári Rady pre medzinárodné poľnohospodárske a potravinárske politiky: Na prahu Kodaňského summitu – klimatická zmena, poľnohospodárstvo a globálna potravinová bezpečnosť (The countdown to Copenhagen: climate change, agriculture and global food security). Dostupné na:

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/236&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> dňa 18. 2. 2010>.

Za vhodnú pokladáme aj *aktivizáciu organizácií na ochranu spotrebiteľov* ako protíváhu proti jednostrannému ovplyvňovaniu spotrebiteľov komerčnou reklamou a na ochranu pred nekvalitnými výrobkami a neprímeranými cenami.

V súvislosti s potravinovou bezpečnosťou možno uvažovať o celej škále opatrení *na zmiernenie dosahov výkyvov počasia a volatility trhov na ponuku potravín spotrebiteľom a na príjmy poľnohospodárov*, či už ide o štátne zásahy na potravinovom trhu v prípade jeho akútneho ohrozenia nedostatkom ponuky alebo poskytnutie pomoci poľnohospodárskym prvovýrobcom v prípade katastrofických udalostí ako je mimoriadne sucho, povodne a podobne.

Náležitá pozornosť sa musí venovať otázke *správy a udržiavania hydromelioračného majetku vo vlastníctve štátu*. Tento problém sa dlhodobo neriešil, očakávané následky klimatickej zmeny³⁴ na poľnohospodárstvo však naznačujú, že budúca stabilita poľnohospodárskej produkcie bude viac ako doteraz závisieť od riadených vlahových režimov, a teda od funkčnosti závlahových systémov.³⁵ Tento problém treba riešiť v kontexte s komplexným prístupom k strategickému významu vody pre Slovensko. *Navrhujeme, aby vláda o tejto otázke rozhodla najneskôr v roku 2010.*

7.2. Stratégia rozvoja lesníctva

Záujmom Slovenska je, aby lesy boli aj naďalej najvýznamnejšou zložkou prírodného prostredia a nenahraditeľným stabilizátorom krajiny. V súlade s trendom vo vyspelých štátoch sa predpokladá ďalšie zvyšovanie lesnatosti so súčasných 41 % na 48 – 50 % územia.³⁶ Avšak lesy tiež ohrozované dôsledkami klimatickej zmeny, keď pre desertifikáciu krajiny a nerovnomerné rozloženie zrážok, ako aj rozšírenie škodcov môže dochádzať k hromadnému hynutiu lesných ekosystémov. Je tu nebezpečenstvo, že v krátkom časovom horizonte 20 – 50 rokov odumrú smrekové porasty na značnej ploche a ich výmera sa zníži z terajších 26 % na 5 %. Tomu bude potrebné čeliť revitalizačnými, pravda, značne finančne náročnými opatreniami.³⁷

Tak, ako vo všetkých vyspelých štátoch, aj na Slovensku existuje v podstate dvojaké vlastníctvo lesov: štátne a neštátne.³⁸ Do budúcnosti treba jednoznačne definovať zmysel a postavenie lesov vo vlastníctve štátu a v neštátnom sektore, resp. určiť štátnu reglementáciu nakladania s lesmi a spôsoby zabezpečovania verejných záujmov v lesoch obecných, súkromných, spoločenských, cirkevných a poľnohospodárskych družstiev. Doterajší spôsob zabezpečovania

³⁴ Uvádza sa ako zvýšený výskyt suchých období a horúčav, nedostatku zrážok, ale aj zvýšeného nebezpečia záplav, víchríc a veterných smrští.

³⁵ Slovensko v minulosti vybudovalo na 320 000 hektároch závlahové systémy, z ktorých je v súčasnosti funkčná iba tretina. Slovensko má dostatok odborníkov v oblasti hydromeliorácií, pretože v minulosti tu boli vybudované technicky veľmi vyspelé a rozsahom v Európe jedinečné závlahové a odvodňovacie systémy.

³⁶ Všeobecnou tendenciou v Európe, najmä v jej najvyspelejších štátoch, je zvyšovanie lesnatosti územia. Aj na Slovensku sa lesnatosť postupne zvyšuje. Ak zoberieme do úvahy nelesné pozemky pokryté stromovou vegetáciou, lesnatosť dosahuje už v súčasnosti 45 % (Národná inventarizácia a monitoring lesov SR 2005 – 2006).

³⁷ Prognózy vízie vývoja slovenského poľnohospodárstva, potravinárstva, lesníctva a vidieka (2008).

³⁸ Vlastnícka štruktúra lesov na Slovensku k 31. 12. 2008:

štát: 41,4 %, neštátny sektor: 47 %, nezistené vlastníctvo: 5,6 %.

Štruktúra vlastníctva lesov neštátného sektora: obecné 9,8 %, súkromné 14,3 %, spoločenstevné 25,5 %, cirkevné 3,2 %, poľnohospodárske družstvá 0,2 %, Užívanie lesov na Slovensku k 31. 12. 2008: štátne organizácie lesného hospodárstva: 55,5 %, neštátny sektor: 44,5 %.

Reprivatizácia lesov sa ešte neukončila (pôvodní vlastníci si od štátnych organizácií lesy neprebrali), resp. časť lesov dali ich vlastníci do prenájmu štátnym organizáciám lesného hospodárstva.

verejných záujmov v neštátnom sektore formou povinnej újmy treba zmeniť. Konkrétne prejsť na európsky systém rozšíreného využívania ich majetku lesníckymi službami (environmentálnej a sociálnej povahy) ako súčasť hospodárskej činnosti za úplatu. Týmto by sa podporovala ekonomická stabilita neštátneho sektoru. Služby by boli v jeho prospech a v jeho záujme. Pokiaľ ide o štátny sektor, jeho existencia má svoje opodstatnenie a musí prednostne zabezpečovať plnenie úloh vo verejnom záujme. Obhospodarovanie lesov vo vlastníctve štátu musí po každej stránke dosahovať špičkovú úroveň. Tieto zásady treba premietnuť nielen do lesníckych legislatívnych predpisov, ale aj do iných s lesníctvom súvisiacich zákonov.

Obhospodarovanie všetkých lesov, bez ohľadu na vlastníctvo, sa zabezpečuje podľa rovnakých legislatívnych predpisov, teda podľa lesných hospodárskych plánov, ktoré schvaľujú orgány štátnej správy lesného hospodárstva. Tieto orgány zároveň kontrolujú dodržiavanie predpisov lesných hospodárskych plánov a v prípade ich nedodržiavania sankcionujú príslušné subjekty.

Osobitosťou a prednosťou slovenských lesov v porovnaní so susednými štátmi je, že na relatívne malej ploche sú veľmi pestré prírodné podmienky a rozličné typy lesov, od nížinných po vysokohorské, a zachovala sa široká škála pôvodných drevín. Tieto prednosti sú devízou pre budúce posilňovanie významu verejnoprospešných funkcií lesa (pôdoochranné a vodohospodárske funkcie, nezastupiteľná funkcia z hľadiska ochrany prírody a krajiny, zdravotná a rekreačná funkcia). Snahou lesníkov je, aby sa tieto výstupy hospodárenia v lesoch postupom času internalizovali a aby sa uplatnili verejné politiky, ktoré zabezpečia ekonomickú kompenzáciu nákladov lesného hospodárstva za poskytnutie verejných služieb. Dôležitú úlohu pritom zohrajú územné plány rozvoja lesov.

Stúpne aj význam výrobnej funkcie lesov, pretože drevo ako obnoviteľná surovina bude zohrávať ešte väčšiu úlohu pri vyčerpávajúcich sa zásobách fosílnych energetických surovín. Drevo s prirodzenou, esteticky pôsobiacou štruktúrou bude jedným z najmä vyhľadávaných prírodných materiálov významne ovplyvňujúcich kvalitu života ľudí. Lesná biomasa bude tvoriť základnú biologickú bázu výroby bionafty, bioetanolu, plastov, druhotných olejov, papiera a ďalších netradičných výrobkov, ako je výroba tepla a elektrickej energie.

Vlastné obhospodarovanie lesov (manažment lesných ekosystémov) bude mať jednak výrobný charakter (produkcia hmotných statkov), jednak charakter verejnoprospešných služieb. Lesy vo vlastníctve štátu budú spravovať štátne lesnícke organizácie, prioritou ktorých bude zabezpečovať verejnoprospešné služby.

Dominantným a dlhodobo pretrvávajúcim problémom v lesníctve je základný rozpor medzi štátnymi či verejnými záujmami na jednej strane a vlastníckymi a obhospodarovateľmi lesov na druhej strane. Prestali sa rešpektovať špecifiká tohto odvetvia. Lesníctvo sa dostalo na jednej strane pod tlak drevospracujúceho priemyslu a na druhej strane neprímeranú pozíciu tu získala ochrana prírody, ktorá uplatňuje svoje záujmy bez zreteľa na ekonomické podmienky či hlavné poslanie tohto odvetvia.

Za daného stavu prevláda pohľad na lesné hospodárstvo ako na jedno z hospodárskych (výrobných) odvetví, ktoré si musí zabezpečiť svoju existenciu výrobou hmotných statkov, a preto nie je dôvod, aby tu bola finančná intervencia, t. j. štátna podpora lesného hospodárstva na výkony vo verejnom záujme. Táto v roku 2005 dosiahla v stálych cenách len 3 % roku 1990. Na druhej strane rastú požiadavky verejnosti, ako aj štátu na zabezpečovanie mimoprodukčných funkcií lesa a ochranu prírody (výmera lesov ochranných a osobitného určenia narástla na 31,7 %, obmedzenia ochrany prírody vrátane tzv. chránených vtáčích území sú až na

57,1 % výmery lesov – najviac zo všetkých štátov v Európe). Zabezpečovanie týchto verejnoprospešných služieb si vyžaduje značné finančné náklady, resp. v dôsledku obmedzenia bežného hospodárenia, najmä v chránených územiach, vzniká subjektom obhospodarujúcim lesy veľká finančná ujma, ktorú nikto nehradí, alebo ak, tak nedostatočne.³⁹

Aktuálnu situáciu v lesnom hospodárstve charakterizuje pokles cien jednotlivých sortimentov dreva až o 20 %, výrazné zníženie dopytu po drevnej hmote a problémy pri predaji dreva.

Situáciu ďalej skomplikovalo premnoženie podkôrneho hmyzu, najmä v dôsledku nespracovania vetrových polomov v chránených územiach z roku 2004 (orgány štátnej ochrany prírody nepovolili výnimky v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny). Išlo o vyše 600 tis. m³ dreva. Najmä z tohto dôvodu dochádza k odumieraniu smrečín na Slovensku v dosiaľ nepoznanom rozsahu. Náhodná ťažba v dôsledku premnoženia podkôrneho hmyzu predstavovala v roku 2006 cca. 1 185 tis. m³, roku 2007 už 2 024 tis. m³ a roku 2008 to bolo 2 827 tis. m³. Jej objem sa bude ďalej zvyšovať. Tým vznikol prebytok dreva a jeho cena poklesla. Situácia je veľmi nepriaznivá a nemožno ju riešiť napríklad obmedzením ťažby, najmä ihličnatého dreva, pretože tá sa musí realizovať z dôvodu ochrany lesov proti podkôrnemu hmyzu. K nepriaznivej situácii sa pridáva aj všeobecne nepriaznivá situácia na trhu práce v SR a EÚ.

Nepriaznivá situácia je aj vo využívaní domácej drevnej suroviny. Slovensko sa radí k málo rozvinutým ekonomikám s vysokým podielom vývozu nespracovanej drevnej suroviny a polotovarov s malou pridanou hodnotou. Napríklad v roku 2008 sa vyviezlo do zahraničia 2 289 tis. m³ surového dreva, čo je takmer ¼ z celkových jeho dodávok (9 269 tis. m³). Pritom vlastníci a užívatelia lesov vyviezli len 290 tis. m³ surového dreva. Rozdiel, ktorý predstavuje 1 934 tis. m³, vyviezli rozličné iné subjekty, najmä obchodné spoločnosti.

Strategickým cieľom je zabezpečenie trvalo udržateľného obhospodarovania lesov založeného na primeranom využívaní ich ekonomických, ekologických a sociálnych funkcií pre rozvoj spoločnosti, a najmä vidieckych oblastí.⁴⁰

PRIORITA: *Zabezpečenie, prípadne zvýšenie konkurencieschopnosti lesného hospodárstva možno dosiahnuť:*

- lepším využívaním základných výrobných faktorov, optimalizáciou riadiacich, marketingových a inovačných postupov, zdokonaľovaním a aktualizáciou nástrojov lesníckej politiky a ekonomiky,
- podporou výskumu a technologického rozvoja na zlepšenie konkurencieschopnosti lesného hospodárstva,

³⁹ Náhrada ujmy, vyplývajúca zo zákona o ochrane prírody a krajiny, po uplatnení priemerných hodnôt náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania, dohodnutých na rokovaniach medzi LVÚ Zvolen a ŠOP SR v roku 2003 (na účely schválenia národného zoznamu chránených území európskeho významu – NATURA 2000), predstavuje ročnú čiastku 620 – 750 mil. Sk. Podľa klasifikácie vykonanej v roku 2001 LVÚ Zvolen, v zmysle vtedy platného nariadenia vlády SR a podkladov MŽP SR, ročná čiastka náhrady predstavovala približne 920 mil. Sk (Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike 2008, Zelená správa).

⁴⁰ Strategický cieľ ako aj priority vychádzajú zo základných dokumentov lesníckej politiky spracovaných a schválených v rokoch 2006 – 2008: Konceptia rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013 – časť lesné hospodárstvo (vypracované a schválené 2006), Program rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2007 – 2013 (2007), Národný lesnícky program Slovenskej republiky (2007), Akčný plán Národného lesníckeho programu (2008), Prognózy vízie vývoja slovenského poľnohospodárstva, potravinárstva, lesníctva a vidieka (2007), Stratégia rozvoja lesníctva (2008). Ide o moderné dokumenty, ktoré majú európsku dimenziu a sú kompatibilné s politikou EÚ. Ďalej sa berie do úvahy súčasná krízová situácia, ktorej charakteristiku spracovalo NLC, LVÚ Zvolen v prvom polroku 2009 (Analýza a kvantifikácia dopadov svetovej finančnej a hospodárskej krízy v lesníctve SR a návrh opatrení na jej riešenie).

- lepším zhodnocovaním a marketingom lesných nedrevných produktov a služieb,
- podporou využívania lesnej biomasy na výrobu energie,
- podporou spolupráce vlastníkov lesov a skvalitňovaním vzdelávania a odbornou prípravou v lesníctve.

Pôjde o výrobu tovarov a zabezpečenie služieb vysokej kvality so značným podielom pridanej hodnoty, ktoré spĺňajú všetky kritériá rastúceho dopytu spotrebiteľov na domácich a medzinárodných trhoch. Lesné hospodárstvo to dosiahne realizáciou širokej škály inovácií, generovaním nových odbytových trhov pre lesnícke tovary a služby, zlepšovaním životného prostredia vo vidieckej i urbanizovanej krajine.

Podporou vedy a výskumu, technologického rozvoja sa vytvoria podmienky na implementáciu znalostnej ekonomiky v lesnom hospodárstve. K zvýšeniu sa tým konkurencieschopnosti tohto odvetvia prispievajú aj objavy a poznatky viacerých základných vedných disciplín, najmä v oblasti živej prírody, ktoré treba využiť pri vypracovaní metódy identifikácie, kvantifikácie a hodnotenia nedrevných produktov a služieb. Podmienkou je ich akceptovanie v ekonomickom mechanizme lesného hospodárstva.

Predpokladaný vývoj ročných ťažieb dreva v nasledujúcom období umožní ďalší nárast využiteľného potenciálu lesnej biomasy. Produkcia palivovej drevnej biomasy v rezorte pôdohospodárstva sa využije najmä v domácej energetike.

Po roku 1990 došlo v lesnom hospodárstve SR k obnoveniu neštátneho sektora. So zreteľom na to, že užívanie lesov vlastníckmi bolo prerušené, naliehavou úlohou je zabezpečenie ich odborného rastu, najmä ak ide o lesné majetky s malou výmerou. Preto treba podporiť vznik a činnosť združení vlastníkov neštátnych lesov, skvalitňovať ich informovanosť o možnostiach a spôsobe čerpania finančných prostriedkov z PRV SR a zabezpečiť im poradenské služby a celoživotné vzdelávanie.

PRIORITA: Zvýšenie účinnosti ochranných a obranných opatrení v lesných porastoch ohrozených škodlivými faktormi

Účinnosť týchto opatrení sa zabezpečí:

- zmiernením dôsledkov zmeny klímy a prispôbovaním ochrany lesov jej účinkom,
- realizáciou opatrení na ochranu lesov,
- rozvojom monitoringu zdravotného stavu lesov.

V dôsledku klimatickej zmeny vznikajú nové existenčné podmienky pre lesné ekosystémy. Rýchlosť týchto zmien zapríčiňuje zvýšenie teploty, hromadné hynutie lesov a jednotlivých drevín, najmä citlivých na nedostatok vlhky počas vegetačného obdobia. Lesníckymi opatreniami možno znížiť akceleráciu klimatickej zmeny (viazanie uhlíka). Zachovanie existencie lesov si zároveň vyžaduje realizovať adaptačné a mitigačné opatrenia, ktoré môžu spomaliť hynutie lesov, resp. založiť také lesné porasty, ktoré budú v súlade s budúcimi ekologickými podmienkami vytvorenými klimatickou zmenou.

Ochrana lesov proti škodlivým faktorom je v súčasnosti najzávažnejšou úlohou lesného hospodárstva na Slovensku.⁴¹ Zvýšenie jej účinnosti sa zabezpečí viacerými, environmentálne priaznivými a ekonomicky únosnými opatreniami. Pôjde najmä o vytvorenie efektívneho

⁴¹ Vláda Slovenskej republiky 21. novembra 2007 prerokovala a uznesením č. 990 schválila Správu o zdravotnom stave lesov. Následne 8. októbra 2008 vzala na vedomie uznesením vlády SR č. 715 Informáciu o opatreniach na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách Slovenska a 3. decembra 2008 uznesením vlády č. 878 schválila Návrh legislatívnych, inštitucionálnych a ekonomických opatrení na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách na Slovensku.

systemu ochrany lesa (prevencia, regulácia výskytu škodcov, ochrana, obrana, ozdravné opatrenia), zintenzívnenie výskumu zameraného na zníženie negatívneho vplyvu škodlivých faktorov na lesné porasty a ich realizáciu v praxi. Napríklad prehodnotia sa a budú sa objektivizovať príčiny hynutia smrekových porastov, najmä ako komplexného fenoménu.

Informácie o lesoch, ich stave, obhospodarovaní, pôsobení vplyvov okolitého prostredia, ako aj schopnosti lesa odolávať týmto vplyvom, tvoria podklad rozhodovania o ich ďalšom využívaní. V rámci komplexného systému inventarizácie a monitoringu všetkých zložiek a funkcií lesných ekosystémov bude zvlášť dôležité sledovanie vývoja zdravotného stavu lesov a ich poškodzovania škodlivými faktormi.

PRIORITA: Podpora ekologického obhospodarovania lesov

Ekologické obhospodarovanie lesov znamená:

- prírode blízke hospodárenia v lesoch,
- rozvoj a využívanie environmentálne priaznivých technológií a techniky,
- zachovanie a zvyšovanie biologickej rozmanitosti lesov.

Základným predpokladom trvalo udržateľného obhospodarovania lesov v podmienkach synergického pôsobenia škodlivých faktorov a prebiehajúcej klimatickej zmeny je vytváranie zdravých, ekologicky stabilných a biologicky diverzifikovaných lesných ekosystémov. Lesné hospodárstvo to zabezpečí prírode blízkym a ekonomicky efektívnym obhospodarovaním lesov (dopestovaním dostatočného množstva kvalitného lesného reprodukčného materiálu, obnovou lesa s čo najvyšším podielom prirodzenej obnovy, včasnou a systematickou výchovou lesných porastov).

Kvalitnejšie obhospodarovanie lesov si vyžaduje zvyšovanie technickej úrovne lesného hospodárstva a uplatnenie progresívnych environmentálne priaznivých technológií zakladania, pestovania a ochrany lesov, ťažbovo-výrobného a dopravného procesu, ako aj primerané dopravné sprístupnenie lesných porastov.

Pôjde o opatrenia na zachovanie biologických zdrojov lesov, ich genetickej, druhovej a ekosystémovej diverzity, ako aj ich trvalo udržateľného využívania; vytvorenie právnych, technických a ekonomických predpokladov na aktívnu diferencovanú starostlivosť o lesné ekosystémy v chránených územiach v závislosti od ich prirodzenosti a zachovalosti; taktiež o opatrenia na zachovanie a v odôvodnených prípadoch primerané zlepšovanie biologickej diverzity v hospodárskych lesoch a lesoch s prevládajúcimi environmentálnymi a sociálnymi funkciami.

PRIORITA: Zlepšovanie kvality života obyvateľstva lesníckymi službami

Kvalitu života obyvateľstva možno zvýšiť aj nepriamo prostredníctvom ochranných funkcií lesov,

- ich zachovávaním a ošetrovaním,
- zvyšovaním príspevku lesov a lesníctva do rozvoja ekonomiky vidieka.

Aby lesy mohli plniť ochranné funkcie, lesné hospodárstvo bude realizovať opatrenia na zlepšenie ich vitality a stability. Zdokonalia sa metódy identifikácie, kvantifikácie a finančného oceňovania ochranných funkcií lesov. Vytvoria sa podmienky na minimalizáciu náhodných ťažieb a ich negatívnych dôsledkov na plnenie funkcií. Vylúči sa uplatňovanie holorubných ťažbovo-obnovných postupov. Aby sa pri ťažbe dreva obmedzilo poškodenie porastov, uprednostní sa približovanie vyťaženého dreva lanovkami, resp. záprahmi alebo traktormi, v zimnom období po snehu alebo zamrznutom pôdnom povrchu. Viac sa bude používať sorkimentová technológia, obmedzí sa gravitačné spúšťanie dreva.

Ekonomicko-sociálne parametre vidieka možno zlepšiť intenzifikáciou lesníckych činností a podporou rozvoja malého a stredného podnikania v lesníctve. Počas zimného obdobia, keď sú v poľnohospodárskom sektore voľné pracovné kapacity, stroje a zariadenia, lesné hospodárstvo môže vo väčšom rozsahu realizovať práce v lesoch. Vypracujú sa spoločné programy na využitie drevnej suroviny na vidieku (napr. tradičná remeselnícka výroba, rozvoj stavebno-stolárskej výroby). Podporovať by mali špecifické formy podnikania, služieb, marketingu a poradenstva (napr. cestovný ruch, poľovnícka turistika), ako aj vstup lesníckych subjektov ako partnerov do miestnych akčných skupín pri implementácii integrovaných stratégií rozvoja vidieckeho územia.

PRIORITA: Posilňovanie kooperácie, koordinácie a komunikácie

Slovensko prijalo politický záväzok o ochrane lesov na svojom území podpisom množstva medzinárodných zmlúv, dohovorov, deklarácií a rezolúcií. Aby sa dosiahla kompatibilita najmä so štátmi EÚ, treba zabezpečiť dôslednú implementáciu záverov z rokovaní celosvetových a európskych lesníckych podujatí do strategických, koncepcných a programových dokumentov lesného hospodárstva SR.

Mnohé povinnosti a úlohy vyplývajúce zo všeobecne záväzných právnych predpisov a medzinárodných dohôd nepatria iba do pôsobnosti pôdohospodárstva, ale do viacerých odvetví a rezortov. Aby sa zlepšila súdržnosť a medzisektorová spolupráca, treba vzájomne zladit' hospodárske, environmentálne a sociálno-kultúrne ciele, resp. ich zapracovať do súvisiacich rezortných politík a programov.

Oprávnené záujmy a potreby vlastníkov a spoločnosti možno zabezpečiť podporou a rozvojom hospodárskej úpravy lesov, kompenzáciou náhrad za obmedzenie realizácie vlastníckych práv, zachovaním a stabilizáciou lesov v znevýhodnených oblastiach, podporou usporadúvania vlastníckych a užívacích práv, zvýšením rozsahu lesných pozemkov v nových (rozpracúvaných) projektoch pozemkových úprav, podporou zalesňovania marginálnej poľnohospodárskej pôdy, zvyšovaním zamestnanosti najmä diverzifikáciou ekonomických aktivít a rozvojom služieb nadväzujúcich na lesné hospodárstvo.

V záujme uspokojovania dopytu po dreve treba, aby lesné hospodárstvo zabezpečilo realizáciu opatrení na zvyšovanie produkcie dreva, jeho trvalo udržateľné a vyrovnané poskytovanie, ako aj zvýšenie objemu a zlepšenie štruktúry dodávok sortimentov dreva.

Nástroje na zabezpečenie rozvoja

Na zabezpečenia splnenia strategického cieľa a priorít rozvoja lesníctva na Slovensku je nevyhnutné uplatniť ekonomické, legislatívne a iné nástroje, najmä:

- zriadiť *Podporný účelový fond lesného hospodárstva* ako fond, v ktorom sa sústreďujú peňažné prostriedky na podporu činností zameraných najmä na preventívne opatrenia, ochranné a obranné opatrenia pred škodami spôsobovanými škodlivými faktormi v lesoch, zdrojmi fondu budú najmä povinné príspevky za predaj dreva;
- vytvoriť a realizovať systém zliav pri doprave dreva, napríklad používaním „červenej nafty“ (podobne ako v poľnohospodárstve), čo prispeje jednak k zníženiu nákladov tým subjektom, ktoré zabezpečujú prepravu dreva, jednak konečnej ceny sortimentov dreva;
- v úverovej politike pre lesné hospodárstvo poskytovať nízko úročené, resp. bezúročné úvery (*soft loans*) na spolufinancovanie investícií a ostatných opatrení z PRV SR; využívať záruky a garancie na úvery prostredníctvom Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, príp.

poskytovať osobitné záruky na bankové úvery (v prípade vytvorenia podporného fondu pre lesné hospodárstvo) do výšky poskytnutej podpory z PRV SR (finančné prostriedky z fondov EÚ sú relatívne bezpečné);

- na úrovni subjektov obhospodarujúcich lesy zabezpečiť tvorbu rezerv v časoch hospodárskeho rastu na prekonanie krízových situácií;
- zabezpečiť dlhodobé spolufinancovanie a podporu investícií lesného hospodárstva z verejných zdrojov;
- presadiť zrušenie dane za pôdu, prípadne ju upraviť tak, aby sa platila len v prípade hospodárskych lesov, v ktorých sa dosahuje plusový hospodársky výsledok; stanoviť jej hornú hranicu, ktorú nebudú smieť obecné úrady prekročiť;
- zabezpečiť systematické sledovania a analýzy vývoja na trhu s drevom; vývoja cien jednotlivých sortimentov a v nadväznosti na to rozvíjať obchodnú politiku;
- v maximálne možnej miere umožniť financovanie prác v lesníctve z PRV SR, priamych podpôr, zo štátneho rozpočtu z rozpočtovej kapitoly MP SR, štátnej pomoci a operačných programov.

Významným opatrením z hľadiska súčasne platnej legislatívy je zosúladienie zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

Rovnako významnou je aj *novelizácia zákona č. 217/2004 Z. z. o lesnom reprodukčnom materiáli* a jeho vykonávacej vyhlášky, *novelizácia zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov*, z dôvodu každoročného zvyšovania dane z nehnuteľností, čo v niektorých prípadoch vedie k strate z podnikania na lesnej pôde, a *novelizáciu zákona č. 70/1998 Z. z. o energetike*. Treba presadiť priamu alebo nepriamu *novelizáciu i ďalších s lesníctvom súvisiacich zákonov*, upravujúcich riešenie náhrad za vyňatie, obmedzenie využívania lesných pozemkov a lesných porastov, osobitný režim hospodárenia, ale aj zabezpečenie zásad ochrany lesných pozemkov v zmysle ustanovení lesníckej legislatívy, a to zákony o vodách, pozemných komunikáciách, telekomunikáciách, ochrane a využití nerastného bohatstva, civilnej ochrane obyvateľstva, zdravotnej starostlivosti, dráhach atď.

Vzhľadom na nedostatočné využívanie domácej drevnej suroviny na Slovensku treba rozvoj drevospracujúcich podnikov inovačne orientovať na výrobu finálnych produktov s vysokou pridanou hodnotou. Ide o podporu najmä domácich podnikov, ktoré produkujú finálne výrobky nielen na domáci trh, ale aj na export. Najmä počas krízy by sa malo presadiť vyššie využívanie dreva a výrobkov z neho pri investíciách do infraštruktúry a verejných budov v rámci plánovaných opatrení na štátnej úrovni (stimulácia odbytu podporou výstavby drevo-stavieb a vybraných typov líniových stavieb, prostredníctvom mäkkších hypoték).

V súlade so zámermi Slovenska v oblasti využitia domácich surovín a obnoviteľných zdrojov osobitnú pozornosť treba venovať optimalizácii priestorovej alokácie lesných ekosystémov v krajine a ich manažmentu z hľadiska efektívnej produkcie, ochrany pôdy, retencie vody a sociálno-kultúrnych funkcií v podmienkach očakávanej klimatickej zmeny. Osobitné miesto patrí využitiu drevnej biomasy ako strategickej suroviny 21. storočia.

Finančné zabezpečenie splnenia priorít lesného hospodárstva z verejných zdrojov

Najdôležitejším podporným nástrojom v lesníctve je v súčasnosti PRV SR 2007 – 2013. Po spočítaní predpokladaných prostriedkov určených na čisto lesnícke opatrenia a kombinované

opatrenia možno pre lesníctvo do roku 2015 očakávať príjmy v čiastke 534,51 mil. eur z fondov EÚ a zo štátneho rozpočtu.

Priame podpory sa vyplácajú zo štátneho rozpočtu a refundujú z rozpočtu EÚ. Lesného hospodárstva sa týkajú priame podpory zo zdrojov EAFRD na podporu lesných pozemkov v územiach európskeho významu a ako lesnícko-environmentálne platby. Ich poskytovanie upravujú nariadenia vlády č. 146/2008 Z. z. o podmienkach poskytovania podpory v územiach európskeho významu na lesnom pozemku a č. 152/2008 Z. z. o podmienkach poskytovania lesnícko-environmentálnych platieb.

Z rozpočtovej kapitoly rezortu pôdohospodárstva sa podporuje lesné hospodárstvo v rámci programu Udržateľné lesné hospodárstvo. Uznesením vlády SR č. 990 bola schválená správa o zdravotnom stave lesov a potreba finančných prostriedkov na zabránenie zhoršovania zdravotného stavu lesných porastov s prevládajúcim zastúpením smreka na tri roky v celkovej sume 1 555 mil. Sk (39,84 mil. eur). V rámci Uznesenia vlády č. 878/2008 sa navrhli realizovať technicko-biologické, inštitucionálne, legislatívne a ekonomické opatrenia. V horizonte do roku 2013 si realizácia jednotlivých opatrení vyžiada celkove 47,53 mil. eur. Na roky 2014 a 2015 sa ráta so štátnou pomocou 22,28 mil. eur. Objemy finančných prostriedkov na roky 2014 a 2015 sa stanovili odhadom, spravidla na úrovni roka 2013.

T a b u ľ k a 7.2

Finančná podpora zabezpečenia splnenia priorít lesného hospodárstva z verejných zdrojov (v mil. eur)⁴²

<i>Druhy podpory</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2009 – 2015</i>
<i>Spolu</i>	<i>58,42</i>	<i>76,91</i>	<i>99,08</i>	<i>75,71</i>	<i>74,81</i>	<i>74,81</i>	<i>74,81</i>	<i>534,55</i>
Investície z PRV SR	17,82	17,84	17,84	17,84	17,84	17,84	17,84	124,86
Lesnícke činnosti								
z PRV SR	24,64	21,33	31,25	31,25	31,25	31,25	31,25	202,22
z rozpočtu MP SR	12,82	13,35	13,75	14,16	14,58	14,58	14,58	97,82
Uznesenia vlády SR a štátna pomoc	3,14	24,39	36,24	12,46	11,14	11,14	11,14	109,65

7.3. Vodné hospodárstvo

Voda sa historicky oprávnene považuje za jeden najvzácnejších prírodných zdrojov. Jej dostupnosť a kvalita určuje i diferencuje konkrétne podmienky existencie života na zemi. Má duálnu funkciu ako nenahraditeľná zložka prírodného a životného prostredia, aj ako často limitujúca podmienka ekonomického a sociálneho rozvoja spoločnosti. Zodpovedajúce nakladanie s vodami – ochrana ich zdrojov a ich kvality a ich primerané využívanie – je, spolu s ochranou pred extrémnymi hydrologickými situáciami, základným predpokladom trvalo udržateľného a bezpečného rozvoja spoločnosti.

Z reálnych funkcií vody vyplývajú aj základné úlohy vodného hospodárstva v reálnom procese nakladania s vodami. Ide o neľahké úlohy s nárokmi na konkrétne finančné zdroje, umožňujúce zabezpečovať efektívnu prevádzku vodohospodárskej infraštruktúry, ale aj jej rozvoj v takých smeroch a v takých konkrétnych formách ako si to proces efektívneho využívania funkcií vody, vo vzťahu k potrebám trvalo udržateľného a bezpečného rozvoja slovenskej spoločnosti, vyžaduje.

⁴² Akčný plán Národného lesníckeho programu Slovenskej republiky. Uznesenie vlády SR č. 990/2007, č. 878/2008.

Spoločenská naliehavosť týchto úloh si vyžaduje na strane jednej prekonať stav trvalého finančného poddimenzovania výkonov vodného hospodárstva, ale na strane druhej sa rovnako ono nezaobíde bez nových prístupov ku komplexu problémov, ktoré bránia spoločensky efektívnemu nakladaniu s vodami.

Ignorovanie týchto skutočností a pokračovanie súčasných trendov môže vážne ohroziť fungovania vodného hospodárstva so všetkými možnými negatívnymi dôsledkami ovplyvňujúcimi stav prírodného, a teda aj širšieho životného prostredia, a zároveň základných sociálnych a ekonomických podmienok rozvoja slovenskej spoločnosti.

Ako sme už v predchádzajúcom texte naznačili, strategický cieľ v oblasti nakladania s vodami, jeho parciálne priority i vyargumentované praktické opatrenia a realizačné nástroje musia rešpektovať multifunkčný charakter vody ako sice obnoviteľnej, ale súčasne aj nena-hraditeľnej zložky pôsobiacej s rôznymi dôsledkami v diferencovanom prostredí, v ktorom sa utvárajú podmienky pre želateľný trvalý a bezpečný rozvoj spoločnosti.

V tom zmysle sa za strategický cieľ ďalšieho smerovania procesu nakladania s vodami nájstojčivo ponúka nutnosť orientovať sa, a to práve vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju spoločnosti, na striktné uplatňovanie integrovaného prístupu k ochrane a využívaniu ich zdrojov v jednotlivých povodiach Slovenska.

Takýto prístup si vynucuje aj efektívne integrované riadenie procesov nakladania s vodami s uplatnením jednotnej správy povodí, povrchových a podzemných vôd na území Slovenskej republiky, s príslušnými kompetenciami slúžiacimi na efektívnu ochranu a využitie vôd aj implementáciou ekonomických nástrojov umožňujúcich, okrem iného, aj primerané finančné zabezpečenie priebehu týchto procesov.

Nadrezortnosť popisovaných problémov je spätá s potrebou adekvátnej úrovne riadenia, koordinácie, plánovania a kontroly všetkých činností v povodiach, ktoré majú preukázateľný vplyv na procesy nakladania s vodami, čo by sa malo prejaviť aj v zmene komplexu legislatívnej úpravy týkajúcej sa procesov nakladania s vodami a vôbec s postavením vodného hospodárstva. Jeho nespochybniteľnou úlohou je, prostredníctvom súčasného rozvoja procesov nakladania s vodami, zachovať trvaloudržateľné vodného bohatstvo a jeho efektívne využívanie aj pre budúce generácie.

V tejto oblasti sa Slovensku, za situácie, keď trvalo rastie deficit zdrojov pitnej vody v celosvetovom rozsahu, núkajú možnosti využiť potenciál zdrojov pitnej vody na obchodno-ekonomické účely. Možné reálne využitie zdrojov vody na tieto účely predpokladá dlhší čas prípravy týchto aktivít na rôznych úrovniach, ale predovšetkým v polohe trvalej obnoviteľnosti objemu a kvality vodných zdrojov a primeranosti nákladov na ich zabezpečenie.

V intenciách uvedeného, pri rešpektovaní obsahovo vecnej stránky dnes platných koncepčných materiálov z oblasti vodného hospodárstva, môžeme prezentovať nasledujúci strategický cieľ a priority:

Strategický cieľ: Skvalitnenie starostlivosti o povodie integrovaným manažmentom povodia vo vzťahu k vodnému hospodárstvu a životnému prostrediu

Základnou podmienkou naplnenia strategického cieľa je *zabezpečiť jednotnú správu vodných tokov a povodí na území Slovenskej republiky s príslušnými kompetenciami slúžiacimi na ochranu a využívanie vôd a zavedenie nových ekonomických nástrojov*. Keďže ide o riešenie nadrezortného a prioritne štátneho záujmu, treba túto podmienku, ktorá sa nedá obísť implementovať do novej legislatívy v oblasti vodného hospodárstva a jeho organizačného usporiadania. Legislatíva a legislatívny proces by nemal v tomto procese vytvárať bariéru, naopak, mal by umožniť riešenie, ktoré nebude brzdou ani z vecného, ani z časového hľadiska.

V princípe ide o proces uplatňovania komplexu nástrojov rôzneho typu generovaných na podporu a zabezpečenie efektívneho a trvalého nakladania s vodnými zdrojmi, ich ochranou a znižovaním nepriaznivých vplyvov na stav vodných ekosystémov.

V tomto smere môžeme základné priority a opatrenia na ich realizáciu štruktúrovať do nasledovných okruhov:

PRIORITA: *Starostlivosť o zdroje vody a ich trvalo udržateľné využívanie*

Uvedená priorita si vyžaduje zabezpečiť viaceré opatrenia:

- urobiť podrobný hydrogeologický prieskum pasívnych oblastí v súlade s požiadavkami na trvalo udržateľný rozvoj regiónu s akcentom na zabezpečenie kvalitnej a hygienicky nezávadnej pitnej vody;
- vykonať monitoring využívaných a nevyužívaných, ale i potenciálne využiteľných vôd;
- optimalizovať – na základe hydrogeologického prieskumu – využívanie malých vodných zdrojov na lokálne zásobovanie pitnou vodou z hľadiska potenciálu či konkrétnych potrieb sociálno-ekonomického a environmentálne akceptovateľného rozvoja regiónu;
- prehodnotiť a vyradiť nevhodné a rizikové vodné zdroje (povrchové a podzemné) z vodárenského systému, pripraviť a chrániť kapacitne zodpovedajúce náhradné vodné zdroje;
- chrániť územia výhľadových vodných diel stavebnou uzáverou a hospodárskymi obmedzeniami;
- pokračovať vo využívaní vybudovaných a kvalitatívne vyhovujúcich lokálnych vodných zdrojov pri napájaní spotrebisk na už vybudované vodárenské sústavy.

PRIORITA: *Starostlivosť o kvalitu vôd, ktorej proces sa bezprostredne vecne viaže na predchádzajúcu prioritu, nemôže opomenúť najmä nasledovné opatrenia:*

- implementáciu a reálne kontrolované uplatňovanie príslušnej smernice týkajúcej sa kvalitatívnych ukazovateľov povrchovej vody (tzv. environmentálne normy kvality povrchových vôd),⁴³ ako aj Smernice EÚ o podzemných vodách, stanovujúcu kvalitatívne ukazovatele podzemných vôd;
- prehodnotenie kvalitatívnych ukazovateľov v súčasnosti vypúšťaných priemyselných a komunálnych odpadových vôd do recipientov a v prípade nutnosti návrh opatrení na splnenie požiadaviek platnej legislatívy v danej oblasti;
- prehodnotenie rozsahu a podmienok hospodárenia v už vyhlásených ochranných pásmach vodných zdrojov z dôvodu ekonomickej efektívnosti pri dosiahnutí nutnej kvalitatívnej ochrany odoberanej vody;
- zabezpečenie evidencie a sledovania povrchových a podzemných vôd v súlade s požiadavkami rámcovej smernice EÚ, o vode transponovanej do našej legislatívy.

PRIORITA: *Efektívne využitie vôd*

V rámci tejto priority treba vytvárať podmienky na:

- využitie hydroenergetického potenciálu (HEP) ako obnoviteľného zdroja energie,
- možnosti plavby na vodných tokoch, čo zabezpečí efektívnu a ekologickú dopravu materiálov a tovarov,
- rekreačné využitie vôd,

⁴³ Povinnosť príslušnú smernicu EU transponovať do legislatívy SR do júla 2010.

- využitie vôd ako potenciálnej obchodovateľnej komodity; prípravu na budúce využívanie kapacít vodných zdrojov.⁴⁴

Súčasťou uvedenej priority je, prirodzene, aj využitie vôd na zásobovanie pitnou vodou a jej odkanalizovanie. Keďže ide o mimoriadne významnú podmienku trvalého a bezpečného rozvoja spoločnosti, považujeme za potrebné zdôrazniť jej význam definovaním osobitného

strategického opatrenia súvisiaceho s vytváraním podmienok na zabezpečenie bezproblémového zásobovania kvalitnou pitnou vodou a odkanalizovania.

Z celkového počtu obcí v SR má verejný vodovod 2 142 sídel, t. j. 74 %. Úroveň rozvoja verejných vodovodov je regionálne nerovnomerná. Najhoršia situácia je v Prešovskom, Košickom a Banskobystrickom kraji, kde sa najmä v južných okresoch podiel sídel s verejným vodovodom pohybuje v rozmedzí od 58,1 % do 70,3 %.⁴⁵

Ešte väčšie problémy sú s odvádzaním odpadových vôd a ich čistenie. Na rozdiel od vyspelých krajín EÚ, v ktorých je priemer domov pripojených na verejnú kanalizáciu 84,4 %, počet obyvateľov SR, ktorí bývajú vo vlastných domoch, je iba 55,9 %. V porovnaní s podielom obyvateľov SR, ktorí sú zásobení pitnou vodou z verejných vodovodov, je podiel obyvateľov pripojených na verejnú kanalizáciu o 28,4 % nižší. K 31. 12. 2004 bol počet obyvateľov v SR bývajúcich vo vlastných domoch pripojených na verejnú kanalizáciu 3 009 849 (55,9 % z celkového počtu obyvateľov). Od roku 2000 do roku 2004 vzrástol počet obyvateľov bývajúcich vo vlastných domoch pripojených na verejnú kanalizáciu o 83 635 (t. j. o 1,71 %). Počet obyvateľov bývajúcich v domoch pripojených na verejnú kanalizáciu s čistiarňou odpadových vôd (ďalej len ČOV) bol 2 909 114. Verejná kanalizácia je vybudovaná alebo čiastočne vybudovaná len v 556 obciach z celkového počtu 2 883 obcí. V SR je štatisticky evidovaných 440 komunálnych ČOV, z ktorých 238 je v správe vodárenských spoločností a 202 v správe obcí.

K riešeniu problematiky odvádzania a čistenia komunálnych odpadových vôd zaväzuje SR smernica Rady 91/271/EHS z 21. mája 1991 o čistení komunálnych odpadových vôd a Zmluva o pristúpení k EÚ, z ktorej pre SR vyplývajú prechodné obdobia na implementáciu uvedenej smernice. Závazky SR vychádzajú zo stavu čistenia odpadových vôd a množstva biologicky odstrániteľného znečistenia produkovaného producentmi. Uvedené záväzky SR plní prostredníctvom Národného programu SR na vykonávanie smernice Rady 91/271/EHS o čistení komunálnych odpadových vôd, ktorý bol odsúhlasený zástupcami Európskej komisie. Financuje sa z Operačného programu Životné prostredie, zo štátneho rozpočtu, vlastných zdrojov obcí a vodárenských spoločností.

V tejto súvislosti treba upozorniť na stav plnenia záväzkov ku dňu 31. 12. 2008 (konečný termín je 31. 12. 2015), ktorý je v Smernici uvedený ako jeden z priebežných termínov slúžiacich na kontrolu plnenia záväzkov zo strany EÚ formou reportingu. K tomuto termínu je stav plnenia záväzkov SR v odvádzaní a čistení komunálnych odpadových vôd nasledovný:

Plnenie sa dotýkalo 206 aglomerácií, z toho 68 je vyhovujúcich a 138 nevyhovujúcich. Stav prípravy týchto nevyhovujúcich aglomerácií je ku koncu roka 2009 takýto:

- 41 aglomerácií má výstavbu už ukončenú a beží skúšobná prevádzka, prípadne stavba je v realizácii, alebo na ňu bolo schválené financovanie, ale stavba ešte reálne nezačala (pri týchto aglomeráciách by EÚ mohla po vysvetlení konštatovať, že záväzky budú splnené, aj keď s časovým sklzom);

⁴⁴ V súčasnosti MŽP SR pripravuje materiál *Podzemná voda – perspektívy jej využitia* ktorý bude predložený na rokovaní vlády v priebehu mesiaca 2010.

⁴⁵ Operačný program Životné prostredie. MŽP SR, december 2007.

- 13 aglomerácií bolo predmetom posudzovaných žiadostí v rámci doteraz vyhlásených a vyhodnotených výziev, ktoré neboli schválené na financovanie (z dôvodu výšky alokácie výzvy);
- 7 aglomerácií bolo predmetom posudzovaných žiadostí v rámci doteraz vyhlásených výziev, avšak boli vrátené pre formálne chyby a do 30. 9. 2009 neboli opätovne predložené;
- 13 aglomerácií je zahrnutých v procese prípravy, a to buď v etape projektového zámeru, alebo ako štúdie uskutočniteľnosti veľkého projektu;
- 64 aglomerácií sa nedostalo ani k začatiu ich prípravy.

Plnenie záväzkov vytýčených v predmetnej smernici si vyžaduje zo strany SR vytvárať podmienky na realizáciu schválených stavieb. Mimoriadnu pozornosť treba venovať zabezpečeniu finančných prostriedkov v súlade s uznesením vlády č. 407 zo dňa 2. 5. 2007 k „Návrhu úpravy Národného strategického referenčného rámca SR na roky 2007 – 2013 v nadväznosti na pripomienky EK a rokovania s EK, v ktorom vláda SR garantuje splnenie záväzkov vyplývajúcich z environmentálneho acquis prostredníctvom ich zohľadnenia pri tvorbe východísk ŠR, jeho návrhu a úpravách v období 2007 – 2015. V tom sú zahrnuté aj záväzky v oblasti odvádzania a čistenia komunálnych odpadových vôd.

V rovnakom významovom postavení ako *strategické opatrenie* sa nachádza aj *prevencia a zmiernenie následkov povodní a sucha*.

PRIORITA: *Ochrana pred extrémnymi hydrologickými situáciami*

V poslednom desaťročí je územie Slovenska každoročne postihované rozsiahlymi povodňami. Z plošného aj časového hľadiska sú povodne rozdelené nerovnomerne a majú odlišný hydrologický charakter. Z hľadiska časového výskytu povodní možno povodne na Slovensku rozdeliť na tzv. jarné povodne a letné povodne.

Ohrozenie povodňami je špecifický problém SR a ochrana pred nimi je prioritou celospoločenskou – vo svojich sociálnych, ekonomických a environmentálnych aspektoch (prejavoch) –, ktorej reálne vecné naplnenie (zabezpečenie) predpokladá vecnú koordináciu konkrétnej participácie viacerých sektorov.

Za posledných desať rokov predstavovali škody spôsobené povodňami na území SR viac ako 0,564 mld eur, bolo postihnutých 2 680 obcí a miest a zaplavené územie s rozlohou viac ako 331 tis. ha. V rokoch 1996 – 2005 celkové náklady a škody predstavovali čiastku 570, 831 mil. eur. Sk. Z toho vidieť, že preventívne opatrenia sú v konečnom dôsledku lacnejšie ako odstraňovanie následkov povodní.

Ochrana pred povodňami sa v SR uskutočňuje v súlade so zákonom č. 666/2004 Z. z. o ochrane pred povodňami, ktorý kladie dôraz na zabezpečenie preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami.

Priorita je tematicky zameraná na zabezpečenie protipovodňovej ochrany územia SR vrátane dobudovania a prevádzky Povodňového varovného a predpovedného systému POVAPSYS. Preventívne opatrenia na ochranu pred povodňami sa budú realizovať technickými úpravami buď priamo na vodných tokoch, alebo v povodiach s cieľom spomaliť odtok vôd z povodia do vodných tokov. Predpokladá sa financovanie z OP Životné prostredie.

Uvedená priorita vo svojich sociálnych, ekonomických a environmentálnych prejavoch, predpokladá koordináciu konkrétnej spolupráce a spoluúčasti viacerých sektorov. Keďže je to proces dlhodobý, treba ho zabezpečovať postupne v jednotlivých etapách. Prvá etapa by mala zahŕňať:

- dopĺňať priebežne dopracovať program protieróznej ochrany a návrh opatrení na zvýšenie retenčnej schopnosti územia v členení podľa čiastkových povodí (spolupráca najmä s poľnohospodárstvom a lesným hospodárstvom),
- aktualizovať komplexné programy riešiace prevenciu pre prípad sucha v jednotlivých povodiach (spolupráca najmä s poľnohospodárstvom a lesným hospodárstvom),
- aktualizovať programy na prevenciu vplyvov klimatických zmien na hydrologický cyklus, vodné zdroje a vodné hospodárstvo s adaptačnými opatreniami na zníženie negatívneho dopadu klimatických zmien, a to zvyšovaním retenčnej schopnosti povodí a znižovaním a obmedzovaním erózných procesov.

PRIORITA: *Ekonomické nástroje*

Z hľadiska optimalizácie ekonomických aspektov činnosti vodného hospodárstva treba prostredníctvom ekonomických nástrojov postupne uplatňovať:

- princíp úhrady plných oprávnených nákladov za vodohospodárske služby vrátane nákladov spojených s ochranou životného prostredia a ochranou zdravia,
- koncipovať a uviesť do praxe ekonomické nástroje stimulujúce trvalo udržateľné nakladania s vodami (ekonomicky efektívne a ekologicky akceptovateľné nakladanie),
- reguláciu tvorby cien za využívanie vôd a služby tým spojené, vzhľadom na charakter tejto komodity,
- zásadu *znečisťovateľ platí*.

Pracovný základ na vytvorenie a inštitucionálne konštituovanie integrovaného riadenia vôd v rámci členských štátov EÚ vytvára smernica č.2000/60/ES Európskeho parlamentu a rady z 23. októbra 2000 ustanovujúca rámec pôsobnosti spoločenstva v oblasti vôd skratene nazývaná aj Rámcová smernica o vode.

Smernica obsahuje celý rad opatrení, ktorých splnenie v podmienkach SR treba považovať z hľadiska technického, legislatívneho, ekonomického, ale najmä finančného za vysoko náročné. V dôsledku toho je realizácia celého cyklu vodného plánovania v období 2003 – 2027 rozdelená do jednotlivých cyklov, s podrobnejším vymedzením úloh pre naplnenie plánovacieho cyklu, ktorý sa skončí v roku 2015 revíziou splnenia environmentálnych cieľov definovaných v smernici ako dosiahnutie „dobrého stavu vôd“.

V tabuľke 7.3 uvádzame potrebu finančných prostriedkov vo vodnom hospodárstve na realizáciu cieľov, a to podľa Koncepcie vodohospodárskej politiky v Slovenskej republike do roku 2015.

T a b u ľ k a 7.3

Potreba finančných prostriedkov vo vodnom hospodárstve na realizáciu cieľov

P.č.	Vodohospodárska služba	EUR (tis.)	Zdroje
1	Vodné hospodárstvo – spolu	6 411 007,10	ŠR + VZ + O + EÚ + Ú
2	Zásobovanie pitnou vodou	1 783 442,87	ŠR + VZ + O + EÚ + Ú
3	Odvedenie a čistenie odpadovej vody	3 116 809,40	ŠR + VZ + O + EÚ + Ú
4	Protipovodňová ochrana a revitalizácia tokov	1 174 467,24	ŠR + VZ + EÚ + Ú
5	Vodná doprava	215 760,47	ŠR + VZ + EÚ + Ú
6	Legislatíva	995,82	ŠR
7	Veda, výskum a vzdelávanie	68 877,38	ŠR
8	Rybné hospodárstvo (rybárstvo)	37 608,71	ŠR + EÚ
9	Úlohy a opatrenia na ochranu biodiverzity	13 045,21	ŠR + EÚ

7.4. Ochrana ovzdušia

Stratégia ochrany ovzdušia do roku 2015 vychádza z rámcov formulovaných vo Vízii (2008), ako aj zo stratégií a cieľov Európskej únie, ktorej je Slovenská republika členom. Rozhodujúce východiská – tézy, ktoré vyplývajú z Vízie vo vzťahu k ochrane ovzdušia ako zložky životného prostredia sú:

- environmentálna dimenzia tvorí podstatnú súčasť kvality a udržateľnosti života;
- nutnosť riešenia klimatických zmien, zmena klímy je problematika globálna, komplexná, s vplyvom nielen na prírodné životné prostredie, ale takmer na všetky časti spoločnosti a odvetvia hospodárstva;
- naliehavá je potreba zmeny výrobnjej štruktúry smerom k oslabeniu energeticky, surovinnovo a environmentálne zaťažujúcich odvetví, úspornejšie využívanie zdrojov a šetrnejšie zaobchádzanie so životným prostredím, ktorého zložkou je aj ochrana ovzdušia, širšie využívanie alternatívnych zdrojov energie, riešenie dopravnej infraštruktúry, prijatie opatrení na zníženie emisií z dopravy;
- výdavky na zdravé životné prostredie dlhodobo rastú, budú rásť a ich podiel na celkových výdavkoch sa bude zvyšovať, očakáva sa zvýšenie spotreby energie na obyvateľa v SR.

Stratégia okrem týchto východísk zohľadňuje aj výsledky prieskumu (Bunčák a kol., 2008) názorov občanov Slovenska na budúcnosť Slovenska vo vzťahu k životnému prostrediu. Prieskum ukázal, že zdravé životné prostredie je v rebríčku ich hodnôt na siedmom mieste. Zároveň však ukázal obavy väčšiny občanov z negatívnych dopadov realizovania opatrení Stratégie, ktoré by značne znížili ich životnú úroveň.

Stav kvality ovzdušia v SR sa v porovnaní s uplynulým obdobím zlepšil, Slovensko dosiahlo výrazné zníženie množstva emisií a postupne naplňa prijaté medzinárodné záväzky nielen tomto smere, ale i ďalšie záväzky v oblasti ochrany ovzdušia. Zo záverov hodnotenia kvality ovzdušia v SR (SHMÚ, 2008) k 31. 12. 2007, spracovaných na základe výsledkov meraní koncentrácie znečisťujúcich látok v ovzduší a podľa metód matematického modelovania, vyplýva, že zvýšenú pozornosť v ochrane ovzdušia spomedzi 18 vymedzených oblastí riadenia kvality ovzdušia treba venovať znečisťujúcej látke PM₁₀ a v jednej z týchto oblastí aj pre SO₂. V rámci vymedzenia zón a aglomerácií do 1. skupiny boli zaradené aglomerácie Bratislava, Košice a zóny Banskobystrický kraj, Košický kraj, Trenčiansky kraj, Žilinský kraj pre znečisťujúcu látku PM₁₀ a aglomerácia Bratislava a zóna Slovensko pre ozón. V 1. skupine sú zóny a aglomerácie, v ktorých je úroveň znečistenia ovzdušia jednou látkou alebo viacerými znečisťujúcimi látkami vyššia ako limitná, resp. cieľová hodnota, prípadne limitná, resp. cieľová hodnota zvýšená o hranicu tolerancie a v prípade ozónu, kde je koncentrácia ozónu vyššia ako cieľová hodnota pre ozón. Do 2. skupiny bola zaradená aglomerácia Košice pre znečisťujúcu látku oxid dusičitý; v tejto skupine sú zóny a aglomerácie, v ktorých je úroveň znečistenia ovzdušia jednou látkou alebo viacerými znečisťujúcimi látkami medzi limitnou, resp. cieľovou hodnota a limitnou, resp. cieľovou hodnotou zvýšenou o hranicu tolerancie. V 3. skupine sú zaradené zóny a aglomerácie, v ktorých je úroveň znečistenia ovzdušia pod limitnými, resp. cieľovými hodnotami a v prípade ozónu, v ktorých je koncentrácia ozónu nižšia ako dlhodobá cieľová hodnota pre ozón. Do tejto skupiny sú zaradené tu neuvedené aglomerácie a zóny pre znečisťujúce látky PM₁₀, oxid siričitý, oxid dusičitý, olovo, oxid uhoľnatý, benzén, arzén, kadmium a nikel.

Aj napriek pokroku, ktoré Slovensko dosiahlo v uplynulom období, a to aj v medzinárodnom porovnaní, je žiaduce (logické) – vzhľadom na sprísňujúce sa požiadavky na kvalitu

ovzdušia a stále zjavnejšie dôsledky globálneho otepľovania a klimatických zmien – prijať a realizovať ďalšie opatrenia, ktoré povedú k dosiahnutiu požadovanej kvality ovzdušia a k naplneniu cieľov a požiadaviek vyplývajúcich pre SR zo schválených i pripravovaných smerníc a nariadení EÚ.

Dôsledky hospodárskej krízy v súčasnom i nadchádzajúcom období majú popri mnohých negatívnych účinkoch aj pozitívny účinok pre oblasť ochrany ovzdušia, pretože znížením výrobných kapacít priemyselných odvetví dochádza sekundárne aj k zníženiu množstiev emisií.

Na dosiahnutie udržateľného rozvoja slovenskej spoločnosti a zabezpečenie splnenia záväzkov SR z pohľadu ochrany ovzdušia v časovom horizonte do roku 2015 je potrebné rôznymi opatreniami a nástrojmi riešiť najmä nasledovné priority:

PRIORITA: *Splnenie záväzkov vyplývajúcich z prijatých smerníc na zníženie emisií skleníkových plynov*

Hlavné záväzky pre SR na základe smerníc EÚ sú:

- prijatie národného akčného plánu pre energiu z obnoviteľných zdrojov energie v súlade s prílohou VI. smernice 2009/28/ES o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie;
- prijatie opatrení na dosiahnutie požadovaného zníženia emisií skleníkových plynov pre SR z klimaticko-energetického balíčka o 13 % do roku 2020 v porovnaní s úrovňou emisií skleníkových plynov v roku 2005, spolu so znížením emisií základných znečisťujúcich látok z výroby tepla podporou opatrení a aktivít vedúcich k zmene palivovej základne energetických zdrojov v prospech využívania menej nízko uhlíkatých palív;
- prijatie opatrení na dosiahnutie požadovaného zvýšenia podielu obnoviteľných zdrojov energie (biomasa, slnečná energia, geotermálna energia, veterná energia, vodné elektrárne) na energetickej spotrebe do roku 2020 na 14 % a na dosiahnutie cieľov smernice 2009/28/ES o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie;
- prijatie a zavedenie systémov podpory, účinných legislatívnych, investičných a ekonomických nástrojov a mechanizmov na podporu využívania energie z obnoviteľných zdrojov;
- podpora integrovania energie z obnoviteľných zdrojov energie do prenosovej, resp. prepravnej sústavy či siete a distribučnej sústavy či siete, ako aj využívanie systémov skladovania energie pre integrovanú prerušovanú výrobu energie z obnoviteľných zdrojov energie;
- šírenie osvedčenia a informácií o výhodách energie z obnoviteľných zdrojov energie.
- prijatie opatrení na dosiahnutie požadovaného zvýšenia podielu obnoviteľnej energie (biopalív, elektrina, vodík) v energetickej spotrebe v doprave na 10 % do roku 2020;
- prijatie opatrení na zníženie emisií CO² z nových osobných automobilov stanovením výkonových emisných noriem v súlade s cieľom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009, ktorým sa stanovujú výkonové emisné normy nových osobných automobilov;
- prijatie opatrení na zníženie emisií CO₂ z dopravy vedúce k splneniu požiadaviek smernice 2009/30/ES na kvalitu používaných pohonných hmôt, automobilového benzínu, motorovej nafty a plynu;
- prijatie opatrení v oblasti geologického uskladňovania CO₂ alebo minerálnej sekvestrácie CO₂;
- podpora využívania technológií s rekuperáciou tepla;
- podpora využívania odpadových plynov vznikajúcich v technologickom procese;

- prijatie legislatívneho rámca v zmysle novely Nariadenia EK 87/2003 (novela 29/2009) na umožnenie využívania jednotiek CER po roku 2013;
- prijatie opatrení na zriadenie fondu na podporu vývoja a využívania nízkouhlíkatých technológií. Príjmom fondu budú výnosy z predaja nadbytočných obchodovateľných jednotiek EUA (*European Allowance*) alebo AAU (*Assigned Amount Units*);
- podpora opatrení na úsporu energií, výrazné zlepšenie energetickej efektívnosti vo všetkých odvetviach, znižovanie energetickej strát budov a vonkajších tepelných rozvodov;
- podpora opatrení na obmedzovanie emisií metánu z odpadového hospodárstva;
- podpora zariadení na výrobu biopalív a bioplynu, inštalácie kogeneračných jednotiek a tepelných čerpadiel, energeticky efektívnych technológií a technológií s nižšími špecifickými emisiami;
- prijatie potrebných postupov a mechanizmov zabezpečujúcich legislatívnu, ekonomickú a informačnú prípravu dotknutých subjektov na ďalšie, tretie obchodovateľné obdobie 2013 – 2020 s emisiami skleníkových plynov.

PRIORITA: Dosiachnutie kvality ovzdušia definovanej smernicami Európskej únie

Dosiachnutie dobrej kvality ovzdušia na celom území SR a dodržanie stanovených limitných hodnôt, resp. cieľových hodnôt, pre všetky znečisťujúce látky predstavujú hlavné úlohy v ochrane ovzdušia, ktoré musí SR plniť:

- Zabezpečiť zníženie koncentrácií znečisťujúcich látok v ovzduší pod úroveň limitných hodnôt stanovených v predpisoch EÚ, najmä smernice EP a Rady 2008/50/ES o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe.
- V oblastiach vyžadujúcich osobitnú ochranu ovzdušia, najmä v oblastiach riadenia kvality ovzdušia prijať opatrenia na ďalšie možné zníženie úrovne znečisťovania ovzdušia zo stacionárnych zdrojov, a to prostredníctvom prísnejších emisných limitov a všeobecných podmienok prevádzkovania vychádzajúcich z najlepšie dostupných techník.
- Legislatívne upraviť povoľovanie umiestňovania ďalších zdrojov znečisťovania do oblastí, kde sa nedosahuje požadovaná kvalita ovzdušia, resp. do oblastí, v ktorých bude problematické dosiahnuť sprísnené požiadavky podľa novej smernici o čistejšom ovzduší.
- Zabezpečiť zníženie emisií znečisťujúcich látok a prašnosti z verejnej dopravy, najmä v oblastiach vyžadujúcich osobitnú ochranu ovzdušia, napríklad plynofikáciou autobusov, nahradením autobusovej verejnej dopravy trolejbusovou a električkovou dopravou.
- Zabezpečiť znižovanie znečisťovania ovzdušia emisiami z plošných, fugitívnych a líniových zdrojov znečisťovania prostredníctvom opatrení prijatých na dôležitejšie čistenie ciest a komunikácií, osádzanie vhodnej zelene v mestách, zmeny v organizácii dopravy, zníženie prašnosti zo skládok odpadov, skladovacích zariadení prašných surovín a materiálov.
- Zabezpečiť činnosť monitorovania kvality ovzdušia podľa požiadaviek smerníc EÚ prijatím opatrení na obnovenie a modernizáciu technického vybavenia existujúcich meračích staníc Národnej monitorovacej siete kvality ovzdušia, na inštaláciu nových meračích staníc.

Nová smernica o čistejšom ovzduší v Európe sprísňuje termíny splnenia limitných hodnôt, a zároveň zavádza limitnú hodnotu pre PM_{2,5}, čo si vyžiada úpravy monitorovacích zariadení, ako aj uplatňovanie prísnejších opatrení na dodržiavanie požadovanej kvality ovzdušia. Z hodnotenia súčasnej kvality ovzdušia na území SR vyplýva, že ešte by sa mali prijať ďalšie opatrenia na dosiahnutie určených limitných hodnôt znečisťujúcich látok, ako aj

opatrenia na zlepšenie monitorovania a hodnotenia pomocou modelovania. Problémy s dosiahnutím limitných hodnôt možno očakávať pri znečisťujúcich látkach suspendovaných častíc PM₁₀ a PM_{2,5} a pri ozóne. Nedostatky sú aj v monitorovacej sieti kvality ovzdušia. Smernica o kvalite ovzdušia stanovuje limitné hodnoty aj pre olovo, kadmium, arzén, ortuť a polycyklické aromatické uhľovodíky, a na ich dosiahnutie takisto treba znižovať emisie týchto látok zo zdrojov znečisťovania.

PRIORITA: V oblasti ochrany ovzdušia znížiť množstvo emisií znečisťujúcich látok v súlade s prijatými medzinárodnými dohovormi a predpismi EÚ

- Zosúladiť požiadavky smernice EP a R č. 2008/50/ES prednostne z nových zdrojov znečistenia s cieľom znížiť emisie znečisťujúcich látok zo stacionárnych zdrojov znečisťovania ovzdušia, najmä tuhých znečisťujúcich látok (PM₁₀, PM_{2,5}), SO₂, NO_x, benzén, VOC, NH₃, ťažkých kovov a PAH. Ide najmä o inštalovanie účinnejších odľučovacích technológií, inštalácie BAT technológií, zmeny surovín a palív, opatrenia vedúce k nižším emisiám alebo menej škodlivým emisiám a k dosiahnutiu určených emisných stropov pre SO₂, NO_x, VOC a NH₃ do roku 2010 v súlade so smernicou č. 2001/81/ES o národných emisných stropoch pre určité látky znečisťujúce ovzdušie, ako aj sa opatreniami na zabezpečenie dodržiavania emisných stropov po roku 2010 a pripravovanou smernicou o Integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania (IPKZ).
- Prijat' opatrenia na zníženie emisií vyplývajúce z pripravovanej smernice o priemyselných emisiách po jej schválení.
- Na základe doterajšieho vývoja v znižovaní emisií a na základe dopadov hospodárskej krízy na priemyselnú sféru v SR je možné predpokladať splnenie určených národných emisných stropov pre SO₂, NO_x, VOC a NH₃ v požadovanom horizonte do roku 2010.

PRIORITA: Prijatie opatrení v oblasti ochrany ozónovej vrstvy

- Podpora a zabezpečenie činnosti celoplošného systému zberu, recyklácie, regenerácie a zneškodňovania látok poškodzujúcich ozónovú vrstvu.
- Presadzovanie a podpora používania alternatívnych látok alebo náhradných technológií.

V oblasti ochrany ozónovej vrstvy SR prijaté medzinárodné záväzky plní. Na ďalšie obdobie sú navrhované opatrenia na účinnejšie presadzovanie nástrojov na ochranu ozónovej vrstvy na celom území SR, v súlade s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000/ES o látkach, ktoré narúšajú ozónovú vrstvu, ktoré bolo zmenené a doplnené ďalšími nariadeniami.

Mnohé z navrhovaných opatrení v rámci priorít sú prierezové, majú väzby na iné časti stratégie, napríklad poľnohospodárstvo (biomasa, bioplynové stanice), lesníctvo (vytváranie nových zásobární uhlíka zalesňovaním, podpora využívania biomasy a výrobkov z dreva), vodné hospodárstvo (zvýšenie hydroenergetického potenciálu ako obnoviteľného zdroja energie), systémová infraštruktúra, energetika (podpora technológií s nižšou energetickou spotrebou, podpora obnoviteľných zdrojov, diverzifikácia zdrojov energie, alternatívne zdroje energie) a majú multiplikačný efekt, a súčasne aj pozitívny dosah na regionálny a miestny rozvoj, na vytváranie nových pracovných miest a rast podnikateľských aktivít.

V záujme dosiahnutia cieľov priorít v oblasti ochrany ovzdušia je teda kľúčové, ako úspešne budú v rámci tejto podmienenosti navrhnuté, prijaté a splnené potrebné opatrenia zo strany relevantných subjektov i príslušných rezortných ministerstiev.

Vzhľadom na prierezovosť a zložitosť opatrení je vyčíslenie – odhad celkových nákladov a potrebných zdrojov ponechané na viaceré kompetentné ministerstvá, ktoré ich spracujú v rámci predkladania vlastných navrhovaných opatrení na schválenie vláde. Realizácia opatrení bude financovaná zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu miest a obcí, z Environmentálneho fondu, zo štrukturálnych fondov EÚ a z ďalších zdrojov EÚ, no potrebné budú aj značné investície z podnikateľskej a priemyselnej sféry.

Známe sú napríklad odhadované potrebné investičné náklady na dosiahnutie cieľa v oblasti obnoviteľných zdrojov energie, ktoré sa pohybujú na úrovni cca 5 mld eur (MH SR). Celkové investičné náklady potrebné na plnenie cieľov v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov a obnoviteľných zdrojov energie pre SR sú podľa štúdie EK o analýze vplyvov stanovené vo výške 1,17 % HDP 2020, po zohľadnení princípov solidarity a flexibility vrátane využitia možností obchodovania s certifikátmi pôvodu (pre elektrickú energiu vyrobenú z obnoviteľných zdrojov) bol objem nákladov upravený na podiel 0,26 % HDP 2020.

Vzhľadom na technologickú a finančnú náročnosť riešení bude rozhodujúci transfer poznatkov výskumu a vývoja z ekonomicky vyspelých krajín sveta a EÚ. Všetky 4 priority musia byť zosúladené s požiadavkami a možnosťami, ktoré sú uvedené v prijatých smerniciach EP v rámci klimaticko-energetického balíčka. Spoločným menovateľom smerníc je dosiahnutie zníženia tvorby skleníkových plynov v roku 2020 za ekonomicky, sociálne a environmentálne prijateľných podmienok. Mnohé prvky uvedených smerníc sú predmetom preskúmania. Z toho dôvodu nie je dôvod požadovať plnenie nad rámec ktorejkoľvek smernice bez komplexného poznania ich účinkov na kvalitu životného prostredia.

7.5. Odpady a odpadové hospodárstvo

Podľa definície uvedenej v aktuálnom znení zákona o odpadoch je odpadové hospodárstvo „činnosť zameraná na predchádzanie a obmedzovanie vzniku odpadov, znižovanie ich nebezpečnosti pre životné prostredie a nakladanie s nimi“. Konkrétne opatrenia na predchádzanie a obmedzovanie vzniku odpadov sa však nenachádzajú v žiadnom strategickom, ani plánovacom dokumente SR.

Uznesením vlády SR č. 118 z 15. februára 2006 bol schválený *Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky na roky 2006 – 2010*. Tento dokument je deklarovaný ako základný nástroj strategického riadenia odpadového hospodárstva v Slovenskej republike. V súlade s platným znením zákona o odpadoch mal byť POH SR na roky 2006 – 2010 rozpracovaný na úroveň krajov. Zákonnou povinnosťou krajských úradov životného prostredia je vypracovať programy odpadového hospodárstva krajov a vydať záväznú časť programu na roky 2006 – 2010 formou všeobecne záväznej vyhlášky. Záväzná časť programu kraja má obsahovať cieľové smerovanie nakladania s určenými druhmi a množstvami odpadov v danom kraji. To sa však v rozpore s platným zákonom neuskutočnilo. Programy odpadového hospodárstva krajov neboli vypracované, a teda ani verejne prerokované, vydané a zverejnené. Krajské úrady životného prostredia tak nespĺnili jednu zo svojich základných povinností ustanovených v § 70 písm. a) zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Neboli aplikované ani ustanovenia zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý je účinný od 1. februára 2006. Podľa tohto zákona sú predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie aj strategické dokumenty program odpadového hospodárstva, koncepcia hospodárenia s nebezpečným odpadom, koncepcia separovaného

zberu, koncepcia rozvoja spracovateľských kapacít, koncepcia sanácie starých skládok a koncepcia nakladania s odpadom zo septikov a žump.

Z uvedených skutočností vyplýva, že v SR absentuje plánovanie v odpadovom hospodárstve, čo je v rozpore nielen s právnymi požiadavkami SR, ale aj EÚ. Nie je ani jasné podľa akých kritérií sa budujú, resp. rozširujú kapacity na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadov v SR. Ministerstvo životného prostredia SR nemá, a ani si nebuduje odborné zázemie pre oblasť plánovania v odpadovom hospodárstve v žiadnej zo svojich inštitúcií a nevyužíva na tento účel ani eurofondy, ani odborné zázemie Európskej environmentálnej agentúry.

Pre plánovanie a prípravu strategických dokumentov sú veľmi dôležité aktuálne a verifikované údaje. Zber a spracovanie údajov o vzniku odpadov a nakladaní s nimi zabezpečuje Slovenská agentúra životného prostredia (SAŽP) v súlade so zákonom o odpadoch prostredníctvom Regionálneho informačného systému o odpadoch (RISO). Tieto údaje sa využívajú jednak pri plánovaní, ako aj pri podávaní správ Európskej komisii. Odborná verejnosť, ale aj samotná SAŽP, dlhodobo poukazujú na problémy s kvalitou a verifikovateľnosťou údajov. Tie vyplývajú najmä zo skutočnosti, že pôvodcovia a držiteľia odpadov nevenujú, a vzhľadom na administratívnu náročnosť systému často ani nemôžu venovať, dostatočnú pozornosť vedeniu evidencie a podávaniu hlásení o vzniku odpadov a nakladaní s nimi.

Na ilustráciu možno uviesť bilancie vzniku odpadov v správach o stave životného prostredia v SR, ktoré každý rok vydáva MŽP SR. Od roku 2003 sa v uvedených správach uvádza celková bilancia vzniku odpadov v danom roku dvoma odlišnými údajmi. Prvý údaj uvádza celkovú bilanciu vzniku odpadov podľa hlásení pôvodcov a držiteľov odpadov a druhý údaj uvádza bilanciu odpadov podľa hlásení prevádzkovateľov zariadení na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadov. V druhom prípade, podľa SAŽP a MŽP SR ide o odpady umiestnené na trh, teda o odpady, ktorých zhodnotenie a zneškodnenie sa realizovalo mimo vlastných kapacít pôvodcov – v zariadeniach na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadov. Tabuľka 7.4, spracovaná podľa údajov zo správ o stave životného prostredia v SR, poukazuje na veľké rozdiely v bilancii vzniku odpadov a v bilancii odpadov umiestnených na trh. Tento stav poukazuje skôr na systémovú chybu vedenia evidencie odpadov a podávania hlásení do RISO než na vysoký podiel (v priemere 40 %) odpadov zhodnocovaných vo vlastných kapacitách.⁴⁶

T a b u ľ k a 7.4

Bilancia vzniku odpadov a bilancia odpadov umiestnených na trh

Rok	Vznik odpadov (t)	Vznik odpadov (%)	Vlastné kapacity (t)	Vlastné kapacity (%)	Externé kapacity (t)	Externé kapacity (%)
2003	17 400 000	100	8 200 000	47,1	9 200 000	52,9
2004	15 906 979	100	6 499 750	40,9	9 407 229	59,1
2005	18 365 930	100	7 436 492	40,5	10 929 438	59,5
2006	18 888 371	100	4 380 931	23,2	14 507 440	76,8
2007	16 788 085	100	5 853 616	34,9	10 934 469	65,1

⁴⁶ K uvedenému stavu môže prispievať aj rigidná definícia odpadu podľa § 2 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov. V tejto súvislosti je prínosom nová smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES, ktorá okrem definície odpadu ustanovuje aj vedľajšie produkty a stav konca odpadu, t. j. podmienky a kritériá, kedy odpad prestáva byť odpadom.

Ďalším vážnym problémom vedenia evidencie a podávania hlásení v súlade so zákonom č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a zákonom č. 529/2002 Z. z. o obaloch je ich administratívna a časová náročnosť. Držiteľ odpadu je povinný podávať hlásenia o odpadoch a o obaloch rôznym inštitúciám (OÚ ŽP, MŽP SR, Recyklačný fond), v rôznych časových intervaloch a na rôznych formulároch. Časté novelizácie uvedených zákonov a vykonávacích vyhlášok danú situáciu ešte zhoršili.

V platnom Programe odpadového hospodárstva Slovenskej republiky sú stanovené veľmi vysoké ciele pre materiálové zhodnotenie, teda recykláciu. Až 70 % z celkového množstva odpadov vzniknutých v roku 2010 sa má recyklovať. V prípade vybraných prúdov odpadov, ako sú obaly, staré vozidlá a elektroodpad, boli ciele recyklácie stanovené na základe požiadaviek smerníc EÚ. V ostatných prípadoch sa vysoké ciele recyklácie opierajú o odporúčanú hierarchiu v nakladaní s odpadmi. V prípade opotrebovaných batérií a akumulátorov je cieľom 100 % recyklácia, pneumatík 98 % recyklácia a v prípade opotrebovaných olejov 80 % regenerácia (materiálové zhodnotenie). Nebola však preskúmaná ekonomická a environmentálna vhodnosť napr. energetického zhodnocovania niektorých odpadov, ani vplyv preferovaných recyklačných technológií na životné prostredie. Neexistuje teda dôkaz, že jednoznačná preferencia materiálového zhodnocovania (recyklácie) pred energetickým zhodnocovaním nemá negatívne vplyvy na životné prostredie a tým sa nepotvrdila ani environmentálna, ani ekonomická výhodnosť takeého prístupu.

Na Slovensku existujú v súčasnosti dva nekompatibilné systémy na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania odpadov. V súlade s § 55 zákona o odpadoch bol zriadený Recyklačný fond, ako neštátny a účelový fond, v ktorom sa sústreďujú peňažné prostriedky od výrobcov a dovozcov zákonom ustanovených komodít. Súčasne sa v súlade so zákonom o odpadoch začali vytvárať kolektívne systémy na podporu spätného odberu elektrozariadení a oddeleného zberu elektroodpadov. V súlade so zákonom o obaloch sa vytvorili kolektívne systémy (tzv. oprávnené organizácie), pomocou ktorých môžu povinné osoby za poplatok zabezpečiť zber odpadov z obalov a ich recykláciu a zhodnotenie v zákonom ustanovených limitoch. Dňa 16. decembra 2009 vláda SR schválila nové znenie návrhu zákona o obaloch a posunula ho na rokovanie do Národnej rady SR. V novom znení zákona o obaloch sa (okrem iného) upravujú povinnosti tzv. oprávnených organizácií, čím vláda SR nepriamo potvrdila ich opodstatnenosť. V prípade schválenia nového zákona o obaloch bude potrebné otvoriť otázku ďalšej pôsobnosti Recyklačného fondu, minimálne v komoditách papier a lepenka, sklo, plasty, kovové obaly.

T a b u ľ k a 7.5

Podiel zhodnoteného odpadu z celkového množstva odpadu

Rok	Podiel zhodnoteného odpadu z celkového množstva odpadu (mil. ton)	Podiel zhodnoteného odpadu z celkového množstva odpadu (%)
2000*	8,8	53,0
2001*	8,2	51,2
2002*	7,2	52,9
2003*	10,8	62,1
2004*	8,5	53,6
2005**	4,7	44,0
2006**	5,6	39,0
2007**	3,4	32,0

* Údaje za roky 2000 – 2004 sú prevzaté z platného POH SR (s.28)

** Údaje za roky 2005 – 2007 sú prevzaté zo správ o stave životného prostredia v SR v rokoch 2005 – 2007.

Prínos uvedených dvoch systémov – Recyklačného fondu a plnenia zákonných limitov recyklácie a zhodnocovania odpadov individuálne alebo kolektívne – by sa mal prejavovať vo zvyšovaní podielu zhodnoteného odpadu z celkového množstva odpadu. Tabuľka 7.5 však naznačuje skôr opačný trend, či už v absolútnych množstvách alebo v percentách.⁴⁸

Strategickým cieľom je zabezpečiť realizáciu všetkých činností v rámci odpadového hospodárstva, počnúc prevenciou vzniku odpadov, separovaným zberom, cez prepravu, recykláciu, zhodnocovanie až po zneškodňovanie odpadov, spôsobom neohrozujúcim zdravie ľudí a nepoškodzujúcim životné prostredie.

Dosiahnutie stanoveného cieľa je možné posúdiť pomocou SWOT analýzy nasledovne:

<i>Silné stránky</i>	<i>Slabé stránky</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Existencia právnej úpravy ochrany zložiek životného prostredia a nakladania s odpadmi - Aplikovanie základných princípov odpadového hospodárstva, najmä princípu „platí znečisťovateľ“ a rozšírenej zodpovednosti výrobcov v prípade obalov elektrozariadení a automobilov - Dostatočné kapacity SR na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadov - Kontrola zariadení na zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadov orgánmi štátnej správy 	<ul style="list-style-type: none"> - Úplná absencia plánovania v odpadovom hospodárstve - Nedostatočné odborné zázemie pre plánovanie, sledovanie a implementáciu nových trendov v OH SR - Pretrvávajúci problém s kvalitou údajov o vzniku odpadov a nakladaní s nimi - Absencia opatrení na predchádzanie a obmedzovanie vzniku odpadov - Rigidné presadzovanie hierarchie OH bez posudzovania vplyvu zberu, prepravy, recyklácie, zhodnocovania či zneškodňovania odpadov na životné prostredie - Ignorovanie potenciálu odpadov pri znižovaní využívania (primárnych surovinových a energetických) zdrojov - Existencia dvoch nekompatibilných systémov, deklarovaných ako podpora recyklácie a zhodnocovanie odpadov
<i>Príležitosti</i>	<i>Ohrozenia</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpadoch a o zrušení niektorých smerníc, ktorú musí SR prevziať do právneho poriadku najneskôr do 12. decembra 2010 - Svetová hospodárska kríza, ktorá pravdepodobne prinúti spoločnosť zmeniť názor a pohľad na odpady 	<ul style="list-style-type: none"> - Svetová hospodárska kríza sa môže prejavovať aj negatívne, napríklad zníženým záujmom priemyslu o vytriedené druhotné suroviny

PRIORITA: *Vypracovať Program odpadového hospodárstva SR (POH SR), ktorý bude obsahovať súbor činností na dosiahnutie kvantitatívnych cieľov v jednotlivých druhoch odpadov, vrátane potrebných opatrení, termínov a zodpovedností za ich plnenie. Tento program musí vychádzať z dôkladnej analýzy súčasného stavu odpadového hospodárstva v SR; musí byť v súlade s požiadavkami platnej legislatívy v oblasti odpadov, ale aj v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie.*

Opatrenia:

- vypracovať analýzu súčasného stavu odpadového hospodárstva SR a plnenia záväznej časti aktuálneho POH SR na roky 2006 – 2010, schváleného uznesením vlády SR;
- vypracovať POH SR v súlade s požiadavkami platnej legislatívy SR, ale aj s požiadavkami novej smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadoch a o zrušení určitých smerníc;
- vypracovať Program predchádzania vzniku odpadov v súlade s článkom 29 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES, teda najneskôr do 12. decembra 2013, či už ako súčasť POH SR alebo ako samostatný dokument;

⁴⁸ Aj v tejto súvislosti je potrebné upozorniť na diskutabilnú kvalitu údajov o odpadoch v RISO.

- zabezpečiť odborné zázemie na systematické sledovanie trendov v odpadovom hospodárstve a na prípravu podkladov pre POH SR;
- využívať na prípravu POH SR vlastné fondy alebo fondy EÚ;
- osobitnú pozornosť venovať vypracovaniu krajských POH a zvážiť, či vypracovanie a realizácia POH zostanú v kompetencii štátnej správy, t. j. krajských úradov životného prostredia, alebo sa presunú do kompetencie samospráv, t. j. vyšších územných celkov.

PRIORITA: Prehodnotiť existujúci informačný systém o odpadoch RISO, informačný systém o obaloch a navrhnúť nevyhnutné úpravy

Opatrenia:

- posúdiť využiteľnosť ohlasovaných údajov pre orgány štátnej správy a pre Recyklačný fond,
- v zákone o odpadoch zjednodušiť povinnosť evidencie a ohlasovania vzniku odpadov a nakladania s nimi,
- personálne a technicky dobudovať prevádzkovateľa Regionálneho informačného systému o odpadoch a informačného systému o obaloch – SAŽP.

PRIORITA: Zosúladiť odpadové hospodárstvo SR s aktuálnym trendom v EÚ

Opatrenia:

- aplikovať novú hierarchiu odpadového hospodárstva v súlade s článkom 4 smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/EC o odpadoch;
- využiť článok 5 smernice, ktorým sa definujú popri odpadoch aj vedľajšie produkty;
- využiť článok 6 smernice, ktorým sa definuje popri odpadoch aj stav konca odpadov;
- uplatňovať princíp sebestačnosti zhodnocovacích kapacít;
- uplatňovať princíp blízkosti (dostupnosti) – odpad by mal byť zhodnocovaný tak blízko od zdroja ako je to ekonomicky optimálne;
- zaviesť do odpadového hospodárstva princíp, ktorý zohľadňuje celý životný cyklus výrobkov a materiálov, nie iba jeho (poslednú) fázu odpadov.

PRIORITA: Prehodnotiť stav recyklácie odpadov v SR

Opatrenia:

- posúdiť existenciu, činnosť a efektívnosť dvoch existujúcich systémov na podporu zberu, zhodnotenia a recyklácie odpadov, t. j. Recyklačného fondu a kolektívnych systémov, z hľadiska plnenia zákonných povinností v oblasti zhodnocovania a recyklácie odpadov;
- odstrániť duplicitu platieb do Recyklačného fondu a do kolektívnych systémov;
- posudzovať recyklačné technológie z hľadiska ich dopadu na životné prostredie, či už sa to týka ochrany surovinových zdrojov alebo produkovaného znečistenia;
- využívať energetický potenciál odpadov energetickým zhodnocovaním odpadov.

7.6. Doprava

Sektor dopravy významným spôsobom ovplyvňuje rozvoj hospodárstva a umožňuje fungovanie jednotného vnútorného trhu EÚ. Je veľkým zamestnávateľom, no žiaľ, aj najväčším znečisťovateľom životného prostredia. Doprava je aj prostriedkom na dosiahnutie sociálnej

a regionálnej súdržnosti. Stratégia rozvoja dopravy je dôležitá pre budúcu pozíciu SR pri rokovaniach v rámci EÚ. V súčasnosti je spracovaný a pripomienkovaný koncepčný materiál Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020.⁴⁷ Dokument reflektuje koncepčné materiály EÚ a základné materiály schválené vládou Slovenskej republiky. Obsahuje špecifické ciele, ako je vytvorenie podmienok na rýchle, bezpečné a kapacitné dopravné prepojenie v rámci SR a so susednými štátmi, analyzuje doterajší vývoj a štyri základné strategické oblasti, v ktorých je potrebné realizovať:

- kvalitnú, dostupnú a integrovanú dopravnú infraštruktúru,
- konkurencieschopné služby a rovnovážny rozvoj všetkých módov dopravy,
- užívateľsky prijateľnú dopravu,
- ekologickú, energeticky efektívnu a bezpečnú dopravu.

Za mimoriadne dôležité považujeme komodálny prístup, čo v praxi znamená účinné využívanie rôznych druhov dopravy a ich spájanie s cieľom optimalizovať ich pri zohľadňovaní kritérií udržateľného rozvoja. Naplnením takéhoto prístupu môže byť aj realizácia pripravovaného projektu budovania viacmodálneho transkontinentálneho tranzitného terminálu ako dopravného uzla nadeurópskeho významu situovaného v „strede“ Európy – v trojuholníku Bratislava – Brno – Viedeň. Realizácia tohto typu projektov – vytváranie logistických centier a terminálov rôznej úrovne – by mala zabezpečiť optimálne využitie územia Slovenska. Dá sa predpokladať, že súčasný podiel pozemnej prepravy tovarov po železnici z Ázie (6 %) sa bude zvyšovať, pretože priemerná doba prepravy loďou je cca 40 dní. Aby sa použila železnica cez Sibír, doprava do Európy sa môže skrátiť na cca 15 dní. Logistické centrum v SR umožní dopravu tovarov z Ázie prostredníctvom súčasných, resp. nových kapacít do celej Európy, ako aj rozvoj ďalších podporných aktivít. Rizikom realizácie projektu môžu byť príliš dlhé rozhodovacie procesy, ktoré budúce investície predchádzajú a podmienky štúdie EIA.

Kľúčovou otázkou súčasnosti je aj celkové dobudovanie dopravnej infraštruktúry. Koncentrácia pozornosti na diaľnice je z hľadiska dopravnej obslužnosti regiónov správnym anevyhnutným riešením. Dôležitý je nielen časový faktor, ale rizikový môže byť spôsob financovania. Otvorenou otázkou do budúcnosti zostáva pomer medzi železničnou a diaľničnou dopravou. V najbližšom období sa ukáže, ako do tohto pomeru zasiahne zavedenie mýtného poplatku pre nákladnú cestnú dopravu. Európska únia vo svojich analýzach dospieva k záveru, že podiel nákladnej železničnej dopravy by sa mal podstatne zvýšiť, ale takisto by malo dôjsť k spätnému návratu osobnej dopravy na železnice. V konkurencii s individuálnou dopravou to však znamená zvýšiť kvalitu služieb v železničnej doprave a vo väčšej miere ponúkať integrované služby. Problémom železničnej dopravy na Slovensku je zastaraná technológia a vysoké náklady v porovnaní s cestnou dopravou.

Pôvodné ekologické kritérium, ktoré určovalo, že využitie železničnej alebo vodnej dopravy je z tohto hľadiska podstatne výhodnejšie a ekologicky menej náročné ako využitie klasických diaľničných systémov, dostáva ďalšiu významnú podporu. Celkové zahustenie diaľničnej a cestnej dopravy vedie k čoraz väčším stratám pri garantovaní dopravy na určité vzdialenosti. V EÚ sa tieto straty dnes počítajú v rozsahu hodín, čo pri technologických procesoch just in time a pri enormnom postavení faktora času znamená mimoriadne vysoké hospodárske riziko. V tejto súvislosti by bol v budúcnosti vhodný napríklad prechod na kontajnerovú

⁴⁷ *Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020. Materiál na medzirezortné pripomienkové konanie, MDPT SR, december 2009.*

dopravu. Terminály intermodálnej dopravy majú v súčasnosti dostatočnú kapacitu. Pre budúce výzvy sú technologicky zastarané, nemajú možnosti ďalšieho rozvoja a vyžadujú zvýšenie kapacity.

Medzi najdôležitejšie zmeny, ktoré je potrebné realizovať je zmiernenie negatívnych dopadov dopravy na životné prostredie. Počet osobných automobilov v porovnaní so susednými krajinami je síce nižší, no dá sa očakávať, že v najbližších piatich rokoch bude trvalo rásť. Zníženie emisií skleníkových plynov o 20 % do roku 2020 je možné dosiahnuť zvýšením podielu biozložiek v motorových palivách a novými typmi automobilov s nižšou spotrebou motorových palív. K zníženiu emisií môžu prispieť aj palivá s výhodnejším emisným profilom (biozložky druhej generácie, LPG, CNG). Ich použitie treba preferovať v oblastiach so zlými rozptylovými podmienkami a v centrách veľkých aglomerácií.

Zvyšujúci sa podiel individuálnych druhov dopravy vyvoláva potrebu riešiť dopravné preťaženie v mestách a prímestských oblastiach. Keďže zlepšenie situácie v tejto oblasti bude mať pozitívny vplyv na výšku emisií a zníženie časových strát, tento proces treba urýchlene začať, najmä v oblasti Bratislavy.

Okrem strategických cieľov a špecifických cieľov uvedených v návrhu *Stratégie rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020* navrhujeme realizovať nasledovné strategické priority.

PRIORITA: Dobudovanie diaľničnej siete juh – sever a západ – východ

Slovensko realizuje dobudovanie diaľnic v trase sever – juh a východ – západ. Trasovanie a výstavba dopravnej infraštruktúry, vychádzajúca z prepravných požiadaviek spoločnosti, je podmienená miestnym územným členením a charakterom územia (napríklad chránené územia, súčasné osídlenie). Pred vstupom do EÚ bolo zákonmi o ochrane prírody a krajiny chránených cca 18 % územia Slovenska. Po implementácii európskych smerníc stúpila výmera chránenej rozlohy spolu s plochou s vyhlásenými ochrannými opatreniami (tzv. chránené vtáčie územia) na 38 %, mnohokrát bez zdôvodnenia odbornými vedeckými argumentmi. Pri ďalšom budovaní dopravnej infraštruktúry je potrebné podobné limitujúce obmedzenia výrazne redukovať, pretože predstavujú značné časové zdržanie a predražovanie investícií. Uvedená priorita má výrazný synergický potenciál pre budúci rozvoj Slovenska, najmä pre znevýhodnené regióny. Nová smernica o vyberaní poplatkov za používanie ciest by umožnila ich využitie na financovanie infraštruktúry a podporu intermodálnej dopravy (program Marco Polo).

PRIORITA: Oprava a údržba ciest v intraviláne miest a obcí, oprava ciest nižšej kategórie

Po dobudovaní siete diaľnic a rýchlostných ciest bude zaistená základná dopravná infraštruktúra Slovenska zabezpečená. Naliehavým problémom cestnej infraštruktúry bude v najbližšom období oprava a údržba ciest, ktoré sú v intraviláne miest a obcí, a ktoré podľa Charty samospráv spadajú do pôsobnosti miestnych a regionálnych samospráv.

Ukazuje sa, že modernizačný dlh k tejto dopravnej infraštruktúre je pomerne rozsiahly (predstavuje viac ako 500 mil. eur). Skutočnosť, že väčšina investičných prostriedkov sa sústreďovala len na budovanie diaľnic, znamenala narastanie vnútorného dlhu v údržbe miestnych komunikácií, čoho v konečnom dôsledku pri finančnej limitovanosti zdrojov samospráv premenilo na zásadný problém v budúcnosti. Pokiaľ už dnes existuje takýto modernizačný dlh miestnej infraštruktúry a možno predpokladať jeho postupné zvyšovanie v budúcnosti v rozsahu viac ako 33 mil. eur ročne, je zrejmé, že len zo zdrojov samospráv na miestnej a regionálnej úrovni nebude možné tento dlh vyriešiť. V tomto prípade bude potrebná spoluúčasť štátu. Pri presune kompetencií v oblasti jednotlivých druhov infraštruktúry štát sľuboval,

že časť modernizačného dlhu samosprávam uhradí. Vždy však existovali iné, závažnejšie dôvody, na ktoré sa vyčleňovali prostriedky zo štátneho rozpočtu, a z tohto hľadiska k úhrade rozhodujúcej časti modernizačného dlhu nedošlo. Vzhľadom na to, že samosprávy zodpovedajú za celkovú bezpečnú úroveň dopravy v intraviláne miest a obcí, je zrejmé, že pokiaľ by došlo k nejakým závažnejším haváriám alebo nehodám, výrazne sa zvýši tlak na to, aby dôsledky týchto havárií alebo škôd niesli samosprávy.

PRIORITA: *Dobudovanie železničných terminálov pre kombinovanú dopravu*

Dokončenie modernizácie železníc do konca roku 2015 bude znamenať dobudovanie dopravnej infraštruktúry na Slovensku. Kľúčovou sa však v druhej etape stáva otázka dobudovania železničných terminálov pre kombinovanú dopravu, pretože pokiaľ bude pokračovať tlak EÚ, aby sa doprava riešila do 100 km po vlastnej kamiónovej osi a nad 100 km kombinovanou dopravou, je zrejmé, že postavenie a modernizácia slovenských železníc nebudú postačovať. Hospodárska kríza môže zároveň veľmi významne zasiahnuť do budovania týchto rozsiahlych projektov.

PRIORITA: *Dobudovanie sietí a informačnej infraštruktúry*

V oblasti informačnej infraštruktúry je proces budovania internetovej siete či optických sietí, alebo tradičných infraštruktúrnych systémov dostatočne rozbehnutý. Informačná infraštruktúra sa zatiaľ využíva prevažne pre oblasť zábavy a informácií, ale nie pre oblasť využívajúcu systém *business to business* (B2B), alebo využívajúcu optimalizáciu komunikácie medzi jednotlivými podnikateľskými subjektmi.

Jedným z najvýznamnejších projektov v budúcnosti by malo byť dobudovanie *e-governmentu* (*elektronickej správy, riadenia*) na miestnej, regionálnej i štátnej úrovni. To by mohlo zjednodušiť komunikáciu občanov a firiem so štátnou alebo regionálnou správou, a, čo je veľmi dôležité, pomohlo by to odstrániť i problém, ktorý súvisí s kumulovaním určitých časových termínov podávania daňových priznaní, odvodových povinností a pod. Z tohto hľadiska teda možno považovať dobudovanie *e-governmentu* za jednu z kľúčových úloh.

Okrem toho upozorňujeme na zásadnú skutočnosť, že pokiaľ má dôjsť napríklad k zjednoteniu výberu poistného a daní, k celkovému prepojeniu a zefektívneniu štátnej správy, dobudovanie informačných systémov na dostatočnej technickej úrovni je rozhodujúcim predpokladom. Samotné využitie možnosti prepojenia databáz ministerstiev a sústredenie výberových blokov môže priniesť úsporu vo výške až 330 mil. eur. Je potrebné zablokovat' nákup nekompatibilného hardvérového a softvérového vybavenia pre jednotlivé ústredné a štátne orgány, ale aj orgány miestnej a regionálnej samosprávy. Prepojenosť jednotlivých technických a softvérových systémov musí byť najvyššou prioritou, dokonca vyššou než je momentálne výhodná cena, pretože sa ukazuje, že ak nedôjde k prepojeniu jednotlivých informačných systémov, ich prevádzka bude príliš drahá, príliš časovo náročná a príliš neefektívna. Bez prepojenia informačných systémov, databáz a jednotlivých častí to nie je možné.

Rozvinutie sekvenčnej a cielenej sociálnej politiky, orientovanej predovšetkým na regionálny prierez problémových skupín obyvateľstva, bude vyžadovať rozvinutie kompatibilných databázových systémov na municipálnej úrovni. Aj keď dnes väčšina municipalít už má svoju internetovú stránku, formálne síce splnili stanovené nároky na informačnú sústavu, fakticky však s touto informačnou sústavou nepracujú ako s fenoménom, ktorý umožňuje zefektívniť komunikáciu s občanmi a znížiť celkové náklady samospráv.

7.7. Energetika

Budúci ekonomický rast Slovenska a rozvoj regiónov bude závisieť najmä od dostupnosti surovín, energetických zdrojov, vody, potravín a procesov zlepšujúcich životné prostredie. Kľúčovým problémom najbližších 5 – 10 rokov v oblasti energetiky bude predovšetkým riešenie energetickej bezpečnosti, diverzifikácia energetických zdrojov, využitie obnoviteľných zdrojov energie a energetické úspory. Vzhľadom na snahy Európskej únie, predpisy a záväzky v oblasti životného prostredia⁴⁸ a primárne záujmy Slovenska je nutné realizovať nasledovné strategické ciele a priority.

Strategický cieľ: Transformácia energetiky do podoby, ktorá zabezpečí dlhodobu konkurencieschopnú a spoľahlivú dodávku všetkých foriem energie s prihliadnutím na udržateľný rozvoj, bezpečnosť zásobovania a technickú bezpečnosť.

Cieľom Stratégie energetickej bezpečnosti SR⁴⁹ do roku 2030 je dosiahnuť konkurencieschopnú energetiku, zabezpečujúcu bezpečnú, spoľahlivú a efektívnu dodávku všetkých foriem energie za prijateľné ceny s prihliadnutím na ochranu odberateľa, ochranu životného prostredia, udržateľný rozvoj, bezpečnosť zásobovania a technickú bezpečnosť.

PRIORITA: *Zvýšenie konkurencie vo všetkých segmentoch energetiky*

Zvýšenie konkurencie sa následne prejaví vo zvýšení spoľahlivosti, bezpečnosti a flexibilitnosti dodávok elektriny a zemného plynu koncovým odberateľom, ako aj v priaznivom vývoji cien elektriny a zemného plynu.

Opatrenie: *Realizácia súboru legislatívnych a inštitucionálnych opatrení a transpozícia novej energetickej legislatívy Európskej únie v rámci tretieho energetického balíka*

Tieto legislatívne zmeny budú zamerané na zabezpečenie energetickej bezpečnosti, transparentnosti, efektívnosti a konkurencieschopnosti pri optimálnych nákladoch a primeranej účasti štátu v sektore energetiky s cieľom minimalizovať negatívne dopady na životné prostredie. V tejto súvislosti ide aj o posilnenie pozície Slovenska ako tranzitnej krajiny na trhu s elektrinou, zemným plynom a ropou, ako aj strategického uzla v oblasti cezhraničných obchodov s elektrinou a zemným plynom.

Opatrenie by malo zabezpečiť:

- zvýšenie hospodárskej súťaže na trhu s elektrinou, a plynom zvýšenie hospodárskej súťaže na trhu s plynom za súčasného plnenia štandardov bezpečnosti dodávok plynu zo strany dodávateľov plynu;
- posilnenie vplyvu štátu v sektore elektroenergetiky a plynárenstva s cieľom podporovať liberalizáciu trhu, transparentnosť a vylúčiť diskrimináciu účastníkov trhu;
- získanie podielu na riadení prepravnej siete, a to s cieľom zvýšiť bezpečnosť plynárenskej sústavy a zabezpečiť realizáciu potrebných investícií do plynárenskej infraštruktúry;
- podporu diverzifikácie zdrojov a prepravných trás zemného plynu pri zachovaní maximálneho využitia prepravných trás vedúcich cez SR;
- podporu výstavby nových elektroenergetických tranzitných prepojení s okolitými štátmi;

⁴⁸ Smernica Európskeho parlamentu a rady 2009/28/ES o podpore využívania zdrojov energie a o zmene a následnom zrušení smerníc 2000/77/ES a 2003/30/ES.

⁴⁹ Stratégia energetickej bezpečnosti SR. MH SR, 15. 10. 2008.

- koncepčné plánovanie v horizonte 10 rokov (tzv. 10-ročné plány, ktoré zavádza nová legislatíva ES), sledovanie a vyhodnocovanie plnenia vrátane vyhodnocovania efektívnosti realizovaných investícií;
- posilnenie kompetencií a právomocí Úradu pre reguláciu sieťových odvetví vrátane zachovania maximálnej miery nezávislosti od regulovaných subjektov s cieľom zabezpečiť stabilitu, transparentnosť a nediskriminačné správanie v sieťových odvetviach a s cieľom realizovať optimálnu cenovú politiku v sieťových odvetviach;
- rozvoj medzinárodnej spolupráce v rámci ES, ale aj s nečlenskými štátmi s cieľom využiť strategicky výhodnú geografickú polohu SR.

Opatrenie: *Vytvorenie od účastníkov trhu nezávislej a štátom, resp. verejnými inštitúciami kontrolovanej organizácie pre obchodné (a technické) bilancovanie elektrizačnej sústavy a plynárenskej siete*

V oblasti energetiky treba zriadiť organizáciu nezávislú od účastníkov trhu a kontrolovanú verejnými inštitúciami, ktorá bude zabezpečovať výpočet a zúčtovanie odchýlok obchodného (a technického) bilancovania elektrizačnej sústavy a plynárenskej siete, organizáciu krátkodobého trhu s elektrinou a plynom, správu merania a zber údajov a vykonávanie centrálnej fakturácie.

Cieľom opatrenia je zvýšiť energetickú bezpečnosť Slovenska, prehĺbiť liberalizáciu trhu s elektrinou a plynom, zvýšiť transparentnosť trhu s elektrinou a plynom, zvýšiť konkurenciu v dodávkach elektriny a plynu a tým vytvoriť možnosti na optimalizáciu nákladov a vyššiu transparentnosť v celom elektroenergetickom a plynárenskom sektore, ako aj zabezpečiť rovnosť podmienok pre všetkých účastníkov trhu.

PRIORITA: *Bezpečnosť dodávok energie, energetická bezpečnosť*

Pod pojmom energetická bezpečnosť sa skrýva spoľahlivá dodávka energie a prístup k energetickým zdrojom a palivám v požadovanom množstve a kvalite, za spravodlivé ceny. Energetická bezpečnosť závisí od bezpečnosti zásobovania, ako aj od technickej bezpečnosti energetických zariadení.

Opatrenie: *Diverzifikácia plynárenskej infraštruktúry, dobudovanie prepojenia slovenskej plynárenskej siete s okolitými štátmi*

Plynová kríza v januári 2009 ukázala nevyhnutnosť urýchleného riešenia tohto problému, preto sa vykonali technické opatrenia, ktorými sa umožnil reverzný tok plynu z ČR na Slovensko. Jednou z priorít so strategickým významom je podpora výstavby prepojení s Maďarskou plynárenskou sieťou a efektívne prepojenie s reverzným tokom s HUB Baumgarten. Projekt prepojenia SR – Maďarsko sa pripravuje a na realizáciu bolo odsúhlasených z rozpočtu únie spolu 30 mil. eur. Pripravuje sa aj projekt reverzného toku plynu z Rakúska.

V tomto kontexte sa jednoznačne ukazuje ako nevyhnutné pokračovať v diverzifikácii prepravných sietí. Tieto projekty však nemôže realizovať Slovensko samo, ale musí sa pripojiť k celkovej sústave projektov pripravovaných v regióne pri zachovaní maximálneho využitia prepravných trás vedúcich cez SR. Takýmto projektom sa javí prepojenie sever – juh, ktoré

by prechádzalo cez všetky krajiny V4, a zároveň by prinieslo napojenie SR na plánované projekty Nabucco, South Stream a LNG Adria. Je však zrejmé, že vzhľadom na finančnú krízu a problém dostupnosti úverových zdrojov bude aj pri tomto projekte narastať potreba rozsiahlejšieho spoločného financovania celého projektu vrátane využitia finančných prostriedkov EÚ prostredníctvom pripravovaného finančného nástroja EK na rozvoj energetickej infraštruktúry ako aj kohéznej politiky EÚ.

Z tohto pohľadu je možné definovať nasledovné úlohy:

- rozvoj efektívneho prepojenia s reverzným tokom Rakúskom – Central European Gas Hub Baumgarten (CEGH),
- participácia na projektoch severojužných plynovodných prepojení, resp. na realizácii medzinárodne významných plynovodných prepojení s cieľom zvýšiť efektívnosť a bezpečnosť prepravy zemného plynu zo zdrojov, pri zachovaní maximálneho využitia prepravných kapacít Slovenska,
- participácia na projektoch výstavby a využívania LNG terminálov ako nezávislého zdroja zemného plynu za priaznivých ekonomických podmienok.

Opatrenie: Zvýšenie kapacity podzemných zásobníkov plynu s využitím geologických štruktúr.

Základným zámerom je sústrediť podporu na produktívne využívanie existujúcich a podporu budovania nových flexibilných PZZP s dostatočne veľkým denným vtláčaným a ťažobným výkonom. Dostatočná uskladňovacia kapacita zásobníkov plynu je nevyhnutnou podmienkou bezpečného zásobovania plynom, ako aj jedným zo základných predpokladov fungovania trhu s plynom.

Podpora by sa mala realizovať na komerčnej báze, t. j. napríklad formou PPP projektov s tým, že každý investor, resp. prevádzkovateľ takejto novovzniknutej skladovacej kapacity bude povinný v prospech štátu alebo verejných inštitúcií SR mať k dispozícii stanovený objem skladovacej kapacity a tomu zodpovedajúci ťažobný výkon za regulované ceny.

Veľmi dôležitou úlohou je posilnenie právomoci regulátora v oblasti sledovania transparentnosti skladovania zemného plynu, ponuky voľných kapacít, optimálneho využívania skladovacích kapacít s cieľom zabrániť vnášaniu špekulatívnych prvkov pri obchodovaní na sekundárnom trhu so zemným plynom uskladnenom v podzemných zásobníkoch.

Opatrenie: Dobudovanie prepojenia slovenskej elektrizačnej prenosovej sústavy s prenosovými sústavami susedných štátov

Podľa odporúčaní Európskej rady z roku 2002 majú mať členské štáty kapacitu prepojenia na úrovni minimálne 10 % ich vnútroštátnej spotreby. Prepojenie energetických systémov je jeden zo základných predpokladov nielen riešenia nedostatku elektriny, ale aj možných rozsiahlych výpadkov. Investície sa odhadujú v rozsahu 200 – 225 mil. eur.

Opatrenie: Komplexná analýza spoľahlivosti a bezpečnosti energetickej sústavy

Pojmom energetická bezpečnosť rozumieme spoľahlivú dodávku energie a prístup k energetickým zdrojom a palivám v požadovanom množstve a kvalite, za spravodlivé ceny. Energetická bezpečnosť závisí od bezpečnosti zásobovania, ale aj od technickej bezpečnosti energetických zariadení. Nemožno ju chápať izolovane, pretože na globálnom energetickom trhu

nie je spojená len s domácimi a medzinárodnými dodávkami energie, ale aj so spoľahlivosťou obchodných partnerov. Hlavné kritériá bezpečnosti a spoľahlivosti elektrizačnej sústavy:

- komplexné plány na predchádzanie veľkým haváriám, krízové plány a plány na obnovu po prípadnej havárii,
- predchádzanie sociálnym a ekologickým škodám veľkého rozsahu,
- spoľahlivá a bezpečnostná analýza energetických sústav a ich prvkov,
- systémové a technické opatrenia na zabezpečenie spoľahlivej a bezpečnej prevádzky energetických sústav,
- spoľahlivosť a bezpečnosť regulátora v liberalizovanom prostredí,
- nové metódy modelovania spoľahlivosti a bezpečnosti zdrojov, dopravných ciest energií a distribúcie energií.

Opatrenie: Dobudovanie primeranej úrovne výrobnnej kapacity elektriny a zabezpečenie sebestačnosti v zásobovaní elektrinou

Smernica 2005/89/ES o opatreniach na dosiahnutie bezpečnosti dodávok elektriny a investícií do infraštruktúry vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili primeranú úroveň výrobnnej kapacity, rovnováhu medzi dodávkou a dopytom a dostatočný stupeň cezhraničného prepojenia pri plnení kritéria redundancie „ $n - 1$ “.

Jadrové elektrárne budú aj naďalej tvoriť základ v bilancií ES SR, ako významný prvok pri zaistení bezpečnosti zásobovania elektrinou a trvalo udržateľného rozvoja. Z pohľadu energetického mixu SR, geografickej polohy a závislosti od dovozu primárnych zdrojov je nevyhnutné dlhodobo podporovať výstavbu a prevádzku jadrových zariadení. Samozrejme, aj tu je potrebné a nevyhnutné veľmi citlivo zvažovať nielen mieru ich podielu na celkovom energetickom mixe, ale aj budúce zaťaženie SR pri ich likvidácii, ako aj likvidácii RAO a VJP. Slovenská republika má už skúsenosti s plánovaním, výstavbou, prevádzkou, a aj likvidáciou jadrových elektrární. V tejto súvislosti sa však nesmie opomenúť výchova a vzdelávanie budúcej odbornej základne pracovníkov a vytvorenie dostatočného potenciálu na výstavbu a prevádzku jadrovoenergetických zariadení. História ukazuje, že investície do vzdelania v oblasti energetiky sú vysoko návratné a v neposlednom rade prispievajú k zaisteniu bezpečnosti a spoľahlivosti dodávok.

Základným predpokladom zabezpečenia dostatku elektriny v dlhodobom výhľade je dostavba 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce, príprava výstavby nového jadrového zariadenia v Jaslovských Bohuniciach, rozvoj obnoviteľných zdrojov energie a vybudovanie nových paroplynových zariadení na reguláciu výkonu v sústave.

Celkový rozsah budovania paroplynových zariadení je potrebné veľmi zodpovedne riadiť, keďže Slovenská republika je absolútne závislá od dovozu zemného plynu, čo znamená že pri nekontrolovanej výstavbe týchto zariadení bude elektrizačná sústava zraniteľnejšia a bezpečnosti dodávok bude problematickejšia.

Výstavba energetických zariadení má významný vplyv aj na znižovanie nezamestnanosti, pretože sa pri nej vytvára vysoký počet nových pracovných príležitostí, priamo na stavbách, ako aj v domácich dodávateľských firmách. K najväčšej koncentrácii pracovných síl dôjde pri výstavbe jadrových elektrární.

Podpora výroby elektriny z domáceho uhlia má význam pri udržiavaní sociálnej solidarity, a to stabilizáciou pracovných miest v regiónoch s ťažbou uhlia, pričom by však mali byť zavedené dlhodobé útlmové programy, ktoré budú rešpektovať postupné doťažovanie uhľových ložísk.

Strategický cieľ: *Udržateľný rozvoj energetiky, podpora využívania energie z obnoviteľných zdrojov, zvyšovanie energetickej efektívnosti*

Keďže každá krajina má budovať energetické zdroje na vlastnej finančnej a vecnej báze, pri zvolení vlastného mixu fosílnych, jadrových, obnoviteľných a alternatívnych zdrojov energie, stojí aj pred Slovenskom úloha využívať vlastné dostupné zdroje: uhlie, geotermálnu energiu, vodnú energiu, veternú energiu, spaľovanie biomasy a slnečné žiarenie.

PRIORITA: *Podpora využívania energie z obnoviteľných zdrojov a úspor energie*

Technický potenciál je pre jednotlivé obnoviteľné zdroje odhadnutý nasledovne:⁵⁰ biomasa 120 PJ, slnečná energia 30 PJ, vodná energia 24 PJ, geotermálna energia 21 PJ, veterná energia 2 PJ.

Vláda SR sa v programovom vyhlásení v oblasti energetiky zaviazala, že vytvorí podmienky na vyššie využívanie obnoviteľné zdroje energie (OZE) pri výrobe elektriny a tepla, ako aj využívanie biopalív v doprave. Slovensko sa zaviazalo realizovať do roku 2020 14 % podiel obnoviteľných zdrojov v pomere k hrubej konečnej energetickej spotrebe. V sektore dopravy sa má v rámci celkového využívania palív do roku 2020 dosiahnuť aspoň 10 % podiel obnoviteľných energií (najmä biopalív).

Hlavnou líniou však bude zníženie celkového rozsahu energetickej spotreby. To napomôže aj podpa aplikovaného výskumu a výstavba demonštračných jednotiek nových technológií. Rozsiahlejšie využitie poľnohospodárskej a lesnej biomasy môže mať významný pozitívny efekt v stabilizácii zamestnanosti najmä v oblastiach s vysokou nezamestnanosťou a nízko kvalifikovanou pracovnou silou.

Zároveň podotýkame, že dosiahnutie stanoveného podielu výroby z OZE môže mať výrazný vplyv na zvýšenie ceny elektriny, čo preukazujú skúsenosti z ČR v rokoch 2009 – 2010. Preto je dôležité citlivo nastaviť podmienky výstavby takýchto zariadení s dôrazom na optimálnu skladbu podielu jednotlivých zdrojov na ich celkovej bilancii.

Schválená legislatíva⁵¹ by mala prispieť k vytvoreniu stabilného prostredia pre investorov v sektore obnoviteľných zdrojov energie a otvoriť možnosti vzniku okolo milióna nových pracovných miest v rámci EÚ.

Na základe tejto smernice každý členský štát prijme národný akčný plán, ktorý bude obsahovať národné ciele v podiele energie z obnoviteľných zdrojov v sektore elektriny, vykurovania a chladenia, ako aj v doprave do roku 2020. Na dosiahnutie národných cieľov musia jednotlivé štáty prijať vlastné opatrenia vrátane spolupráce medzi miestnymi, regionálnymi a národnými orgánmi, plánov štatistických prenosov alebo spoločných projektov.

Príkladom podpory rozvoje OZE je prebiehajúci Program vyššieho využívania biomasy a slnečnej energie v domácnostiach, ktorý vyčleňuje 8 mil. eur na dotácie domácnostiam: na slnečné kolektory : 200 eur/m² a na kotly na biomasu 30 % z ceny zariadenia.

⁵⁰ Stratégia vyššieho využitia obnoviteľných zdrojov energie, MH SR. 25. 4. 2007.

⁵¹ Smernica 2009/28/EC o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie.

Opatrenie: *Výroba tepla a elektriny z drevnej štiepky a odpadov*

Využívanie biomasy a odpadov umožní lokálne vykurovanie alebo lokálnu výrobu elektriny, pričom sa znížia emisie skleníkových plynov a vytvorí sa nové pracovné miesta. Rieši aj problém energetickej závislosti Slovenska a je omnoho efektívnejšou odpoveďou na požiadavku diverzifikácie zdrojov. V konečnom dôsledku, i pri značných obstarávacích nákladoch a po zaplatení ceny projektov, v horizonte 3 – 5 rokov výrazne znížia náklady tak pre podnikateľskú sféru, ako aj pre obyvateľstvo. Po skúsenostiach s realizáciou spaľovania štiepky na Slovensku možno odporúčať takéto projekty aj v ďalších teplárenských spoločnostiach.

Pre obyvateľstvo pri využívaní biomasy je však podmienkou otázka dotačnej a subvenčnej politiky pri inštalácii kotlov.

Toto opatrenie súvisí s prioritou Podpora využívania lesnej biomasy na výrobu energie z časti Stratégia rozvoja lesníctva na Slovensku. „Podľa kalkulácii až 20 % energie by bolo možné zabezpečiť z týchto obnoviteľných zdrojov (do roku 2015 približne 7 %).“

Opatrenie: *Mikroregionálne systémy decentralizovanej výroby a prenosu energie*

Rozvíjajú sa aj nové pohľady na decentralizovanú výrobu elektriny najmä tam, kde možno oceniť a uplatniť jej výhody. Zaujímavou oblasťou výskumu a vývoja je problematika rozvoja regionálnej energetiky, najmä energetických mikroregiónov, ktoré by boli schopné kombináciou využitia rôznych obnoviteľných zdrojov a akumulčných systémov poskytovať spoľahlivé a bezpečné zásobovanie elektrinou podľa požadovaných diagramov spotreby. Tým vďaka zníženiu závislosti od diaľkových prenosov energie, by sa podstatne zvýšila odolnosť energetickej sústavy proti výpadkom v dôsledku nehôd alebo cieľených útokov, pričom by sa využili:

- špecifiká technológií využitia biomasy, solárnej, veternej a geotermálnej energie, malej vodnej energie a energie teplotných rozdielov prostredí, systémová prevádzka technológií využívajúcich súčinnosť viacerých obnoviteľných zdrojov energie;
- prevádzka elektrární s obnoviteľnými a alternatívnymi zdrojmi na regionálnej úrovni;
- riadenie mikroregionálneho energetického systému v rámci prepojenej sústavy;
- energetické využitie sídelných odpadov, analýza rozvoja a synergických efektov energetických sústav v nezávislých hierarchických štruktúrach.

Opatrenie: *Výroba bioplynu z odpadov*

V súčasnosti sa exkrementy zvierat používajú na výrobu energie⁵² v rozsahu 0,5 PJ, pričom celkový potenciál je 8 PJ. Stále však predstavujú rozsiahle znečistenie povrchových a podzemných vôd. Technológia výroby bioplynu fermentáciou biomasy predstavuje významný lokálny doplnkový zdroj energie. Touto metódou je možné spracovať odpady zo živočíšnej výroby, rastlinné zvyšky z poľnohospodárskej výroby, odpady z liehovarov a cukrovarov, kaly z čističiek odpadových vôd a i. Výroba bioplynu predstavuje alternatívu aj ku kompostovaniu komunálnych organických odpadov a dá sa kombinovať s ďalšími technológiami na zužitkovanie substrátu po výrobe bioplynu, čiže môže ísť o bezodpadovú technológiu. Odporúča sa využiť jednak priame formy podpory, jednak osvetovú aktivitu.

⁵² Akčný plán využívania biomasy. MH SR, január 2008.

Opatrenie: Podpora výskumu, vývoja a implementácie nových technológií pri premene odpadu na energiu, dopravu energie a akumuláciu energie

Rozvoj a využitie nových a obnoviteľných zdrojov na Slovensku zaostáva za stavom, ktorý dosahujú staré členské štáty EÚ. Nové technologické riešenia jej prepravy a akumulácie energie predstavujú jeden z hlavných smerov výskumu v energetike. Nové technológie získavania a akumulácie energie z OZE môžu veľmi významne prispieť k zníženiu závislosti SR od dovozu energetických surovín, k rozvoju nového odvetvia priemyslu a v neposlednom rade aj k zvýšeniu zamestnanosti. Nové technológie si vyžadujú budovanie demonštračných jednotiek a znižovanie nákladov na výrobu obnoviteľných zdrojov energie. Napríklad na osobitný program je potrebné vyčleniť prostriedky vy výške 20 mil. eur ročne. Smerovanie nových technológií premien, dopravy a akumulácie energie zahŕňa najmä:

- výskum a demonštráciu výroby biopalív druhej generácie pre motorové vozidlá,
- výskum nákladovo konkurencieschopného využitia OZE na výrobu tepla a elektriny,
- zvyšovanie prenosovej schopnosti elektrických vedení na napät'ových hladinách prenosovej a distribučnej sústavy,
- výskum výroby, uskladnenia a prepravy vodíka (vodíkové hospodárstvo),
- aplikácia palivových článkov v distribuovaných zdrojoch elektriny a tepla,
- vývoj a širšie uplatnenie tepelných čerpadiel,
- nové systémy výroby a uskladnenia tepla a chladu,
- rozvoj systémov centralizovaného zásobovania teplom (CZT),
- systémy akumulácie energie (stlačený vzduch, zotrvačníky, veľkokapacitné batérie a i.),
- supravodivé toroidy na akumuláciu energie a supravodivé prenosy energie,
- nové technológie spracovania a ukladania energetických odpadov vrátane vyhoreného jadrového paliva,
- účasť na medzinárodnom výskume pokročilých jadrových reaktorov IV. generácie a na vývoji fúzneho reaktora ITER.

Opatrenie: Ekonomizácia a ekologizácia energetiky

V súčasnej energetike sa kladie dôraz tak na ekonomickú, ako aj na ekologickú prevádzku energetických zariadení a zdrojov. Cieľom je znížiť investičné a prevádzkové náklady energetických zariadení a vytvárať konkurencieschopné energetické služby pre spotrebiteľov. Predpokladá sa, že využitím možností optimalizačných riešení v navrhovaných oblastiach rozvoja elektroenergetiky možno nielen znížiť nároky na investičný rozvoj elektrizačnej sústavy, ale dosiahnuť aj výhodnejšiu štruktúru zdrojovej, prenosovej a distribučnej časti elektrizačnej sústavy z hľadiska pozitívnych ekonomických efektov a zníženia zdravotného zaťaženia obyvateľstva a zaťaženia životného prostredia z výroby elektriny v ekologicky nevhodných zdrojoch.

Ďalej je potrebné vytvárať programy na racionalizáciu spotreby energií v prevádzkach a programy na využívanie sekundárnych zdrojov energií, a to hlavne:

- zabezpečenie symbiózy veľkých a malých energetických zdrojov,
- analýza investičných variantov v systémovej a regionálnej energetike,
- hospodárnosť rozvoja a prevádzky energetických sústav a obmedzovanie ich negatívnych vplyvov na životné prostredie,
- podpora konkurencie energetických systémov a ich prvkov,
- minimalizácia produkcie energetických odpadov a ich likvidácia,
- hospodárne využitie prvotných a druhotných energetických zdrojov,

- hranica využiteľnosti menej hodnotných palív,
- sekundárne využitie odpadového tepla,
- nové metódy analýzy spotreby foriem energie,
- ekonomické a environmentálne systémy riadenia kvality,
- optimalizácia systémov obchodovania s energiami,
- modelovanie prvkov liberalizovaného trhu s energiami.

Strategický cieľ: *Racionalizácia spotreby energie*

Primárnou líniou bude zníženie celkového rozsahu energetickej náročnosti Slovenskej republiky. Podstatná časť zahraničných investorov, ktorí v minulosti prišli na Slovensko, investovala do technológií, ktoré majú vysokú energetickú náročnosť (napríklad spracovanie farebných kovov, hliníka alebo ferozliatinových materiálov, ako aj výroba ocele a pod.). Pri rozhodovaní o podpore vstupu budúcich investorov odporúča sa zohľadniť aj energetickú náročnosť výroby. Je potrebné pokračovať v realizácii opatrení na zvýšenie energetickej efektívnosti a zníženie energetickej náročnosti prijatými v koncepcii energetickej efektívnosti, ktorú vláda schválila v júli 2007.

PRIORITA: *Racionalizácia spotreby a rozvoj inteligentných sietí*

Cieľom racionalizácie spotreby je navrhnuť opatrenia na efektívnu a racionálnu spotrebu elektriny vo všetkých sektoroch hospodárstva vrátane materiálového inžinierstva pri tvorbe produktov, stavieb, pracovných, výrobných a dopravných strojov. Odporúča sa podporiť rozvoj inteligentných sietí v pilotných projektoch, napríklad pre jednu obmedzenú oblasť územia.

Hlavné smery rozvoja navrhované v rámci tejto priority sú:

- programy podpory energetických úspor,
- nové metódy analýzy spotreby energie a zavádzanie inteligentných meradiel spotreby,
- výskum riadiacich systémov na prevádzku technológií využívajúcich súčinnosť viacerých obnoviteľných zdrojov energie pomocou inteligentných sietí,
- systémové riadenie výroby aj spotreby elektriny pomocou inteligentných sietí

Opatrenie: *Rozvinutie a implementácia uceleného súboru nástrojov na znižovanie energetickej náročnosti v sektore verejných aj bytových budov*

Zníženie spotreby energií budovách podporovať prijatím viacerých opatrení pri výstavbe nových budov aj rekonštrukcii existujúceho fondu. Navrhované systémové opatrenia a nástroje sú:

- podpora zatepl'ovania obvodových plášťov budov,
- obnova systémov vykurovania a ohrevu TÚV,
- zavádzanie energeticky nenáročných systémov chladenia,
- podpora nízkoenergetických a energeticky pasívnych domov,
- efektívne využitie ohrevu a osvetlenia slnečným žiarením.

Energetická náročnosť bytových domov (600 tisíc) aj mnohých administratívnych budov je 120 – 150 kW/m² a je takmer dvakrát vyššia, ako si vyžadujú súčasné teplo-technické normy. Riešením je komplexná obnova stavebných konštrukcií, výmena okien a vyregulovanie vykurovacej sústavy. Potenciál úspor je až 40 – 60 %. Na program je potrebné vyčleniť motivačné prémie a výhodné úverové schémy. Okrem výrazných úspor energií to bude stabilizujúci prvok zamestnanosti a podpory stavebného priemyslu.

Opatrenie: *Podpora investičných projektov s nižšou energetickou náročnosťou*

Kľúčovou otázkou sa stáva postupná náhrada priemyslu (diverzifikácia), ktorý je energeticky a surovinovo náročný, inými druhmi priemyslu. Rozvoj softvérového priemyslu, logistických služieb a pod. by mohol znížiť spotrebu energetických médií na Slovensku. Uvedieme príklady projektov na zníženie energetickej náročnosti s možnou podporou z operačných programov riadených MH a MŽP SR:

- rekonštrukcia a modernizácia existujúcich energetických zdrojov na báze fosílnych palív,
- podpora investícií do výstavby nových palivovo účinnejších zariadení na výrobu elektriny alebo tepla,
- rekonštrukcia existujúcich systémov rozvodov tepelnej energie,
- rekonštrukcia objektov so zámerom zlepšiť ich energetickú hospodárnosť,
- rekonštrukcia a modernizácia systémov výroby a rozvodu stlačeného vzduchu,
- zavádzanie systémov merania, regulácie a komplexného energetického manažmentu na zníženie spotreby energie,
- rekonštrukcia a modernizácia existujúcich energeticky náročných technologických zariadení, resp. ich náhrada novými energeticky úspornejšími.

LITERATÚRA

BIELEK, P. (2008): Poľnohospodárske pôdy Slovenska a perspektívy ich využitia. Bratislava: VÚPOP. s. 113. ISBN:978-80-89128-41-9.

BLAAS, G. (2002): Individual Farming in Transition Economies: Slovak Republic. In: SEDIK, D. (ed.): Individual Farms in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. FAO, Rome, s. 335 – 375.

BLAAS, G. (2003): Individual Farmers in Slovakia: Typology, Recruitment Patterns and Sources of Livelihood. Sociológia, 35, č. 6, s. 557 – 578.

BOŽÍK, M. (2009): Porovnávací analýza dopadov rozličných variantov prechodu k uplatňovaniu SPS vrátane variantu pokračovania SAPS po roku 2008. Bratislava: VÚEPP.

BOŽÍK, M. (2009): Prognóza regionálnych dopadov revízie a reformy SPP EÚ a návrhov zmien po roku 2013. [Výskumná správa.] Bratislava: VÚEPP. 80 s.

BUNČÁK, J. – DŽAMBAZOVIČ, R. – HRABOVSKÝ, M. – SOPÓCI, J. (2008): Názory občanov na budúcnosť Slovenska.

EURÓPSKA KOMISIA (2009): Biela kniha: Adaptácia na zmenu klímy. Európsky rámec opatrení. SEK(2009)386-388. Brusel.

KODADA, M: Úlohou MP SR je hľadať alternatívne riešenia podpôr, najmä v období krízy. Agromagazín, 11, č. 5, s. 16 – 18.

MDPT SR (2009): Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020. Materiál na medzirezortné pripomienkové konanie.

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA SR (2008): Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v Slovenskej republike. (Údaje za rok 2007). Bratislava. 129 s., prílohy. ISBN 978-80-89088-72-0.

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA SR (2008): Prognóza a vízia vývoja slovenského poľnohospodárstva, lesníctva a vidieka. Č. Mat. 1265/2008-100. Prístup na:

<www.land.gov.sk/index.php?navID=478sID=178navID=2>.

MH SR (2006): Konceptia rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013 – časť lesné hospodárstvo.

MH SR (2008): Akčný plán Národného lesníckeho programu.

MH SR (2007): Konceptia energetickej efektívnosti.

MH SR (2007): Akčný plán energetickej efektívnosti na roky 2008 – 2010.

MH SR (2007): Národný lesnícky program SR.

MH SR (2007): Prognózy vízie vývoja slovenského poľnohospodárstva, potravinárstva, lesníctva a vidieka.

MH SR (2007): Správa o zdravotnom stave lesov.

MH SR (2007): Program rozvoja vidieka SR 2007 – 2013.

MH SR (2007): Stratégia vyššieho využitia obnoviteľných zdrojov energie.

MH SR (2008): Informácia o opatreniach na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách Slovenska.

MH SR (2008): Národná inventarizácia a monitoring lesov SR 2005 – 2006.

MH SR (2008): Návrh legislatívnych, inštitucionálnych a ekonomických opatrení na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách na Slovensku.

MH SR (2008): Správa o lesnom hospodárstve v SR 2008, Zelená správa.

MH SR (2008): Smernica 2009/28/EC o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie. Stratégia rozvoja lesníctva.

MH SR (2009): Analýza a kvantifikácia dopadov svetovej finančnej a hospodárskej krízy v lesníctve SR a návrh opatrení na jej riešenie.

MŽP SR (2005): Program odpadového hospodárstva SR. <www.enviro.gov.sk>.

MŽP SR (2005): Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2005. <<http://enviroportal.sk>>.

MŽP SR (2006): Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2006. <<http://enviroportal.sk>>.

MŽP SR (2007): Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky v roku 2007. <<http://enviroportal.sk>>.

SHMÚ (2008): Hodnotenie kvality ovzdušia v Slovenskej republike 2007.

Smernica Európskeho parlamentu 2008/98/ES o odpadoch a o zrušení určitých smerníc <<http://eur-lex.europa.eu/>>.

Smernica Európskeho parlamentu a rady 2009/28/ES o podpore využívania zdrojov energie a o zmene a následnom zrušení smerníc 2000/77/ES a 2003/30/ES.

ŠIKULA a kol. (2008): Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti.

UHRINČAĎOVÁ, E. – BRODOVÁ, M. (2008): Komoditné a nekomoditné výstupy a ich definovanie v matici spoločenského účtovníctva na úrovni odvetvia poľnohospodárstva. Štúdia Bratislava: VÚEPP. s. 46.

ZOZNAM SKRATIEK

AAU	Assigned Amount Units, obchodovateľná jednotka priznaného množstva
B2B	Business to business
BAT	Najlepšie dostupná technika
CER	Jednotka certifikovaného zníženia emisií (CER) rovnajúca sa tone ekvivalentu oxidu uhličitého
CO ₂	Oxid uhličitý, produkt spaľovania palív a niektorých rozkladných procesov
CZT	Centralizované zásobovanie teplom
EAFRD	Európsky poľnohospodársky fond rozvoja vidieka
EC	European Commission, Európska komisia
EFF	Európsky fond pre rybné hospodárstvo
EÚ	Európska únia
EUA	European Allowance, európska obchodovateľná jednotka
EUROSTAT	Európsky štatistický úrad
IEA	Medzinárodná energetická agentúra (z angl. International Energy Agency)
IPKZ	Integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania
ITER	Medzinárodný experimentálny jadrový fúzny reaktor, momentálne vo výstavbe
JE	Jadrová elektrárň
LFA	Less Favoured Areas, Poľnohospodárske znevýhodnené oblasti
LNG	Skvapalnený zemný plyn (z angl. liquified natural gas)
MP SR	Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NATURA 2000	Sústava chránených území členských štátov EÚ
NH ₃	Amoniak
NO _x	Oxidy dusíka
NSP	Národný strategický plán
NSP RH	Národný strategický plán rybného hospodárstva
NSP RV	Národný strategický plán rozvoja vidieka
OH	Odpadové hospodárstvo
OU ŽP	Obvodný úrad životného prostredia
OZE	Oobnoviteľné zdroje energie
PAH	Polyaromatické uhľovodíky
PCB	Polychlórované bifenylly
PJ	Peta joule, 10 ¹⁵ Joula, joul je jednotka práce a energie, zo základných jednotiek je odvodený vzťahom kg.m ² .s ⁻² , v praxi sa používajú násobky
PM ₁₀	Tuhé znečisťujúce látky, ktoré prejdú zariadením selektujúcim častice s aerodynamickým priemerom 10 mikrometrov s 50% účinnosťou
PM _{2,5}	Tuhé znečisťujúce látky, ktoré prejdú zariadením selektujúcim častice s aerodynamickým priemerom 2,5 mikrometrov s 50% účinnosťou
POH SR	Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky
PZZP	Podzemné zásobníky zemného plynu
RE	Rada Európy
PRV	Program rozvoja vidieka
RH	Rybné hospodárstvo
RISO	Regionálny informačný systém o odpadoch
RV	Rozvoj vidieka
SAŽP	Slovenská agentúra životného prostredia
SHR	Samostatne hospodáriaci roľník
SO ₂	Oxid siričitý
SPP	Spoločná poľnohospodárska politika
SWOT	Analýza silných stránok (S), slabých stránok (W), príležitostí (O) a ohrození (T)
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
VOC	Prchavé organické látky
VÚEPP	Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva
WTO	Svetová obchodná organizácia
ŠR	Štátny rozpočet
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
TÚV	Teplá úžitková voda
VÚPOP	Výskumný ústav pôdoznalectva a ochrany pôdy
WTO	World Trade Organisation, Svetová obchodná organizácia

ROZHODUJÚCE STRATEGICKÉ PRIORITY A ODPORÚČANIA SPÔSOBOV ICH USKUTOČNENIA

<p><i>Oblasť: Poľnohospodárstvo</i> <i>Strategický cieľ: Plné produkčné, ekonomické a sociálne využitie pôdohospodárskeho potenciálu krajiny pri ekologicky ohľaduplnom hospodárení, zabezpečujúcom tvorbu verejných statkov v duchu trvalo udržateľného rozvoja poľnohospodárstva SR</i></p>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Posilnenie konkurencieschopnosti domácich poľnohospodárskych výrobcov v podmienkach otvoreného vnútorného trhu a svetovej liberalizácie obchodu	vysoký	vysoký	stredná	rozpočtové omedzenia, organizačná a konceptorská náročnosť, kapacitné omedzenia, legislatíva voľnej súťaže, konzervativizmus verejnej správy, rozhodovanie na úrovni EÚ	nízka
<i>Priorita 2</i>	Podpora úlohy poľnohospodárstva v ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov a kultúrnych hodnôt krajiny a tvorbe iných verejných statkov	stredný	vysoký	vysoká	konzervativizmus verejnej správy, odpor beneficentov doterajších podpôr, nedostatočná administratívna kapacita	stredná – zvýšenie transakčných nákladov
<i>Priorita 3</i>	Zvýšenie príspevku poľnohospodárstva k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky	stredný	vysoký	vysoká	zdrojové omedzenia, dopytové omedzenia	stredná – prebytok ponuky, volatilita trhov najmä energií, služieb
<i>Priorita 4</i>	Zabezpečenie dostupnosti kvalitných a zdravých potravín pre obyvateľstvo Slovenska	stredný	vysoký	vysoká	rozpočtové omedzenie, prípadne legislatívne bariéry	vysoké – prijatie nevhodného riešenia môže spôsobiť nezvratné straty

<i>Oblasť: Lesníctvo</i>						
<i>Strategický cieľ: Zabezpečenie trvalo udržateľného obhospodarovania lesov založeného na primeranom využívaní ich ekonomických, ekologických a sociálnych funkcií pre rozvoj spoločnosti, a najmä vidieckych oblastí</i>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i> <i>Opatrenia</i>	Zabezpečenie, prípadne zvýšenie konkurencieschopnosti lesného hospodárstva: 1) lepším využívaním základných výrobných faktorov, optimalizáciou riadiacich, marketingových a inovačných postupov a zdokonaľovaním a aktualizáciou nástrojov lesníckej politiky a ekonomiky, 2) podporou výskumu a technologického rozvoja na zlepšenie konkurencieschopnosti lesného hospodárstva, 3) lepším zhodnocovaním a marketingom lesných nedrevných produktov a služieb, 4) podporou využívania lesnej biomasy na výrobu energie, 5) podporou spolupráce vlastníkov lesov a skvalitňovaním vzdelávania a odbornou prípravou v lesníctve.	vysoký	vysoký	vysoká	pretrvávanie krízy	hynutie lesov
<i>Priorita 2</i> <i>Opatrenia</i>	Zvýšenie účinnosti ochranných a obranných opatrení v lesných porastoch ohrozených škodlivými faktormi: 1) zmierňovaním dosahov zmeny klímy a prispôbovaním lesov jej účinkom, 2) realizáciou opatrení na ochranu lesov, 3) rozvojom monitoringu zdravotného stavu lesov.	vysoký	vysoký	vysoká	prílišná byrokracia	reštrikčné opatrenie EÚ, alebo MP SR

<i>Priorita 3</i> <i>Opatrenia</i>	Podpora ekologického obhospodarovania lesov: 1) prírode blízkeho hospodárenia v lesoch, 2) rozvoja a využívania environmentálne priaznivých technológií a techniky, 3) zachovania, zlepšovania a zvyšovania biologickej rozmanitosti lesov.	vysoký	vysoký	vysoká	nepochopenie zo strany iných rezortov	konkurencia z výhodných štátov
<i>Priorita 4</i> <i>Opatrenia</i>	Zlepšovanie kvality života obyvateľstva lesníckymi službami: 1) zachovávaním a zlepšovaním ochranných funkcií lesov, 2) zvyšovaním príspevku lesov a lesníctva do rozvoja ekonomiky vidieka.	stredný	stredný	vysoká	nedostatok relevantných dôkazov	nepochopenie verejnosti
<i>Priorita 5</i> <i>Opatrenia</i>	Posilňovanie kooperácie, koordinácie a komunikácie. 1) implementáciou medzinárodných záväzkov, týkajúcich sa lesov a lesného hospodárstva, 2) posilňovaním medzirezortnej spolupráce a koordinácie medzi politikami ovplyvňujúcimi stav lesov a lesné hospodárstvo, 3) podporou využívania dreva pochádzajúceho z lesov obhospodarovaných trvalo udržateľným spôsobom, 4) podporou environmentálneho vzdelávania a systematickou prácou s verejnosťou.	stredný	stredný	stredná	arogancia partnerov	zlá ekonomická situácia partnerov

Oblasť: Vodné hospodárstvo

Strategický cieľ: Skvalitnenie starostlivosti o povodie integrovaným manažovaním povodia vo vzťahu k vodnému hospodárstvu a životnému prostrediu.

Základná podmienka realizácie je zabezpečenie jednotnej správy vodných tokov a povodí na území SR s príslušnými kompetenciami slúžiacim na ochranu a využívanie vôd a zavedenie nových ekonomických nástrojov.

	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Starostlivosť o zdroje vody a ich trvalo udržateľné využívanie:	Vysoký, hneď v prvej tretine	vysoký hneď v prvej tretine	vysoká	je to základná podmienka na realizáciu strategického cieľa	nízka
<i>Opatrenia</i>	<p>1) podrobný hydrogeologický prieskum pasívnych oblastí v súlade s požiadavkami na trvalo udržateľný rozvoj regiónu s akcentom na zabezpečenie kvalitnej a hygienicky nezávadnej pitnej vody,</p> <p>2) monitoring využívaných a nevyužívaných, ale i potenciálne využiteľných vôd,</p> <p>3) optimalizácia – na základe hydrogeologického prieskumu – využívania malých vodných zdrojov na lokálne zásobovanie pitnou vodou z hľadiska potenciálu či konkrétnych potrieb sociálno-ekonomického a environmentálne akceptovateľného rozvoja regiónu,</p> <p>4) prehodnotenie a vyradenie nevhodných a rizikových vodných zdrojov (povrchových a podzemných) z vodárenského systému, príprava a ochrana kapacitne zodpovedajúcich náhradných vodných zdrojov,</p> <p>5) ochrana územia výhľadových vodných diel prostredníctvom stavebnej uzávery a hospodárskymi obmedzeniami,</p> <p>6) pri napájaní spotrebísk na už vybudované vodárenské sústavy pokračovať vo využívaní vybudovaných a kvalitatívne vyhovujúcich lokálnych vodných zdrojov.</p>					
<i>Priorita 2</i>	Starostlivosť o kvalitu vôd	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	nízka

<i>Opatrenia</i>	<p>1) implementácia a reálne kontrolované uplatňovanie príslušnej smernice týkajúcej sa kvalitatívnych ukazovateľov povrchovej vody (tzv. environmentálne normy kvality povrchových vôd), ako aj Smernice EÚ o podzemných vodách, stanovujúcej kvalitatívne ukazovatele podzemných vôd,</p> <p>2) prehodnotenie kvalitatívnych ukazovateľov v súčasnosti vypúšťaných priemyselných a komunálnych odpadových vôd do recipientov a v prípade nutnosti navrhnúť opatrenia na splnenie požiadaviek platnej legislatívy v danej oblasti,</p> <p>3) prehodnotenie rozsahu a podmienok hospodárenia v už vyhlásených ochranných pásmach vodných zdrojov z dôvodu ekonomickej efektívnosti pri dosiahnutí nutnej kvalitatívnej ochrany odobranej vody,</p> <p>4) zabezpečenie evidencie a sledovania povrchových a podzemných vôd v súlade s požiadavkami rámcovej smernice o vode EÚ, transponovanej do našej legislatívy.</p>	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	nízka
<i>Priorita 3</i>	<i>Efektívne využitie vôd</i>	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	nízka
<i>Opatrenia</i>	<p>1) využitie hydroenergetického potenciálu (HEP) ako obnoviteľného zdroja energie,</p> <p>2) vytváranie podmienok pre plavbu na vodných tokoch a zabezpečenie efektívnej a ekologickej dopravy materiálov a tovarov,</p>	vysoký	vysoký	vysoká	možný nesúhlas podnikateľskej sféry	nízka

	3) rekreačné využitie vôd, využitie vôd ako potenciálnej obchodovateľnej komodity, príprava na budúce využívanie kapacít vodných zdrojov					
<i>Priorita 4</i>	Ochrana pred extrémnymi hydrologickými situáciami	stredný	stredný	stredná	financovanie	nízka
<i>Opatrenia</i>	1) priebežne dopracúvať (doplňať) program proti eróznej ochrane a návrh opatrení na zvýšenie retenčnej schopnosti územia v členení podľa čiastkových povodí (spolupráca najmä s poľnohospodárstvom a lesným hospodárstvom), 2) aktualizovať komplexné programy riešiace prevenciu pre prípad sucha pre jednotlivé povodia (spolupráca najmä s poľnohospodárstvom a lesným hospodárstvom), 3) aktualizovať programy na prevenciu vplyvov klimatických zmien na hydrologický cyklus, vodné zdroje a vodné hospodárstvo s adaptačnými opatreniami na zníženie negatívneho dopadu klimatických zmien s cieľom zvyšovať retenčnú schopnosť povodí a znižovať a obmedzovať erózne procesy.	stredný	vysoký	stredná	financovanie, organizovanie, inštitucionalizovanie	nízka
<i>Priorita 5</i>	Ekonomické nástroje	stredný	stredný	vysoká	interdisciplinárnosť problému	nízka
<i>Opatrenia</i>	1) princíp úhrady plných oprávnených nákladov za vodohospodárske služby vrátane nákladov spojených s ochranou životného prostredia a ochranou zdravia, 2) ekonomické nástroje stimulujúce trvalo udržateľné nakladania s vodami (ekonomicky efektívne a ekologicky akceptovateľné nakladanie), ich koncipovanie a uvedenie do praxe,	stredný	stredný	vysoká	financovanie	nízka

	3) regulácia tvorby cien za využívanie vôd a služby tým spojené, vzhľadom na charakter tejto komodity, 4) zásade znečisťovateľ platí.					
--	--	--	--	--	--	--

<i>Oblasť: Ochrana ovzdušia</i>						
<i>Strategický cieľ:</i>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Splnenie záväzkov vyplývajúcich z prijatých smerníc na zníženie emisií skleníkových plynov	vysoký	vysoký	stredná	financovanie	stredná
<i>Priorita 2</i>	Dosiahnutie kvality ovzdušia definovanej smernicami Európskej únie	stredný	stredný	nízka	náklady/financovanie	vysoké náklady na uskladnenie, nezaujímam
<i>Priorita 3</i>	Dosiahnutie zníženia množstva emisií znečisťujúcich látok v súlade s prijatými medzinárodnými dohovormi a predpismi EÚ	stredný	stredný	nízka	náklady	nízka
<i>Priorita 4</i>	Prijatie opatrení v oblasti ozónovej vrstvy	vysoký	vysoký	nízka	financovanie	nízka

<i>Oblasť: Odpady a odpadové hospodárstvo</i>						
<i>Strategický cieľ: Zabezpečiť realizáciu všetkých činností v rámci odpadového hospodárstva, počnúc separovaným zberom, cez prepravu, recykláciu, zhodnocovanie až po zneškodňovanie odpadov, spôsobom neohrozujúcim zdravie ľudí a nepoškodzujúcim životné prostredie.</i>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Vypracovať Program odpadového hospodárstva SR, ktorý bude obsahovať súbor činností na dosiahnutie kvantitatívnych cieľov v jednotlivých prúdoch odpadov vrátane potrebných opatrení,	vysoký	vysoký		nedostatočné odborné zázemie pre oblasť plánovania Problémy s kvalitou údajov v RISO	stredná

	<p>termínov a zodpovedností za ich plnenie. Tento program musí vychádzať z dôkladnej analýzy súčasného stavu odpadového hospodárstva v SR; POH SR musí byť v súlade s požiadavkami platnej legislatívy v oblasti odpadov, ale aj v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie.</p>					
<i>Opatrenia</i>	<p>1) vypracovať analýzu súčasného stavu odpadového hospodárstva SR a plnenia záväznej časti aktuálneho POH SR na roky 2006 – 2010, schváleného uznesením vlády SR,</p> <p>2) vypracovať POH SR v súlade s požiadavkami platnej legislatívy SR, ale aj s požiadavkami novej smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadoch a o zrušení určitých smerníc,</p> <p>3) vypracovať Program predchádzania vzniku odpadov v súlade s článkom 29 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES, teda najneskôr do 12. decembra 2013, či už ako súčasť POH SR alebo ako samostatný dokument,</p> <p>4) zabezpečiť odborné zázemie na systematické sledovanie trendov v odpadovom hospodárstve a na prípravu podkladov pre POH SR,</p> <p>5) využívať na prípravu POH SR vlastné fondy alebo fondy EÚ,</p> <p>6) osobitnú pozornosť venovať vypracovaniu krajských POH a zvážiť, či vypracovanie a realizácia POH zostanú v kompetencii štátnej správy, t. j. krajských úradov životného prostredia, alebo</p>					

	sa presunú do kompetencie samospráv, t. j. vyšších územných celkov.					
<i>Priorita 2</i>	Prehodnotiť existujúci informačný systém o odpadoch RISO a informačný systém o obaloch a navrhnuť nevyhnutné úpravy	vysoký	vysoký	vysoká s prioritou č.1	existujúca právna úprava, ktorá vytvorila veľmi komplikovaný, systém vedenia evidencie o podávania hlásení	stredná
<i>Opatrenia</i>	1) posúdiť využiteľnosť ohlasovaných údajov pre orgány štátnej správy a pre Recyklačný fond, 2) v zákone o odpadoch zjednodušiť povinnosť evidencie a ohlasovania vzniku odpadov a nakladania s nimi, 3) personálne a technicky dobudovať prevádzkovateľa Regionálneho informačného systému o odpadoch a informačného systému o obaloch – SAŽP.					
<i>Priorita 3</i>	Zosúladiť odpadové hospodárstvo SR s aktuálnym trendom v EÚ	stredný	vysoký	vysoká s prioritou č.1	náročnosť legislatívneho procesu	nízka
<i>Opatrenia</i>	1) aplikovať novú hierarchiu odpadového hospodárstva v súlade s článkom 4 smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/EC o odpadoch, 2) využiť článok 5 smernice, ktorým sa definujú popri odpadoch aj vedľajšie produkty. 3) využiť článok 6 smernice, ktorým sa definuje popri odpadoch aj stav konca odpadov, 4) uplatňovať princíp sebestačnosti zhodnocovacích kapacít, 5) uplatňovať princíp blízkosti (dostupnosti) – odpad by mal byť zhodnocovaný tak blízko od zdroja, ako je to ekonomicky optimálne,					

	6) zaviesť do odpadového hospodárstva princíp, ktorý zohľadňuje celý životný cyklus výrobkov a materiálov, nie iba jeho (poslednú) fázu – odpad.					
<i>Opatrenia</i>	1) posúdiť existenciu, činnosť a efektívnosť dvoch existujúcich systémov na podporu zberu, zhodnotenia a recyklácie odpadov, t. j. Recyklačného fondu a kolektívnych systémov, z hľadiska plnenia zákonných povinností v oblasti zhodnocovania a recyklácie odpadov, 2) odstrániť duplicitu platieb do Recyklačného fondu a do kolektívnych systémov, 3) posudzovať recyklačné technológie z hľadiska ich dopadu na životné prostredie, či už sa to týka ochrany surovinných zdrojov alebo produkovaného znečistenia, 4) využívať energetický potenciál odpadov energetickým zhodnocovaním odpadov.					

<i>Oblasť : Doprava</i>						
<i>Strategický cieľ:</i>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Dobudovanie diaľničnej siete juh – sever, a západ – východ	vysoký	vysoká	vysoké synergické efekty	financovanie	vysoká
<i>Priorita 2</i>	Oprava a údržba ciest v intraviláne miest a obcí, oprava ciest nižšej kategórie	stredný	vysoký	stredná	financovanie	vysoká
<i>Priorita 3</i>	Dobudovanie železničných terminálov pre kombinovanú dopravu	stredný	stredný	stredná	financovanie	vysoká
<i>Priorita 4</i>	Dobudovanie sietí a informačnej infraštruktúry	vysoký	vysoký	vysoká	nie je koncepcia budovania	vysoká

<i>Oblasť: Energetika</i>						
<i>Strategický cieľ: Transformácia energetiky do podoby, ktorá zabezpečí dlhodobu konkurencieschopnú a spoľahlivú dodávku všetkých foriem energie s prihliadnutím na udržateľný rozvoj, bezpečnosť zásobovania a technickú bezpečnosť</i>						
	Priority a opatrenia	Stupeň naliehavosti	Stupeň významnosti	Miera synergie	Možné bariéry	Miera rizika
<i>Priorita 1</i>	Zvýšenie konkurencie vo všetkých segmentoch energetiky	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	stredná
<i>Opatrenie:1.1</i>	Realizácia súboru legislatívnych a inštitucionálnych opatrení a transpozícia novej energetickej legislatívy Európskej únie v rámci tretieho energetického balíka.	vysoký	vysoký	vysoká	nízke	stredná
<i>Opatrenie. 1.2</i>	Vytvorenie od účastníkov trhu nezávislej a štátom, resp. verejnými inštitúciami kontrolovanej organizácie pre obchodné (a technické) bilancovanie elektrizačnej sústavy a plynárenskej siete.	vysoký	vysoký	vysoká	politické rozhodnutie	stredná
<i>Priorita 2</i>	Bezpečnosť dodávok energie, energetická bezpečnosť	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	stredná
<i>Opatrenia 2.1</i>	Diverzifikácia plynárenskej infraštruktúry, dobudovanie prepojenia slovenskej plynárenskej siete s okolitými štátmi.	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie, medzinárodné projekty	nízka
<i>Opatrenia 2.2</i>	Zvýšenie kapacity podzemných zásobníkov plynu s využitím geologických štruktúr.	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	stredná
<i>Opatrenia 2.3</i>	Dobudovanie prepojenia slovenskej elektrizačnej prenosovej sústavy s prenosovými sústavami susedných štátov.	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie, medzinárodné projekty	nízka
<i>Opatrenia 2.4</i>	Komplexná analýza spoľahlivosti a bezpečnosti energetickej sústavy.	vysoký	vysoký	nízka	financovanie	nízka
<i>Opatrenia 2.5</i>	Dobudovanie primeranej úrovne výrobnnej kapacity elektriny a zabezpečenie sebestačnosti v zásobovaní elektrinou.	vysoký	vysoký	vysoká	financovanie	nízka

<i>Strategický cieľ:</i> Udržateľný rozvoj energetiky, podpora využívania energie z obnoviteľných zdrojov, zvyšovanie energetickej efektívnosti						
<i>Priorita 3</i>	Podpora využívania energie z obnoviteľných zdrojov a úspor energie	vysoký	vysoký	vysoká	Financovanie	vysoká
<i>Opatrenia:3.1</i>	Výroba tepla a elektriny z drevnej štiepky a odpadov.	vysoký	vysoký	vysoká/zamestnanosť	financovanie prestavby teplárenských spoločností	stredná
<i>Opatrenia:3.2</i>	Mikroregionálne systémy decentralizovanej výroby a prenosu energie.	vysoký	stredný	vysoká/energetické bezpečnosť, rozvoj zamestnanosti	nekonkurenčná cena produktov	vysoká
<i>Opatrenia:3.3</i>	Výroba bioplynu z odpadov.	stredný	stredný	vysoká/zamestnanosť, plnenie úloh zo smernice o využívaní biologického odpadu	nekonkurenčná cena produktov	stredná
<i>Opatrenia:3.4</i>	Podpora výskumu, vývoja a implementácia nových technológií na energetické premeny, dopravu energie a akumuláciu energie.	stredný	stredný	vysoká/zamestnanosť, plnenie úloh zo smernice o využívaní biologického odpadu	nekonkurenčná cena produktov	stredná
<i>Opatrenia:3.5</i>	Ekonomizácia a ekologizácia energetiky.	vysoký	vysoký	vysoké úspory	financovanie/demonštračné jednotky	stredná
<i>Strategický cieľ:</i> Racionalizácia spotreby energie						
<i>Priorita 4</i>	Racionalizácia spotreby a rozvoj inteligentných sietí.	vysoký	vysoký	vysoká/zamestnanosť	financovanie	nízka
<i>Opatrenia:4.1</i>	Rozvinutie a implementácia uceleného súboru nástrojov na znižovanie energetickej náročnosti v sektore verejných aj bytových budov.	vysoký	vysoký	vysoká/zamestnanosť	financovanie	nízka
<i>Opatrenia:4.2</i>	Podpora investičných projektov s nižšou energetickou náročnosťou	vysoký	vysoký	vysoká/zamestnanosť	financovanie	nízka

8. STRATÉGIA REGIONÁLNEHO A ÚZEMNÉHO ROZVOJA SLOVENSKA

Úvod

Stratégia vychádza z rámcov, ktoré boli ako hlavné ciele formulované vo *Vízii* v časti regionálny a územný rozvoj SR. Hlavné myšlienky môžeme zhrnúť nasledovne.

Kvalita života obyvateľov SR sa bude formovať v konkrétnom priestorovom prostredí Slovenska. V ňom treba vytvárať podmienky na zvyšovanie kvality ľudského kapitálu (regionálne štruktúrovaného) a presadzovanie síl ústretových voči poznatkom a inováciám a na riešenie neopodstatnených regionálnych disparít. Ukazuje sa aj potreba previazať víziu na zmeny vo verejnej správe na regionálnej a lokálnej úrovni. K ťažiskovým otázkam patria:

- Zmierňovanie regionálnych disparít riešiť tematicky a geograficky koncentrovanou podporou, sociálnu súdržnosť a riešenie regionálnych disparít zamerať na zabezpečenie zamestnanosti a inklúziu marginalizovaných skupín.
- Podporu regionálneho rozvoja založiť na princípe zvyšovania regionálnej konkurencie schopnosti, to znamená posilniť schopnosti regiónov prispôbovať svoju sociálno-ekonomickú štruktúru, flexibilne reagovať na meniace sa podmienky, tieto zmeny predvídať a usmerňovať ich.
- V súlade s európskymi tendenciami sa bude rozvíjať polycentrický systém osídlenia podporou koncentrácie a špecializácie sídiel.
- Informatizácia, ekologizácia a humanizácia budú pôsobiť na zmeny v sídelnom rozvoji a na zmeny funkcií miest a vidieckeho priestoru.
- Víziu priestorového rozvoja Slovenska je možné dosiahnuť len s modernou, flexibilnou, nekorupčnou a výkonnou regionálnou a lokálnou verejnou správou.

Formulovanie vízie, ktoré prebiehalo v rokoch 2007 – 2008, vychádzalo z analýzy existujúcich trendov v globálnej ekonomike a spoločnosti. Definovanie stratégie regionálneho a územného rozvoja do roku 2015 však prebieha v čase, keď sa doterajšie trendy významne zmenili, a preto aj tvorba stratégie ich reflektuje. Turbulentné ekonomické prostredie v ostatnom čase zvýraznilo hlavnú myšlienku vízie, a to zamerať sa na schopnosť adaptovania sa regiónov vonkajším zmenám a tieto zmeny predvídať a usmerňovať ich.

8.1. Stratégia regionálneho rozvoja

Hlavným cieľom stratégie¹ by sa malo stať budovanie takého ekonomického a sociálneho systému, ktorý smeruje k zvyšovaniu konkurencieschopnosti regiónov SR, podporí schopnosti regiónov prilákať a udržať úspešné firmy, pri súčasnom dosiahnutí stabilnej alebo rastúcej miery vzdelanosti a kvality života obyvateľov regiónu. V tomto systéme by nemali vznikať dlhodobo zaostávajúce regióny, v ktorých by pretrvával ekonomický a sociálny úpadok. Ekonomický rast regiónov by mal byť v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Rozvoj regiónov by mal prispievať k optimálnej výkonnosti štátu ako celku, v jeho ekonomickej, sociálnej a environmentálnej dimenzii.

¹ Stratégia regionálneho a územného rozvoja nenahradzuje Národnú stratégiu regionálneho rozvoja, ktorá je v procese pripomienkovania a schvaľovania, ale formuluje strategické odporúčania pre podporu regionálneho a územného rozvoja v projekte *Vízia* a stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti.

8.1.1. Definovanie regionálneho problému a jeho riešenie rozvojovým procesom

Ak zhrnieme analytické práce z Vízie, medzi *hlavné regionálne problémy* ekonomiky SR, ktoré treba v Stratégii riešiť, môžeme zaradiť:

- ekonomické a spoločenské problémy rozvoja v smere západ – východ, vnútroregionálne disparity, problémy rozvoja vidieka, ako aj deprimovaných zoskupení lokálnych jednotiek (LAU 1 a LAU 2);
- tzv. duálna ekonomika v regiónoch s vysokou penetráciou zahraničných investorov, teda izolovaný vývoj zahraničných a domácich firiem,
- inovačná zaostalosť regiónov, nedostatočná výskumná excelencia, nízka úroveň kreativity, slabá inovačná podpora a nedostatočné strategické smerovanie regiónov,
- fragmentovaná podpora regiónom, rozdrobovanie podpory do širokého spektra aktivít, vzájomne neprepojených, preferovanie veľkého počtu drobných aktivít roztrúsených v priestore pred koncentráciou rozvojovej pomoci,
- priestorová koncentrácia marginalizovaných skupín.

Regionálne ekonomiky sú veľmi otvorenými ekonomikami, často nemajú formálne hranice, neustále v nich prebieha tok tovarov, služieb a výrobných faktorov, a preto ich rozvoj úzko súvisí s ekonomickým vývojom a ďalšími trendmi mimo nich. Ak v prípade Slovenska platí, že ide o veľmi otvorenú ekonomiku, tak pre jeho regióny to často platí ešte výraznejšie. V nasledujúcej časti identifikujeme dôležité vonkajšie faktory, ktoré determinujú rozvoj regiónov v SR a spoluurčujú možné problémové okruhy. Vychádzame z niekoľkých východiskových premis.

Regionálne ohrozenia (a výzvy) v strategickom horizonte v kontexte s budúcou politikou EÚ

Ak sledujeme ohrozenia (a zároveň výzvy) slovenských regiónov v širšom európskom kontexte, možno sa oprieť o správu EC o budúcich výzvach,² ktorým budú čeliť regióny v roku 2020, pričom za najzraniteľnejšie sa považujú regióny, v ktorých sú a budú regionálne disparity zvlášť výrazné.

Metodologicky sa vychádzalo z prepočtu tzv. indexu ohrozenia, ktorý je postavený na štyroch faktoroch, o ktorých sa predpokladá, že budú mať najvýraznejší vplyv na budúcnosť regiónov EÚ: zmeny v globalizácii, v demografii, v klimatických podmienkach a v dostupnosti energií.³ Súčasťou tejto správy v prílohe je zoznam všetkých európskych regiónov s prepočítanými indexmi ohrozenia vrátane súhrnného indexu. (Index dosahuje hodnoty od 0 – žiadne ohrozenie po 100 – najvyššie ohrozenie).

² Commission of the European Communities: Commission Staff Working Document – Regions 2020 An Assessment of Future challenges for EU Regions. Brussels 2008

³ Základom prepočtu pre jednotlivé regióny NUTS 2 sú *indexy ohrozenia*, ktoré sú štyri: *index ohrozenia globalizáciou* (produktivita, miera zamestnanosti, miera „vysokého“ vzdelania, miera „nízkeho“ vzdelania); *index ohrozenia demografickými zmenami* (podiel populácie 65+ na populácii, obyvateľstvo v produktívnom veku, podiel obyvateľov odchádzajúcich z regiónu) ; *index ohrozenia klimatickými zmenami* (ohrozenie záplavami, populácia pobrežných oblastí pod morskou hladinou, ohrozenie suchom, ohrozenie poľnohospodárstva, rybolovu a turistiky); *index ohrozenia energetickými problémami* (spotreba energie domácnosťami – vrátane súkromnej dopravy, odhad spotreby energie komerčnou dopravou, priemyslom, službami a poľnohospodárstvom), národnou produkciou uhlíka, závislosťou dovozu energie); posledný index je *syntetický* a identifikuje regióny s väčším počtom problémov.

T a b u ľ k a 8.1

Regionálne ohrozenia do roku 2020

	Index ohrozenia klimatickými zmenami	Index energetického ohrozenia	Index ohrozenia globalizáciou	Index ohrozenia demografickými zmenami	Súhrnný index ohrozenia
Bratislavský kraj	29	47	31	19	28
Západné Slovensko	33	56	47	20	39
Stredné Slovensko	26	52	49	15	34
Východné Slovensko	27	51	69	9	39

Prameň: Commission Staff Working Document – Regions 2020, 2008.

Celkovo zo správy vyplýva niekoľko dôležitých záverov:

Globalizácia prospeje regiónom, ktoré sa vyznačujú konkurencieschopnými a inovatívnymi ekonomikami, kým regióny, ktorým chýba kapacita na rozvoj znalostnej ekonomiky, sa pravdepodobne ocitnú v ťažkej situácii. Z odhadov vyplýva, že v najmenej výhodnej situácii sa budú nachádzať mnohé regióny južnej a východnej časti EÚ, ktorá siaha od Lotyšska po južné Portugalsko. Situácia regiónov, v ktorých sa nachádzajú významné mestské centrá, ktoré sú zvyčajne magnetom pre ľudí s vyšším vzdelaním a najnovšie technológie, by mala byť naopak relatívne priaznivá. Zo slovenských regiónov je najviac ohrozené globalizáciou východné Slovensko s hodnotou indexu 69.

Zo správy vyplýva, že približne tretinu európskych regiónov čaká do roku 2020 pokles populácie. Veľká väčšina týchto regiónov sa nachádza v nových členských štátoch strednej a východnej Európy, vo východnom Nemecku, južnom Taliansku a severozápadnom Španielsku. Správa takisto predpovedá, že v mnohých krajinách strednej a východnej Európy sa demografické problémy vyskytnú v neskoršej fáze. Odporúča sa, aby tento čas využili na prípravu ekonomiky a sociálnych systémov na dôsledky starnúcej populácie. Slovenské regióny sú z celoeurópskeho pohľadu v *pomerne priaznivej demografickej situácii* s indexom ohrozenia 20 a menej.

Správa predpokladá, že väčšina európskych regiónov pocíti vo väčšej či menšej miere negatívne dôsledky zmeny klímy. Napätá situácia postihne niekoľko hospodárskych sektorov, najmä cestovný ruch, výrobu energie, poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo. Viac ako 170 miliónov ľudí – čo je viac ako tretina populácie EÚ – žije v regiónoch, ktoré budú vystavené najväčšiemu tlaku. V južnej a východnej Európe dôjde k zmene zrážok a k zvýšeniu teploty, kým v regiónoch na severe a západe sa vyskytne skôr erózia pobrežia a extrémne poveternostné javy (napríklad víchrice). Aj z *hľadiska klimatických zmien* je situácia v slovenských regiónoch *relatívne priaznivá*, najvyšší index na západnom Slovensku dosahuje hodnotu 33.

Všetky regióny v EÚ sa čoraz viac stretávajú so zmenami trhov s energiou, čím sa otvára otázka bezpečnosti dodávok a vznikajú problémy v súvislosti s energetickou účinnosťou a environmentálnou udržateľnosťou. Analýza poukazuje na to, že regióny severnej a západnej Európy sú podľa všetkého vo všeobecnosti lepšie pripravené riešiť tieto problémy, ktoré sa vyskytnú počas nasledujúcich rokov. Na druhej strane sa ako obzvlášť zraniteľné javia byť okrajové regióny, ktoré sa nachádzajú v členských štátoch východnej a južnej Európy. Platí to aj o slovenských regiónoch, v ktorých sa *hodnoty indexu energetického ohrozenia* pohybujú nad 50 a v Bratislave sa jej približujú (47).

Na záver správy sa uvádza, že európsky politický rámec sa musí prispôbiť, aby pomohol regiónom zvládnuť problémy roku 2020, a že všetky regióny budú musieť nájsť riešenia „šité na mieru“ konkrétnej kombinácii problémov, ktoré ich očakávajú.

Vplyv budúcej regionálnej politiky EÚ

Výzvy a ohrozenia pre budúci vývoj regiónov EÚ patria do sústavy krokov a dokumentov, ktorými Európska komisia iniciovala širokú debatu o budúcej regionálnej politike po roku 2013. Vzhľadom na význam regionálnej podpory EÚ pre SR, je vo vitálnom záujme SR zúčastniť sa formovania tejto novej politiky. Debata sa koncentruje na celkový dizajn tejto politiky s osobitným dôrazom na priority a rozpočet.

Značné úspechy v regionálnej politike dosiahli krajiny ako Írsko a Portugalsko, čo bolo vo veľkej miere spôsobené aj tým, že regionálna politika EÚ dopĺňala ich vlastnú regionálnu politiku. Takto nastal synergický efekt, ktorý sa odrazil na pozitívnom vývoji ich konvergencie k vyspelým krajinám EÚ. Problém je v tom, že v mnohých novoprijatých krajinách (vrátane Slovenska) snažiacich sa o konvergenciu absentujú práve takéto národné politiky na podporu regionálneho rozvoja. Každý región so svojou odlišnosťou má nájsť svoje miesto v globálnom svete, a prispieť tak k lepšej konkurencieschopnosti. To však stavia pred riešenie regionálnej politiky problém pri jej implementácii. Rozmanitosť regiónov a krajín si vyžaduje aj individuálny prístup ku každému z nich. To predstavuje problém pri riadení tejto politiky na európskej úrovni, pretože neexistuje jeden model na zavedenie regionálnej politiky pre všetky regióny, práve na základe ich rozmanitosti a rôznorodosti problémov, ale aj ich navzájom odlišných silných vlastností. Preto sa objavili aj návrhy (hlavne Holandsko), aby sa politika regionálneho rozvoja vrátila späť na úroveň národných politík každého štátu. Tento návrh však nenašiel širšiu podporu. Kritika sa sústreďuje najmä na nedostatky v riadení programov EÚ a spôsob, akým sa prostriedky EÚ používajú (a často zneužívajú).

Hlavnými bodmi, o ktorých sa v súvislosti s budúcou politikou EÚ diskutuje, sú:

- Zvýšiť jej „pridanú hodnotu“ zameraním na rozvoj inovatívnych a konkurencieschopných aspektov, na spoluprácu a odovzdávanie znalostí medzi významnými centrami, ich zázemím, ako aj klastrami. Iba v rovnovážnom urbánno-vidieckom rozvoji je možné dosiahnuť ciele územnej súdržnosti.
- Európsku politiku koncentrovať viac na výsledky a ich merateľnosť. Pritom zjednodušiť proces implementácie tejto politiky, a súčasne zabezpečiť, aby bola efektívna. Tento proces by mal byť sprevádzaný decentralizáciou – posilňovaním viacúrovňovej správy verejných vecí a partnerstva.
- Potreba vzájomnej previazanosti sektorových a prierezových politík EÚ.
- Diskusia nabáda vystríhať sa protekcionizmu - ekonomická kríza často k nemu dáva impulz, čo môže mať negatívny vplyv na súdržnosť politiky.⁴

Súčasná podporná politika EÚ a jej dôsledky pre regionálny rozvoj a politiku SR

Jedným z problémov pri tvorbe stratégie je aj potreba jej zosúladenia so stratégiami Európskej únie. Tento problém sa veľmi výrazne dotýka najmä regionálnej politiky a formulácie

⁴ DIRECTORATE GENERAL OF THE INTERNAL POLICIES OF THE EU COMMITTEE ON REGIONAL DEVELOPMENT. The Future of Cohesion Policy after 2013 [online]. 11.02.2009 [cit. 20.3.2009] Dostupné na internete: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/1087>

stratégie rozvoja regiónov, keďže v tejto oblasti predstavuje objem zdrojov poskytovaných z EÚ oveľa väčšiu finančnú čiastku, ako je objem prostriedkov vynakladaných Slovenskou republikou. To má za následok, že veľká časť zdrojov štátneho rozpočtu sa vynakladá na spolufinancovanie priorít stanovených Európskou regionálnou politikou, pričom ostatné aktivity v oblasti regionálneho rozvoja trpia nedostatkom finančných zdrojov. Z pohľadu SR ide o externé zdroje, čo sa vníma ako menej významné z hľadiska efektívnosti ich čerpania so silným sklonom ku klientelizmu a ich zneužívaniu.

Pokým logika kohéznej pomoci EÚ funguje na princípe doplnkovosti k národným zdrojom, v skutočnosti sú tieto prostriedky v SR hlavným rozvojovým zdrojom. Na druhej strane môžeme v doterajšej praxi vidieť, že vďaka tejto politike dochádza k financovaniu takých inovačných a rozvojových aktivít, ktoré by sa bez tejto politiky s veľkou pravdepodobnosťou v SR neuskutočnili. Prevažná väčšina aktivít v oblasti rozvoja regiónov je naviazaná na kohéznú pomoc EÚ, ktorá sa realizuje prostredníctvom prijatého NSRR: v jej realizácii však môžeme očakávať zmeny, ktoré súvisia s ekonomickou krízou a zmenou v systéme kohéznej pomoci. Na tieto zmeny poukazuje tzv. Barcova správa z apríla 2009; podľa nej môže dôjsť k ďalšej redukcii rozvojových cieľov, teda koncentracii 55–65 % prostriedkov na približne 3 - 4 priority (Barca, 2009). Správa naznačuje, že medzi hlavné priority by mali patriť ekonomické ciele v oblasti inovácií a klimatických zmien, sociálne ciele zamerané na migráciu a deti a dve ďalšie priority, ktorými sú zručnosti a starnutie populácie. Zvýši sa dôraz na inštitucionálne zabezpečenie kľúčových priorít (Implementation Assessment) a na ich hodnotenie po uplynutí troch rokov programovacieho obdobia (Strategic Report on Results). Konkrétne zmeny však budú závisieť od politických rokovaní na vysokej úrovni v roku 2010.

Cezhraničná dimenzia regionálneho rozvoja

Rozvoj regiónov nie je determinovaný len procesmi v samotných regiónoch a verejnými intervenciami štátu, ale významnú úlohu budú zohrávať aj procesy v susediacich regiónoch iných štátov. Z pohľadu Slovenska môžeme pozorovať výrazné cezhraničné vplyvy v nasledujúcich regiónoch:

- *Trojuholník Bratislava – Viedeň – Győr.* Práve regióny, ktoré sú sídlom hlavného mesta, rastú často rýchlejšie ako ostatné regióny a majú tendenciu vytvárať metropolitné regióny. Aglomerácia však nie je jediným zdrojom ekonomického rastu, dôležitým zdrojom sú aj väzby na iné rastúce regióny. Bratislava sa potrebuje pre udržanie svojej konkurencie schopnosti začleniť do globálnych sietí ako významný metropolitný región. To nie je momentálne pozícia, ktorú by bol Bratislavský región schopný dosiahnuť samostatne, preto posilnenie konkurencieschopnosti regiónu je potrebné zvýšiť intervencie smerom k tvorbe väzieb medzi týmito regiónmi. To sa týka tak budovania dopravných spojení (napr. napojenie na plánovanú rýchlodráhu), ako aj posilnenia väzieb vo vzdelávaní a vede (mobilita študentov, výskumných pracovníkov). Rast takýchto regiónov nie je striktným výsledkom trhových síl, aj verejné intervencie môžu mať priame alebo nepriame vplyvy.
- *Prepojenie južných okresov SR na Maďarskú republiku.* Existujú významné ekonomické a sociálne väzby medzi južným Slovenskom a prihraničným regiónom Maďarska. Tieto väzby môžu mať pozitívny, ale aj negatívny charakter, keď o oboch efektoch sme sa v minulosti už mohli presvedčiť (dochádzka za prácou do Maďarska a následné problémy spôsobené nestabilitou Maďarskej republiky v čase krízy, nákupná turistika).

- *Rastúca sila regiónu Žilina – Ostrava – Katowice.* Silné priemyselné zázemie týchto regiónov spôsobovalo v dôsledku reštrukturalizačných procesov v počiatočných fázach transformácie značné problémy. Vďaka príchodu silných investorov a udržaniu kvalifikovanej pracovnej sily však regióny zaznamenali silný rast. Aj v tomto prípade by posilnenie vzájomných väzieb mohlo pomôcť dosiahnuť rast aj zaostalých regiónov severného Slovenska.

V Slovenskej republike vo veľkom rozsahu využíva aj cezhraničná spolupráca vo forme euroregiónov, o čom svedčí tabuľka 8.2. Mnohé z nich prispievajú k rozvoju kontaktných území.

T a b u ľ k a 8.2

Cezhraničná spolupráca vo forme Euroregiónov

Názov euroregiónu	Krajiny pôvodu účastníckych subjektov							Rok založenia
	AUS	CZE	HUN	POL	ROM	SVK	UKR	
Tatranský euroregión								1994
Karpatský euroregión								1999 /1993
Euroregión Váh–Dunaj–Ipel’/Vág–Duna–Ipoly								1999
Euroregión Záhorie–Wienviertel–Jižní Morava								1999
Euroregión Neogradiensis								1999
Beskydský euroregión								2000
Euroregión Biele Karpaty								2000
Euroregión Slaná–Rimava/Sajó–Rima								2000
Euroregión Podunajského trojspoľku								2001
Euroregión Kras								2001
Euroregión Ipel’/Ipoly								2002
Euroregión Ister–Granum								2003

Prameň: Konceptia územného rozvoja Slovenska 2001 – doplnené.

Vplyv hospodárskej krízy na regionálny rozvoj

Kríza sa dotýka nielen zaostávajúcich, ale aj vyspelých regiónov a miest ako nositeľov regionálneho i národohospodárskeho rastu a zamestnanosti vo viacerých rozmeroch: Najviac ohrozené odvetvia, ako kovovýroba, strojárstvo, automobilový priemysel a elektrotechnický priemysel, sú z pochopiteľných dôvodov najviac koncentrované v Bratislave a v ostatných centrách regiónov. Zníženie objednávok u finálnych výrobcov sa presúva v reťazci na nižšie dodávateľské stupne. Malé a stredné podniky pôsobiace ako subkontraktori pre veľké korporácie sú zasiahnuté ako prvé (kaskádovité premietanie dôsledkov recesie). Zároveň prebieha i zostovanie problémov v oblasti kmeňových pracovníkov vo finalizujúcich firmách. Dlhodobý vplyv môže mať aj postupné narušenie sľubne sa tvoriacich klastrov a networks firiem na mestskej a regionálnej úrovni.

Problémom sa stáva riešenie regionálne a miestne viazanej zamestnanosti, závislej na malých a stredných firiem. Z tohto hľadiska kľúčovou otázkou slovenskej stratégie by mala byť podpora podnikateľských subjektov v regiónoch v kategórii malých a stredných firiem, ktorých multiplikačným výsledkom by malo byť udržanie regionálnej a miestne viazanej zamestnanosti. To zároveň umožní zvýšiť miestny dopyt a spotrebu a tak vytvárať mechanizmus fungovania hospodárskeho rastu. Malé a stredné podniky, stále viacej závislé od domácej spotreby, je možné podporovať jednak finančnými impulzmi, jednak stimuláciou domácej spotreby obyvateľstva. Pre obidve skupiny je dôležitou otázkou cien energií (20 % výdavkov

domácností) a komplexnosť riešení (multiplikačné efekty programov – napr. programy úspor energií, recyklačných projektov alebo ekologizácie regiónov).

Treba upozorniť aj na to, že budovanie cestnej infraštruktúry treba spojiť so súčasnou komplexnou podporou rozvoja ostatných faktorov (najmä hospodárskych a obslužných aktivít s príslušnou infraštruktúrou), aby nedochádzalo k tzv. vysávaciemu efektu. (napr. zvýšenej odchádzky pracovníkov do vyspelejších oblastí SR, príp. blízkeho zahraničia).

Dôsledky hospodárskej krízy môžu významne limitovať nielen rozvojové procesy, ale aj obligatórne aktivity. Priama väzba osobitne na samosprávy VÚC a obcí sa môže prejaviť minimálne v troch súvislostiach:

- v podielových daniach: celkový hospodársky vývoj a osobitne očakávané zvyšovanie nezamestnanosti zníži celkový výnos dane z príjmov fyzických osôb, z ktorej cca 94 % je rozdeľovaných obciam a VÚC a predstavuje v ich rozpočtoch objemovo najvyšší príjem na úrovni cca 40–45 %. Súčasne pokles výnosu dane z príjmov FO je od 1. marca 2009 legislatívne „legalizované“ aj zvýšením výšky odpočítateľnej položky z dane;
- v dotáciách: obce a VÚC vykonávajú prenesené kompetencie štátnej správy, ktoré štát financuje dotáciami z kapitol príslušných ministerstiev – tento zdroj príjmov je druhým najvýznamnejším a rádovo predstavuje cca 22–24% rozpočtov obcí a VÚC, napätosť a priority štátneho rozpočtu môžu ohroziť doterajšie výšky dotácií;
- v spolufinancovaní fondov EÚ: samosprávy obcí a VÚC ako beneficianti fondov EÚ nemajú dostatok zdrojov na spolufinancovanie a očakávajú prostriedky zo štátneho rozpočtu – osobitne zložitá môže byť situácia pri rozbehnutých projektoch predpokladajúcich spolufinancovanie v tomto roku.

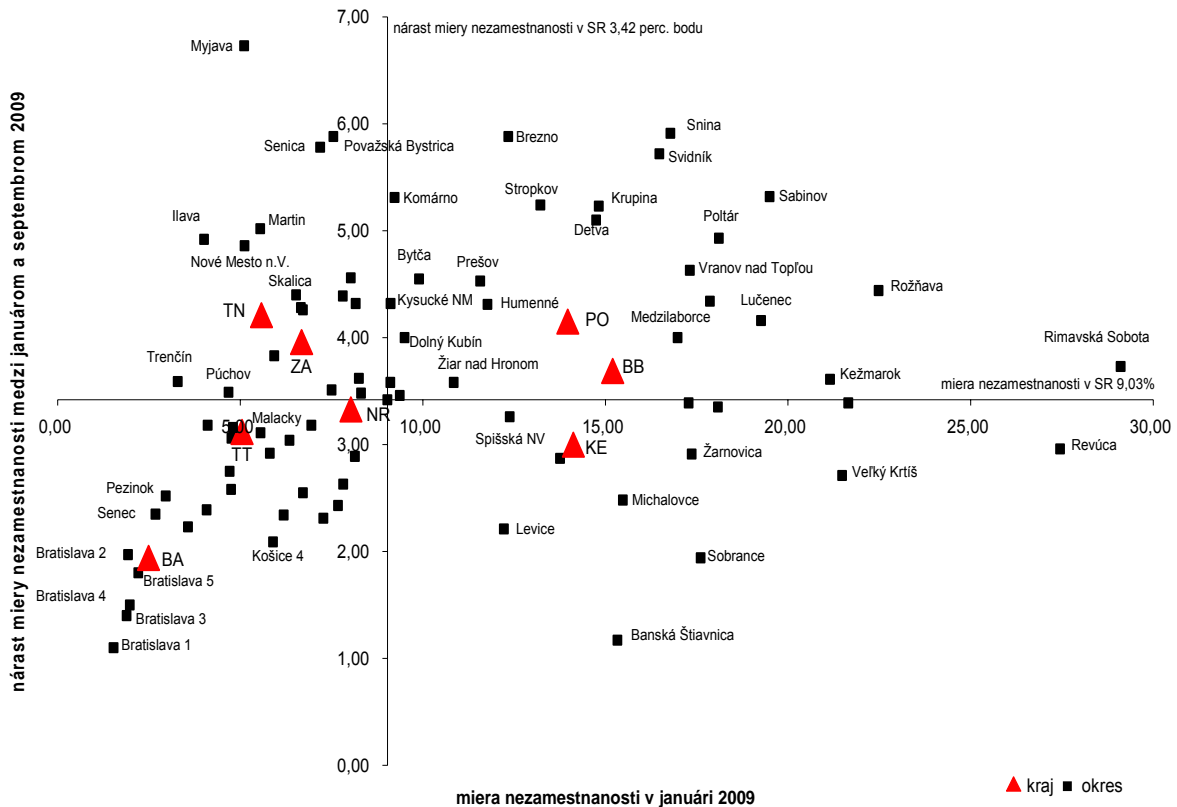
Nepriamo bude územná samospráva „inkasovať“ dôsledky vo forme sociálneho a ekonomického marginalizovania svojich území (obcí, regiónov), čo donesie požiadavky na riešenie sociálnych, resp. aj sociálno-patologických problémov.

Aj hospodárska a finančná kríza ukázala, že citlivosť regiónov na externé zmeny je veľmi vysoká. Kríza priniesla intenzívny nárast nezamestnanosti, za posledných 13 mesiacov (do septembra 2009) narástol počet registrovaných nezamestnaných na takmer 150 tisíc. Najprudší rast nezamestnanosti v roku 2009 zaznamenali okresy Senica, Myjava, Považská Bystrica, Komárno, Martin, Brezno, Detva, Krupina, Sabinov, Snina, Stropkov a Svidník.

Teda krízou boli postihnuté najviac tie okresy, ktoré sú typické buď vyššou zamestnanosťou v priemysle, alebo sú dlhodobo zaostalé s vysokou mierou nezamestnanosti. V grafe 8.1 znázorňujeme túto situáciu: okresy v horných kvadrantoch zaznamenali vyšší nárast nezamestnanosti ako je priemer v SR, celkove to bolo 42 okresov; okresy hore naľavo sú tie, kde miera nezamestnanosti bola nižšia, ako je priemer SR; a okresy napravo sú tie, kde bola miera nezamestnanosti vyššia ako priemer SR. Nezamestnanosť rástla rýchlejšie v regiónoch s nadpriemernou mierou nezamestnanosti (celkove 24 okresov). Kríza najviac postihla sektor priemyselnej výroby, v ktorom sa znížila zamestnanosť od januára do septembra 2009 o 72 221 pracovníkov, pokles zaznamenala predovšetkým priemyselná výroba (pokles o 71 785). Výraznejší nárast nezamestnanosti súvisel so stratou pracovných miest v priemysle, a to na západnom Slovensku. Rast nezamestnanosti v dlhodobo zaostávajúcich regiónoch východného Slovenska bol spojený aj s návratom pracovnej sily zo zahraničia. Tieto regióny sú charakteristické vysokou mierou pracovnej migrácie tak v rámci SR, ako aj do zahraničia. Počet zamestnaných v zahraničí sa medziročne (2. Q 2009) znížil o 40,8 tisíc osôb. Najvyšší úbytok bol v Českej republike (o 22,3 tis. osôb) a vo Veľkej Británii (o 6,4 tis. osôb). Najviac zamestnaných v zahraničí bolo z Prešovského a Nitrianskeho kraja (45,2 %). Najvyšší pokles

počtu osôb pracujúcich v zahraničí bol z Prešovského kraja (o 16,2 tis.). V súvislosti so stratou pracovných príležitostí v iných regiónoch sa registrovali ako nezamestnaní v domovských regiónoch.

Graf 8.1
Miera nezamestnanosti v januári 2009



Hospodárska kríza je fenomén, ktorý má dosah aj na verejnú správu, osobitne v oblasti zníženia príjmov ich rozpočtov. Pokles príjmov samospráv výrazne zúžil existujúci manévrovací priestor samospráv na strane výdavkov v oblasti spolufinancovania rozvojových aktivít. Mnohé investičné aktivity sú napojené na využívanie štrukturálnych fondov EÚ. Zlepšenie ich doteraz nedostatočného využívania bude síce viazať rastúce zdroje verejných financií (kofinancovanie), no výsledok sa prejaví v takom posilnení domáceho dopytu, ktoré môže mať multiplikačné efekty. Platí to obzvlášť pre investície samospráv smerujúce na opravu a výstavbu školských budov, na opravu a výstavbu ciest, zateplovanie, výstavbu vodovodov, kanalizácií a skládok odpadov. Sú to napospol investície s pomerne nízkou dovoznou náročnosťou. Dôležité je aj to, že pripravenosť uvažovaných investícií je vysoká a že ich realizácia sa môže začať už v úvodných fázach recesie. Z uvedených dôvodov je žiaduce podstatne zlepšiť čerpanie štrukturálnych fondov EÚ, pokúsiť sa ho koncentrovať na úlohy, ktoré môžu najviac prispieť k posilneniu domáceho dopytu a zlepšiť jeho využívanie aj odstránením klientelizmu a úplatkárstva v danej oblasti.

Nedostatok financií bude mať negatívny, ale v istom zmysle aj pozitívny vplyv na danú problematiku. Negatívny v tom, že nedostatok prostriedkov môže znamenať prehodnotenie priorít a potrieb, aj implementácia metód a postupov zvyšovania kvality a efektívnosti sa môže javiť ako neprioritná – spojená s dodatočnými (chýbajúcimi) nákladmi. Pozitívum danej

situácie treba vidieť v tom, že nedostatok finančných prostriedkov by mal viesť k ich racionálnemu využívaniu a zhodnocovaniu, a to môže evokovať presadzovanie týchto metód a procesov a vo svojej implementácii akcelerovať v podmienkach verejnej správy SR.

K postupom, ktoré môžu pomôcť eliminovať rozsah a hĺbku dôsledkov krízy možno zaradiť:

- prehodnotenie rozvojových priorít z hľadiska výdavkov štátneho rozpočtu,
- vytvorenie sociálnych programov ako nástroja formovania globálnej a regionálnej spotreby,
- definovanie nových oblastí spotreby (napr. ekologizácia spoločnosti) ako projektov verejného sektora a obyvateľstva (spoločné financovanie),
- dôsledný monitoring a kontroling hospodárneho narábania s verejnými prostriedkami zapojením všetkých príslušných inštitúcií kontrolného systému SR,
- presadzovanie metód kvality a efektívnosti existujúcimi postupmi (rozpočtová disciplína, programové rozpočtovanie, zverejňovanie súťaží a fakturácií na webe, elektronické aukcie...),
- eliminácia korupcie na všetkých úrovniach riadenia (je to aj vo väzbe na použité postupy v predchádzajúcich dvoch riešeniach),

Vývoj regionálnych disparít. Znižovanie medziregionálneho napätia reálnym posudzovaním disparít

Ako ukazuje analýza vývoja národnej ekonomiky v posledných rokoch prebieha proces konvergenie, Slovensko dosahuje v ukazovateli HDP/obyv. (PPS) takmer 2/3 priemeru EÚ 27 (2008), regionálne rozdiely však ostávajú markantné. Bratislavský región v roku 2006 dosiahol úroveň 148 % priemeru EÚ 27, čím dosiahol pozíciu 19 najrozvinutejšieho regiónu v EÚ 27. Ostatné regióny (NUTS 2) významnejšie zaostávajú, západné Slovensko dosahuje úroveň 62,8 %, stredné Slovensko 49,2 % a východné Slovensko 44,0 %. Dynamika vývoja od roku 1995 poukazuje, že dochádza k znižovaniu zaostávania za priemerom EÚ, najrýchlejšie tempo konvergenie dosiahol región Bratislava (nárast o 46,6 percentných bodov) a západné Slovensko s nárastom o 20,4 percentného bodu. V rokoch 2001 – 2006 bol bratislavský región najrýchlejšie rastúcim regiónom v EÚ vôbec. Podobné je to aj v ostatných krajinách EÚ – miera rastu regiónov s hlavným mestom je výraznejšie vyššia ako v ostatných regiónoch. Teda napriek dynamickému ekonomickému rastu národnej ekonomiky nedochádza k znižovaniu rozdielov medzi regiónmi. Miera disperzie regionálneho HDP⁵ na úrovni NUTS 2 dlhodobo rastie z hodnoty 26,7 % v roku 1995 na hodnotu 30,1 % v roku 2006, čo preyšuje aj hodnotu disperzie v EÚ 27 (28,9 % v 2006). Rozdiel medzi regiónmi s najvyšším HDP/obyv. (Bratislavským krajom) a najnižším HDP/obyv. (východným Slovenskom) v Slovenskej republike, ktorý bol v roku 2000 približne 2,9-násobný, zvýšil sa v roku 2006 na 3,4-násobný.

Táto situácia poukazuje na pretrvávajúci západo-východný gradient rozvoja v SR. Východná časť a južná časť SR je charakteristická nižšou mierou koncentrácie obyvateľstva, vidieckym charakterom osídlenia a významnou priestorovou koncentráciou marginalizovaných skupín (sociálne slabších skupín a rómskeho obyvateľstva). Nízka ekonomická výkonnosť, nízka miera investícií, pomalšia dynamika rastu nových pracovných miest, zastaraná štruktúra regionálnej ekonomiky, prípadne pomalá reštrukturalizácia podnikov vedie k pretrvávajúcej

⁵ Miera disperzie regionálneho HDP je meraná sumou absolútnych rozdielov medzi regionálnym a národným HDP na obyvateľa, ktorý je vážený podielom populácie a je vyjadrený v percentách z národného HDP na obyvateľa.

vysokej miere nezamestnanosti a problémom s dlhodobou nezamestnanosťou. Špecifickým problémom zaostávajúcich regiónov je zlá dopravná dostupnosť a celkové nedostatky v základnej infraštruktúre.

Ekonomický rast zo sektorového pohľadu v poslednom období je ťahaný rastom sektora služieb a priemyselnej produkcie, ktorá rástla v súvislosti s predchádzajúcimi investíciami v odvetví automobilového a elektrotechnického priemyslu. S rozvojom priemyslu dochádza k jeho priestorovej koncentrácii a následne vyššej miere špecializácie regiónov. Región západné Slovensko je kvôli vysokej miere zamestnanosti v priemyselnej výrobe dokonca v EÚ hodnotený ako najviac špecializovaný región, je jediným regiónom s priemyselnou zamestnanosťou, ktorá presiahla viac ako 50 %. Významný nárast zamestnanosti zaznamenala aj zamestnanosť v službách podnikom. V rokoch 1999 – 2007 bol nárast 2,4-násobný, pričom najdynamickejší rozvoj bol najmä v Bratislavskom kraji (3,4-násobný), ale takmer dvojnásobný nárast zamestnanosti bol aj v regióne stredné a východné Slovensko. V bratislavskom regióne pracuje v súčasnosti (2007) viac ako polovica zamestnancov v službách v Slovenskej republike.

Jedine bratislavský región sa umiestnil v európskom porovnaní ako inovatívne výkonný región. Podľa európskeho regionálneho inovačného indexu (2006) regiónu patrí 27. miesto (0,66 bodu), čím sa nominoval ako jeden z troch regiónov nových členských štátov do prvej 50-tky regiónov. Ostatné regióny sa umiestnili v spodnej tretine rebríčka, najnižšiu hodnotu indexu dosiahol región východné Slovensko (0,19). Pokles v inovačných ukazovateľoch sa objavuje hlavne v súvislosti s neustálym prepados výdavkov na výskum a vývoj. Hoci absolútna výška výdavkov na výskum a vývoj mierne rastie, ich podiel na HDP sa dlhodobo znižuje. Najzaostalejší je z tohto pohľadu región stredné Slovensko s výdavkami na výskum a vývoj na úrovni 0,25 % HDP (2006), najvyspelejší je bratislavský región. Medziregionálne diferencie sa podstatne nemenia, ostávajú približne trojnásobné. Vo výdavkoch podnikov dominuje región západné Slovensko s hodnotou 0,29 % HDP, najnižšiu úroveň vykazuje východné Slovensko. Zamestnanosť v znalostne intenzívnych službách podnikom v SR zaostáva za priemerom EÚ, jediným regiónom, ktorý vykazuje nadpriemerné hodnoty, je Bratislavský kraj s podielom 40,53% (2007). *High-tech* znalostne intenzívne služby sa tiež koncentrujú v regióne hlavného mesta. Táto situácia je veľmi podobná vo všetkých krajinách EÚ, koncentrácia takýchto služieb úzko koreluje počtom ľudských zdrojov vo vede a v technológiách. V roku 2007 bol Bratislavský kraj regiónom s ôsmou najvyššou koncentráciou zamestnanosti v *high-tech* službách v Európe. Rast pripojenia domácností na internet pokračuje približne rovnomerne na celom území SR, bez výraznejšieho zaostávania niektorého regiónu. Podobne rovnomerne rastie aj využívanie širokopásmového pripojenia.

Dynamický ekonomický rast v posledných rokoch bol spojený s poklesom nezamestnanosti na celom Slovensku. V roku 2007 a v prvej polovici roka 2008 vyústil až do problémov s nedostatkom pracovnej sily na západnom Slovensku najmä v technických profesiách. Firmy najmä v sektore spracovateľského priemyslu pristúpili k zamestnaniu pracovníkov z iných regiónov a iných krajín. Najvyšší pokles nezamestnanosti od roku 2006 zaznamenali regióny stredné Slovensko (-1,37 percentného bodu) a východné Slovensko (-1,24 bodu). Výška nezamestnanosti v roku 2008 v týchto regiónoch však stále zostáva vysoká, pričom na úrovni NUTS 3 je najvyššia miera nezamestnanosti v Banskobystrickom kraji (14,25 %), Prešovskom (12,86%) a Košickom kraji (13,5 %).

K výške regionálnych disparít v SR. Kritické zhodnotenie reálneho stavu

Jedným z hlavných cieľov regionálnej politiky je znižovanie regionálnych disparít v ekonomickom a sociálnom rozvoji. Vnímanie vysokej miery rozdielov medzi regiónmi môže priniesť napätie v spoločnosti a problematické presadzovanie rozvojových opatrení. Veľkosť medziregionálnych disparít je však oblasť, ktorú treba veľmi citlivo posudzovať a interpretovať. Na jednej strane určitá miera dominancie regiónu, ktorý je sídlom hlavného mesta, je zvyčajným ekonomickým javom vo všetkých ekonomikách. Reálna miera disparít je takisto citlivá na voľbu zodpovedajúcich ukazovateľov a voľbu agregácie priestorových jednotiek (teda definovanie štatistických jednotiek, ako sú okresy, kraje a pod.). Veľmi dôležité je preto znižovať medziregionálne napätie a znižovať nesprávnu interpretáciu (môžeme hovoriť až o mystifikácii) rozdielov, ktorá je v slovenských podmienkach často umele zvyšovaná nereálnou analýzou a prezentáciou disparít.

Meranie regionálnych disparít a ich vývoja prostredníctvom ukazovateľa HDP/obyv. do určitej miery skresľuje reálne rozdiely v bohatstve jednotlivých regiónov. Môžeme poukázať na najčastejšie chyby v interpretácii disparít v SR a tak prispieť k reálnemu posudzovaniu vývoja regionálnych ekonomík.

Podľa posledných výsledkov Eurostatu⁶ sa medzi 20 NUTS 2 s najnižším vytvoreným HDP na obyvateľa voči priemeru EÚ 27 (rok 2006 – ostatné meranie) nenachádza ani jeden zo Slovenska (ale 6 z PL a RO, 5 z BG a 3 z HU) a Bratislavský kraj sa nachádza so 149 % na 19 mieste v top dvadsiatke. Pravda, ostatné dve rozšírenia EÚ o krajiny s prevažne nízkou tvorbou HDP na obyvateľa zlepšili štatistický obraz slovenských regiónov, a tak západné Slovensko dosahuje 62,8 %, stredné 49,2 % a východné 44 % HDP EÚ 27. Slovensko s úrovňou 63,5 % sa pohybuje v tej hornej polovici EÚ. Dá sa predpokladať, že ak by nebola kríza zasiahla aj hospodárstvo SR, tak pri dosahovaných tempách rastu by jeho regióny dosiahli konvergenčnú hranicu 75 % HDP.

Ak sa posunieme do vnútro-slovenskej roviny, chápanie a prezentovanie disparít je dominantne ovplyvnené práve spôsobom, akým sa určujú pre potreby kohéznej politiky v EÚ. To sa prejavuje najmä medzi Bratislavou a ostatnými administratívno-správnymi jednotkami SR,⁷ kde sú disparity územnosprávnych jednotiek skreslené jednak ich vymedzením pre potreby EÚ, jednak použitým ukazovateľom vytvoreného HDP.

Na osvetlenie situácie nám stačí prezentovať veľmi reálnu predstavu: ak by sme pri delimitácii NUTS 2⁸ v predvstupovom procese do EÚ boli v SR zahrnutí Bratislavský kraj do západoslovenského regiónu a v SR by existovali 3 regióny NUTS 2 (západ, stred, východ), dosahoval by kritériálny HDP na obyv. v regióne západné Slovensko 66,2 % priemeru EÚ 25 a celé Slovensko by bolo predmetom konvergenčnej podpory. V logike pravidiel EÚ o veľkosti NUTS 2,⁹ bez porušenie princípov vedeckej exaktnosti a pri rešpektovaní záujmu

⁶ Eurostat Newsrelease, 23/2009.

⁷ Podľa prieskumu agentúry TNS SK najviac oslovených si myslí, že hlavné mesto napreduje na úkor zvyšku Slovenska. Úspech výroku o napredovaní na úkor ostatných súvisí aj s tým, že ho stále opakujú politici a médiá.

⁸ V práci používame nomenklatúru územných jednotiek, ako ich používa v štatistickej ročenke ŠÚ SR: delia sa na Regionálne štatistické územné jednotky (RŠÚJ 1 – NUTS1 – SR, RŠÚJ 2 – NUTS 2 – 4 oblasti; RŠÚJ 3 – NUTS 3 – 8 regiónov – krajov a na Lokálne štátne územné jednotky (LŠÚJ 1 – okresy SR a LŠÚJ 2 – obce)

⁹ Podľa nariadenia EC č. 1059/2003 by sa mal počet obyvateľov NUTS 2 pohybovať od 0,8 – 3 mil. obyvateľov, čo bratislavský NUTS 2 nedosahuje.

výhodnosti (podpora SR zo štrukturálnych fondov by sa zvýšila o podporu pre vyše 0,6 mil. obyv.) by Bratislava patrila do zaostávajúcej oblasti.¹⁰

Chybné posudzovanie je najčastejšie založené na nasledujúcich zjednodušeníach:

- a) Nepochopiteľnosť regiónov z hľadiska ich delimitácie: delimitácia územia SR na 8 krajov má svoje oprávnenie na účely administratívno-správnej organizácie a spravovania krajiny. To však neznamená, že takáto štruktúra krajov je homogénna aj na účely sociálno-ekonomického porovnávania a je porovnateľná. Bratislavský kraj tvorí v podstate bratislavský metropolitný región (podiel obyvateľov mesta BA je 72,5 %), zatiaľ čo ostatné kraje SR sú „klasické“ kraje s prevažne vidieckym zázemím (podiel sídiel krajov je v priemere 22,3 %, ale napr. v Prešovskom kraji má mesto Prešov iba 12 %).
- b) Nepochopiteľnosť sa ešte zvyšuje, ak sa základná administratívno-správna delimitácia transformuje do umelých regiónov NUTS 2. Keďže táto delimitácia slúži veľmi pragmatickému účelu (na posúdenie oprávnenosti regiónov pre podporu zo ŠF EÚ), každá krajina spájala existujúce administratívno-správne jednotky do NUTS 2 vzhľadom na svoje záujmy. Prístup Poľska a Maďarska sme už uviedli, prístup ČR ma tiež jasnú logiku.¹¹ Samozrejme, treba rešpektovať aj imidžotvorný aspekt samostatného postavenia Bratislavy ako NUTS 2, a tým jeho zaradenie do rozvinutých regiónov EÚ z hľadiska zahraničných investorov, prezentácie Slovenska ako krajiny aj s rozvinutými regiónmi a pod. To však neoprávňuje k tomu, aby sme takto vytvorené regionálne disparity, považovali vo vnútro-slovenských súvislostiach za reálne.

Ak budeme postupovať v logike „jednookazovateľového“ kritéria, ktoré používa Európska komisia, môžeme vplyv vymedzenia regiónov (regionálnej delimitácie) sledovať na porovnaní rôzneho zaradenia Bratislavského a Prešovského kraja cez vytvorený HDP (PPS, rok 2006): v porovnaní oboch krajov je rozdiel 428 %, vo vytvorených NUTS 2 je rozdiel 338 %, pri spojení Bratislavského kraja s Trnavským je to 330 % a ak by sa sformoval NUTS 2 západné Slovensko aj s Bratislavským krajom, je to 191 %. Z uvedeného vyplýva, že v závislosti od delimitácie regiónov sa disparity vo vytvorenom HDP pohybujú od 428 % do 191 %.

- a) Chybné posudzovanie rozdielov sa ešte završuje tým, ak sa do takto delimitovaných jednotiek „vtlačia“ sociálno-ekonomické ukazovatele a nevhodným spôsobom sa interpretujú. Vytvorený HDP na obyv. používa EÚ ako veľmi zjednodušený ukazovateľ zaužívaný na posúdenie regiónov NUTS 2 pri poskytnutí konvergenčnej pomoci. Tvrdí iba toľko, že v danom NUTS 2 sa vytvorí ročne daný objem HDP na jedného obyvateľa bývajúcего v danom NUTS 2 (bez ohľadu na to, či ten HDP vytvorili pracovníci z iných krajov, či ten HDP v kraji a krajine zostal – napr. po repatriácii ziskov zahraničných investorov a pod).¹² V praxi (v hosp. politike, v médiách) sa však veľmi často interpretuje ako

¹⁰ Podobne ako Varšava patrí do Mazowieckeho NUTS 2 s 5,141 mil. obyv. a Budapešť NUTS 2 Koszép – Magyarország s 2,835 mil. obyv.)

¹¹ Ak by sa bolo hl. m. Praha spojilo so Stredočeským krajom (čo by malo z hľadiska tvorby HDP svoju logiku) tak HDP na obyv. takto spojených krajov by stúpol nad hranicu 75 a Stredočeský kraj by ostal bez konvergenčnej podpory.

¹² Napríklad ak tretinu HDP v bratislavskom NUTS 2 vytvárajú dennou dochádzkou pracovníci západoslovenského NUTS 2, dochádza k dvom skresleniam: objem vytvoreného HDP na trvale bývajúcich obyvateľov BK NUTS 2 sa zvyšuje, a opačne v Trnavskom kraji a v západoslovenskom NUTS 2 sa k tam vytvorenému HDP priradujú aj obyvatelia kraja, ktorí tvoria HDP v BK. Z uvedeného teda vyplýva, že HDP je vhodný na analýzu ekonomických procesov a možno z neho vyvodzovať iba také uzávery, ktoré jeho konštrukcia dovoľuje. Naprí-

ukazovateľ životnej úrovne, blahobytu a pod. Pritom význační regionalistickí autori upozorňujú, že vytvorený HDP/obyv. práve na porovnanie životnej úrovne (blahobytu) nie je vhodný a porovnávať treba ukazovatele, ktoré merajú spotrebu.¹³ Keď už, vhodnejšie je *saldo prvotných dôchodkov* (pri prvotnom rozdelení dôchodkov domácností, jeho použitia) alebo ešte lepšie, *čisté disponibilné dôchodky* (pri druhotnom rozdelení dôchodkov domácností).¹⁴

Ak porovnáme medzikrajové disparity a ich rozsah medzi Bratislavským a Prešovským krajom cez národné účty, dostaneme nasledovné rozdiely. Vo vytvorenom HDP/obyv. 428 %, v salde prvotných dôchodkov 230 %, v čistých disponibilných dôchodkoch 193 %. Ešte nižšie rozdiely v spotrebe sú ak porovnáme čisté peňažné príjmy domácností¹⁵ na obyvateľa – je to 142 %.

Ak disparity posunieme do porovnateľnej roviny „západno-východného“ gradientu rozvinutosti, jednoznačne sa ukazuje, že tieto disparity síce existujú, ale ak sa posúvame od vytvoreného HDP k meraniu dôchodkov a príjmov na obyvateľa, tak ich rozsah sa podstatne znižuje a strácajú na dramatickosti, ktorá sa prezentuje v politickom, a najmä v mediálnom prostredí Slovenska. Dokonca, ak ich porovnáваме príjmov domácností (výberové zisťovanie), klesnú a príjmy na obyvateľa na záp. Slovensku sú vyššie iba o 16 %.

Na námietku, že zložitosť merania disparít sa redukuje na jeden syntetický ukazovateľ, možno reagovať tým, že v EÚ sa jeden ukazovateľ používa nielen na meranie disparít, ale sa cezeň redistribuujú miliardy eur – tretina rozpočtu EÚ.

Z uvedených porovnaní vyplýva:

- ak sa spojí nevhodná delimitácia s nevhodným ukazovateľom, rozdiel medzi BA krajom a Prešovským krajom je 428 %;
- ak v nevhodnej delimitácii použijeme vhodnejší ukazovateľ (DD alebo príjmy domácností), disparity klesnú na 193 % – 142 %;
- ak použijeme vhodnejšiu delimitáciu (západ - východ) a vhodnejší ukazovateľ (DD alebo príjmy domácností), disparity klesnú na 132 % – 116 %.¹⁶

Ak meriame dynamiku disparít na jedného obyvateľa priemerným ročným tempom rastu príslušného ukazovateľa za obdobie 2000 – 2006, dostaneme nasledovný obraz (tab. 8.3).

klad nám dovoľuje analyzovať, ako na veľkosť HDP/obyv. vplyva HDP/na zamestnanca (t. j. regionálna produktivita) podiel zamestnaných na ekonomicky aktívnych, podiel dochádzajúcich z iných krajov a pod.

¹³ Ako súhrnný príklad používaných mystifikácií uvádzame, že rozdiel medzi vytvoreným HDP na obyv. v Bratislavskom kraji a Prešovskom kraji je 4,28-násobný, ale v príjmoch na obyvateľa je 1,42-násobný.

¹⁴ Regionálny hrubý domáci produkt je súčet pridanej hodnoty rezidentských podnikov v kraji a daní na produkty, ktoré sú znížené o subvencie na produkty. Výpočet vychádza z agregátneho HDP za ekonomiku SR a z regionálnej štruktúry hrubej pridanej hodnoty. Čisté saldo prvotných dôchodkov vychádza z účtu rozdelenia prvotných dôchodkov domácností a odráža schopnosť podnikateľov, zamestnancov tvoriť dôchodky. Čisté disponibilné dôchodky domácností vychádzajú z účtov druhotného rozdelenia dôchodkov domácností a získajú sa po uskutočnení transferov: dane, sociálne dávky a pod; príjmy domácnosti a výberové zisťovanie zo štat. rodinných účtov – čisté pracovné, podnikateľské, sociálne a ostatné príjmy. Merajú „materiálne bohatstvo“ domácností v regióne. Pozn: Štatistická ročenka regiónov Slovenska Bratislava: ŠÚ SR. 2008, 183 – 189.

¹⁵ Údaje o príjmoch a výdavkoch sa každoročne zabezpečujú výberovým zisťovaním zo Štatistiky rodinných účtov. Čisté peňažné príjmy tvoria čisté pracovné príjmy, časť príjmov zo súkromného podnikania, sociálne dávky a ostatné príjmy (z majetku, z predaja poľn. produktov, zo zahraničia, z nových úverov). Pozn: Štatistická ročenka regiónov Slovenska. Bratislava: ŠÚ SR, 2008, 124 – 130.

¹⁶ Príčiny regionálnych mystifikácií nie sú predmetom nášho skúmania, ale možno si predstaviť, že takéto zjednodušovanie je pre mnohých regionálnych predstaviteľov a politikov výhodným argumentom na získavanie prostriedkov. Navyše je tu ešte zásadná otázka – ak absolútna konvergencia nie je mysliteľná – od akej hranice začínajú neodôvodnené disparity?

T a b u ľ k a 8.3

Meranie dynamiky disparít priemerným ročným tempom rastu (%)

<i>Región</i>	<i>HDP vytvorený</i>	<i>Saldo prvotných dôchodkov</i>	<i>Čisté disponibilné dôchodky</i>	<i>Čisté peňažné príjmy domácností</i>
<i>Západné Slovensko</i>	11.6	9.7	9.2	7.8
<i>Stredné Slovensko</i>	8.6	8.6	8.3	7.0
<i>Východné Slovensko</i>	8.0	7.6	7.5	6.6

Prameň: Vlastné spracovanie; ŠÚ SR.

Výraznejšie narastanie disparít môžeme sledovať pri vytvorení HDP na obyvateľa smerom ku konečným príjmom tempo rastu disparít klesá.

Z výskumných prác mnohých autorov¹⁷ sa za ešte výraznejšie považujú disparity vnútroregionálne (voči NUTS), a to na úrovni funkčných mestských regiónov, v relácii medziokresnej alebo v porovnaní mesto – vidiek. Aj v širšej sústave ukazovateľov a na úrovni okresov sa prejavuje západ- a severo-južný gradient rozvinutosti (F. Murgaš), pričom skupina so stredným indexom kvality života sa tiahne v páse od Bratislavy (ktorá má veľmi vysoký index) cez Považie po Poprad. Nižšiu úroveň indexu kvality života dosahujú okresy v súvislom páse na juhu stredného a východného Slovenska (plus izolované okresy Komárno, Turčianske Teplice a Medzilaborce).

Aj keď z pochopiteľných dôvodov sa syntetické ukazovatele typu HDP nesledujú na úrovni LAU 1 (okresov), a preto nemôžeme sledovať disparity v tej istej sústave ukazovateľov, možno oprávnené predpokladať¹⁸, že pracovné príležitosti a produkcia (a tým aj HDP) sú koncentrované v jednom alebo dvoch centrách, ktoré sú zároveň okresmi, čím by hodnoty typických „vidieckych“ okresov podstatne klesli pod krajský priemer.

V mape okresov podľa miery nezamestnanosti vidieť jasne hlbšiu medziregionálnu diferenciáciu. Ak napríklad miera nezamestnanosti v SR je 11 %, v oblasti NUTS 2 východné Slovensko je 15,8 %; v okrese Košice 4 bola 5,5 %; v okrese Rožňava to bolo 20,1 % (3,6-násobne), v okrese Poprad 6,9 %; v okrese Kežmarok 19,4 % (2,8-násobne), v okrese Rimavská Sobota bola nezamestnanosť až 27,1 % (priemer kraja 14 %)

Podobne rastú aj disparity v priemernej mesačnej mzde na zamestnanca. Ak priemer SR je 21 945 SKK v NUTS 2 východné Slovensko je to 19 563, (89 % priemeru SR), ale v okrese Svidník iba 10 007 SKK (51 % priemeru vých. Slovenska) a Trebišov 11 899 SKK (61 %). Podobný obraz poskytujú ukazovatele o podnikateľských subjektoch a pod.

Na Slovensku možno vyčleniť dva typy rizikových okresov¹⁹ z hľadiska chudoby:

- regióny so zvýšenou úrovňou chudoby (okresy Veľký Krtíš, Poltár, Rimavská Sobota, Revúca, Rožňava, Spišská Nová Ves, Levoča, Kežmarok, Sabinov, Bardejov, Svidník, Stropkov, Vranov nad Topľou, Trebišov, Snina);
- regióny s veľmi vysokou úrovňou chudoby.

Na druhej strane však z hľadiska redistribúcie prostriedkov na základe jedného ukazovateľa treba mať na zreteli, že aj ten umožňuje (a EK to predpokladá), aby sa v použití týchto prostriedkov v rozvojových konceptoch plne rešpektovalo riešenie západ-ovýchodných rozdielov,

¹⁷ Napríklad v prácach P. Korca (rozdiely v sústave ukazovateľov podľa 47 funkčných mestských regiónov SR), F. Murgaša (diferenciácia kvality života okresov SR), R. Matloviča, L. Faľtana a P. Gajdoša.

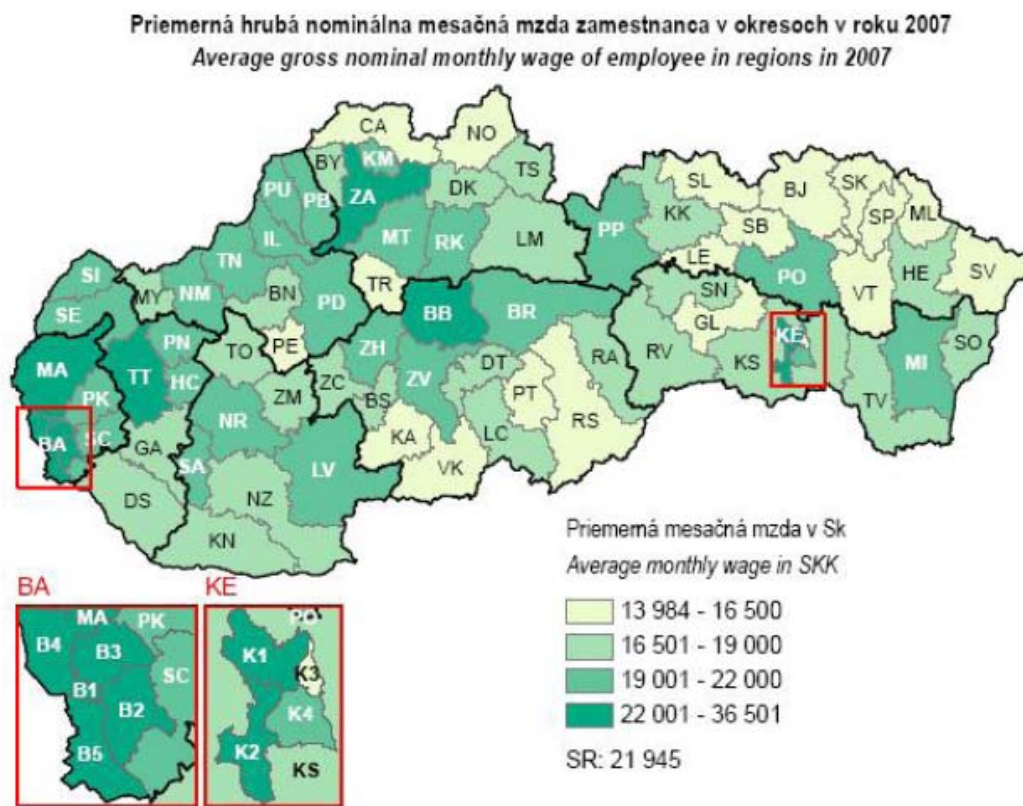
¹⁸ V analýzach v rámci Plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja sa vnútroregionálne disparity na úrovni okresov a miest analyzujú na širokej sústave ukazovateľov a potvrdzujú túto skutočnosť.

¹⁹ Michálek (2000) ich identifikoval na základe ukazovateľov príjmov, nezamestnanosti a poberateľov sociálnych dávok.

vnútroregionálnych disparít, mikroregionálnych a lokálnych problémov tak, aby sa zvyšovala ich konkurencieschopnosť a v konečnom dôsledku sa transformovala do tvorby HDP na celo-slovenskej regionálnej úrovni. Ak teda hladina NUTS 2 a NUTS 3 predstavuje predovšetkým „redistribučnú“ hladinu, skutočné rozvojové problémy treba posunúť do skúmania rastových problémov. Západovo-východné disparity v SR existujú, ale treba ich posudzovať v reálnych kontextoch. Treba brať do úvahy aj fakt, že: národohospodársky rast je priestorovo rozložený a centrá takéhoto rastu majú enormný význam pre rast celej ekonomiky, disemináciu rozvoja do ostatných regiónov SR, rozsah redistribučných procesov a pod. Spôsobom, ako riešiť adekvátnymi rozvojovými procesmi regionálne disparity v ich viacúrovňovej väzbe, sa zaoberajú ďalšie časti tohto bloku.

G r a f 8.2

Priemerná hrubá nominálna mesačná mzda zamestnanca v okresoch v roku 2007



Previazanosť kohéznej politiky EÚ a riešenia regionálnych problémov v SR. Zhodnotenie čerpania fondov

Riešenie regionálnych problémov v SR sa v podstate redukuje na realizáciu kohéznej politiky EÚ. Európsky rozpočet na roky 2007 – 2013 je do veľkej miery odvodený od modifikovanej Lisabonskej stratégie z roku 2005. Na Lisabonskú stratégiu odpovedá aj NSRR SR a na využívanie fondov stanovuje tri strategické priority: infraštruktúra, znalostná ekonomika a ľudské zdroje. Infraštruktúra by mala pomôcť mobilite pracovnej sily a tovarov, znalostná ekonomika má podporiť konkurencieschopnosť hospodárstva a ľudské zdroje by mali zvýšiť mieru zamestnanosti. Strategické priority sa majú dosiahnuť vďaka koordinácii relevantných

politik, koncentracii na účinné projekty a územia a silnej úlohe regiónov. Plniť túto úlohu sa nie príliš darí – vzhľadom na veľký počet projektov a ich priestorový rozptyl.

Aj systém 11 operačných programov v SR je formulovaný viacej sektorovo než regionálne. Dôležitým prvkom strategických usmernení ES je priestorová koncentrácia intervencií. Základné princípy sú, aby rozvojová politika zohľadňovala špecifické potreby regiónov a intervencie aby boli v priestore koordinované a koncentrované. V prípade inovačných pólov rastu je problematický ich vysoký počet. Rozhodujúcu úlohu by mali zohrávať regionálne centrá (sídla VÚC) a veľké mestá. Treba viacej podporovať polycentrický rozvoj budovaním prepojení medzi ekonomicky silnejšími centrami a ich perifériou.

Slovenská republika v NSRR vyčlenila v celi Konvergencia na realizáciu Lisabonských aktivít 59,35 % výdavkov a v celi Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť 85,57 % výdavkov.

T a b u ľ k a 8.4

Vyčlenenie podľa programov v celi Konvergencia (v eurách, bežné ceny)

	Operačný program	Lisabonské aktivity (L.A.)	Celková alokácia	% L.A.
1.	Regionálny OP	0	1 445 000 000	0,00 %
2.	OP Životné prostredie	53 850 000	1 800 000 000	2,99 %
3.	OP Doprava	2 853 715 498	3 206 904 595	88,99 %
4.	OP Informatizácia spoločnosti	961 713 590	993 095 405	96,84 %
5.	OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast	573 383 840	772 000 000	74,27 %
6.	OP Výskum a vývoj	660 795 134	883 000 000	74,84 %
7.	OP Vzdelávanie	576 000 000	600 000 000	96,00 %
8.	OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia	796 177 667	864 000 000	92,15 %
9.	OP Zdravotníctvo	0	250 000 000	0,00 %
10.	OP Technická pomoc	0	97 601 421	0,00 %
Spolu cieľ Konvergencia		6 475 635 729	10 911 601 421	59,35 %

Prameň: Výročná správa o vykonaní NSRR za rok 2007.

T a b u ľ k a 8.5

Vyčlenenie podľa OP v celi Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť (v eurách, bežné ceny)

	Operačný program	Lisabonské aktivity (L. A.)	Celková alokácia	% L. A.
1.	OP Výskum a vývoj	315 966 024	326 415 373	96,80%
2.	OP Vzdelávanie	17 089 515	17 801 578	96,00%
3.	OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia	16 285 341	17 801 578	91,48%
4.	OP Bratislavský kraj	34 880 460	87 000 000	40,09%
Spolu cieľ RKZ		384 221 340	449 018 529	85,57%

Prameň: Výročná správa o vykonaní NSRR za rok 2007.

Finančné alokácie na jednotlivé priority ukazujú, že podstatná časť je alokovaná na ciele spojené s rozvojom infraštruktúry. Aktivity smerujúce na zatriktívnenie regiónov pre investície a prácu, ktoré súvisia s prioritou strategických usmernení, Spoločenstva tvoria spolu 59,97 % celkových prostriedkov v programovom období 2007 – 2013. Na prioritu v oblasti zlepšenia poznatkov a inovácií pre rast bolo alokovaných spolu 26,61 % z celkových prostriedkov. Napokon na prioritu väčšieho množstva a kvalitnejších pracovných miest je vymedzených 15,65 % prostriedkov z NSRR.

T a b u ľ k a 8.6

Čerpanie ako percento realizovaných vykázaných výdavkov z indikatívnej regionálnej alokácie ŠF v NUTS 2 za všetky OP k 31. 12. 2009

NUTS2	Indikatívna regionálna alokácia	Zazmluvnené prostriedky EÚ	% zazmluvnených prostriedkov i indikatívnej regionálnej alokácie	% reálneho čerpanie z indikatívnej regionálnej alokácie
TT	1222147272	110087948,4	9,01	0,94
NR	1395234175	113955879,4	8,17	1,19
TN	1325382774	313819558,5	23,68	7,75
ZA	1494080142	400811708,5	26,83	6,45
BB	1549495573	328701428,4	21,21	3,78
PO	1728349025	240257606,2	13,90	1,45
KE	1700153824	136195357	8,01	0,77
OPBA	449018529	194365128,9	43,29	8,30
Spolu	10863861315	1838194615,33	16,92	3,3

Poznámka:

1. Indikatívna regionálna alokácia ŠF napočítaná z Programových manuálov jednotlivých OP.
2. Čerpanie (zazmluvnené prostriedky a reálne čerpanie) podľa Zoznam prijímateľov finančných prostriedkov z fondov EÚ v OP 2007 – 2013 poľa VÚC k 31. 12. 2009
3. Celkové čerpanie je 3,3 % z indikatívnej regionálnej alokácie. V prehľade ako čerpali jednotlivé NUTS 2 nie je uvedené čerpanie z položky TA, a čiastočne aj čerpanie veľkých projektov, týkajúcich sa najmä dopravnej infraštruktúry.

Prameň: Vlastný výpočet na základe údajov z ITMS.

Aj keď čerpanie prostriedkov štrukturálnej pomoci v poslednom polroku 2009 zlepšilo, jeho podiel dosahoval koncom roka 2009 iba 4,58 %.

T a b u ľ k a 8.7

Celkové čerpanie štrukturálnej pomoci na obdobie 2007 – 2013

Celkový rozpočet	Kofinancovanie	Závazok v EUR
EÚ + ŠR	ŠR 2007 - 2013	2007 - 2013
13 395 013 902,00	2 034 693 952,00	11360319950
Zazmluvnené prostriedky		
EÚ zdroje	ŠR zdroje	Spolu
2 787 698 034,56	525 266 284,99	3 312 964 319,55
24,54	25,82	24,73
Vyčerpané prostriedky		
EÚ zdroje	ŠR zdroje	Spolu
519 889 562,63	93 269 821,51	613 159 384,14
4,58	4,58	4,58

Prameň: ITMS.

Fakt, že doterajšia verejná diskusia o využívaní ŠF sa takmer výhradne sústreďuje na otázky výšky čerpania, má veľmi dôsledky. Nehovorí sa o konkrétnej alokácii a o efektívnosti či zmysluplnosti použitia peňazí z fondov EÚ, hoci celkovo ide o desiatky miliónov eur, dopĺňaných navyše aj spolufinancovaním z peňazí slovenských daňových poplatníkov.

Výška a efektívnosť čerpania sa sústreďuje do takých problémov, ako je *absorpčná schopnosť* (schopnosť spolufinancovania u mnohých subjektov, zásoba kvalitných projektov, inštitucionálna kapacita), *implementácia* (priority a stratégia, hodnotenie projektov a ich nízka efektívnosť, nedobudovaný informačný systém vrátane uverejňovania výziev), vyvážená alokácia v zmysle konvergencia-konkurencieschopnosť a s tým spojené *indikatívne regionálne alokácie prostriedkov ŠF do regiónov NUTS 2* (na základe objektivizovaných kritérií a aplikácie *policy mix* vhodnej pre konkrétny región a priestorové štruktúrovanie priorít).

Absorpčná schopnosť čerpania finančných prostriedkov z kohéznej pomoci EÚ je založená na dostatku kvalitných projektov (rast významu komplikovanejších projektov s náročným developingom – to všetko tlačí na zvyšovanie administratívnej a časovej náročnosti), primeranej miere spolufinancovania (znižená miera spolufinancovania projektov môže v súčasnom programovacom období viesť k zníženiu záujmu o financovanie prostredníctvom fondov, a teda k zníženiu absorpčnej kapacity) a vhodnej administratívnej kapacity (nedostatok inštitucionálnych kapacít (množstvo operačných programov) spôsobuje zaostávanie v čerpaní – príčina je v „našpecifikovaní“ množstva priorít a opatrení v OP). Problémy s čerpaním pomoci vyplývajú aj z procesu výberu projektov, v ktorom absentuje regionálny rozmer jednotlivých priorít. Ak chýba stratégia organizovaného rozvoja jednotlivých územných častí v NUTS 2 pri uplatňovaní novej filozofie rozvoja regiónov, t. j. v súvislosti s novými aktivitami vyplývajúcimi z Lisabonskej stratégie/strategického usmernenia pre regionálnu politiku EÚ (pozri tab. 1 a 2), prejaví sa nepripravenosť regiónov a tým aj nezaujím o implementáciu daných priorít/opatrení. Pri pochybení v správnom regionálnom zameraní priorít, resp. opatrení, vznikajú problémy s „hľadáčmi renty“ a zanedbáva sa vnútorná efektívnosť implementovaného opatrenia. Ako argumentujeme neskôr, heterogénnosť regiónov v praxi neumožňuje aplikovať jednotný *policy mix*. Priority by sa mali rozlišovať a podľa rozvoja regiónu upravovať. Najzaostalejšie regióny nedokážu preskočiť vývojovú fázu a využívať výhody cielené napríklad pre rozvinutejšie/rozvinuté regióny.

Plnenie cieľa Európska územná spolupráca²⁰

Slovenská republika participuje na realizácii nástrojov finančnej pomoci EÚ prispievajúcich k plneniu cieľa EÚS – politiky súdržnosti. Tento cieľ nadväzuje na skúsenosti získané z regionálnej spolupráce v rámci iniciatív Spoločenstva Interreg a programov cezhraničnej spolupráce (CBC), realizovaných SR v skrátenom programovom období 2004 – 2006. Zameriava sa na posilnenie cezhraničnej spolupráce prostredníctvom spoločných miestnych a regionálnych iniciatív, posilnenie nadnárodnej spolupráce prostredníctvom akcií prispievajúcich k integrovanému územnému rozvoju naplňajúcemu priority Spoločenstva, a na posilnenie medziregionálnej spolupráce a výmeny skúseností na príslušnej územnej úrovni. Programy majú prispieť k udržateľnému územnému rozvoju, k podpore investícií a rozvojových aktivít, uľahčiť inovácie a podnikanie, podporiť vzdelanostnú ekonomiku a informačnú spoločnosť, podporovať vytváranie nových produktov a služieb, rozvoj nových trhov, ľudské zdroje založené na princípoch trvalej udržateľnosti. Očakávaným výsledkom je zlepšenie atraktivity regiónov a miest pri rešpektovaní udržateľného rozvoja a kvality životného prostredia.

Cieľ EÚS nie je súčasťou NSRR. Tento cieľ sa realizuje prostredníctvom viacerých foriem spolupráce SR participuje na realizácii nástrojov finančnej pomoci EÚ prispievajúcich k plneniu cieľa politiky súdržnosti EÚS prostredníctvom nasledujúcich foriem spolupráce:

a) *Cezhraničná spolupráca* (s ČR, Rakúskom, Maďarskom, Poľskom, ako aj Program cezhraničnej spolupráce Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina).

V štyroch bilaterálnych programoch cezhraničnej spolupráce bolo v sledovanom období schválených 309 projektov, z toho v 106 projektoch je slovenský subjekt vedúcim projektovým partnerom. Celkový objem finančných prostriedkov v schválených projektoch je

²⁰ *Strategická správa Slovenskej republiky 2009*. Určené pre: Európsku komisiu. Vydáva: Centrálny koordinačný orgán Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR

cca 184 mil. EUR, čo tvorí 40 % z celkovej alokácie ERDF. V programe cezhraničnej spolupráce Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina, neboli zatiaľ schválené žiadne projekty (podaných bolo 184 projektov).

- b) *Nadnárodná spolupráca* (operačné programy Juhovýchodná Európa a Stredná Európa). Celková finančná alokácia OP Juhovýchodná Európa je 245 mil. EUR. Po vyhodnotení prvej výzvy bolo schválených 15 projektov s účasťou 23 slovenských projektových partnerov. V prípade 2 projektov je vedúci projektový partner zo Slovenska: projekt AUTOCLUSTERS (Automobilový klaster západné Slovensko) a projekt DONAUREGIONEN+ (MVRR SR). Celkový objem schválených prostriedkov ERDF na činnosti slovenských projektových partnerov predstavuje cca 5 mil. EUR. Celková finančná alokácia OP Stredná Európa je 298 mil. EUR a je schválených 15 projektov s účasťou 23 slovenských projektových partnerov. Z uvedeného počtu je jeden slovenský vedúci projektu. Celkový objem schválených prostriedkov z ERDF a z národných zdrojov na činnosti slovenských projektových partnerov predstavuje cca 5 mil. EUR.
- c) *Interregionálna spolupráca* sa realizuje v SR prostredníctvom OP INTERREG IV C. Celková finančná alokácia na realizovanie tohto programu je 405 094 936 EUR; SR participuje na realizácii tohto programu prostredníctvom MH SR, ktoré plní úlohy Národného orgánu.

Celkovým cieľom programu INTERREG IVC je zvýšiť efektívnosť politík regionálneho rozvoja v dvoch prioritných oblastiach – *Inovácie a znalostná ekonomika* a *Životné prostredie a prevencia voči rizikám*.

V rámci OP INTERREG IVC bolo schválených celkovo 10 projektov s účasťou 11 slovenských projektových partnerov. Jeden slovenský projektový partner však od projektu odstúpil ešte pred začiatkom jeho realizácie z dôvodu nedostatočného finančného krytia národného spolufinancovania. Projekty predkladané slovenskými vedúcimi partnermi schválené neboli. Za implementáciu realizovaných projektov zodpovedajú zahraniční vedúci projektoví partneri a zodpovednosť slovenských projektových partnerov spočíva v koordinácii jednotlivých operácií projektu, resp. v spolupráci s projektovými partnermi. Celkový rozpočet slovenských projektových partnerov, ktorí realizujú projekty INTERREG IVC, dosahuje výšku 1 266 894,39 EUR, z toho príspevok z ERDF je 1 076 860,22 EUR.

Čerpanie prostriedkov je vyššie v programoch cezhraničnej spolupráce (20 – 40 %), nižšie v nadnárodnej a interregionálnej spolupráci (0,31 – 2.11 %), priemerné čerpanie za celý cieľ je 12,81% (vrátane domácich zdrojov).

Prínos z realizovania Národného programu reforiem v rámci Lisabonskej agendy²¹

V súlade s Integrovanými usmerneniami sa NPR SR sústreďí na tieto oblasti:

- výskum, vývoj a inovácie
- vzdelávanie
- zamestnanosť
- podnikateľské prostredie
- klimatické zmeny a energetika

²¹ *Strategická správa Slovenskej republiky* 2009. Určené pre: Európsku komisiu. Vydáva: Centrálny koordinačný orgán Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR

NPR SR na roky 2008 – 2010 bol schválený uznesením vlády SR č. 707 z 8. 10. 2008. Na základe skúseností z prípravy a implementácie predchádzajúceho národného programu reforiem národní koordinátori spresnili obsah, rozsah a formu akčných plánov. Akčné plány v prvých štyroch uvedených oblastiach sa zameriavajú hlavne na napĺňanie cieľov integrovaných usmernení:

- prispôbiť systém vzdelávania a výchovy na nové požiadavky v oblasti zručností,
- zvýšiť a zlepšiť investície do výskumu a vývoja – alokácia pre JEREMIE je vyčlenená aj v rámci OP VaV,
- rozširovať a efektívne využívať IKT a budovať informačnú spoločnosť plne dostupnú pre všetkých,
- presadzovať vyššiu podnikateľskú kultúru a vytvoriť vhodné prostredie pre malé a stredné podnikanie,
- vytvoriť konkurenčné podnikateľské prostredie a podporiť súkromnú iniciatívu prostredníctvom lepšej regulácie,
- podporovať flexibilitu spojenú s istotou zamestnanosti a znižovať segmentáciu.

Súčasťou programu reforiem zatiaľ nie je konkrétny akčný plán pre oblasť klimatických zmien a energetiky. Bude doplnený pri niektorom priebežnom hodnotení implementácie Lisabonskej stratégie v SR v nadväznosti na prijatie ucelenej národnej stratégie pre oblasť klimaticko-energetického balíčka (KEB). Z hľadiska súčasných reforiem prebiehajúcich predovšetkým vo fiškálnej a sociálnej oblasti Slovensko bude musieť venovať dostatočnú pozornosť aj koherenosti jednotlivých opatrení, pretože tieto reformy umožňujú priame zapracovanie motivačných prvkov environmentálnych a energetických politík do ich cieľov.

Okrem týchto štandardných národných dokumentov Slovensko navyše implementuje aj svoj špecifický dokument obsahovo prislúchajúci do pôsobnosti stratégie rastu a zamestnanosti, a to Modernizačný program Slovensko 21, schválený uznesením vlády SR č. 368/2008 dňa 4. 6. 2008. Program vznikol na základe hodnotenia Konvergenčného programu SR na roky 2008 – 2010 EK i Strategickej správy o obnovení lisabonskej stratégie pre rast a zamestnanosť: spustenie nového cyklu (2008 – 2010) ako súčasť celkovej prípravy SR na zavedenie eura od 1. 1. 2009. Program obsahuje 35 strednodobých a 18 krátkodobých opatrení ďalej rozdelených do štyroch prioritných tém: výskum – vývoj-inovácie, vzdelávanie, zamestnanosť, podnikateľské prostredie. Do programu neboli zahrnuté oblasti environmentálnej a energetickej politiky, klimatických zmien a vymožitelnosti práva, keďže sa netýkajú priamo štrukturálnych politík súvisiacich so zavedením eura. Strednodobé opatrenia modernizačného programu boli následne ďalej rozpracované do podoby akčných plánov NPR.

Minimálny finančný a fyzický pokrok v implementácii NSRR a OP v programovom období 2007 – 2013 spôsobil, že reálny príspevok politiky súdržnosti k plneniu priorít NPR SR je zatiaľ okrajový. Ďalším dôvodom je, že nie všetky prostriedky alokované na lisabonské aktivity priamo súvisia s implementáciou opatrení NPR SR, ktoré sú špecificky zamerané na podporu reformného úsilia.

8.1.2. Regionálny rozvoj a jeho strategické priority

Skúsenosti s tvorbou regionálnej politiky ukazujú, že jednostranne zameraná politika na odstránenie regionálnych disparít často zlyháva. Preto sa v súčasnosti zakladá regionálna podpora založená na princípe regionálnej konkurencieschopnosti a endogénneho rozvoja. Hospodárska politika nemôže byť orientovaná na utlmovanie prosperujúcich regiónov, ale na

dvíhanie konkurencieschopnosti zaostávajúcich. Na zvýšenie účinnosti takejto podpory je nevyhnutné koncentrovať prostriedky tak tematicky, ako aj priestorovo. Realizovaniu stratégie regionálneho rozvoja do roku 2015 je potrebné prispôbiť tak systém regionálnej podpory, ako aj obsahovú orientáciu intervencií a ich koordináciu.

Vytvorenie efektívneho a výkonného systému regionálnej podpory v SR

Kriticky dôležitou súčasťou stratégie rozvoja ekonomiky a spoločnosti je vytvorenie vhodného inštitucionálneho rámca. Táto téza sa objavuje vo viacerých častiach tohto materiálu (napr. výrazne ju zdôrazňuje hneď v úvode stratégie hospodárstva). Realizácia stratégie závisí od fungovania základných mechanizmov. Nasledujúca časť poukazuje na problematiku implementačného systému podpory regionálneho rozvoja v SR a námety na zefektívnenie tohto systému.

Regionálna politika je v súčasnosti považovaná za problematiku, ktorá sa dotýka viacerých úrovní vládnutia (má charakter tzv. *multi level governance*). Riešenie konkrétneho problému určitého regiónu je preto často záležitosťou tak nadnárodných, národných, regionálnych, lokálnych vlád a záujmových skupín. Okrem toho, riešenia vyžadujú potrebu koordinácie rôznych sektorových intervencií v priestore, napríklad podpora investícií vyžaduje tak podporu prípravy vhodných pozemkov, ako aj opatrení v oblasti vzdelávania pracovnej sily.

Základným problémom podpory regionálneho rozvoja nie je nedostatok finančných zdrojov, ale slabé až žiadne skúsenosti so strategickou podporou rozvoja. Financie, ktoré plynú z kohéznej podpory EÚ totiž predpokladajú, že kľúčové procesy v systéme podpory sú už nastavené. To významne súvisí s efektívnosťou čerpania prostriedkov. Pokým prostriedky z fondov EÚ tvoria hlavný zdroj podpory, nie sú považované za doplnkový zdroj (toto je hlavný princíp kohéznej pomoci). Rozhodovanie o ich využití teda nie je dostatočne podrobené zaužívaným systémom rozhodovania a keďže nie je výrazný tlak zo strany obmedzenosti zdrojov ich využitie je často neefektívne, netransparentné a vyskytujú sa problémy s korupciou. Pretože doteraz chýbala širšia stratégia regionálneho rozvoja, ŠF EÚ nie sú súčasťou potrebných intervencií, ale špeciálnymi prostriedkami, ktoré treba minúť v danom časovom horizonte. Paradoxne, v praxi sa vyskytuje opačný problém, kde nájst' prostriedky na kofinancovanie projektov. Túto medzeru môže vyplniť vznikajúca Národná stratégia regionálneho rozvoja.

Skúsenosti s riešením regionálnych problémov v SR ukazujú, že napriek vysokému objemu finančných prostriedkov je systém podpory neefektívny a vyžaduje si nevyhnutné zásahy. Tieto môžeme zhrnúť nasledovne:

1. *Koordinácia regionálnej politiky.* Regionálna politika je dôležitou súčasťou hospodárskej politiky, jej úlohou je nastoľovať vyváženú medzu medzi ekonomickou efektívnosťou a sociálnou rovnosťou. Spôsoby koordinácie regionálnej politiky sú veľmi odlišné v jednotlivých krajinách. Na Slovensku navrhujeme zriadenie *stálych regionálnych konferencií*, ktoré budú platformou na diskusiu a tvorbu odporúčaní v oblasti regionálneho rozvoja. Na Slovensku existujú skúsenosti s uplatňovaním takéhoto spôsobu koordinácie z minulosti, preto sa môžu stať rešpektovanou autoritou riešenia regionálnych problémov. Regionálne konferencie by mali byť zložené zo zástupcov dotknutých ministerstiev na národnej úrovni, regionálnej a lokálnej vlády, inštitúcií tretieho sektora, zástupcov podnikateľských združení a iných dotknutých organizácií. Odporúčame tiež pokračovať v uplatňovaní systému priestorovo diferencovanej výšky podpory formou štátnej pomoci. Tento systém musí byť jednoduchý a mať

jasné a do určitej miery stabilné pravidlá. Stanovenie výšky podpory môže byť prehodnocované vzhľadom na vývoj regionálnych ekonomík, frekvencia zmien by však nemala byť vysoká. Súčasťou systému podpory musí byť aj systém hodnotenia vplyvu opatrení štátnej politiky na regionálny rozvoj.

2. *Národná stratégia regionálneho rozvoja.* Tento dokument, ktorý je v štádiu pripomienkovania a schvaľovania prioritne definuje samostatnú regionálnu politiku SR. V súčasnej verzii stratégia zdôrazňuje endogénny prístup k regionálnemu rozvoju prostredníctvom piatich prioritných oblastí, ktoré sa neskôr bližšie definujú v stratégiách pre jednotlivé kraje. *Top down* systém tvorby národnej stratégie regionálneho rozvoja môže vyústiť do problémov s jej implementáciou. Samosprávne kraje majú byť adresátom stratégie, tie však realizujú vlastnú rozvojovú politiku a je zrejmé, že v tejto podobe sa nastoľuje konflikt medzi týmito dvomi úrovňami vlády. Stratégia by mala byť viacej zameraná na koordináciu sektorových aktivít na riešenie regionálnych problémov. Mala by byť permanentne inovovaným dokumentom. Národná stratégia nebude nahradzovať ostatné strategické dokumenty na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni, ale by mala byť rámcovým dokumentom koordinujúcim aktivity štátu v priestore. V súvislosti s chýbajúcou koordináciou regionálnej politiky ako aj absenciou vlastnej regionálnej politiky SR navrhujeme vytvoriť Fond regionálneho rozvoja, ktorý by sústreďoval národnú podporu (z prostriedkov štátneho rozpočtu) určenú priamo na priority regionálneho rozvoja z pohľadu Slovenskej republiky. Vychádzajúc z Národnej stratégie regionálneho rozvoja by sa Fond zameriaval hlavne na finančnú podporu komplexných lokálnych rozvojových stratégií, ktoré by umožnili vzájomné prepojenie sektorovej a regionálnej dimenzie rozvoja. Súčasťou Fondu by malo byť aj odborné pracovisko, určené na výskumné aktivity a spracovanie expertných dokumentov (analytické materiály, hodnotenie intervencií) v oblasti regionálneho rozvoja. Fond regionálneho rozvoja bude vyhlasovať rozvojové programy, o implementáciu ktorých sa budú uchádzať integrované rozvojové agentúry.

3. *Integrované regionálne programy.* Integrované regionálne programy ako súčasť NSRR treba zamerať na riešenie špecifických regionálnych problémov na subregionálnej úrovni a financovať prostredníctvom viacerých operačných programov. Mali by ich vypracúvať v partnerstve predstavitelia dotknutých lokálnych a regionálnych vlád a záujmových skupín (*bottom-up princíp*) a schvaľovať vytvorené koordinačné orgány. Schválené programy budú predstavovať priestor na podávanie projektov v rámci jednotlivých operačných programov, pričom projekty pod integrovanými programami sa budú uprednostňovať (napr. prostredníctvom bodového zvýhodnenia v hodnotení). Intenzívnejšie bude treba podporovať aj inštitút partnerstva v projektoch, ktorý je jedným z hlavných prostriedkov budovania sociálneho kapitálu. S tým súvisí podpora komplexných projektov (tematická koncentrácia podpory). Pokrokom oproti predchádzajúcemu obdobiu bolo zavedenie krížového financovania, ktoré sa však stále využíva veľmi obmedzene a vo výrazných nepomeroch; napr. pri projektoch modernizácie škôl, kde by bol tento inštitút vyslovene užitočný, aby sa modernizovali učebné osnovy spolu s vybavením škôl, sa vôbec neaplikuje. To isté sa týka projektov zameraných na nákup technológií. To opätovne vedie k čiastkovým riešeniam, ktoré však nemusia priniesť požadovaný efekt.

4. Súčasný systém regionálnej inštitucionálnej podpory je veľmi rozdrobený a nekoordinovaný. Navrhujeme vytvoriť *koncentráciu integrovaných rozvojových agentúr* a smerovať k vytvoreniu personálne, odborne a finančne silných inštitúcií. Tieto agentúry budú založené na princípe partnerstva regionálnych aktérov, iniciátorom a hlavným zriaďovateľom budú samosprávne kraje. Agentúry sa budú uchádzať prostredníctvom komplexných lokálnych

rozvojových stratégií o podporu z Fondu regionálneho rozvoja. Na identifikovanie regionálnych problémov, určenie stratégie a jej efektívnu implementáciu je nevyhnutné odborné zázemie a špecializácia. Počet takýchto agentúr by sa mal pohybovať okolo 5 s priemerným počtom zamestnancov okolo 30, ich lokalizácia by mala byť v centrách regiónov. Medzi navrhované centrá patria Košice (Prešov), Nitra (Trnava), Banská Bystrica, Žilina (Trenčín) a Poprad. Pri tvorbe agentúr je však vhodné použiť konkurenčný systém, v ktorom sa pilotne vytvoria agentúry v tých regiónoch, ktoré spracujú najlepšie projekty ich fungovania. Oproti doterajším skúsenostiam by sa agentúry okrem podpory infraštruktúry mali viac orientovať na podporu podnikania. Toto úsilie treba koordinovať s navrhovaným zriadením ďalších podporných inštitúcií, ako sú napr. regionálne inovačné centrá. Zriadené inštitúcie musia byť nezávislými od centrálnej vlády. Je potrebné posilňovať význam inštitucionálnej podoby regionálnej politiky, nielen v oblasti priamej podpory (BIC, RPIC, RRA, inkubátory), rovnakú váhu je potrebné prikladať aj fungovaniu organizácií v treťom sektore (zdrúženia, nadácie, neziskové organizácie s pod.), ktoré sú hybnými silami podporujúcimi endogénny potenciál.

5. *Decentralizácia rozhodovania o regionálnej podpore na úroveň NUTS 2 (prípadne NUTS 3)*. Rozhodujúcimi orgánom regionálnej podpory musia byť inštitúcie na subnárodnej úrovni, vo väčšine krajín je čerpanie pomoci zastrešované príslušnou úrovňou NUTS 2. Je však otázne, keďže na tejto úrovni nie sú v SR vytvorené inštitucionálne predpoklady, či nebude vhodnejšia decentralizácia až na úroveň NUTS 3. V súčasnosti sa takmer o všetkých zdrojov rozhoduje na národnej úrovni, sprostredkovateľskými orgánmi sú sektorové ministerstvá alebo ich implementačné agentúry. Celý systém podpory je preto výrazne centralistický a sektorovo orientovaný. Národná podpora by však mala byť iba dodatočnou pomocou aktivitám regionálnych aktérov, teda celý systém by mal byť postavený na princípoch endogénneho rozvoja. Je preto dôležité v horizonte do roku 2015 zaviesť decentralizáciu rozhodovania o smerovaní kohéznej podpory EÚ na regionálnu úroveň. Rozhodovanie o rozvoji regiónov je najefektívnejšie, ak sú regionálni aktéri zainteresovaní na svojich rozhodnutiach, treba ich preto vybaviť kompetenciami pre rozhodovanie o vlastnej budúcnosti. Samosprávne kraje by sa preto mali postupne stať sprostredkovateľskými organizáciami aj pre ďalšie operačné programy, prioritne pre konkurencieschopnosť a hospodársky rast, vzdelávanie, zamestnanosť a sociálna inklúzia a životné prostredie.

6. *Podpora regionálnych centier (priestorová koncentrácia podpory)*. Pre toto programovacie obdobie boli vyčlenené inovačné a kohézne póly rastu a ich záujmové oblasti. Ich počet bol však veľmi vysoký a reálne len v minimálnej miere vplýval na možnosť uchádzať sa o finančné zdroje. Tým sa narušil princíp koncentrácie pomoci, a takisto samotný princíp podpory pólov rastu. Na dosiahnutie globálnej konkurencieschopnosti aspoň niektorých častí regiónov bude potrebné ich podporu výraznejšie koncentrovať.

7. *Účelné hodnotenie*. Celý proces kontroly implementácie projektu je výrazne zameraný na finančnú, a nie obsahovú stránku realizácie projektov a jeho výstupov. Realizátori projektov sa tak viac zameriavajú na dodržanie formálnych náležitostí než na kvalitu výstupov projektu. Aj pri finančnom hodnotení sa venuje pozornosť najmä formálnej stránke, a nie efektívnosti vynaložených finančných prostriedkov. Je potrebné výrazne skvalitniť hodnotenie na úrovni programov, najmä hodnotenie dosahov programov. Kvalitné výstupy z hodnotenia sú nevyhnutné pre nasledujúci cyklus programovania. Významnou podmienkou efektívnosti podpory bude dostupnosť spoľahlivých štatistických dát, ktoré sú potrebné tak pre rozhodovací proces, ako aj pre systém hodnotenia vplyvu politik.

8. *Zníženie byrokracie a zvýšenie transparentnosti.* Aj napriek tomu, že formálne kritériá sú nastavené ako transparentné, často je možné pozorovať náznaky korupcie a netransparentnosti vo výberových procesoch. Na zvýšenie transparentnosti chýbajú niektoré inštitúty, ako možnosť odvolania sa (za splnenia určitých podmienok) proti hodnoteniu (ktorý funguje napr. v Českej republike) a možnosť vidieť bodové hodnotenie podaného projektu (v súčasnosti vo väčšine prípadov nemá žiadateľ možnosť vidieť presné hodnotenie jednotlivých častí svojho projektu). Proces čerpania pomoci je veľmi byrokratický, čo spôsobuje, že o projekte rozhoduje viac formálna stránka, a nie samotný obsah projektu. Často sú potom podporované menej kvalitné projekty. Formálna stránka pri niektorých výzvach predstavuje aj viac ako 60 % selekciu podaných projektov. Pri implementácii to spôsobuje výrazné zdržanie v refundácii zdrojov, čo má za následok nedočerpanie finančných zdrojov určených pre Slovenskú republiku.

9. *Nepriama podpora podnikom.* Je pravdepodobné, že v budúcnosti sa bude podpora podnikom orientovať na návratnú finančnú výpomoc, prostredníctvom zvýhodnených úverov. Obmedzí sa priame poskytovanie podpory podnikom, takáto podpora totiž narúša konkurenčné prostredie. Skúsenosti okrem toho ukazujú, že pomoc je často poskytovaná na nákup bežných technológií, ktoré nie sú nijakým spôsobom inovatívne alebo na Slovensku nedostupné. Financie by sa mali sústrediť najmä na projekty univerzálne zlepšujúce podnikateľské prostredie (napr. elektronizácia verejných služieb, informatizácia verejnej správy, vymožitelnosť práva).

Návrh opatrení podpory regionálneho rozvoja v SR na roky 2009 – 2015

Regióny SR majú rozdielne problémy a vyžadujú rozdielne formy podpory.²² Tak ako to zdôrazňuje konzultačný dokument budúcej stratégie EÚ do roku 2020, hoci sú ciele regionálnej politiky univerzálne, ich realizácia musí byť prispôbena regionálnym podmienkam. V nasledujúcich častiach budeme teda definovať strategické opatrenia, ktoré budú prispôbena na špecifické potreby regiónu širšej Bratislavy, ekonomických centier regiónov (Trenčín, Žilina – Martin, Nitra, Banská Bystrica – Zvolen, Poprad – Spišská Nová Ves, Košice – Prešov), dlhodobo zaostávajúcich periférnych a vidieckych regiónov (juh západného, stredného a východného Slovenska a sever východného Slovenska). Medzi navrhované opatrenia môžeme zaradiť²³ nasledovné:

²² Problematiku prispôsobovania podpornej politiky v oblasti inovácií rozoberá napríklad Todling a Tripl (2005).

²³ *Bratislavský metropolitný región* (resp. širší región BA – Viedeň) je charakteristický vysokým zastúpením sektora služieb, ale takisto aj silným priemyselným sektorom a vysokou atraktivitou pre zahraničné investície. V štruktúre ekonomiky sa profiluje sektor poznatkovo náročných služieb podnikateľom (KIBS), ktorý však ešte nie je dostatočne rozvinutý. Vysoká koncentrácia inovačných kapacít regiónu je brzdená fragmentovanosťou systému so slabými, ale rozvíjajúcimi sa vzťahmi medzi jednotlivými aktérmi. Pre *regióny ekonomického jadra* (TT, TN, ZA) je charakteristická dominancia priemyslu, ktorý sa naďalej vďaka koncentrácii zahraničných investícií rozvíja v regionálnych centrách (Trnava, Žilina, Trenčín), zároveň dochádza k aglomeračným efektom. Výskumné kapacity boli silno redukované, v súčasnosti sa zameriavajú hlavne na aplikovaný výskum, ktorému však chýba strategická orientácia. Inovačný systém je s výnimkou centra charakteristický nedostatočnou hustotou a kvalitou sprostredkovateľských inštitúcií. V *periférnych a vidieckych regiónoch* (BB, PR, KE, NT) sa ekonomické aktivity koncentrujú prevažne v centrách regiónov, dynamika vzniku MSP je okrem centier vo všeobecnosti nízka. Typické sú veľké vnútroregionálne rozdiely medzi centrom a perifériou (Košice, Prešov, Banská Bystrica, Nitra). Vedeckovýskumné kapacity sú málopočetné, koncentrované v malom počte inštitúcií a miest (s výnimkou Košíc). Dynamika reprodukcie obyvateľstva je nerovnomerná, v banskobystrickom a nitrianskom regióne je pokles produktívnej zložky, prešovský a košický región je charakteristický vyššou natalitou, celkovo dochádza k odlevu pracovnej sily do ostatných regiónov. Výrazný je populačný nárast rómskeho etnika, ktorý zatiaľ nie je prepojený s intenzívnou snahou o začlenenie (inklúziu) tohto etnika do fungovania spoločnosti.

T a b u ľ k a 8.8

Návrh opatrení podpory regionálneho rozvoja v SR na roky 2009 – 2015

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
Inovatívne klastre v <i>high tech</i> odvetviach Klastre založené na kompetenciách	odvetvové klastre zamerané na rozvoj nových odvetví v regióne	klastre v tradičných odvetviach, komplexné lokálne produkčné systémy v poľnohospodárstve klastre v cestovnom ruchu

Prameň: Vlastné spracovanie.

Jadro strategických ekonomických opatrení treba organizovať systémom podpory spoločných aktivít firiem v príbuzných sektoroch koncentrovaných v priestore v podobe tzv. klastrov. *Klastre* sú výsledkom fungovania trhovej ekonomiky, a hlavne vyspelé ekonomiky sú charakteristické existenciou takýchto odvetvových klastrov (Solvell, 2009). Ich charakteristickým znakom je, že existuje významná koncentrácia príbuzných firiem v priestore, tieto firmy navzájom spolupracujú a aj si konkurujú (Porter, 2000). Klastre pomáhajú vytvoriť resp. udržať vysoký počet pracovných miest. Na Slovensku medzi perspektívne klastre patria *finančné služby, automobilový priemysel a vzdelávanie a veda v bratislavskom regióne, odevný, hutnícky priemysel a stavebníctvo v košickom regióne; automobilový priemysel, výroba komunikačných zariadení, stavebníctvo a spracovanie potravín v nitrianskom regióne a automobilový priemysel, stavebníctvo a spracovanie kovov v žilinskom regióne.*

Podpora rozvoja klastrov vo svete sa realizuje napríklad prostredníctvom podpory vzniku klastrových iniciatív (Solvell, Lindquist, a Ketels, 2003). Aj v SR zaznamenávame spontánny záujem o takúto formu strategickej spolupráce konkurujúcich firiem a príbuzných inštitúcií a to najmä v oblasti IKT, automobilového priemyslu a cestovného ruchu. Klastrové iniciatívy sú organizovaným úsilím, ktorého účelom je zvýšenie rastu a konkurencieschopnosti klastrov v regióne, zahŕňa klastre firiem, vládu a výskumnú a vzdelávaciu komunitu. V takýchto klastrových iniciatívach by mali byť zúčastnené tak veľké ako aj malé firmy, nevyhnutná je účasť vzdelávacích a výskumných kapacít v regióne, ale aj mimo neho. Rozhodujúcim faktorom úspechu klastrových iniciatív je schopnosť získať kľúčové regionálne firmy, prilákať rizikový kapitál, podporiť komercilizáciu výskumu, prispôbiť školský systém a strategické smerovanie.

V bratislavskom regióne sa možno orientovať na klastre v nových odvetviach, v ktorých existujú inovatívni lídri v regióne (napr. v oblasti IT bezpečnosti) a zamerať sa na podporu rozvoja kľúčových regionálnych kompetencií (namiesto podpory konkrétnych sektorov), ktoré sú spoločné pre viaceré sektory. V ekonomických centrách treba nasmerovať podporu na tie projekty, ktoré otvárajú nové technologické smery rozvoja regiónov (napr. nové materiály). Pre ekonomický rast je dôležité nájsť nové rozvojové trajektórie v príbuzných sektoroch. V zaostávajúcich regiónoch je možné podporovať klastre v tradičných odvetviach, kde cieľom bude napr. dlhodobo udržiavať zamestnanosť a zodpovedajúcu mieru ekonomického rastu. V poľnohospodárstve treba preferovať podporu vzniku komplexných lokálnych produkčných systémov – od prvovýroby cez spracovanie, využitie odpadu až po konečný produkt pre spotrebiteľa – a na podporu environmentálnych a krajnotvorných funkcií poľnohospodárstva.

Existujúce klastrové programy využívajú rôzne typy nástrojov, zväčša sú zamerané na (OECD, 2007):

- a) Angažovanie dôležitých aktérov. Sú to jednoduchšie programy a zameriavajú sa na angažovanie aktérov, ich rozpočet nepresahuje zväčša 100 tisíc eur na rok a trvajú do troch rokov.
- b) Poskytovanie spoločných služieb. Takýto typ programu zahŕňa okrem spoločných služieb aj menší objem investícií do výskumu a vývoja a je financovaný s čiastkou približne 100 tisíc až 1 milión eur ročne.
- c) Podpora spoločného výskumu. Dlhodobé programy s až 10-ročným financovaním, ktoré pochádza z viacerých zdrojov, tak privátnych ako aj verejných.

Inovačný rozvoj a ľudské zdroje

Kľúčovou kombináciou na zvýšenie konkurencieschopnosti slovenských regiónov v dlhodobom horizonte sú investície do ľudských zdrojov a inovácií. Tieto priority sú definované tak v časti o hospodárskej stratégii, ako aj v samostatnej časti venovanej stratégii rozvoja znalostnej ekonomiky a spoločnosti. V aktivitách, ktoré sa týkajú znalostnej ekonomiky, je rozhodujúca priestorová koncentrácia na dosiahnutie rastúcich výnosov z rozsahu. Túto tézu veľmi dôrazne potvrdzujú všetky dôležité materiály Európskej komisie. V praxi to znamená koncentráciu verejných výdavkov do niekoľkých centier (veľkých miest). Druhou zásadnou prioritou je tematická koncentrácia prostriedkov a dôraz na špecializáciu, excelenciu vo výskume, ako aj vo vzdelávaní. Treba podporiť koncentráciu do niekoľkých špičkových výskumných centier s medzinárodnou autoritou. Tak ako to spomína kapitola venovaná znalostnej ekonomike, okrem koncentrácie investícií je rovnako dôležité podporovať a vychovávať lídrov v jednotlivých vedecko-technologických oblastiach. Tematická a priestorová koncentrácia verejných výdavkov vyvolá pákový efekt v oblasti súkromných investícií, a to aj zahraničných. Štát by sa preto mal orientovať na podporu takých projektov, ktoré nadviažu na existujúce kapacity a prinesú nové impulzy v inovačnom rozvoji ekonomiky. Na zlepšenie väzieb medzi verejným výskumom a podnikateľským sektorom je dôležité podporiť spoločné dlhodobé projekty predkomerčného výskumu (napr. formou kompetenčných centier).

Inovačný rozvoj a ekonomický rast je kriticky závislý od dostupnosti ľudských zdrojov. Hoci žiadny z regiónov SR nie je významne ohrozený potenciálnym nedostatkom pracovnej sily, štruktúra a kvalifikácia môže byť v blízkej budúcnosti ohrozením. Už v rokoch 2007 – 2008 sme pozorovali geografický nesúlad v ponuke a dopyte po pracovnej sile a nedostatok určitých profesií (najmä v priemysle, ale aj napr. v IT službách) v západnej časti SR. Hoci kríza dočasne znížila akútnosť tohto problému, vzhľadom na nízku flexibilitu vzdelávacieho systému budeme v blízkom čase problému čeliť opäť.

Pre zaostávajúce regióny je prioritnou oblasťou zvýšenie inovačných schopností existujúcich firiem, organizovanie programov zameraných na vzdelávanie v technických smeroch, v inovačnom manažmente, alebo zameranie sa na mobilné schémy (napr. inovační asistenti pre MSP) a podporiť medziregionálne sieťovanie s inovatívnymi firmami a inštitúciami. V bratislavskom regióne by sa mali opatrenia zamerať na podporu excelentného výskumu, účasti v medzinárodných sieťach, zahraničnej mobility výskumných pracovníkov, špecializovaného vzdelávania a komerčného zhodnotenia existujúcich výskumných poznatkov. V oblasti infraštruktúry je kľúčovou podporou vybudovania vedecko-technického parku ako nástroja regionalizácie národnej inovačnej politiky. Okrem Bratislavy medzi ďalšie lokality vhodné na zriadenie takýchto iniciatív patria veľké mestá s technickým vzdelávaním a výskumom, ako

sú Košice, Trenčín a Žilina (tu vedecký park existuje). Takáto iniciatíva by mala byť podporená nielen zo strany lokálnej a regionálnej, ale aj národnej vlády. Difúzia nových poznatkov bude podporovaná rozvojom poznatkovo intenzívnych služieb podnikom (napr. výskum a vývoj, poradenstvo v oblasti počítačových činností, ekonomické služby, technické služby, reklama a pod.) a transferových centier. Prioritou bude vytvoriť komplexné projekty, ktoré budú zahŕňať celý systém inovačnej podpory od podpory – špičkového výskumu (napr. centrá kompetencie), vývoja a vzdelávania, komercializácie výskumu, financovania a poradenstva pre inovatívne *start up* firmy, až ich infraštruktúrnú podporu. Podporovať sa bude vzájomné prepojenie aktivít v periférnych častiach regiónov s ich centrami (napr. dislokáciou univerzitných pracovísk, mobilitou výskumných pracovníkov a pedagógov), a takisto budovanie mimoregionálnych a medzinárodných väzieb. Účastníkmi takýchto iniciatív by preto mali byť aj firmy a inštitúcie nachádzajúce sa mimo centier regiónov. Pre čiastočné odstránenie periferiality vidieckych obcí bude potrebné zvyšovať dostupnosť vzdelávania a informácií prostredníctvom lepšieho prístupu k IKT a digitálnym technológiám. Celý systém podpory je naviazaný na zvýšenie výdavkov na výskum a technologický rozvoj, a to tak zo strany štátu, ako aj zo strany podnikateľského sektora, ktorý by mal byť motivovaný na takéto druh investícií. Navrhované opatrenia uvádzame v tabuľke 8.9.

T a b u ľ k a 8.9

Opatrenia v oblasti inovácií a ľudských zdrojov

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
<ul style="list-style-type: none"> - budovanie centier excelencie - účasť v medzinárodných sieťach a mobilita - centrá kompetencie - špecializované vzdelávanie (mobilita študentov) - <i>spin off</i> programy v akademickom sektore - technologický inkubátor - vedecko-technické parky 	<ul style="list-style-type: none"> - komplexné inovačné projekty - technologické inkubátory - podpora sietí s firmami z príbuzných odvetví - centrá kompetencie v nových výskumných sektoroch - podpora KIBS 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilitné schémy expertných pracovníkov a učiteľov - budovanie vzťahov s firmami a inštitúciami v iných regiónoch - technické a ekonomické vzdelávanie - vzdelávacie programy v IKT

Prameň: Vlastné spracovanie.

Prilákanie investícií, „zakorenenie“ existujúcich investícií a podpora exportu

V čase globálneho rastu môžu výrazné impulzy predstavovať externé rozvojové zdroje (najmä priame zahraničné investície). Pri globálnom raste sa kapitál sústreďuje do existujúcich odvetví a prístup k nemu majú najmä transnacionálne korporácie, ktoré ho využívajú na expanzie. Pre Slovensko bude dôležité sústrediť sa na prilákanie týchto foriem kapitálu, ktoré predstavujú výraznejší transfer inovácií a *know-how* pre krajinu. Tu je dôležitá najmä špecializácia regiónov na vybrané *high-* a *medium-tech* odvetvia. Pre zamedzenie ich výrazného odlevu počas krízy je potom dôležité ich zakorenenie v regióne. V čase hospodárskej recesie (krízy) je veľmi dôležité sústrediť pozornosť v oveľa väčšej miere na vnútorné zdroje regiónu (podpora inovácií a tvorby MSP). Počas externej krízy dochádza k obmedzeniu prísunu kapitálu do tradičných sektorov, ktoré sú v tom čase postihnuté poklesom dopytu. Vtedy sa vytvára veľký priestor pre nástup nových podnikov, inovácií, ktoré dokážu vytvoriť nové trhy v čase poklesu tých tradičných. Neexistuje taká konkurencia na trhu práce a cenová úroveň je

stabilizovaná, čo vytvára priestor pre vstup na trh. Veľký význam môže mať využívanie fondov rizikového kapitálu. Reštriktívne opatrenia potenciálnych investorov v súčasnosti znamenajú spomalenie očakávaného prílevu investícií, z pohľadu SR sú najviac postihnutými regiónmi zaostávajúce regióny, ktoré sú najzraniteľnejšie v globálnej konkurencii. Treba preto prehodnotiť koncepciu budovania priemyselných parkov v najbližších rokoch. Ako prioritné sa javí koncentrovať pomoc na vybrané (najlepšie) projekty v centrách recesiou postihnutých regiónov, táto pomoc však musí byť previazaná aj s ďalšími podpornými investičnými opatreniami. Nižšia dynamika investičných aktivít v budúcich obdobiach v dôsledku zníženia komparatívnej výhody v nákladoch na pracovnú silu a nižších ostatných nákladoch môže byť kompenzovaná vytvorením podmienok napr. v oblasti vzdelávania, výskumu, flexibilnej infraštruktúry a ďalších služieb investorom.

Medzi navrhované opatrenia môžeme zaradiť nasledovné (tab. 8.10). Je možné predpokladať, že po uplynutí krízového obdobia sa opäť otvorí problém nedostatku kvalifikovaných ľudských zdrojov, preto musí byť zakorenenie a ďalší rozvoj investícií podporený flexibilným vzdelávacím systémom.

T a b u ľ k a 8.10

Opatrenia na prilákanie investícií, „zakorenenie“ existujúcich investícií a podpora exportu

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
zameranie na sektor služieb rozvoj ľudského potenciálu (kľúčové kompetencie, jazyky, IKT) podpora investovania podnikov v zahraničí	<i>after care</i> programy podpora rozvoja príbuzných sektorov podpora tvorby špecializovaných služieb budovanie priemyselných parkov	<i>after care</i> programy subdodávateľské programy podpora exportu

Prameň: Vlastné spracovanie.

Rozvoj infraštruktúry

Nedostatky v oblasti infraštruktúry sú významnou bariérou rozvoja regiónov SR. Ďalší rozvoj priemyslu, a takisto aj posilnenie sektora služieb sú citlivé na dobrú dostupnosť tak z hľadiska transportu vstupov a hotovej produkcie ako aj pre mobilitu pracovnej sily. Bratislavský región je potrebné profilovať ako región s výborným a flexibilným medzinárodným spojením. Pre ekonomické centrá je prioritou napojenie na vnútroštátnu diaľničnú sieť a na medzinárodné koridory. Zaostávajúce regióny čelia problémom periferality, preto treba posilniť ich napojenie na ekonomické centrá regiónov a posilniť vnútroregionálnu dopravnú dostupnosť. Navrhované opatrenia sú v tabuľke 8.11. Rozvoj infraštruktúry je rovnako dôležitý z hľadiska sídelného rozvoja, preto ďalšie opatrenia popisujeme v nasledujúcich častiach kapitoly (8.2).

T a b u ľ k a 8.11

Opatrenia na rozvoj infraštruktúry

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
obchvat Bratislavy rýchla letecká medzinárodná doprava napojenie na rýchlu železničnú dopravu	dobudovanie diaľničnej siete a jej prepojenie na medzinárodné koridory	vnútroregionálna doprava a napojenie na ekonomické centrá regiónov

Prameň: Vlastné spracovanie.

Sociálna inklúzia a súdržná spoločnosť

Až 31 okresov stále vykazuje nezamestnanosť vyššiu, ako je priemer SR, z toho 13 má nezamestnanosť vyššiu ako 15 %, všetky sa nachádzajú na juhu stredného a východného Slovenska. Špecifickým problémom sa stáva dlhodobá nezamestnanosť, ktorá je priestorovo značne koncentrovaná. Stratégia regionálneho rozvoja je založená na princípe rozvoja príležitostí, v tomto smere je však nutné zabezpečiť princíp rovnosti. Sociálna dimenzia bude zameraná na riešenie problémov priestorovo koncentrovaných marginalizovaných skupín (najmä dlhodobo nezamestnaní, sociálne slabšie obyvateľstvo (špecificky rómske komunity a pod.). Existencia takýchto problémových oblastí je výsledkom spektra príčin, preto inklúzia marginalizovaných skupín bude vyžadovať koordináciu viacerých aktérov z rozličných sfér. Jedným z prvoradých cieľov opatrení bude získať a udržať zamestnanosť v regióne. Extrémne vysoké zastúpenie rómskej menšiny v zaostalých regiónoch, ktorá je charakteristická nízkou mierou vzdelania (až negramotnosťou) a zamestnateľnosti, predstavujú vážny problém pre dosiahnutie sociálnej inklúzie v spoločnosti. Rómska menšina vytvára sociálne getá, ktoré majú vlastné pravidlá a ktoré narúšajú princíp sociálnej inklúzie. Táto tendencia má rastúcu, a nie klesajúcu tendenciu, aj napriek výraznému rastu ekonomiky v posledných rokoch. Vytvára sa vrstva nezamestnateľných, ktorá pri zvyšujúcej sa minimálnej mzde v SR nenachádza pracovné uplatnenie.

Vo vidieckych regiónoch bude potrebné podporovať poľnohospodárstvo ako multifunkčné odvetvie, najmä tie odvetvia poľnohospodárskej výroby, ktoré majú schopnosť generovať pracovné miesta, zvýšiť podporu menších poľnohospodárskych podnikov, rodinných fariem orientujúcich sa na odvetvia s vyššou pridanou hodnotou (vidiecky turizmus a agroturistika, sociálne služby pre vidiecke obyvateľstvo, produkcia malotonažných poľnohospodárskych produktov, predaj z dvora, spracovanie produkcie na farme a pod.). Pre stabilizáciu pracovnej sily na vidieku bude potrebné zlepšiť ponuku a kvalitu sociálnych služieb pre vidiecke obyvateľstvo, rešpektovať špecifické potreby sociálnych služieb obyvateľstva (najmä seniorov) na vidieku, ako i zvyšovať environmentálnu hodnotu vidieckej krajiny. Pri obmedzených energetických zdrojoch podporovať vytváranie uzavretých energetických systémov v obci, resp. v mikroregióne (využívanie obnoviteľných zdrojov energie produkovaných na území obce, resp. mikroregiónu), budovať energeticky úsporné domy a verejné budovy i ekologicky neškodné uzavreté systémy vodného a odpadového hospodárstva na území obce, resp. mikroregiónu.

Dobрым nástrojom na zabezpečenie poskytovania verejných služieb obyvateľstvu (udržiavanie environmentálnych funkcií krajiny, zabezpečovanie sociálnych služieb, zachovávanie pracovných návykov nezamestnaných, predchádzanie sociálnej vylúčenosti) sú sociálne podniky. Skúsenosti so sociálnymi podnikmi sú vo vyspelých európskych štátoch pozitívne. Zabezpečujú nie iba prácu nezamestnaným, ale aj adresnejšie a zásluhovejšie rozdeľovanie sociálnych dávok a príspevkov v nezamestnanosti. Sociálne podniky na vidieku môžu byť významným nástrojom na udržanie a rozvoj sociálnej funkcie vidieckych obcí. Spoločensky efektívne fungovanie sociálnych podnikov vyžaduje určitú minimálnu koncentráciu obyvateľstva. Predpokladom pre efektívne fungovanie sociálneho podniku je municipálne usporiadanie vidieka (alebo aspoň určitá miera inštitucionalizácie mikroregiónov).

Mnohé verejné služby na vidieku sú v rozvinutých európskych štátoch zabezpečované poľnohospodárstvom, konkrétne poľnohospodárskymi podnikmi lokalizovanými vo vidieckych obciach. Napr. zabezpečovanie opatrovateľských služieb pre seniorov, pre deti v predškolskom

veku, ale aj trhové služby (obchod s potravinami a tovarmi dennej potreby) sú zabezpečované rodinnými farmami. Legislatívne kategória rodinných fariem neexistuje, preto nie sú doriešené sociálno-pracovné vzťahy medzi pracovníkmi rodinnej farmy a štátom. Pritom rodinné farmy najmä v periférnych vidieckych regiónoch môžu prispieť k zlepšeniu sociálnej pozície obyvateľstva a môžu aj poskytovať služby, ktoré veľké poľnohospodárske podniky nie sú schopné zabezpečiť. Súčasťou politiky rozvoja vidieka by preto mala byť aj inštitucionalizácia a podpora rodinných fariem.

Poľnohospodárstvo okrem verejného sektora bude i napriek jeho slabnúcej pozícii stále najvýznamnejším zamestnávateľom na vidieku. Zachovanie najmä environmentálnych a kultúrnych funkcií vidieka je preto podmienené existenciou funkčných poľnohospodárskych podnikov ekonomicky zainteresovaných na tvorbe verejných úžitkov a na tvorbe pracovných príležitostí pre obyvateľstvo vidieckych obcí. Problematika rozvoja poľnohospodárskeho sektora je súčasťou spoločnej poľnohospodárskej politiky a politiky rozvoja vidieka EÚ. Medzi navrhované opatrenia môžeme zaradiť nasledovné (tabuľka 8.12).

T a b u ľ k a 8.12

Opatrenia v oblasti sociálnej inklúzie a súdržnej spoločnosti

<i>Bratislavský región</i>	<i>Ekonomické centrá</i>	<i>Zaostávajúce regióny</i>
programy eliminácie rizík mestského prostredia (drogy, kriminalita)	programy pre dlhodobo nezamestnaných programy pre rozvoj kľúčových kompetencií rizikových skupín	sociálne podniky tvorba komplexných lokálnych rozvojových stratégií marginalizovaných skupín sociálne služby pre staršie obyvateľstvo podpora multifunkčného poľnohospodárstva rodinné podnikanie budovanie uzavretých energetických systémov

Prameň: Vlastné spracovanie.

Na západnom Slovensku predpokladáme, že regionálne (horizontálne) rozvojové stratégie, vedľa ostatných nepoľnohospodárskych aktivít, budú smerované na podporu produkčného poľnohospodárstva s prevládajúcou rastlinnou produkciou a najmä špeciálnych odvetví rastlinnej výroby (zeleninárstvo, ovocinárstvo a vinohradníctvo). Pre uvedené zameranie má tento typ regiónu vhodné podmienky i tradície Zároveň vytvára predpoklady aj pre malé farmárčenie zamerané na špeciálnu produkciu spojenú s jej spracovaním a predajom (víno, med, zelenina, konzervované a sušené výrobky).

Územné (vertikálne) rozvojové stratégie tohto regiónu budú (vedľa rozvoja občianskej sociálnej infraštruktúry, rozvoja bytového a domového fondu s ponukou obecných pozemkov a vybudovanou infraštruktúrou alebo miestnym marketingom napr. ponukou pozemkov v súkromnom vlastníctve tak pre budúcich investorov ako aj obyvateľov) orientované na podporu sídelnej funkcie a na ňu sa viažuci rozvoj občianskych služieb. Predpokladáme rozvoj trhových aj netrhových služieb, ktoré dávajú predpoklad pre rozvoj malého podnikania typu mikrofiriem a očakávame aj ich orientáciu na dobudovanie environmentálnej infraštruktúry (kanalizácia, odpadové hospodárstvo).

Zameranie stratégie pre regióny prechodného typu v severnej a strednej časti Slovenska sa v rámci regionálnych (horizontálnych) rozvojových stratégií budú spolu s podporou nepoľnohospodárskych aktivít (priemysel, cestovný ruch, obchod, remeslá a služby, vrátane dopravy) orientovať na pôdohospodárstvo. Pôdohospodárstvo by tu malo naplňať predovšetkým ochranu a udržiavanie vidieckej krajiny kombinované s produkčnou funkciou zameranou na odvetvia živočíšnej výroby (dobytok, ovce) prostredníctvom uplatňovania osobitých metód hospodárenia na pôde. V týchto regiónoch by sa malo prostredníctvom nepretržitého využívania poľnohospodárskej pôdy prispieť k zachovaniu kultúrneho rázu vidieckej krajiny a podpore trvalo udržateľných systémov poľnohospodárstva kombinovaných s agrolesnými systémami, ktoré majú priamy vzťah k rozvoju cestovného ruchu, ale majú aj vysokú ekologickú a sociálnu hodnotu, pretože zlučujú systémy extenzívneho poľnohospodárstva a lesohospodárstva zameraného na produkciu dreva a lesných produktov (hospodárske využitie). Vo väzbe na rozvoj agrolesných produkčných systémov sa budú vytvárať podmienky pre následný rozvoj spracovateľských odvetví s vyššou pridanou hodnotou, alebo na čiastočné riešenie potrieb energetického hospodárstva (bioenergetika).

Územné (vertikálne) rozvojové stratégie sa budú zameriavať na dobudovanie technickej infraštruktúry (plyn, voda, kanalizácia a čističky odpadových vôd) a aktivizovať miestne obyvateľstvo pre väčšie využívanie domového fondu pre rozvoj cestovného ruchu (ubytovacie a stravovacie kapacity).

Prevažne vidiecke regióny južného Slovenska majú podstatne viac rozvojových bariér ako regióny prechodného typu. Je to najmä absencia hmotného a finančného kapitálu a spojená s nižšou kvalitou cestnej siete a dopravných systémov, izolovanosť od mestských sídel. Vplyv týchto základných bariér bude možné cielenými aktivitami riešiť len postupne a dlhodobo.

U týchto regiónov predpokladáme výraznejšiu podporu vnútorného rozvoja vonkajšími vstupmi, pretože im chýba štartovací kapitál. Rozvoj vo vidieckych regiónoch bude vo veľkej miere viazaný na opatrenia národohospodárskej a regionálnej politiky. V horizonte stratégie do roku 2015 predpokladáme ako nevyhnutné dva základné rozvojové impulzy:

- Budovanie cestnej a železničnej siete, ktoré by pomohlo tieto vidiecke regióny vymaniť z izolácie a dopravnými cestami ich postupne spojiť s rozvíjajúcimi sa regiónmami. Ekonomika južných vidieckych regiónov (malí podnikatelia) sa už teraz začína prepájať s ekonomikou Maďarska. Je preto potrebné uvažovať s výstavbou cestnej siete prepojenej na už vybudovanú cestnú sieť s Maďarskom. Rovnako to platí i pre vidiecke regióny susediace s Ukrajinou a Poľskom.
- Vytvárať podmienky pre alokáciu väčších a stredných podnikov do týchto regiónov, ktoré by riešili v prvom rade zamestnanosť a svojimi väzbami technologickými, materiálnymi a odbytovými vytvárali impulz pre vznik a rozvoj malého a stredného podnikania.

Predpokladáme, že stratégia vnútorného rozvoja prevažne vidieckych regiónov sa bude (s dôrazom na blízku budúcnosť) orientovať na rozvoj produkčného poľnohospodárstva prepojeného na spracovateľský priemysel, pre ktorý je vybudovaná materiálna základňa (Nové Zámky, Rimavská Sobota, Trebišov) ale na diverzifikovanejšej báze a inovatívnych prístupoch k výrobe potravín. Zároveň očakávame budovanie odbytových kanálov smerujúcich skôr na ukrajinský trh kde je možné sa alokovať cez vyššiu kvalitu a inovatívnosť poľnohospodárskej a potravinárskej výroby.

Ako opodstatnenú považujeme podporu multifunkčných, najmä súkromných fariem, ktoré by okrem farmárčenia mohli ponúknuť služby obyvateľstvu alebo rozvíjať remeslá, zabezpečovať netradičné zdroje energie a pod., služby viazané na rozvoj cestovného ruchu.

Obdobne v odľahlejších oblastiach predpokladáme investičnú podporu pre mladých farmárov spojenú s podporou diverzifikáciou výroby.

Vo vidieckych regiónoch predpokladáme aj komplexnú podporu rozvoja vidieckeho turizmu a agroturistiky vrátane podpory budovania infraštruktúry, podpory budovania chýbajúcich inštitúcií, informačného a rezervačného systému, podpora marketingu v cestovnom ruchu.

Rozvoj podnikových sietí a klastrov v rámci poľnohospodársko-potravinárskeho komplexu je pre slovenský vidiek produktívnou alternatívou k súčasnému stavu, ktorý je poznačený pretrhanými hodnotovými reťazcami v dôsledku zmeny vlastníckych vzťahov a vstupu zahraničných vlastníkov do odvetvia potravinárskeho priemyslu, neochota poľnohospodárskych podnikov ku kooperácii a pretrvávanie ich orientácie na produkciu, nie na trh. Takáto orientácia poľnohospodárskych podnikov podporovaná spoločnou poľnohospodárskou politikou Európskej únie viedla k vypúšťaniu pracovne náročných odvetví zo štruktúry výroby. Vidiecke sídla tým stratili veľkú časť svojho rozvojového potenciálu a v súčasnosti plnia zväčša obytnú funkciu a zázemie trhu práce pre mestá.

Väčšina pridanej hodnoty v agropotravinárskom sektore sa tvorí v procese spracovania poľnohospodárskych surovín, preto hodnototvorný reťazec v rámci organizácií výrobcov musí byť uzavretý spracovateľskými a odbytovými kapacitami. V súčasnosti na Slovensku nie sú k dispozícii málokapacitné špeciálne technológie nevyhnutné k spracovaniu špeciálnych produktov s vysokou pridanou hodnotou. Neexistuje napr. ani jedna mliekareň, ktorá by spracovávala mlieko z ekologických chovov kráv. Nie sú spracovateľské kapacity na výrobu vysoko dieteticky cenných výrobkov ekologického resp. organického poľnohospodárstva. Úspech orientácie regionálnych poľnohospodárskych systémov teda závisí aj od vybudovania potrebných špecificky zameraných spracovateľských kapacít na vidieku.

Dosiahnuť takýto stav vyžaduje značné zmeny v poľnohospodárskej politike štátu. Vyžaduje to diferencovať podpornú politiku pre malovýrobu a veľkovýrobu. Vytvoriť podmienky k prístupu k investičným prostriedkom aj pre malovýrobu, vytvoriť regionálne siete poradenských služieb. Časť kompetencií v oblasti poľnohospodárstva, by mohla byť prenesená na regionálne vlády, ktoré by mohli presnejšie identifikovať endogénne zdroje v regióne, možnosti ich využitia, a nástroje na ich aktivizáciu.

Nevyužitou komparatívnou výhodou slovenského poľnohospodárstva je vysoká výmera poľnohospodárskej pôdy v poľnohospodárskych podnikoch v porovnaní so situáciou v starých členských štátoch EÚ.

Výhoda veľkej výmery poľnohospodárskych podnikov môže byť produktívne využitá rozvojom klastrov. Klastre v agropotravinárskych odvetviach v podmienkach SR majú potenciál vzniknúť na odvetvovom princípe. Bariérou je neprepojenosť inštitúcií nachádzajúcich sa v odborovom reťazci (výskum, vývoj, vzdelávanie, poradenstvo), ktoré majú zabezpečovať technologický a technický rozvoj a pomáhať implementovať tieto výsledky do praxe. Ďalšou bariérou je vlastníctvo rozhodujúcich kapacít potravinárskeho priemyslu zahraničnými vlastníkmi, ktorí si výskum a vývoj zabezpečujú v materskej krajine.

8.2. Stratégia územného (sídelného) rozvoja

Pre stanovenie stratégie územného (sídelného) rozvoja do roku 2015 je významná skutočnosť, že Slovenská republika má v súčasnosti pomerne rozvinutú polycentrickú sústavu osídlenia s 8 regionálnymi centrami (vo všetkých sú napríklad univerzity). Spolu s takmer 130

mestami (z nich približne 70 sú významnými strediskami zamestnanosti) vytvára racionálnu sieť sídiel pre rozvoj ekonomických aktivít. Tieto regionálne a lokálne centrá umožňujú vhodnú dostupnosť za prácou, vybavenosťou a rekreáciou. V koncentračnej a konvergenčnej politike je možné v budúcej kohéznej politike podporovať rozvoj týchto centier.

Z pohľadu rozvoja sídelného systému majú najväčšie predpoklady pre prítahovanie nových ekonomických aktivít také mestá a sídelné zoskupenia, ktoré disponujú pre danú ekonomickú a sociálnu aktivitu potrebnými zariadeniami dopravnej, technickej a sociálnej infraštruktúry pri zohľadnení požiadaviek na kvalitu životného prostredia.

Podľa viacerých výskumných prác a dokumentov z oblasti územného (sídelného) rozvoja by mala koncepcia polycentrického a harmonického rozvoja dať odpoveď na stále naliehavejšiu potrebu riešiť rozdiely konkurencieschopnosti medzi centrálnymi časťami EÚ a jej periférnymi časťami. Koncepcia polycentrického rozvoja sa snaží dať odpoveď na rastúcu rozpornosť medzi ekonomickou efektívnosťou, individuálnou slobodou výberu a nerovnakými územnotechnickými podmienkami. Minimalizácia tohto rozporu je podmienená implementáciou optimálnej územnej organizácie podporujúcej komplementaritu, spoluprácu a optimálne využitie potenciálov pri zachovaní špecifik a špecifických limitov rozvoja.

Ak sa hovorí o polycentrizme ako systéme sieťovania miest a obcí, vytváranie spoločných funkčných sídelných štruktúr medzi nimi, potom prirodzene a logicky sa s cieľom ich zvyšovania funkčnej komplexity zvyšuje aj konkurencia medzi jednotlivými sídelnými jednotkami. Zvyšuje sa konkurencia nie len medzi regiónmi, resp. väčšími administratívnymi či sídelnými zoskupeniami, ale na strane druhej zvyšuje sa konkurencia aj v rámci vnútorných polycentrických sústav.

Súťaž sídiel je jedným zo základných princípov vývoja systémov osídlenia. Hlavným zmyslom súťaže v rámci systému osídlenia je prístup ku zdrojom a redistribúcia zdrojov.

Súčasne s presadzovaním uvedených tendencií, kooperácia medzi sídlami by mohla byť základným princípom pre dosiahnutie stabilných a konkurencieschopných územných štruktúr a zdá sa, že je vhodná na dosiahnutie teritoriálnej kohézie, ako v súčasnosti najdôležitejšieho teoretického a politického konceptu pre novú priestorovú kvalitu v EÚ.

Napriek nevyhnutnosti zabezpečiť kontinuitu koncepcií obsiahnutých v doterajších programových dokumentoch (Národný strategický referenčný rámec, KURS, odvetvové genery) a právnu istotu nimi danú, bude v kontexte aktuálneho vývoja (kríza a štrukturálne zmeny ekonomiky) v rámci disponibilného manévrovacieho priestoru potrebné pristúpiť ku korekciám politík definovaných v niektorých z vyššie uvedených dokumentov v súlade so zmenenými vonkajšími i vnútornými podmienkami ich realizácie.

V kontexte súčasného vývoja je potrebné s výhľadom do roku 2015 predpokladať zmeny niektorých trendov, ktoré sa v minulom období významne prejavovali:

- oslabenie tlaku na suburbanizáciu v dôsledku zrealnenia a poklesu cien nehnuteľností v jadrových mestách, poklesu dynamiky rastu kúpyschopnosti obyvateľstva a prebiehajúcich demografických zmien v dôsledku zvýšenia atraktívnosti jadrových miest aglomerácií,
- oslabenie tlaku na extenzívny rozvoj jadrových miest a prehodnotenie rozsiahlych investičných zámerov predovšetkým špekulačného charakteru v oblasti administratívy a výstavby luxusných bytov,
- priblíženie sa k reálnemu a nešpekulatívneho dopytu a ponuke na trhu nehnuteľností,
- vznik nových brownfieldov v dôsledku transferu mobilného kapitálu do iných sídiel ako i na nové trhy mimo územia Slovenska,

- prehodnotenie územného pokrytia sieťami služieb, potreba optimalizovať siete verejných služieb i služieb zabezpečovaných na komerčnom základe, zavedenie nových efektívnych foriem ich poskytovania, ich realizácia formou verejno – súkromného partnerstva, súkromných a občianskych iniciatív a pod.,
- zvýšenie mobility obyvateľstva ako dôsledok zrealizovania cien na trhu nehnuteľností, ich postupnou konvergenciou s kúpnu silou obyvateľstva.

Vonkajšie podmienky územného rozvoja v SR budú ovplyvňované predovšetkým vývojom v EÚ, ktorý je z pohľadu budúceho vývoja charakterizovaný v dokumentoch „Stav územia a perspektívy územného rozvoja EÚ“ (European Union, 2006) a „Územná agenda európskej únie – smerom ku konkurencieschopnejšej a udržateľnej Európe rôznorodých regiónov“ (European Union, 2007). V uvedených dokumentoch pre koordináciu územného rozvoja boli na úrovni EÚ prijaté nasledovné línie, ktorými sú:

- vyrovnaný polycentrický systém miest s novým ponímaním vzťahu mesta a vidieka,
- rovnomerný prístup k infraštruktúram a vedomostiam,
- udržateľný rozvoj a ochrana prírodného a kultúrneho dedičstva.

Keď vychádzame zo súčasného stavu v oblasti územného (sídelného) rozvoja, ako i uvedených dokumentov, strategická línia rozvoja by sa mala realizovať prostredníctvom opatrení, ktoré v ďalšej časti uvádzame.

Rozvoj vyváženého a efektívne fungujúceho polycentrického systému osídlenia

Ako východisko bude potrebné definovať hierarchickú sieť polycentrického systému a to na základe hierarchie a dostupnosti pracovných miest a obsluhy územia sociálnou a technickou infraštruktúrou (selekcia sídiel v rámci jednotlivých úrovní zabezpečí vyššiu efektivitu verejných investícií na pokrytie územia základnými a nadstavbovými službami). Z hľadiska efektívnosti dopravnej obsluhy (dotovanej z verejných zdrojov) a znižovania jej finančnej a environmentálnej nákladovosti bude potrebné podporiť aj lokalizáciu pracovných miest do centier v tejto hierarchickej sústave.

Následne bude potrebné koncentrovať verejné investície na zabezpečenie štandardov vybavenia jednotlivých úrovní centier definovaných hierarchickým polycentrickým systémom tak, aby na každej úrovni bola zabezpečená príslušná úroveň obsluhy územia. Pritom bude potrebné stanoviť minimálne štandardy obsluhy územia nie cez počet zariadení ale cez kvalitu a kvantitu kapacít poskytovaných služieb.

Pre zvýšenie efektivity zabezpečenia štandardov obsluhy územia bude účelné podporiť efektívne využitie cezhraničnej spolupráce pri zabezpečení obsluhy územia na základe hierarchickej štruktúry osídlenia a spádovosti centier.

Pre zlepšenie fungovania systému osídlenia optimalizáciou priestorovej organizácie osídlenia bude potrebné:

- zvýšiť atraktivitu centier osídlenia a efektívneho využitia intravilánov tak, aby sa obmedzili tendencie expanzie zastavaných území a suburbanizačný tlak,
- oslabiť suburbanizačný tlak usmernením rozvoja s dotáciami z verejných zdrojov (EÚ, štátny rozpočet a pod.) na disponibilné plochy v intravilánoch sídiel,
- podporiť zrýchlenie obnovy územia v jadrových sídlach formou programov zameraných na podporu revitalizácie znehodnotených území v ich intravilánoch, čím sa oslabia suburbanizačné procesy,

- využiť existujúci stavebný fond (najmä bytový) jeho zatraktívnením a rekonštrukčnými zásahmi, skvalitnením prostredia v existujúcich štruktúrach oslabiť suburbanizačné trendy spojené s výstavbou nových obytných a produkčných území.

Zvýšením atraktivity a podpory rozvoja vidieckych sídiel pre bývanie a diverzifikáciu ekonomickej základne vidieckych sídiel sa obmedzia migračné tendencie do centier osídlenia a zabráni sa znižovaniu počtu obyvateľov a jeho stárnutiu vo vidieckych sídlach.

Rozvoj sídelnej siete Slovenska na nadväzujúce sídelné systémy v zahraničí

Vo väzbe na formovanie sídelných rozvojových osí presahujúcich hranice Slovenska ako i na predpoklade prehĺbujúcej sa medzinárodnej integrácie vo všetkých oblastiach bude potrebné rozvíjať výhodné previazanie systému osídlenia SR s okolitým osídlením a to hlavne:

- cieľavedomým formovaním bratislavskej aglomerácie na území Bratislavského a Trnavského kraja a z časti aj na západnej časti Nitrianskeho a južnej časti Trenčianskeho kraja tak, aby spolu s viedenskou aglomeráciou, brnianskou aglomeráciou a osídlením v priestore Gyor – Moson - Sopron vytvárala aglomeráciu európskeho významu schopnú zabezpečiť špecifické služby pre celú SR (administratívne, finančné, logistické centrum, letisko a prístav celoslovenského významu),
- v priestore stredného a horného Považia pokračovať vo formovaní systému osídlenia zameraného na rozvoj priemyslu s vysokou mierou pridanej hodnoty (automobilový a elektrotechnický klaster), s úzkym kooperačným prepojením na ostravskú a sliezsku aglomeráciu, ako aj na využitie potenciálu pre rozvoj cestovného ruchu,
- v priestore juhovýchodnej časti Nitrianskeho a Banskobystrického kraja formovať väzby na budapeštiansku aglomeráciu s cieľom vytvoriť kooperačné väzby hlavne v oblasti spracovateľského priemyslu a služieb pre cestovný ruch,
- na východnom Slovensku v Košickom a Prešovskom kraji formovať košicko – prešovskú aglomeráciu a hľadať možnosti na posilnenie jej kooperačných väzieb smerom na Poľsko, Rusko, Ukrajinu, Rumunsko a Maďarsko.
- osobitnú pozornosť venovať zhodnoteniu potenciálu Dunaja ako významného európskeho koridoru a v tomto kontexte aj urbanizačnej osi horný Dunaj (Bavorsko, Rakúsko) – stredný Dunaj (Slovensko, Maďarsko, Chorvátsko, Srbsko) a dolný Dunaj (Bulharsko, Rumunsko, Ukrajina a Moldavsko).

Rozvoj a zefektívnenie systému sociálnej infraštruktúry (zdravotníctvo, sociálne služby, školstvo, kultúra)

Východiskom je prehodnotiť územné systémy jednotlivých druhov sociálnej infraštruktúry (školstvo, zdravotníctvo, kultúra...) a zjednotiť ich v rámci polycentrickej sústavy osídlenia vytvorením centier integrovanej obsluhy obyvateľstva s komplexnými službami. Pri tom sa bude potrebné zamerať na rozvoj najkvalitnejších ale hlavne najlepšie dostupných zariadení sociálnej infraštruktúry (kritériom podpory zariadenia musí byť dostupnosť a kvalita).

Maximálne využívanie existujúceho stavebného fondu a vybavenia možno zabezpečiť integráciou zariadení sociálnych služieb na základe flexibilného časového využívania (do obeda škola, po obede rekvalifikácia, večer centrum voľného času, klub dôchodcov, knižnica, ICT centrum).

Budovanie zariadení sociálnej infraštruktúry možno tiež zabezpečiť cieľavedomou podporou projektov verejno – súkromného partnerstva (viď príklad Nemecka) podľa žiadúcej hierarchie v jednotlivých úrovniach centier

Pre podporu rozvoja sociálnych služieb predovšetkým v periférnych oblastiach a centrách osídlenia najnižšej úrovne využiť nástroje ako napr. finančnú podporu vzájomných služieb, susedských služieb, integrovaných zariadení služieb a podobne (napr. obchod s poštovými službami, mobilné sociálne služby a pod.)

V periférnych a prihraničných sídlach podporiť cezhraničnú spoluprácu pri zabezpečovaní služieb sociálnej infraštruktúry, ktoré umožnia efektívnu obsluhu periférnych území.

Zlepšenie prístupu k práci, vzdelaniu, službám a informáciám – rozvoj dopravnej infraštruktúry a sietí IKT

V slovenských podmienkach je popri potrebe dobudovania nadradených dopravných sústav spájajúcich ťažiskové rozvojové póly štátu (v zásade ide o krajské mestá a ich aglomerácie) orientovať sa aj na vybudovanie a rozvoj regionálnej verejnej dopravy. Podmienky rozvoja miest a regiónov sú stále menej tvorené vlastnými podmienkami alebo predovšetkým polohovými podmienkami, ale sú stále viac tvorené na základe politických rozhodnutí ohľadom vybavenosti s infraštruktúrou a vytváraním podmienok dostupnosti. To sa týka nie len polohových podmienok veľkých (regionálnych) územných celkov, ale aj podmienok v rámci týchto územných celkov. Dôležitú úlohu v tomto konceptuálnom riadení územného (sídelného) rozvoja zohráva tvorba dopravných systémov zabezpečujúcich efektívnu a racionálnu dopravu medzi centrami a ich suburbánnymi sídlami. Cieľom riadenia územného (sídelného) rozvoja na regionálnej úrovni je dostatočne zhodnotiť kvalitu a atraktivitu jednotlivých potenciálnych rozvojových sídiel a tieto súčasne integrovať budovaním atraktívneho dopravného systému tak, aby jednotlivé obce v suburbánnom priestore mali zachované svoje vlastné špecifiká.

Z pohľadu efektívnosti dostupnosti obyvateľov za prácou a službami, ktoré sú v prevažnej miere lokalizované v centrálnych mestách a ich zázemí (aglomeráciách) je v jednotlivých regiónoch významnejšia regionálna verejná doprava oproti nadregionálnej, ktorá regionálnej dostupnosti významných zdrojov napomáha len okrajovo. Regionálnu dopravnú sieť je potrebné budovať s cieľom integrovať všetky rozvojové lokálne zdroje v rámci aglomerovaných sústav osídlenia, čím sa vytvára predpoklad zvyšovania celkového rozvojového potenciálu regiónu.

V uvedených súvislostiach bude potrebné podporovať efektívnu dopravnú obsluhu územia ekologicky priateľným multimodálnym hierarchizovaným systémom hromadnej dopravy (a tieto podporovať z verejných prostriedkov). Územné multimodálne systémy dopravnej obsluhy založiť na využití kombinácie takých druhov dopravy, ktoré sú najefektívnejšie pre zabezpečenie prepravy osôb a tovarov.

Rozvoj technickej a environmentálnej infraštruktúry

Základným cieľom je zabezpečiť spoľahlivý prístup pre obyvateľstvo a podnikateľský sektor k zariadeniam technickej infraštruktúry aj prostredníctvom diverzifikácie poskytovateľov a zdrojov. Pritom je účelné podporiť podnikateľské aktivity zamerané na využitie lokálnych obnoviteľných zdrojov energie pokrývajúcich stabilne lokálnu spotrebu. Vhodným nástrojom je tiež rozvoj efektívnych foriem mikroregionálnej a regionálnej spolupráce pri zabezpečovaní infraštruktúrnych služieb (spoločné vodovodné a kanalizačné systémy, spoločné projekty ochrany pred povodňami, spoločné projekty budovania cyklotrás a pod.)

Zlepšenie kvality životného prostredia v sídlach

Podporovať projekty zvyšovania zamestnanosti, zamerané na zlepšenie kvality životného prostredia v sídlach ako i projekty zamerané na odbúranie bariér a skvalitnenie prostredia pre znevýhodnené skupiny obyvateľstva – telesne postihnutí, starší ľudia, matky s deťmi a pod.

Udržanie a rozvoj hodnôt prírodných systémov

Pri limitovaných energetických zdrojoch prioritne podporovať podnikateľské projekty zamerané na rozvoj environmentálnych technológií technickej infraštruktúry (ako napr. zásobovanie teplom s využitím tepelných čerpadiel, zhodnotenie komunálneho odpadu a pod.)

Podporovať efektívne využitie územia v intravilánoch sídiel – preferovanie rozvoja v územiach brownfieldov namiesto rozvoja na zelenej lúke, podporovať intezifikáciu využitia územia (kompletizácia zastavaných území, nadstavby a pod.).

Obmedziť špekulatívne nákupy pôdy a objektov v intravilánoch miest (zníženie investičnej výhodnosti investovania do pôdy bez perspektívy jej skorého využitia, podpora obnovy územia, zabránenie vzniku „bublín“ na trhu nehnuteľností podporením len takých projektov, ktoré vychádzajú z pokrytia reálnej potreby na trhu nehnuteľností).

Revitalizovať nedostatočne využívané a znehodnotené územia – podporovať obnovu územia, zabránenie dlhodobému nevyužívaniu resp. nedostatočnému využívaniu územia v intravilánoch miest pri súčasnom ich extenzívnom rozširovaní.

Minimalizácie rizík a maximalizácia bezpečnosti v sídlach

Pre zabezpečenie bezpečnosti v sídlach podporovať projekty zamerané na zvýšenie bezpečnosti života a podnikania v sídlach – realizácia opatrení na minimalizáciu environmentálnych rizík, kriminality a pod. Minimalizáciu rizík v oblasti podnikania možno dosiahnuť tiež stabilizáciou územnoplánovacieho prostredia a transparentnosťou na trhu s nehnuteľnosťami.

Využitie existujúceho potenciálu stavebného a osobitne bytového fondu, zariadení sociálnej a technickej infraštruktúry

Cieľom je využitie súčasného stavebného fondu podporou projektov zameraných na jeho revitalizáciou, s využitím disponibilnej infraštruktúry v intravilánoch sídiel, využitím a rekonštrukciou existujúcich stavieb, zariadení služieb namiesto budovania nových kapacít mimo sídiel alebo v ich periférnych oblastiach.

Za tým účelom preferovať rekonštrukčné práce smerujúce k skvalitneniu energetických parametrov stavebného fondu a k zavedeniu technológií s využitím domácich zdrojov energií a materiálov

Pri realizácii projektov využiť špecifické danosti území s vysokou ochranou hodnotou pre cestovný ruch, území v horských oblastiach, v nižných častiach povodí riek, v nížinách a pod.

8.3. Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy v SR

Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy v SR do roku 2015 bude zameraná na *stanovenie spôsobov a mechanizmov realizácie Dlhodobej vízie* predovšetkým z hľadiska zvyšovania efektívnosti jej fungovania, dosiahnutia vyššej kvality života a posilnenia

jej postavenia ako flexibilného nositeľa priestorového rozvoja. Kľúčovou zmenou v regionálnej a lokálnej verejnej správe musí byť posun v jej modernizácii. Zároveň by mala vytvárať priaznivé podmienky na zvyšovanie konkurencieschopnosti a aktivizáciu endogénneho rozvojového potenciálu a plnením jej základných funkcií (správna, riadiaca, rozhodovacia, normotvorná) zabezpečiť v požadovanom rozsahu a kvalite potreby obyvateľstva.

Moderná verejná správa by sa mala vyznačovať takými znakmi ako je otvorenosť, zodpovednosť, efektívnosť, koherentnosť a participácia. Verejné organizácie by mali hľadať cesty spolupráce s občanmi – nie je možné dosiahnuť kvalitu verejných služieb bez participácie spotrebiteľa.

Trendy vo verejnej správe sú motivované snahou o jej zefektívnenie a smerovanie k jednotlivým aspektom tzv. vrcholom hexagonu – občan, úradník, kvalitná legislatíva, organizácia, využitie moderných informačných a komunikačných technológií a alokácia finančných zdrojov (princíp hexagonu využíva metodika MV ČR). Z toho prístupu možno odvodiť aj priority pre verejnú správu v SR.

Prioritou verejnej správy bude absorbovanie procesov ekonomizácie a informatizácie pri zvyšovaní jej efektívnosti, kvality, transparentnosti, funkčnosti a výkonnosti. Tieto atribúty vyžadujú a zároveň predpokladajú konsolidáciu sídelnej štruktúry, t.j. optimalizáciu sídelnej štruktúry z hľadiska veľkostnej štruktúry územných samosprávnych jednotiek na najnižšej (miestnej) úrovni.

V súlade s globálnym cieľom „dobre spravovanej spoločnosti“ sa odvíja aj *strategický cieľ* – „dobre spravovaná regionálna a lokálna verejná správa“ ako *správa hospodárna, produktívna, účinná, dostupná a transparentná*. Jej charakteristickými *znakmi* by mali byť:

- jednoduchá a účelná výstavba zahrňujúca organizačnú štruktúru, náplň činností a procesné riadenie,
- využívanie systému informácií na rýchle, efektívne, transparentné, objektívne a kvalitné rozhodovanie,
- zjednodušovanie predpisov,
- zvyšovanie výkonnosti pracovníkov verejnej správy sústavným zlepšovaním ich kvalifikačnej štruktúry, existenčnej stability a pracovných podmienok,
- optimalizácia súhrnu prostriedkov vynakladaných na verejnú správu.

Realizácia strategického cieľa sa premietne do skvalitnenia činnosti verejnej správy a verejných služieb za účelom podpory sociálno-ekonomického rozvoja Slovenskej republiky a zvýšenie kvalitatívnych parametrov života občanov. Očakávanými *výstupmi* by mali byť:

- zvýšenie spokojnosti občanov, podnikateľov a ostatných subjektov s verejnou správou a kvalitou poskytovaných verejných služieb, zlepšenie záujmu občanov podieľať sa na správe verejných vecí,
- elektronizácia procesov verejnej správy a poskytovanie elektronických služieb verejnej správy,
- zefektívnenie a zvýšenie výkonnosti verejnej správy, útlm negatívnych etických javov pri výkone správnych činností,
- zvýšenie kompetentnosti verejnej správy v zmysle zabezpečenia kontinuálneho rastu informačno-komunikačných zručností a ich implementácie do správnych procesov,
- posilnenie postavenia verejnej správy ako *subaktéra* zvyšovania konkurencieschopnosti ekonomiky (regiónov a obcí) a budovania znalostnej spoločnosti.

Naplnenie priority a strategického cieľa je viazané na *proces modernizácie verejnej správy*, ktorý tvorí jej ekonomizácia, informatizácia, zlepšenie systému riadenia, kvality a kontroly, zvýšenie efektívnosti administratívnych a vecných služieb s posúdením aj jej organizačnej členitosti a personálnej náročnosti vrátane vzdelávania (Programové vyhlásenie vlády SR, august 2006).

Uvedený proces predstavuje nevyhnutný predpoklad pre zvládnutie úlohy subaktéra rozvojových procesov pri zvyšovaní konkurencieschopnosti regiónov a obcí (a aj pri zvyšovaní kvality poskytovaných služieb regionálnou a lokálnou verejnou správou). V súvislosti s problematikou regionálneho a územného rozvoja je treba akcentovať tie aspekty daného procesu rozpracovaného v 2. kapitole (úlohy štátu pri rozvoji spoločnosti), ktoré majú priamy vplyv na orgány a inštitúcie miestnej štátnej správy a územnej samosprávy (obecnej a krajskej samosprávy) v ich posune do pozície aktívnych, plnohodnotných a flexibilných subjektov regionálneho a územného rozvoja. Horizont stratégie dáva časový priestor na realizáciu týchto krokov:

1. *Informatizácia a elektronizácia verejnej správy* (Stratégia informatizácie verejnej správy, február 2008) s výstupmi: digitalizácia služieb, ich zosieťovanie, vytvorenie dátových centier napr. pre mestá a obce pre samosprávne kompetencie, uskutočnenie volieb (2014) cez internet. Vo väzbe na Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy (máj 2008) bola spracovaná Koncepcia informatizácie územnej samosprávy. Cieľovými riešeniami e-governmentu je digitálna samospráva, uplatnenie komplexných informačných systémov „Back Office“ a komunikácie „Front Office“. Implementácia e-governmentu prináša aj elimináciu závislosti občanov a tiež samospráv na existencii tzv. kamenných úradov (elektronická komunikácia nebude vyžadovať návštevy v budovách úradov a bude irelevantné, ako ďaleko sa úrad od občana nachádza). Budovanie digitálnych samospráv je cieľovým riešením, no súvisí s razantnou elektronizáciou a internetizáciou nielen samospráv, ale celej spoločnosti. Nevyhnutným predpokladom je vytvorenie takých podmienok (technických, materiálnych, procesných a manuálnych), aby bola možnosť „zapojenia“ koncového užívateľa – občana v digitálnej verejnej správe (samospráve). Informatizácia verejnej správy má aj ďalší potenciál – v prípade niektorých relatívne odľahlých mikroregiónov možno využiť substitúciu dostupnosti „tvrdéj“ infraštruktúry za „mäkkú“ (internetovú) dostupnosť v periférnych regiónoch. Z hľadiska efektov treba rešpektovať skutočnosť, že informatizácia a elektronizácia verejnej správy nebude predstavovať úsporu, ale bude znamenať zvýšenie kvality a korektnosti výkonu verejnej správy. Významnosť informatizácie je podstatou modernizácie verejnej správy v SR (viď 2. kapitola – časť 2.2 a 2.3)

2. *Riešenie štandardizácie verejných služieb* a stanovenie činností, ktoré budú vykonávané prostredníctvom verejného sektora a ktoré bude možné vykonávať prostredníctvom zapojenia ostatných sektorov s využitím sietí (nadväznosť na predchádzajúci bod). Predpokladom je formulovanie cieľového stavu decentralizácie kompetencií a financií (t.j. ktoré kompetencie bude zabezpečovať štátna správa, ktoré územná samospráva a či budú zachované alebo zrušené kompetencie v prenesenom okruhu štátnej správy zabezpečované samosprávou). Stanovenie štandardov pre verejné služby, ktoré sú rozhodujúcim produktom verejnej správy sa javí pre jednotlivé druhy verejných služieb ako náročný a z hľadiska počtu, významu, sledovania a vyhodnocovania ukazovateľov (indikátorov) zložitý proces. Riešenie tohto problému dáva šancu objektivizovať hodnotenie kvality verejnej služby na jednej strane a na druhej strane vyšpecifikovať úroveň, resp. veľkosť územnej jednotky, ktorá je pre jej poskytovanie adekvátna z hľadiska efektivity zabezpečovania a dostupnosti pre občana.

3. *Intenzifikácia spolupráce verejnej správy a súkromného sektora*, ktorá bude základom vytvárania štandardov – najlepších riešení (best practices) – v oblasti technológií a procesných riešení (vytvorenie virtuálnych centier výkonu kompetencií a agend). Implementovanie manažérskych prístupov a metód vyplýva z potreby dosahovania kvality a efektívnosti výkonu verejnej správy a z potreby k odbyrokratizovania jej systému. Prienikom spolupráce oboch sektorov musí byť aj vytváranie predpokladov a podpora podnikateľského prostredia, odbúrania byrokratických prekážok, klientelizmu a korupcie. Tu zohrajú podstatnú úlohu aj samosprávne inštitúcie v celkove aktívnejšej podpore podnikania, inovačného prostredia, funkčnej vzdelávacej sústavy a pod.

4. *Funkčná vzdelávacia sústava* znamená aj významný prvok v budovaní znalostnej spoločnosti. Z úrovne regionálnej samosprávy ide o flexibilné riešenie potrieb trhu v oblasti stredoškolského vzdelávania orientovaného na žiadané profesie, utlmovanie neperspektívnych odborov a celkové zvyšovanie zručností pre IKT a jazykovej vybavenosti. Základné školstvo ako prenesená kompetencia miestnej samosprávy má významnú úlohu v získavaní zručností IKT a tiež jazykovej pripravenosti. *Dôležitá je tiež úprava požiadaviek na vzdelanie pracovníkov vo verejnej správe* aj v smere systematického vzdelávania zamestnancov a volených predstaviteľov miest a obcí t. j. okrem starostov a primátorov aj všetkých poslancov, s orientáciou na získanie poznatkov pri uplatňovaní moderných metód riadenia. Vzdelávanie volených a výkonných predstaviteľov má svoje problémy v časovej, finančnej dostupnosti, ako aj výberom metód vzdelávania, motiváciou a ochotou vzdelávať sa. Problém finančnej a časovej dostupnosti je spojený s riešením metód vzdelávania. Osobitne v malých obciach je nedostatok finančných prostriedkov na vzdelávanie pri existujúcom záujme a tiež opustenie obecného úradu pri malom počte zamestnancov sa môže javiť ako bariéra pri uplatnení prezenčných metód vzdelávania. Čiastočným riešením sú dištančné, kombinované a e-learningové metódy. Finančná bariéra je riešiteľná zdrojmi z ESF. Kvalita a obsah vzdelávania vyžadujú koordináciu vzdelávacieho procesu a určitý výber v množstve akreditovaných subjektov pri rešpektovaní prístupu na trh vzdelávania. Potrebné je tiež riešiť motivačné faktory (stanovenie odborných, technických a iných podmienok na výkon činnosti a tiež mzdového ohodnotenia). Kvalitatívna stránka vzdelávania nevyhnutne vyžaduje rozvinúť systematický výskum, čo môže byť následne základom na primerané štandardizovanie obsahu výučby.

5. *Posilnenie objektívnej a účinnej kontroly* na všetkých úrovniach vrátane postavenia občana v rozhodovacích a kontrolných procesoch (transparentná verejná správa, centrálny systém obstarávania...). Riziko nehospodárnosti, korupcie a celkového efektívneho využívania finančných prostriedkov a majetku evokuje potrebu implantovať aj ďalšie adekvátne kontrolné mechanizmy a zaviesť také postupy prác, ktoré by predchádzali uvedenému javu (napr. vytvorenie mapy korupcie, zverejňovanie priebehu a výsledkov verejného obstarávania na webovej stránke vrátane zmlúv a fakturácií výkonov prác, služieb a nákupu tovaru, uplatňovanie metódy elektronickej aukcie a verejnej súťaže ako rozhodujúcej pri obstarávaní). Vyžaduje si to tiež zvýšiť nielen kontrolnú činnosť orgánov samosprávy, štátnej správy a centrálnych kontrolných orgánov štátu, ale aj zvýšiť občiansku kontrolu, a tým posilniť participáciu občana na rozhodovaní vo verejnej správe.

6. *Príprava na zmenu organizačnej kultúry a architektúry verejnej správy* popri skutočnosti, že verejná správa za posledných 15 rokov prešla viacerými zmenami ako obsah jej reformy, výsledná (existujúca) podoba má rad bariér a otvorených problémov. Tieto je potrebné riešiť, no zároveň realizovať čo najmenej organizačných zmien a sústrediť sa na skvalitňovanie obsahu výkonu verejnej správy. K takýmto patrí:

- prehodnotenie integrácie roztrieštenej miestnej štátnej správy a zvolit' model koncentrácie niektorých odvodných úradov do jedného úradu,
- pre zvyšovanie hospodárnosti a efektívnosti výkonu verejnej správy začať v horizonte roku 2010, resp. 2011 overovanie uplatnenia nákladového účtovníctva v administratívnych subjektoch verejnej správy (vybrané ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, úrady krajskej samosprávy a obecné – mestské úrady) a vytvoriť tak predpoklad pre porovnávanie nákladovej náročnosti činnosti porovnateľných subjektov verejnej správy s cieľom dosiahnuť zavedenia systematického monitorovania ekonomických parametrov verejnej správy,
- zlepšenie inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia verejných služieb pre zabezpečovanie preneseného výkonu štátnej správy a vybraných originálnych kompetencií posilnením postavenia a úpravou charakteru spoločných obecných úradov v kontexte koncepcie modernizácie územnej samosprávy v SR na tzv. spoločné obecné úradovne pri riešení dostupnosti centra, územných hraníc samosprávnych krajov a limitovaní dobrovoľnosti výkonu kompetencií. Model spoločných obecných úradovní možno akceptovať ako určité vývojové štádium municipalizácie, ale predovšetkým ako riešenie súčasného nedostatočného vykonávania štátom prenesených kompetencií, kde problémom nie je fragmentovaná sídelná štruktúra, ale fragmentovaná štruktúra správy na miestnej úrovni,
- vykonať prieskumy a analýzy, dopadové štúdie a pripraviť minimálne jeden vzorový projekt v každom kraji (resp. jeden kraj ako pilotný) pre optimálnu veľkosť správnej jednotky pri akceptovaní nákladovosti, dosahovania štandardu kvality a rovnomerného rozloženia služieb, zabezpečenia účinnej kontroly a možnosti podpory ekonomického rastu (prezentovať v horizonte komunálnych volieb 2014, resp. 2018). Uvedená požiadavka rezultuje zo skutočnosti, že územná pôsobnosť spoločných obecných úradovní nemusí predstavovať optimálnu veľkosť správnej jednotky – SOÚ budú vytvorené a priori pre spoločný výkon predovšetkým administratívnych agend a nebudú postihovať celý rozsah kompetencií v komplexnom ekonomickom, sociálnom a územnom rozvoji miestnych samospráv.

7. *Pre dosiahnutie cieľa* (efektívna verejná správa) je potrebné pristúpiť k centralizácii tvorby makropolitiky (metaúroveň) v oblasti verejnej správy a vytvoriť ústredný orgán zodpovedný za jej modernizáciu ako systémového procesu formovania verejnej správy plniaci metodickú, koordinačnú, vzdelávaciu a vedeckovýskumnú činnosť. V súlade s návrhmi organizačných zmien v 2. kapitole ako možnosť sa ponúka dobudovať a reštrukturalizovať existujúci Inštitút pre verejnú správu MV SR v horizonte 2-3 rokov na vedecko-výskumné, vzdelávacie, dokumentačné a metodické centrum (v súlade s návrhom).

Z metodologického hľadiska bude súčasťou tohto procesu exaktné stanovenie postupnosti jednotlivých krokov smerujúcich k vecnému riešeniu cieľov. Postupnosť krokov bude zohľadňovať jednak ich nadväznosť ako aj ich vzájomnú synchronizáciu a koordináciu, vychádzajúc zo skutočnosti, že vzťahy vo verejnej správe sú medzirezortného charakteru, čo vyžaduje zvýšené nároky na synchronizáciu odvetvových a územných aspektov. Stanovenie miery podrobnosti kľúčových postupov môže byť podmienené neurčitou, ktorú môže determinovať veľký rozsah rizikových faktorov (vnútorných aj vonkajších).

Z finančného hľadiska je možné jednotlivé kroky rozdeliť na investičné náročné a investične menej náročné. Medzi investične náročné patria informatizácia, elektronizácia služieb, nové inovačné technológie a ich zavádzanie do praxe, na ktorých financovanie je možné využiť, resp. sa predpokladá použitie zdrojov fondov EÚ v rámci Národného strategického referenčného rámca na roky 2007-2013 spolu prostriedkami štátneho rozpočtu a tiež bude potrebné použiť zdroje rozpočtov územnej samosprávy, príp. súkromného sektora. Finančné náklady by sa mohli riešiť aj z racionálnej integrácie štátnej správy.

Podmieňujúcimi faktormi celého procesu s dosiahnutím cieľového stavu pre verejnú správu (ako dobre spravovanej) na regionálnej a miestnej úrovni sú:

- načrtnuté zmeny v strategických prioritách regionálneho rozvoja,
- uplatňovanie princípov a štandardov EÚ v oblasti verejnej správy,
- časový limit prístupového protokolu,
- finančná (hospodárska) kríza,
- vysoká rozdrobenosť štruktúry osídlenia.

Konkrétna forma aktívnej účasti regionálnej a lokálnej verejnej správy bude priamo závislá od toho, v akom rozvojovom type regiónu sa tieto nachádzajú (viď časť 8.1. Definovanie regionálneho problému a jeho riešenie rozvojovým procesom a v nej najmä časť Zvýšenie regionálnej konkurencieschopnosti).

Pred verejnou správou – so zodpovednosťou regionálnych a miestnych samospráv – stojí naplnenie úloh v oblasti ekologickej politiky – likvidácia neriadených skládok, riešenie skládok bez vlastníkov, zabezpečenie celoplošného separovania odpadu na určené komodity, a to vo všetkých častiach tak, aby boli splnené podmienky EÚ. Druhou ekologickou oblasťou z prístupového protokolu je riešenie zásobovanie pitnou vodou cez verejné vodovody a odkanalizovanie odpadových vôd. Časové riešenie oboch oblastí spadá do obdobia realizácie stratégie (r. 2012, resp. r. 2015). Tieto úlohy, resp. záväzky prístupových protokolov v ekologickej oblasti kladú nároky tak na štátny ako aj na územné rozpočty, čo v období finančnej krízy je vážnym aspektom. Financovanie je možné riešiť využitím európskych štrukturálnych fondov, no spoluúčasť na financovaní zostáva.

Druhý významný blok predstavuje otázka dlhov, ktoré sú viazané na verejnú správu. Tieto dlhy sa týkajú tak oblasti modernizačných dlhov v oblasti základných a stredných škôl, ale aj v oblasti novovybudovaných univerzít, týkajú sa tak dlhov v oblasti zdravotníckych zariadení, ktoré prešli do kompetencie miestnych alebo regionálnych samospráv, ale aj dlhov, ktoré sa týkajú nemocníc tretej kategórie, teda tých, ktoré zostali na úrovni pôsobnosti štátu.

Významný blok predstavujú dlhy v oblasti dopravy. Ide predovšetkým o údržbu ciest a komunikácií, ktoré sú v intraviláne miest a obcí, kde celkový dlh z hľadiska údržby predstavuje viac ako 500 mil. € (15 mld. Sk). Samozrejme, aj keď pozornosť štátu bola sústredená a je stále sústredená predovšetkým na budovanie diaľnic a nových rýchlostných komunikácií, veľký dlh predstavuje údržba tých komunikácií, ktoré spadajú do pôsobnosti miestnych orgánov. Skutočnosť, že na údržbu bolo ročne nevyhnutných približne 70 – 100 mil. eur (2 – 3 mld Sk) a reálne sa poskytovalo medzi 13 – 20 mil. eur (400 – 600 mil. Sk), znamenalo kumulatívne vytvorenie celkového modernizačného dlhu vo výške 460 – 500 mil. eur (14 – 15 mld Sk). Časť tohto dlhu je možné riešiť využitím európskych štrukturálnych fondov, avšak časť tohto dlhu finančne spadá priamo do zodpovednosti samospráv. Odporúčame v plnom rozsahu uhradiť samosprávam prostriedky na dlhy spojené s kľúčovými infraštruktúrnymi funkciami v oblasti dopravy, vody (dodávok pitnej vody a odkanalizovanej vody) a v oblasti zdravotníckeho systému. Pokiaľ sa štát nezúčastní na riešení niektorých modernizačných dlhov, nebude možné udržať vitálne funkcie samospráv nielen vo väzbe na kompetencie samospráv vydané európskou chartou, ale predovšetkým vo väzbe na celkovú mieru spôsobilosti samospráv udržiavať dostatočnú infraštruktúru spoločnosti pre občanov na všetkých úrovniach.

Uvedené predpoklady rezonujú s vysoko fragmentovanou štruktúrou osídlenia. To znamená, že je veľa malých obcí – miestnych samosprávnych jednotiek, ktorých finančné, administratívne a personálno-kvalifikačné kapacity značne obmedzujú, resp. neumožňujú realizovať tieto procesy. Prevažná väčšina z 2 862 sídiel na Slovensku sú obce do 3 000 obyvateľov.

Tie tvoria viac ako 2 100 sídiel. Obce s počtom do 1 000 obyvateľov tvoria viac ako 1 800 z celkového počtu sídiel. Priemerný počet obyvateľov na jednu obec je 1 900 a európske skúsenosti hovoria o veľkosti 5 až 8 tisíc na jednu miestnu jednotku vzhľadom na jej efektívnosť a funkčnosť pôsobenia. So zreteľom na uvedenú skutočnosť z pohľadu celej verejnej správy je riešenie kvality a efektívnosti jej výkonu „relativizované“. Celkové roztrieštenie osídlenia vytvára problémy nielen pri voľbe do komunálnych orgánov, ale predovšetkým vo väzbe na udržanie ekonomických činností, ktoré miestne orgány majú zabezpečovať. Pritom je zrejmé, že nejde len o otázku zabezpečenia agendy v oblasti matrík, evidencie obyvateľstva či činnosti stavebných úradov. Kľúčovou otázkou je udržanie reálnej funkčnosti služieb v oblasti komunálneho odpadu, zásobovania vodou, policajnej ochrany atď. Okrem toho, v prípade krízových situácií, ako je hrozba pandémie alebo niektoré ďalšie krízové situácie si budú vyžadovať výraznú koncentráciu prostriedkov, čo pri súčasnej roztrieštenosti sídelnej štruktúry nie je možné. Z tohto hľadiska vo väzbe na verejnú správu, a to predovšetkým v oblasti miestnej samosprávy, kľúčovou otázkou sa stáva 1) riešenie výkonu kompetencií formou združovania obcí a vytvorením siete spoločných obecných úradovní, 2) vytvorenie a príprava projektov multiplikačného typu, ktoré jediné bude EÚ v budúcnosti podporovať, a po 3) nepresúvanie ďalších kompetencií na samosprávne orgány. Z toho rezultuje záver, že pokiaľ nebude prijatá a následne postupne aj realizovaná cesta (konceptia) konsolidácie osídlenia budú efekty výkonu verejnej správy (osobitne územnej samosprávy) nižšie.

Treba zdôrazniť, že v období Stratégie sa všetky tieto procesy budú odohrávať v prostredí ekonomickej krízy, v ktorom bude verejný sektor vystupovať nielen na strane negatívnych dopadov ale aj pozitívnych riešení (napr. priestorovo rozložené a vyvolané verejné investície). Práve kríza, ktorá prebieha a dotýka sa nielen podnikateľskej sféry, ale aj samotných verejných financií, by mala o to viac vyburcovať ochotu k realizácii týchto krokov, ktoré by v konečnom dôsledku mohli priniesť úsporu. Jeden zo zásadných problémov celého systému reformy verejnej správy totiž spočíva v tom, že objem finančných prostriedkov idúci do verejnej správy je príliš veľký a poskytované služby nie sú dostatočne kvalitné.

Všetky uvedené podmieňujúce faktory sa budú prejavovať vo svojom synergickom účinku, budú determinovať obsah jednotlivých krokov a môžu časovo odsunúť dosiahnutie cieľového riešenia ako celku, resp. niektorého aspektu „dobre spravovanej verejnej správy“. Naplnenie strategického cieľa pre regionálnu a miestnu samosprávu ako dôležitého subaktéra v regionálnych a územných rozvojových procesoch si bude vyžadovať :

- a) *Koncentráciu na priority* v jednotlivých rokoch so stanovením ich postupnosti, pričom nákladovosť riešení by nemala byť rozhodujúcim kritériom ich časového odsúvania.
- b) *Koordináciu prác a tvorby dokumentov* ako nevyhnutný sprievodný jav dosahovania synergie pri profilovaní a realizovaní priorit – t.j. prepojenie stratégií rozvoja spoločnosti (Vláda SR), regionálneho rozvoja (MVR), informatizácie verejnej správy (MDPT), koncepcie modernizácie územnej samosprávy (Úrad vlády) a pod.
- c) *Kooperáciu jednotlivých aktérov*, ktorú evokuje potreba prierezovo riešiť jednotlivé typy regiónov a ich vecné problémy.
- d) *Zabezpečenie účinného systému správy územia* – špecifickým problémom rozvoja SR je zabezpečenie systémového prepojenia plánovacích systémov dotýkajúcich sa územného rozvoja (územné plánovanie, regionálne plánovanie, krajinné plánovanie, sektorové plánovania), optimalizácia rozhodovacích úrovní a zefektívnenie procesov rozhodovania a povoľovania stavieb. Zavedenie nového systému manažmentu územného rozvoja ktorý by mal byť jadrom nového územno-plánovacieho systému a mal by disponovať výkonným

manažmentom, ktorý bude potrebné zamerať na: zrýchlenie rozhodovacieho procesu, vyššiu transparentnosť rozhodovacieho procesu, zjednodušenie rozhodovacieho procesu, zabezpečenie subsidiarity v rozhodovaní, vymožitelnosť práva, realizačné nástroje plánovacích rozhodnutí, kompletizáciu systému územného plánovania o ekonomické nástroje a na využitie ekonomických a fiškálnych nástrojov pri usmerňovaní územného rozvoja. Bude potrebné vypracovať politiku podpory územného rozvoja špecifických priestorov (vidiecke územia, jadrá aglomerácií, degradované a konverzné územia, územia s vysokou ochranou, územia s vysokým potenciálom pre cestovný ruch, územia v horských oblastiach, v záplavových územiach) vrátane špecifických stratégií a opatrení zo strany verejného sektora.

Z hľadiska využívania kohéznej podpory EÚ je ťažiskom vybudovania elektronickej verejnej správy na Slovensku je úspešná implementácia 1. prioritnej osi OP IS, ktorá bola zahájená vypísaním verejného obstarávania na vypracovanie 5 štúdií uskutočniteľnosti. Štúdie uskutočniteľnosti sú v súčasnosti v rôznom štádiu rozpracovania, pričom konkrétnym výstupom je vypísanie prvých 20 výziev pre podávanie projektov ktoré budú realizované formou národných projektov a dopytovo orientovaných projektov. Pripravuje sa uzavretie zmlúv medzi MF SR a príslušnými rezortmi na realizáciu projektov pre prioritné služby. Rozvoju prístupových sietí vo vidieckych oblastiach výrazne pomôže implementácia tretej prioritnej osi OP IS, ktorá bude podporovať aktivity na budovanie širokopásmových sietí. Štúdia uskutočniteľnosti, ktorá bola ukončená v septembri 2009, mapuje výstavbu širokopásmovej infraštruktúry, portfólio a dostupnosť služieb, návrh štandardov a metodiky v zmysle požiadaviek štrukturálnych fondov a legislatívnej regulácie. Nasledujúcim krokom bude vypísanie prvých výziev pre podávanie projektov na tretiu prioritnú osi OP IS. Pre dopytovo-orientované projekty je prvá výzva plánovaná na január 2010. Pre národné projekty budú výzvy vyhlásené v prvej polovici roku 2010.

8.4. Rozhodujúce strategické priority a odporúčania na spôsob ich uskutočnenia

8.4.1. Rozhodujúce strategické priority a odporúčania v oblasti regionálneho rozvoja

Výrazne posilniť koordináciu a koncentráciu systému regionálnej podpory

Regionálna politika je takým systémom podpory, ktorý koordinuje tak sektorové politiky v priestore (horizontálna koordinácia) ako aj koordinuje ciele, financie a intervencie národnej vlády, regionálnych vlád a ďalších aktérov (vertikálna koordinácia). Hlavným dokumentom, ktorý by mal stanoviť rámec takéhoto systému koordinácie je Národná stratégia regionálneho rozvoja. Prostriedkom pre dosiahnutie tohto cieľa môže byť buď decentralizácia celého systému regionálnej podpory na regionálnu úroveň (samosprávne kraje ako RO) alebo vytvorenie integrovaných regionálnych programov pre vybrané pilotné regióny (ktoré predložia najlepší program). Tieto programy vypracovávajú v partnerstve predstavitelia dotknutých lokálnych a regionálnych vlád a záujmových skupín v partnerstve so zástupcami dotknutých riadiacich orgánov. Financovanie integrovaných regionálnych programov bude prostredníctvom viacerých operačných programov. Horizontálna koordinácia môže byť tiež podporená vytvorením inštitútu hodnotenia dopadov štátnej politiky na regionálny rozvoj. Priestorová koncentrácia môže byť podporená definovaním špecifických prioritných oblastí a / alebo upravením finančných limitov pre špecifické oblasti. Indikátorom koncentrácie bude počet populácie, ktoré sú pokryté špecifickým režimom. Dôležitým nástrojom môže byť tiež inštitucionalizácia

vo forme integrovaných regionálnych rozvojových agentúr, ktoré by koncentrovali manažérske, finančné a odborné kapacity (ich počet by mal byť približne 5 s počtom zamestnancov okolo 30).

Zvýšenie regionálnej konkurencieschopnosti a adaptačnej schopnosti regionálnej ekonomiky

Na Slovensku doposiaľ prevažuje stratégia odstraňovania slabých stránok regiónov, jadrom by sa však mala stať podpora rastových možností. Jedným z možných nástrojov podpory konkurenčnej schopnosti regiónov, ktorý takisto podporuje koordináciu aktérov a zvyšuje adaptačnú schopnosť, je podpora zriadenia klastrových iniciatív. Klastrové iniciatívy sú organizovaným úsilím regionálnych aktérov, ktorého účelom je zvýšenie rastu a konkurencieschopnosti klastrov v regióne, zahŕňa klastre firiem (veľkých aj malých), verejné inštitúcie a výskumnú a vzdelávaciu komunitu. Takáto podpora je nepriamou formou podpory firiem, čo je jedna z dôležitých priorít meniacej sa kohéznej politiky EÚ. Na Slovensku podľa medzi perspektívne klastre patria finančné služby, automobilový priemysel a vzdelávanie a veda v bratislavskom regióne, odevný, hutnícky priemysel a stavebníctvo v košickom regióne; automobilový priemysel, výroba komunikačných zariadení, stavebníctvo a spracovanie potravín v nitrianskom regióne a automobilový priemysel, stavebníctvo a spracovanie kovov v žilinskom regióne.

Diferencovaný systém regionálnej podpory

Regióny SR prechádzajú rôznymi štádiami vývoja, majú rozdielne problémy a vyžadujú rozdielne formy podpory. Bratislavský región sa profiluje ako metropolitný región stredoeurópskeho významu, preto by sa opatrenia na jeho rozvoj mali zamerať na zvýšenia medzinárodnej prepojenosti. Takáto stratégia vyžaduje tak podporu medzinárodného dopravného napojenia a excelentnej IT infraštruktúry, ako aj podporu excelentného výskumu (účasť v medzinárodných sieťach) a jeho komerčného uplatnenia, špecializovaného vzdelávania (s medzinárodnou reputáciou), špecializovaných služieb a pod. Regióny s rozvíjajúcim sa priemyslom by sa mali strategicky zamerať na diverzifikáciu ekonomických aktivít do príbuzných sektorov, aftercare programy pre existujúcich investorov, zvýšiť inštitucionálnu podporu transferu technológií (technologické inkubátory), podporiť výskum a technologický rozvoj v príbuzných vedeckých oblastiach (centrá kompetencie). Vidiecke a periférne regióny musia zamerať svoje aktivity na budovanie väzieb s centrálnymi regiónmi (doprava, inštitucionálne väzby...). Prioritou bude tiež podporovať prílev investícií a dobudovanie infraštruktúry pre podnikanie, nevyhnutnou podmienkou však tiež bude zlepšiť dostupnosť a kvalitu vzdelávania. Periférne regióny majú tiež značné problémy s koncentráciou marginalizovaných skupín, riešenie týchto problémov vyžaduje koordináciu viacerých aktérov z rôznych oblastí a zapojenie marginalizovaných skupín do tohto procesu. Vo vidieckych regiónoch bude potrebné podporovať poľnohospodárstvo ako multifunkčné odvetvie, najmä tie odvetvia poľnohospodárskej výroby, ktoré majú schopnosť generovať pracovné miesta, zvýšiť podporu menších poľnohospodárskych podnikov, rodinných fariem orientujúcich sa na odvetvia s vyššou pridanou hodnotou (vidiecky turizmus a agroturistika, sociálne služby pre vidiecke obyvateľstvo, produkcia malotonažných poľnohospodárskych produktov, predaj z dvora, spracovanie produkcie na farme, a pod.).

8.4.2. Rozhodujúce strategické priority v oblasti územného (sídelného) rozvoja

Pre oblasť podpory rozvoja polycentrického systému osídlenia bude potrebné sa orientovať na *rozvoj funkčnej komplexnosti nadregionálnych a regionálnych centier osídlenia*.

Významným rozvojovým faktorom sa v rámci Slovenska popri rozvoji nadradených dopravných sústav stáva zabezpečenie dobrej dostupnosti zdrojov v konkrétnom území z regionálneho pohľadu a to predovšetkým v rámci jednotlivých aglomerovaných sústav, okolo rozhodujúcich rozvojových miest Slovenska. Z pohľadu efektívnosti dostupnosti obyvateľov za prácou a službami, ktoré sú v prevažnej miere lokalizované v centrálnych mestách a ich zázemí (aglomeráciách) je v jednotlivých regiónoch významnejšia regionálna verejná doprava na rozdiel od nadregionálnej, ktorá regionálnej dostupnosti významných zdrojov napomáha len okrajovo. Regionálnu dopravnú sieť je potrebné budovať s cieľom integrovať všetky rozvojové lokálne zdroje v rámci aglomerovaných sústav osídlenia, čím sa vytvára predpoklad zvyšovania celkového rozvojového potenciálu regiónu.

V slovenských podmienkach je popri potrebe dobudovania nadradených dopravných sústav spájajúcich ťažiskové rozvojové póly štátu (v zásade ide o krajské mestá a ich aglomerácie) orientovať sa na budovanie a rozvoj regionálnej verejnej dopravy. Dôležitú úlohu v tomto konceptuálnom riadení sídelného rozvoja zohráva tvorba dopravných systémov zabezpečujúcich efektívnu a racionálnu dopravu medzi centrami a ich suburbánnymi sídlami. Cieľom riadenia sídelného rozvoja na regionálnej úrovni je, dostatočne zhodnotiť kvalitu a atraktivitu jednotlivých potenciálnych rozvojových sídiel a tieto súčasne integrovať atraktívnym dopravným systémom tak, aby jednotlivé obce v suburbánnom priestore mali zachované svoje vlastné špecifiká. Preukazuje sa, že budovanie cestného napojenia bez súčasnej komplexnej podpory rozvoja ostatných faktorov rozvoja (najmä hospodárskych a obslužných aktivít s príslušnou infraštruktúrou) začne v území pôsobiť opačným efektom a vzniká v napojenom území tzv. vysávací efekt.

Zabezpečenia funkčnej komplexnosti nadregionálnych a regionálnych centier osídlenia navrhujeme uskutočniť realizáciou nasledovných aktivít:

- vytváranie kooperačných vzťahov medzi centrom a obcami v jeho zázemí,
- dobudovanie nadradenej sústavy komunikačných sietí (železničné, cestné, telekomunikačné siete),
- budovanie verejnej regionálnej dopravy,
- rozvoj regionálnej sústavy komunikačných sietí (predovšetkým siete ciest I., II. a III. triedy a podľa konkrétnych podmienok i železníc),
- rozvoj nadradených prvkov a zariadení infraštruktúry z verejných, ale aj iných zdrojov,
- v centrách osídlenia vytvárať podmienky pre alokáciu aktivít s multiplikačným efektom,
- skvalitniť koordináciu spolupráce medzi subjektmi zodpovednými za rozvoj v horizontálnom a vertikálnom smere (medzi štátnymi orgánmi a orgánmi samosprávy, medzi orgánmi samosprávy VÚC a obcí, medzi orgánmi samospráv sídelných centier a obcí v ich zázemí).

V oblasti inštitucionálneho a systémového rámca bude potrebné sa zamerať na *rozvoj systému plánovania, programovania a rozhodovania o racionálnom využití územia*

Základným cieľom je posilniť uplatňovanie princípu trvale udržateľného rozvoja územného (sídelného) prostredia.

V rámci tohto cieľa bude potrebné rozšíriť poznanie procesov sídlenia v území, a rozvoj metód a nástrojov racionálneho rozvoja územného (sídelného) prostredia SR. Pôjde o rozvoj a využitie metód, zásad a pravidiel pre územné plánovanie ako východisko pre opätovné stanovenie sústavy štandardov, normatívov a ukazovateľov definujúcich jednotlivé zložky stránky a faktory územného (sídelného) prostredia. Celý systém usmerňovania rozvoja územného

(sídelného) prostredia, v oblasti územného plánovania a rozhodovania bude potrebné zdokonaľiť tak, aby zodpovedal súčasným trendom uplatňovaným v rámci EÚ (princípy programovania, doplnkovosti, koncentrácie a partnerstva).

Pre zabezpečenie vyššie uvedeného bude potrebné rozvinúť a zdokonaľiť informačný systém o území a budovať ho v rámci e-governmentu. Na tomto základe bude možné rozvíjať sofistikované modelové techniky pre hodnotenie investičných aktivít v oblasti rozvoja územia a tým umožniť a lepšie predvídať vzájomne previazané súvislosti vývoja jednotlivých zložiek územného (sídelného) prostredia. V súvislosti s tým bude potrebné vytvoriť dlhodobější program pre podporu, resp. vytvorenie odborného potenciálu na zvládnutie resp. vývoj modelových metód v oblasti rozvoja územného (sídelného) prostredia. Táto náročná úloha si vyžaduje vytvárať príslušné opatrenia jednak na akademickej pôde pri výchove študentov ako aj v oblasti praxe dôsledným uplatňovaním moderných modelovacích techník v projektovej a plánovacej praxi. S cieľom zvýšenia kvality riadenia procesu vývoja územného (sídelného) prostredia a hlavne pri rozhodovaní bude potrebné posilniť princípy permanentnosti procesu územného plánovania, uplatnenia povinnosti nezávislého hodnotenia rozvojových dokumentov na základe výsledkov relevantných monitorovacích a informačných systémov.

Rozvoj systému plánovania, programovania a rozhodovania o racionálnom využití územia navrhujeme uskutočniť nasledovnými aktivitami:

- analyzovať a prehodnotiť potrebu inštitucionálneho posilnenia orgánov územného plánovania (resp. orgánov podstatne ovplyvňujúcich rozvoj územného (sídelného) prostredia) na centrálnej úrovni vytvorením odborných tímov pre zabezpečovanie rozvoja územného (sídelného) prostredia,
- dôsledne uplatniť systém riadenia projektového cyklu v oblasti územného plánovania,
- vytvoriť informačný systém územného plánovania pre podporu trvale udržateľného rozvoja územného (sídelného) prostredia a procedúr územného plánovania a využívať metódy modelovania v projektovej a plánovacej praxi,
- aktualizovať legislatívne predpisy s cieľom zvýšenia kvality riadenia procesu vývoja územného (sídelného) prostredia a hlavne procesov rozhodovania,
- naplniť to, čo je uvedené v stavebnom zákone – vybudovať informačný systém územného plánovania,
- vytvárať príslušné opatrenia jednak na akademickej pôde pri výchove študentov ako aj v oblasti praxe dôsledným uplatňovaním moderných prístupov a metód v projektovej a plánovacej praxi.

V oblasti rozvoja vidieka strategickou prioritou bude *zvyšovanie kvality života občanov vo vidieckych obciach prostredníctvom lepšieho využitia miestnych zdrojov s cieľom zabezpečiť lepšie a kvalitnejšie verejné služby.*

Súčasťou kvality života občanov vo vidieckych obciach je aj dostupnosť verejných služieb, ktorých poskytovanie je v kompetencii obce. Rozpočtové obmedzenia malých obcí, ako aj nedostatočná ponuka a tým aj konkurencia medzi poskytovateľmi služieb na miestnej úrovni majú za následok, že služby sú zabezpečované nedostatočne, nekvalitne, alebo za neprimerané ceny. Pritom priamo v obciach existujú zdroje a prostriedky v miestnych poľnohospodárskych podnikoch (dopravná a manipulačná technika, stavebné mechanizmy, nevyužité stavby), ktoré je obťažné v daných podmienkach využiť na poľnohospodársku činnosť, resp. bráni tomu existujúca legislatíva (napr. zelená nafta).

Cieľom rozvoja zameraného na lepšie využitie miestnych zdrojov vo vidieckych obciach bude zabezpečenie kvalitnejšieho a komplexnejšieho poskytovania verejných služieb na miestnej úrovni. Ide najmä a technické služby (udržiavanie verejných priestranstiev, nakladanie s bioodpadom a jeho zhodnocovanie), zabezpečovanie technických služieb obyvateľstvu (poskytovanie služieb pri podpore prídomového hospodárstva).

Zvyšovanie kvality života občanov vo vidieckych obciach prostredníctvom lepšieho využitia miestnych zdrojov navrhujeme zabezpečiť nasledovnými spôsobmi:

- zavedenie integrovaného prístupu k problémom rozvoja vidieka, zainteresovanie všetkých inštitúcií, ktorých sa daná problematika týka, najmä ministerstva pôdohospodárstva, ministerstva vnútra, ministerstva životného prostredia, ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja, ale aj ďalších,
- spracovanie Registra obnovenej evidencie pôdy (ROEP) pretože nejasné a sporné vlastnícke vzťahy k pôde sú na vidieku veľmi závažnou prekážkou pre územný rozvoj a tým aj rozvoj podnikania,
- vytváranie verejno – súkromných partnerstiev na miestnej, resp. mikroregionálnej úrovni medzi miestnymi poľnohospodárskymi podnikmi a obecnými úradmi,
- rekonštrukcia existujúcich stavieb pre účely nakladania a zhodnocovania biologického odpadu,
- nákup a vybavenie poskytovateľov služieb potrebnými informačnými technológiami.

8.4.3. Rozhodujúce strategické priority pre regionálnu a lokálnu verejnú správu

Efektívnejšia a výkonnejšia verejná správa s nižšími nákladmi a vyššou rýchlosťou a kvalitou poskytovania služieb

Verejná správa ako významný segment fungovania spoločnosti pracuje v odlišnom prostredí ako súkromná správa, pričom súkromná správa je konfrontovaná s ekonomickou efektívnosťou a verejná správa sa zameriava na dosahovanie spoločenskej efektívnosti. Moderné koncepty verejnej správy prinášajú do jej výkonu prvky súkromnej správy, ktoré sa prenášajú preberaním jeho metód a nástrojov. Pri zvyšovaní efektívnosti a výkonnosti verejnej správy ide jednak o snahu zníženia verejných zdrojov (daní), z ktorých je financovaná a súčasne je tu potreba zabezpečenia maximálneho úžitku, ktorého je možné dosiahnuť s aktuálnymi verejnými zdrojmi vzhľadom na neustále rastúci dopyt po verejných službách.

Zefektívnenie a zvýšenie výkonnosti verejnej správy je podmienené viacerými faktormi:

- Zvyšovaním efektívnosti rozhodovacieho procesu – to si vyžaduje implementáciu manažérskych metód v činnosti jednotlivých subjektov verejnej správy. Významným prostriedkom realizácie je tiež razantná informatizácia a elektronizácia verejnej správy na všetkých úrovniach a súčastiach verejnej správy, ktorá umožní zvyšovať funkčnosť a komfort komunikácie verejná správa – občan ako jej klient a spolutvorca verejných služieb. Implementácia e-governmentu prináša aj elimináciu závislosti občanov od fyzických návštev úradov, čím bude irelevantné ako ďaleko sa úrad od občana nachádza. Informatizácia verejnej správy má aj potenciál pre odľahlé mikroregióny – umožní využiť substitúciu dostupnosti „tvrdej“ infraštruktúry za „mäkkú“ (internetovú) dostupnosť v periférnych regiónoch.

- Znižovaním nákladov na výkon verejných služieb – základ tohto procesu je v ekonomizácii verejnej správy pri uplatňovaní a presadzovaní spôsobov merania výkonov a metód hodnotenia efektívnosti a kvality, implementácia metód procesného riadenia, uplatňovanie reportingu a monitoringu skutočných potrieb, využívanie transparentných metód obstarávania a dôslednej kontroly. V časovom horizonte rokov 2010, resp. 2011 začať overovanie uplatnenia nákladového účtovníctva v administratívnych subjektoch verejnej správy (vybrané ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, úrady krajskej samosprávy a obecné – mestské úrady) a vytvoriť tak predpoklad pre porovnávanie nákladovej náročnosti činnosti porovnateľných subjektov verejnej správy.
- Zvýšením kompetentnosti manažmentov (volených aj výkonných) verejnej správy v zmysle zabezpečenia neustáleho rastu ich zručností – popri existencii funkčnej vzdelávacej sústavy ide o stanovenie požiadaviek na odborné, technické, etické a iné podmienky výkonu činnosti zamestnancov verejnej správy a špecifikovanie motivácie (spôsobov „potreby vzdelávať sa“) vzdelávania volených predstaviteľov.

Riešenie štandardizácie verejných služieb (vypracovanie štandardov)

Existencia štandardov umožní porovnávanie efektívnosti výkonu verejnej správy v čase aj priestore. Vypracovanie štandardov pre jednotlivé druhy verejných služieb je základnou podmienkou pre akékoľvek hodnotenie zabezpečovaných služieb v zmysle priradených kompetencií jednotlivým orgánom verejnej správy (štátnej správy a územnej samosprávy). Štandard verejnej služby má dôležitú informačnú a rozhodovaciu hodnotu pre občana, ktorý na základe neho pozná garantované požiadavky na produkt služieb. Stanovený štandard mu umožňuje porovnávať kvalitu služby, ktorá mu bola poskytnutá u rôznych subjektov, súčasne získa informáciu o „užitočnosti a spôsobe použitia jeho dane“.

Stanovenie štandardov pre verejné služby, ktoré sú rozhodujúcim produktom verejnej správy sa javí pre jednotlivé druhy verejných služieb ako náročný a z hľadiska počtu, významu, sledovania a vyhodnocovania ukazovateľov (indikátorov) zložitý proces. Riešenie tohto problému dáva šancu objektivizovať hodnotenie kvality verejnej služby na jednej strane a na druhej strane vyšpecifikovať úroveň, resp. veľkosť územnej jednotky, ktorá je pre jej poskytovanie adekvátne z hľadiska efektivity zabezpečovania a dostupnosti pre občana.

Príprava zmeny organizačnej štruktúry a architektúry verejnej správy

Dobre spravovaná regionálna a lokálna verejná správa musí byť nielen efektívna a výkonná ale aj účinná, dostupná a transparentná. Tieto skutočnosti sa týkajú celkovej jej organizačnej výstavby a prehľadnosti tak vo výkone zverených kompetencií ako aj prehľadnosti pre občana. Súčasný model fungovania miestnej štátnej správy je roztrieštený. V zjednodušení jej organizačnej a územnej výstavby je potenciál pre zvýšenie procesného riadenia, kompetentnosti a adresnosti výkonu, redukciu duplicitných činností. Prehodnotenie integrácie roztriezenej štátnej správy je prvým krokom pre jej nové organizačné usporiadanie.

Miestna samospráva (obec) je schopná vykonávať reálne úlohu lokálnej vlády, len ak je dostatočne silná (veľkosť rozpočtu, administratívna kapacita, kvalita manažmentu, technické zázemie, ekonomické a územné podmienky...). Potom môže úspešne presadzovať svoje záujmy, kvalitne zabezpečovať celý rozsah kompetencií, byť relevantným partnerom iným subjektom a tiež byť nositeľom rozvojových procesov. Túto charakteristiku nenapĺňajú obce s malým

počtom obyvateľov, ktorých je v početnosti obcí SR väčšina. V horizonte realizácie stratégie je potrebné pre zlepšenie inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia verejných služieb v zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy a vybraných originálnych kompetencií zaviesť a legislatívne upraviť inštitút spoločných obecných úradovní pri rešpektovaní dostupnosti centra a limitovaní dobrovoľnosti výkonu kompetencií, ale aj ďalších nemenej významných skutočností bezprostredne súvisiacich s ich efektívnou a užitočnou pôsobnosťou (ich informatizácia, ekonomizácia, technické a personálne vybavenie).

Pre optimálnu veľkosť správnej jednotky pri akceptovaní nákladovosti, dosahovania štandardu kvality a rovnomerného rozloženia služieb, zabezpečenia účinnej kontroly a možnosti podpory ekonomického rastu zostáva úlohou uskutočniť prieskumy a analýzy, dopadové štúdie a pripraviť minimálne jeden vzorový projekt v každom kraji (resp. jeden kraj ako pilotný).

LITERATÚRA

ADAMASCHEK, B. (2000): Efektivita vo verejnej správe. Bratislava: Vydavateľstvo Bertelsmannovej nadácie, 2000. ISBN 80-968308-3-X.

AURIACOMBE, CH. (2000): Reflection of the New Public Management. University of South Africa. Washington: The World Bank.

BARCA, F. (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, dostupné on-line na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v2104.pdf (prístup dňa 24. augusta 2009).

BAUELLE, G. (2002): Un scénario polycentrique, in: Le polycentrisme en Europe: une vision de l'aménagement du territoire européen, Baudelle and Castagnède (Ed.), DATAR/éditions de l'aube, Bibliothèque des territoires, s. 239 – 254.

BBR, ET AL. (2004): Integrated Tools for European Spatial Development, ESPON 3.1, Draft Final Report, September, www.espon.lu.

BENGS, C. (2004): Introduction to a discussion on the third cohesion report: Policy-relevant research and research-relevant policy, in: European Journal of Spatial Development, <http://www.nordregio.se/EJSD/> ISSN 1650-9544.

BUČEK A KOL. (2006): Regionálny rozvoj: novšie teoretické koncepcie. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm.

CEC – COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999): European Spatial Development Perspective (ESDP) – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

CEC (2001): Second report on economic and social cohesion, Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, adopted by the European Commission on 31 January 2001, Brussels.

CEC (2004): A new partnership for cohesion, convergence competitiveness co-operation, Third report on economic and social cohesion, February.

CEC AND CSD, COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (1994): General contents of the European Spatial Development Perspective, E.S.D.P. Working Group, 31st of May.

COMBES, D. – VERHIJEN, T. (1997): Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu. Bratislava: NISPAcee. ISBN 80-967616-2-5.

- CPMR – CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE (2002): Study on the construction of a polycentric and balanced development model for the European territory, study co-financed by Italy, Spain, Portugal, France, United Kingdom, Norway and CPMR, Peripheries forward studies unit.
- EUROPEAN COMMUNITY (1997): consolidated version of the treaty establishing the European Community (Treaty of Amsterdam).
- EIPA (2006): Study on the use of the Common Assessment Framework in the European Public Administration). Evropský institut pro veřejnou správu. (www.eipa.nl).
- FALUDI, A. – WATERHOUT, B. (2002): The Making of the European Spatial Development Perspective; No Masterplan, The RTP Library Series No.02, London: Routledge.
- FÁZIKOVÁ, M. A KOL.(2005): Rozvoj vidieka v kontexte integrácie SR do EÚ, Záverečná správa 3. čiastkovej úlohy riešenej v rámci úlohy Štátneho programu výskumu a vývoja „Rozvoj vidieka a zmeny v potravinových vertikálach v kontexte integrácie SR do EÚ“ Nitra.
- FINKA, M. – PETRÍKOVÁ, D. (2000): Spatial development and planning in European integration., SPECTRA, ROAD-PRINT, Bratislava, Newcastle-Grenoble-Bratislava-Hannover.
- FOSLER, R. S. (1991): Local Economic Development, Strategies for a Changing Economy. Washington: ICMA. ISBN 0-87326-085-6.
- FUERST, D. (2001): Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie, Vystúpenie na konferencii Zukunftsforum Raumplanung, Bonn 2001.
- GIFFINGER, R. (EDT.) (2005): Coompetition and Cooperation of the Cities, ARL/Road.
- HALL, P. (2002): Christaller for a Global Age: Redrawing the Urban Hierarchy, published in: Stadt und Region: Dynamik von Lebenswelten. Leipzig: Deutsche Gesellschaft für Geographie, s. 110 – 128.
- HEEG, S., KLAGGE, B., OSSENBRÜGGE, J. (2003): Metropolitan co-operation in Europe: Theoretical issues and perspectives for urban networking. European Planning Studies, 11, č. 2, s. 139 – 153.
- HRDINA A KOL. (2001): Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001, AUREX, spol. s r.o., Bratislava: MŽP SR, december.
- HRDINA A KOL. (2006): Polycentrická koncepcia osídlenia ako nástroj zabezpečenia funkčnej komplexnosti na regionálnej a lokálnej úrovni, AUREX, spol. s r.o., Bratislava: MVRR SR.
- HRDINA A KOL. (2001): Dôsledky smerovania dochádzky za prácou na vymedzenie ťažísk osídlenia navrhnutých v KURS 2001, AUREX, spol. s r.o., Bratislava: MVRR SR.
- HRDINA A KOL. (2003): ÚZEMNÝ GENEREL CESTNEJ DOPRAVY SR. AUREX, SPOL. S R.O., MV SR (2006): Twinningový projekt PHARE SK 03/IB/OT/01 „Podpora reformy verejnej správy“. Záverečná správa, MV SR, sekcia verejnej správy. Bratislava.
- KRÄTKE, ST. (2000): Stärkung und Weiterentwicklung des polyzentralen Städtesystems in Europa, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.
- INFORMAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (1997): European Spatial Development Perspective, first official draft, Noordwijk, June.
- JANN, W. (2006A): Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland. In: JANN, W. - RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma, 2006. ISBN 3-89404-776-3.

- JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (HG.) (2006): *Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik*. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma, 2006. ISBN 3-89404-776-3.
- KACZOROWSKI, W. (2005): Die „Connected Republic“ Eine Vision für Regieren und Verwalten in 21. Jahrhundert. In: Behrens, F., Heinze, R. G., Hilbert, J., Stöbe-Blossey, S.: *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Edition Sigma. Berlin, 2005.
- KLENK, T. – NULLMEIER, F. (2003): *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf, 2003.
- KOOIMAN, J. (2003): *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: 2003.
- KRÄTKE, ST. (2001): Strengthening the Polycentric Urban System in Europe: Conclusions from the ESPD, in: *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 1.
- MEHLBYE, PETER (2000): *Global Integration Zones – Neighbouring Metropolitan Regions in Metropolitan Clusters*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12.
- MOBILITÄT IM SUBURBANEN RAUM. NEUE VERKEHRLICHE UND RAUMORDNERISCHE IMPLIKATIONEN DES RÄUMLICHEN STRUKTURWANDELS (2005): IÖR Dresden, IRS Erkner, Universität Leipzig, Freie Universität Berlin, 2005).
- MV SR (2006): *Twinningový projekt PHARE SK 03/IB/OT/01 „Podpora reformy verejnej správy“*, Záverečná správa, MV SR, sekcia verejnej správy, Bratislava 2006.
- Národný strategický a referenčný rámec v programovom období 2007-2013 (2007), MVR, Bratislava.
- NORDREGIO, ET AL. (2003): *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, ESPON 1.1.1., 3rd Interim Report, August, Stockholm, www.espon.lu.
- NORDREGIO, ET AL. (2003B): *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, ESPON 1.1.1., 2nd Interim Report, March, Stockholm, www.espon.lu.
- OECD (2007): *Competitive regional clusters* [online]. Francúzsko, 2007 [cit. 2009-05-12]. Dostupné na internete: <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique39&lang=en>. ISBN 978-92-64-03182-1.
- PORTER, M. (2000): *Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*, *Economic Development Quarterly* 14 (1), s. 15 - 34, Sage Publications.
- RADA EVROPSKÝCH OBCÍ A REGIONŮ (2006): *Budoucnost veřejných služeb v Evropě: Naplňování potřeb našich občanů*. Deklarace 23. Generálního sněmu Rady evropských obcí a regionů. Innsbruck, 12. května 2006.
- REKTOŘÍK, J. A KOL. (2002): *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Ekopress, Praha, 2002.
- ROSENFELD, S. (2002): *Creating Smart Systems. A guide to cluster strategies in less favoured regions*, *Regional Technology Strategies*, on-line www.rtsinc.org (prístup dňa 24. augusta 2009).
- SCHEDLER, K. – PROELLER, I. (2000): *New Public Management*. Bern, 2000.
- SCHINDEGGER, F. (2003): *In der Mitte Europas und doch am Rande – Herausforderungen für europäische Raumentwicklungs- und Regionalpolitik in den Alpen*, in: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Bd. 77
- SCHINDEGGER, F. (2003A): *Europäische Raumentwicklung – die neue Herausforderung*, in: *Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen*; Festschrift für Eduard Kunze, ÖROK Schriftenreihe, Sonderserie Raum & Region, Heft 1, Wien.

- SCHINDEGGER, F. – TATZBERGER, G. (2002): Polyzentrismus ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung, ÖIR Forschungsberichte, Wien.
- SCHÖN, P. (2003): The territorial main structure of Europe, A draft guidance paper prepared by ESPON 3.1 for the first lead partner meeting in Brussels, February, Brussels.
- SOLVELL, O. (2009): Clusters. Balancing Evolutionary and Constructive Forces. Ivory Tower Publishers, Stockholm, ISBN 978-91-974783-3-5, on-line na www.cluster-research.org.
- SOLVELL, O. – LINDQUIST, G. – KETELS, CH., (2003): The Cluster Initiative Greenbook, ISBN 91-974783-1-8
- SWIANIEWICZ, P. (ED.) (2003): Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute. Preklad výberu z anglického originálu. M.E.S.A.10. Copyrights LGPP, 2003.
- TATZBERGER, G. (2003): The concept of territorial cohesion in Europe – its genesis and interpretations and link to polycentric development, Paper presented at the 2003 Third Joint Congress of the AESOP/ACSP, Leuven/Belgium, 9-12 July.
- TATZBERGER, G. (2004): Polycentric development – really an appealing concept with political relevance? Paper presented at the AESOP Conference, Grenoble, France, June 30-July 3 2004, Track 2 Transnational Spatial Planning.
- TERRITORIAL AGENDA OF THE EUROPEAN UNION (2007): Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, 24/25, Lipzig, Germany.
- TODLING, F. – TRIPL, M. (2005): One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. Research Policy, Volume 34, Issue 8, October 2005, Pages 1203-1219.
- ÚRAD VLÁDY SR (2004): Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu. Úrad vlády SR. Bratislava, máj.
- ÚRAD VLÁDY SR (2009): Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike. Schválená uznesením vlády SR č. 497 z 8. júla 2009. Bratislava 2009.
- VITURKA, M. – ŽÍTEK, V. – TONEV, P. (2005): Regionální předpoklady rozvoje inovací, Centrum výskumu konkurenčnej schopnosti českej ekonomiky, Working paper č. 4/2005, december.
- WATERHOUT, B. (2002): Polycentric Development – What is Behind it?, in: Faludi, A. (Ed.) European Spatial Planning, Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, p. 39-58.
- WOHLFAHRT, N. – ZÜHLKE, W. (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Hamburg: VSA-Verlag, 2005. ISBN 3-89965-135-9.
- YUILL, D. – FERRY, M. – VIRONEN, H. (2008): New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, EoRPA Paper 08/01, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- ZONNEVELD, W. (2000): Discursive aspects of strategic planning: A deconstruction of the 'Balanced Competitiveness' concept in European Spatial Planning, in Salet, W.; Faludi, A. (Eds.) The revival of strategic spatial planning, pp. 267-280. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.